

Análisis de la ley 65 de pensiones

Alberto Bonadona Cossío
JULIO 2011

■ La Ley 65 del Estado Plurinacional de Bolivia es la que introduce una nueva reforma al Sistema de Pensiones al reemplazar la Ley 1732. Hay aspectos positivos que genera esta Ley. Su aplicación, sin embargo, muestra reales y potenciales problemas que no resuelven los reglamentos ya promulgados, a la vez que existen otros elementos que deberán ser revisados para mejorar su diseño.

■ Dos aspectos de esta nueva ley resaltan, el primero soluciona la jubilación de los afiliados al sistema de capitalización individual —que pertenecen a la “generación sándwich”, o sea, tienen derecho a un pago que proviene de lo que aportaron al viejo sistema de pensiones de Compensación de Cotizaciones (CC)— con ingresos promedio en torno a los Bs. 4.500.

Aquellos recibirán, adicionalmente, un pago mensual por parte de la nueva Gestora Pública (que reemplaza la administración privada de las AFP) para formar su pensión proveniente de sus aportes y la rentabilidad que éstas ganaron en 14 años con la administración de las AFP. Como estos dos montos son bajos, la nueva ley crea el Fondo Solidario (FS) para que aumente la pensión que permita un ingreso mayor de lo que hubieran recibido con sólo la CC y la mensualidad pagada por la AFP. Para los beneficiarios de este fondo se introduce la condición de tener 58 años y al menos 10 años de aporte.

■ El segundo, es que la nueva ley mantiene el concepto de la cuenta individual y el ahorro que cada persona realiza para financiar su pensión en un período de aportes de alrededor de 35 años. La nueva norma no modifica ni la capitalización individual ni la forma de lograr su rentabilidad mediante inversiones financieras. Tampoco modifica, ni menos confisca, el capital ya acumulado por los afiliados que tienen las AFP. La condicionante de la edad era secundaria con la Ley 1732, ahora lo importante es llegar a los 58 y jubilarse, si se opta por ello a esa edad, con la pensión que se obtenga por el monto acumulado en la Cuenta Personal Previsional más el monto de la CC.

■ No cabe duda que el aspecto más beneficioso de la nueva Ley es la introducción del Fondo Solidario, que permitirá que muchas personas reciban una pensión mucho más elevada que la financiada por su CC y la mensualidad que le paga, por el momento, la AFP y, posteriormente, la Gestora Pública de la Seguridad Social (GP).

■ Esta institución pública es creada por la nueva Ley de Pensiones y es uno de los cambios más relevantes que introduce la administración estatal de las pensiones. Las AFP, en consecuencia, se encuentran en una etapa de transición hasta un período que no superará diciembre de este año (2011). No obstante, la GP heredará las funciones que realizan las AFP.

■ En este sentido, lo más sobresaliente de la reforma es la permanencia de los aspectos institucionales creados por la Ley 1732. En lo que se refiere a afiliación, registro, prestaciones e inversiones, se ha mantenido lo establecido en la anterior Ley, aspecto ciertamente ponderable puesto que se ha dado paso a una política de Estado. El actual Gobierno al respetar lo fundamental de la Ley 1732, inserta en el manejo estatal un conducta que no se acostumbraba en muchos de los regímenes de gobierno anteriores.



Contenido

I. Introducción:	3
II. Análisis institucional.....	4
III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.....	20
IV. Sostenibilidad de la estructura creada por la nueva ley	25
V. Perspectiva de género de la ley.-	28
VI. Conclusiones	28
BIBLIOGRAFÍA.....	29



I. Introducción:

El presente trabajo responde al contrato entre la Fundación Friedrich Ebert (FES) y el consultor.

El tema que se trata responde a los Términos de Referencia que forman parte del contrato. Por supuesto el tratamiento de los temas de los Términos han requerido subdivisiones y ajustes para incorporar los distintos aspectos que el complejo tema de las reformas de pensiones incluyen.

El trabajo consta de seis partes. La primera es la introducción con un acápite que explica lo más sencillamente posible un funcionamiento hipotético de los sistemas de pensiones. Se desarrolla un ejemplo y se busca la simplicidad para que, en particular, se entienda el funcionamiento financiero de los sistemas de pensiones. En la segunda parte, se realiza el análisis institucional explicando las entidades que tienen que ver con el funcionamiento del sistema y sus prestaciones. En la tercera parte, se analiza la sostenibilidad financiera del sistema instaurado con la Ley 65.

En la cuarta parte, se introducen los elementos que permiten evaluar la sostenibilidad de la estructura creada por la nueva ley. La quinta parte expone brevemente los aspectos que tienen que ver con la perspectiva de género que presenta la nueva norma. Finalmente, en la sexta parte se exponen las conclusiones del presente estudio.

1.1 Para entender cómo funciona un sistema de pensiones.-

Para comprender cómo funciona un sistema de pensiones es necesario aclarar dos aspectos fundamentales: i) su objetivo principal es brindar un beneficio social que otorgue continuidad a los ingresos de las personas que por razones de invalidez o vejez no pueden trabajar y ii) establecer un mecanismo de financiamiento que permita solventar sostenidamente los pagos de jubilación comprometidos. Es decir, un sistema de pensiones tiene un objetivo social muy claro y un medio financiero que se espera respalde los compromisos sociales asumidos.

El objetivo social se entiende fácilmente: que no existan personas ancianas sin una fuente de sustento. Se trata, por lo tanto, de que todo trabajador, al alcanzar una condición, por edad o salud, y que no pueda generar un ingreso, tenga una fuente cierta que le permita sustentar sus necesidades. Este objetivo exige el medio o mecanismo financiero que construya la fuente de los ingresos para la población que alcanza la vejez.

Para explicar el sistema financiero, que no es tan obvio, acudiremos a un ejemplo. Supongamos que cada uno de los trabajadores de la población asegurada en Bolivia percibe un sueldo o salario de Bs. 1.000. Cada trabajador aporta el 10% para asegurarse en el sistema de pensiones que sólo paga la pensión de vejez. Cada uno, por lo tanto, paga 100 Bs. mensuales. Si los jubilados también perciben Bs. 1.000 de renta o pensión, se puede establecer un sistema en el cual cada 10 trabajadores activos con sus aportes de 100 logran constituir la pensión de un pasivo. Para que el sistema esté en equilibrio y se mantenga en él, por supuesto, se necesita que siempre existan 10 trabajadores activos por cada pasivo.

¿Qué ocurre si no se mantiene la razón de 10 activos por cada pasivo y más bien se reduce a 5? Se requerirá, entonces, que el aporte de 100 Bs. de cada trabajador activo suba a 200 o que en vez de destinar el 10% para su aporte destine el 20%. Si la población trabajadora acepta el incremento de su tasa de cotización o porcentaje de aporte, el sistema sigue financiado. Si los activos no aceptan tal incremento, entonces alguien tiene que pagar la diferencia o hacer que los jubilados acepten la disminución de su renta a 500 Bs.. Por lo general, ocurre que el Estado asume la diferencia y mantiene las pensiones constantes con dineros de los impuestos y no exige aumento de los aportes. Así se evita los problemas sociales que podrían resultar de imponer los referidos cambios. ¿Hasta dónde llegará el Estado con esta política? Hasta que las demandas sociales de otros sectores y sus necesarios gastos se lo permitan.

También se puede optar por un sistema de financiamiento en el que cada trabajador activo aporte el 10% de su salario con el objeto de generar un fondo individual para financiar su propia



pensión. Al aportar Bs. 100 mensuales logrará 1.200 anuales, los cuales se acumularán, digamos, durante 30 años de trabajo, hasta Bs. 36.000, o sea 360 meses por 100 Bs.. Si después de jubilarse vive 30 años adicionales (360 meses) y espera recibir 1.000 Bs. por mes, necesitaría haber acumulado Bs. 360.000. Ciertamente, le faltarán 324.000 Bs. si espera percibir los 1.000 mensuales de pensión o tendrá que contentarse con 100 Bs. mensuales porque su monto acumulado no le alcanza para más.

Para no hundir al trabajador en la miseria, el sistema de pensiones deberá recurrir a alguna forma de financiar los restantes 324.000. Una forma puede ser imponer al Estado la obligación de pagarlos; otra será que el sistema invierta financieramente los aportes mensuales en búsqueda de mejorar la pensión de nuestro trabajador con los réditos de esta inversión. Sin embargo, en esta última opción es necesario analizar en cuánto tiempo se realizará la acumulación necesaria y qué montos mensuales se requiere para alcanzar la pensión esperada de 1.000 Bs. por mes.

1.1 Características de los sistemas de pensiones.-

De acuerdo a las combinaciones de las posibilidades organizativas explicadas en el ejemplo, los Estados optan por diferentes modalidades para alcanzar el financiamiento de las pensiones. Así se han llegado a los sistemas públicos de pensiones de seguridad social y privados que se pueden estudiar sobre la base de cuatro características fundamentales: contribuciones, prestaciones, financiación, y gestión [Mesa-Lago, 2006].

A partir de las precisiones de Mesa-Lago, entendemos que el sistema privado se caracteriza por: i) contribuciones definidas, ii) beneficios no definidos (dependen de la cantidad acumulada en la cuenta individual), iii) financiación por medio de la capitalización de los aportes y iv) gestión privada (aunque también puede ser de carácter múltiple: privado, público o mixto). Asimismo, el sistema público se caracteriza por: i) contribuciones o cotizaciones definidas (aunque tienden a aumentar en el tiempo para mantener los estados financieros en equilibrio debido a las modificaciones en las

proporciones de trabajadores activos por cada pasivo), ii) prestaciones definidas (fijadas por ley de acuerdo a un porcentaje que reemplaza una fracción del promedio salarial percibido los últimos años), iii) financiamiento de reparto sin capitalización (pago de pensiones con los montos recaudados de las contribuciones de los activos) o financiación de capitalización parcial colectiva, y iv) gestión pública.

II. Análisis institucional

2.1 AFP privadas y la Gestora Pública (GP).-

Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) privadas dejarán de administrar los fondos de capitalización individual a favor de una Empresa Nacional Estratégica, de derecho público, que se crea de acuerdo a la Ley 65, norma que la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP) aprobó en diciembre de 2010. La nueva entidad pública se denomina Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo.

La Ley 65 establece un periodo de transición entre la administración privada y la pública, concluido el mismo, recién iniciará actividades. Se calcula que eso sucederá a fines de 2011. Las AFP transferirán a la GP “toda la información, documentos, expedientes con sus respectivos respaldos, bases de datos que se encuentren a su cargo y otros, siendo responsables de la documentación e información que transfieran”¹.

Las cuentas individuales de 1.396.102 afiliados² serán traspasadas íntegramente a la GP, que tendrá como misión la administración y representación de los fondos del sistema de pensiones, gestionará las prestaciones y beneficios que creó la ley 1732 (abrogada con la promulgación de la Ley 65). El beneficio que se destaca es el fondo solidario que permitirá alcanzar la jubilación a trabajadores con ingresos en un promedio inferiores a los 4.500 Bs..

Las funciones y atribuciones que cumplirá la Gestora son similares a las que realizan las AFP y se

1 Ley 65, Art. 175.

2 Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones y Seguros (APS), www.aps.gob.bo, datos al 30 de junio de 2011.



las muestra en el Recuadro No. 1.

Asimismo, la Ley señala que “las obligaciones, activos, pasivos y patrimonio del Fondo de Capitalización Individual compuesto por las cuentas individuales, la cuenta de mensualidad vitalicia variable, cuenta colectiva de siniestralidad, cuenta colectiva de riesgos profesionales y otras cuentas a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones serán transferidas a los Fondos administrados por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, según corresponda, en los plazos, modalidades y procedimiento a ser determinado en reglamento”³.

Durante el período de transición, las AFP deben cumplir las obligaciones establecidas en el contrato de prestación de servicios suscrito con el Estado. La Ley No. 1732 y su reglamentación continuarán aplicándose para el funcionamiento de las AFP porque ese contrato fue firmado dentro de lo prescrito por esa norma.

La nueva Ley de Pensiones elimina la administración privada del FCI. De esta manera, se adecua al mandato de la Constitución Política en su artículo 45 inc. VI. Asimismo, las AFP privadas quedan fuera de la administración de las cuentas individuales y del pago de las pensiones que estaban a su cargo. La pensión llamada Mensualidad Vitalicia Variable es la única modalidad de pensión que permanece aunque con el nombre de Prestación de Vejez.

También se prescinde, por lo tanto, de las entidades aseguradoras del pago de la pensión denominado Seguro Vitalicio, aunque mantienen su obligación con las personas ya jubiladas que optaron por esta modalidad de pensión. Se debe suponer que a partir de la creación de la GP, ésta será la encargada del pago de la Prestación de Vejez. Los seguros de riesgo común y riesgo profesional quedan, no obstante, en manos de las AFP hasta que se cree la Entidad Pública de Seguros que la ley 65 menciona en el Glosario de términos previsionales, Anexo a la Ley.

³ Ley 65, Art. 176.

Funciones y atribuciones de la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo

- a) Cumplir la Constitución Política del Estado, la presente Ley, sus reglamentos y disposiciones legales conexas.
- b) Administrar la totalidad de los registros generados en el Sistema Integral de Pensiones.
- c) Gestionar y pagar las prestaciones, pensiones, beneficios y pagos conforme la presente Ley y sus reglamentos.
- d) Prestar sus servicios a los Asegurados o a quienes tengan derecho a ser asegurados, sin discriminación.
- e) Administrar los portafolios de inversión compuestos por los recursos de los fondos administrados, de acuerdo a la presente Ley y sus reglamentos.
- f) Recaudar, acreditar y administrar las Contribuciones de los Asegurados, de conformidad a la presente Ley y sus reglamentos.
- g) Acreditar y administrar el Aporte Nacional Solidario, de conformidad a la presente Ley y sus reglamentos.
- h) Cobrar las Contribuciones y Aportes Nacionales Solidarios en mora, intereses y recargos, sin otorgar condonaciones.
- i) Iniciar y tramitar los procesos judiciales correspondientes para recuperación de la mora, intereses y recargos.
- j) Iniciar y tramitar los procesos judiciales que se requieran con el fin de precautelar los intereses de los Fondos administrados y de los Asegurados.
- k) Generar rendimientos financieros con los recursos de los Fondos administrados mediante la conformación y administración de carteras de inversiones de acuerdo a la presente Ley y sus reglamentos.
- l) Valorar diariamente las inversiones de cada uno de los Fondos administrados a precios de mercado, de acuerdo a la metodología establecida



en disposiciones legales vigentes.

m) Valorar diariamente las cuotas de todos los Fondos que administre.

n) Representar a los Asegurados ante la Entidad Pública de Seguros, Entidades Aseguradoras, instituciones y autoridades competentes, con relación a las prestaciones, pensiones, beneficios y pagos que otorga el Sistema Integral de Pensiones, así como de los Fondos que administra.

o) Mantener el patrimonio y los registros contables de los Fondos que administra en forma independiente a los propios.

p) Emitir y enviar periódicamente a los Asegurados sus Estados de Ahorro Previsional y difundir información periódica y oportuna de los Fondos administrados.

q) Deducir un porcentaje de las pensiones y pagos de los Asegurados o Derechohabientes y pagar al Ente Gestor de Salud que corresponda, a objeto de obtener cobertura en el régimen de salud de corto plazo.

r) No efectuar actos que generen conflictos de interés.

s) Recaudar las primas mensuales y transferirlas a la Entidad Pública de Seguros cuando corresponda.

t) Contratar los servicios necesarios para la realización de sus actividades no pudiendo tener conflicto de intereses con los prestadores de estos servicios.

u) Desarrollar e implementar sistemas y mecanismos de control de gestión.

v) Prestar los servicios con diligencia, prontitud, eficiencia y con el cuidado exigible a un buen padre de familia.

w) Cumplir con todo acto administrativo emanado por el Organismo de Fiscalización.

x) Efectuar las conciliaciones, clasificación, acreditación, contabilización diaria de las recaudaciones, e informar de las mismas de acuerdo a reglamento.

y) Cumplir con las normas relativas a publicidad de los servicios que ofrece.

z) Otorgar acceso al Organismo de Fiscalización a los datos, trámites e información administrada en el Sistema Integral de Pensiones.

aa) Prestar otros servicios de recaudación a Entidades Públicas.

bb) Cumplir con otras actividades y obligaciones establecidas por Ley y reglamentos.

Fuente: Ley 65, Artículo 149.

Al Presidente del Estado Plurinacional la nueva ley le asigna la función de designar al presidente y los cuatros directores que formarán el Directorio de la GP, también creado por esta norma. De la misma manera, el Presidente del Estado recibirá de la GP un informe de la gestión semestral de los fondos administrados y de la propia gestión de la GP. Estos informes estarán a la vez dirigidos a la Asamblea Legislativa Plurinacional,

Aunque la Ley 65 se muestra altamente intervencionista, al momento de la transición a la administración puramente estatal de los seguros comunes y profesionales, abre la compuerta a las empresas aseguradoras privadas. La ley establece la licitación de estos seguros a favor de empresas privadas. Los mismos estarán bajo su administración hasta que empiece a funcionar la Entidad Pública Aseguradora. Serán aquellas las que en la convocatoria definirán las primas de estos seguros y, posiblemente, sirvan de guía para que la aseguradora pública establezca sus propias primas.

2.2 Regímenes, prestaciones y fondos.-

El sistema que se instaura con la Ley 65 es referido como “integral” porque combina las cuentas contributivas, las semicontributivas y las no contributivas. Las primeras son las que reciben los aportes mensuales del 10% destinados al pago de pensiones de vejez y que mantienen las mismas características que tienen en las AFP. Las segundas están constituidas por los recursos para pagar la pensión solidaria, la mayor innovación que introduce la ley. El enunciado de este beneficio abre



el régimen de largo plazo a la cobertura universal al declarar que incluye a campesinos, trabajadores informales, y otros grupos que no llegan a financiarse una pensión.

La Ley 65 institucionaliza el Sistema Integral de Pensiones (SIP) compuesto por tres regímenes⁴: el Contributivo, el Semicontributivo y el No Contributivo. El primero y el segundo están constituidos por dos diferentes grupos de personas mutuamente excluyentes. El tercer régimen es aplicable a todos los ciudadanos bolivianos que cumplen 60 años. El Régimen Contributivo y el Régimen Semicontributivo se encargan de la Prestación de Vejez, la Prestación de Invalidez, las Pensiones por Muerte y los Gastos Funerarios para los grupos poblacionales que incorporan respectivamente. El Régimen No Contributivo contempla la Renta Dignidad y Gastos Funerarios.

La Ley 65 denomina y organiza a los fondos que el SIP administra dentro de cada régimen de la siguiente forma: en el Régimen Contributivo incluye i) el Fondo de Ahorro Previsional, ii) el Fondo de Vejez y iii) el Fondo Colectivo de Riesgos. El Fondo de Ahorro Previsional está compuesto por las Cuentas Personales Previsionales⁵. El de Vejez⁶ está compuesto con los recursos del Saldo Acumulado⁷ de los Asegurados con el que se paga la Prestación de Vejez⁸ o, en su caso, la Prestación Solidaria de Vejez, y el derecho a la Pensión por Muerte. El Fondo Colectivo de Riesgos está compuesto por las primas de Riesgo Común, Riesgo Profesional y Riesgo Laboral.

En el Régimen Semicontributivo, el Fondo Solidario está compuesto con recursos que se originan en el descuento del 20% de las primas por Riesgo Común, por Riesgo Profesional y por Riesgo Laboral, respectivamente. También por el Aporte Solidario del Asegurado, el Aporte Nacional Solidario y el Aporte Patronal Solidario. El Régimen

4 El Código de Seguridad Social de 1956, al igual que los tratados sobre la materia, entiende por regímenes al Corto Plazo que se dirige a las prestaciones de salud y al Largo Plazo referido al pago de pensiones de jubilación.

5 En la ley 1732 denominada Cuenta Individual.

6 En la ley 1732 referido como el Fondo de Mensualidad Vitalicia Variable (MVV).

7 En la ley 1732 denominado Capital Acumulado.

8 En la ley 1732 es la MVV.

No Contributivo es el Fondo de la Renta Universal de Vejez.

En síntesis, el régimen semicontributivo es paralelo al sistema de pensiones basado en la capitalización individual y este es respetado en casi todos los aspectos fundamentales que creó la ley 1732. La más trascendental modificación es el paso de la administración privada a la pública. A la capitalización individual la nueva ley la refiere como el régimen contributivo. Así, se preserva el concepto de patrimonio autónomo de las cuentas personales, como también la política de inversiones que ahora permite el 50% en inversiones fuera del país.

2.3 Comisiones.-

Para el financiamiento de la GP, el proyecto mantiene una comisión del 0,5% destinado ahora a las AFP por el servicio de afiliación, procesamiento de datos y administración de prestaciones. Se deduce del total ganado de cada trabajador con relación de dependencia laboral y del ingreso cotizable de los independientes cotizantes activos al sistema de pensiones. Esta comisión será destinada, además, para cubrir los servicios de administración de la cartera de inversiones de los Fondos, custodia de Valores, administración y pago de prestaciones.

La comisión que las AFP cobran por la administración de portafolios es un descuento de 0,2285% realizado anualmente del total de los fondos administrados. El mismo ha sido eliminado al incluirse estos manejos en la comisión del 0,5%. De la misma manera se procede con la comisión destinada al servicio de pago de pensiones y de la CC que es descontada de la pensión, también incluida en la única comisión ahora existente y que las AFP cobran un 1,4% de los pagos que realizan.

El Fondo de Capitalización Individual (FCI) será transferido en su totalidad a la GP y se denominará Fondo de Ahorro Previsional. La GP será el único ente estatal que administrará los recursos acumulados con el ahorro individual desde el 1 de mayo de 2007 y los que se depositen en la GP a partir de su apertura.

La re-reforma también incluye a la Renta Dignidad



como un sistema no-contributivo puesto que no exige ningún tipo de aporte para recibirlo después de cumplidos los 60 años.

Bajo promesa del vicepresidente, los recursos de los trabajadores son intocables. Esto quiere decir que el cambio de la administración de las AFP privadas extranjeras a la administración pública tiene la virtud de dejar intacto el concepto de patrimonio autónomo⁹ para la administración del fondo de capitalización individual conformado por las distintas cuentas de los afiliados.

2.4 La compensación de cotizaciones.-

La transición del Sistema de Reparto a la capitalización individual creó la CC. Para compensar los pagos que los afiliados realizaron al Sistema de Reparto se definió este pago que responde a la siguiente fórmula:

$$CC = \frac{70\% \times N^{\circ} \text{ de años cotizados} \times \text{Salario de octubre 96}}{25}$$

Los conceptos que envuelve este enunciado es el de una compensación del 70% por los aportes hechos por un período de 25 años y un salario base igual al de octubre de 1996. La fórmula expresa el beneficio que creó el Sistema de Reparto con una considerable disminución puesto que el Código otorgaba 100% por 25 años de aporte. A partir de la fórmula se establecen los pagos para aportes por menos número de años.

Si una persona hubiera aportado por 25 años y su salario de octubre de 1996 fuera de Bs 1.000, la fórmula mostrará lo siguiente:

$$CC = \frac{70\% \times 25 \times 1.000}{25} = 700 \text{ Bolivianos}$$

Nótese que el 25 del numerador se simplifica con el denominador de 25. Se expresa entonces únicamente el 70% del salario base que para la fórmula ya no es un promedio, sino que es el salario de octubre del 96 porque la Ley 1732 se promulgó en noviembre de ese mismo año. Así, por un lado, se quiso evitar cualquier manipulación engañosa de los salarios y, por otro lado, se optó por la simplicidad al evitar introducir un promedio de las
⁹ La ley 65, Art. 6, establece este fundamental principio.

24 últimas cotizaciones.

Si la persona hubiera trabajado 12 años y seis meses, la CC sería exactamente la mitad, o sea, Bs. 350. Si el Sistema de Reparto se respetaba para establecer la CC esta misma persona hubiera recibido Bs. 500, como su CC, y en el caso de 25 años, por supuesto, los Bs. 1.000. Por lo tanto, la CC se basa en los conceptos del viejo sistema pero no los respeta y así disminuye el monto del derecho que hubiera correspondido al Código.

La CC forma parte de la pensión que recibirá cada una de las personas de la generación sándwich y es pagada por el TGN. Todo aquel que recibe o recibirá una CC es un “sándwich”, ya que su pensión es resultado de los pagos de pensión provenientes de los dos sistemas. Y vale la pena repetir, es sólo una fracción del derecho creado por ley y, por lo tanto, hay una parte que nunca el Estado reconoció como deuda al momento de aprobar la ley 1732, en noviembre de 1996.

La primera reacción de muchas personas, natural por cierto, es estrellarse contra el sistema de capitalización individual. Se sorprenden que los aportes que realizaron a las AFP se tornen en un pago en extremo reducido. Al añadirse a una baja CC, la pensión resultante no podría ser significativa. El problema para éstos radica en la fórmula de cálculo de la CC, la que debe modificarse para llegar a una solución justa respecto a lo que se aportó al viejo sistema de reparto. Al momento de establecerse esa fórmula, el Estado era tan pobre que no tenía posibilidad de entregar un bono de reconocimiento y por eso entregó una compensación que no reconoce la totalidad de lo aportado, no compensa la espera de pagar lo adeudado al no pagar intereses y toma apenas un mes (salario de octubre de 1996) para calcular la CC. La fracción no reconocida, por lo tanto, es un aporte para pagar la deuda del Estado con el viejo sistema, una deuda que los trabajadores nunca contrajeron.

La pensión de la capitalización individual está basada en lo cotizado mes a mes y en la capitalización de ese aporte o lo que “ganan” los aportes por el rendimiento que esa plata invertida paga. Este rendimiento se acumula con intereses compuestos o sea que reciben intereses sobre los intereses



acumulados. Los que lograrán una pensión igual o superior al 60% que establece la ley y exclusivamente dentro de un sistema de capitalización individual con certeza no son “sándwiches”.

A partir de ahora el número de sándwiches que se jubilarán año a año ira en continuo aumento y llegarán a la conclusión que su pensión es paupérrima. Para hacer más la CC podría ser reformulada para una compensación justa al reconocimiento de una deuda del Estado para con los que aportaron al viejo sistema de pensiones.

2.5 El Fondo Solidario.-

Todo aquel que quiera ser parte del Fondo Solidario (FS) debe ingresar al Sistema de Pensiones con una cuenta individual en el Régimen Contributivo. La creación del FS inicialmente se planteó para permitir una jubilación a la generación “sándwich” que posee un certificado de CC con un reducido monto y que sus aportes en la AFP, durante 14 años o menos, no logró una tasa de reemplazo significativa. Esta situación generó un rechazo exasperado de la capitalización individual. Añádase a esta reacción la poca divulgación sobre el funcionamiento de ese sistema.

El cambio del Sistema de Reparto a la Capitalización Individual obligó a todos los asegurados a combinar sus aportes al anterior sistema con los realizados al sistema de capitalización. Para el grupo referido en el párrafo anterior, su pensión se encontraba muy lejos de lo que el Sistema de Reparto hubiera pagado de no haber sido eliminado. Ahí surgió la propuesta del gobierno del apoyo solidario con la creación del FS.

Para su financiamiento, la Ley 65 establece un aporte de los trabajadores del 0,5% del total ganado, un aporte patronal del 3% del total de la planilla y el 20% de los aportes por riesgo común y profesional, tal y como se muestra en el Gráfico N° 1.



Fuente: Ley 65.



A todo salario de un trabajador dependiente se le aplican los descuentos mostrados en el gráfico anterior. En el Cuadro N° 1 se presenta un ejemplo para un salario de Bs. 3.000, que permite ver el detalle de la aplicación de estos descuentos. En el Cuadro N° 2 se hace lo propio para el caso de un consultor independiente.

Cuadro N° 1
Aportes de un trabajador dependiente que percibe un ingreso de Bs. 3.000

CONCEPTO	APORTE PATRONAL		APORTE LABORAL	
	% TOTAL GANADO	MONTO EN Bs.	% TOTAL GANADO	MONTO EN Bs.
Aporte Patronal Solidario	3%	90		
Aporte Minero Solidario	2%	0		
Prima por riesgo profesional	1,71%	51,3		
Cotización mensual			10,00%	300
Aporte solidario			0,50%	15
Prima por RC			1,71%	51,3
Prima por RL			1,71%	0
Comisión ADM			0,50%	15
Aporte Nacional Solidario			1,00%	0
Aporte Nacional Solidario			5,00%	0
Aporte Nacional Solidario			10,00%	0
Total a pagar		141,3		381,3
TOTAL APORTES				522,6

Fuente: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Enero 2011.



Cuadro N° 2
Aportes de un consultor que percibe un ingreso de Bs. 3.000

CONCEPTO	APORTE PATRONAL		APORTE LABORAL	
	% TOTAL GANADO	MONTO EN Bs.	% TOTAL GANADO	MONTO EN Bs.
Aporte Patronal Solidario	3%	0		
Aporte Minero Solidario	2%	0		
Prima por riesgo profesional	1,71%	0		
Cotización mensual			10,00%	300
Aporte solidario			0,50%	15
Prima por RC			1,71%	51,3
Prima por RL			1,71%	51,3
Comisión ADM			0,50%	15
Aporte Nacional Solidario			1,00%	0
Aporte Nacional Solidario			5,00%	0
Aporte Nacional Solidario			10,00%	0
Total a pagar		0		432,6
TOTAL APORTES				432,6

Fuente: Presentación del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Enero 2011

Adicionalmente se modificaron los aportes derivados del ingreso personal con aportes progresivos no proporcionales sobre los excedentes de salarios superiores a 20, 40 y 60 veces el salario mínimo nacional con tasas del 1%, 5% y 10% respectivamente. Estos descuentos se denominan el Aporte Nacional Solidario y su aplicación responde a la escala del Cuadro N° 3.

**APORTE NACIONAL SOLIDARIO, ESCALA:**

DESCUENTO SOBRE EL EXCEDENTE DEL TOTAL GANADO	
Desde 13.000	1 %
Desde 25.000	5%
Desde 35.000	10%

Un ejemplo de la aplicación de la escala anterior se muestra en el Cuadro N° 4. Así, una persona que tenga un total ganado de Bs. 36.000 como ingreso mensual tendrá que pagar Bs. 880 por la aplicación acumulativa de las tres escalas establecidas.

APORTE NACIONAL SOLIDARIO, EJEMPLO:

SOBRE UN TOTAL GANADO DE 36.000 Bs.	
$36.000 - 13.000 \times 1\% =$	230
$36.000 - 25.000 \times 5\% =$	550
$36.000 - 35.000 \times 10\% =$	100
TOTAL APORTE NACIONAL SOLIDARIO	880

TOTAL GANADO: SUMATORIA DE TODOS LOS SUELDOS, HORAS EXTRAS, BONOS DE TODO TIPO, TODA COMISION COMO INGRESO MENSUAL

Con los recursos financiados se forma el FS. Aquellos afiliados que no alcancen una pensión que reemplace su salario promedio de los últimos 2 años de acuerdo a la escala del Cuadro N° 5, el FS suplirá lo faltante. Con la creación del Régimen Semicontributivo, la Ley establece cuatro grupos de jubilados. Dos grupos de receptores del pago solidario, de según las escalas establecidas en la ley (Cuadro N° 5 y Cuadro N° 6), que se representan en el Gráfico N° 2.



Cuadro N°5

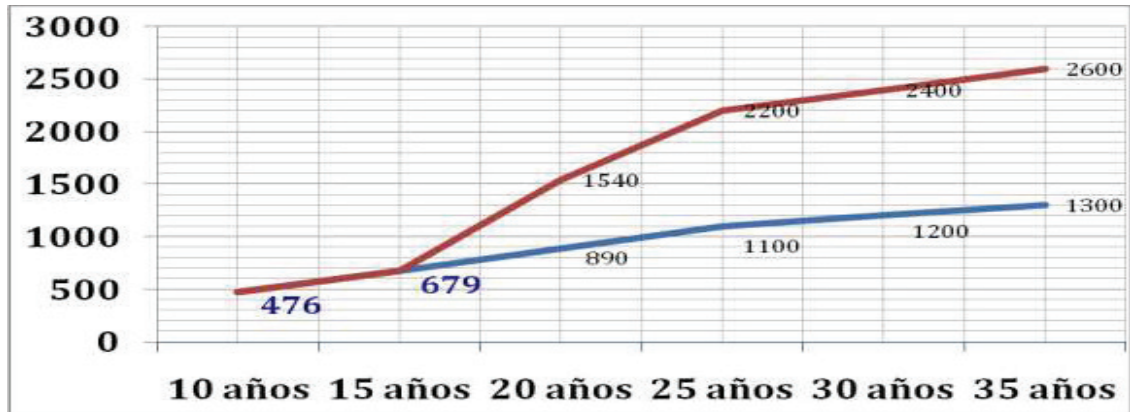
Límites Solidarios		
máximos y mínimos utilizados para la determinación de la Pensión de Vejez		
Densidad de Aportes en años	Límite Solidario Mínimo (Bs.)	Límite Solidario Máximo (Bs.)
10		476
11		516
12		557
13		598
14		639
15		679
16	721	851
17	763	1.024
18	806	1.196
19	848	1.368
20	890	1.540
21	932	1.672
22	974	1.804
23	1.016	1.936
24	1.058	2.068
25	1.100	2.200
26	1.120	2.240
27	1.140	2.280
28	1.160	2.320
29	1.180	2.360
30	1.200	2.400
31	1.220	2.440
32	1.240	2.480
33	1.260	2.520
34	1.280	2.560
35 o más	1.300	2.600

Fuente: Artículo 17, Ley 65.

Estos límites se aplican sobre la base del salario promedio de los 24 últimos meses al cual se aplica el porcentaje referencial del Cuadro N° 6 de acuerdo a los años trabajados. Esto es si la persona trabajó, por ejemplo, 20 años este por ciento será 60%. El mismo se multiplica por el salario promedio (digamos 2.000 Bs.) y da un monto de 1.200. Este valor es comparado en la escala del Cuadro N° 5 y se determina a cual límite pertenece; para 20 años está en Bs. 890 y 1.540. Por lo tanto, se le pagará los 1.200 que en muchos casos será un monto superior a la suma de la CC (digamos 600 Bs.) y la mensualidad de la AFP (digamos 200 Bs.). Con el FS se le aumentará la Fracción Solidaria para que llegue hasta los 1.200.



Gráfico N° 2
Límites de la pensión y cuenta solidaria



Fuente: Artículo 17, Ley 65.

Un ejemplo del cálculo para obtener la pensión solidaria se presenta en el Gráfico N° 3. Primero se introduce el monto calificado de CC (600), a esa cifra se le añade la mensualidad pagada por la AFP (260), que suma Bs. 860. El referente salarial de esta persona es 60% por los 20 años que aportó, lo que es igual a 2.050 (su salario promedio de 24 meses por 60%), por lo tanto, el FS le añade 1.190 Bs..

Un tercer grupo es el que logrará cumplir lo que exige la capitalización individual, por lo tanto, recibirá el 60% o más de su salario base (promedio de los 24 últimos meses) sin acceder al FS. Un cuarto grupo es el que, con salarios relativamente altos, no cuenta con el tiempo suficiente para obtener una pensión que compense el 60% de esos salarios. Tendrá, por lo tanto, una pensión, primero, sin acceso al FS y, segundo, estará por debajo del 60% de su salario base.

Cuadro N° 6

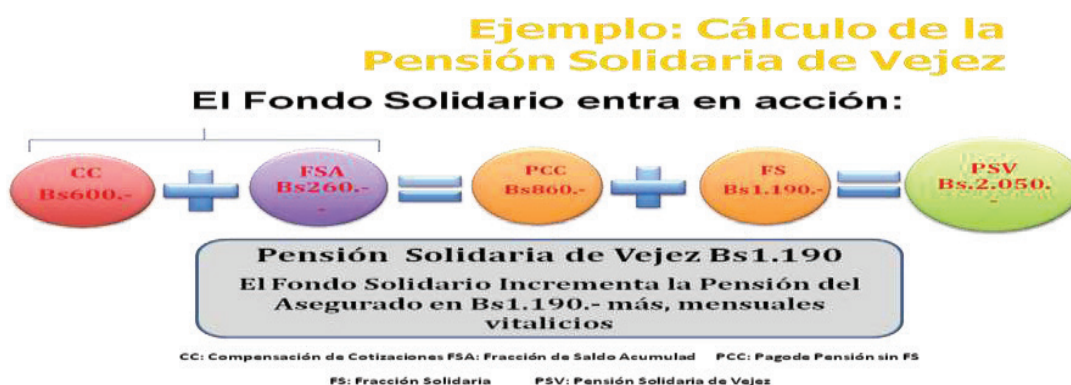
PORCENTAJE REFERENCIAL que corresponde a cada asegurado en función a su densidad de aportes

Densidad de aportes en años	Porcentaje referencial
16	56%
17	57%
18	58%
19	59%
20	60%
21	61%
22	62%
23	63%
24	64%
25	65%
26	66%
27	67%
28	68%
29	69%
30	70%
31	70%
32	70%
33	70%
34	70%
35 o más	70%

Fuente: Artículo 17, Ley 65.



Gráfico N° 3



El DS 778 reglamenta otros aportes al FS como los que deben realizar los consultores. No se han reglamentado hasta ahora, sin embargo, los aportes creados en la ley referidos a los ingresos extraordinarios como son dividendos, primas, alquileres y otros ingresos que no se definen en ningún artículo de la ley, sino en el Anexo (Véase Recuadro N° 2).

Ingresos de los Aportantes Nacionales Solidarios:

Para efectos de la aplicación del Aporte Nacional Solidario, se consideran como Ingresos de los Aportantes Nacionales Solidarios aquellos que se detallan a continuación:

- a) Los honorarios y dietas de directores y síndicos de sociedades anónimas y en comandita por acciones, y los sueldos de los socios de todo otro tipo de sociedades y del único dueño de empresas unipersonales.
- b) Los provenientes de alquiler u otra forma de explotación de inmuebles urbanos o rurales.
- c) Los provenientes de alquiler u otra forma de explotación de cosas muebles, derechos y concesiones.
- d) Los provenientes de la colocación de capitales en el país y en el exterior, sean estos intereses, rendimientos y cualquier otro ingreso proveniente de la inversión de capitales; los dividendos, sean estos en efectivo o en acciones de sociedades anónimas o en comandita por acciones; la distribución de

utilidades de sociedades de personas y empresas unipersonales; los intereses y rendimientos de otros valores de deuda.

e) Los ingresos obtenidos por servicios profesionales o de consultoría, que no sean

percibidos por efecto de una relación de dependencia laboral.

f) Las primas, dietas y en general todo ingreso ordinario y/o extraordinario, distinta al Total Ganado, conforme a reglamento.

Fuente: Anexo de la Ley 65.

La Ley 65 amplía la posibilidad de ingresar al Régimen Semicotributivo a gran parte de la población económicamente activa: cerca de 4 millones de personas. Los más pobres del país, sin embargo, no se entusiasmarán con este beneficio. Estos necesitan aportar por un período de diez años para recibir el 70% del salario mínimo nacional. Son, en general, trabajadores que no tienen una relación laboral y pueden declarar un ingreso de acuerdo a sus posibilidades¹⁰.

En consecuencia, la Ley 65 enuncia un aumento de la cobertura del sistema de pensiones al punto de calificarlo de universal. Para esto en algún momento, digamos en los próximos 20 años,

¹⁰ Lo aconsejable sería que el FS sea un fondo que empareje lo cotizado mensualmente. Así se atraerá a un mayor número de independientes y se evitará que muchos se “aviven” con el mínimo aporte por diez años y consigan una jubilación que, si bien será relativamente baja, es también vitalicia.



debería incorporar paulatinamente a toda la población económicamente activa. No se puede prescindir del dato que señala que en Bolivia, las AFP registran 68.893 afiliados independientes al 30 de junio de 2011, de un total de 1.396.102 afiliados en los catorce años de funcionamiento de este sistema.

Sin embargo, en los hechos, la creación de este fondo máximo solucionará la jubilación de los que menos ganan (principalmente maestros y salubristas). Por su ingeniería financiera tal vez llegue a cubrir de 300 a 400 mil personas en 40 años. Pero su financiamiento, tal como está estructurado en la ley, no permitirá dar cobertura a los cuatro millones de ciudadanos bolivianos mencionados, grupo compuesto de campesinos, gremiales, choferes, empleadas domésticas y otras muchas más ocupaciones que, en conjunto, se aproximan al 75% de la población económicamente activa del país.

El cálculo de una pensión se realiza sobre la base del promedio salarial de los dos últimos años, el cual, por supuesto, sube si el salario sube. Así, al incrementarse el promedio también lo hace el monto que debe financiarse con el fondo acumulado y, por lo tanto, los sucesivos aumentos de salarios hicieron que muchas personas vean sus pensiones, literalmente, escaparse de sus manos. Con una CC baja y una mensualidad derivada de sus ahorros en las AFP en extremo reducido, es prácticamente imposible que alguien se jubile antes de la edad límite (58 años).

Los maestros, así como gran parte de los que trabajan en el sector de salud perciben todavía salarios muy bajos para la responsabilidad social que sus labores requieren. No obstante, en las últimas décadas sus remuneraciones crecieron más rápidamente que la de otros sectores. Quién iba a pensar que lo que es un claro beneficio, como un sistemático aumento salarial año tras año resultaría en posponer, también sistemáticamente, la posibilidad de jubilarse a miles de personas en esos sectores.

El Régimen Semicontributivo, que incorpora al FS, es, por lo tanto, universal en nombre. Lo cierto es que está destinado a solucionar el problema de las bajas pensiones ya concedidas, porque permite

revisarlas, además de las que se concederán. Se trata de trabajadores activos cotizantes, en gran parte dependientes. Se dirige, principalmente, a sectores como los de los maestros, salubristas, empleados públicos y obreros fabriles. El número de nuevos jubilados que el gobierno proyecta para este año es de 40 mil trabajadores e irá creciendo a razón de 7% por año. Una cifra que aumenta al 7% anual se llega a duplicar cada diez años. Se debe esperar, entonces, que para 2021 hayan 80 mil jubilados; en 2031, 160 mil; y en 2041, 320 mil. Exactamente el número de jubilados que puede pagar el fondo solidario con la actual estructura de financiamiento en un período que merodee los 35 años. Se debe considerar adicionalmente a 14 mil ya jubilados de quienes se revisarán los montos percibidos.

Cualquier aumento del número de jubilados por encima de 350.000 personas en el Régimen Semicontributivo será una causa para aumentar los porcentajes de aportes que ahora se aplican. Aquí se muestra el carácter de fondo de reparto que tiene el fondo solidario. De otra manera, será otra estructura de financiamiento que logre el pago a un número mayor de jubilados en este régimen. Sin embargo, si los que potencialmente se pueden jubilar en el mismo superan los tres millones de ciudadanos bolivianos, el esquema diseñado y ofrecido está lejos de ser universal. Si tan sólo se superaran los 500 mil beneficiarios, este régimen colapsaría. No obstante, lo cierto es que esta situación se confrontará de aquí a 40 años. Para Bolivia cuatro décadas es el largo plazo.

En Bolivia, para que un sistema de pensiones alcance la universalidad, las condiciones de informalidad y precariedad en las que los trabajadores se encuentran masivamente deberían erradicarse. Esta gran mayoría de trabajadores viven con ingresos de subsistencia o del autoabastecimiento sobre la base de lo que producen en la agricultura.

En definitiva, lo preocupante del fondo solidario es el carácter de bolsa común que tiene. Una bolsa común abierta a millones de trabajadores y que, por lo tanto, puede engendrar grandes expectativas, las mismas que, inevitablemente, no podrá satisfacerlas por su endeble estructura financiera¹¹.

11 Considero que el real fortalecimiento del Fondo Solidario debería ir a la creación de un impuesto progresivo al



2.6 La Mensualidad Vitalicia Variable es ahora la Prestación de Vejez

La Ley 65 adoptó la modalidad de la Mensualidad Vitalicia Variable (MVV) como la única forma de pensión. Esta es una pensión que tiene dos importantes ventajas: i) los ahorros acumulados que pasan al Fondo de Vejez (antes Fondo de MVV) siguen ganando los mismos intereses que la cuenta de ahorro previsional. ii) genera herencia. Esto es, si el titular de una cuenta muere, no hay cónyuge como derechohabiente y si solamente hay hijos mayores de 25 años, el monto total acumulado en la cuenta pasa a formar parte de la masa hereditaria de los hijos.

La reglamentación de la Ley 1732 establecía la pérdida de la herencia cuando el titular o el derechohabiente cobraba al menos una prestación con el fondo acumulado. La Ley 65 no ha modificado este aspecto. O sea si se paga pensión alguna, el derecho a la herencia desaparece y el saldo de la cuenta personal pasa a formar parte del Fondo Solidario. De esta forma abre la puerta a una injusticia, especialmente si la prestación pagada ha afectado mínimamente al fondo acumulado que puede ser el pago de tan sólo un mes de pensión del titular antes de morir.

La Mensualidad Vitalicia Variable permanece, entonces, como beneficio en el sistema de pensiones reformado por la Ley 65 y la denomina Prestación de Vejez (PV). Es el pago mensual que recibirán los jubilados por trece meses al año como pensión respaldado por un contrato con una AFP y será con la GP después del período de transición. La PV debe ser al menos igual al 60% del salario promedio de los últimos 24 meses sobre la base del capital acumulado en la Cuenta Personal Previsional que genera una mensualidad a la que se le suma la CC, si corresponde. Se la define anualmente porque se modifica de acuerdo a: i) la rentabilidad que obtenga el fondo formado por las cuentas individuales de los jubilados que escogieron esta opción y ii) la tasa de mortalidad del grupo de jubilados.

Una comparación entre la MVV y la PV se muestra en el Gráfico N° 4;

ingreso. O sea, un impuesto que cobre proporcionalmente más al que más tiene. Se podría partir, por ejemplo, de un ingreso de 5.000 Bs. con un impuesto del, digamos, medio por ciento y luego subir hasta ingresos superiores a los 60 mil o más Bolivianos que deberían pagar alcuotas que emerjan de un estudio actuarial que defina las necesidades de financiamiento del sistema solidario de pensiones.

Gráfico N° 4

La modalidad única de Pensión: la prestación de vejez igual que la M V V



Fuente: Elaboración propia.



2.7 Pensiones y Rentabilidades.-

Diferentes sectores enuncian que la pensión a recibir será una fracción muy reducida del ingreso y que, por lo tanto, no le permitirá al trabajador jubilado tener una vida digna. Es un aspecto referido a la reconstitución del salario con el monto de la pensión. Como ya se indicó, esta se compone del pago mensual que hace la AFP resultante del capital acumulado y la CC que proviene del Estado.

Los primeros años de funcionamiento del sistema de capitalización individual atestiguaron el pago de pensiones únicamente sobre la base de la CC mensual. En el Cuadro N° 7 se muestran que éstas llegaron a 4.867 con contratos con las AFP y que, sumadas a 233 anteriores a 2003, llegan a 5.100 personas. Muchas de las pensiones obtenidas exclusivamente con los recursos de la CC permitió a personas que cubrían la condición de financiamiento (pensión mayor al 70% con la Ley 1732), jubilarse además de retirar el total del capital acumulado en la AFP. Esta posibilidad ha sido eliminada con la Ley 65.

Sin embargo, se puede constatar que las pensiones pagadas son en su mayoría menores a los Bs. 4.200, 80% de las pensiones están por debajo de este nivel de ingreso y se llevan cerca del 50% del total de pensiones pagadas (Véase Anexo A – 1)

Cuadro N° 7

Personas que generaron derecho de pensiones por jubilación SSO y SIP, pago de CCM y pensión mínima por modalidad de pensión (Distribución por AFP/EA) Mayo de 2011

AFP/EA	CCM	JUBCC	MVV	PM-CCM	PM-JUBCC	PM-MVV	PM-SV	SV	Total General
BBVA Previsión AFP S.A.	2.681	115	10,813	25	0	1.124	0	0	14.758
Futuro de Bolivia S.A.	2.186	118	10,387	38	1	1.138	0	0	13.868
La Vitalicia de Seguros y Reaseguros S.A.	0	0	0	0	0	0	36	1.76	1.796
Seguros Provida S.A.	0	0	0	0	0	0	4	547	551
Total General	4.867	233	21,200	63	1	2.262	40	2.307	30.973

Fuente: APS, www/aps/gob.bo

JUBCC=Son contratos de jubilación exclusivamente con Compensación de Cotizaciones Mensual vigentes hasta junio/2003.

MVV =Son contratos de jubilación de Mensualidad Vitalicia Variable suscritos con una AFP.

SV =Son contratos de jubilación de Seguro Vitalicio suscritos con una Entidad Aseguradora.

CCM = Son contratos de pago de Compensación de Cotizaciones Mensual (AFP).

PM = Son contratos de Pensión Mínima suscritos con una AFP o Entidad Aseguradora.



Cuanto más alto sea el componente proveniente de la CC menos importante es la mensualidad que tiene origen en la cuenta individual administrada por la AFP. Esta situación en particular ha hecho que las condiciones en las que se dio la capitalización de estas cuentas sean poco percibidas por los afiliados que se jubilaron con la combinación de ambos pagos. Lo cierto es que la tasa de cotización del 10 % sólo genera una pensión en torno al 70% del salario base cuando se capitaliza a una tasa de interés superior al 10%.

En el Cuadro 8 se tiene un ejemplo con una tasa de capitalización del 5% que se supone se aplica durante la vida activa del trabajador, o sea, cuando aporta mensualmente y se aplica una tasa de interés compuesta. El trabajador del ejemplo aporta 7 años con un salario de Bs. 1.500 a razón de un 10% para su vejez. En un segundo período aporta el mismo porcentaje cotizante para un salario de 3.000. Su densidad total es de 168 meses y llega a acumular un capital de Bs. 30.098,60. Cuando este monto pasa a la AFP para que pague la MVV recibe un interés del 1,3% que permite incrementar el monto acumulado a 46.649,49, que constituye la base de cálculo de la pensión que la AFP pagará mensualmente. De este modo, este trabajador obtiene una pensión de Bs. 242,23, o sea, un 8% de tasa de reemplazo respecto a su salario.

Aquí se evidencia que en un período de tan sólo 14 años es prácticamente imposible alcanzar una pensión que reemplace una elevada fracción del salario promedio de los últimos 24 meses. La tasa de interés utilizada para este ejemplo es del 5% en consideración a que la tasa promedio que están pagando los títulos de la cartera total de inversiones del FCI al 30 de junio de 2011 es de 4,52%. Un promedio que incluye los intereses más elevados de los Valores titularizados de deuda en UFV del 25.83%, luego de los Bonos del TGN, no obligatorios también en UFV del 12.55%, hasta los de más bajo rendimiento de los bonos a largo plazo con mantenimiento de valor en dólares del 2,61% y cupones del TGN de la misma denominación que pagan 1,23%¹².

Si tan sólo se modifica el tiempo de cotizaciones realizadas a un período de 30 años, la pensión se eleva a Bs. 670 que es tan sólo el 22% del promedio salarial de los 24 últimos meses. Si la tasa de interés se eleva al 10%, la tasa de reemplazo sube al 80% y si llegara al 12% la misma será del 120% del salario base. Estos casos hablan de la gran sensibilidad de las pensiones a las tasas de interés y cómo ahora afectan más y más a las futuras pensiones cuando las tasas de interés, especialmente las que paga el Estado, han caído considerablemente.

12 Datos de la www.aps.gob.bo que se reproducen en el Anexo A – 2 del presente trabajo.

Cuadro N° 8
Cálculo de una pensión con 14 años de aporte

DATOS	VALORES		DESCUENTOS
Salario período 1	1.500		
Salario período 2	3.000		75%
Tasa de cotización	10%	Líquido pagable	2.250
Aporte mensual P1	150	Tasa de reemplazo	11%
Aporte mensual P2	300		
N° años Aporte 1	7		
N° años Aporte 2	7		
Total años de aporte	14		
Densidad (1)	84		
Densidad (2)	84		
Densidad Total	168		
Tasas de interés	5,0%	1,3%	
Capital acumulado (1)	15.112.00 Bs.	16.550.89 Bs.	
Capital acumulado (2)	30.098.60 Bs.	46.649.49 Bs.	
Esperanza de vida	30		
Número de pagos	390	Factor	200
Pensión	242,23 Bs.		233,25
Tasa de reemplazo	8%		



2.8 Los seguros en manos del Estado

Entre otros cambios donde el Estado participa de manera más decisiva que la mera actividad supervisora o de superintendencia, se encuentra en que el Estado también creará una entidad pública de seguros que reemplace a las entidades aseguradoras privadas. Estas cumplirán sus propias actividades al interior del Sistema de Pensiones pagando, aparte de un seguro vitalicio, los seguros de riesgo profesional, común y laboral. Estos últimos los administran momentáneamente las AFP. El primer servicio ya no será adjudicado a ninguna entidad, privada o pública, para que lo administre porque la modalidad de pensión de seguro vitalicio ha sido eliminada. Las aseguradoras sólo continuarán honrando los compromisos asumidos antes de la promulgación de la Ley 65.

En este campo donde el Estado no tiene gran experiencia, habrá que ver como se desenvuelve. Es posible que la convocatoria anunciada para una intervención transitoria del sector privado esté diseñada intencionalmente para que se marque un precio (una prima) para Seguros de Riesgo Común y Riesgo Profesional.

III. Sostenibilidad financiera del sistema de pensiones

El funcionamiento de un sistema de capitalización individual se basa en la acumulación rentable de los aportes realizados mensualmente. Es vital, por lo tanto, que el conjunto de las cotizaciones que forman el FCI, que con la nueva ley es el Fondo de Ahorro Previsional (FAP), se invierta financieramente en títulos valores que ofrezcan seguridad y rentabilidad.

La seguridad de estas inversiones se garantiza con cuatro exigencias a la administradora del FCI, o del FAP: i) calificación de riesgo, a cargo de las empresas extranjeras calificadoras de riesgo que operan en el país: sobre la base de estipulaciones de los niveles de riesgo permitidos en las normas de pensiones, el administrador puede comprar en la Bolsa de Valores los instrumentos que ofrezcan el menor riesgo. ii) Límites de inversión: las posibles inversiones se hallan clasificadas en las normas por emisor y por tipo de título. Esto es, no se puede

colocar todos los recursos en un solo emisor sino hasta cierto porcentaje, ni tampoco en un único instrumento financiero. Estos límites favorecen la diversificación del fondo para disminuir el riesgo de concentrarse en los posibles réditos de muy pocos o un único título. iii) La custodia de los títulos: ara evitar cualquier uso arbitrario de los títulos por estar accesibles a los ejecutivos de la administradora, se depositan en una entidad custodia. iv) El uso de la Bolsa de Valores: es vital para preservar la transparencia de las transacciones que los precios de compra y de venta de los títulos en que invierte la administradora sean establecidos en un mercado libre. En estas transacciones se establece o se marcan precios públicamente.

Estas condiciones de seguridad financiera aplicadas en su conjunto logran una base sólida para un manejo solvente y transparente de los recursos ajenos (el FCI o el FAP) que se administran en el sistema de pensiones. Sin embargo, se debe resaltar que en la Ley 65 no se menciona a la bolsa. Se espera que en el reglamento acerca de las inversiones se introduzca la función que le toca cumplir a esta institución. Tampoco se menciona a la entidad de custodia, salvo en el punto referido al pago de comisiones descontadas a los afiliados en el que consta un reconocimiento de una retribución por esta labor.

3. 1 Riesgos probables

La re-reforma del sistema de pensiones presenta una faceta de riesgo por la intervención estatal. Ante todo es un riesgo financiero que en Bolivia no es fácil superar porque la economía hoy, después de esta segunda reforma, como ayer con la primera, no ha superado la pobreza. La misma condición hizo que se incorpore en el diseño del sistema de AFP una obligación de comprar anualmente bonos del Estado por valor de 90 millones de dólares a cada una, necesarios para cubrir las obligaciones estatales contraídas con los jubilados del viejo sistema de reparto.

La pobreza, por supuesto, no es característica exclusiva del Estado. Si las AFP quisieran invertir todos los aportes de sus afiliados que forman el Fondo de Capitalización Individual (FCI) en títulos



valores privados, el problema sería mayúsculo: los privados no emiten valores equivalentes a los millonarios montos que administran las AFP. Esta precaria condición de los privados hizo que, desde el inicio del sistema de capitalización individual y hasta hoy, más de la mitad de los recursos recaudados por las AFP tengan el inexorable destino de convertirse en deuda estatal. Como se observa en el Gráfico No. 5, la suma de la deuda estatal formada por diferentes títulos valores absorben la mayoría de las inversiones del FCI, equivalente al 57% al 30 de junio de 2011.

La obligación de comprar bonos e invertir mayoritariamente en deuda estatal se tradujo en 27% de la cartera del FCI. La poca disponibilidad de títulos valores en el mercado financiero nacional hace que las compras de deuda estatal con recursos del FCI ascienda en 30% adicional. De esta manera, por su gran dependencia en los recursos del Estado, acercaron al sistema de AFP al funcionamiento de un sistema de reparto, muy similar al que reemplazó [Bonadona, 2003, 15]. Así se abre la posibilidad siempre latente de una cesación de pagos estatal que afectaría a una gran porción de las inversiones del FCI.

Modificar esta situación es fundamental para disminuir este riesgo buscando formas de diversificar el portafolio de inversiones del FCI y posiblemente alcanzar niveles de mayor rentabilidad. Tanto el Estado como la activa intervención de la Autoridad de Pensiones y Seguros (APS), las propias AFP (mientras permanezcan en Bolivia para que luego sea la GP que tome su lugar) deben estudiar las mejores formas para diversificar la cartera del FCI¹³. De esta manera se podrán dirigir las inversiones a actividades netamente empresariales, sean públicas o privadas, con la condición que tengan calificación de riesgos de inversión que respalde la solvencia de las emisiones bursátiles.

La deuda pública que el Estado boliviano tiene con las cuentas individuales que todavía administran las AFP llega a los 3.369 millones de dólares. Monto

13 Hasta que entre la GP en funcionamiento y sean las AFP encargadas de la administración del sistema continúa el Fondo de Capitalización Individual (FCI). Después este dará paso al Fondo de Cuentas Previsionales (FCP) cuyo funcionamiento es similar al del FCI.

que significa cerca del 60% de los 5.910 millones que los afiliados al sistema de capitalización individual tienen invertidos por las AFP como patrimonio autónomo para financiar sus pensiones de jubilación. La deuda estatal se encuentra registrada como tal en la contabilidad del Estado.

Este endeudamiento estatal tiene la virtud de mostrarse oficialmente, situación que no ocurre con la deuda acumulada de las personas que se jubilaron en el Sistema de Reparto de la Seguridad Social. Se estima que la misma asciende a más de 7.000 millones de dólares, pero es una deuda que no figura en las cuentas nacionales por la naturaleza del sistema mencionado. Es una “deuda actuarial”. Como toda deuda es un flujo que se pagará en el futuro pero no se mantiene un registro contable de ella. Lo que se tiene es una estimación a precios actualizados.

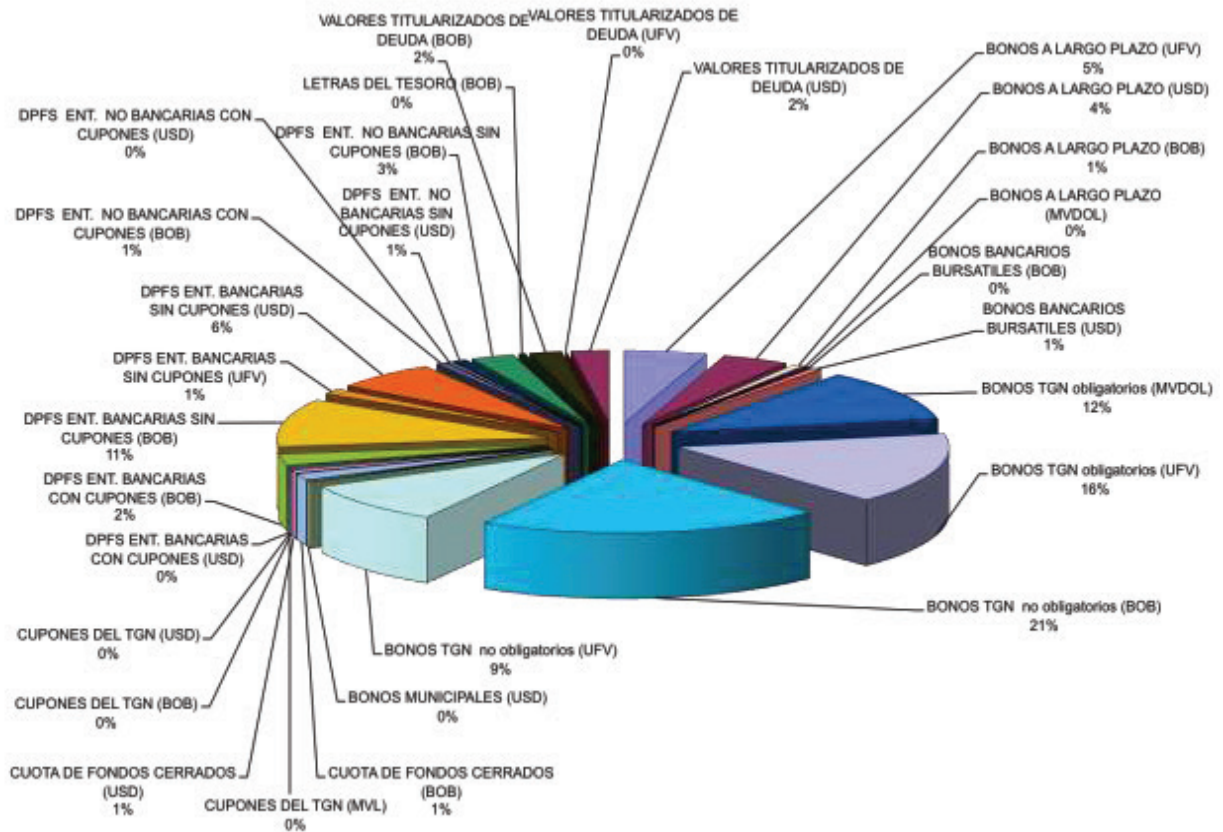
Se crean muchos riesgos cuando el Estado asume los más diversos roles en la economía por medio de una empresa como la GP la cual debe cumplir una labor esencialmente social, como es la de pagar pensiones a los jubilados sobre un fundamento de carácter financiero. La Ley 65, para reformar el sistema de pensiones, convierte al Estado en administrador de las cuentas individuales e inversor de estos recursos sin incorporar en ninguno de sus artículos a la bolsa de valores. El rol de un mercado como la bolsa es clave al momento de establecer o marcar precios y para darle transparencia a las transacciones que se realizan al permitir el registro de cada transacción y las condiciones bajo las que se realizan las ventas y compras de valores.

Sin embargo, por las características de un mercado de valores que no cuenta con una cantidad suficiente de títulos para abastecer la demanda que generan las AFP, no queda otra que sea el Estado que emita la mayor parte de los mismos. Por supuesto, el Estado gracias a ello financia la deuda que contrajo al cerrar el viejo sistema de reparto, a la vez que lo ha convertido en el deudor más importante del Fondo de Capitalización Individual administrado por las AFP.

Es cierto que si las AFP quisieran invertir todos los aportes de los afiliados en títulos valores privados, el problema sería mayúsculo: los privados no emiten



**Gráfico No 5
Porcentaje de inversiones del FCI, al 30 de junio de 2011**



Fuente: ANEXO A – 2 con datos de la APS, www.aps.gob.bo



valores equivalentes a los millonarios montos que administran las AFP. A valor de mercado, las inversiones realizadas por las AFP equivalen a más de 5.910 millones de dólares¹⁴ que significan más de la tercera parte del PIB de 2010. Esta precaria condición de los privados hizo que, desde el inicio del sistema de capitalización individual al menos dos de cada tres Bs. recaudados por cotizaciones por las AFP el inexorable destino de convertirse en bonos estatales.

La empresa pública por naturaleza no es ineficiente. Hay honrosos ejemplos en la historia económica de Bolivia para demostrarlo, el más notable fue el caso de la Empresa Nacional de Electrificación (ENDE). En el ámbito internacional los ejemplos son múltiples. El caso más cercano y exitoso se encuentra en el Brasil con Petrobras, que mantiene un 60% de propiedad estatal y tiene las características de una gran transnacional. Estas empresas se han manejado con claros criterios y principios de alta gerencia corporativa y, en el caso de Petrobras, exhibe adicionalmente responsabilidad frente a sus socios privados nacionales e internacionales porque esta empresa evolucionó hasta constituirse en una moderna corporación de carácter mixto.

Por otra parte, no hay santidad per se en la empresa privada ni nacional ni extranjera. Esta funciona bien cuando la competencia introduce los elementos necesarios para hacerla eficiente y tiene la capacidad profesional para robustecer su administración. Si es un monopolio privado o público funcionará bien si el marco regulatorio la constriñe suficiente y necesariamente para permitirle su accionar, a la vez, que cortarle el fácil sendero del abuso de su poder de mercado. Esto también se aplica si se trata de empresas que manejan recursos ajenos como los bancos, las AFP y las entidades aseguradoras.

Como ya se afirmó, el Estado como administrador no es, por su propia esencia, mal administrador, sin embargo, cuando se mezclan roles estos pueden crear conflictos de intereses y manejos corruptivos ya por abrirse ventanas a información privilegiada como a la manipulación de resultados en detrimento de los afiliados al sistema¹⁵. Dadas las funciones

14 De acuerdo a las cifras de la APS para el 30 de junio de 2011, www.aps.gob.bo

15 Estas conductas en la ciencia económica se conocen

que cumplen los funcionarios públicos en la administración de empresas públicas, la Gestora y el ente regulador es posible que los distintos roles se enreden o confundan a pesar de las buenas intenciones que guían la reforma del sistema de pensiones.

Tampoco es que los fondos acumulados en las AFP y luego en la Gestora no se puedan invertir en empresas públicas. Sin embargo, las inversiones que se podrían realizar con tasas de interés dictadas por la autoridad y al margen de un mecanismo de mercado pueden ocasionar una caída en los fondos acumulados para pagar pensiones futuras. La ley no menciona en ninguno de sus artículos a la Bolsa de Valores, lo que hace pensar que podrá incluírsela para unas operaciones y no para otras, particularmente cuando se trata de las empresas públicas. Esto también puede significar una fijación de intereses por parte de las autoridades y, lo peor puede ser que estas tasas sean de carácter concesional. Así, entre los potenciales problemas que asechan al sistema resultante de la nueva ley está una posible baja en las pensiones que se paguen a futuro por la pérdida de rentabilidad.

Los problemas que este sistema estatal de pensiones puede confrontar se relacionan con la mezcla de diversos intereses que actuarán bajo la única responsabilidad del Estado, aunque son de diversa naturaleza. Así, en primer lugar, el Estado será a la vez acreedor y deudor porque cerca de dos terceras partes de las inversiones hechas por las AFP se encuentran en bonos emitidos por el Estado y esta cartera pasará en su totalidad a la GP. Si bien se mantiene el carácter de patrimonio autónomo del Fondo de Capitalización Individual (rebautizado en la Ley 65 como Fondo de Ahorro Previsional), la mezcla de los roles de deudor y acreedor en el Estado inserta un riesgo de confiscación en el momento que el Estado boliviano se acerque a una futura insolvencia que hoy por hoy, bienaventuradamente, no enfrenta.

En segundo lugar, la APS se encargará de la regulación y supervisión del sistema. Esto es, un ente público controlando a otro ente público (aparte de introducir en similares roles a las Comisiones de las Cámaras Legislativas y, por supuesto, a la como riesgo moral y selección adversa, respectivamente.



Contraloría General de la República) que, llegado el momento de los conflictos o las divergencias de opiniones, causará más de un problema de jerarquía y de innecesaria burocratización.

En tercer lugar, al ser el Estado el más grande deudor del FCI, la Ley 65 no sólo convierte al Estado en deudor y acreedor de los mismos fondos que administra, sino que también lo convierte en el potencial inversionista en las empresas públicas. Este es un esquema de cosas más riesgoso que el que existía antes de la Ley 65. Sin embargo, no se puede poner de lado que la gran proporción de deuda del Estado con el FCI administrado por las AFP puso una espada de Damocles en la perspectiva futura de la existencia del FCI. Si por cualquier razón en los pasados 14 años el Estado boliviano llegara a la insolvencia frente a estas obligaciones y con mayor probabilidad frente a otras¹⁶, la posibilidad de una confiscación de los dineros del FCI nunca dejó de estar presente, por más privada que fuera su administración.

De todas maneras, en cuarto lugar, los riesgos morales que ahora se tienen son mayores. Más aún cuando la GP tendrá ejecutivos nombrados por el Presidente del Estado Plurinacional que a su vez nombra a la Autoridad de Pensiones y a los presidentes de las empresas estatales. La adopción de la información semestral del manejo de la cuenta individual por el sistema estatal legislado no es suficiente garantía de buen manejo.

Finalmente, otro riesgo que se percibe es que, en los hechos, se ingrese a un manejo nominal de las inversiones. En este caso no es necesario realizar la inversión de los aportes sino que tan sólo se necesitará mostrar un crecimiento “teórico” de los rendimientos dictado por las autoridades económicas del Poder Ejecutivo. Este manejo nominativo registra en libros la rentabilidad definida sin que necesariamente exista la contraparte del pago

¹⁶ Los pagos de pensiones en el sistema privado de AFP a los jubilados llegarán a adquirir mayor significación a partir de 2012, que será cuando los asegurados en ese sistema reciban la mayor parte de su pago con los recursos de ese sistema. En consecuencia, habrá mayor presión para que el Estado boliviano pague la deuda contraída con el FCI. También será el momento en que empiezan a alcanzar su madurez los bonos emitidos por el Estado con destino a las inversiones de las AFP.

efectivo. Si bien esta modalidad puede imponerse a entes privados administradores de pensiones, es más fácil hacerlo si la administración es estatal.

3.2 Duración del sistema

La visión larga de 100 años o más es la que exige todo sistema de pensiones. Ciertamente, prever por tan largo tiempo no está en la mente de la mayoría de los bolivianos. Sin embargo, no hay otro camino cuando se trata de diseñar el futuro de la actual sociedad. Por lo general se cree que un sistema de pensiones es exclusivo de los ancianos o los discapacitados por algún tipo de accidente. No es así. Un sistema de pensiones vincula la juventud con la vejez o con cualquier siniestro que disminuya la capacidad de generarse el sustento, por lo tanto, debe diseñarse para estos ciclos de la vida y se lo debe difundir ampliamente resaltando estos vínculos.

Si se toma el antiguo sistema de reparto, esa vinculación se presenta como un contrato entre distintas generaciones en el que los trabajadores activos financian con sus aportes las pensiones de los pasivos. Lejos de ser un sistema con objetivos sociales elevados, para su buen financiamiento exige apertura de nuevas fuentes de trabajo, por lo tanto, un desarrollo económico estable a una tasa de crecimiento consistente (igual o superior al 7% anual), un Estado que cumpla con sus obligaciones de aportes y una empresa privada que haga lo propio. Admitir que la seguridad social requiere una estructura financiera sólida no elimina su misión de apoyar a los ciudadanos que dejaron de trabajar por vejez o enfermedad.

Lo que hace el reparto entre jóvenes y viejos tomados como grupo, lo reproduce el sistema de capitalización individual desde la perspectiva del ahorro personal que debe generar el rédito suficiente con tasas de interés que deben estar en promedio por encima del 10% anual. El individuo ahorra en una cuenta propia mientras es activo y tiene trabajo (por lo general formal) para cuando llegue a la edad de jubilarse y empiece a recibir el fruto del ahorro que realizó a lo largo de su vida. Exige, en consecuencia, que el individuo tenga un trabajo permanente que dure entre 30 y 40 años. Lo



que a su vez requiere de las oportunidades creadas por el desarrollo económico.

Se debe recordar la importancia que la rentabilidad juega en la construcción de una pensión. No sólo que la capitalización requiere alrededor de 30 años para llegar a ser un 70% del total ganado, sino que la capitalización debe lograrse con una tasa relativamente alta; igual o superior al 10% anual. Que esta permanezca tan sólo por un mediano plazo de más de 4 ó 5 años tendría serias consecuencias para los trabajadores cuyos fondos se acumulen con estas tasas. Con certeza estas personas, que pueden ser decenas de miles, tendrían que aportar por más de 30 años o retirarse con una pensión en extremo baja con relación a los años que aportaron.

Ciertamente, en esta circunstancia se exhibe claramente dos de las grandes debilidades de la capitalización individual. La primera, no logra pagar una pensión digna si no es a partir de los 30 años de cotización. Dadas las condiciones de ocupación en Bolivia, llegar a mantener un trabajo o tener varios para aportar en este largo lapso es, en realidad, una excepción laboral más que la regla. La segunda, requiere una tasa de rentabilidad obtenida por la inversión financiera de los fondos acumulados superior al 10% en promedio. En general, las tasas de rentabilidad para las inversiones financieras en Bolivia no se encuentran en ese nivel.

Asimismo, para su solvente funcionamiento, un sistema de pensiones debe respaldarse en la observancia de las funciones de rigurosa supervisión estatal y en el cumplimiento del pago de las cotizaciones descontadas por los empleadores públicos y privados. Si se le da un carácter solidario para ampliar la cobertura con aquellos trabajadores informales, independientes o que trabajan en el campo en las condiciones que existen en un país como Bolivia, la responsabilidad del Estado para velar por el financiamiento del mismo es enormemente mayor.

Un sistema de pensiones diseñado con fundamentos sólidos financieros y de mejor ejecución es esencial para una sociedad que quiere otorgar a sus ciudadanos en la tercera edad un lugar mínimamente equivalente al que tuvieron durante su juventud. Este concepto demanda de los funcionarios del

Estado encargados de diseñar¹⁷ el futuro del sistema de pensiones la previsión más sensata posible que garantice el pago de las pensiones más allá de cuando dejen de ser gobierno. El rol del Estado es por demás trascendental como apoyo financiero del mismo, como regulador y supervisor, a la vez que como empleador. La nueva reforma debe prever lo que ocurrirá en 100 años analizando lo que fue el sistema de reparto e, hipotéticamente, alejándose de la actual bonanza estatal. Prácticamente en todos los países, el Estado utilizó en algún momento, de manera mañosa los recursos acumulados por los trabajadores para su seguridad social y se debe incorporar en las normas que estos usos estatales no debiliten al sistema, más por el contrario, lo fortalezcan.

IV. Sostenibilidad de la estructura creada por la nueva ley

La cantidad de personas que buscarán jubilarse a consecuencia de la nueva ley de pensiones será, sin la menor duda, mucho mayor que la estimada por el Órgano Ejecutivo¹⁸. No tan sólo serán los 37 mil que menciona el Viceministro de Pensiones, Mario Guillen, en distintas actuaciones públicas, sino que al menos superarán las 150.000. Número que al presente son la mitad de los mayores a los 50 años que se encuentran registrados en la pirámide de edades en las AFP. Se prevé que lo más serio que puede ocurrirle a la reforma es que un número mucho mayor que lo esperado por la autoridades se presente a exigir su jubilación.

Algo que sí toma en cuenta el Viceministerio de Pensiones es que a partir de la promulgación de la ley nadie puede acudir a las AFP a exigir la totalidad de sus aportes en una sola vez. Posibilidad que era aplicable con la Ley 1732 en dos situaciones: i) los casos que los mismos eran una suma menor a los 90.000 Bs. aproximadamente. ii) los casos de afiliados que con tan sólo su CC cubrían el 60% de

¹⁷ Al momento de escribir el presente documento están pendientes tres reglamentos de la Ley 65. Entre estos que todavía no se promulgaron se encuentra el reglamento de pensiones que se espera contemple lo señalado aquí.

¹⁸ En consulta realizada a personal de la AFP Previsión se indicó que el número de solicitudes se duplicaron desde el momento que se reabrió el proceso de calificación de elegibilidad en abril de 2011.



su salario promedio de los dos últimos años.

Al cierre definitivo del viejo sistema de reparto en 2001, el gobierno calculó que los que reclamarían su jubilación serían 10.000 personas. La estimación quedó en extremo corta; 70.000 afiliados se aproximaron para tramitar su jubilación. Esto generó una crisis en el gasto fiscal y el déficit llegó a cimas elevadísimas. Si esta situación se repitiese, por supuesto que en otro escenario, los jubilados potenciales pueden ser también 7 veces la estimación del gobierno. Un cálculo preliminar arroja un resultado superior a los 1.000 millones de dólares que el Estado necesitaría si cerca de 190.000 personas exigen su jubilación.

La deuda que el Estado tendría que pagar al sistema de AFP, más lo que adeuda como CC, desde que se promulgó la nueva ley que reformó el sistema de pensiones podría llegar a más de 1.200 millones de dólares al concluir 2011. Esto significa más que duplicar el déficit fiscal de 4,2% estimado para el PGN. Un cálculo de los componentes de los posibles pagos se muestra en el Cuadro N° 9. El pago de la CC puede superar los 700 millones de dólares y el que deben realizar las AFP puede ser de 526 millones para lo cual, recuérdese, el Estado debe redimir los bonos en los que están invertidos los dineros de los fondos administrados por las AFP.

Cuadro N° 9

Estimación de los potenciales pagos del Estado al sistema de pensiones hasta fines de 2011.

POTENCIALES JUB >56 años*	189,008
PAGO CC ¶	702,029,714
PAGO AFP §	526,522,286
Total estimado para 2011	1,228,552,000

Fuente: Elaboración propia.

* De acuerdo a la pirámide de edades registrada por las AFP.

¶ Sobre la base de un promedio de la CC mensual de Bs. 2.300 aproximadamente.

§ Sobre la base de un promedio de pensión mensual de Bs. 1.700.

Para la estimación realizada hay que considerar que la edad de 65 años ya no se aplica como era en la ley 1732. La edad límite con la Ley 65 ha bajado de 65 años a 58; una edad en la que cualquier afiliado se puede jubilar con lo que tiene en su Cuenta de Ahorro Previsional. Por otra parte, la generación sándwich que necesita de la compensación de cotizaciones (CC) tramitada en el SENASIR para que, como pie, se le añada el pago que transitoriamente le hará la AFP y luego la GP es un grupo numéricamente considerable.

Estas situaciones harían que el sistema instaurado con la nueva ley colapse antes de lo esperado. Obligaría, por un lado, a incurrir en una duplicación del déficit por el pago de las CC adeudadas por el Estado. Por otro lado, tendría que pagar los bonos que las AFP compraron del Estado que venzan durante el año 2011 y, posiblemente, anticipar pagos por bonos con fecha futura. Esta última operación se realizaría aceleradamente con el objeto de cubrir las mensualidades que se pagarían como la fracción de la pensión fruto de la capitalización individual.



4.1 Eliminación de derechos adquiridos.-

El reglamento No. 822 de la ley, referido a las prestaciones del sistema, estaría colocando posiblemente a miles de personas en una espera mayor para recibir su jubilación. Son personas que podían jubilarse desde diciembre de 2010 y durante los siete próximos años, a quienes, al eliminarse la denominada “reducción de edad” aplicable a la calificación de la CC, les pospone su jubilación hasta cumplir los 58 años. Sin esta posibilidad, los nuevos trámites que se suspendieron en diciembre de 2010¹⁹ con la idea y la información dada por las AFP de que se continuarían sobre las bases ya establecidas en las normas anteriores, al intentar los trabajadores retomarlos fueron sorprendidos con un cambio de las mismas.

La medida afectaría a miles de personas que no podrán jubilarse ateniéndose a la disposición que les concedía la Ley 1732, en la parte heredada del Código de Seguridad Social de 1956, para descontar un 8% por año faltante a las edades definidas de jubilación en el sistema de reparto (50 años las mujeres y 55 los hombres). El descuento podía ser hasta un máximo de cinco años (40%) de esas edades con relación al monto a recibir por Compensación de Cotizaciones.

Adicionalmente, el Reglamento exige que toda persona que quiera jubilarse y no sea elegible para recibir el beneficio del Fondo Solidario debe verificarse retroactivamente para confirmar que no haya sido objeto de cambios excesivos. Así, muchas personas que acudieron al expediente de disminuir su promedio salarial para que el 60% que debe ser financiado con su cuenta personal se reduzca aportando como independiente ingresos iguales al salario mínimo nacional, no se aplica más. Hoy esas personas no pueden jubilarse sino hasta cumplir los 58 años.

El promedio salarial, resultado de la normativa anterior, era calculado sobre las últimas 24 cotizaciones realizadas sin observar lo que pasó con salarios anteriores. Actualmente el artículo 18 del DS 822 exige se revise la historia salarial de cada trabajador para encontrar diferencias de percepción salarial en exceso. Las diferencias encontradas se tratan con dos escalas. La primera que varía entre el 20% al 85% de los incrementos que se dieron a los salarios y que al constatarse se deben ajustar para incluirse en el cálculo del promedio salarial y aumentarse de acuerdo a otra escala que va de 25% a 200%. Ambas escalas se muestran en detalle en el Gráfico N°. 6 La aplicación de estas escalas retrasan el ejercicio de un derecho establecido en las leyes en las que muchas personas, para bajar sus promedios, realizaron aportes de montos reducidos al sistema de pensiones.

Gráfico N° 6



Fuente: DS 822.

¹⁹ La ley se promulgó en diciembre 10 de 2010 y hasta que no se dictó este reglamento quedaron suspendidos los trámites de jubilación en las AFP.



Por otra parte, la misma disposición puede ser favorable para personas con salarios bajos y que no intentaron bajar sus promedios salariales. En este sentido la ley amplía lo favorable para personas elegibles al Fondo Solidario al abrir la posibilidad de subir de escala para percibir este beneficio. Si la persona obtuvo mejores salarios antes de los 24 meses de dejar de aportar al sistema de pensiones, no se incluiría los relativamente altos salarios y quedaría en un escalón más bajo. Por ejemplo, si su promedio de los 24 últimos meses es Bs. 1.000, al revisar como dice el decreto se verifica que tiene un promedio mayor, digamos de 1.500, porque sus salarios más altos estaban, por decir, entre los 36 o 60 últimos salarios.

Por el contrario, la aplicación recomendada por las autoridades de pensiones, basada en una interpretación particular del ambiguo decreto 822, hace que se amplifique lo odioso para los no elegibles al referido fondo. En materia social esto es contrario a la doctrina jurídica. Esta segunda aplicación es una conculcación de derechos y, por lo tanto, puede ser objeto de amparos constitucionales por los afectados.

V. Perspectiva de género de la ley.-

Un tema que incorpora positivamente la Ley 65 es la aplicación de una misma tabla de esperanza de vida para hombres y mujeres, contrario a lo que incluía la Ley 1732 que discriminaba a las mujeres al hacer que reciban pensiones menores que los hombres debido, precisamente, al uso de tablas diferenciadas, puesto que las mujeres en promedio viven más tiempo que los hombres y es propio de su naturaleza ser más longevas. Las bases del ahorro individual se interpretaron diferenciando a ambos grupos y, por lo tanto, los años demás que las mujeres sobreviven a los hombres se hizo significativo en el cálculo de sus pensiones. Es de gran relevancia la equidad que introduce la nueva norma porque ahora les otorga el mismo tratamiento que a los hombres. No obstante, no aclara la aplicación de este enfoque a las rentas ya otorgadas antes de la promulgación de la nueva ley.

Otro elemento con enfoque de género que incorpora la nueva legislación se refiere al tratamiento que les otorga a las madres al momento de considerar su

edad de jubilación. Así, establece que por cada hijo se descuenta 1 año de la edad de 58 años que se requiere para jubilarse. El máximo aceptado es de tres hijos, o sea, que en este caso la madre podrá solicitar su pensión anticipadamente a los 55 años.

VI. Conclusiones

La seguridad social en toda América Latina es un privilegio para un porcentaje reducido de la población. En Bolivia no cubre efectivamente a más de un tercio. En todo el continente está dirigida a los trabajadores formales y tiene un mínimo impacto en la población informal. La capitalización individual en pensiones abrió la posibilidad de incorporar a trabajadores independientes, pero sus resultados son limitados. En Bolivia, las AFP registran 68.893 afiliados independientes al 30 de junio de 2011 de un total de 1.396.102 afiliados en los catorce años de funcionamiento de este sistema.

La universalidad como el derecho a una pensión para toda la población está lejos de alcanzarse. La Renta Dignidad, si bien ya es universal, tiene carácter asistencial y no cumple la definición de ser una pensión, o sea, que signifique una fracción considerable del ingreso que necesita un jubilado para vivir manteniendo un nivel ligeramente igual al que tenía como trabajador activo. Surge así la necesidad de ampliar la cobertura, una tarea que devela dos enormes dificultades. Por un lado, la reducida estabilidad y alta rotación en el empleo y, por otro lado, los bajos ingresos de las grandes mayorías de la población.

La primera dificultad hace que más de la mitad de los trabajadores que ya están afiliados en el sistema no coticen regularmente. Por tanto, la mayoría de éstos no alcanzará a aportar durante un período entre 35 a 40 años, tiempo necesario para obtener una jubilación igual o superior al 60% del promedio de los últimos 24 meses que establece la Ley 65.

La segunda dificultad, es la que afecta a gran parte de la población por ser Bolivia un país de bajos salarios o de ingresos de personas independientes que se aproximan a cubrir escasamente la subsistencia. Estas son personas que deben primero preocuparse por su pan cotidiano antes que en aquel que comprarán después de 30 años de aportes. Este es



un problema estructural que no está directamente causado por el sistema de pensiones y que se resuelve con el logro del desarrollo económico del país, o sea, creando más riqueza y fuentes de empleo productivo.

Autoridades y analistas han calificado de fracaso al sistema de capitalización individual porque al momento, después de 14 años de funcionamiento, no puede pagar una pensión igual o superior al 60% del promedio salarial. Se anota en este trabajo que en un período tan corto es imposible de cubrir ese porcentaje del salario promedio y, además, la pensión a recibir también se encuentra en función de la rentabilidad de los fondos administrados. Las tasas de interés que ganaron estos recursos y que ahora perciben están en torno al 5% anual. Un interés que no permite alcanzar un porcentaje verdaderamente significativo de tasa de reemplazo del salario con la pensión a recibirse.

Por otra parte, hay que considerar la compensación de cotizaciones (CC). Esta es la manera en la que el Estado restituye los aportes al viejo sistema a las personas que pertenecieron al Sistema de Reparto y que fueron traspasadas al Sistema de Capitalización Individual. Sin embargo, no restituye el derecho que creó el Código de Seguridad Social de 1956 y, hoy por hoy, se muestra en extremo disminuida, no obstante sirvió para que muchos asegurados en los sistemas de pensiones hayan logrado una pensión.

Los riesgos financieros que enfrenta un sistema de pensiones son múltiples. En Bolivia, más allá de la administración estatal como tal, instaurada por la Ley 65, no sólo se presentan debido a la ausencia de instrumentos financieros que permitan invertir los fondos administrados por el sistema, sino que se debilitan las regulaciones para suavizar las condiciones de calificación de las empresas estatales. No es que no se pueda invertir en estas empresas, se trata de invertir minimizando riesgos y buscando razonables rentabilidades, aspecto que se ve como un serio riesgo en la sostenibilidad de los fondos de pensiones.

El aspecto más beneficioso de la nueva Ley es la introducción del Fondo Solidario que permitirá a muchas personas aumentar el monto de su pensión.

La nueva Ley de Pensiones crea la Gestora Pública, que se espere funcione hasta fines de 2011. Este es uno de los cambios más relevantes que introduce la administración estatal de las pensiones. Las AFP se encuentran en una etapa de transición y la GP heredará las funciones que realizan las AFP.

Lo más sobresaliente de la nueva reforma son los indicios positivos de una política de Estado en materia de pensiones. Permanecen los aspectos institucionales creados por la Ley 1732 en particular con la institucionalidad que fortalece el sistema financiero. Aunque en las normas hasta ahora publicadas no se nombra a la Bolsa de Valores, se espera que en el próximo reglamento sobre inversiones sea incluida.

BIBLIOGRAFÍA

Bonadona, Alberto, 2003, Género y sistemas de pensiones en Bolivia, CEPAL, Serie Mujer y desarrollo, Santiago de Chile.

Carmelo Mesa-Lago, 2006, Private And Public Pension Systems Compared: An Evaluation of the Latin American Experience, Review Of Political Economy, Volume 18, Number 3, 317–334, July.

Normas consultadas

Ley 65 del 10 de Diciembre de 2010. Ley de Pensiones.

Decreto Supremo N° 778, Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley 65, de Pensiones en materia de Contribuciones y Gestión de Cobro de Contribuciones en Mora.

Decreto Supremo N° 822, Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley 65, de Pensiones en materia de Prestaciones de Vejez, Prestaciones Solidarias de Vejez, Prestaciones por Riesgos, Pensiones por Muerte derivadas de éstas y otros Beneficios.



ANEXOS

Cuadro A - 1
Montos Desembolsados de pensiones por jubilación SSO
y SIP, pago CCM y pensión mínima por AFP/EA
(Distribución por rangos de pensión en bolivianos)
Mayo de 2011

RANGO PENSION	BBVA Previsión AFP S.A.	Futuro de Bolivia S.A AFP	La vitalicia Seguros y reaseguros S.A.	Seguros Provida S.A.	Total General
Hasta 1.200	4.041.207	4.294.137	260.173	121.798	8.717.315
1.201 - 2.200	5.122.661	4.609.020	563.555	260.88	10.556.115
2.201 - 3.200	4.700.865	4.035.574	582.85	221.242	9.540.530
3.201- 4.200	4.320.018	3.397.900	648.689	226.489	8.593.096
4.201 - 5.200	3.605.547	2.819.145	599.349	139.856	7.163.897
5.201 - 6.200	3.593.551	2.602.043	784.748	80.745	7.061.087
6.201 - 7.200	2.549.938	1.879.650	824.842	93.167	5.347.597
7.201 - 8.200	3.086.936	2.216.589	762.201	77.978	6.143.704
8.201 - 9.200	3.071.487	2.545.180	880.648	77.931	6.575.246
9.201 - 10.200	1.729.037	1.353.414	842.349	48.147	3.972.947
10.200 o más	1.032.054	779.539	786.501	130.527	2.728.621
Total General	36.853.301	30.532.191	7.535.904	1.478.760	76.400.156



Distribución de pensiones de acuerdo a entidad pagadora					
RANGO PENSION	Previsión	Futuro	La Vitalicia	Provida	Total
Hasta 1.200	5.892	6.216	319	156	12.58
1.201 - 2.200	3.116	2.732	338	155	6.341
2.201 - 3.200	1.764	1.486	218	81	3.549
3.201 - 4.200	1.166	910	176	53	2.305
4.201 - 5.200	765	595	126	31	1.517
5.201 - 6.200	607	445	137	17	1.206
6.201 - 7.200	378	273	123	13	787
7.201 - 8.200	389	286	99	7	781
8.201 - 9.200	357	291	103	11	762
9.201 - 10.200	167	138	87	6	398
10.200 o más	86	64	71	17	238
Total	14.687	13.44	1,797	547	30,467

Queda terminantemente prohibido el uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich - Ebert - Stiftung (FES) sin previa autorización escrita de la misma.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung Bolivia
 Av. Hernando Siles C/14 Obrajes N° 5998
 La Paz - Bolivia

ISBN: 978-99974-0-475-6
 DL: 4-4-3042-18

Contacto

Tel: +591 2-2750005
 Fax: +591-2-2750090
www.fes-bolivia.org
info@fes-bolivia.org
 Facebook: Fundación
 Friedrich Ebert Bolivia
 Twitter: @BoliviaFes