



La jubilación a la deriva

Diecisiete años de reformas de pensiones en
Bolivia y desafíos para un sistema alternativo

Silvia Escóbar de Pabón
Ramiro Gamboa Rivera

**LA JUBILACIÓN
A LA DERIVA**

**DIECISIETE AÑOS DE REFORMAS
DE PENSIONES EN BOLIVIA
Y DESAFÍOS PARA
UN SISTEMA ALTERNATIVO**

LA JUBILACIÓN A LA DERIVA

DIECISIETE AÑOS DE REFORMAS DE PENSIONES EN BOLIVIA Y DESAFÍOS PARA UN SISTEMA ALTERNATIVO

Silvia Escóbar de Pabón
Ramiro E. Gamboa Rivera

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA;
Escóbar de Pabón, Silvia; Gamboa Rivera, Ramiro

La jubilación a la deriva: Diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo por Silvia Escóbar de Pabón y Ramiro Gamboa Rivera / CEDLA 2014.
Septiembre de 2014 / La Paz, Bolivia.

La Paz: CEDLA, Septiembre de 2014, xiii; 110 P.

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<SISTEMA DE PENSIONES> <REFORMA DE PENSIONES> <RENTA>
<PRIVATIZACIÓN><APORTES> <SEGURIDAD SOCIAL> <JUBILACIÓN>
<SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES> <SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN
INDIVIDUAL> <POLÍTICAS SOCIALES>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA>

© 2014. CEDLA

Coordinación editorial: CEDLA
Cuidados de edición: Soraya Luján M.
Fotografía de tapa: Archivo CEDLA
Diagramación y armado: Alfredo Revollo Jáen
Impresión: Imprenta OFAVIM

Editorial CEDLA Av. Jaimes Freyre N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Este documento fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GFPD) y cuenta con el apoyo del Gobierno del Principado de Asturias y OXFAM.

Las opiniones presentadas en el presente documento son las de los autores y no son necesariamente compartidas por las agencias que han apoyado generosamente este trabajo.

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.

ÍNDICE

Presentación	xi
Desafíos de la seguridad social en Bolivia: De la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal	
<i>Silvia Escóbar de Pabón</i>	1
Introducción	3
Reforma del sistema de pensiones: enfoque y resultados para los trabajadores.....	5
Contexto y orientaciones de las reformas privatizadoras de la seguridad social en América Latina.....	5
La privatización del sistema de pensiones en Bolivia.....	11
<i>Antecedentes</i>	11
<i>La reforma estructural privatizadora de 1996</i>	15
<i>Resultados del Seguro Social Obligatorio y resistencia de los trabajadores</i>	17
El nuevo Sistema Integral de Pensiones de 2010: ¿Re-reforma o ajustes en los márgenes?.....	28
<i>Orientación y características del Sistema Integral de Pensiones</i>	29

<i>Balace de los primeros años del Sistema Integral de Pensiones</i>	33
Una reforma que profundiza la desprotección social.....	52
Bibliografía.....	57

Sistema Integral de Pensiones: Una temprana evaluación

<i>Ramiro E. Gamboa Rivera</i>	61
Introducción.....	63
Comparación SIP vs. SSO.....	71
Análisis de los pilares solidario y no contributivo.....	73
Evaluación de los ingresos del pilar contributivo.....	75
Comparación del costo fiscal de las reformas de pensiones.....	77
Costo fiscal estimado del SIP.....	81
<i>Información básica y supuestos utilizados</i>	83
<i>Metodología de cálculo</i>	84
<i>Resultados obtenidos</i>	87
Conclusiones y Recomendaciones.....	96
Bibliografía.....	99
Anexos.....	101

ÍNDICE DE CUADROS

Desafíos de la seguridad social en Bolivia: De la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal

Silvia Escóbar de Pabón

Cuadro 1	Bolivia: Aportes patronal, laboral y estatal en el sistema de pensiones 1956-1996.....	14
Cuadro 2	Bolivia: Cobertura del Sistema de pensiones, 1997-2009.....	22
Cuadro 3	Bolivia: Jubilados titulares por sexo, 2009.....	25
Cuadro 4	Bolivia: Cobertura del Sistema de Pensiones por sexo, 1997-2009-2012.....	35
Cuadro 5	Bolivia: Cobertura del Sistema de Pensiones, 2009-2012.....	37
Cuadro 6	Bolivia: Jubilados en el SIP con CC y saldo acumulado por rango de pensiones.....	42
Cuadro 7	Bolivia: Jubilados en el SIP con pagos por pensión mínima y pensión solidaria de vejez, 2013.....	44
Cuadro 8	Bolivia: Pensión promedio por sistema y tipo de pensión, 2013.....	45

Sistema Integral de Pensiones: Una temprana evaluación

Ramiro E. Gamboa Rivera

Cuadro 1	Valor Presente Neto del Costo Total del Sistema de Reparto 2013-2060 –Proyecciones I-THINK– (Expresado en MM\$US).....	96
----------	--	----

Anexos

Anexo 1	Número de Casos y Valor de las Rentas de Vejez, Muerte, Invalidez y Riesgo Profesional (Al 31 de diciembre de 2012).....	101
Anexo 2	Número de Casos y Valor de los Pagos de la CC global (Al 31 de diciembre de 2012).....	102
Anexo 3	Número de Casos y Valor de los Pagos de la CC mensual (Al 31 de diciembre de 2012).....	102
Anexo 4	Número de Casos y Renta Promedio Mensual de Afiliados de Cossmil (Al 31 de diciembre de 2012).....	103
Anexo 5	Tasas de Mortalidad por Grupos Quinquenales de Edad.....	104
Anexo 6	Tasas de crecimiento del PIB, Tipos de cambio y Tasas de inflación (2012-2025).....	105
Anexo 7	Fracción de Beneficiarios de la CC que demandan su pago (2012-2060) (Escenario Base).....	106
Anexo 8	Fracción de Tasa de Reemplazo de los Beneficiarios de la CC (2012-2060) (Escenario SIP).....	107
Anexo 9	Costo Total del Sistema de Pensiones-Proyecciones I-Think (Diferentes Escenarios).....	108

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Desafíos de la seguridad social en Bolivia: De la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal

Silvia Escóbar de Pabón

Gráfico 1	Bolivia: Monto promedio de pensiones, 2009.....	27
Gráfico 2	Bolivia: Jubilados en el SIP por tipo de pensión, 2013 (En porcentaje).....	40
Gráfico 3	Bolivia: SIP, financiamiento por fracción de pensión, 2013 (En bolivianos).....	48
Gráfico 4	Rentabilidad nominal de los fondos de pensiones 1998-2013 (En porcentaje).....	51
Gráfico 5	Inversiones del fondo de ahorro previsional por sectores (En porcentajes) 2007-2013.....	53

Sistema Integral de Pensiones: Una temprana evaluación

Ramiro E. Gamboa Rivera

Gráfico 1	Sistema Integral de Pensiones - Pensión Solidaria Beneficiarios que ingresaron a la Pensión Solidaria.....	74
Gráfico 2	Aportes Patronales - Gestión 2011-2012 (Expresado en millones de bolivianos y porcentaje).....	76

Gráfico 3	Rentabilidad de los Fondos del SIP (Expresado en millones de bolivianos).....	78
Gráfico 4	Costo y Número de Beneficiarios de IVM y Riesgos Profesionales-Proyecciones I-THINK (Expresado en porcentaje del PIB).....	89
Gráfico 5	Costo del Pago de CC mensual-Proyecciones I-THINK (Expresado en porcentaje del PIB)	91
Gráfico 6	Costo y Número de Beneficiarios del Pago de CC global-Proyecciones I-THINK (Expresado en porcentaje del PIB).....	92
Gráfico 7	Costo Total del Sistema de Reparto-Proyecciones I-THINK (Expresado en MM\$US).....	95

PRESENTACIÓN

El derecho a la seguridad social de largo plazo en Bolivia está reconocido por la Constitución Política del Estado, el Código de Seguridad Social, la legislación laboral vigente y por convenios internacionales ratificados por el Estado boliviano. La Constitución determina específicamente que el Estado garantiza el derecho a la jubilación con carácter universal, solidario y equitativo, además de establecer que la seguridad social en general debe orientarse por los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, entre otros valores rectores.

Estas disposiciones no siempre se cumplieron en beneficio de los trabajadores, por el contrario, las leyes promulgadas desde 1996 (1732 y 65) se encargaron de resquebrajar el derecho a la seguridad social consolidándolo como un “privilegio” de pocos trabajadores y, al mismo tiempo, en un factor de empobrecimiento en la vejez. Se impusieron en el país, reformas de orientación mercantil y financiera en contrasentido a la finalidad social que establece la normativa y, fundamentalmente, contrarias a las demandas de los trabajadores dirigidas a promover un nuevo sistema previsional público, solidario y con financiamiento de los empresarios y del Estado.

Los resultados, luego de casi dos décadas de reformas de pensiones en Bolivia, tienen un alto costo social para los trabajadores y las trabajadoras: escasa cobertura, liberación de los empresarios y del Estado de su obligación de aportar para la jubilación, gestión privada

de los ahorros previsionales, inversiones con rentabilidad decreciente y pensiones bajas que dependen casi exclusivamente de los ahorros que el trabajador pueda lograr en muchos años de aportes.

La presente publicación pone justamente en el centro del debate la orientación y resultados de las reformas de pensiones implementadas en el país, aportando con información y análisis que permitan a los trabajadores, a sus organizaciones y a la población en general tener una idea objetiva sobre estas reformas y fortalecer la propuesta de un nuevo sistema que incorpore, entre otros factores importantes, el aporte tripartito.

El documento reúne los trabajos de Silvia Escobar, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y de Ramiro Gamboa, consultor en temas previsionales, que compartió sus planteamientos en este esfuerzo conjunto. Escobar analiza el contexto de las reformas de la seguridad social de largo plazo en Bolivia, desde 1996 hasta la actualidad, sus orientaciones, procesos y resultados para los trabajadores. El análisis recorre desde la crisis del Estado de bienestar en los años 80 del pasado siglo hasta el surgimiento del modelo neoliberal y del llamado “proceso de cambio” del gobierno de Evo Morales. Con énfasis en el Sistema Integral de Pensiones (SIP) que fue promovido por la actual gestión gubernamental como una reforma que mejora la jubilación de los trabajadores, cuando en realidad, según la autora, promueve el tránsito dramático del pago de pensiones bajas a pensiones miserables, toda vez que continúa sosteniéndose en la capitalización individual como pilar de financiamiento, en la liberación del Estado de su obligación de aportar al sistema cumpliendo una función redistributiva y en la reducción de los costos laborales de los empresarios por concepto de pago de prestaciones sociales a los trabajadores.

Por su parte, Ramiro Gamboa, aporta con varios elementos de análisis orientados a evaluar la sostenibilidad del actual Sistema Integral de Pensiones, a partir de realizar una comparación entre este sistema y el Seguro Social Obligatorio, sin perder de vista que ambos se

sostienen en el pilar de la capitalización individual. El financiamiento y la evaluación de las fuentes y usos de los Fondos del Régimen Contributivo, Solidario y del Régimen No Contributivo, su sostenibilidad y perspectivas y el análisis del comportamiento de la rentabilidad, ocupan un lugar central en el análisis del autor. El trabajo aporta con insumos para la discusión de una propuesta alternativa de reforma basada en los principios de solidaridad, universalidad y eficiencia como respuesta ante los cuestionamientos del actual sistema por parte de los trabajadores.

Con este documento, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario y el Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD) buscan contribuir al debate sobre la orientación y perspectivas de las reformas de pensiones en Bolivia y responder al desafío planteado por los trabajadores para impulsar una propuesta alternativa de reforma del sistema como un servicio público, solidario, universal y con financiamiento del Estado y de los empresarios. El cambio del sistema de pensiones será obra de la acción política de los trabajadores, para lo cual la información técnica y financiera adquiere mayor relevancia en sus manos.

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo
CEDLA

**DESAFÍOS DE LA SEGURIDAD
SOCIAL EN BOLIVIA:
DE LA PRIVATIZACIÓN A UN
NUEVO SISTEMA PÚBLICO,
SOLIDARIO Y UNIVERSAL**

Silvia Escóbar de Pabón

Introducción

El documento analiza el contexto de las reformas de la seguridad social en Bolivia, sus orientaciones, procesos y resultados para los trabajadores. Considerando que la integralidad de la política de seguridad social ha sido quebrada hace más de dos décadas, se aborda exclusivamente la problemática del Sistema de Pensiones que incorpora el seguro para riesgos comunes y laborales, el mismo que fue reformado en 1996 y modificado en 2010.

La seguridad social tiene una estrecha correlación con los procesos económicos, sociales, políticos y de transformación social que transcurren en la sociedad boliviana. En este sentido, el contexto que interesa analizar, transita desde la crisis del Estado de Bienestar hasta el surgimiento del modelo neoliberal y el llamado Proceso de Cambio que promueve el gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS).

En la primera parte, se exponen los argumentos y las justificaciones ideológicas de la tesis que defiende la privatización de los sistemas de pensiones. En un segundo momento, se analiza el proceso y los resultados sociales de la reforma previsional privatizadora en Bolivia, el Seguro Social Obligatorio (SSO), incluyendo los ajustes paramétricos realizados a medio camino para paliar sus efectos sobre la disminución de los beneficios para los trabajadores; finalmente, se aborda el contenido y los alcances de las últimas modificaciones del sistema bajo

el denominativo de Sistema Integral de Pensiones (SIP), para luego evaluar con la evidencia empírica disponible, el cumplimiento de sus objetivos y los resultados alcanzados, siempre desde la perspectiva del bienestar de los afiliados. Como la reforma ha supuesto acciones de resistencia desplegadas por los trabajadores se incorporan en el análisis, los elementos centrales de sus demandas y reivindicaciones exigidas en diferentes momentos.

En la segunda parte, se abordan los temas de financiamiento y sostenibilidad del sistema de pensiones considerando los costos de la transición al sistema privado y los regímenes incorporados en el SIP, como un insumo complementario para la discusión pública de una propuesta alternativa de reforma basada en principios básicos de solidaridad, universalidad y eficiencia.

Las principales interrogantes que se someten al debate son: ¿Estamos ante un retroceso de las políticas públicas neoliberales, que refieren a las políticas de seguridad social, como resultado de una verdadera reorientación y derrota ideológica de la tesis que pretendía entregarle todo el componente social al mercado? ¿Las políticas públicas, en este ámbito, han solucionado los viejos problemas estructurales o más bien han creado nuevos problemas a los trabajadores y a la sociedad en su conjunto? ¿Quién asume la principal responsabilidad por la seguridad social? ¿Cuán sostenibles son las reformas recientes en términos fiscales? ¿Cuáles son los espacios para contribuir desde la política fiscal, a una nueva reforma de la seguridad social, basada en los principios de integralidad, universalidad, solidaridad y sostenibilidad que norman el ejercicio de este derecho humano?

Reforma del sistema de pensiones: enfoque y resultados para los trabajadores

Contexto y orientaciones de las reformas privatizadoras de la seguridad social en América Latina

En el contexto del Estado de Bienestar, la política social cumplía la función de garante de la condición social de los trabajadores a través de medidas colectivas institucionalizadas en una red de seguridad social, guiada por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia. La seguridad social, como función pública del Estado adoptaba un contenido redistributivo para atenuar las desigualdades sociales. Tras la crisis de la década de los setenta, sobrevino el neoliberalismo como modelo de desarrollo y de orientación económica a escala global, bajo la premisa que el funcionamiento “libre” de los mercados logra la asignación óptima de recursos, mientras que los beneficios de estos capitales distribuyen el bienestar al conjunto de la población.

El modelo neoliberal tiene diversas consecuencias en la reorientación del enfoque de la política social: *i)* se lo considera exclusivamente como un costo que tiene que ser reducido focalizando las acciones en la población pobre; *ii)* los gastos sociales deben convertirse en un ámbito que genere beneficios para el capital, ya que una parte de la población podría pagar por los servicios privados que son proporcionados por el sector público; *iii)* la política social puede aplicarse como un instrumento eficaz para disciplinar a la fuerza laboral cuando los mercados laborales se hacen más precarios y la mayor necesidad de contar con servicios públicos permite que su provisión pueda asociarse selectivamente con el buen comportamiento de los trabajadores (Etxezarreta, 2004). Así, la política social concretizada en planes y programas sociales, crea las condiciones para una fragmentación de las necesidades e intereses de la clase trabajadora.

La experiencia latinoamericana es un buen ejemplo de la forma en que los instrumentos de la política social y no los principios son los que han orientado sus reformas en las últimas décadas. Entre éstos, la focalización, equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado y otros. Una de las mayores transformaciones de la política social en América Latina fue en la seguridad social, específicamente con la privatización de los sistemas de pensiones. Con una perspectiva que cuestiona los objetivos fundados en el modelo del Estado de Bienestar, desde fines de los setenta, los círculos de pensamiento más conservadores promovieron la privatización de la seguridad social con el fin de hacer a los ciudadanos más dependientes de los planes de ahorro privados y desviar sus contribuciones al ámbito financiero.

En América Latina, la privatización de los sistemas de pensiones se inició en Chile el año 1981, bajo una dictadura militar para luego, ser promovida con éxito en otros países por el Banco Mundial (BM) durante los noventa. Sin desconocer la necesidad de un pilar mínimo de responsabilidades sociales, este organismo propone el reemplazo de los regímenes solidarios por los privados y el derecho de quienes realizan mayores aportes a recibir mayores beneficios¹. De acuerdo con Etxezarreta, utilizando una confusa y ambigua mezcla de argumentos —demográficos, carga financiera fiscal y otros— la propuesta del BM sostiene la necesidad de “modernizar”, que no es otra cosa, que privatizar los sistemas de pensiones para resolver las crisis que los afectan.

Los argumentos utilizados para justificar esta necesidad no son concluyentes, lo que lleva a considerar que existen otras razones

¹ Dos documentos del Banco Mundial son importantes en esta línea de argumentación. El primero es *Envejecimiento sin crisis* que plantea las ideas centrales de reforma de los sistemas de pensiones con participación privada (Banco Mundial, 1994). El segundo es el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, que desde una perspectiva liberal centra el desarrollo en el crecimiento del mercado y define las líneas de acción estatales (Banco Mundial, 1995). A pesar que el modelo de reforma propuesto por el BM hace referencia a varios pilares, enfatiza el pilar de capitalización individual, que ha primado en la reforma boliviana.

para insistir en el objetivo de transformar los sistemas de pensiones vinculándolos con el mercado financiero. El flujo elevado y regular de ahorros financieros que los sistemas privados proveen, permite su negociación y la obtención de enormes beneficios, mientras que en los sistemas públicos esto no es posible; por lo tanto, se considera extremadamente conveniente desarrollar y apoyar la expansión de fondos privados de pensiones gestionados por los inversores internacionales, para proveer los recursos necesarios para el desarrollo del mercado de capitales (Etxezarreta, 2004). Desde los ochenta, las políticas nacionales relacionadas con el sistema de pensiones deben ser examinadas bajo estas premisas.

Lo que la privatización hace es transformar el ahorro de los trabajadores para la jubilación en una nueva fuente para la inversión en los mercados de valores. A diferencia de los sistemas solidarios de reparto donde los trabajadores contribuyen a un fondo común a partir del cual se pagan los beneficios de jubilación, el sistema privatizado funciona bajo principios mercantiles, en el que los trabajadores ahorran y acumulan suficiente dinero en sus cuentas individuales durante sus años de trabajo para financiar sus pensiones, asumiendo todos los riesgos de las inversiones y, a la vez, la pérdida de las garantías de que los ingresos por jubilación sean iguales o mayores a los que les proporcionaba el sistema tradicional. En estos términos, la privatización de los sistemas de pensiones ha representado una expropiación masiva de los ahorros previsionales colectivos de las clases trabajadoras en América Latina por parte del sistema financiero representado por Administradoras de Fondos de Pensiones (Russell, 2014).

Desde la década de los ochenta, las llamadas reformas estructurales del sistema de pensiones se presentan bajo diversas modalidades: *i*) sustitutiva (cuando se sustituye el Régimen de Reparto Solidario por el de Capitalización Individual); *ii*) mixta (cuando se suma un pilar de capitalización al pilar de reparto); *iii*) paralela (cuando las personas pueden elegir entre dos sistemas, uno solidario y otro de capitalización). Todas estas formas, incorporan lógicas mercantiles tales como:

i) un beneficio que totalmente o en parte es definido por el mercado, sustituyendo el antiguo beneficio definido por ley; *ii)* la creación de mercados y en ocasiones oligopolios antes inexistentes para gestionar, administrar y proveer los fondos de previsión; *iii)* la transformación de los fondos de ahorro en títulos negociables en bolsas de valores.

La modalidad de capitalización o ahorro individual que fue promovida por el BM, es un esquema que combina algunas o todas las siguientes características: *i)* tiene carácter obligatorio para los trabajadores dependientes y voluntario para los independientes; *ii)* es contributivo y se financia con los aportes de los trabajadores; *iii)* es de contribución definida y la prestación depende del ahorro acumulado en las cuentas individuales; *iv)* tiene administración privada en relación con la capitalización de ahorros y, en algunos casos, respecto a otros fondos previsionales. El Estado pasa a cumplir un rol subordinado como regulador y supervisor de la gestión de las administradoras privadas de los fondos de pensiones.

En estos términos y a diferencia del Sistema de Reparto que se sustentaba en una visión colectivista, la modalidad de capitalización se basa en una visión individualista. Esta filosofía que permea a los nuevos sistemas privatizados elimina todo elemento de solidaridad, desconociendo el papel de la seguridad social como herramienta redistribuidora del ingreso y transformándola en un medio para suministrar recursos al mercado. En tanto se deja de lado la equidad distributiva como objetivo fundamental de la seguridad social, se reduce el rol principal del Estado como garante del ejercicio a un derecho humano como la seguridad social; es más se lo considera innecesario ya que los trabajadores prevendrán los riesgos (o se abstendrán de hacerlo), mediante el ahorro individual que supuestamente poseen como capital personal, pero que en realidad pasa al control del capital financiero (Blackburn, 2002).

Entre las ventajas teóricas atribuidas al sistema de capitalización individual, para éste análisis se destacan las siguientes: *i)* permite contar con recursos para financiar el crecimiento económico; *ii)* mejora la

equidad individual (proporcionalidad entre los aportes del trabajador y el monto que recibe como pensión cuando se jubila); *iii*) incentiva la afiliación de los trabajadores; *iv*) garantiza mejores niveles de pensiones; *v*) elimina o disminuye la cotización empresarial (menores costos laborales); *vi*) aumenta la eficiencia de la administración (reducción de costos); maximiza el rendimiento de la inversión; *vii*) disminuye el nivel de evasión y pago de cuotas; *viii*) presenta menor sensibilidad a la evolución de la relación activos/pasivos y a la interferencia política en su manejo, etc. (Orchando, 2005).

Sin embargo, la evaluación de resultados de las reformas de pensiones lleva a diversos autores a concluir que se realizaron a contramano de los requerimientos estructurales. Por un lado, ajustaron todavía más los beneficios a las cotizaciones individuales en contextos de aumento de desempleo, precarización laboral y avance de la informalidad; por otro, individualizaron el riesgo, aumentaron las edades y/o la densidad de aportes para mejorar las rentas de jubilación (reformas paramétricas) y, en general, profundizaron las inequidades en la región más desigual del mundo (Filgueira, 2006; Uthoff, 2006).

Asimismo, una amplia evidencia empírica que proviene de los estudios nacionales en América Latina muestra que la privatización de las pensiones no logró alcanzar las metas conocidas de la seguridad social de largo plazo: aumentar la cobertura, elevar la calidad de las prestaciones y lograr mayor equidad disminuyendo la desigualdad entre beneficiarios. Tampoco creó las condiciones para asegurar la sostenibilidad de los sistemas, mientras que la rentabilidad está sujeta a la calidad de la gestión de las inversiones y al ciclo económico. En cambio, mientras se elimina la solidaridad intergeneracional y otros mecanismos redistributivos, las administradoras privadas de pensiones, el sistema financiero y los Estados nacionales fueron los más beneficiados con el aprovechamiento de los ahorros de los trabajadores (Orsag y Stiglitz, 1999; CENDA, 2001; CEDLA, 2003; ENS, 2005; Orchardo, 2005).

Estas constataciones expresan la incompatibilidad entre el régimen de acumulación neoliberal y la vigencia de una política social que

promueva mejoras en el bienestar de la población, específicamente desde el ámbito de las pensiones. Además, confirman que las reformas impulsadas por el BM tuvieron como objetivo el desarrollo de los mercados de valores y el aumento de los beneficios del capital financiero, con un enorme costo social para los afiliados al sistema y para la sociedad en su conjunto (Riesco, 2008; Escóbar y Rojas, 2011). Robin Blackburn, se refiere a esta nueva forma de ahorro para la jubilación que se invierte en los mercados de valores como “capital gris o encanecido” (*gray capital*) sobre el que los trabajadores tienen poco o ningún control; una vez que sus ahorros se colocan en estas cuentas, pasan al control del capital financiero (Blackburn, 2002).

De acuerdo con Tricarico, las primeras voces críticas al enfoque ideológico de la reforma estructural de los sistemas de pensiones, se escucharon desde fines de los noventa dentro del mismo BM. Entre otros, el economista Joseph Stiglitz, procuró cambiar el apoyo decidido de esa institución a los sistemas de seguridad social privatizados, desmontando críticamente diez mitos asociados con sus proclamadas ventajas² y llamando a la institución a reconsiderar su enfoque sobre la cuestión.

Si bien Stiglitz reconoció que los problemas que motivaron las reformas de las pensiones eran reales, señaló que los argumentos frecuentemente utilizados para promover cuentas de capitalización individual no siempre encuentran sustento ni en la teoría ni en la práctica, concluyendo que “las autoridades deben adoptar un criterio mucho más dúctil sobre la reforma de las pensiones que el ofrecido por la interpretación común contenida en la propuesta “*Envejecimiento sin crisis*” del BM. Además, dejó en claro que el único modelo promovido hasta entonces por el BM, no servía para los diversos contextos y situaciones en los países de todo el mundo (Tricarico, 2007).

Según este mismo autor, el BM limitó su autocrítica a la necesidad de mejorar los mecanismos de mercado para reparar los problemas

² Al respecto puede consultarse a Orszag y Stiglitz (1999).

pendientes en un sistema privatizado, mejorando la eficiencia y ofreciendo a los trabajadores afiliados y sus familias la mejor protección posible a precios competitivos. Con esto la institución evitó responder a la pregunta inicial que la llevó a promover la reforma de la seguridad social: La cuestión de cómo ampliar la cobertura a todos los adultos mayores (*no solo a los pobres*). Después de una década, finalmente el BM reconoció que los gobiernos deben prestar mucha mayor atención *al papel distributivo que deben cumplir los sistemas nacionales* (Tricarico, 2007)³. Sin embargo, estos son desafíos pendientes en la mayor parte de los países, lo que exige enfrentar nuevas reformas con contenido social, donde los instrumentos se subordinen a los principios fundamentales de la seguridad social, recuperando la función social del Estado.

La privatización del sistema de pensiones en Bolivia

Antecedentes

La seguridad social en Bolivia tiene sus antecedentes en las pioneras experiencias desarrolladas por organizaciones obreras y gremios⁴ que crearon mecanismos solidarios dirigidos a apoyar a las personas de la misma profesión u oficio quienes perdían la capacidad de trabajar a causa de eventos como el desempleo, las enfermedades, la vejez o la muerte y, en consecuencia, la posibilidad de financiar las necesidades vitales de sus familias. La seguridad social, como un sistema universal reconocido por ley a cargo del Estado o de organismos privados aparece mucho después, cuando la clase capitalista temerosa de los conflictos sociales, asimila la experiencia de los obreros como una forma de evitar su rebelión y la pérdida de la fuente de sus ganancias. Como en otros ámbitos de lo social, éste fue un derecho conquistado por las sacrificadas luchas sociales trabajadores (Arze, 2008).

³ Los énfasis al texto fueron colocados por la autora del documento.

⁴ Ferrovianos, sastres, carpinteros, artesanos, etc.

De acuerdo con el mismo autor, en el siglo XIX se emitieron leyes que establecieron el derecho a la jubilación de los funcionarios públicos, financiado mediante el aporte laboral y el subsidio parcial a cargo del Estado, argumentando que se trataba de un reconocimiento a los servicios prestados a la nación. Posteriormente, en las primeras décadas del siglo XX, se ampliaron los mecanismos de protección, tanto en cuestión de prestaciones o cobertura de riesgos, como en la incorporación de nuevos sectores laborales; asimismo, se promulgaron normas como el Seguro Social General y el Seguro de Riesgos Profesionales y se establecieron las prestaciones de salud.

Con la Revolución Nacional en 1952, los trabajadores avanzaron en la conquista de varios derechos, entre éstos el derecho a la seguridad social, a partir de la promulgación del Código de Seguridad Social de 1956, sustentado en los principios de solidaridad económica y social, universalidad en el campo de aplicación y unidad legislativa y de gestión. El Código de Seguridad Social, incluye la protección de las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

En este contexto, nace el Sistema de Reparto (SR) para cubrir las contingencias de vejez, financiado con el aporte tripartito de los trabajadores, empleadores y del Estado, siguiendo un esquema de beneficios definidos o sujetos a requisitos y reglas que determinan el monto de la pensión, independientemente del monto acumulado. El reglamento del Código (1959) determina la estructura orgánica de los entes gestores, define las prestaciones, los derechos y obligaciones de empresas y trabajadores asegurados y las condiciones para adquirir derecho a las prestaciones en los diferentes regímenes (edad, densidad de cotizaciones y tasa de reemplazo a partir del promedio de los últimos salarios imponibles). Asimismo, establece nuevos parámetros para los aportes laborales, patronales y estatales diferenciando por seguros, pero manteniendo cierto equilibrio y racionalidad en su distribución porcentual.

Sin embargo, con el declive del proceso revolucionario y la emergencia de las dictaduras militares, se procedió a desmontar todo el sistema, empezando con la modificación de sus principios generales y los mecanismos de financiamiento. En 1972, durante la dictadura de Banzer, se redujo a menos de la mitad el aporte estatal dispuesto por el Código de Seguridad Social para su financiamiento, en especial en lo que hace al pago de las prestaciones de largo plazo (Cuadro 1). Esta reducción fue la más importante en la historia y marcó el inicio de la paulatina eliminación de los aportes patronal y estatal para el financiamiento de la jubilación de los trabajadores (Arze, 2008).

Antes de la reforma neoliberal, el Sistema de Reparto estaba constituido por un fondo administrado públicamente, el Fondo de Pensiones Básicas (Fopeba), que cubría el 43 por ciento de la pensión de los jubilados y un sistema de fondos complementarios (Foncom) privados gestionados por instituciones organizadas y administradas por los trabajadores en las diferentes ramas de actividad; éstos fondos cubrían el 57 por ciento adicional de la jubilación percibida por los beneficiarios y, en el momento de la reforma, estaban conformados por 34 planes en 24 fondos complementarios sectoriales (mineros, ferroviarios, trabajadores petroleros, etc.), además de ocho fondos de pensiones para empleados universitarios que cubrían beneficios de seguridad social de corto y largo plazo y dos fondos de seguros para jubilación y salud para los empleados bancarios y la Policía (Arze, 2008).

Hacia mediados de los noventa, el sistema público de reparto vigente desde 1956 presentaba enormes deficiencias en cuanto a su configuración, cobertura, calidad de las prestaciones y sostenibilidad⁵, lo que llevó a plantear su reforma integral, sin embargo, no se había llegado a demostrar que estaba al borde de la quiebra. En 1996, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, asumió la decisión política de avanzar en una reforma estructural del sistema, adoptando una

⁵ Relación activo-pasivo muy baja, insuficientes reservas financieras de los entes gestores, evasión y morosidad en la cotización, discrecionalidad y falta de transparencia en la calificación de rentas, etc.

Cuadro 1
Bolivia: Aportes patronal, laboral y estatal en el sistema de pensiones
1956-1996

Año	Patronal			Laboral			Estatal	Total
	FVM	RP	Total	FVM	RC	Total		
1956			21%	5%		10%	1-5%	32-36%
1972			4%			3,5%		7,5%
1987	3,5%	1,5%	5%	5%	1,71%	5%	1%	11%
1990	3,5%	2,5%	6%	6%		6%	1,5%	13,5%
1996		1,7%	1,71%	10,5%		12,21%		13,91%

FVM=Fondo de Vejez y Muerte; RP= Riesgo Profesional; RC=Riesgo Común.

Fuente: Código de Seguridad Social, Ley 924; Ley 1141; Ley 1732; DS.21637; DS.22578.

Elaboración: CEDIA.

filosofía inscrita en la lógica mercantil impulsada por el BM, en medio de la resistencia y movilización de los trabajadores.

La reforma estructural privatizadora de 1996

La reforma estructural del sistema de pensiones en Bolivia fue presentada como una necesidad social, con argumentos que se apoyaban en los problemas que se registraban en las últimas décadas y sus ventajas para desarrollar el mercado de capitales en el país⁶. El nuevo régimen, adoptó como esquema único a la capitalización, sustituyendo el Sistema de Reparto (SR), por el Sistema de Seguro Obligatorio (SSO) de ahorro individual. Hasta ese momento, Bolivia fue uno, entre 12 países del mundo, que encararon la reforma bajo esta modalidad radical (Tricarico, 2007).

El nuevo sistema eliminó el aporte patronal y estatal estableciendo como única responsabilidad del Estado el pago de una compensación por las cotizaciones (CC) realizadas en el anterior sistema de reparto. Incluso el pago por concepto de pensiones mínimas pasó a financiarse con los aportes de los propios trabajadores⁷, lo que hace a la reforma boliviana más radical que la chilena que fue paradigmática en el mundo. El SSO boliviano tiene carácter obligatorio para todos los trabajadores que presten servicios remunerados a otra persona, natural o jurídica, mientras que los trabajadores independientes, artesanos, campesinos, gremiales y otros, pueden solicitar su incorporación siempre que asuman a su cargo la totalidad de las cotizaciones (Ley 1732)⁸.

⁶ Revista Business Bolivia (1995), discurso del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en el Seminario “*Importancia del desarrollo del mercado de capitales y fondos de pensiones*”, citado por Julio García, CEDLA, La Paz, 2003.

⁷ El financiamiento de la pensión mínima en el SSO proviene del 20% de las recaudaciones laborales y patronales por concepto de Riesgo Común y Riesgo Profesional y de los aportes de los trabajadores dependientes que ganan más de 60 salarios mínimos (10% sobre la diferencia con el total ganado).

⁸ Los trabajadores dependientes deben aportar mensualmente el 10% del total ganado para el Seguro de Vejez; 1,71% para el Seguro de Invalidez y Muerte por Riesgo Común y 0,5% por concepto de comisión para la AFP. Los trabajadores independientes tienen la opción de realizar este aporte voluntariamente.

El funcionamiento del SSO quedó en manos de entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) cuyos objetivos son propios de las entidades lucrativas y no la defensa de la seguridad social. El nuevo sistema contempla los mismos beneficios que el antiguo: vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales, todos gestionados por solo dos AFP⁹.

El tránsito radical desde un esquema solidario de reparto a otro de capitalización individual tuvo lugar en el contexto de la llamada capitalización de las empresas estratégicas del Estado, que no fue otra cosa que su privatización. Dejó atrás la función social del Estado como garante del ejercicio del derecho humano a la seguridad social, para cumplir un rol subsidiario como regulador y supervisor de los fondos privados de pensiones, quedando a cargo del costo de la transición Compensación de Cotizaciones (CC).

Como en todo el proceso de privatizaciones, la reforma fue implementada con un alto contenido discursivo: aseguraba eficiencia, sostenibilidad, mayor rentabilidad y hasta mayor cobertura. Para su aprobación, se reprimió y desmovilizó a las organizaciones laborales, se utilizó el mecanismo del rodillo parlamentario de los partidos neoliberales y, lo más importante, se la encubrió con la creación del Bonosol¹⁰, para ganar legitimidad ante algunos sectores de la población, que pocas veces o nunca recibieron algún beneficio del Estado. Las críticas de fondo al nuevo sistema de pensiones, no pudieron crear una corriente de opinión pública que interpele su contenido. Cotidianamente las AFP privadas mostraban que el dinero de los aportantes se acumulaba en sus cuentas individuales, pocos hablaron de la eliminación del aporte tripartito, de la baja cobertura, de los engorrosos

⁹ Dada la reducida población incorporada en el sistema al momento de la reforma se evitó que el volumen del negocio fuera atractivo para las AFP. Así según el año par o impar de nacimiento de los afiliados al SR, todos fueron traspasados "equitativamente" al SSO a través de una de las administradoras.

¹⁰ Un bono mensual a todas las personas de 65 años y más, financiado con los dividendos de la capitalización de las empresas estatales, que temporalmente coincidió con la reforma del Sistema de Pensiones.

trámites para acceder a una renta, de los altos costos fiscales de la transición al nuevo sistema o de las elevadas utilidades que retienen las AFP (Arze, 2008)¹¹.

Resultados del Seguro Social Obligatorio y resistencia de los trabajadores

Entre los objetivos que se pretendía alcanzar con la reforma destacan tres: *i)* ampliar la cobertura a un mayor número de trabajadores, incluyendo a los independientes; *ii)* elevar y mantener el nivel de las prestaciones, en particular, de las jubilaciones y *iii)* lograr la sostenibilidad financiera basada en el autofinanciamiento, transparencia y eficiencia de las inversiones y la capacidad para fortalecer el mercado de valores. Desde las primeras evaluaciones realizadas por el CEDLA, se demuestra empíricamente el fracaso de la reforma con relación a los tres objetivos propuestos, develando su carácter financiero antes que social, no se mejoró la cobertura ni la suficiencia de las prestaciones, mientras que la sostenibilidad del sistema se encontraba amenazada por las obligaciones contraídas por el Estado para el pago de la CC a los cotizantes en el anterior sistema¹².

Frente al fracaso de la reforma para enfrentar los problemas estructurales de la seguridad social de largo plazo, los trabajadores comenzaron a cuestionar sus resultados realizando movilizaciones y exigiendo la derogación de la Ley 1732 de capitalización individual que instaló el SSO. En un escenario conflictivo, en 2007 el gobierno

¹¹ Fue también un momento de ruptura de la solidaridad de clase. Se estima que más de 25.000 aportantes al SR fueron afectados en sus expectativas de jubilación por la reforma radical. Algunos tenían la densidad de aportes establecida pero, no cumplían con la edad establecida o viceversa; otros, habiendo dejado de trabajar por falta de fuentes de empleo, no pudieron completar los requisitos exigidos para iniciar los trámites respectivos hasta el 31 de diciembre de 2001, quedando en el camino sin poder jubilarse. Los afectados, organizados bajo el denominativo de "Generación Sándwich", llevaron adelante un sinnúmero de negociaciones y medidas de presión por más de seis años, logrando soluciones que se resumen en el acceso a rentas extremadamente bajas, después de largos años de espera para acceder a una pensión.

¹² Al respecto puede verse el artículo de Carlos Arze en: Debate Social N° 2, CEDLA (2003).

de Evo Morales dispuso un conjunto de medidas paramétricas¹³ que modificaron aspectos de la normativa vigente, manteniendo intacto el espíritu del SSO.

Se redujo la edad de la jubilación de 65 a 60 años para hombres y mujeres. Además, en reconocimiento de las especificidades del trabajo de las mujeres y de los trabajadores mineros, se establece un tratamiento especial para ambos grupos. Así, se reconoce para las mujeres que hubiesen tenido hijos, el derecho de reducir la edad de jubilación a razón de un año por cada hijo, hasta un máximo de tres hijos. Para las mujeres que ya hubiesen cumplido la edad de 58 años, este derecho se define bajo la forma de un incremento del número de cotizaciones al sistema: por cada hijo, se reconocerá el equivalente a un año de aportes adicionales. En el caso de los trabajadores mineros, se establece la edad de 56 años como norma general, pero se reconoce una reducción adicional de un año por cada dos años de trabajo en labores de interior mina hasta un máximo de cinco años, con lo que la edad de jubilación podría reducirse a 51 años.

Asimismo, se establece la pensión mínima nacional por un monto de 566 bolivianos (actualizable anualmente con la variación de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), para los trabajadores que hubieran calificado menos de ese monto a la edad de 60 años y luego de haber realizado 180 aportaciones (15 años) y, se dispuso la devolución total o parcial de los aportes realizados por los trabajadores independientes y estacionales (zafreiros, castañeros, sirringueros, etc.), con “posibilidad de su restitución a futuro”, es decir, una vez que sus ingresos les permitan contar con recursos para volver a cotizar.

Estas modificaciones acordadas entre el gobierno y la COB, fueron presentadas como un retroceso de la reforma neoliberal, siendo que no alteran el espíritu ni la lógica de la misma: el trabajador seguirá accediendo a una renta jubilatoria si su ahorro individual —en manos

¹³ Estas modificaciones están contenidas en la Ley 3785 de 2007 y su decreto reglamentario D.S. 29423.

de las Administradoras de Fondos de Pensiones— se lo permite. En realidad, la posibilidad de mejorar la cobertura y la suficiencia de las prestaciones en el esquema de capitalización individual con disposiciones paramétricas es inalcanzable para la mayor parte de los trabajadores. Así, la reducción de la edad puede favorecer el acceso a la jubilación, pero afecta sensiblemente el nivel de las rentas o pensiones, por cuanto los ahorros previsionales se distribuyen en un mayor número de años en función de las tablas de expectativa de vida adoptadas¹⁴.

De igual manera, la pensión mínima nacional —que busca compensar las reducidas rentas a las que califican las personas debido a sus bajos salarios y/o a una menor densidad de cotizaciones— fue fijada en un nivel extremadamente bajo, equivale a menos de la mitad del costo de una canasta normativa alimentaria, lo que prolonga las precarias condiciones de vida de sus titulares durante la vejez.

Por último, la norma relativa al retiro parcial o total de los aportes realizados por los trabajadores independientes y estacionales estuvo dirigida a promover su salida del SSO y su virtual exclusión del derecho a la jubilación. Una vez retirados sus ahorros es por demás evidente que no tendrán ninguna capacidad de restituirlos en el futuro¹⁵; entretanto, se libera a las AFP del manejo de aportes de pequeña cuantía, así como al Estado y los empresarios de cualquier obligación social con estos grupos de trabajadores.

En definitiva, un amplio segmento de los trabajadores que en su vida activa *i)* no tuvieron una relativa estabilidad laboral; *ii)* se retiraron del mercado laboral a menor edad por la imposibilidad de encontrar un nuevo empleo; *iii)* tuvieron salarios bajos en su vida activa o *iv)* trabajaron como independientes en actividades que generan bajos

¹⁴ El parámetro de expectativa de vida en el SSO es de 83 años para las mujeres y 82 años para los hombres, se ha evidenciado que no responde a la realidad del país.

¹⁵ Esto sucedió en el caso de las y los trabajadores del beneficiado de la castaña en Riberalta, Beni cuyos ingresos bajos y temporales eran insuficientes para garantizar el acceso a la jubilación después de 35 años de trabajo. Se acogieron a la devolución de sus aportes y nunca volvieron a afiliarse en el sistema.

ingresos, enfrentaron mayores riesgos de desprotección social al llegar a la edad de retiro, por cuanto el SSO no les permitía contar con una pensión de jubilación suficiente para cubrir sus necesidades esenciales.

En efecto, luego de 12 años de la implementación del SSO incluyendo las modificaciones paramétricas señaladas, las evidencias sobre sus resultados en términos de la cobertura o proporción de trabajadores cotizantes del sistema, así como de la suficiencia o nivel de las pensiones de vejez, mostraban una vez más que la opción por la capitalización individual no era el esquema adecuado para resolver los problemas de la seguridad social de largo plazo en Bolivia. A continuación se analizan estas dos cuestiones¹⁶.

El espejismo de una mayor cobertura del sistema privado SSO

La principal limitación del SSO en Bolivia consiste en la reducida ampliación de su cobertura tanto en términos de la población afiliada como la cotizante. Cuando el sistema comenzó a funcionar en 1997 la afiliación fue obligatoria para los antiguos asegurados y los nuevos trabajadores. Hasta el 2009, el número de afiliados en el SSO aumentó casi cuatro veces (1,2 millones), pero seguía representando solo la cuarta parte de la población económicamente activa (PEA). Lejos de las ventajas proclamadas de la capitalización individual, el SSO no pudo extender su cobertura a los trabajadores independientes, tanto por los ingresos bajos que la mayoría obtiene por sus actividades que limita la posibilidad de destinar una parte al ahorro previsional¹⁷, como por las características del propio sistema.

Además, buscando maximizar sus ganancias las AFP no mostraron interés en administrar fondos de pequeña cuantía —debido a sus costos elevados con relación a las utilidades que pueden generar— razón por la cual, no promovieron su afiliación. En 2009, el 0,4% de

¹⁶ Sus resultados en términos de financiamiento y sostenibilidad se examinan en otro apartado.

¹⁷ De acuerdo con la AIOS, el 2004 el salario promedio cotizante del Sistema de Capitalización Individual en Bolivia era de 313 dólares, en tanto que el ingreso promedio de los trabajadores independientes del sector informal era de 127 dólares.

este grupo de trabajadores se había afiliado al sistema pero, apenas el 45% eran cotizantes regulares (Cuadro 2).

Ese año, para obtener una pensión se requerían 120 cotizaciones como mínimo, sin embargo, gran parte de los afiliados no eran aportantes regulares en el sistema. El porcentaje de cotizantes alcanzaba a menos de la mitad de los afiliados (45%), con pocas variaciones en el tiempo. En 2009, el número de cotizantes con posibilidades de contar con una renta de vejez era de 567.652 personas. Esta baja cobertura está asociada con un mercado laboral donde el empleo asalariado formal es relativamente pequeño (36%), frente al peso creciente del sector informal compuesto mayoritariamente por trabajadores por cuenta propia, además de los asalariados en empresas de reducido tamaño que operan al margen de la legislación laboral (64%).

A lo anterior, se suma la creciente inestabilidad laboral impulsada por la adopción de políticas flexibles en materia de gestión de la fuerza de trabajo que repercute directamente en la baja regularidad de las contribuciones, especialmente entre las mujeres ocupadas bajo relación de dependencia. En efecto, en este marco de limitada cobertura del SSO se reproduce la desigualdad de género en el mercado de trabajo, puesto que solo 3,5 de cada 10 aportantes eran mujeres en 2009 (Cuadro 2).

De esta manera, el índice de cobertura efectiva en el SSO¹⁸ con pequeñas mejoras se mantuvo en un nivel muy bajo con respecto a la población total (5,9%) y la PEA (11,7%), mientras que Bolivia permaneció en el último lugar en el rango de cobertura en la región (CEPAL, 2013). Desagregando esta medición, se observa que la cobertura efectiva de los trabajadores asalariados alcanzaba al 28,6%, menos que el año inicial y a un insignificante porcentaje de los independientes (menos del 0,4%) por cuanto no todos los afiliados aportan¹⁹.

¹⁸ Aportantes o cotizantes sobre la población total, población activa, asalariada e independiente.

¹⁹ Los anteriores indicadores, permiten una aproximación sólo parcial al tema de la cobertura, en la medida en que no revelan información acerca de la calidad de la misma en términos de la densidad total de las cotizaciones o su promedio anual ni de las características de los trabajadores aportantes, entre otros, su nivel socioeconómico.

Cuadro 2
Bolivia: Cobertura del Sistema de pensiones, 1997-2009

	1997		2009		1997-2009
Concepto	Reparto (SR)	Aportantes/ Población (%)	Capitalización (SSO)	Aportantes/ Población (%)	Crec. Anual promedio (%)
Afiliados	328.884		1.262.259		11,2
Afiliados/PEA	9,4		26,0		
Aportantes	328.884		567.652		4,5
Asalariados	328.884		556.225		4,4
Independientes	–		11.427		
Población total (PT)(1)	7.862.844	4,2	9.552.560	5,9	1,6
Población activa (PEA)	3.514.691	9,4	4.852.700	11,7	2,7
Asalariados	1.022.775	32,2	1.945.447	28,6	5,4
Independientes	2.491.916	–	2.907.253	0,4	1,3
Aportantes/afiliados %	100,0		45,0		
Mujeres/aportantes	30,0		35,0		

(1) En 2009, la PT fue corregida con base en la tasa de crecimiento intercensal 2001-2012.

Fuente: Anuario Estadístico 2012, INE (2013); Encuesta Nacional de Empleo III, INE (1997); Compendio estadístico a diciembre de 2010, APS (2011); Censo Nacional de Población y Vivienda (2012); Boletín del Sistema Integral de Pensiones, Año 1 N° 1, APS (2013).

Elaboración: CEDLA.

En definitiva, con la reforma privatizadora de los noventa, cerca del 88% de la fuerza laboral boliviana seguía excluida del derecho a la seguridad una década más tarde.

Estado de la jubilación y nivel de las pensiones

La calidad de las prestaciones en el régimen de capitalización individual está relacionada con la densidad de cotizaciones en el sistema de pensiones (número total de aportes) y los niveles salariales de los asegurados durante su vida laboral. Uno de los supuestos implícitos es que el mercado de trabajo genera ocupaciones estables, adecuadamente remuneradas y trayectorias laborales continuas que permiten a los trabajadores ahorros previsionales regulares y suficientes. Más aún, supone que los trabajadores independientes pueden generar ahorros suficientes para cotizar regularmente en el sistema y con una densidad de aportes que les garantice una jubilación digna. Nada más ajeno a la realidad del funcionamiento actual de los mercados de trabajo y específicamente en Bolivia, lo que incide en un bajo nivel de suficiencia de las pensiones de jubilación en el SSO.

El SSO no estableció edad de jubilación, sino una tasa de reemplazo equivalente a un porcentaje del salario base o cotizable. Para lograr la jubilación, exigía que la CC por los aportes al anterior sistema por sí sola o sumada al monto acumulado en las cuentas individuales de las AFP, cubran al menos el 70% del salario base (promedio del total ganado de los últimos cinco años); sin embargo, si el salario base crece, porque se producen aumentos salariales o mejora la posición ocupacional del trabajador durante el período de referencia, la oportunidad de jubilarse se aleja debido a que el porcentaje exigido se hace más difícil de alcanzar con el capital individual disponible. De esta manera, el nuevo sistema de capitalización marginó de la posibilidad de jubilarse a un elevado porcentaje de los trabajadores que no pudieron ahorrar lo suficiente para cumplir con los requisitos exigidos.

Existen dos grupos de trabajadores jubilados en Bolivia: *i)* los que aportaron al anterior sistema de reparto que tuvo vigencia hasta 1996 y *ii)* los que fueron transferidos al nuevo sistema de capitalización individual (SSO), con el reconocimiento de sus aportes previos bajo la modalidad de CC. Hasta el 2009, la mayor parte de los jubilados accedió a una pensión en el marco del antiguo sistema de reparto. Las jubilaciones en el sistema de capitalización individual recién comenzaron a efectivizarse alrededor de 2006, alcanzando solo a las personas que cumplían los requisitos exigidos para hacerlo con su CC y sus ahorros acumulados en el nuevo sistema. Se había roto el principio de solidaridad inter-generacional y con esto se iniciaba un proceso de discriminación en el acceso a la jubilación.

A finales de ese mismo año, el número de jubilados titulares a nivel nacional era de 151.824 personas²⁰ de las cuales solo 26.245 (17,3%) pertenecía al sistema de las AFP. Considerando el total de jubilados, ese año solo representaban el 17,5% de la población de 60 años y más, lo que indica la persistente baja cobertura del sistema previsional en el país. En este escenario, las mujeres representaban el 21,9% de todos los jubilados y un porcentaje menor entre los jubilados del SSO (17,9%), incluso por debajo de su participación como cotizantes en el sistema; además estaban sobre-representadas en el grupo de personas con el pago de una pensión mínima (Cuadro 3).

Mientras que todo el sistema gira alrededor de las cuentas de ahorro individual, se margina de la jubilación a los trabajadores cuyas condiciones laborales les impiden adaptarse a este esquema único. En realidad quienes pudieron acogerse a la jubilación en el SSO fueron por un lado, las personas que tuvieron salarios elevados y continuidad laboral en el sistema de reparto (mayor densidad de aportes), cuya CC les permitía cumplir con los requisitos del SSO (70% del promedio salarial); por esta razón un porcentaje elevado de los jubilados del SSO, obtuvo rentas superiores a los 1.200 bolivianos (59,9%), en contraste

²⁰ Ese año los jubilados con relación a la población de 60 años y más eran el 17,5%.

Cuadro 3
Bolivia: Jubilados titulares por sexo, 2009

Sistema	Total	Porcentaje	Hombres	Mujeres	Mujeres %
Total	151.824	100,0	118.611	33.213	21,9
S. Reparto	125.579	82,7	97.072	28.507	22,7
S. SSO	26.245	17,3	21.539	4.706	17,9
SSO Pensión Mínima	1.762		1.215	457	25,9

Fuente: SENASIR (2009); AFP (2010).

Elaboración: CEDLA.

con los jubilados del SR cuyas rentas se concentran en montos iguales o inferiores a 1.200 bolivianos (Gráfico 1). Por otro lado, las personas que calificaron rentas ínfimas y, por lo tanto, pudieron acogerse al pago de una pensión mínima.

Anualmente, el 30% de los jubilados titulares del SSO que ya no podían cotizar al sistema por haber perdido su empleo o por haber disminuido drásticamente sus ingresos, accedió a este beneficio accigiéndose al pago de una pensión mínima, es decir, al costo de reducir su renta a un monto muy por debajo del valor de los bienes y servicios necesarios para asegurar su subsistencia y la de su familia.

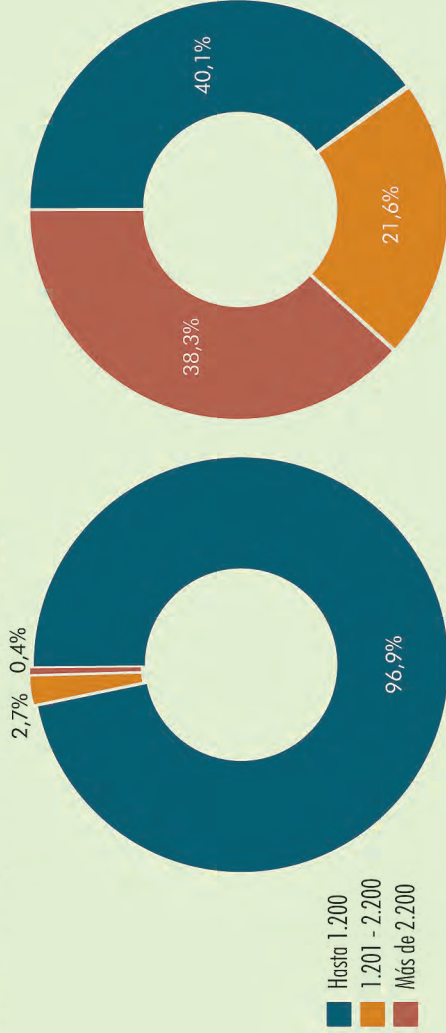
Muchos trabajadores que aportaron durante décadas al sistema de pensiones no solicitaron su jubilación pese a tener más de 60 años, debido a que con las reglas actuales las AFP les calificaron rentas bajas, incluso inferiores al 50% de sus salarios de referencia, tanto por la eliminación del aporte tripartito, como por el bajo rendimiento de los fondos acumulados en las cuentas individuales. Esta situación sigue afectando hasta ahora a los trabajadores de los servicios estatales en edad de jubilación, quienes vienen prolongando su vida laboral esperando otro momento propicio para jubilarse.

Otra consecuencia de la capitalización individual ha sido la ampliación de las brechas salariales existentes en el mercado del trabajo al pasar al sistema de pensiones. Dado que existen distintas densidades de cotización y capital acumulado, los montos de las pensiones tendieron a diferenciarse según sexo, nivel de ingreso y relación de dependencia, entre otros factores. Las brechas laborales de ingreso por sexo se reflejan en niveles de pensiones todavía más bajos para las mujeres, tanto por la calidad de sus cotizaciones (menor densidad y cuantía), como por el cálculo basado en una mayor esperanza de vida para éstas.

En síntesis, el SSO o esquema de capitalización individual no avanzó en la consecución de los resultados propuestos, por el contrario, empeoró la cobertura, generó una fuerte discriminación en la calidad de las prestaciones y agravó las desigualdades de género.

Gráfico 1

Bolivia: Monto promedio de pensiones, 2009



REPARTO (PORCENTAJE)

SSO (PORCENTAJE)

Fuente: SENASIR (2009); AFP (2010). Elaboración CEDLA

La reducción general en el nivel de protección social otorgada a los trabajadores dio lugar a la emergencia de nuevas protestas sociales de los trabajadores demandando la abrogación de la ley de pensiones 1732 de 1996 y su reemplazo por un nuevo régimen basado en principios solidarios y redistributivos capaces de asegurar el bienestar de los trabajadores en la vejez.

El nuevo Sistema Integral de Pensiones de 2010: ¿Re-reforma o ajustes en los márgenes?

La calidad de las jubilaciones en el SSO, alertó a los trabajadores del mayor riesgo de caer en la pobreza durante la vejez, de manera que el descontento y la resistencia fueron más allá de las demandas por la derogación de la Ley 1732 que sustituyó al régimen de reparto por el de capitalización individual. En 2008, cuando el gobierno se disponía a incorporar nuevas reformas paramétricas al SSO, las organizaciones afiliadas a la Central Obrera Boliviana (COB), elaboraron y presentaron al gobierno una propuesta alternativa para la re-reforma del sistema de pensiones que reivindicaba la reposición de un enfoque basado en la solidaridad inter-generacional y en los principios que fundamentaron la creación de la seguridad social en el pasado.

La propuesta, todavía con omisiones y deficientes proyecciones, planteaba mecanismos como el financiamiento tripartito, la garantía de tasas de reemplazo equivalentes al 70% del salario promedio de los últimos 24 meses y reajustes anuales de las pensiones con base en el incremento salarial determinado oficialmente, entre otros. Sin embargo, esta iniciativa quedó en el camino debido a la falta de voluntad política gubernamental y a su escasa difusión entre los propios trabajadores, lo que se tradujo en un débil respaldo para su negociación.

En un escenario de correlación de fuerzas totalmente adverso para la exigibilidad de derechos de los trabajadores en Bolivia, el gobierno apostó más bien por modificar parcialmente el sistema de capitalización individual vigente desde 1996 (SSO), buscando atenuar el fracaso de la reforma privatizadora y controlar el creciente conflicto

social. Los trabajadores resistieron por mucho tiempo la aprobación de la reforma gubernamental en la Asamblea Legislativa cuestionando la permanencia de su orientación mercantil y financiera, no pudiendo lograr su cometido por la complicidad de las burocracias sindicales de la COB y de algunas organizaciones matrices con la propuesta del gobierno. En diciembre de 2010, se impuso a los trabajadores la Ley del Sistema Integral de pensiones (SIP) o Ley 065, presentada como una nueva reforma que dejaba atrás la lógica mercantil del sistema (Escóbar y Rojas, 2011).

Orientación y características del Sistema Integral de Pensiones²¹

El nuevo Sistema Integral de Pensiones (SIP) se presenta a la sociedad boliviana con un supuesto carácter solidario y universal. Sin embargo, en lo fundamental el SIP mantiene las principales características de la reforma privatizadora de 1996: *i)* preserva el esquema de capitalización individual como régimen contributivo y base del sistema; *ii)* incorpora un régimen semi-contributivo creando un fondo “solidario” destinado a mejorar las rentas bajas de los jubilados en el esquema de capitalización individual con sujeción a una escala preestablecida y *iii)* incorpora la Renta Dignidad como Régimen No Contributivo del sistema, manteniendo sus características de bono asistencial para las personas de 60 años y más, que se paga con impuestos generales y específicos y dividendos de las empresas capitalizadas, creando la imagen de la cobertura universal del SIP. Por último, recuperando la demanda de los trabajadores respecto a un rol estatal en el funcionamiento del sistema, norma la creación de una Gestora Pública para su administración.

En estos términos, el SIP mantiene la lógica y el espíritu individualista del fracasado SSO, destierra el carácter tripartito de los aportes para la jubilación, favoreciendo una vez más a la reducción de los costos

²¹ Este acápite ha sido extractado del artículo de Carlos Arze “*Nueva Ley de Pensiones. Continuidad de la política neoliberal*”, separata publicada en La Razón, 02/12/2012).

laborales²². En el SIP, el aporte patronal se restringe al financiamiento de riesgos profesionales y de una parte del Fondo Solidario en proporciones menores que las vigentes en el sistema de reparto, mientras que el aporte estatal sigue circunscrito al financiamiento de las rentas en curso del sistema de reparto simple (CC) y del Régimen No Contributivo para el pago de la Renta Dignidad, con base en impuestos generales y específicos. Por otro lado, mantiene la contratación de entidades aseguradoras para Riesgo Laboral (Riesgos Profesionales), Riesgo No Laboral (Riesgo Común) y Riesgo No Laboral para los trabajadores independientes.

Como en todo sistema privado de pensiones, el cálculo de la renta en el SIP (valor monetario del “salario diferido”), sigue basado en el principio de la “recuperación individual” y no en el principio que caracteriza a la seguridad social basada en la “media matemática de los riesgos”, que implica la solidaridad de clase por la que los trabajadores activos aportan para la renta de los pasivos. Esto significa que para el cálculo del monto de la renta de jubilación, el sistema prioriza los criterios de ahorro acumulado y la expectativa de vida del trabajador y de sus dependientes, descartando toda consideración sobre el monto de pensión necesario para la reproducción de la fuerza de trabajo durante la vida del trabajador jubilado y de su familia en condiciones dignas.

Asimismo, otros cambios dispuestos por la ley 065 (disminución de la edad de jubilación de 60 a 58 años y hasta 50 en el caso de los mineros, fijación de una pensión mínima con 10 años de aportes, pensión solidaria, etc.), varios de los cuales, respondieron a demandas de sectores laborales afines al gobierno, no alteraron la orientación financiera del sistema y, en varios casos, ratifican los cambios paramétricos ensayados por el SSO.

²² La eliminación del aporte tripartito que caracterizaba al anterior sistema de reparto es también un retroceso con relación a lo establecido por las normas internacionales de la OIT en la primera mitad del siglo XX, en cuanto a la concurrencia del aporte laboral, patronal y estatal en el financiamiento de la seguridad social.

El SIP incorpora como novedad el régimen semi-contributivo que sigue teniendo como base a la capitalización individual. Dispone el pago de una Pensión Solidaria de Vejez (PSV), que no garantiza un incremento equitativo y general de las pensiones. La PSV es un monto adicional denominado “fracción solidaria” que se suma a la renta calculada sobre la base del ahorro acumulado por el trabajador, en función de determinadas escalas basadas en montos mínimos y máximos, densidad de aportes y otros requisitos dispuestos por la ley, financiada con recursos del Fondo Solidario.

Este régimen, no es más que un intento de remozar o de hacer más presentable el sistema de capitalización individual para preservarlo. La pensión solidaria está subordinada a la capitalización individual, ya que sin este ahorro acumulado, no puede efectivizarse. Por otro lado, su cobertura es limitada pues, por ejemplo, sólo los trabajadores que bajo la modalidad de capitalización individual alcanzan una renta referencial menor al 60% de su promedio salarial después de 20 años de aportes, pueden acceder a la “solidaridad”, de lo contrario se jubilarán con la renta que les calcule el sistema.

Los límites solidarios o montos mínimos o máximos referenciales para el pago de la pensión solidaria de vejez son establecidos en una tabla en función al número de años o densidad de aportes (10 a 35 años), con una escala ascendente que parte de 576 bolivianos luego de 10 años y llega a un máximo de 3.200 bolivianos a los 35 años o más, elevándose a 4.000 bolivianos para el caso de los mineros, como trato especial por su desempeño laboral en actividades riesgosas. Estos niveles eran menores, pero fueron modificados después de una nueva demanda interpuesta por las organizaciones laborales, una vez comprobada la insuficiencia de la pensión solidaria para mejorar las rentas de la mayor parte de los jubilados en el SIP.

De acuerdo a ley, los recursos provendrán del llamado Fondo Previsional Integral (Fondo Solidario) compuesto por el 20% mensual proveniente de las primas de Riesgo Común y Riesgo Profesional de los trabajadores; el aporte adicional del 0,5% mensual del total ganado de

los trabajadores afiliados; el 3% de aporte patronal sobre el total ganado de sus asegurados dependientes y, el saldo, de los recursos de la Cuenta Básica Previsional a cargo de las AFP, además de la contribución entre el 1% y 10% calculado sobre la diferencia de los ingresos de los trabajadores dependientes y personas naturales que ganan más de 20 hasta 60 salarios mínimos y, otras fuentes a ser establecidas, sin “comprometer los recursos del Tesoro General de la Nación” (Art.87, Ley 65).

En consecuencia, una parte importante de los recursos para el pago de la pensión solidaria provendrá nuevamente de los propios trabajadores (fondos de riesgo y nuevos aportes), puesto que las otras fuentes son inciertas o de poca cuantía, particularmente aquellas que podrían venir de los trabajadores con mayores ingresos (aproximadamente dos por ciento de los aportantes) o de otras fuentes previstas como son las contribuciones de personas naturales, no se han hecho efectivas. Lo cierto es que nuevamente se libra de responsabilidades al Estado e impone a los empleadores un reducido porcentaje de contribuciones, esta vez, no para sus trabajadores, sino para el Fondo Solidario.

La creación de la Gestora Pública es solamente un cambio formal ya que en el esquema de capitalización individual las administradoras pueden ser públicas o privadas, pero cumplen las mismas funciones de las actuales AFP; además, a más de tres años de la vigencia del SIP las AFP privadas siguen gestionando los ahorros de los trabajadores obteniendo grandes beneficios por concepto de comisiones y utilidades. En estos términos, el SIP, denominado “nuevo sistema de pensiones”, preserva también la naturaleza financiera de la reforma promovida por el BM dirigida a fortalecer los mercados de capitales con los ahorros de los trabajadores.

Por último, la incorporación de un Régimen No Contributivo de un bono asistencial de mínima cuantía denominado actualmente Renta Dignidad²³ como otro pilar del SIP sin ninguna relación con

²³ Creado como Bonosol en 1996, actualmente se paga a más del 97% de la población destinataria. El monto de la Renta Dignidad el 2013 era de 200 y 150 bolivianos mensuales para personas que no tienen una pensión en el sistema y para los jubilados, respectivamente.

los dos anteriores, busca situar en el imaginario público la idea de la universalidad del sistema de pensiones, por cuanto se destina a todas las personas de 60 años y más. De hecho, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se encargó de hacerlo, destacando que Bolivia habría alcanzado una “cobertura jubilatoria” universal, colocándose a la cabeza de los países latinoamericanos, que en conjunto presentaban una cobertura promedio de 62,5%. Mientras tanto, la proporción de la población adulta mayor que recibe una pensión de jubilación por derecho propio en los regímenes contributivo y semi-contributivo es la más baja de la región. El mismo informe del BID marca esta paradoja señalando que en 2013, sólo 15,5% de quienes tenían empleo en Bolivia aportaba a la seguridad social, mientras que el promedio en América Latina era de 44,7%²⁴.

Balance de los primeros años del Sistema Integral de Pensiones

En este apartado se evalúan los resultados de la aplicación del SIP con referencia a los dos aspectos centrales que afectan al bienestar de los trabajadores: *i*) la cobertura del sistema y *ii*) la calidad de las prestaciones. Dos aspectos que las modificaciones incorporadas pretenden resolver.

Más afiliados, menos cotizantes: la universalidad en debate

La realidad del vínculo entre un mercado de trabajo que limita severamente el acceso y/o la continuidad de las contribuciones al sistema de pensiones, siguió excluyendo del derecho a la seguridad social tanto a un elevado porcentaje de los trabajadores dependientes como a la mayoría de los independientes. Si la cobertura universal

Este monto equivale, en el mejor de los casos a dos salarios mínimos por año, es decir, 2.400 bolivianos un monto extremadamente bajo.

²⁴ La Razón, 30 de octubre de 2013, “*Bolivia está por encima de Argentina, Brasil y Chile en cobertura previsional de personas de la tercera edad*” www.la-razon.com/economia/Bolivia-Argentina-Brasil-Chileprevisional_0_1933606689.html

fue imposible de lograr en el contexto del Estado de Bienestar, su probabilidad es todavía más remota dentro de un esquema de capitalización individual que solo puede abarcar a una parte de los asalariados estables del sector formal. La información disponible para el 2012 resume esta situación.

En el marco del SIP, la afiliación siguió aumentando hasta superar los 1.5 millones de personas, manteniendo la proporción de dos hombres por cada mujer²⁵, sin embargo, el ritmo de crecimiento anual de la población afiliada disminuyó su dinamismo en comparación con el período de vigencia del SSO, desde el 11,2% al 6,7%. En cambio, los aportantes aumentaron a tasas más elevadas hasta registrar 650.616 personas²⁶, 41.000 cotizantes adicionales por año, con un mayor dinamismo entre las mujeres, sin que esto lleve a mejorar su participación en el conjunto. Por otra parte, reflejando la creciente inestabilidad laboral en el país, la relación cotizantes/afiliados permaneció por debajo del 50% afectando a ambos sexos (Cuadro 4).

Mientras la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) pretende demostrar las bondades del SIP haciendo conocer el aumento en el número de afiliados²⁷, se ocultan otras cuestiones verdaderamente importantes: *i*) a pesar que el número de cotizantes también crece, sigue representando solo el 12,3% como proporción de la PEA, apenas por encima de la cobertura efectiva alcanzada por el SSO; *ii*) la fracción de los asalariados que cotiza al sistema se estanca en torno al 29%, mientras el porcentaje de los independientes que aportan voluntariamente se eleva lentamente y todavía representa menos del 2% de este segmento de trabajadores y menos del 9% del total de cotizantes.

Actualmente, la concurrencia de los independientes se muestra como uno de los mayores logros del SIP, pero su aumento, no debe

²⁵ La proporción por sexos es la misma cuando se trata de los aportantes al sistema y apenas se modificó desde los inicios del sistema privado.

²⁶ Este dato corresponde a los cotizantes en 2011.

²⁷ Esto explicaría la falta de información actualizada sobre el número de cotizantes.

Cuadro 4
Bolivia: Cobertura del Sistema de Pensiones por sexo, 1997-2009-2012

Concepto	1997		2009		2012		Crec. Prom. anual (%)	
							2007-2012	2009-2012
Afiliados	328.884	100,0	1.262.259	100,0	1.543.620	100,0	11,2	6,7
Hombres	230.219	70,0	818.685	64,9	994.661	64,1	10,6	6,5
Mujeres	98.665	30,0	443.574	35,1	548.959	35,9	12,5	7,1
Aportantes(1)	328.884	100,0	567.652	100	650.616	100	4,5	6,8
Hombres	230.219	70,0	368.172	64,9	417.045	64,1	3,9	6,2
Mujeres	98.665	30,0	199.480	35,1	233.571	35,9	5,9	7,9
Aport./Afil. (%)			45,0		42,1			
Hombres			45,0		41,9			
Mujeres			45,0		42,5			

(1) La información de aportantes corresponde a 2011.

Fuente: UDAPE, Dossier Estadísticas Económicas y Sociales (2013); Boletín Sistema Integral de Pensiones Año 1 N° 1, APS (2013).

Elaboración: CEDLIA.

llevar a engaños; por lo general se trata de trabajadores dependientes sujetos a contratos civiles que encubren la relación laboral, los mismos que legalmente están obligados a aportar al SIP, aunque no gocen de los otros beneficios que reciben los asalariados con contratos laborales. El mejor ejemplo de estos trabajadores que aparecen formalmente como independientes pero que en realidad están subordinados a un empleador son los llamados “consultores en línea y consultores por producto”, que se contratan por miles en el país para realizar tareas regulares y permanentes en diferentes sectores de actividad, tanto de la administración pública, empresas y servicios estatales, como en el sector privado²⁸.

Su incorporación al SIP responde a una normativa específica destinada a mejorar el desempeño del sistema e incrementar los aportes para el Fondo Solidario, haciendo que los contratantes —en realidad sus empleadores— actúen como agentes de retención. Por las características temporales o eventuales del trabajo bajo la modalidad de consultorías o en su caso, por las fluctuaciones y la baja cuantía de los ingresos de los trabajadores efectivamente independientes²⁹, la probabilidad de acceder a una pensión jubilatoria digna con su ahorro individual es muy lejana (Cuadro 5).

La permanente diferencia entre el número de afiliados y el de cotizantes da cuenta de una densidad intermitente de aporte, no hay continuidad en el ahorro, en gran parte debido a la mayor inestabilidad del mercado de trabajo. Al individualizar el riesgo, el sistema de capitalización, vincula fuertemente la cobertura a la inserción estable en el sector formal. De esta manera, no sólo se estanca la cobertura en

²⁸ De acuerdo con las Resoluciones Administrativas de la APS (Noviembre 2011 y Mayo 2012), para el pago mensual de las contribuciones de los consultores corresponde dividir el monto del contrato establecido entre el número de meses de su duración. El consultor no está obligado a aportar al SIP si no presta el servicio por al menos 20 días al mes.

²⁹ A marzo de 2013 se registran 11.689 trabajadores independientes, sin diferenciarlos entre afiliados y cotizantes. De éstos, más de 4000 son “estudiantes” y otro número mayor son “consultores” que figuran como empleados y profesionales de diferentes especialidades. El otro grupo numeroso es el de los choferes que mediante un acuerdo con el gobierno están comenzando su afiliación. Boletín Estadístico APS (2013).

Cuadro 5

Bolivia: Cobertura del Sistema de Pensiones, 2009-2012⁽¹⁾

Año	2009		2012		2009-2012 Crec. Anual promedio (%)
	Capitalización (SSO)	Aportantes/ Población (%)	Capitalización (SIP)	Aportantes/ Población (%)	
Aportantes	567.652		650.616		6,8
Asalariados	556.225		592.616		3,2
Independientes	11.427		58.000 ⁽²⁾		81,2
Independientes %	2,0		8,9		
Población total	9.552.560	5,9	10.059.856	6,5	1,7
Población activa (PEA)	4.852.700	11,7	5.292.927	12,3	2,9
Asalariados	1.945.447	28,6	2.058.949	28,8	1,9
Independientes	2.907.253	0,4	3.233.978	1,8	3,6

(1) El dato de aportantes corresponde a 2011. UDAPE, Dossier Estadísticas Económicas y Sociales (2013).
La PT proviene del CNPV-2012, la PEA de la EH-INE, 2012 entretanto se valide el CNPV-2012.

(2) Incluye a los Consultores Independientes de los sectores público y privado como aportantes obligatorios.

Fuente: Boletín Estadístico a septiembre 2009, APS (2009). Compendio Estadístico a diciembre de 2010, APS (2011). Boletín del Sistema Integral de Pensiones, Año 1 N° 1, APS (2013). Anuario Estadístico 2012, INE (2013). Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, INE (2014).

Elaboración: CEDLA.

seguridad social, sino que ésta reproduce a su vez las desigualdades existentes en el mercado de trabajo.

En síntesis, las reformas encaminadas hasta ahora siguen a contramano de la realidad estructural del mercado de trabajo en Bolivia, donde la alta precariedad laboral existente, expresada en inestabilidad y bajos salarios, además del predominio de ocupaciones y empleos informales flexibilizados y de menor calificación laboral, inviabilizan la universalidad del sistema y, al mismo tiempo, la otorgación de pensiones que garanticen los medios necesarios para la subsistencia de los trabajadores en la vejez, como se puede evidenciar a través del análisis de los cambios en la suficiencia en el nivel de las prestaciones.

De pensiones bajas a miserables: Insuficiencia de las prestaciones de vejez

Mientras el SIP mantiene el quiebre estructural del sistema solidario, no contribuye al cumplimiento de uno de los fundamentos de la seguridad social de largo plazo que consiste en asegurar un nivel de pensiones suficiente para que todos los trabajadores tengan una vida digna en la vejez. Esta insuficiencia proviene de la forma de financiamiento del sistema basado exclusivamente en el ahorro individual de los trabajadores liberando a los empleadores y al Estado de esta obligación, en una economía donde la mayoría tiene bajos ingresos³⁰.

La incorporación del régimen semi-contributivo mejora en parte la rentas bajas con el pago de una pensión solidaria, pero no resuelve el problema; con la escala actual, la pensión solidaria es de 560 bolivianos después de 10 años de aportes (menos de un tercio del salario mínimo nacional) y puede llegar a un monto máximo de 3.200 bolivianos luego de 30 a 35 años de aportes, siempre y cuando, la pensión calculada con base en su ahorro acumulado más la CC, no alcance ese monto.

³⁰ En 2012, la mitad de la población urbana nacional ganaba por debajo de los 3.000 bolivianos (430 dólares americanos).

Con rentas referenciales calculadas sobre la base de saldos acumulados en cuentas de ahorro individuales y expectativas de vida que superan ampliamente las que se verifican en la realidad, ni siquiera la pensión solidaria posibilita que el SIP supere su falla estructural que radica en las bajas pensiones que otorga.

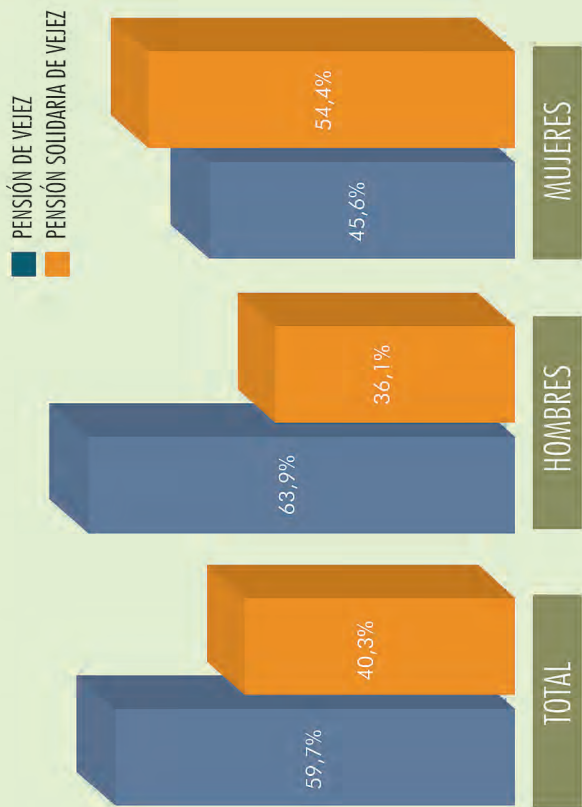
Hasta septiembre de 2013 el número de jubilados titulares en el país era de 131.964 (15% de la población de 60 años y más)³¹, de los cuales el 41% recibe una pensión en el sistema de capitalización individual. Un mayor número de personas en edad de retiro se acogió a la jubilación en el marco del SIP, hasta septiembre de 2013, se registraron cerca de 30.000 nuevas jubilaciones, una cifra similar a la acumulada desde la privatización del sistema hasta la derogación del SSO en diciembre de 2010 (Viceministerio de Pensiones a septiembre 2013)³². Ante la expectativa real o ilusoria de mejorar las rentas de vejez, una parte de las personas que esperaban un momento más favorable para jubilarse decidieron hacerlo por la posibilidad de acceder al régimen semi-contributivo y contar con la pensión solidaria de vejez (Gráfico 2).

Transcurridos más de tres años, todos los jubilados se encuentran movilizados nuevamente reclamando por el bajo monto de sus rentas en un contexto de persistente aumento del costo de vida. Los que pertenecen al Sistema de Reparto cuestionan la discriminación de la que fueron objeto con relación a los trabajadores activos, tanto en lo que hace al pago del doble aguinaldo, como a los porcentajes de actualización anual de sus rentas; viniendo de un régimen solidario su demanda se sustenta en una visión colectivista de sus derechos. Una parte de los que pertenecen al sistema de capitalización individual se suman a estas peticiones, mientras la otra, permeada por la filosofía individualista realiza sus propios planteamientos.

³¹ Esta cifra no incluye a una fracción de los jubilados solo con su CC o una pensión mínima en el nuevo sistema (aproximadamente 4.000 personas). Tampoco a los derechohabientes o rentistas que reciben un pago por concepto de pensiones que a esa fecha sumaban 39.000 personas. Tomados en conjunto, el porcentaje de población cubierta por el sistema se eleva al 18%.

³² En realidad, fue recién desde el 2005 cuando las AFP dieron curso a las primeras jubilaciones en el sistema de capitalización individual.

Gráfico 2
Bolivia: Jubilados en el SIP por tipo de pensión, 2013 (En porcentaje)



Fuente: Boletín informativo estadístico a marzo 2013, APS. Elaboración CEDLA.

El hecho es que las pensiones son extremadamente bajas para la mayor parte de los pensionistas. Mientras que la pensión promedio de los jubilados en el Sistema de Reparto es de 2.600 bolivianos, ocho de cada diez reciben una renta inferior a este monto. El nuevo sistema tampoco asegura un nivel de pensiones suficiente para garantizar el bienestar de las personas. Con rentas que dependen de ahorros acumulados en cuentas individuales y expectativas de vida que superan ampliamente las que se verifican en la realidad ni siquiera la CC o la Pensión Solidaria creada como respuesta al descontento de los trabajadores posibilita que el SIP supere esta falla estructural. Además de la eliminación del aporte patronal y estatal, la baja rentabilidad de los fondos de pensiones y su tendencia decreciente agravan esta realidad.

De los 54.000 jubilados en el sistema de capitalización individual reportados a marzo de 2013 solo el 17,5% eran mujeres y el 60% financió su pensión solamente con el ahorro acumulado en su cuenta individual y la fracción de CC, con un promedio de 2.962 bolivianos. Dentro de este grupo, seis de cada 10 trabajadores reciben una pensión inferior al promedio. Más aún, el 30% tiene una pensión igual o menor al salario mínimo, con 690 bolivianos en promedio (Cuadro 6).

El otro 40% se jubiló con la Pensión Solidaria de Vejez, contando con la fracción de CC y un ahorro suficiente para acogerse a la escala establecida para acceder a este régimen, con un porcentaje de mujeres que duplica al registrado en el esquema anterior. Con una fracción solidaria variable en función de los requisitos exigidos, reciben una renta promedio de 1.344 bolivianos menos de la mitad en comparación con el resto de los jubilados del SIP. Pero este promedio también encubre una realidad dramática: más de seis de cada 10 trabajadores de este grupo tiene una pensión inferior al promedio y más de la mitad un monto inferior al salario mínimo nacional.

Independientemente del tipo de pensión del que se trate, las mujeres son las más afectadas por la capitalización individual en comparación con los hombres. Tienen niveles de desempleo de mayor duración entran y salen del mercado de trabajo con mayor frecuencia lo que

Cuadro 6

Bolivia: Jubilados en el SIP con CC y saldo acumulado por rango de pensiones⁽¹⁾

	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Promedio
Total (Bs)	32.182	26.559	5.623	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2.962
Hasta 1.200	10.183	8.398	1.785	31,6	31,6	31,7	31,6	31,6	31,7	690
1.201 a 2.200	6.664	5.362	1.302	20,7	20,2	23,2	20,7	20,2	23,2	1.649
2.201 a 3.200	4.381	3.440	941	13,6	13,0	16,7	13,6	13,0	16,7	2.675
3.201 a 4.200	3.009	2.424	585	9,3	9,1	10,4	9,3	9,1	10,4	3.671
4.201 a 5.200	2.129	1.753	376	6,6	6,6	6,7	6,6	6,6	6,7	4.673
5.201 a 6.200	1.411	1.222	189	4,4	4,6	3,4	4,4	4,6	3,4	5.687
6.201 a 7.200	1.208	1.073	135	3,8	4,0	2,4	3,8	4,0	2,4	6.656
7.201 y más	3.197	2.887	310	9,9	10,9	5,5	9,9	10,9	5,5	7.733
Jubilados por sexo (%)	100,0	82,5	17,5							
Jubilados SR										2.608

(1) A marzo 2013. No incluye a los jubilados con pago de pensión mínima.

Fuente: Boletín informativo estadístico a marzo 2013, APS.

Elaboración: CEDLA.

disminuye su densidad de cotizaciones a lo largo de su vida laboral. A estos factores se agregan otros dos: Las mujeres históricamente ganan menos que los hombres por un trabajo de igual valor y son más longevas, lo que es una desventaja porque sus ahorros se distribuyen en un mayor número de años de expectativa de vida. Claramente, las desigualdades que caracterizan a las mujeres en el mundo laboral se reproducen en forma agravada en el marco de los sistemas privados de pensiones (Cuadro 7).

La información oficial no permite conocer la distribución global de los jubilados del SIP por rangos de pensiones, solamente se conocen los niveles de las rentas para los dos grupos diferenciados por tipo de pensión: *i)* jubilados con base en CC y saldo de ahorro acumulado y *ii)* jubilados que además de estas fuentes recibieron el aporte de la fracción solidaria. Considerando ambos grupos de manera conjunta, se puede verificar que el porcentaje de jubilados en el SIP que cuentan con una pensión igual o menor al salario mínimo nacional llegaba al 40% en 2013, sin diferencias por sexo. Ese año, el salario mínimo solo permitía cubrir la mitad del costo de una canasta normativa de alimentos, lo que muestra que gran parte de los jubilados está expuesto a un retroceso en sus condiciones de vida en la vejez.

De los jubilados en el régimen de capitalización individual a marzo de 2013, los que financiaron su renta solo con la fracción de CC y el ahorro acumulado en su cuenta individual fueron mayoritariamente los hombres, mientras que entre los que además, recibieron la fracción de la pensión predominan las mujeres, quienes de otro modo no habrían accedido a la jubilación. Esto refleja los diferenciales por sexo en el ahorro acumulado en cuentas individuales.

El mismo año los jubilados del sistema de reparto tenían una pensión promedio de 2.608 bolivianos; comparativamente, los jubilados del SIP sin pensión solidaria recibían en promedio un monto apenas superior, mientras los que accedieron a una pensión solidaria recibían solamente la mitad de ese monto, siempre con un alto porcentaje de trabajadores con rentas inferiores al promedio. Mientras las rentas

Cuadro 7

Bolivia: Jubilados en el SIP con pagos por pensión mínima y pensión solidaria de vejez, 2013⁽¹⁾

	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Promedio
Total (Bs)	21.732	15.033	6.699	100,0	100,0	100,0	1.344
Hasta 600	3.038	2.262	776	14,0	11,6	15,0	517
600-800	4.496	3.293	1.203	20,7	18,0	21,9	709
801-1000	2.676	1.962	714	12,3	10,7	13,1	894
1001-1200	1.854	1.262	592	8,5	8,8	8,4	1.103
1201-1400	1.603	1.063	540	7,4	8,1	7,1	1.290
1401-1600	809	571	238	3,7	3,6	3,8	1.502
1601-1800	843	616	227	3,9	3,4	4,1	1.702
Más de 1800	6.413	4.004	2.409	29,5	36,0	26,6	2.385
Jubilados por sexo (%)	100,0	62,4	37,6				
Jubilados PSV/total	40,3	36,1	54,4				
Renta promedio PSV/PV							49,9

(1) A marzo 2013. Hasta 2010 se otorgaba la pensión mínima a un grupo residual. Pensión solidaria = Adicionalmente a la pensión de vejez tienen la fracción solidaria.

Fuente: Boletín informativo estadístico a marzo 2013, APS.

Elaboración: CEDLA.

bajas sigan caracterizando al sistema de capitalización individual, su trayecto seguirá una tendencia a la disminución (Cuadro 8).

Cuadro 8

Bolivia: Pensión promedio por sistema y tipo de pensión, 2013

Sistema y tipo	Promedio	Menor al promedio
Sistema de reparto	2.603	80%
SSO Y SIP-Pensión de vejez	2.962	60%
SIP-Pensión solidaria de vejez	1.344	62%

Fuente: Boletín Informativo Estadístico a marzo 2013, APS.

Elaboración: CEDLA.

Pensiones que no llegan ni al 60% del referente salarial

Todo el ahorro que logre acumular el trabajador con sus aportes incluso por más de 30 años de cotizaciones no necesariamente alcanza para una pensión equivalente al 60% de su referente salarial como estipula la Ley 065 que señala el SIP. Cuanto mayor es el referente salarial, la proporción que representa la renta de jubilación se aleja del parámetro establecido, para situarse en un promedio que fluctúa entre el 30% y el 40% del salario cotizante, mientras se reduce la posibilidad de acceder a la pensión solidaria. Aun así, para recibir una renta equivalente a este reducido porcentaje, la condición es contar con la CC por los aportes en el sistema de reparto³³. Esta situación

³³ No existe información oficial sobre esta relación, las referencias provienen de casos de jubilados recientes que ilustran lugares comunes relativos a la jubilación de trabajadores estatales. Así por ejemplo, un médico de 66 años con salario referencial de 17.500 bolivianos con 35 años de aportes (19 en el SR y 16 en el SSO y el SIP), con su saldo acumulado más la CC que le corresponde, el 2012 se jubiló con una pensión de 5.500 bolivianos, equivalente al 31% de su salario referencial. Analizando la composición por fracción de la pensión, con 16 años de ahorro acumulado, solamente un tercio de la renta recibida (2.000 bolivianos), proviene del ahorro acumulado en su cuenta individual.

Otro caso se verifica entre los maestros. Una directora de escuela de 60 años, con un salario referencial de 5.500 bolivianos y 35 años de servicio (19 en el SR y 16 en el SSO y el SIP), con su saldo acumulado más la CC que le corresponde, calificó una pensión de

revela que el goce del derecho de la renta solidaria está determinado por la fijación arbitraria de un tope en el monto referencial según tramos de densidad de cotizaciones.

Considerando la extrema subvaloración de la mayor parte de la fuerza de trabajo y la creciente rotación laboral que incide en una menor densidad de aportes, ni siquiera la pensión solidaria contribuye a asegurar una pensión mínima vital a la mayor parte de los trabajadores del país. Así lo advierte un obrero: “...con esta ley de pensiones no va a mejorar la situación de los trabajadores, porque los salarios que pagan en las empresas son bajos, sea en las pequeñas o grandes empresas, donde a los nuevos se les paga sólo el mínimo nacional... donde cualquier rato nos despiden y dejamos de aportar hasta ingresar de nuevo al trabajo... entonces, ¿cómo pueden mejorar nuestras rentas de jubilación solamente con nuestros aportes?” (Trabajador fabril, 29 años) (Escóbar y Rojas, 2011).

Desde mediados de los noventa, cuando se instauró el régimen de capitalización individual, los ajustes en el empleo y los salarios afectaron a los ahorros individuales de los trabajadores; además la eliminación del aporte patronal y estatal, la baja rentabilidad de los fondos de pensiones y su tendencia decreciente agravan esta realidad, haciendo que la jubilación en el sistema privado sea inalcanzable para la mayoría de los trabajadores o que en última instancia se efectivice al costo de recibir rentas muy bajas.

Compensación de cotizaciones: Pilar de la reforma de pensiones

En este escenario, la CC viene a constituirse en el pilar que sostiene la reforma de pensiones tanto la de 1996 (SSO) como la promovida por el gobierno de Morales en 2010 (SIP). El sistema de capitalización

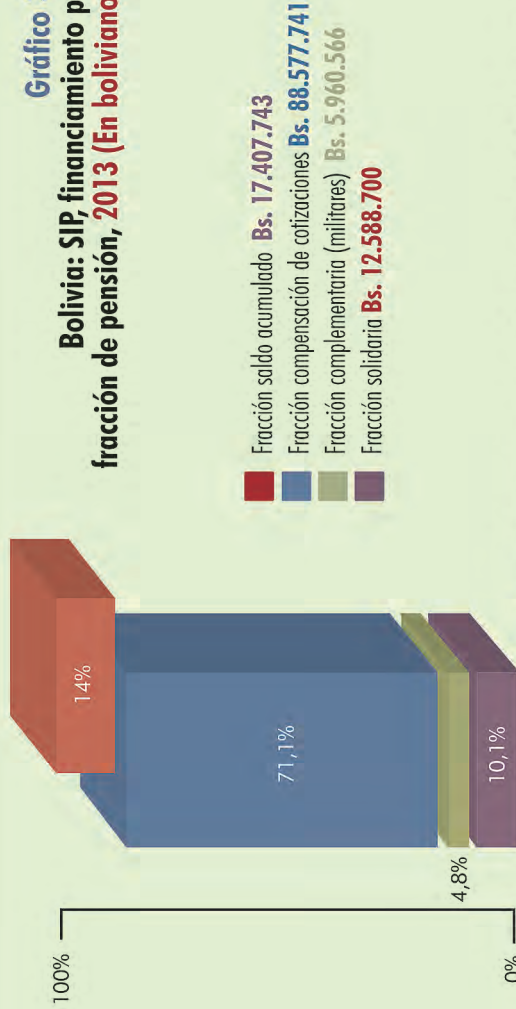
2.800 bolivianos en 2012. No se jubiló esperando los resultados de la negociación de una reforma a la escala de la Pensión Solidaria. Con el ajuste de la escala en septiembre 2013, se jubiló con una renta de 3.200 bolivianos (techo máximo luego de 35 años de aportes), equivalente al 57% de su salario referencial.

individual siempre otorgará rentas bajas, las que serían más reducidas si los trabajadores que aportaron al Sistema de Reparto, no tuviesen esa compensación. En el futuro, al desaparecer paulatinamente los trabajadores con este derecho, las rentas tendrán como único sustento la capitalización individual ocasionando que el Fondo Solidario para cubrir la fracción requerida para “mejorar” las pensiones, se torne insuficiente.

En efecto, la información oficial muestra que las rentas están siendo financiadas principalmente con la CC del anterior sistema. En promedio, el 71,1% del monto actual de las pensiones provienen de esta fuente y solamente el 14,0% del saldo acumulado en las cuentas individuales administradas por las AFP o con la fracción solidaria o complementaria (militares). El hecho que 16 años después —en muchos casos con una densidad de aportes igual o mayor al realizado en el Sistema de Reparto— solo el 14% del monto de las pensiones sean financiadas con el ahorro acumulado en las cuentas individuales de los trabajadores, muestra claramente el fracaso de la capitalización individual para asegurar pensiones suficientes en la vejez (Gráfico 3). Esta es la razón por la que el gobierno incorporó la renta solidaria en el sistema, por la evidencia del fracaso de la capitalización individual, que provoca su creciente rechazo y por la necesidad de mantener su vigencia para disponer de un enorme ahorro de largo plazo, útil para financiar al Estado y a las empresas.

En 2013, más del 40% de los jubilados titulares del SIP lo hicieron con la pensión solidaria; a medida que transcurra el tiempo los trabajadores que cuentan con una CC tenderán a disminuir con dos consecuencias: *i*) las rentas financiadas exclusivamente con el ahorro individual de los trabajadores serán cada vez más bajas agravando los niveles de pobreza en la vejez y *ii*) un mayor porcentaje de trabajadores necesitará contar con la fracción solidaria para jubilarse, poniendo en serio riesgo la sostenibilidad del Fondo Solidario. El gobierno parece haber previsto esta situación. En la Ley 065, un artículo referido al financiamiento de la Cuenta Solidaria, establece que “los rangos y porcentajes de los aportes establecidos, serán revisados cada cinco

Gráfico 3
Bolivia: SIP, financiamiento por
fracción de pensión, 2013 (En bolivianos)



Fuente: Boletín informativo estadístico a marzo 2013, APS. Elaboración CEDLA.

años por el Órgano Ejecutivo, pudiendo ser modificados, en función de las necesidades de financiamiento de la Pensión Solidaria”. Es decir, la solución podría venir bajo la forma de mayores aportes de los trabajadores para solventar la política continuista del gobierno.

En efecto, si bien esa ley establece un Aporte Nacional Solidario (ANS) de las personas naturales con ingresos superiores a 13.000 bolivianos, ingresos como honorarios y dietas de directores de sociedades anónimas, sueldos de socios de otras sociedades, sueldo del dueño de empresas unipersonales, ingresos por alquiler u otra forma de explotación de inmuebles urbanos y rurales y por concepto de derechos y concesiones, ingresos provenientes de colocación de capitales (intereses, rendimientos, dividendos, distribución de utilidades de sociedades y empresas unipersonales e intereses de valores de deuda), ingresos por servicios de consultoría, etc.

Los datos oficiales sobre los ingresos del Fondo Solidario sólo consignan el ANS correspondiente a los asalariados y no el de los capitalistas que, como personas naturales, también están obligados a realizarlo. Consecuentemente, el Fondo Solidario se ve privado de una cuantía enorme de ingresos que podrían mejorar radicalmente las pensiones, debido a que el Gobierno, por su inclinación a proteger los intereses de los más ricos, no ha ejecutado ese mandato de la ley.

El desplome de la rentabilidad del Fondo de Capitalización Individual

La rentabilidad media de los fondos administrados por las AFP tuvo un marcado descenso en los últimos años. Lejos de las tasas registradas en los primeros años de la reforma, a noviembre de 2013 se registró una tasa de rentabilidad nominal de 5,7%, la más baja desde 1998. Ese año, la inflación fue de 6,5%, dando como resultado una rentabilidad real negativa que se viene configurando como un rasgo permanente en los últimos años. La baja se debió a la excesiva liquidez que provocó la disminución de las tasas de interés de los bonos y valores, particularmente del Estado como deudor de una tercera parte

del fondo de pensiones. La caída en la rentabilidad incide en el bajo nivel de las rentas y aumenta la demanda por recursos en el Fondo Solidario para compensarlas (Gráfico 4).

En la capitalización individual, la disminución de la rentabilidad de las inversiones exige un aumento significativo de la densidad de aportes o cantidad de años de cotización para acceder a la jubilación, pero también incide en la caída del nivel de las pensiones, por lo que la mayor parte de los rentistas no logran obtener ni siquiera el 60% de su salario referencial como dispone la ley. Esto muestra que en comparación con los sistemas públicos, la privatización de las pensiones supone un gran aumento en los riesgos que enfrentan los trabajadores. En cambio, la rentabilidad de las AFP supera ampliamente a las de cualquier otra gran empresa de servicios en el país, dado que cuentan con un mercado cautivo y seguro, con altos ingresos por concepto de comisiones por todos los fondos que maneja.

Sistema privado de pensiones: Un negocio lucrativo

A más de tres años de la vigencia del SIP y a pesar de los reiterados anuncios oficiales sobre el inicio de actividades de la Gestora Pública, las Administradoras de Fondos de Pensiones siguen gestionando el sistema de pensiones obteniendo enormes ganancias, puesto que no se modificaron las reglas del negocio. La capitalización individual es a todas luces un modelo injusto y riesgoso para los afiliados, al mismo tiempo que un gran negocio para los grandes capitales.

Las AFP siguen beneficiándose con el ahorro de los trabajadores, lo que es una paradoja considerando la reducida rentabilidad que obtienen utilizando los ahorros de los trabajadores. Sólo como referencia se mencionará que según el Ministerio de Economía, las dos AFP obtuvieron un ingreso de 6,7 millones de dólares como utilidad neta en 2012, con un ingreso de 30 millones por concepto de comisiones y un gasto administrativo extraordinariamente elevado de 21 millones, cuya composición queda por investigar, pues como se dijo tienen un mercado cautivo y con un negocio que no presenta riesgos.

Gráfico 4
Rentabilidad nominal de los fondos de pensiones 1998 - 2013 (En porcentaje)



Fuente: Boletín N° 91, año 8, APS (2013). Elaboración CEDIA.

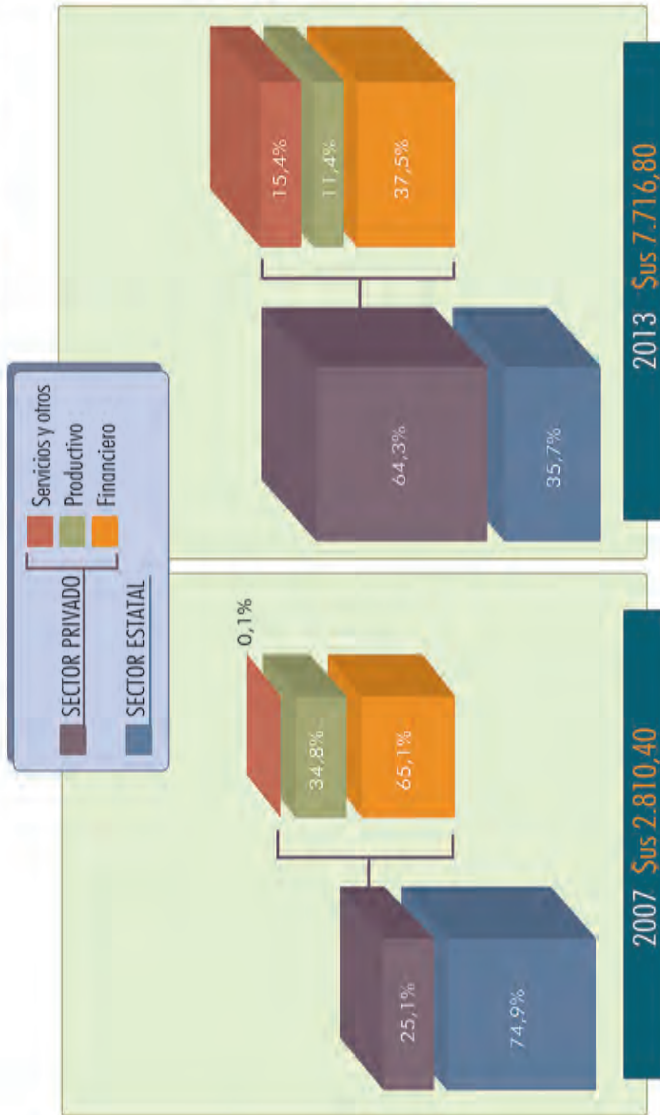
De la misma manera, el sistema financiero, las grandes empresas y el Estado obtienen importantes ganancias y ventajas económicas utilizando los recursos de los trabajadores. En efecto, los ahorros de los trabajadores en el Fondo Previsional son de gran magnitud (25% del PIB en 2013) y actualmente son invertidos en un elevado porcentaje en el sector privado favoreciendo como se buscaba a la ganancia capitalista, principalmente en el sector financiero, puesto que una reducida proporción de los recursos se dirige a los sectores productivos (entre ellos a hidrocarburos, minería, electricidad). Un tercio de los fondos todavía están en manos del Estado, bajo la forma de bonos redimibles a largo plazo y con bajas tasas de interés (3% anual). Esta es solo una muestra de la poca relación que existe entre la forma de uso de los fondos y las necesidades de la población (Gráfico 5).

Estos pocos indicadores permiten comprobar la premisa de partida: la finalidad de un sistema de pensiones basado en la capitalización individual no es garantizar los derechos y el bienestar de las personas, sus objetivos están dirigidos a responder a los requerimientos del mercado financiero y de capitales en contraposición a las necesidades de los trabajadores y los jubilados. Esto significa que se está frente a una alteración del núcleo básico de la seguridad social, mientras el gobierno que ha constitucionalizado un conjunto de derechos sociales se desliga de la obligación de asegurar rentas dignas y somete el ahorro laboral a los vaivenes de los mercados de valores.

Una reforma que profundiza la desprotección social

El balance de la reforma del sistema de pensiones en Bolivia lleva a concluir que las reformas, desde una perspectiva neoliberal, con esquemas de capitalización individual y formas de administración privada han agravado antes que solucionado el problema de la desprotección social en el país. No mejoró la cobertura ni asegura pensiones suficientes para garantizar una vida digna a la mayor parte de los jubilados, como principal fundamento de la seguridad social; ésta insuficiencia viene dada por la falla estructural de un sistema mercantilizado, donde

Gráfico 5: Inversiones del fondo de ahorro previsual por sectores (En porcentajes) 2007 - 2013



Fuente: Boletín informativo estadístico a marzo 2013, APS

uno de los problemas centrales radica en la forma de financiamiento de las pensiones, basada casi exclusivamente en las cotizaciones de los trabajadores, en un contexto de alta precariedad laboral, lo que lleva a la persistente exclusión de la mayoría de los trabajadores y a la insuficiencia de los recursos para acercar el monto de las pensiones a las necesidades de reproducción de la fuerza de trabajo en la vejez.

Un sistema fundado en la capitalización individual y el abandono de la función pública del Estado como garante del bienestar de la población, no es adecuado para un país con una economía y un mercado laboral como el boliviano donde la mayoría de los trabajadores percibe ingresos bajos y está sometida a una creciente inestabilidad laboral. En definitiva, el actual sistema de pensiones, aún remozado con un régimen contributivo y otro no contributivo, no puede considerarse un verdadero régimen de seguridad social, es más bien un sistema de seguro privado donde el trabajador sigue asumiendo todos los riesgos, sin tener control alguno de sus ahorros previsionales.

Todos estos elementos llevan a concluir que se está frente a la continuidad de la reforma neoliberal antes que frente a un retroceso, lo que se explica básicamente porque no busca garantizar mejores condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, sino generar nuevas oportunidades financieras para la acumulación del capital mediante la formación de enormes fondos para nuevas inversiones, con elevados beneficios para el capital y el Estado.

En su implementación, se impone una lógica individualista que genera mayor desigualdad y que alienta la competencia entre trabajadores debilitando la solidaridad de clase. No obstante, fueron las demandas y movilizaciones de los jubilados y los trabajadores activos quienes a pesar del control gubernamental de sus dirigencias, llevaron a modificaciones parciales del sistema en previsión de su crisis. Estas soluciones parciales siguen cuestionadas por las organizaciones laborales. Los trabajadores, quieren algo más que la supervivencia mínima durante la vejez y por ello, siguen movilizados buscando una verdadera reforma basada en los principios centrales de la seguridad

social: solidaridad, universalidad y eficiencia, para transitar desde una reforma mercantil a una reforma social, recuperando la función social y el rol distributivo del Estado.

El CEDLA busca aportar en esta perspectiva. Si bien se trata de una cuestión eminentemente política, es necesario evaluar la temática desde una perspectiva financiera para demostrar la viabilidad de una reforma social, basada en el aporte tripartito y otras fuentes de impuestos a la riqueza, con un carácter de servicio público y con una finalidad redistributiva, al alcance de todos los bolivianos como mandan la Constitución Política del Estado, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y las normas de la Organización Internacional del Trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

ADMINISTRADORA DEL FONDO DE PENSIONES - AFP FUTURO DE BOLIVIA S.A

2010 Memoria anual. AFP Futuro de Bolivia, La Paz.

ARZE, Carlos

- 2012 “Universalización de la salud a costa de los trabajadores” en: *Boletín Control Ciudadano*. Segunda Época, Año IX, N° 20. CEDLA, La Paz.
- 2012 “Nueva Ley de Pensiones. Continuidad de la política neoliberal” en: *Separata de prensa publicada en el periódico La Razón*, diciembre. CEDLA, La Paz.
- 2013 “¿Qué privilegios se juegan en el conflicto por las pensiones?” en: www.la-razon.com/suplementos/animal_politico/privilegios-juegan-conflicto-pensiones_0_1835216520.html

AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN Y CONTROL DE PENSIONES Y SEGUROS (APS)

- 2009 *Boletín Estadístico* a septiembre 2009.
- 2011 *Compendio Estadístico* a diciembre de 2010.
- 2012 *Compendio Estadístico* a diciembre de 2011.
- 2013 *Boletín del Sistema Integral de Pensiones, N° 1, Año 1.*
- 2013 *Boletín N° 91, Año 8.*

BLACKBURN, Robin

- 2002 *Banking on Death, or Investing in Life: The History and Future of Pensions*. Verso, Londres-Nueva York.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO LABORAL Y AGRARIO (CEDLA)

2008 Reforma de Pensiones: Ni solidaria ni sostenible. Serie: *Debate Social* N° 5, La Paz.

CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA)

2001 Principales problemas del sistema chileno de AFP y algunas propuestas de solución. CENDA, Santiago de Chile.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

2013 *Panorama social. Hitos discursivos sobre protección social en América Latina y mapeo de la cobertura de los sistemas de salud y pensiones: una sinopsis*. CEPAL, Santiago de Chile.

ESCÓBAR, Silvia; ROJAS, Bruno

2009 *No hay derecho. Situación de los derechos laborales en Bolivia*. CEDLA, La Paz.

2011 *Más asalariados menos salarios. Situación de los derechos laborales en Bolivia*. CEDLA, La Paz.

ESCÓBAR, Silvia; ROJAS, Bruno; ARZE, Carlos

2014 *País sin industrias, país sin empleos. Situación de los derechos laborales en Bolivia*. CEDLA, La Paz.

ETXEZARRETA, Miren

2004 “Hacia la privatización de las pensiones ¿Qué es lo que está en juego?” en: *IX Jornadas de Economía Crítica, Área de Construcción Europea y Política Económica*. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

FILGUEIRA, Fernando et. al.

2006 *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Editorial Planeta, México, D.F.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

1997 Base de datos de la *Encuesta Nacional de Empleo III*. INE, La Paz.

2013 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. INE, La Paz.

2012 Base de datos de la *Encuesta de Hogares*. INE, La Paz.

2013 *Anuario Estadístico, 2012*. INE, La Paz.

2014 Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. INE, La Paz.

ORCHANDO CLARAMUNT, Carlos

2005 “La reforma de la Seguridad Social: límites y riesgos de la privatización” en: *Seminario Reinventando el Estado de Bienestar. Escuela Internacional de Verano*, Asturias, España.

ORSZAG, Peter; STIGLITZ, Joseph

1999 “Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social” en: *Conferencia Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez*. Orszag representa a Sebago Associates, Inc. y Stiglitz al Banco Mundial, Washington, D.C .

RUSSEL, James

2014 *La expropiación capitalista. Mundo Siglo XXI*, revista del CIECAS-IPN N° 32, Vol. IX. CIECAS, México D.F

SERVICIO NACIONAL DEL SISTEMA DE REPARTO (SENASIR)

2010 *Boletín estadístico* a diciembre de 2009. SENASIR, La Paz.

TRICARICO, Antonio

2007 “El riesgo que corren los más pobres: El enfoque del Banco Mundial sobre seguridad social” en: *Campagna per la riforma della Banca Mondiale*. <http://old.socialwatch.org/es/informesTematicos/120.htm>).

UNIDAD DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES (UDAPE)

2013 *Dossier de Estadísticas Económicas y Sociales*. UDAPE, LA PAZ.

UTHOFF, Andras

2002 Mercados de trabajo y Sistemas de Pensiones. *Revista de la CEPAL* N° 78. CEPAL, Santiago de Chile.

NORMATIVA NACIONAL

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

1996 *Ley 1732 Seguro Social Obligatorio*. 29 de noviembre de 1996.

2010 *Ley 065 Sistema Integral de Pensiones*. 10 de diciembre de 2010.

**SISTEMA INTEGRAL
DE PENSIONES:
UNA TEMPRANA
EVALUACIÓN**

Ramiro E. Gamboa Rivera

Introducción

La implementación del Sistema Integral de Pensiones (SIP) a partir de la aprobación de la Ley de Pensiones¹ en diciembre de 2010, puede ser entendida como el más reciente intento del Estado boliviano para establecer un sistema de pensiones universal y sostenible. El SIP introduce, formalmente, tres pilares: el contributivo, el semicontributivo y el no contributivo, con estrecha relación entre sí, en términos de sus prestaciones, mismas que se sustituyen o complementan, pero no en términos de su financiamiento que proviene de fuentes diversas, descuido que puede tener severos impactos a futuro en relación al costo fiscal que puede acarrear al Estado.

El pilar contributivo es el que otorga las prestaciones de Vejez, Invalidez, Muerte y Gastos Funerarios, está conformado por: *i)* el Fondo de Ahorro Previsional (ex Fondo de Capitalización Individual); *ii)* el Fondo de Vejez, que paga las pensiones de Vejez, Solidaria de Vejez y Muerte, y *iii)* el Fondo Colectivo de Riesgos, financiado por las primas de Riesgo Común, Riesgo Profesional y Riesgo Laboral.

Por su parte, el pilar semicontributivo es el que otorga las prestaciones Solidaria de Vejez, Muerte y Gastos Funerarios, está compuesto por: *i)* el Aporte Solidario del asegurado; *ii)* el Aporte Nacional

¹ Ley 065 de 10 de diciembre de 2010.

Solidario; *iii*) el Aporte Patronal Solidario; *iv*) el Aporte Solidario Minero y *v*) el Fondo Solidario, el mismo que se financia con el equivalente al 20% de las primas de Riesgo Común, Riesgo Profesional y Riesgo Laboral y otros.

Finalmente, el pilar no contributivo es el que otorga la Renta Dignidad y sus Gastos Funerarios, está compuesto por el Fondo de la Renta Universal de Vejez, la estructura de su financiamiento es bastante ambigua.

En el pilar contributivo, pueden acceder a la prestación de vejez, los trabajadores mayores de 50 años, en el caso de las mujeres y 55 años en el caso de los varones, siempre y cuando puedan financiarse el 60% del denominado Referente Salarial, el cual será calculado considerando el saldo en su Cuenta Personal Previsional (CPP) y la Compensación de Cotizaciones² (CC), según corresponda.

De igual forma, bajo esta misma modalidad se encuentran trabajadores con 58 años de edad, pero que cuenten con 120 aportes a la seguridad social de largo plazo y que puedan financiarse una Pensión de Vejez mayor a la Pensión Solidaria de Vejez que les correspondería bajo esas circunstancias. La actualización de estas prestaciones, en lo que respecta a la parte financiada por el Fondo de Vejez, está en función de la rentabilidad de este Fondo y la mortalidad del grupo que participa del mismo, y en lo que se refiere a la parte financiada por la Compensación de Cotizaciones está en función de las variaciones de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV).

En el pilar semicontributivo, pueden acceder a la prestación solidaria de vejez, los trabajadores mayores de 58 años y que cuenten como mínimo con 120 aportes, lo harán utilizando su saldo en su CPP, su CC en caso de contar con la misma y la denominada Fracción Solidaria, suficiente para alcanzar los diferentes montos a los que se puede

² La forma de cálculo de la Compensación de Cotizaciones se mantiene igual a la establecida en la Ley 1732, la CC Mensual corresponde cuando se ha efectuado 60 o más cotizaciones hasta abril de 1997, caso contrario, corresponde una CC Global, la fórmula es $0,7/25$. Salario a noviembre de 1996. Densidad de Aportes.

acceder, de acuerdo a los límites solidarios y al porcentaje referencial definido respecto al Referente Salarial Solidario, ambos establecidos por la normativa vigente y que están en función de la densidad de aportes de cada trabajador.

El Referente Salarial de Vejez es el monto que se utiliza para la verificación del cumplimiento de requisitos establecidos para otorgar la Prestación de Vejez y la Pensión por Muerte derivada de ésta, que resulta del promedio de los últimos veinticuatro Totales Ganados y/o Ingresos Cotizables, este referente tiene algunas variaciones en función a las diferentes prestaciones para las cuales es útil su cálculo y verificación.

Pero, además de las prestaciones señaladas, se han establecido beneficios alternativos, que son los que a continuación se detalla:

- El pago de la CC mensual a aquellos beneficiarios del Pago Mensual Mínimo (PMM) que estén en curso de adquisición de este beneficio y cuando la CC mensual sea mayor al mismo, permitiéndoles hacer efectivas sus cotizaciones hasta alcanzar incluso las 240 aportaciones.
- El pago de CC mensual a aquellos beneficiarios que recibieron Pago Único a partir de la devolución de este último beneficio, permitiéndoles hacer efectivas sus cotizaciones hasta alcanzar incluso las 120 aportaciones.
- El pago de CC Global o mensual, según corresponda a aquellos trabajadores que no generaron beneficio alguno por sus aportes al Sistema de Reparto.

Destacar al respecto que con el establecimiento de estos beneficios alternativos se está rompiendo totalmente con el concepto de seguro y no se debe olvidar que el SIP en definitiva constituye un seguro social de largo plazo.

Con relación a las prestaciones de invalidez por Riesgo Común, Riesgo Profesional o Riesgo Laboral, el SIP dispone que de la Pensión

de Invalidez por Riesgo Común, cuya actualización está indexada a la UFV, 10% mensual del Referente Salarial de Riesgos en caso de invalidez total o 10% de la Pensión de Invalidez en caso de invalidez parcial sea destinado a la CPP y que el pago de la Pensión por Muerte por un 70% del Referente Salarial por Riesgos y de los correspondientes Gastos Funerarios —en caso de que el titular haya sido menor de 65 años— se efectivice cuando el titular haya alcanzado al menos la mitad del tiempo con cotizaciones, desde su alta en el sistema de seguridad social de largo plazo.

El SIP también dispone que de la prestación de invalidez por Riesgo Profesional, que haya sido causada por Accidente de Trabajo y/o Enfermedad de Trabajo, la misma que comprende Pensión de Invalidez por Riesgo Profesional del asegurado dependiente, con indexación a la UFV, 10% mensual de la Pensión de Invalidez total o parcial sea destinado a la CPP.

Asimismo dispone que el pago de la Pensión por Muerte por un 100% del Referente Salarial por Riesgos y de los correspondientes Gastos Funerarios, en caso de que el titular haya sido menor de 65 años, se efectivice en caso de que el titular se haya encontrado en relación de dependencia laboral o lo haya estado dentro los últimos 12 meses de acontecido el siniestro.

El SIP asimismo dispone que de la prestación de invalidez por Riesgo Laboral, que haya sido causada por Accidente Laboral y/o Enfermedad Laboral, la misma que comprende Pensión de Invalidez por Riesgo Laboral del asegurado independiente, con indexación a la UFV, 10% mensual de la Pensión de Invalidez total o parcial sea destinado a la CPP. Dispone también el pago de la Pensión por Muerte por un 100% del Referente Salarial por Riesgos y de los correspondientes Gastos Funerarios, en caso de que el titular haya sido menor de 65 años, se efectivice en caso de que el titular cuente con tres primas pagadas en los últimos 12 meses de acontecido el siniestro.

Al respecto, se debe señalar que se observa una acentuada asimetría en las condiciones que aplican para hacer efectivo el pago de las

prestaciones de invalidez, sea de riesgo laboral o profesional, según se trate de un afiliado independiente o dependiente, respectivamente.

Por otro lado, el pago de los Gastos Funerarios en los regímenes contributivo y semicontributivo es excluyente del pago de Gastos Funerales del Régimen No Contributivo.

De acuerdo a la Ley de Pensiones de diciembre de 2010, todas las prestaciones señaladas precedentemente deberán ser pagadas por una entidad pública de seguros, que como se sabe, no ha sido aún constituida.

Pero el SIP tiene también incipientes políticas de protección de género, en aplicación del denominado reconocimiento al aporte social de las mujeres, el cual consiste en que para el cálculo de la Prestación Solidaria de Vejez se adicionarán doce periodos por cada hijo nacido vivo y se le disminuirá un año en la edad de acceso a esa prestación.

Por otro lado, el SIP también dispone la posibilidad de realizar retiros temporales de las cotizaciones mensuales por trabajos estacionales o como asegurados independientes y de las cotizaciones adicionales realizadas por asegurados dependientes, las mismas incluyen la rentabilidad generada, una vez que se hayan realizado un número de por lo menos 60 cotizaciones. Adicionalmente, se pueden hacer también retiros mínimos o un retiro final cuando no se cumplen los requisitos.

Señalar a este respecto que tener la posibilidad de efectuar retiros temporales merma el Fondo de Vejez y quebranta el criterio de obligatoriedad sobre el que se sustenta la sostenibilidad de todo seguro social de largo plazo. Sobre el punto, se deberían imponer condiciones muy críticas y específicas para permitir realizar este tipo de retiros. El criterio previamente señalado no se modifica con la posibilidad de reponer los aportes retirados incluyendo su rentabilidad, que el SIP a su vez establece.

Con relación al financiamiento del SIP, la ley establece que las pensiones por riesgos y las pensiones a derechohabiente por muerte

del titular son financiadas por la prima patronal de Riesgo Profesional, la prima laboral de Riesgo Común, se trate de un trabajador dependiente o independiente, y por la prima laboral por Riesgo Laboral, en el caso de los trabajadores independientes.

Por su parte, la Pensión de Vejez es financiada por la fracción de saldo acumulado en la CPP más la CC en caso de que corresponda y la Pensión Solidaria de Vejez es financiada por los mismos conceptos, pero se agrega la fracción solidaria; en el caso de las Pensiones por Muerte, las mismas son financiadas por el saldo acumulado en la CPP, por la CC y por la Fracción Solidaria, según corresponda, en caso de que el titular cuente con Pensión de Vejez o Pensión Solidaria de Vejez o con los seguros, la CC y la CPP, en casos de que el titular cuente con prestación por riesgos o con únicamente la CC en caso de que el titular haya tenido solamente este beneficio. Todo esto, como se mencionó anteriormente deriva en una asimetría por el criterio de individualidad impuesto para el financiamiento y el criterio de solidaridad establecido para los fondos constituidos.

Por su parte, los Fondos componentes del SIP se financian de la siguiente manera:

Financiamiento del Fondo Solidario:

- 20% de las primas por RC, RP y RL de forma mensual.
- 0,5% del total ganado de Asegurados Dependientes e Independientes.
- 3% sobre el total ganado de Asegurados Dependientes a cargo del empleador.
- 2% sobre el total ganado de asegurados del sector minero metalúrgico, a cargo del empleador de dicho sector.
- Los recursos de la Cuenta Básica Previsional a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), hasta la fecha de constitución del Fondo Solidario.

Los siguientes porcentajes sobre el Total Solidario:

- i. El diez por ciento (10%) de la diferencia entre el Total Solidario menos 35.000 bolivianos, cuando la diferencia sea positiva.
- ii. El cinco por ciento (5%) de la diferencia entre el Total Solidario menos 25.000 bolivianos, cuando la diferencia sea positiva.
- iii. El uno por ciento (1%) de la diferencia entre el Total Solidario menos 13.000 bolivianos, cuando la diferencia sea positiva.

El órgano ejecutivo podrá actualizar los montos señalados en los numerales *i*, *ii* y *iii* anteriores, cada cinco años.

Financiamiento del Fondo de Ahorro Previsional:

- CPP + Cotizaciones Adicionales + Rendimientos

El asegurado independiente paga aportes, primas y puede efectuar hasta 12 aportes por adelantado.

Financiamiento del Fondo de Vejez:

- Saldo acumulado para Prestación de Vejez o Prestación Solidaria de Vejez + Rendimientos

Es importante señalar que, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Pensiones vigente, la entidad responsable de la recaudación de las contribuciones es la Gestora Pública de la Seguridad Social (GPSS), el empleador continúa actuando de Agente de Retención.

El SIP también establece contribuciones del sector autotransporte, vale decir que los trabajadores pertenecientes a este sector contribuirán al SIP de acuerdo a reglamento, esta recaudación tendrá una modalidad de acuerdo a la Ley de Pensiones, y se acreditará en

cuentas personales del sector La aplicación de una medida como la detallada puede ser interpretada como una manera de retornar hacia un régimen de reparto.

El aportante solidario sea asegurado dependiente o independiente debe pagar: 0,5% de su total ganado o ingreso cotizante, respectivamente. El aportante solidario debe pagar conforme los montos y porcentajes establecidos. El empleador debe pagar el 3% de su planilla de dependientes.

Todos los aportantes con un total solidario mayor o igual a 13.000 bolivianos, deben realizar la Declaración Jurada Previsional y el empleador, cuando se presenta como proponente ante una convocatoria, debe presentar certificado de no adeudo a la GPSS.

Como ya se señaló, el SIP también dispone que los trabajadores estacionales pueden efectuar retiros temporales y pueden elegir hacer aportes como dependientes o independientes; así como reconoce al sector productivo minero metalúrgico y sector productivo cooperativo minero, estableciendo condiciones especiales para otorgarles prestaciones especiales, como la de aplicar una disminución de cuatro años en su expectativa de vida y la obligación de sus empleadores de aportar un 2% adicional al fondo solidario.

Pero el SIP también establece que la transición del seguro social obligatorio de largo plazo al Sistema Integral de Pensiones se reglamentará mediante decretos supremos, algunos de los mismos fueron emitidos, pero todavía falta complementar la normativa que perfeccione esta transición.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y entidades aseguradoras siguen operando mientras se constituya la GPSS y la entidad pública de seguros, de hecho, las entidades aseguradoras terminarán realizando todos los pagos vitalicios hasta que se extinga el derecho de los diferentes beneficiarios.

La actualización de rentas del Sistema de Reparto, se efectúa todos los años de manera inversamente proporcional, en uso de la masa actualizada a la UFV, parece ser la fórmula consolidada y preferida

por los gestores de política pública, lo que simplemente hace que las rentas converjan a un nivel de renta parecido para todos los rentistas, pero con poder adquisitivo en promedio cada vez menor. Todo hace pensar que quedarían AFP residuales, por el seguimiento a los procesos ejecutivos sociales, que principalmente se originan por la no contribución o retención de aportes por parte de empleadores.

A continuación se presenta una comparación entre el SIP y el SSO destacando variables que ciertamente no han sufrido mayores variaciones. Posteriormente, se realizará un análisis de los pilares del SIP en función a su financiamiento, además de hacer énfasis en la evaluación de las fuentes y usos del Fondo Solidario y del Fondo No Contributivo, analizando su sostenibilidad y perspectivas.

Después, se evaluará los niveles y periodicidad de los ingresos del régimen contributivo, la rentabilidad que obtienen y los ingresos de las AFP, contrastando este análisis con el nivel promedio de las prestaciones que ofrece y su participación en el saldo acumulado global.

Finalmente, se realiza una comparación del costo fiscal de la reforma de pensiones, considerando lo proyectado y lo ejecutado, intentando inferir las razones que explicarían las diferencias y, finalmente, se presenta una nueva proyección de este costo en el caso del SIP.

Comparación SIP vs. SSO

De la comparación entre el Sistema Integral de Pensiones (SIP) y el Seguro Social Obligatorio (SSO), se puede apuntar las siguientes consideraciones:

- Lo establecido en el objeto del seguro social de largo plazo, coincide en señalar su apego a lo establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) vigente, tanto en la Ley de Pensiones vigente como en la Ley 1732 que establecía el SSO.
- Aspectos relativos al objeto social, las obligaciones, los servicios y comisiones y los causales de intervención del ente administrador del seguro social de largo plazo, sea la AFP

que administra los fondos de pensiones en el caso del SSO o la GPSS que administraría los fondos de pensiones en el caso del SIP, siguen siendo iguales. De igual manera, el establecimiento, objetivo, las funciones y las características de su máxima autoridad ejecutiva, en el caso de la entidad de regulación.

El porcentaje de las cotizaciones para la jubilación y el porcentaje de las primas para invalidez y muerte respecto del total ganado o ingreso cotizante son los mismos, aunque su destino es diferente a la Cuenta Individual en el SSO y a la Cuenta Personal Previsional en el SIP. La definición y establecimiento de la CC, la existencia de una entidad especializada de realizar la calificación de invalidez o muerte, las obligaciones y derechos de los empleadores, la activación del proceso ejecutivo social para el cobro de cotizaciones en mora, la afiliación al seguro social de largo plazo y las deducciones para los regímenes de salud, todos tienen iguales características en concepto y forma, tanto en la Ley 1732 como en la Ley de Pensiones vigente. Vale decir, el SIP simplemente ha cambiado los denominativos en muchos de los casos y ha respetado el concepto establecido en la Ley 1732 para muchas de las variables importantes en lo que respecta al seguro social de largo plazo.

- Con relación al régimen tributario al que se acogen las cotizaciones y las primas, en el SIP, no constituyen hechos generadores de impuestos, cabe destacar que esta excepción estaba vigente en el SSO solamente para las cotizaciones, las primas si se encontraban en el régimen general de tributación.
- En el SIP se otorgan mayores beneficios en comparación con el SSO, solamente en el Régimen de Vejez, en el que se disminuyen las barreras de acceso a sus prestaciones, no ocurre lo mismo en el caso de los regímenes de Invalidez y Muerte.

- En el SIP no existirá posibilidad de elección de modalidad de pensión ni entidad que se encargue de su pago una vez que se constituya la GPSS, debido a que este órgano tendría el monopolio absoluto, en el SSO existía la posibilidad de elegir entre las dos AFP o entre las compañías de seguro.
- Finalmente, no obstante los límites de inversión en el SIP son similares a los que establecía el SSO, el monopolio ejercido por parte de la GPSS puede introducir distorsiones al mercado de valores local por la discrecionalidad con la que esa entidad pública puede realizar sus inversiones y su directa participación en las decisiones de las empresas, en las que obtenga participación a través de los directores y síndicos que eventualmente nombre.

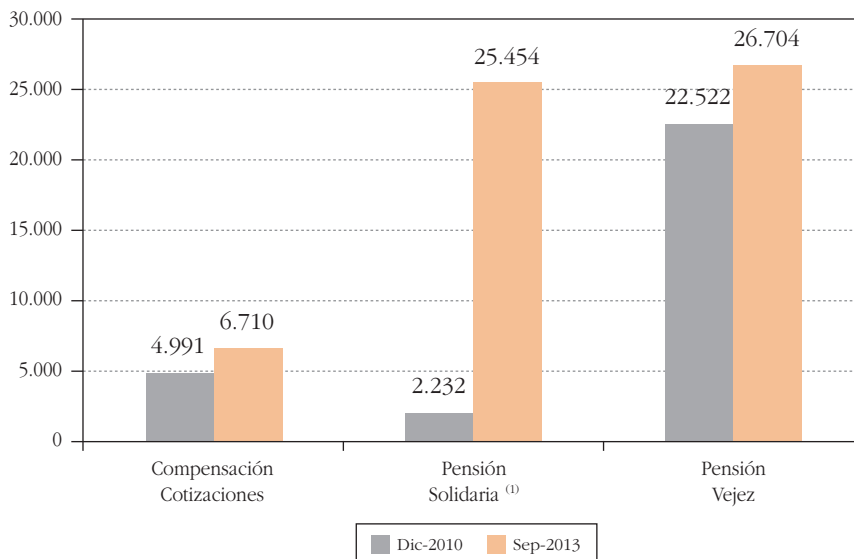
Análisis de los pilares solidario y no contributivo

En esta parte se analizarán los pilares del SIP en función a su financiamiento, destacando la evaluación de las fuentes y usos del Fondo Solidario y del Fondo No Contributivo.

De acuerdo a información publicada por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP), el número de beneficiarios de la pensión solidaria se habría incrementado en 10 veces, en el periodo diciembre de 2010 a septiembre de 2013 (Gráfico 1). No obstante, no se cuenta con información del monto de pensiones que percibe este colectivo de jubilados y adicionalmente solo una fracción de las mismas es financiada por el pilar solidario. En ese sentido, se puede inferir que tal crecimiento muy difícilmente podría ser financiado totalmente con los aportes y fuentes de recaudación vigente, por lo que se considera que el balance de este pilar debe ser negativo y, por lo tanto, insostenible. Las fuentes de financiamiento del Fondo Solidario provienen de flujos que se esperarían no tienen las tasas de crecimiento presentadas por el número de beneficiarios de este Fondo.

Los aportes patronales solidarios en el mes de noviembre de 2012, representaron aproximadamente 23 millones de bolivianos y en el mes

Gráfico 1
Sistema Integral de Pensiones - Pensión Solidaria
Beneficiarios que ingresaron a la Pensión Solidaria



	Dic-2010	Sep-2013
Compensación Cotizaciones	4.991	6.710
Pensión Solidaria ⁽¹⁾	2.232	25.454
Pensión Vejez	22.522	26.704
Total	29.745	58.868

Información actualizada a septiembre 2013.

Tipo de prestación:

Compensación de Cotizaciones: Jubilados solamente con la Compensación de Cotizaciones-CC (aportes realizados a 1997).

Pensión Vejez: Jubilados con fracción de Saldo Acumulado (aportes a las AFP), más fracción de CC (si corresponde).

Pensión Solidaria: Adicionalmente al monto de jubilación, se añade la Fracción Solidaria (Ley 065 de Pensiones).

(1) En diciembre 2010 se otorgaba la Pensión Mínima, prestación que incluía la Fracción Básica Complementaria-FBC, que se financiaba de un fondo cuyos recursos provenían de personas que ganaban montos mayores a 60 veces el Salario Mínimo Nacional.

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros-APS.

Elaboración: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

de diciembre de ese mismo año, cerca de 48 millones de bolivianos, que podría entenderse por el pago de aportes de meses anteriores. Este nivel de aporte patronal solidario equivale prácticamente al 88% del aporte patronal de largo plazo, es decir, aquel relativo al SIP en su pilar contributivo (Gráfico 2).

La situación del Fondo de la Renta Universal de Vejez no es distinta a la del Fondo Solidario, toda vez que de acuerdo a información publicada por el MEFP, entre las gestiones 2008 y 2012, el costo por el pago de la Renta Dignidad se habría incrementado en 14,2%, llegando a alcanzar ese último año a 1.846,8 millones de bolivianos (aproximadamente 265,3 millones de dólares), en tanto que el número de beneficiarios solamente aumentó en 12,8%, por lo que el beneficio promedio anual pasó de 2.148 bolivianos en 2008 a 2.175 bolivianos en 2012, el mismo que seguramente se incrementará de manera extraordinaria para la presente gestión como resultado de la aplicación del pago del doble aguinaldo.

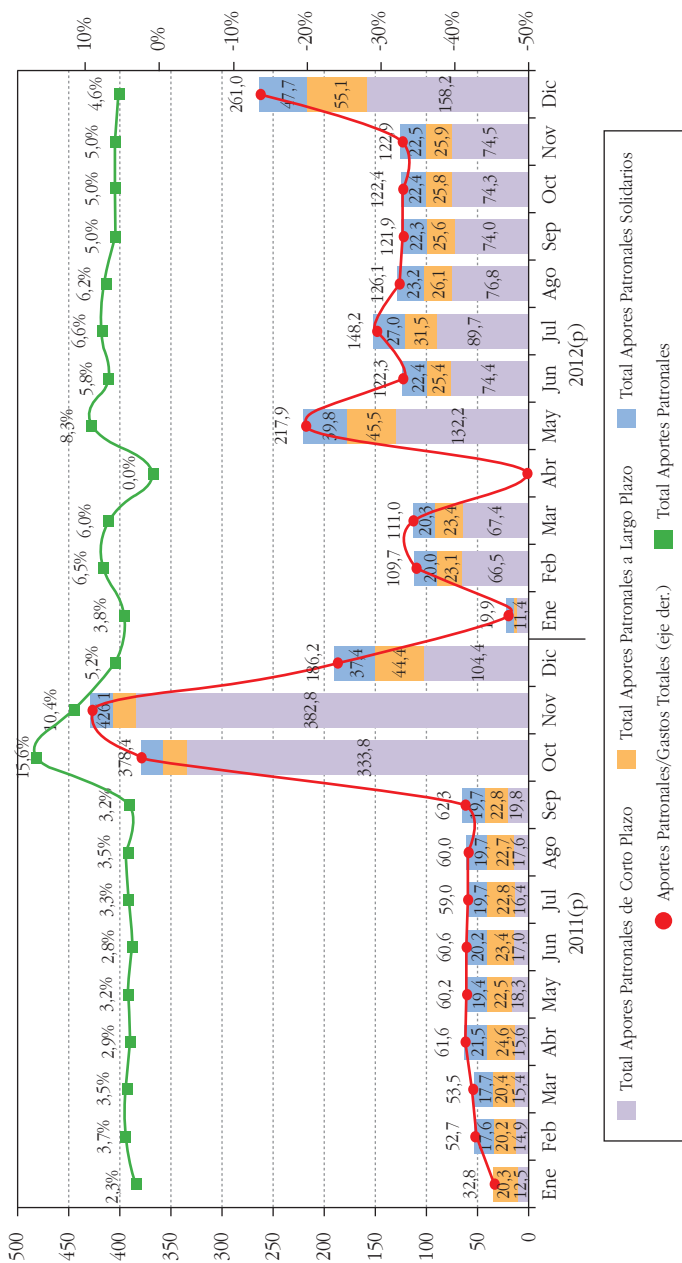
Entendiendo que este beneficio es financiado por la denominada “nacionalización” de la renta petrolera, posiblemente no se tengan complicaciones para su pago por el momento, pero se debe considerar que probablemente la expectativa de vida de los beneficiarios de la Renta Dignidad supere abundantemente al horizonte de tiempo en el que se disponga de elevados niveles de ingresos por la venta de hidrocarburos.

En tal sentido, tanto el pilar solidario como el pilar no contributivo, no son sostenibles a futuro y representan contingentes para la administración fiscal que pueden ser muy complicados conforme no se dispongan de fuentes de ingreso perdurables en el tiempo.

Evaluación de los ingresos del pilar contributivo

En este punto se evalúan los niveles y periodicidad de los ingresos del régimen contributivo, la rentabilidad que obtienen y los ingresos de las AFP.

Gráfico 2
Aportes Patronales - Gestión 2011-2012 (Expresado en millones de bolivianos y porcentaje)



(p): Preliminar.

Fuente: Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa.

Elaboración: Sistema Dirección General de Programación y Operaciones del Tesoro-Unidad de Programación y Control Financiero del Tesoro General de la Nación.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Pensiones los ingresos con los que se sostiene el pilar contributivo reflejados en el Fondo de Ahorro Previsional (FAP), el Fondo de Vejez (FV) y el Fondo Colectivo de Riesgos (FCR) tienen una periodicidad mensual, que en el caso del FAP, principalmente, a partir de su registro generan una rentabilidad, la misma que, en los últimos años, ha disminuido dramáticamente (Gráfico 3), debido a la inversión obligatoria en valores públicos a largo plazo de hasta 30 años y tasas de interés anuales de 3%, inclusive, niveles de plazo y rentabilidad que contrastan con instrumentos de inversión cuya compra se sujeta a la voluntad de los eventuales inversionistas, vale decir su negociación se la realiza en el mercado.

De igual manera, el Fondo de Vejez, que financia la pensión de jubilados, en la actual coyuntura, enfrenta la incertidumbre de su eventual transferencia de gestor y una oferta de bajas prestaciones en función a las bajas tasas de rentabilidad que obtiene.

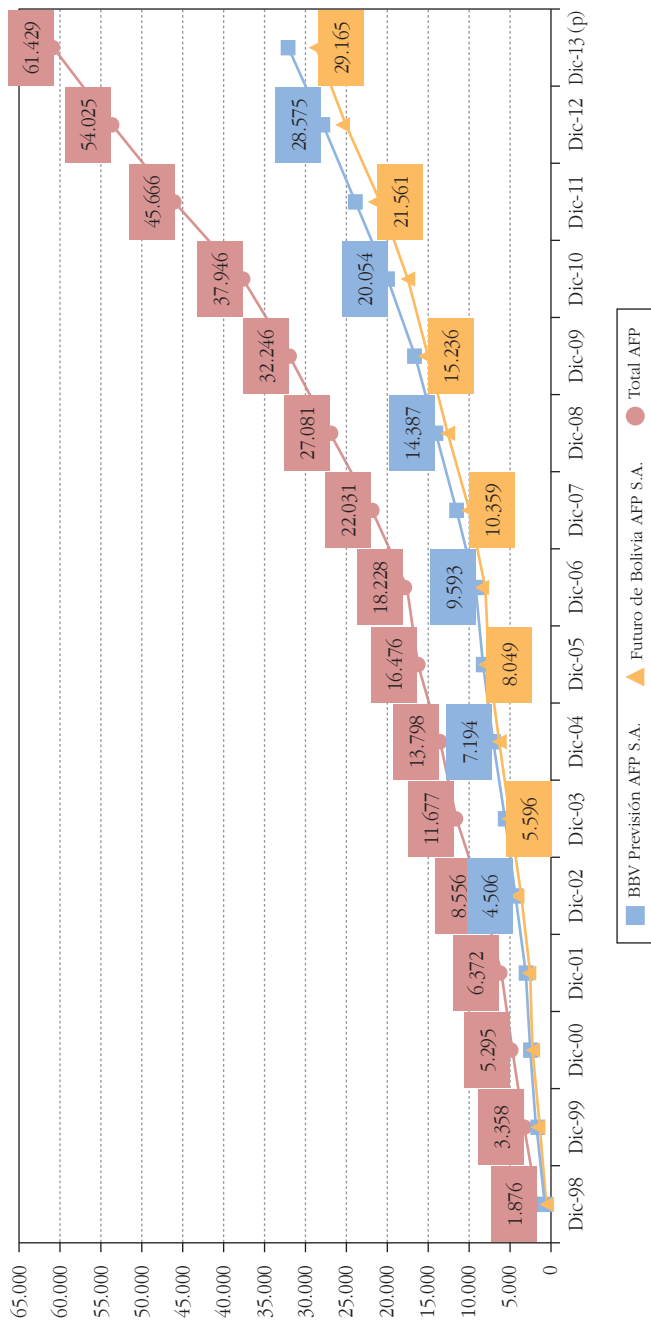
Los dos aspectos señalados contrastan con la estabilidad y evolución siempre ascendente de las comisiones que perciben las AFP, dada su metodología de cálculo que no está correlacionada con la calidad en la prestación de sus servicios ni por la rentabilidad que obtienen por los recursos que reciben.

En este sentido, mientras la rentabilidad de los fondos del pilar contributivo —garantía para la otorgación de sus prestaciones— ha venido disminuyendo durante los últimos años, las comisiones que las AFP perciben por la administración de los recursos del régimen de pensiones, no han merecido evaluación alguna, sea en relación a la calidad de sus servicios, cobertura territorial o en función a su principal tarea, que es la de obtener la mejor rentabilidad para los ahorros previsionales.

Comparación del costo fiscal de las reformas de pensiones

El establecimiento del SIP representa un intento de contrarreforma a aquella aplicada en noviembre del año 1996, cuando se llevó

Gráfico 3
Rentabilidad de los Fondos del SIP (Expresado en millones de Bolivianos)



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

Elaboración: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS).

Fecha de elaboración: 30 de noviembre de 2013.

a cabo una medida de shock, sustituyendo totalmente el sistema de reparto simple de tipo *pay-as-you-go* vigente desde 1956, por el de capitalización individual, con el argumento de que de esta forma, se aliviarían las arcas del Estado en cuanto al elevado costo fiscal que representaría mantener el sistema de reparto³. No obstante, las proyecciones y cálculos realizados, previa a la reforma de pensiones del año 1996, fueron contrastados de manera severa con el acontecer posterior a esa reforma, con nuevas proyecciones realizadas el año 2005⁴ y el año 2008⁵.

El costo fiscal inicialmente estimado se habría prácticamente cuadruplicado (multiplicado por 3,8 veces), desde 2.360 millones de dólares de valor presente para el periodo 1997-2060, hasta 8.929 millones de dólares de valor presente para el periodo 2007-2060, en función de varias medidas asumidas de manera posterior a la aprobación de la reforma de pensiones:

- Población adicional por aceptar la reducción de edad, alrededor de 25 mil ex trabajadores (Gamboa, 2002).
- Población adicional y rentas mayores por acuerdo firmado con las Fuerzas Armadas (Gamboa, 2004) y que antepuso la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA) a la Ley de Pensiones.

³ Un modelo de estimación del costo fiscal de la reforma de pensiones elaborado el año 1996 por la ex Secretaría Nacional de Pensiones (SNP) y la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), proyectó que los costos fiscales en el escenario sin reforma ascendían a un valor presente neto de 3.395 millones de dólares para el periodo 1997-2060, mientras que en el escenario con reforma serían de 2.360 millones de dólares (Humérez y Gamboa, 1997).

⁴ El año 2005 se publicaron los resultados de un nuevo modelo de estimación de los costos fiscales de la reforma de pensiones (Gamboa, 2005), donde se incluyeron los acuerdos de Caracollo y Patacamaya y la calificación de rentas con reducción de edad. El valor presente neto en el escenario con reforma ascendería a 5.790 millones de dólares en el período 2004-2060.

⁵ El año 2008 se publicaron los resultados de una nueva corrida al modelo de estimación de los costos fiscales de la reforma de pensiones (Gamboa, 2008), el valor presente de un denominado escenario base ascendía a 8.239 millones de dólares y en un escenario que consideraba una tasa de reemplazo de 60%, además de reducir la edad mínima de acceso a la jubilación en cinco años en todos los casos, a 8.929 millones de dólares, ambos para el periodo 2007-2060.

- Rentas mayores por los acuerdos de Caracollo y Patacamaya.
- Subestimación en el cálculo del costo de la Compensación de Cotizaciones.
- Reducción de la tasa de reemplazo habilitante para jubilación de 70% a 60%.
- Reducción de la edad mínima de acceso a la jubilación en 5 años.
- Otras razones, que incluyen la calificación de nuevos rentistas con rentas más altas de las históricas, omisión de la estimación inicial en cuanto a población beneficiada, fraude, supuestos inexactos de tasas de mortalidad, etc.

Habían transcurrido más de 13 años desde la implementación del sistema de capitalización individual hasta la aprobación de la Ley de Pensiones en diciembre de 2010 y, no obstante, se reconoce que los resultados no eran los más satisfactorios en lo que se refiere principalmente a las prestaciones que brindaba, lo que generó un descontento social que finalmente derivó en la ejecución de modificaciones de fondo al sistema de seguridad social de largo plazo. También queda claro que con la implementación del SIP, no se han atendido a plenitud y a conformidad de los involucrados, sean estos activos o pasivos, todas las demandas que propiciaron las señaladas modificaciones. Al respecto, es importante señalar que a finales del año 2010, se impuso el proyecto de reforma impulsado por el Vice-ministerio de Pensiones, en lugar de aquel que era defendido por la Central Obrera Boliviana (COB).

Pero la evaluación empírica del costo fiscal de las reformas de pensiones permite identificar el sobredimensionamiento de las diferentes proyecciones al costo real incurrido, respecto de lo cual, se puede inferir un par de conclusiones, la primera tiene que ver con la vigencia de una tabla de mortalidad que sobreestima la esperanza de vida de los trabajadores, lo cual hace que la población jubilada, en el caso de la proyección, sea mayor a la que realmente sobrevive

y, la segunda, con la elevada burocracia en la tramitación de rentas a nivel general, impone rezagos al cobro efectivo de prestaciones por parte de los trabajadores.

Costo fiscal estimado del SIP

La implementación del SIP, como todos los anteriores sistemas de seguridad social de largo plazo, es escasamente sostenible financieramente a mediano y largo plazo, porque adelanta la jubilación de muchos de los trabajadores y además motiva que buena parte de ellos intenten obtener prestaciones con el menor esfuerzo. A esto se añade la falta de trabajo para continuar aportando

Con relación al Fondo Solidario, sus fuentes de financiamiento están distorsionadas y probablemente tampoco sean sostenibles a futuro, aunque inicialmente si lo sean. Desafortunadamente, este Fondo alienta la noción de que es posible obtener una prestación de jubilación realizando el mínimo esfuerzo de aportación, debido a que no se reconoce el esfuerzo de aportación realizado por los trabajadores.

En general, a nivel de todos los trabajadores, el concepto que resulta del proyecto analizado, es que únicamente los aportes de los trabajadores y los empleadores se destinan a financiar las prestaciones de la seguridad social de largo plazo y la solidaridad es al interior de los mismos, entendiéndose a estos pagos como meros impuestos. La participación del Estado se limita a la efectivización de su aporte en calidad de empleador.

Al respecto, el aumento de la carga previsional de los trabajadores, resultado del incremento del aporte patronal, lo único que generará es que se transfiera ese mayor costo al propio trabajador, a través de la generación de nuevas contrataciones con sueldos menores o de la disminución del monto de los incrementos anuales.

Evaluar el impacto fiscal del SIP, tiene que ver con la consideración de tres aspectos clave en el modelo de proyección a aplicar:

- Disminución de la edad mínima requerida para obtener pensión de jubilación de 65 a 60 años de edad, tanto para hombres como para mujeres.
- Disminución del porcentaje mínimo de pensión exigido respecto del promedio salarial de 70% a 60%.
- Otorgamiento de una pensión solidaria a partir de diez años de cotización.

El modelo de proyección considera, además del escenario previo al establecimiento de los aspectos clave previamente señalados, el escenario en la aplicación de los mismos.

El modelo de proyección, es un modelo actuarial-contable, que con base a las poblaciones de pensionados y valores promedio de pensión, proyecta los costos anuales que representan su pago al TGE.

El modelo ha sido construido utilizando como plataforma el *software I-Think*, denominado, por tal motivo, Modelo IT.

El Modelo IT proyecta todos los costos generados por la reforma de pensiones relativos al pago de prestaciones económicas⁶ y está dividido en los siguientes módulos:

- Rentas de Vejez y Muerte del Sistema de Reparto
- Rentas de Invalidez del Sistema de Reparto
- Rentas de Riesgo Profesional del Sistema de Reparto
- Pago de la CC mensual
- Pago de la CC global
- Rentas de los afiliados a Cossmil

A continuación se resume la información básica utilizada y los supuestos adoptados en el marco del escenario previo a la aplicación de la Ley de Pensiones, al que se le denomina Escenario Base y los supuestos adoptados para simular los impactos resultantes del cambio

⁶ No considera los huérfanos (1.362 casos en IVM y 274 casos en RP) y otros grupos de derechohabientes que son menores a mil casos.

en la reducción de la edad de jubilación, la disminución del porcentaje mínimo para jubilarse y el otorgamiento de pensiones a partir de diez años de aportación, al que se denomina Escenario SIP; posteriormente, se describe la metodología de cálculo de las proyecciones en cada uno de los módulos y, finalmente, se presentan los resultados obtenidos en los dos escenarios.

Información básica y supuestos utilizados

La información de la población de rentistas de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y Riesgos Profesionales (RP) y los pagos por concepto de rentas, tienen base en el Dossier Estadístico de UDAPE y se resumen en el Anexo 1.

Con respecto a la CC⁷, se estima que aproximadamente 300 mil trabajadores y ex trabajadores califiquen para recibir una CC mensual y algo más de 100 mil califiquen para una CC global. Los Anexos 2 y 3 muestran las poblaciones potenciales⁸.

No se cuenta con información respecto de la población de afiliados activos de la Corporación del Seguro Social Militar (Cossmil), motivo por el cual, se utiliza el resultado obtenido el año 2008⁹, de igual manera, se procedió con las proyecciones relativas a los actuales jubilados y derechohabientes afiliados a esa entidad. La información se resume en el Anexo 4.

Las tasas de mortalidad por grupos etáreos quinquenales que se presentan en el Anexo 5 son aplicadas a todas las poblaciones y corresponden a los promedios simples de las tasas de mortalidad por edad simple, utilizada por la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) para el cálculo de pensiones.

⁷ Los primeros certificados fueron emitidos en el año 2002.

⁸ La población con CC por Procedimiento Automático corresponde a la base de datos de CC por Procedimiento Automático aprobada por Resolución Ministerial del Ministerio de Hacienda.

⁹ GAMBOA, Ramiro (2008). *Cambios y perspectivas del Sistema de Pensiones Boliviano*. CEDLA.

Se aplican dos supuestos demográficos importantes, el primero, que las esposas de hombres titulares tienen cinco años menos de edad y, el segundo, que la fracción de hombres sin esposa es de 5%; estos supuestos se aplican a todas las edades y a todos los regímenes y modalidades de pago de beneficios.

Disminuir la edad y el porcentaje mínimo para acceder a la jubilación, así como otorgar pensiones con solo diez años de aportación, beneficia directamente a la población titular o derechohabiente, que tiene calificada o calificará la Compensación de Cotizaciones, sea ésta de carácter mensual o global.

También, se han considerado algunos supuestos macroeconómicos, que se presentan en el Anexo 6.

Finalmente, para determinar el Valor Presente Neto (VPN) al 2013 de los flujos anuales proyectados, se utiliza una tasa de descuento de 3,02% anual en moneda nacional¹⁰.

Metodología de cálculo

Con base en la información de población agregada presentada en el Dossier Estadístico de UDAPE para el año 2012, se obtuvieron las tablas por grupos quinquenales de edad, referida a titulares, viudas y las rentas de los cuatro regímenes: Vejez, Muerte, Invalidez y Riesgo Profesional del Sistema de Reparto, asumiendo igual estructura a la del año 2006, cuando se disponía de la mencionada información; se calcularon las correspondientes rentas promedio ponderadas y se proyectó la evolución de las poblaciones en el periodo 2012-2060. Los flujos monetarios son expresados en bolivianos de 2012.

El número de rentistas titulares y viudas es proyectado mediante la aplicación de un flujo de salida por cambio de edad al quinquenio inmediatamente superior, es decir por envejecimiento y un flujo de salida por muerte.

¹⁰ Corresponde a la tasa *Commercial Interest Reference Rates* (CIRR por sus siglas en inglés) con la que se descuentan los flujos del servicio de deuda de largo plazo de entidades públicas, determinada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

En el caso del número de viudas entre 45 y 95 años de edad, su proyección incluye, además de los flujos descritos, un flujo de entrada por las mujeres que recién enviudan, que es función de la fracción de esposas que se mantienen vivas, cuyos maridos murieron, en el tramo de edad quinquenal correspondiente, es decir mayores en cinco años de edad.

El valor de las rentas de las viudas es una fracción igual al 80% del valor de las rentas de sus respectivos titulares.

El costo mensual del pago de rentas de titulares o viudas de una determinada edad en cada uno de los regímenes, resulta de multiplicar el número de titulares o viudas por el monto de las rentas promedio de titulares o viudas.

El costo mensual del pago de rentas a titulares o viudas en cada uno de los regímenes se obtiene de la sumatoria de los pagos mensuales correspondientes a titulares o viudas de diferentes edades, considerando la edad máxima de supervivencia.

El costo anual total por el pago de rentas a titulares o viudas en cada régimen, es el resultado de multiplicar por trece (13) el valor del costo mensual a titulares o viudas de todas las edades.

Un cálculo necesario para proyectar el número de nuevas viudas a cualquier edad es determinar el número de esposas de titulares, según tramo de edad quinquenal en cada régimen, para lo cual, se aplica un flujo de salida por cambio de la edad al quinquenio inmediatamente superior y un flujo de salida por muerte, tal como sucede con los titulares y viudas. Adicionalmente se considera la mortalidad de las esposas cuyos maridos titulares fallecen, esto es, la fracción de esposas en el tramo quinquenal de edad correspondiente que se encuentran vivas, que en definitiva es lo que se considera para el cálculo de rentas de viudedad.

El número inicial de esposas es determinado por la fracción complementaria de la fracción de hombres titulares sin esposa (5%), multiplicado por el número de titulares hombres.

Por otra parte, el costo del pago de la CC mensual consta de tres componentes: CC Automática Emitida, CC Automática No Emitida y CC Manual No Emitida. Las poblaciones al interior de cada componente son diferentes.

También son utilizados en los tres componentes, para el caso del Escenario Base, los porcentajes presentados en el Anexo 7 que señalan los porcentajes de la población beneficiaria de la CC que empieza a cobrar este beneficio en un determinado año a partir de que cumple con los requerimientos solicitados en el sistema de pensiones. Para el caso del Escenario SIP, se han utilizado los porcentajes presentados en el Anexo 8.

Para proyectar el costo anual por el pago de la CC en los tres componentes, por grupo quinquenal de edad y según la Densidad de Aportes, se considera a las poblaciones de titulares de CC comprendidos entre el quinquenio de edad de 50 a 55 años hasta el quinquenio de edad de 95 a 100 años.

El costo anual por el pago de la CC en los tres componentes, para cada grupo quinquenal de edad, resulta de la sumatoria de los costos según la Densidad de Aportes en cada grupo quinquenal de edad, todo multiplicado por el porcentaje de beneficiarios que efectivamente demandan el pago de la CC.

El número de esposas y las correspondientes viudas son determinados de la misma forma que en el módulo de Rentas de Vejez.

El pago mensual de viudas según tramo de edad quinquenal, cuyos titulares eran beneficiarios de CC mensual, se hace efectivo a partir de que los mismos cumplan 65 años de edad, en el Escenario Base, y a partir de que éstos cumplan 60 años de edad en el Escenario SIP. El monto de CC de las viudas es una fracción (80%) del valor de los montos de CC de los titulares respectivos, mayores en cinco años de edad.

En este sentido, el modelo proyecta el valor total de los pagos anuales de los montos de CC mensual y número de beneficiarios en los tres componentes, discriminando mujeres, hombres y viudas, para el período 2012-2060.

Para proyectar el pago de la CC global, se considera el Salario Cotizable Actualizado (SCA) utilizado en la proyección de la CC mensual; la Densidad de Aportes (DA) varía desde cero hasta cuatro años.

La proyección del costo anual de la CC global es similar al caso de la CC mensual, excepto que el resultado es multiplicado por 100 y pagado una sola vez al beneficiario cuando se jubila.

El número de esposas y las correspondientes viudas son determinados de la misma forma que en el módulo de Rentas de Vejez.

El pago mensual de viudas según tramo de edad quinquenal, cuyos titulares eran beneficiarios de CC global, se hace efectivo a partir de que los mismos cumplan 65 años de edad, en el Escenario Base y a partir de que los mismos cumplan 60 años de edad en el Escenario SIP. El monto de CC global de las viudas es una fracción (80%) del valor de los montos de CC de los titulares respectivos, mayores en cinco años de edad.

En este sentido, el modelo proyecta el valor total de los montos de CC global y el número de beneficiarios, discriminando titulares y viudas, para el período 2012-2060.

En el caso de los afiliados a Cossmil, como ya se señaló anteriormente, se utiliza el resultado obtenido el año 2008.

Resultados obtenidos

Los principales resultados obtenidos en la proyección y simulación dinámica en el Modelo I-Think para el período 2013-2060, considerando los supuestos del Escenario Base, son descritos a continuación.

El costo por el pago de rentas de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales asciende a 546,6 millones de dólares el año 2012, posteriormente, aunque se trata de una población cerrada, por efectos de la inflación, asciende a 650,4 millones de dólares el año 2021, y después por efectos de la mortalidad de sus miembros, desciende de manera permanente hasta alcanzar a 109,1 millones de dólares el año 2060. El VPN del flujo anual de la proyección de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales al año 2013 alcanza a 5.240 millones de dólares.

Los costos detallados precedentemente si bien son presentados únicamente en el Escenario Base, son también válidos para el Escenario SIP, debido a que no son afectados por la disminución de la edad de jubilación ni por la disminución del porcentaje mínimo de jubilación, porque se trata de rentistas en curso de pago. En el Gráfico 4 se presentan estos costos en porcentajes del PIB y por número de beneficiarios.

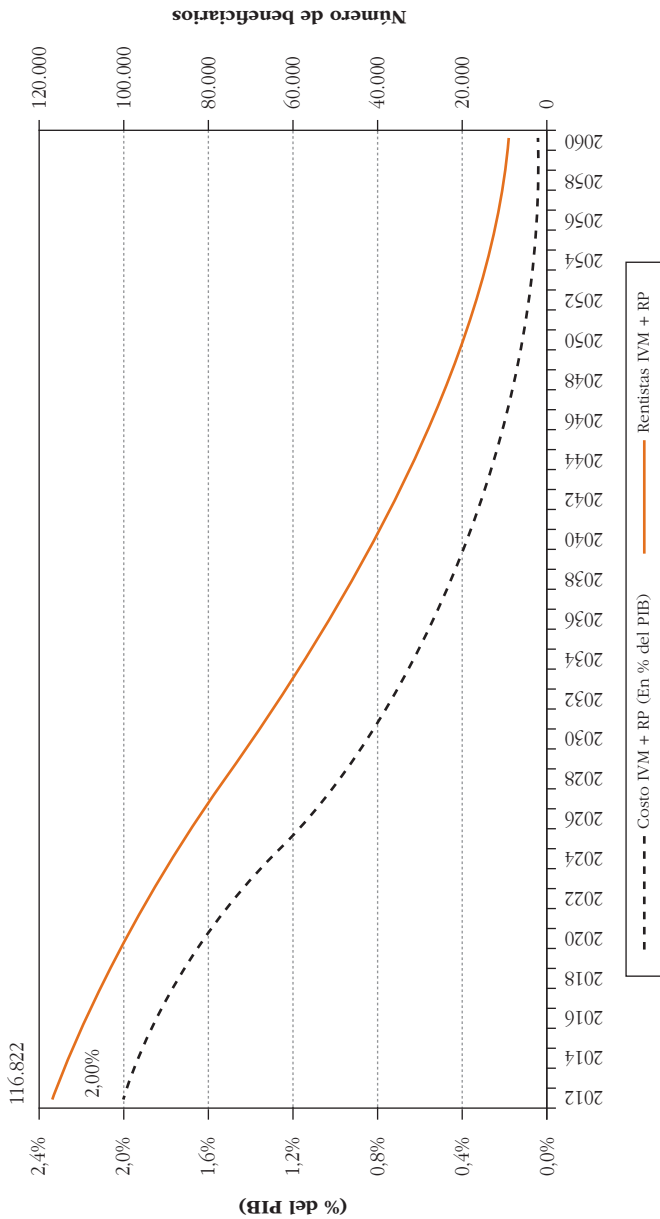
No ocurre lo mismo con la proyección del costo por el pago de la CC mensual y la CC global, la que tiene algunas particularidades. Para los dos primeros años proyectados, vale decir los años 2013 y 2014, se utiliza la población con Certificado de CC registrado en la APS, los cinco años posteriores se presenta una combinación lineal entre la población con certificado de CC registrado en la APS con la población potencial que incluye a todos los trabajadores que cotizaron al antiguo sistema cuya calificación del Certificado de CC sea automática o manual, de acuerdo a las estimaciones del SENASIR; los años subsecuentes se utiliza solamente a esta última población potencial.

El costo proyectado del pago de la CC mensual en el Escenario Base, considerando a los certificados registrados en la APS, asciende a 186,8 millones de dólares el año 2013, pero sube hasta 266,0 millones de dólares el año 2018, porque a partir de ese año se considera a todos los beneficiarios habilitados para demandar su cobro, posteriormente disminuye inicialmente y se incrementa después hasta alcanzar otro máximo de 282,1 millones de dólares el año 2026 y posteriormente desciende, de manera permanente, hasta representar 61,4 millones de dólares el año 2060¹¹. El VPN del flujo de la proyección de pago de CC mensual es de 2.125 millones dólares.

El número proyectado de beneficiarios que acceden al cobro de la CC mensual es cercano a las 67.000 personas el año 2013, sube hasta cerca de 83.000 el año 2016 y alcanza un máximo de 244.127 trabajadores el año 2025. El año 2060, los beneficiarios son menos de

¹¹ El horizonte e importancia del pago de este beneficio se extiende por lo menos diez años más.

Gráfico 4
Costo y Número de Beneficiarios de IVM y Riesgos Profesionales-Proyecciones I-THINK
(Expresado en porcentaje del PIB)



Fuente: Modelo I-Think.
 Elaboración: Propia.

75 mil trabajadores. La evolución descrita evidencia que la mayor parte de beneficiarios de CC mensual demandarán el pago de este beneficio los siguientes diez años, y que los primeros en demandar su pago son los que califican un monto de CC mensual más alto.

Por su parte, el costo proyectado del pago de la CC mensual en el Escenario SIP registra lo siguiente:

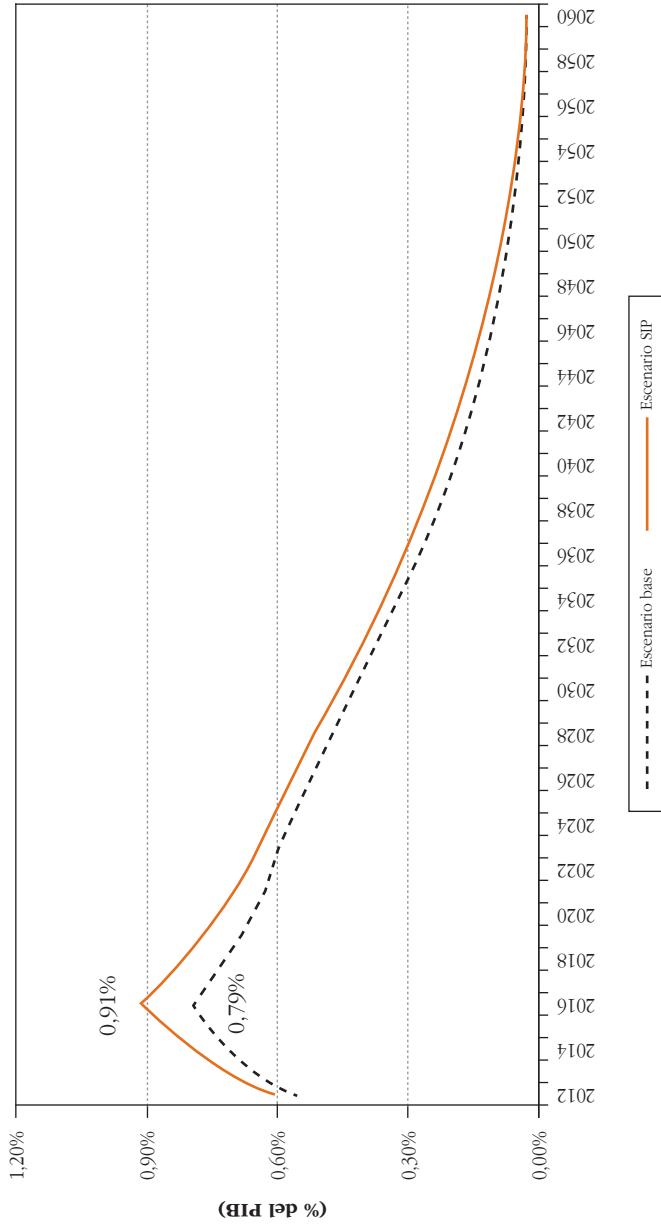
- Los resultados muestran que el costo de la CC mensual, considerando a los certificados registrados en la APS, ascendería a 151,9 millones de dólares el año 2013, sube a 282,6 millones de dólares el año 2025, porque a partir de ese año se considera a todos los beneficiarios habilitados para demandar su cobro, posteriormente desciende de manera permanente hasta representar 61,4 millones de dólares el año 2060. El VPN del flujo de la proyección de pago de CC mensual, en el Escenario SIP, es de 2.209 millones de dólares.

En el Gráfico 5 se presentan estos costos en porcentajes del PIB, para ambos escenarios.

La evolución descrita evidencia que la mayor demanda por el pago de la CC global será en el año 2024 en el Escenario Base, y que los primeros en demandar su pago son los beneficiarios que califican un monto de CC global más alto. En cambio, en el Escenario SIP, la mayor demanda por el pago de este beneficio sería en el 2020; de igual forma, con los que califican una CC global más elevada. En el Gráfico 6 se presentan estos costos en porcentajes del PIB, para ambos escenarios.

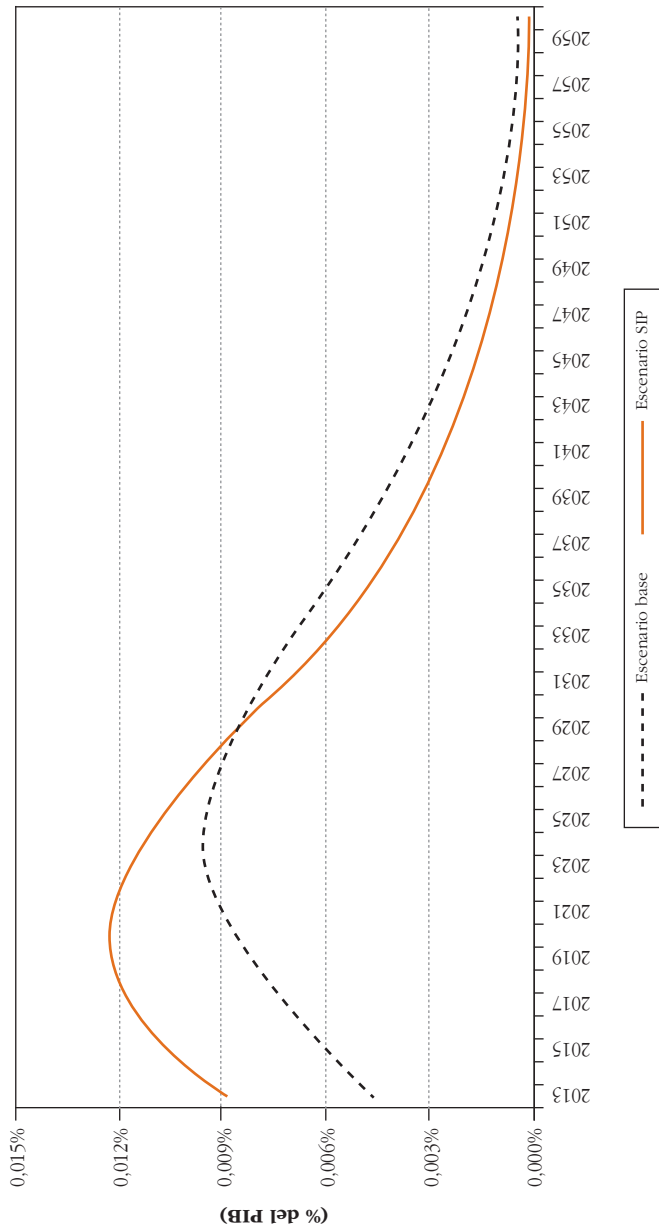
Con referencia al costo por el pago de rentas de afiliados a Cossmil, el costo proyectado del pago rentas calificadas por el Sistema de Reparto, ascendería a 55,1 millones de dólares el año 2013, subiría hasta 60,8 millones de dólares el año 2024, a partir de ese año, por tratarse de una población cerrada desciende, de manera permanente,

Gráfico 5
Costo del Pago de CC mensual-Proyecciones I-THINK
(Expresado en porcentaje del PIB)



Fuente: Modelo I-Think.
 Elaboración: Propia.

Gráfico 6
Costo y Número de Beneficiarios del Pago de CC global-Proyecciones I-THINK
(Expresado en porcentaje del PIB)



Fuente: Modelo I-Think.
 Elaboración: Propia.

hasta representar 13,9 millones de dólares el año 2060. El VPN del flujo de la proyección de pago de rentas de Cossmil del Sistema de Reparto es de 514 millones de dólares. Este resultado es el mismo en el Escenario Base como en el Escenario SIP, porque se refiere a la población de pasivos del ex Sistema de Reparto.

El costo proyectado del pago de rentas de Cossmil, calificadas en el nuevo sistema, en el Escenario Base, ascendería a 36,9 millones de dólares el año 2013, subiría de manera permanente hasta alcanzar a 150,1 millones de dólares el año 2032, y posteriormente descendería hasta alcanzar 28,1 millones de dólares el año 2060. El VPN del flujo de la proyección de pago de rentas de Cossmil del nuevo sistema es de 783 millones de dólares. En el Escenario SIP, el costo asciende a 36,3 millones de dólares el año 2013, sube de manera permanente hasta alcanzar a 150,1 millones de dólares el año 2032 y, posteriormente, desciende hasta alcanzar 28,1 millones de dólares el año 2060. El VPN del flujo de la proyección de pago de rentas de Cossmil del nuevo sistema es de 990 millones de dólares.

En este sentido, agregando todos los componentes del costo total generado por los diferentes compromisos del TGN (Anexo 9), en el Escenario Base, asciende a 846,7 millones de dólares el año 2013¹², se incrementa los siguientes años hasta alcanzar a 1.113,5 millones de dólares el año 2024 y posteriormente disminuye hasta 215,6 millones de dólares el año 2060, año en que el costo no se extingue debido a la permanencia del pago de la CC, tanto global y mensual, y de la garantía estatal de los afiliados de Cossmil. El VPN del flujo de la proyección es de 8.803 millones de dólares. En porcentaje del PIB, el costo total alcanza a 3,01% el año 2016, posteriormente desciende, de manera permanente, alcanzando a 0,08% el año 2060.

Con relación al Escenario SIP, en que los beneficiarios reciben un porcentaje alrededor de 60% de tasa de reemplazo y que pueden

¹² El costo efectivo reportado por la Unidad de Programación y Control Financiero del Tesoro General del Estado para el año 2012, excluyendo Aporte Fusión Salarios y Gastos Administrativos, asciende a 765,5 millones de dólares.

jubilarse con cualquier tasa de reemplazo a partir de los 60 años de edad, los costos ascienden a 873,9 millones de dólares el año 2013, se incrementa los siguientes años hasta alcanzar a 1.140,7 millones de dólares el año 2024 y posteriormente disminuye hasta 214,1 millones de dólares el año 2060. El VPN del flujo de la proyección es de 9.027 millones de dólares. En porcentaje del PIB, el costo total alcanza a 3,11% el año 2016, posteriormente desciende de manera permanente, alcanzando a 0,08% el año 2060.

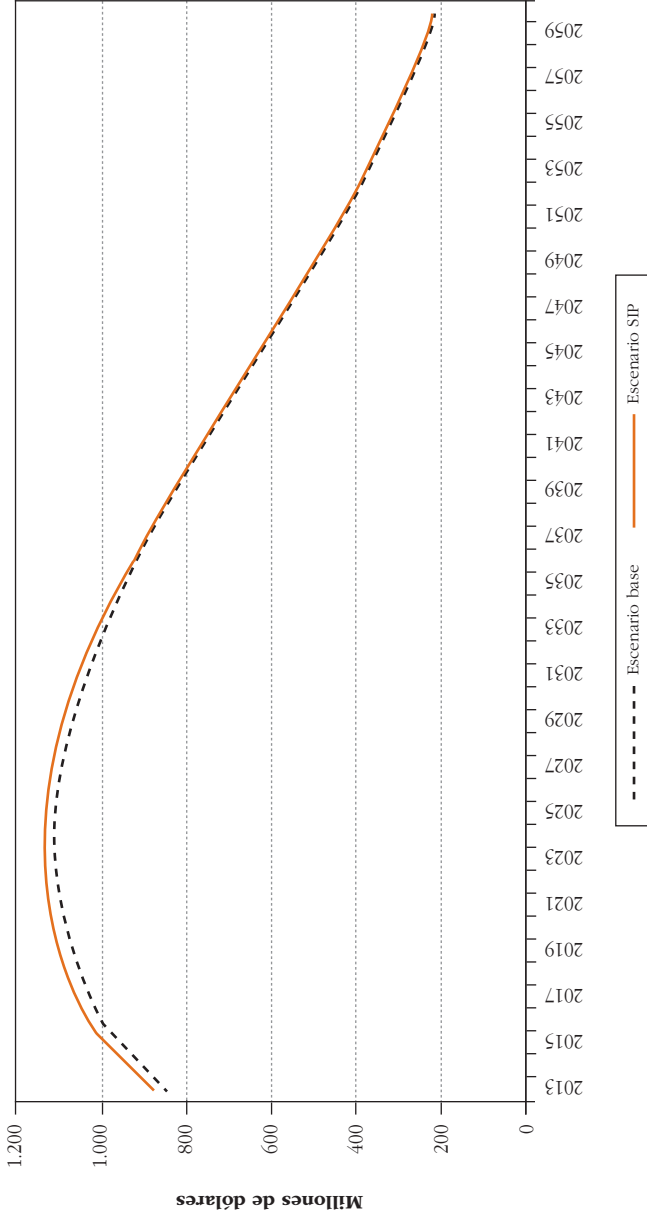
En el Gráfico 7 se presentan estos costos en porcentajes del PIB, para ambos escenarios.

En el Cuadro 1, se observa que la categoría de Vejez y Muerte, que representa el pago de rentas a los jubilados y viudas calificados bajo las condiciones del Sistema de Reparto, no sufre variación en su valor en los escenarios simulados; lo mismo sucede con los regímenes de Invalidez y Riesgo Profesional. Sin embargo, respecto al pago de la CC mensual, el VPN de esta variable se incrementa para el Escenario SIP respecto del denominado Escenario Base en un 0,2%; ocurre algo parecido para el caso del pago de la CC global y para el pago de beneficios de seguridad social de largo plazo correspondiente a los afiliados a Cossmil, 24% y 16%, respectivamente.

Es evidente que en todos los casos, el costo del régimen de Vejez, representa más de la mitad del costo de la reforma de pensiones, y cerca de un 25% significa el pago de la CC mensual.

Como se advierte en el Cuadro 1, el incremento en VPN en el caso del Escenario SIP, cuando se beneficia a todos con un 60% de tasa de reemplazo, además de reducir la edad mínima de acceso a la jubilación, respecto del Escenario Base, es de 224 millones de dólares, cerca de un 2,5% mayor.

Gráfico 7
Costo Total del Sistema de Reparto-Proyecciones I-THINK
(Expresado en MM\$US)



Fuente: Modelo I-Think.
 Elaboración: Propia.

Cuadro 1
Valor Presente Neto del Costo Total del Sistema de
Reparto 2013-2060
–Proyecciones I-THINK–
(Expresado en MM\$US)

Categoría	Escenario Base	Escenario SIP
Vejez y Muerte	5.047	5.047
Invalidez	97	97
Riesgo Profesional	96	96
CC Mensual	2.209	2.212
CC Global	56	69
Cossmil	1.297	1.504
Total	8.803	9.027
Diferencia respecto Escenario Base		224

Fuente: Modelo I-Think.

Elaboración: Propia.

Conclusiones y Recomendaciones

La implementación del SIP en diciembre de 2010, constituye el más reciente intento del Estado boliviano por instituir un sistema de pensiones universal y sostenible, al introducir el establecimiento de los pilares contributivo, semicontributivo y no contributivo. Si bien define una estrecha relación entre estos pilares en términos de sus prestaciones, no lo hace en términos de su financiamiento. Este descuido puede generar severos impactos a futuro en relación al costo fiscal.

De igual manera, establece beneficios alternativos, con el pago de prestaciones periódicas, que se activan a partir del pago de cotizaciones por parte de los trabajadores, lo cual rompe totalmente con el concepto de seguro, al respecto, no se debe olvidar que el SIP es un seguro social de largo plazo.

Tal parece que el tema de sostenibilidad no es considerado para las diferentes decisiones en materia de seguridad social de largo plazo, así lo demuestra la estructura de financiamiento establecida para los Fondos Solidario y de la Renta Universal de Vejez, y el soslayo que se tiene por los niveles de rentabilidad que están obteniendo los ahorros previsionales en el Fondo de Ahorro Previsional.

Ciertamente subvalorar los impactos de prestaciones no sostenibles en el tiempo impone serias contingencias a la administración fiscal, cuyos ingresos provienen, además de los ingresos por impuestos a la venta de hidrocarburos, también de impuestos de connacionales.

No priorizar la evaluación de variables cruciales en la gestión de la seguridad social de largo plazo, tales como la tabla de mortalidad que se utiliza para el cálculo de pensiones, resulta en la eventual permanencia de asimetrías que van en desmedro de sus principales beneficiarios, los trabajadores.

Por otro lado, todavía se vislumbra que vaya a transcurrir un periodo largo de tiempo para que se ponga en funcionamiento la Gestora Pública de Seguridad Social, lo cual impone incertidumbres no deseables y retrasa la toma de decisiones.

Al respecto, es importante considerar que el costo generado por la Reforma de Pensiones representa actualmente y continuará representando en el futuro una restricción al equilibrio fiscal, lo cual podría agravarse en el caso de tomarse medidas adicionales a las ya asumidas, vale decir, disminuir la edad de acceso a los beneficios de la seguridad social de largo plazo, disminuir el porcentaje mínimo que debe financiarse todo afiliado e implementar un fondo solidario, que impulsa un incentivo perverso a la evasión.

No obstante, el costo generado por el pago de las rentas de Invalidez, Vejez, Muerte y Riesgos Profesionales, tanto de la población civil como la de los miembros de las FF.AA., tenderá a ser menor conforme transcurra el tiempo, debido a la mortalidad de los actuales rentistas y al no ingreso de nuevos beneficiarios de estas prestaciones, el costo generado por el pago de la CC, tanto mensual como global,

aumentará los siguientes diez años y, precisamente son estos costos, los que han sido afectados por la disminución de la edad para la jubilación, junto con los de los beneficiarios activos afiliados a Cossmil, representando ambos, un incremento superior a los 224 millones de dólares en términos de VPN para el periodo 2013-2060.

Las estimaciones presentadas, son aproximaciones de lo que efectivamente puede suceder, debido a que la política de disminuir la edad mínima para acceder a los beneficios monetarios en un sistema de pensiones, puede derivar en un incremento extraordinario de demandantes de las prestaciones, lo cual no está siendo capturado por el presente modelo.

Se debe considerar, en el reconocimiento de que la mayor población que demandará beneficios del nuevo sistema de pensiones, portadores de CC, los cuales ascienden a cerca de 400 mil personas, recién hará prevalecer su importancia durante los siguientes diez años, nos encontramos frente a una incógnita que puede presentar resultados inciertos.

BIBLIOGRAFÍA

GAMBOA, Ramiro

- 2002 Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones: Proyección vs. Ejecución. *Documento de Trabajo N° 5*. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
- 2004 Diagnóstico de la Actual Situación de los Miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación (FF.AA.) en el Seguro Social Obligatorio (S.S.O.). *Documento de Trabajo N° 15*. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
- 2005 El Costo Fiscal del Sistema de Reparto: Proyección 2004-2060. *Revista de Análisis Económico Vol. 20*. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- 2008 Contra-Reforma de Pensiones: Un error con consecuencias de largo plazo. *Políticas Públicas para la Libertad-POPULI*. Asuntos Públicos N° 63.

HUMÉREZ, Julio; GAMBOA, Ramiro

- 1997 *Aspectos Fiscales de la Reforma del Sistema de Pensiones. Documento de Trabajo*. UDAPE.

RED DE ANÁLISIS FISCAL

- 2003 *Adecuación del Modelo Actuarial para la Valoración del Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones en Bolivia. Informe Técnico RAF N° 026/2003*.

SECRETARÍA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

- 1994 *Costo Fiscal de la Transición del Actual Sistema de Pensiones: Hacia el Sistema de Capitalización Individual*. Ministerio de Capitalización-Secretaría Nacional de Pensiones.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, VALORES Y SEGUROS (SPVS)

2004 Presentación de los resultados del Modelo de Estimación y Simulación Dinámica de los Costos Fiscales del Sistema de Reparto. *Comisión Técnica para analizar la situación del costo del Sistema de Reparto.*

ANEXOS

Anexo 1

Número de Casos y Valor de las Rentas de Vejez, Muerte, Invalidez y Riesgo Profesional (Al 31 de diciembre de 2012)

	Número de Casos	Renta Promedio Mensual (En Bs)
Vejez		
Hombres Titulares	48,346	2,865
Mujeres Titulares	26,429	2,597
Viudas	30,020	2,306
Total	104,795	
Invalidez		
Hombres	1,254	2,519
Mujeres	650	2,650
Total	1,904	
Riesgo Profesional		
Hombres Titulares	3,989	596
Mujeres Titulares	74	530
Viudas	5,962	409
Total	10,025	

Fuente: Dossier Estadístico de UDAPE.

Elaboración: Propia.

Anexo 2

Número de Casos y Valor de los Pagos de la CC global (Al 31 de diciembre de 2012)

	Número de Casos	Pago Promedio	Pago Total en Bs	Pago Total en \$US
Hombres	81,584	9,509	775,782,256	113,087,792
Mujeres	39,727	7,586	301,369,022	43,931,344
Total	121,311		1,077,151,278	157,019,137

Fuente: Dossier Estadístico de UDAPE.

Elaboración: Propia.

Anexo 3

Número de Casos y Valor de los Pagos de la CC mensual (Al 31 de diciembre de 2012)

	Número de Casos	Pago Promedio Mensual en Bs
Hombres	223,629	1,600
Automático Emitido	82,115	
Automático No Emitido	57,618	
Manual No Emitido	83,896	
Mujeres	85,354	1,120
Automático Emitido	42,686	
Automático No Emitido	10,794	
Manual No Emitido	31,874	
Total	308,983	

Fuente: Dossier Estadístico de UDAPE.

Elaboración: Propia.

Anexo 4

Número de Casos y Renta Promedio Mensual de Afiliados de Cossmil (Al 31 de diciembre de 2012)

	Número de Casos	Renta Promedio Mensual en Bs
Antiguo Sistema-Rentistas Cossmil	6,206	5,899
Nuevo Sistema-Afiliados AFP	19,470	4,547
Total	25,676	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Elaboración: Propia.

Anexo 5
Tasas de Mortalidad por Grupos
Quinquenales de Edad

Edad	SPVS	
	Hombres	Mujeres
20-25	0,000475	0,000275
25-30	0,000681	0,000399
30-35	0,001017	0,000601
35-40	0,001504	0,000868
40-45	0,002179	0,001298
45-50	0,003374	0,002016
50-55	0,005252	0,003144
55-60	0,008202	0,004918
60-65	0,012831	0,007706
65-70	0,020080	0,012080
70-75	0,031397	0,018931
75-80	0,048981	0,029634
80-85	0,076099	0,046275
85-90	0,117417	0,071968
90-95	0,179181	0,111188
95-100	0,268726	0,169986

Fuente: Ex Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
 Elaboración: Propia.

Anexo 6
Tasas de crecimiento del PIB, Tipos de cambio y
Tasas de inflación
(2012-2025)

Años	Tasa Crec. PIB	Tipo de Cambio (Bs/\$US)	Inflación fin período
2012	6,00	6,96	6,00
2013	6,50	6,96	6,00
2014	6,00	6,96	6,00
2015	6,00	6,96	6,00
2016	5,50	7,00	6,00
2017	5,50	7,00	6,00
2018	5,00	7,00	6,00
2019	5,00	7,50	6,00
2020	5,00	7,88	6,00
2021	5,00	7,88	6,00
2022	5,00	8,04	6,00
2023	5,00	8,12	6,00
2024	5,00	8,21	6,00
2025	5,00	8,29	6,00

Fuente: Varias fuentes.

Elaboración: Propia.

Anexo 7

Fracción de Beneficiarios de la CC que demandan su pago (2012-2060) (Escenario Base)

Año	Hombres		Mujeres		
	55-60	60-65	50-55	55-60	60-65
2007	41,5%	21,6%	34,3%	51,5%	34,8%
2008	45,7%	27,0%	32,1%	54,4%	41,8%
2012	49,2%	32,4%	28,9%	56,1%	49,3%
2013	52,5%	37,6%	26,2%	57,5%	55,0%
2014	54,2%	44,3%	24,5%	58,2%	61,1%
2015	54,2%	54,1%	21,8%	57,8%	68,0%
2016	55,3%	62,0%	19,3%	57,7%	74,0%
2017	54,3%	68,8%	18,1%	56,3%	77,5%
2018	54,8%	74,7%	17,1%	58,5%	80,0%
2019	55,1%	78,4%	18,1%	56,7%	82,2%
2020	55,9%	81,3%	18,9%	57,5%	83,1%
2021+	56,8%	81,9%	18,1%	79,0%	83,9%

Fuente: Certificados emitidos y calificados por procedimiento automático registrados en la APS.
Elaboración: Propia.

Anexo 8

Fracción de Tasa de Reemplazo de los Beneficiarios de la CC (2012-2060) (Escenario SIP)

Año	Hombres		Mujeres		
	55-60	60-65	50-55	55-60	60-65
2012	53,4%	100,0%	51,8%	66,2%	100,0%
2013	63,1%	100,0%	57,5%	75,2%	100,0%
2014	66,1%	100,0%	49,1%	75,4%	100,0%
2015	74,1%	100,0%	56,1%	81,1%	100,0%
2016	74,1%	100,0%	47,2%	79,6%	100,0%
2017	78,8%	100,0%	54,8%	84,1%	100,0%
2018	77,6%	100,0%	45,3%	81,0%	100,0%
2019	83,5%	100,0%	62,2%	86,5%	100,0%
2020	81,1%	100,0%	54,3%	83,5%	100,0%
2021+	87,0%	100,0%	72,4%	89,5%	100,0%

Fuente: Certificados emitidos y calificados por procedimiento automático registrados en la SPVS.
Elaboración: Propia.

Anexo 9

Costo Total del Sistema de Pensiones-Proyecciones I-Think (Diferentes Escenarios)

Año	Escenario Base		Escenario SIP	
	Costo total (MM\$US)	Costo total (En % del PIB)	Costo total (MM\$US)	Costo total (En % del PIB)
2013	846,7	2,96%	873,9	3,05%
2014	897,7	2,99%	926,5	3,08%
2015	950,0	3,01%	980,2	3,11%
2016	998,1	3,01%	1.029,4	3,11%
2017	1.021,0	2,93%	1.056,0	3,03%
2018	1.040,7	2,85%	1.073,2	2,94%
2019	1.057,6	2,76%	1.090,1	2,84%
2020	1.074,3	2,67%	1.106,5	2,75%
2021	1.084,7	2,56%	1.116,1	2,64%
2022	1.097,0	2,47%	1.127,3	2,54%
2023	1.108,8	2,38%	1.137,8	2,44%
2024	1.113,5	2,27%	1.140,7	2,33%
2025	1.110,1	2,16%	1.136,4	2,21%
2026	1.104,5	2,05%	1.127,3	2,09%
2027	1.097,8	1,94%	1.118,1	1,97%
2028	1.088,8	1,83%	1.106,5	1,86%
2029	1.075,5	1,72%	1.090,4	1,74%
2030	1.058,6	1,61%	1.070,8	1,63%
2031	1.040,5	1,51%	1.050,5	1,52%
2032	1.021,1	1,41%	1.029,5	1,42%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación en la anterior página)

Año	Escenario Base		Escenario SIP	
	Costo total (MM\$US)	Costo total (En % del PIB)	Costo total (MM\$US)	Costo total (En % del PIB)
2033	997,7	1,31%	1.004,5	1,32%
2034	972,1	1,22%	977,2	1,23%
2035	946,3	1,13%	949,8	1,13%
2036	919,0	1,05%	920,9	1,05%
2037	889,2	0,96%	889,5	0,96%
2038	858,4	0,89%	857,1	0,88%
2039	826,2	0,81%	823,9	0,81%
2040	793,2	0,74%	790,6	0,74%
2041	760,5	0,68%	757,9	0,68%
2042	726,9	0,62%	724,2	0,61%
2043	692,3	0,56%	689,6	0,56%
2044	657,7	0,51%	655,0	0,50%
2045	623,5	0,46%	620,8	0,46%
2046	590,5	0,41%	587,8	0,41%
2047	557,5	0,37%	554,9	0,37%
2048	523,9	0,33%	521,3	0,33%
2049	491,5	0,30%	489,0	0,29%
2050	460,5	0,26%	458,1	0,26%
2051	430,4	0,24%	428,1	0,23%
2052	401,1	0,21%	398,9	0,21%
2053	371,7	0,18%	369,6	0,18%
2054	343,9	0,16%	341,8	0,16%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación en la anterior página)

Año	Escenario Base		Escenario SIP	
	Costo total (MM\$US)	Costo total (En % del PIB)	Costo total (MM\$US)	Costo total (En % del PIB)
2055	318,5	0,14%	316,6	0,14%
2056	294,0	0,13%	292,2	0,13%
2057	270,2	0,11%	268,4	0,11%
2058	246,8	0,10%	245,1	0,10%
2059	225,4	0,08%	223,8	0,08%
2060	215,6	0,08%	214,1	0,08%

Fuente: Modelo I-Think.

Elaboración: Propia.

La presente publicación pone en el centro del debate la orientación y resultados de las reformas de pensiones implementadas en el país, aportando con información y análisis a los trabajadores, a sus organizaciones y a la población en general tener una idea objetiva sobre estas reformas y fortalecer la propuesta de un nuevo sistema que incorpore, entre otros factores importantes, el aporte tripartito.

Con este documento, el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) y el Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPDF) buscan contribuir al debate sobre la orientación y perspectivas de las reformas de pensiones en Bolivia y responder al desafío planteado por los trabajadores para impulsar una alternativa de reforma del sistema como un servicio público, solidario, universal y con financiamiento del Estado y de los empresarios. El cambio del sistema de pensiones será obra de la acción política de los trabajadores, para lo cual la información técnica y financiera adquiere mayor relevancia en sus manos.

Con el apoyo de

