La inversión prudente

Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico



Fundación Milenio

LA INVERSIÓN PRUDENTE

Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico

Guillermo Aponte
Luis Carlos Jemio
Roberto Laserna
Sebastián W. Martínez
Fernando Molina
Erick Schulze
Emmeline Skinner

LA INVERSIÓN PRUDENTE

Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico

Primera edición, agosto de 2006

Autores: Guillermo Aponte, Luis Carlos Jemio, Roberto Laserna
Sebastián W. Martínez, Fernando Molina,
Erick Schulze, Emmeline Skinner

Diseño de tapa: Carlos A. Laserna, en base a una pintura al óleo de un autor nacional
Depósito legal: 4-1-1405-06
Tiraje: 1,000 ejemplares

Fundación Milenio
Av. 16 de Julio Nº 1800 edificio Cosmos piso 7
Teléfonos: (591-2) 2312788 - (591-2) 2314563
Fax (591-2) 2392341 • Casilla postal 2498
Correo electrónico: fmilenio@entelnet.bo
Página web: **www.fundacion-milenio.org**
La Paz, Bolivia

CIPE
Center for International Private Enterprise
1115 15th. Street, N. W. – Suite 700
Washington, D.C. 20005
www.cipe.org

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

Contenido

INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS 7

Roberto Laserna

I. BIOGRAFÍA DEL BONOSOL 19

Fernando Molina

1. El punto de partida 21
2. El primer pago y la primera polémica 22
3. El bonosol sufre un déficit 24
4. Banzer detiene la "privatización diferida" 26
5. Comienza el déficit por pensiones 28
6. La Ley de Propiedad y Crédito Popular 29
7. El verdadero problema: la imposibilidad de vender 30
8. Un breve retorno 32
9. La capitalización en reversa 34

II. BONOSOL: ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE LA APLICACIÓN DEL SEGURO UNIVERSAL DE ANCIANIDAD 39

Guillermo Aponte

Introducción 41

1. Diseño del bonosol 42
2. Pago del bonosol 50
3. Ley de Propiedad y Crédito Popular Nº 1864 (15/junio/1995) 58
4. Ley del bonosol (28/noviembre/2002) 69
5. La reglamentación de la Ley bonosol (28/noviembre/2002) 73
6. Ley de Hidrocarburos Nº 3058 del (17/mayo/2005) 80
7. Comentarios finales 85

III. EL IMPACTO DEL BONOSOL SEGÚN LOS BENEFICIARIOS 87

Erick Schulze

Introducción 89

1. Población beneficiada con el bonosol 90
2. Diferencias entre ambos estudios. 92
3. Resultados relevantes en 1997 93
4. Resultados en el año 2003 97
5. Conclusiones 108

IV. INVERTIR EL BONOSOL PARA ALIVIAR LA POBREZA: RETORNOS ECONÓMICOS EN LOS HOGARES BENEFICIARIOS 109

Sebastián W. Martínez

Introducción 111

1. Antecedentes 112
2. Datos y estimación econométrica 116
3. Efecto del bonosol sobre el consumo de los hogares 119
4. Transferencias de dinero e inversiones agrícolas 124
5. Discusión 127
6. Conclusión 129

V. PROTEGER Y MEJORAR LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DE LOS ADULTOS MAYORES: EL ROL DEL BONOSOL EN LA PAZ 145

Emmeline Skinner

Introducción 147

1. Los adultos mayores y las entregas de dinero 150
2. Los beneficiarios 154
3. Cómo usan el bonosol los adultos mayores 156
4. Ejercicio de ciudadanía 164
5. El impacto amplio del bonosol 166
6. Deficiencias del bonosol 167
7. Comentarios finales 171

VI. EFECTOS MICRO Y MACROECONÓMICOS DEL BONOSOL 177

Luis Carlos Jemio

Introducción 179

1. La Reforma de Pensiones y el programa de Capitalización Social 180
2. El bonosol 184
3. Impactos microeconómicos 185
4. Impactos macroeconómicos 195
5. Sostenibilidad del bonosol 208
6. Conclusiones 220

INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

Roberto Laserna*

* Obtuvo el Ph.D. en la Universidad de California, en Berkeley. Es Presidente de la Fundación Milenio y autor de varios libros sobre economía y política boliviana, como *La democracia en el ch´enko* (La Paz; Fundación Milenio, 2004) y *La trampa del rentismo* (La Paz; Fundación Milenio, 2006).

Este libro evalúa el bonosol a través de sus efectos en la vida de la gente. Lejos del discurso político o ideológico que rodeó su nacimiento, los estudios que forman parte de este libro describen los impactos que ha tenido el bonosol en la vida cotidiana de sus beneficiarios y familiares, en la economía de los hogares y, de una manera más amplia, en el comportamiento general de la economía. Y es que la creación de una pensión de vejez de alcance universal, a la que se atrevió Bolivia cuando la mayor parte de los países todavía la eluden, provocó hasta ahora un debate en el que se ventilaron más pasiones que razones. Ha sido una política recibida desde su nacimiento con desdén e incluso repudiada, y mientras unos la consideraban un ardid electoral y demagógico, otros pensaban que era un gesto de despilfarro inútil. Incluso muchos receptores del bonosol han llegado a sentir cierta vergüenza de cobrarlo, probablemente convencidos por ese debate de que ellos no lo merecen y que hay mejores maneras de usar ese dinero.

Han pasado ya varios años desde que se iniciara esta experiencia. El bonosol fue suspendido, modificado y repuesto, regulándose ahora mediante Ley de la República. Aún así, tampoco está asegurada su permanencia pues la base fundamental que sostiene esta política, que es el Fondo de Capitalización Colectiva que se encontraba bajo responsabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones, ha sido afectado por cambios recientes.

Es muy difícil plantear un debate sin apasionamientos sobre este tema, porque todavía se sigue recurriendo a la satanización irreflexiva en el análisis de las reformas que impulsó Gonzalo Sánchez de Lozada desde la Presidencia. Pero es indudable que ha transcurrido tiempo suficiente para evaluar sus políticas por sus resultados y no por las intenciones que se les pueda o quiera atribuir.

Hay, en ese orden, abundante material sobre la reforma municipal y los efectos de la Ley de Participación Popular, y un alto grado de consenso sobre sus efectos beneficiosos para el país, y en particular para las provincias y

[1] Uno de los esfuerzos recientes más completos se encuentra en los dos tomos de *Balance y Perspectivas de la Descentralización Municipal.* Opiniones y Análisis N° 69 (La Paz; Ed. Fundemos, 2004). También pueden consultarse los dos tomos de *Municipalización: diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización*. (La Paz; Ed. ILDIS-Plural-Usaid, 2004).

las áreas rurales[1]. También lo hay sobre la capitalización, aunque en este tema son pocos los estudios serios, basados en un manejo responsable de información y con metodologías científicas de análisis, y son muchos los textos ideologizados, que repiten lugares comunes y eslogans de campaña[2]. Pero casi no se han evaluado las políticas sociales. Bastaría mencionar el bonosol y el SUMI para destacar su importancia, no tanto por la cantidad de dinero que se invierte en ellas como por sus alcances y la cobertura que tienen. El silencio sobre el Seguro Universal Materno Infantil no ha impedido, afortunadamente, que se reconozca su importancia, al punto que el actual gobierno se halla empeñado en ampliarlo, ya que ofrece cobertura universal de salud a dos estratos poblacionales particularmente vulnerables: las madres antes y después del parto, y los niños hasta los 5 años.

Este libro se ha propuesto llenar en parte el vacío que existe en el análisis de las políticas diseñadas en el periodo de reformas democráticas de los 90 a partir de los resultados alcanzados. Aquí se propone al lector alejarse de los discursos y concentrarse en los hechos referidos al bonosol.

Esto significa analizar y evaluar la pensión universal no contributiva de vejez regulada por la Ley del Bonosol a partir de sus impactos sociales y económicos, de los efectos que genera en las personas que lo reciben y en sus familias, y de sus resultados en términos de desarrollo, lucha contra la pobreza, superación de las desigualdades.

Para avanzar en ese objetivo, este libro reúne seis estudios realizados de forma independiente unos de otros. Cuatro de ellos fueron elaborados mucho antes de que naciera la idea del libro y dos fueron elaborados por destacados intelectuales a quienes se invitó a realizar estudios en sus especialidades con el fin de contar con una variedad suficiente de perspectivas para realizar una evaluación más o menos completa.

---

2 El esfuerzo más reciente fue impulsado por la Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización, que ha publicado varios estudios en *10 años de la capitalización. Luces y sombras* (La Paz, 2004). Un estudio anterior, más sistemático pero a menor distancia del inicio de la reforma, es el de Luis Fernando Salinas, Xavier Lema y Lourdes Espinoza. *La capitalización cinco años después. Realidades y desafíos*. (La Paz; Ed. Fundación Milenio, 2002).

El trabajo de Fernando Molina (*Biografía del bonosol*) recoge un reportaje profundo y detallado del bonosol que fue publicado en dos entregas como reportaje periodístico y que ha sido complementado y actualizado para este libro. Sirve como una introducción general del bonosol, de su lugar en el modelo político económico y del debate nacional que se planteó en torno a su implementación.

A Guillermo Aponte, que fue Superintendente de Pensiones hasta hace poco, se le invitó a escribir un estudio sobre los aspectos institucionales en la ejecución de esta política social, de los que en muchos casos ha sido testigo y protagonista directo. En ese sentido, además del valor profesional que tiene su trabajo (*Bonosol: aspectos institucionales y políticos de la aplicación del seguro universal de ancianidad*), en su capítulo se recupera el testimonio de una experiencia de la cual mucho se puede aprender si se quiere fortalecer las instituciones que velan por el bien común.

Luego de esos dos trabajos, el libro incluye, a manera de bisagra empírica, una suerte de informe estadístico preparado por Erick Schulze (*El impacto del bonosol según los beneficiarios*) en base a las encuestas aplicadas a los bonosolistas en 1997 y 2005, y que permite tener una aproximación sobre quiénes son los beneficiarios del bonosol y cuál es su punto de vista sobre los procedimientos que se emplean para pagarlo. Las encuestas fueron levantadas por encargo de la Superintendencia y sus resultados han sido puestos a disposición del público. Aquí se reúnen resultados de ambas encuestas.

Una vez conocidos los procesos político institucionales que acompañan la entrega del bonosol a los adultos mayores de Bolivia, y conocida la población que es directa beneficiaria del bonosol, el libro presenta tres estudios muy reveladores sobre el impacto que tiene esta innovadora política de seguridad social.

El capítulo de Sebastián Martínez (*Invertir el bonosol para aliviar la pobreza: retornos económicos en los hogares beneficiarios*) se basa en la tesis que le permitió acceder al doctorado en economía de la Universidad de California, en Berkeley. Se podría decir que es un estudio de la microeconomía del bonosol, en el que con rigurosas técnicas econométricas y la base de datos

más completa de que se dispone en el país (las encuestas de hogares que levanta el Instituto Nacional de Estadística), determina el impacto que tiene el bonosol en la vida de las familias bolivianas o, si se quiere, investiga las maneras por las cuales los beneficiarios aprovechan el bonosol para mejorar su vida y la de sus familias.

Emmeline Skinner, por su parte, realizó una exhaustiva investigación antropológica sobre el impacto del bonosol en la vida cotidiana de sus receptores y familiares, conversando con los ancianos y escuchando sus historias de vida, reuniéndolos en grupos focales y entrevistándolos con profundidad y detenimiento (*Proteger y mejorar los medios de subsistencia de los adultos mayores: el rol del bonosol en La Paz)*. Aunque su estudio se concentra en los casos de bonosolistas residentes en La Paz, donde ella trabajó una larga temporada vinculada a HelpAge Internacional, se trata de un estudio en profundidad y de muy alta calidad, como lo demuestra el hecho de que con dicha investigación obtuvo el doctorado en antropología de la Universidad de Oxford, en Inglaterra.

El libro no podía completarse, sin embargo, mientras no contáramos con un estudio acerca del impacto macroeconómico del bonosol. ¿Será cierto que contribuye a ampliar el déficit fiscal? ¿Qué es inflacionario? ¿Qué no tiene ninguna incidencia en la pobreza o la desigualdad? ¿Qué no estimula el crecimiento? Para trabajar esos temas fue invitado el doctor Luis Carlos Jemio, un respetado economista que analizó el impacto del bonosol utilizando un modelo de equilibrio general computarizado (*Efectos micro y macroeconómicos del bonosol*).

De la lectura de estos seis estudios puede claramente llegarse a la conclusión de que el bonosol es una de las inversiones sociales de impacto más efectivo para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en Bolivia. Es muy evidente que si el bonosol se eliminara no solamente serían afectados los 400 mil ancianos que lo reciben anualmente, sino que sería gravemente perjudicado el país entero.

Personalmente, lamento reconocer que compartí la desconfianza al bonosol que expresó la mayor parte de los economistas bolivianos cuando fue instituido en 1997.

En la universidad, como todavía hoy se sigue haciendo, me habían enseñado que el factor determinante del desarrollo económico es la inversión, y que lo más razonable es concentrar los escasos recursos económicos en infraestructura de comunicaciones y transporte, instalaciones industriales, represas y canales de riego, pues todo ello mejoraría la capacidad productiva, generaría empleo y dinamizaría el crecimiento de la economía. Eso es, por lo menos, lo que dice la teoría, y eso es lo que nos enseñaron en las universidades[3].

Frente a esas teorías, una propuesta de política social que distribuye dinero a los adultos mayores parecía un acto de beneficiencia poco aconsejable para el desarrollo o, como lo denunciaron sus opositores, una estratagema electoral. Esta controversia ha sido recogida en los trabajos de Molina y Aponte que se incluyen en este libro.

Los hechos se encargaron de cambiar mi punto de vista y espero que el lector de este libro encuentre los mismos argumentos que hoy me llevan a sostener que los millones de dólares que van al bonosol, son los dineros mejor gastados del país. Son una inversión prudente, de bajo riesgo y resultados comprobables. Al desprenderse de esos recursos para crear el Fondo de Capitalización Colectiva primero, y el bonosol después, el Estado boliviano hizo algo sencillo pero muy eficaz para combatir la pobreza y reducir las desigualdades: le ha dado dinero a la gente. Y la gente ha demostrado que sabe utilizar ese dinero.

La encuesta aplicada por la Superintendencia de Pensiones a los bonosolistas les pedía, entre otras cosas, anticipar el uso que le pensaban dar al dinero recibido. La información que se obtuvo de los beneficiarios se parece mucho a la difundida por HelpAge International sobre otros países con programas semejantes de pensiones a los adultos mayores, como Sudáfrica,

---

[3] Esas teorías han sido ignoradas por una realidad mucho más compleja que ha resistido con terquedad el encasillamiento en que la suponen muchas de las intervenciones públicas y de organismos de cooperación internacional. Un registro de esas frustraciones se encuentra en el excelente libro de William Easterly. *The Elusive Quest of Economic Growth*, o *La esquiva búsqueda del crecimiento económico.*

[4] Varios documentos y estudios se encuentran al respecto en la página web de esta organización:http://www.helpage.org

Brasil y Zambia[4]. Al recibir el bonosol, se proponían destinar cerca del 40 por ciento a mejorar la alimentación, no solamente del beneficiario sino de todos los miembros del hogar, y dedicar el resto a una gran variedad de opciones que incluyen la compra de semillas mejoradas y animales de granja en el área rural, o libros y material escolar para los niños en el área urbana. En los datos de Bolivia resalta el hecho de que un 20 por ciento del bonosol estaría destinado a cubrir necesidades de salud, en muchos casos apremiantes para personas de la tercera edad y que carecen de otro tipo de respaldo.

Estos datos, detallados en el trabajo de Schulze que forma parte de este libro, no deberían sorprender a nadie. El reciente estudio del Banco Mundial acerca del consumo de los hogares, realizado en América Latina por la CEPAL, muestra que los bolivianos consumimos en promedio la mitad de lo que se consume en el conjunto de América Latina. Y que dentro de ese limitado consumo, nuestro gasto en salud es prácticamente inexistente[5]. Los bolivianos promedio tienen apenas para comer, vestirse y transportarse, y en educación y salud dependen de lo que venga del Estado o de la Iglesia. Si esa es la situación general, la de los ancianos es obviamente peor. El bonosol les ayuda a reducir significativamente su vulnerabilidad.

Un hecho que destacan todos los autores que han estudiado el bonosol es que, a diferencia de otros países, esta pensión tiene por ahora cobertura universal. Bolivia es, de hecho, el único país de América Latina que ofrece esta protección a sus mayores.

Además de la dimensión de equidad, la universalidad del beneficio tiene otras consecuencias positivas. Por ejemplo, los procedimientos de administración y pago del bonosol son muy sencillos y reducen al mínimo la posibilidad de que se las utilice para erigir burocracias costosas, abusivas y aprovechadoras, como ocurre con frecuencia en aquellos países en los que se establecen mecanismos de discriminación en los que la población debe presentar papeles y certificados de todo tipo para demostrar que puede tener derecho a subvenciones o apoyos especiales.

---

5 Ver *Consumo de los Hogares. Primeros resultados para América del Sur*. (Programa de Comparación Internacional ICP. En http://www.eclac.cl. junio 2006)

Imaginémonos por un instante lo que hubiera sucedido en Bolivia si se aplicaba una de las ideas que se propuso, supuestamente para mejorar el carácter equitativo del bonosol, que era pagar a partir de los 55 años en el área rural, de los 60 en las provincias y de los 65 en las ciudades. Si ese criterio se hubiera puesto en vigencia, hoy muchos estarían empeñados en conseguir certificados de residencia rural para cobrar desde los 55, y la emisión de esos certificados sería ahora un gran negocio para la institución encargada, o para sus funcionarios, que acabarían quedándose con una parte del bonosol de los falsos residentes rurales que habrían aparecido por miles.

Algo parecido hubiera ocurrido si se definía como beneficiario del bonosol solamente al anciano necesitado o pobre. En ese caso, ¿quién y cómo definiría que uno es necesitado y la otra no? ¿Y cuánto costaría verificarlo? ¿Podríamos estar seguros de que el verificador no se quedaría con una comisión por declarar necesitada a una anciana a fin de permitirle cobrar su bonosol?

Y en esas proyecciones habría que incluir el sufrimiento que se impondría sobre todos los beneficiarios, obligándolos a deambular por diversas oficinas estatales y a rogar a uno y otro empleado para que le ayuden a demostrar su derecho.

En la actualidad, basta que el beneficiario del bonosol tenga su documento de identidad para que el día de su cumpleaños se acerque a uno de los varios centros de pago y retire su pensión vitalicia. Por supuesto que se presentan problemas para algunos bonosolistas, especialmente el primer año que les toca cobrar. Los carnets de identidad no están bien elaborados, hay errores en la ortografía de los nombres o en las fechas, hay homónimos, hay pícaros que falsificaron certificados o que los robaron, cobrando lo que pertenece a otros. Pero ninguno de esos problemas puede atribuirse al bonosol. Al contrario, es posible afirmar que éste contribuye a superarlos al ponerlos de relieve y destacar la necesidad de mejorar los servicios de identificación y registro civil, creando un incentivo y una presión para que así ocurra.

Estos aspectos son cruciales en la lucha contra la pobreza, y no debe ignorarse que más de la mitad de los mayores de 65 años pertenece a los hogares de menores ingresos. De hecho, uno de cada cinco bonosolistas

pertenece al decil más bajo de ingresos, es decir, al 10 por ciento de los hogares más pobres del país.

El impacto del bonosol, sin embargo, va mucho más allá del bienestar o del consumo inmediato. Los testimonios recogidos muestran que, en la mayor parte de los casos, el nivel de consumo de todo el hogar mejora, sobre todo el de los niños, y con mayor énfasis en el área rural.

El trabajo de Sebastián Martínez que aquí se incluye llega a conclusiones notables. En base a las encuestas de hogares obtenidas por el INE entre 1999 y 2002, este autor estima que en el área rural el mejoramiento del consumo en los hogares que incluyen bonosolistas duplica el valor del bonosol recibido. Esto, debido a que la familia destina una parte del dinero a mejorar su capacidad productiva comprando semillas, animales, herramientas, o ampliando cultivos y realizando mejoras en la granja, de modo que produce más y, por tanto, consume más. Para decirlo de manera sencilla, cuando la familia quiere leche en el campo, compra y cría una vaca, logrando con ella no solamente la leche que deseaba sino también quesillos y, con el tiempo, terneros, carne y cueros. Martínez demuestra claramente que el bonosol tiene un impacto productivo directo que mejora las capacidades de los más pobres, pues les permite invertir.

Algunas de las historia de vida que recoge Emmeline Skinner en su trabajo ratifican esa perspectiva. Skinner demuestra que el bonosol tiene efectos económicos positivos muy notables, pero que no son menos importantes los que tienen que ver con la dignidad de los ancianos y la afirmación de su valor en la familia.

También muestra que no es infrecuente que familias enteras, convirtiendo el bonosol en un capital de arranque, logren establecer un negocio que les da empleo y nuevas oportunidades de generar ingresos para su vida diaria.

Adicionalmente, es lógico deducir que las compras que se hacen con el bonosol, ya sea de alimentos, medicinas, animales, herramientas, o ya sea de joyas o vestimenta en los casos que así ocurra, tienen un importante efecto dinamizador en el mercado, pues los que venden esos productos aumentan sus ingresos y, a su vez, incrementan sus compras.

Considerando este efecto multiplicador, y utilizando la información sobre la distribución de los ingresos que proporciona la encuesta de hogares del INE, puede estimarse que el bonosol de 94 millones, como el pagado el 2005, pudo generar un aumento en el ingreso real de todos los hogares superior en promedio al 1.3 por ciento. De acuerdo a mis estimaciones, resulta que ese aumento ha sido proporcionalmente mucho mayor en los grupos de menores ingresos, pues representa un aumento del 14 por ciento para el quintil inferior en la escala de la distribución de ingresos.

Las estimaciones de Luis Carlos Jemio arrojan resultados más moderados, pero en su análisis basado en un modelo computarizado de equilibrio general encuentra que de todos modos el bonosol aumenta la demanda agregada al aumentar el consumo de los hogares y tiene de ese modo un impacto positivo sobre el crecimiento económico, aunque éste sería también afectado en parte por un pequeño impacto inflacionario proveniente del aumento en la demanda.

En algo que coinciden todos los estudios es en que es indudable que el bonosol contribuye de manera relevante a la equidad social, por lo que las instituciones de desarrollo, y por supuesto a los gobiernos, deberían considerar que las transferencias directas de dinero a la gente tienen efectos positivos directos en los hogares y generan impactos más que proporcionales en ingresos, consumo y bienestar.

Lo que todo esto nos demuestra es que, cuando el dinero llega directamente a las personas, es utilizado con racionalidad y cuidado, y no solamente genera beneficios directos para sus receptores y sus familiares cercanos, sino que también contribuye al crecimiento de la economía. Y todo esto a un mínimo costo administrativo, y prácticamente sin corrupción, abuso ni prebendalismo, algo que no puede decirse de otras inversiones públicas. De ahí el título de este libro que, por los resultados detectados, el bonosol es una inversión prudente. Las 400 mil personas que lo reciben ponen en marcha centenas de miles o hasta millones de decisiones sobre el uso de ese dinero, pensando en sacarle el mayor provecho posible para ellos y sus familiares. Tal vez algunos se equivoquen algunas veces, pero en esos casos son ellos mismos quienes asumen las consecuencias y seguramente aprenden para no repetirlas la próxima vez ¿Puede decirse lo mismo de otras inversiones

públicas, decididas por un reducido número de funcionarios que no asumirán ninguna responsabilidad si fallan sus cálculos?

Esta evaluación del bonosol supone, finalmente, aprender de la experiencia y, dejando de lado prejuicios ideológicos y juicios precipitados, explorar la posibilidad de reproducirla y ampliarla. Al fin de cuentas, tal vez sean pocos los recursos que llegan a manos del Estado y de la cooperación internacional cuando sus funcionarios y técnicos tienen grandes planes, pero en manos de la gente pueden ser suficientes para satisfacer necesidades y dar respaldo a sus aspiraciones y creatividad.

Capítulo I

BIOGRAFÍA DEL BONOSOL

Fernando Molina*

* Es un intelectual. Autor de *Evo Morales y el retorno de la izquierda nacionalista*, *Crítica a las ideas políticas de la nueva izquierda boliviana y Capitalización: resultados y perspectivas*, entre otras obras. Actualmente dirige el semanario de análisis Pulso y es columnista del diario La Nación, de Santiago de Chile.

1997-2006. Una breve historia de la aprobación, el primer pago, la sustitución temporal, la segunda puesta en vigencia del bonosol, así como de los acontecimientos relacionados con el pago de esta renta para los ancianos, comenzando con la Ley de Capitalización y terminando en la reversión de las acciones de las empresas petroleras Andina, Chaco y Transredes, durante el proceso de "nacionalización del gas".

Intentamos hacer la historia del "resultado de la capitalización", es decir, de los 1,670 millones de dólares en acciones que quedaron en manos "de los bolivianos" en aproximadamente la mitad de las empresas estatales que fueron capitalizadas entre 1994 y 1996. Este fondo (denominado "de capitalización colectiva") ha sido objeto de una prolongada y a momentos dura lucha entre diferentes grupos de poder, cada uno de los cuales ha estado interesado en darle un destino diferente. Por eso, su monetización fue adoptando distintas formas con el transcurrir del tiempo.

El ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el inventor de la capitalización, decía que en su primer gobierno (1993-1997), cuando se llamó a inversionistas extranjeros para que hicieran un aporte de capital y volvieran sociedades mixtas a las empresas estatales, había tres opciones[1]: la primera de ellas era que estas sociedades mixtas fueran un cincuenta por ciento para el socio estratégico que había hecho un aporte de capital y un cincuenta por ciento para el Estado. Otra opción era usar las acciones del Estado en estas sociedades mixtas para pagar el costo de la reforma de pensiones, que, como se sabe, implicó el cambio de un sistema de reparto a un sistema de capitalización individual, lo que transformó el pago de jubilaciones del antiguo sistema en una responsabilidad del fisco.

La tercera opción, que finalmente se aplicó, era entregar directamente las acciones de las empresas capitalizadas a los bolivianos.

1. El punto de partida

Inicialmente, la idea de Sánchez de Lozada era que las acciones fueran abonadas directamente a cuentas individuales en los fondos de pensiones

[1] Comunicación personal con el autor, el año 2002.

(lo que se expresó en la Ley de Capitalización de 1994). De esa forma, cada boliviano mayor de edad tendría una cantidad de acciones en "su poder" (claro que sólo podría convertirla en dinero cuando se jubilase). De haberse aplicado esta idea, se habría tratado de una privatización *directa*: el 50 por ciento de la propiedad estatal habría pasado a manos de los inversionistas y el resto a los ciudadanos, individualmente.

Algo más de dos años después, con la Ley de Pensiones, el concepto inicial se diluyó. Un poco por la dificultad técnica de abrir tres millones de cuentas individuales, otro poco por el temor a un incontrolado tráfico ulterior de las acciones, y en primer lugar por motivos políticos (había que entregar beneficios concretos e inmediatos de la capitalización a los electores), esta Ley decidió que tanto los réditos del fondo de capitalización colectiva *como los resultados de su venta* fueran usados para pagar un beneficio anual, el Bono de Solidaridad, como se llamaba entonces, o bonosol, a toda la gente que tenía más de 21 años en 1995, y que podía cobrarlo cuando llegara a tener más de 65 años.

De esa forma, lo que era una transferencia directa de acciones se convirtió en una transferencia "mediada" por la actuación de las administradoras de fondos de pensiones (y, por tanto, del fondo de capitalización colectiva), a las que se encargó negociar esas acciones y pagar el bonosol. Además, lo que debía beneficiar a todos los ciudadanos se transformó en un beneficio exclusivo de un sector de ellos (los ancianos).

Hubo una metamorfosis más. La privatización directa que establecía la Ley de Capitalización se convirtió en una privatización "diferida". Se creó una situación en la que las acciones no serían *efectivamente* propiedad privada hasta que las AFP las vendieran a inversionistas nacionales y extranjeros, con el fin de obtener dinero para pagar el bonosol. Entre tanto, quedarían en una suerte de "limbo" que en la práctica no sería absolutamente estatal ni totalmente privado, sino algo intermedio. Una ambivalencia que, por supuesto, atizó la batalla por su control.

2. El primer pago y la primera polémica

El bonosol se pagó sólo una vez, en 1997. Su valor fue de 248 dólares y benefició a 364 mil ancianos. El total de mayores de 65 años calculado por el

INE en 1999 era de 365,709, lo que quiere decir que el bonosol habría llegado al 99.7 por ciento de ellos. 205 mil eran pobres y, de estos pobres, el 51.7 por ciento mujeres. Se trata de resultados impactantes para un país en el que sólo 110 mil personas reciben una renta de jubilación y más de 63 mil padres y suegros viven con sus hijos, representando una carga económica para ellos.

El pago desató una fuerte polémica que se aireó en las elecciones de 1997, la primera de las muchas que tendrían como motivo al bonosol. Fue acerca de si su concesión era un resultado natural del proceso de capitalización, y por tanto un resultado real de los esfuerzos del presidente Sánchez de Lozada durante su primera gestión, o si, en cambio, se trataba de una argucia electoral, de un instrumento maliciosamente previsto por los estrategas del MNR para "sobornar" a los electores. Hubo opiniones en uno y otro sentido, incluso entre la gente no involucrada con los intereses en pugna. Algunos comentaristas independientes se inclinaron por quitarle la culpa al partido oficialista, entendiendo que su principal móvil para entregar directamente una suma de dinero a los beneficiarios del bonosol, es decir, a los ciudadanos mayores de 65 años, era evitar el despilfarro que, por lo común, es el signo de la inversión pública en servicios sociales[2].

En medio de acusaciones de diverso calibre, el Ministerio de Capitalización de entonces, dirigido por Alfonso Revollo, terció en la lucha electoral, usando como argumento el bonosol. Respondió a la ADN, que se dedicaba a anunciar la cantidad de días que faltaban para el 1º de julio de 1997, es decir, para el día en el que "los que ya sabemos se vayan", anunciando la cantidad de días que faltaban para que comenzara a repartirse el bonosol, "el cual quiere ser eliminado por los que ya sabemos".

Este intento tan abierto de darle una orientación partidista al bonosol echó en saco roto los esfuerzos de los defensores de la independencia política de esta medida[3].

---

2 Es el caso del periodista Carlos Mesa, quien defendió esta posición en sus noticiarios de PAT y en su columna del periódico La Razón.

3 Cfr. mi libro *Capitalización: resultados y perspectivas* (La Paz; Cedoin, 1998).

Sin embargo, los partidos opositores de entonces, al mismo tiempo que culpaban al oficialista MNR de politizar el bonosol, hacían de esta pensión un importante elemento de sus discursos electorales. Como se ve en el siguiente cuadro, ADN dijo que las acusaciones del gobierno sobre su supuesto deseo de eliminar el bonosol eran "soberanas mentiras".

CUADRO 1

DECLARACIONES SOBRE EL BONOSOL EN LAS ELECCIONES DE 1997

MIR	Lo pagaremos desde los 60 años.
UCS	Lo pagaremos más de una vez al año.
ADN (Jorge Quiroga)	"Trataremos de rescatar el bonosol sobre una estructura sólida, para que tenga continuidad, sin presiones electorales".
ADN (Banzer)	"Pagaremos el bonosol de manera más justa y mejorada. En el campo a los 55 años, en las ciudades intermedias a los 60, en las ciudades capitales a los 65. El monto que recibirá será el mismo; eso sí, más temprano a los más pobres. Esta es la verdad y el resto son soberanas mentiras".
CONDEPA	Lo aumentaremos a 700 dólares.
MNR	Sólo nosotros podemos garantizar que se mantenga; los demás lo eliminarán.

Fuente: Revista *Cuarto Intermedio* (Cochabamba; mayo de 1998) y archivo del periódico *La Razón* (de enero-febrero de 1998).

3. El bonosol sufre un déficit

Pero la polémica no sólo tuvo esta dimensión política. El primer pago demandó el doble (alrededor de 90 millones de dólares) de la cantidad que rentaron por dividendos las acciones depositadas en el fondo de capitalización colectiva en 1995 y 1996 (alrededor de 45 millones de dólares). Apareció entonces un déficit de aproximadamente 45 millones de dólares, lo que marcó con un sello económico la controversia.

El tamaño del déficit se debió a dos causas. Por un lado, a la forma en la que el primer gobierno del presidente Sánchez de Lozada calculó el monto del bonosol (248 dólares), suponía que la rentabilidad de las empresas

capitalizadas sería del 7 al 10 por ciento, aunque en la práctica ésta nunca llego a más del 4.5 por ciento, en promedio. Por el otro, a la imposibilidad de monetizar las acciones en 1997, debido a que no se habían cumplido los trámites de su inscripción en los mercados de acciones, esto es, en las bolsas.

No olvidemos que la idea original de la "privatización diferida" o capitalización era que el polémico bono no sólo se cancelara con los dividendos, sino también con la venta de las acciones. Pero las dificultades técnicas ya mencionadas lo impidieron.

A consecuencia de ello, Sánchez de Lozada tuvo que aprobar, en junio de 1997, el Decreto Supremo (D.S.) Nº 24640, autorizando a las administradoras de fondos de pensiones (AFP) nuevas modalidades de monetización (conversión en efectivo), además de las ya establecidas en el Reglamento de la Ley de Pensiones. Éstas eran:

1. *Recibos de depósito*. La AFP entrega acciones a un banco custodio, que emite un recibo de depósito que puede ser transado en las bolsas norteamericanas y de otros países del globo. Este programa se creó para que el inversionista norteamericano pudiera invertir con confianza en acciones de compañías que no están localizadas en Estados Unidos. Las emisiones de recibos de depósito pueden ser públicas o privadas.

2. *Colocación privada de acciones*. Las AFP venden los papeles al mejor postor –nacional o extranjero–, sin tener que inscribirlos en una bolsa de valores. Es una operación extrabursátil.

3. Inscripción de un "listado convencional" de acciones en un bolsa nacional y otra extranjera. Una operación bursátil común.

Como estos mecanismos resultaron insuficientes para vender acciones y cubrir el gasto demandado por el primer pago del bonosol, el D.S. Nº 24640 implantó otras tres modalidades "extrabursátiles":

4. *Reportos*. La AFP podía vender acciones, en bolsas autorizadas o a inversionistas privados, nacionales o extranjeros, pero comprometiéndose a re-comprarlas después de cierto período, a precios de mercado.

5. *Compromisos de venta de acciones*. La AFP podía ofrecer una opción de venta de acciones a un inversionista privado, nacional o extranjero, que la ejercería o no después de cierto período.

6. *Prenda de acciones*. Las AFP podían contratar un crédito de la banca y otorgar en prenda las acciones de un fondo de pensiones.

Amparados en el punto 6 de este decreto, a fines de 1997 las AFP contrataron créditos de la banca nacional por 50 millones de dólares, a una tasa anual del 11.25 por ciento, otorgando las acciones de Corani, Guaracachi y Valle Hermoso en prenda. De este modo cubrieron el déficit que ya hemos mencionado varias veces, y el bonosol pudo ser pagado.

4. Banzer detiene la "privatización diferida"

Las autoridades del nuevo gobierno dirigido por el presidente Banzer (por ejemplo, Walter Guiteras, presidente del Senado, primero, y Ministro de Gobierno, después; o Edgar Millares, ministro de Hacienda) se preguntaron si valía la pena rematar las acciones acumuladas como ahorro nacional para beneficiar a un grupo de personas no productivas, y, sobre todo, se opusieron a seguir hipotecando acciones a los bancos para que las AFP pudieran incrementar la deuda de 50 millones de dólares que ya tenían, a fin de pagar el bonosol de 1998.

Así que el gobierno de Banzer promulgó el D.S. Nº 24885, y eliminó todas las formas de monetización de acciones que había autorizado Sánchez de Lozada, excepto la 1ª y la 3ª, es decir, las que requerían una "flotación" o un lanzamiento de las acciones en las bolsas nacionales y extranjeras.

Este hecho es crucial en la historia de la capitalización. Aunque luego la mayoría de las juntas de las empresas capitalizadas aceptaron inscribirse en la bolsa, una serie de factores que mencionaremos más adelante impidieron que cotizaran en ella (es decir, que pusieran sus acciones a la venta), y entonces el proceso de venta de acciones previsto originalmente se estancó de una manera que al fin y al cabo sería definitiva. Esto quizá explica la mayor parte de los fracasos de la capitalización. Más afuera que adentro de la bolsa, las empresas capitalizadas fueron apartadas del control del mercado, y arrojadas a un estado de absoluta dependencia respecto a la buena o mala fe

de sus administradores. Al mismo tiempo, la situación propietaria de los títulos administrados por las AFP no pudo definirse; en tanto acciones de compañías emblemáticas del Estado del 52, muchos supusieron que seguían teniendo naturaleza estatal. Una confusión alentada por los propios responsables de la capitalización, quienes aseguraron que esta medida "no vendió nada", para defenderse de las acusaciones políticas por supuestamente haber "enajenado el patrimonio nacional"[4].

La idea optimista era que estas acciones, nominalmente valoradas en 1,670 millones de dólares, se convirtieran en 2,500 millones, o más, en los mercados bursátiles, y que se canjearan con títulos de una diversidad de negocios nacionales y extranjeros. Era una oportunidad de traer dinero al país desde el exterior, en lugar de exportarlo, como Bolivia siempre había hecho.

Esto significa que, en el mejor de los casos, el dinero obtenido por la venta de acciones alcanzaría para que, además de pagar el bonosol, las AFP lo invirtieran en papeles de empresas locales o del extranjero que cotizan en bolsa, como señala la Ley de Pensiones, ayudando de esta forma a crear un vigoroso mercado nacional de capitales.

Pero, como ya sabemos, el D.S. Nº 24885 detuvo el proceso, impidiendo en los hechos la venta de acciones. Entonces la Superintendencia de Pensiones, dirigida por Guillermo Aponte, empeñada en garantizar el pago del bonosol, autorizó a las administradoras de fondos de pensiones a recurrir al dinero del fondo de capitalización individual, es decir, a los aportes de los jubilados. Una salida aparentemente desesperada que el gobierno de Banzer impidió rápidamente. Aponte tuvo que renunciar sin que nadie supiera en ese momento que años más tarde volvería ser Superintendente, durante un periodo en el que el recurso a los aportes de jubilación se volvería a intentar.

La batalla política en torno al déficit del fondo de capitalización colectiva creó las condiciones para que la eliminación del bonosol se presentara a la opinión pública como una fruta madura. El entonces vicepresidente Jorge Quiroga dijo que en adelante se trataría de "rescatar el bonosol sobre una

[4] Por ejemplo, Carlos Sánchez Berzaín, en la primera mitad de 2002.

estructura sólida, para que tenga continuidad, sin presiones electorales", contradiciendo la promesa electoral de Banzer de ampliar su alcance. En el fondo, se creía que era mucho mejor destinar los recursos de la capitalización a programas de inversión social.

Así quedó suspendido el pago del bonosol, mientras se esperaba la aprobación de una nueva normativa que regulara el beneficio de acuerdo a la línea fijada por el vicepresidente Quiroga.

5. Comienza el déficit por pensiones

La Ley de Pensiones hizo que los trabajadores activos del país comenzaran a aportar a cuentas individuales de jubilación, de donde saldrían sus rentas. Por tanto, el Tesoro tuvo que pagar las pensiones que recibían los 300 mil jubilados que ya existían en ese momento, pensiones que hasta entonces eran pagadas por los trabajadores activos. Esta reforma causó un hueco fiscal que en 1997-1998 se calculaba en alrededor de 200 millones de dólares anuales.

Como el Tesoro no tenía plata, se decidió que los aportes de los trabajadores activos del nuevo sistema de pensiones (administrados por las AFP en el fondo de capitalización individual) fueran destinados obligatoriamente a prestarle dinero al gobierno: un mínimo de 180 millones de dólares anuales. Por supuesto, a cambio de un interés que pagarían las próximas generaciones.

El gobierno de Banzer afirmó que no financiaría el déficit así, porque eso equivalía a abrir un hueco (la deuda del Tesoro ante el fondo de capitalización individual) para cerrar otro (el compromiso del Tesoro de pagar las rentas de los antiguos jubilados).

Es así que dicho gobierno decretó un "gasolinazo" (aumento de los precios de los combustibles) y anunció que incrementaría los impuestos (una idea que no aplicó durante este periodo, pero que, probablemente por presión del FMI, continuó dando vueltas en las mentes de las autoridades económicas, lo que desembocaría en insospechados eventos políticos en febrero de 2003). El gobierno dijo que con ello cubriría el déficit ocasionado por el pago de las pensiones, pero esto no ocurrió. Igualmente la deuda contraída por el Estado

con las AFP aumentó. Y el déficit fiscal por pensiones siguió creciendo hasta llegar a 500 millones de dólares en los primeros años de este siglo.

Lo único que quedó en limpio de estas medidas es que sirvieron para desprestigiar la obra del gobierno anterior y crearon las condiciones de opinión necesarias para sustituir el bonosol por una renta de vejez mucho menor.

6. La Ley de Propiedad y Crédito Popular

El 15 de junio de 1998, por iniciativa del entonces diputado mirista Jorge Torres, el Parlamento aprobó la Ley de Propiedad y Crédito Popular, la cual establecía que el 30 por ciento del fondo de capitalización se destinara a pagar una pensión de menor tamaño, llamada bolivida (calculada en 400 bolivianos, mientras que, como sabemos, el bonosol de 1997 había sido de 1,300 bolivianos), y el 70 por ciento restante se distribuyera, bajo la forma de "acciones populares", directamente a los ciudadanos mayores de edad antes de 1995, como contraparte de micro-préstamos en el sistema financiero.

Ahora estábamos ante una privatización híbrida: 70 por ciento directa y 30 por ciento diferida. Se mantenía la responsabilidad de las AFP para vender las acciones e invertir el resultado en otros papeles. Las "acciones populares" serían cuotas de participación en estos portafolios diversificados. De ese modo se quería mejorar la variedad y la rentabilidad del fondo de capitalización colectiva. La medida, simultáneamente, habría disminuido la presencia de las AFP en los directorios de las compañías capitalizadas, en los que comenzaron a participar por su condición de fiduciarias de la mitad boliviana de las acciones.

En 1998, los dividendos de las capitalizadas fueron superiores a la deuda de 50 millones de dólares que tenía el fondo de capitalización colectiva con la banca privada, por lo que ésta se canceló. Ese año no se pagó el bolivida, pero el siguiente se distribuyó en dos cuotas simultáneas, ambas financiadas con los dividendos de las empresas. Debido al tamaño de la renta, fue necesario vender acciones del fondo de capitalización colectiva.

Pero éstas tampoco se vendieron para poner en marcha el proyecto de las "acciones populares". El argumento fue la imposibilidad (que se arrastró hasta el final del gobierno de Banzer – ago/1997 - ago/2001– y continuó

durante la gestión del presidente Jorge Quiroga – ago/2001 - ago/2002) de levantar un registro de identidades confiable, para repartir las acciones de una forma más racional que lo que se hizo con el primer bonosol, a cuyo pago se "colaron" algunos que no tenían derecho.

Por otra parte, tampoco se podía utilizar las acciones populares para garantizar microcréditos, como se quería, porque las capitalizadas, como hemos visto, no cotizaban en las bolsas, y por tanto no era posible conocer el valor de mercado de cada título.

De este modo, las acciones del fondo de capitalización colectiva no llegaron a ser privatizadas, lo que reforzó su condición de "objeto del deseo" de todos los actores políticos.

Así, durante el gobierno de Banzer surgió la idea de que el 70 por ciento de las acciones, en lugar de distribuirse a los ciudadanos, se vendieran y el dinero resultante fuera invertido en proyectos camineros. El proceso sería el siguiente: primero se financiaría a las empresas camineras; luego, los réditos de esa inversión, suponiendo que existieran, beneficiarían a los bolivianos, pues éstos seguirían siendo dueños de acciones, aunque ahora de acciones en un fondo de inversión caminera. ¿Qué habría ocurrido en tal caso? Que los ciudadanos, de tener participaciones "populares" en un portafolio con acciones en Entel, Chaco o Ferroviaria Oriental, hubieran pasado a tener acciones en carreteras. La idea parecía excelente, porque no afectaba el andamiaje legal de la capitalización, pero era poco confiable, especialmente porque incrementaba exponencialmente el riesgo de corrupción.

7. El verdadero problema: la imposibilidad de vender

Como hemos visto, tanto el plan original como el diseñado en la Ley de Propiedad y Crédito Popular chocaron contra un poderoso obstáculo: la dificultad de vender las acciones del fondo de capitalización colectiva. Aunque se previó que estas acciones fueran registradas y cotizaran en bolsas nacionales y extranjeras, lo segundo no ocurrió. Es tiempo de preguntarnos por qué, aunque no sea una pregunta fácil de responder. En realidad, no se conoce una explicación convincente. Se ha dicho que las inversiones de los socios administradores de las empresas capitalizadas debían "madurar" antes de que

pudieran reflejarse en precios altos de las acciones, que la bolsa boliviana era demasiado pequeña para animar la compra y venta diaria de estos papeles, que la crisis de la economía boliviana tiraría las acciones por el piso, etc., pero no existe, que sepamos, una razón oficial. Las autoridades encargadas de la capitalización prometieron que las empresas entrarían plenamente en las bolsas. Luego de su salida del gobierno, varios destacados miembros del nuevo oficialismo, ADN-MIR, como el ya citado Jorge Torres, pidieron de mil maneras que las acciones fueran al mercado, pero las empresas capitalizadas no las lanzaron a él y no hubo poder público que estuviera interesado o tuviera la potestad de obligarlas. Con abundante financiamiento (la inversión que se habían obligado a hacer por el proceso de capitalización), las empresas no tenían ninguna motivación para cotizar en los mercados de renta variable (algunas de ellas sí emitieron bonos) y, en cambio, encontraban en esa acción muchos inconvenientes. Por ejemplo, el de asociar sus acciones al riesgo del país, ya que las empresas del tercer mundo no pueden participar en los mercados centrales directamente, sino mediante "recibos de depósito" avalados por bancos o por el Estado.

Como las acciones no cotizaron, nunca se pudo conocer su precio de mercado y, por tanto, nunca se supo a cuánto venderlas, si se hubiera querido hacerlo para poner en marcha la operación de las "acciones populares".

Esta omisión fue fatal. Con el paso del tiempo, la dificultad de vender las acciones del fondo de capitalización colectiva se fue tornando una imposibilidad, ya no por razones económicas, aunque ésta siguieran presentes (hasta hoy no se sabe cuál es el valor de mercado de las acciones de las capitalizadas), sino por poderosos motivos políticos. El tradicional sentimiento estatista de los bolivianos, que el primer gobierno de Sánchez de Lozada había logrado confundir con su compleja propuesta de privatización, retornó por sus fueros y la opinión pública se mostró cada vez más reacia a la venta de las acciones, es decir, a convertir la privatización *diferida* ya realizada, y que había quedado a medio camino, en una privatización directa y definitiva.

En realidad, la Ley de Propiedad y Crédito Popular había sido una concesión a la lógica de las circunstancias, en un momento en el que la prédica de la capitalización todavía era atractiva para el país. Pero la verdad

era, como se quejó Torres a lo largo de este periodo, que nadie en el gobierno del presidente Banzer estaba realmente interesado en repartir las "acciones populares". También el bolivida había sido una salida de compromiso frente a la demanda de los ancianos, que luego de recibir un bonosol se sentían con derecho a esta pensión anual. A finales de los noventa aún no era posible volver completamente atrás, hasta lograr que el fondo de capitalización colectiva se convirtiera nuevamente de propiedad estatal, pero ya se comenzaba a pensar que había que conservar las acciones (el "capital") y usar solamente la renta, los dividendos, en el pago de los mayores de 65 años.

Si embargo, como desde la oposición el MNR de Sánchez de Lozada insistía en el diseño original, se armó una polémica respecto a qué hacer con las acciones de los bolivianos, que marcaría los primeros años del siglo, hasta 2004. La dicotomía era pagar un bonosol elevado, que hiciera imprescindible la venta de las acciones, o en cambio aprobar otra pensión más baja, que se financiara solamente con los dividendos de las empresas capitalizadas. La primera posibilidad, claro está, equivalía a volver al diseño original de la capitalización, y concluir su periplo privatizador. Fue, como ya dijimos, la posición que defendió el MNR desde 1998 y culminó con la aprobación de la Ley del bonosol de 2002. La segunda posición, en cambio, buscaba conservar las acciones en el limbo en el que estaban, de modo que siguieran bajo la influencia del Estado, aunque sin atreverse todavía a reestatizarlas. Fue la que finalmente triunfó y se repuso el ahorra llamado Bono Solidario, o bonosol.

8. Un breve retorno

La Ley del bonosol fue promulgada por Sánchez de Lozada el 28 de noviembre de 2002, poco después de que asumiera por segunda vez la Presidencia. Se publicitó como la reposición de este beneficio tal como había sido pagado en 1997, pero era mucho más que eso. Se trataba de un retorno al diseño original de la capitalización. Primero, implicaba una nueva puesta en marcha de la privatización del fondo de capitalización colectiva, una privatización que se había detenido por: a) el bajo monto del bolivida, cuyo pago no hacía necesaria la venta de acciones; b) la no participación de las empresas capitalizadas en las bolsas y la consiguiente falta de un precio de

venta para las acciones. La Ley del bonosol respondía a ambas cuestiones. Establecía un bonosol de 248 dólares o 1,800 bolivianos, por lo menos hasta diciembre de 2007, y un pago por gastos funerarios por la mitad de esa suma. Esto hacía imprescindible monetizar las acciones. Como la Ley no podía obligar a las empresas capitalizadas, ya totalmente privadas, a entrar a las bolsas, decía que "mientras tanto" lo hicieran, el valor de las acciones sería igual al que registraron en la capitalización (es decir, el total de la inversión comprometida para cada empresa dividido entre la cantidad de acciones emitidas), más los dividendos esperados para ese año por la empresa en cuestión. Ese valor debía ser fijado diariamente por las AFP.

Para reunir el dinero del pago del bonosol, las acciones se debían vender al valor ya señalado, pero no a inversionistas independientes, que muy bien podían objetar un precio definido por un comité, sino al fondo de capitalización individual también administrado por las AFP y conformado con los aportes de los trabajadores activos para su jubilación. Estos aportes, como es lógico, no se quedan en los bancos, sino que se invierten en distintos instrumentos financieros. Hasta antes de la Ley del bonosol, dichos instrumentos debían ser elegidos por las AFP, excepto en una suma (alrededor de 180 millones de dólares) que tienen que invertirse obligatoriamente en papeles estatales, para financiar el déficit público. Con la Ley del bonosol, las AFP estuvieron temporalmente obligadas a invertir en la compra de las acciones del fondo de capitalización colectiva, que así se convirtieron en parte de su portafolio de inversiones.

Esta solución fue duramente criticada por los opositores a Sánchez de Lozada, que eran mayoritarios incluso en los estratos altos de la población. Buena parte de los analistas dijo, entre otras cosas, que implicaba una "confiscación" de los aportes para jubilación, porque se empleaba éstos en una operación poco rentable, que las AFP no habrían elegido libremente. También se afirmó que el negocio bajaría la rentabilidad del fondo de capitalización individual, desde el nivel de las tasas de interés que pagan las inversiones a plazo fijo, así como los bonos y títulos estadounidenses, nivel que había ido decreciendo pero que hasta 2002 era del ocho por ciento en dólares, al nivel de las utilidades de las capitalizadas, que hasta esa fecha era en promedio del 4.5 por ciento.

Persuadido por estos argumentos, el gobierno que se conformó luego del derrocamiento de Sánchez de Lozada, encabezado por el presidente Carlos Mesa (2003-2005), enmendó la Ley del bonosol en los primeros meses de 2004, eliminando el sistema de financiamiento que acabamos de describir, y estableciendo que el tamaño de la pensión, después de diciembre de 2007, se reduciría a una suma que pudiera financiarse exclusivamente con los dividendos de las empresas capitalizadas.

El bonosol de 1,800 bolivianos ha podido ser financiado en estos últimos años porque antes de que ocurra lo que describe el párrafo anterior, en noviembre de 2003, el gobierno de Mesa aprobó el D.S. Nº 27238, que reglamentaba la Ley del bonosol aprobada por su antecesor, y que autorizaba, en consecuencia, la venta de todas las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva al Fondo de Capitalización Individual en 24 meses. Probablemente el decreto fue preparado por la administración anterior y aprobado por el gobierno de Mesa por inercia. Un mes y medio después fue abrogado[5], pero en el ínterin (noviembre y diciembre de 2003) permitió la venta de 2.6 millones de acciones de las capitalizadas (2/24 partes del fondo) por un valor de 128 millones de dólares. Sumados a los dividendos del fondo de capitalización colectivo, estos recursos dieron liquidez al fondo de capitalización colectivo, que además se vio reforzado por un ingreso extraordinario de 100 millones de dólares procedentes de la disminución del patrimonio de Entel, una polémica operación que se consumó en 2005.

9. La capitalización en reversa

El 18 de julio de 2004 fue convocado el segundo referéndum de la historia de Bolivia y al primero del periodo democrático moderno. Se consultó a la población sobre importantes y en algunos casos intrincados asuntos de la política energética del país. De las cinco preguntas que se formularon, la relacionada con el bonosol era la tercera: "¿Está usted de acuerdo con refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, recuperando la propiedad estatal de las bolivianas y los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que pueda participar en toda la cadena de los hidrocarburos?" En

[5] Con el Decreto Supremo Nº 27293.

la expresión “la propiedad estatal de las bolivianas y los bolivianos” puede observarse la confusión prevaleciente, entonces como siempre, respecto a la condición de las acciones del fondo de capitalización colectiva. El lector queda intrigado respecto a quién es finalmente el dueño esta propiedad: si el Estado o los bolivianos. Claro que en general la pregunta entera, igual que las otras de la papeleta del referéndum, estaba pésimamente redactada.

CUADRO 2
EL TRASPASO DE ACCIONES DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN COLECTIVA AL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL (noviembre y diciembre de 2003)

Empresa	Precio de capitalización por acción en dólares	Cantidad de acciones transferidas	Monto transferido en dólares
Transredes	52.45	281,058	14,740,824
Entel	95.25	506,672	48,258,289
Corani	37.4	123,752	4,627,885
Ferroviaria Oriental	22.51	95,536	2,150,562
Ferroviaria Andina	20.04	55,024	1,102,687
Petrolera Andina	39.4	547,884	21,588,136
Petrolera Chaco	38.1	656,864	25,024,475
Valle Hermoso	23.18	121,652	2,819,348
Guaracachi	28.07	139,448	3,914,096
LAB	41.39	92,964	3,848,230
Total	**—**	**2,620,854**	**128,074,532**

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

Como fuere, el 67 por ciento de los electores votó “Sí”. Esto generó un mandato para que YPFB recuperara las acciones de las empresas petroleras capitalizadas, hasta entonces administradas por las AFP. Se suponía que lo haría, eso sí, a cambio de una indemnización por la expropiación de un patrimonio que beneficiaba a alrededor de cinco millones de personas. Eso es lo que manda la Constitución cuando se procede a realizar expropiaciones, prohibiendo al mismo tiempo cualquier confiscación no retribuida. Sin embargo, siempre hubo sectores inclinados a tomar las acciones y punto. De modo que la discusión se dilató, igual que la concerniente a los otros asuntos que supuestamente el referéndum dirimió, pero que al final no hizo sino embrollar más por el sesgo y la falta de claridad de sus preguntas.

Tuvo que pasar casi un año antes de que el Congreso pudiera aprobar, el 17 de mayo de 2005, la nueva Ley de Hidrocarburos (3058), que en cierta medida se basó en los resultados del referéndum. Esta ley anuncia, en su artículo 6, que se "refunda YPFB, recuperando la propiedad estatal de los acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas". Una vez más, esta redacción considera que una posesión colectiva de los individuos (las acciones de marras) es una "propiedad estatal", confundiendo dos cosas que son diferentes: los ciudadanos y su organización política.

El artículo 6 también dice que dicha recuperación debe hacerse "reestructurando los fondos de capitalización colectiva y garantizando el financiamiento del bonosol", lo que sugiere que habría una compensación suficiente para rearmar al fondo de capitalización colectiva y habilitarlo para seguir cumpliendo con su obligación de pagar el bonosol.

Sin embargo, hay que recordar que durante la discusión de esta cláusula el MAS propuso la siguiente redacción: "Las AFP entregarán y endosarán *a título gratuito* las acciones correspondientes (de las capitalizadas petroleras) a YPFB" (el subrayado es nuestro). Por tanto, luego de que este partido ganara con el 52 por ciento de los votos las elecciones de diciembre de 2005, era de esperar que llevara a la práctica la propuesta que el Congreso le había rechazado. En efecto, el 1 de mayo de 2006, el D.S. Nº 28701 de nacionalización del gas dio vigor legal a la misma, estableciendo que las acciones se traspasarán y endosarán "a título gratuito". Dicho decreto también señala que "para que esta transferencia no afecte el pago del bonosol, el Estado garantiza la reposición de los aportes por dividendos que estas empresas entregaban al fondo de capitalización colectiva."

Semejante instrucción generó la reacción de las AFP, las cuales consideraron que los derechos de sus fideicomitentes, los beneficiarios del bonosol, estaban en riesgo. Cuestionaron las credenciales jurídicas del decreto de nacionalización, ya que con este tipo de instrumento no se puede instruir una expropiación, la cual, según la Constitución, necesariamente debe ser impuesta por ley.

El gobierno contestó con otro decreto, el 28711, presentado como un reglamento del artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos (pese a que tampoco un decreto puede expropiar allí donde una ley no lo hace). Este decreto, emitido el 13 de mayo de 2006, ordena a las AFP traspasar las acciones bajo amenaza de intervención inmediata. De modo que, como era previsible, un instante después de su promulgación las administradoras anunciaron su sometimiento, aunque una de ellas (Zurich-Futuro) se reservó la posibilidad de acudir a los tribunales en algún momento posterior indeterminado.

El nuevo decreto, además, resuelve un problema señalado por las AFP en cuanto la aplicación del decreto de nacionalización, un problema que ya conocemos: en 2003, el 12 por ciento del fondo de capitalización colectiva fue vendido al fondo de capitalización individual, por algo más de 128 millones de dólares. Por tanto, el "traspaso gratuito" terminaría expropiando también a los trabajadores que aportan para su jubilación.

Para enfrentar este problema, el segundo decreto del gobierno ordena que las AFP usen la liquidez del fondo de capitalización colectiva, que como sabemos fue incrementada con el aporte extraordinario de Entel, para recomprar las acciones entregadas al fondo de capitalización individual a fines de 2003, reconociendo los dividendos que esas acciones generaron durante este tiempo.

Cuatro días después de la aprobación del decreto, las órdenes del gobierno fueron cumplidas. Las acciones se recompraron del fondo de pensiones y se entregaron a YPFB, estableciendo un precedente que quizá sigan las acciones no petroleras del fondo de capitalización colectiva. Así, el proceso de capitalización, que como aquí hemos visto se detuvo en determinado momento de su historia y luego no pudo avanzar, comenzó a funcionar en reversa.

Aunque no es posible saber a ciencia cierta qué pasará con el bonosol de aquí en adelante, lo cierto es que se ciernen sobre él enormes riesgos. Es bastante probable que, en las nuevas condiciones de operación que impondrá el régimen petrolero nacionalizado, las ganancias de las empresas Chaco,

Andina y Transredes disminuyan significativamente. Esto seguramente causará un déficit en el fondo de capitalización colectiva, que por supuesto las autoridades no querrán resolver vendiendo las acciones que restan en este fondo. Por el contrario, se inclinarán a reducir el alcance y el monto del bonosol, una idea con la que ya se ha comenzado a coquetear. Al promulgar el decreto 28711, el presidente interino Álvaro García Linera ha señalado que el bonosol no debería llegar a los ricos, que "lo usan para propinas", sino exclusivamente a los pobres. De modo que hoy el destino de nuestro biografiado, el bonosol, –de la misma manera que el de todos nosotros– está en suspenso.

Capítulo II

BONOSOL: ASPECTOS INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS DE LA APLICACIÓN DEL SEGURO UNIVERSAL DE ANCIANIDAD

Guillermo Aponte*

* Economista, es experto en seguridad social con estudios en España, Suiza y México. Fue Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros, Viceministro de Pensiones y Seguros, Subsecretario de Seguros Médicos. Fue nominado al Premio Internacional Natalie Massé de la Universidad de París por la creación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez. Creó el Seguro Nacional de Vejez. Es Consultor de la Universidad de Harvard, del Banco Mundial, de la OPS-OMS y de la CAF. Es docente de post grado en la Universidad Privada de Santa Cruz, Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad Católica Boliviana y la Universidad NUR.

Introducción

El bonosol es una pensión social universal no contributiva, creada mediante la Ley de Pensiones, es financiada por un fondo de pensiones privado conformado por los recursos procedentes de la Capitalización de las empresa publicas; es un componente importante de la Reforma de la Seguridad Social en el país, que reciben más de cuatrocientos mil ciudadanos bolivianos anualmente y que llegará a beneficiar aproximadamente a tres millones de personas.

Pocos temas se han mantenido en la Agenda Nacional durante una década, como es el caso del bonosol, creado en noviembre de 1996 y que precisamente a la fecha en que se escribe el presente artículo, ha sido afectado con la emisión de dos decretos supremos reglamentarios que tienen que ver con la fuente de su financiamiento.

Durante estos diez años, el bonosol ha concitado permanente atención de la población nacional, gobernantes, entidad reguladora, partidos políticos, medios de comunicación, iglesia, organizaciones gremiales de los trabajadores, de los empresarios, organismos internacionales, empresas encargadas del pago, instituciones financieras y beneficiarios. En el presente trabajo se muestran, en forma cronológica, algunas facetas del rol que cumplieron.

El propósito del artículo es mostrar sintéticamente, una visión objetiva de los acontecimientos en la gestión de pago del bonosol, basada en la experiencia adquirida en la entidad encargada de controlar, regular y supervisar el cumplimiento de la Ley.

El estudio abarca el periodo comprendido desde la fecha de inicio del pago, 5 de mayo de 1997, la sustitución del beneficio por el bolivida (1998) y la Ley del bonosol vigente, hasta la promulgación de la Ley de Hidrocarburos (2005) que también se refiere a este beneficio.

Asimismo, se señalan algunas de las principales externalidades positivas que trajo consigo el pago del bonosol en el sistema de identificación nacional. Se indica de manera muy general el cambio en el rol al interior de la familia que se reconoce al anciano después de recibir su bonosol, que por su importancia será objeto de un trabajo específico.

El bonosol es una pensión social no contributiva de la Seguridad Social que forma parte de los derechos fundamentales del régimen social de la Constitución Política del Estado y constituye un mecanismo eficaz de protección social orientado a la reducción de la pobreza.

1. Diseño del bonosol

1.1. El bonosol y la seguridad social

1.1.1. Principios de la seguridad social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) conviene que todo sistema de seguridad social se diseñe en base a cinco principios, cuyo propósito principal es generar una política redistributiva o solidaria hacía los miembros más pobres o débiles de la sociedad.

1. *Solidaridad:* El sistema de seguridad social debe estar conformado de modo tal que cada miembro de la sociedad contribuya según sus capacidades y reciba por lo menos las prestaciones suficientes para cubrir sus necesidades.

2. *Uniformidad:* La seguridad social debe atender iguales estados de necesidad con iguales prestaciones.

3. *Integralidad o Suficiencia:* Las prestaciones deben cubrir los estados de necesidad de manera adecuada en cantidad y calidad.

4. *Universalidad:* La seguridad social debe proteger a todo miembro de la sociedad.

5. *Subsidiariedad:* El estado debe garantizar el derecho a la seguridad social y suplir eventuales insuficiencias de la organización encargada de administrar las prestaciones.

El pilar cero de la Reforma al régimen de largo plazo, que está vigente en el país hace mas de nueve años, está constituido por el bonosol, como pensión mínima, universal para todos los beneficiarios, uniforme en monto para todo beneficiario sin distinción de ninguna naturaleza. Cubre el estado de necesidad más apremiante, considerando los altos índices de indigencia

que existen en el país que se acrecientan en la tercera edad, con quienes debemos ser solidarios.

Es deber del Estado garantizar la continuidad del beneficio, es más, el artículo 158 de la Constitución Política del Estado establece lo siguiente:

"*El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población. Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social*"

El pago del bonosol se inspira también, en cuanto a su diseño y administración, en los principios de unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, al cubrir la contingencia de vejez.

Unidad de gestión, pues ambas AFP son responsables de administrar el Fondo de Capitalización Colectiva y ejecutar el pago del beneficio por igual. Economía porque los beneficios del bonosol, como instrumento para disminuir la pobreza, son muy superiores al costo marginal de su financiamiento, y porque el costo de gestión de su pago, es muy poco significativo y no es asumido por el beneficiario ni el Estado.

Oportuno, ya que mas del setenta por ciento de este estrato de población no tiene pensión de jubilación. La tercera edad es uno de los estratos de población mas desprotegidos que sin contar con pensión, requiere con mayor urgencia el beneficio,

Eficacia, pues contribuye a resolver una situación de apremiante necesidad y pobreza. Se resuelve con una pensión en efectivo cuyo destino depende de la voluntad del beneficiario. Además, el procedimiento de pago, utilizando tecnología de punta, permite pagar diariamente a todo beneficiario que se presenta en los centros de pago, en cualquier lugar del territorio nacional.

1.1.2. El bonosol como derecho a la seguridad social

La Ley Nº 1544 de Capitalización establece: "*Artículo Séptimo.- El Poder Ejecutivo dispondrá mediante Decreto Supremo, mecanismos idóneos, transparentes y apropiados, para que los ciudadanos bolivianos mencionados en el artículo anterior se beneficien con la transferencia de dichas acciones a fondos de pensiones de capitalización individual a crearse de acuerdo a Ley. El Poder Ejecutivo podrá disponer, mediante Decreto Supremo, que dichas acciones sean constituidas en fideicomiso hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento.*"[1]

La Ley Nº 1732 de Pensiones, establece que los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos especificados en la Ley de Capitalización, son destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (bonosol) y al pago de Gastos Funerarios.

La Ley Nº 2427, del bonosol en su artículo 3° dice: "En aplicación al artículo 7° inciso k de la Constitución Política del Estado, el derecho de los beneficiarios al bonosol y a los Gastos Funerarios, forma parte de los derechos fundamentales del régimen social de la Constitución Política del Estado".

La Constitución Política del Estado establece que toda persona tiene derecho a la seguridad social conforme a las leyes que regulen su ejercicio. La Ley de Capitalización y la Ley de Pensiones, crean el derecho a recibir esta pensión universal, para todos los ciudadanos bolivianos, residentes en el país, que hayan cumplido los 21 años de edad al 31 de diciembre de 1995. Ambas leyes constituyen el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) conformado por las acciones de las empresas capitalizadas transferidas a favor del fondo y en beneficio de estos ciudadanos, a recibir a partir de los 65 de edad.

El bonosol es una pensión social universal no contributiva, creada mediante la Ley de Pensiones, es financiada por un fondo de pensiones

[1] Ley Nº 1544 de 21 de marzo de 1994.

privado conformado por los recursos procedentes de la Capitalización de las empresas publicas, es un componente importante de la Reforma de la Seguridad Social en el país, que reciben más de cuatrocientos mil ciudadanos bolivianos anualmente y que llegará a beneficiar aproximadamente a tres millones de personas.

El bonosol es un derecho adquirido que también ha sido ejercido efectivamente y no puede ser afectado retroactivamente. Se ha pagado por varias gestiones consecutivas con la sola interrupción del bolivida, que es el mismo beneficio pero con un valor inferior, pagado entre 1998 y 2002. El primero de mayo de 2007 se cumplen 10 años de vigencia del bonosol.

1.2. Entorno en Latinoamérica

Durante los años ochenta, la política económica en América Latina estaba enraizada en la sustitución de importaciones y el rol productor del Estado. A pesar de ello se llevaron a cabo pequeñas privatizaciones.

La crisis económica provocada por la inflación indujo a Víctor Paz Estenssoro (agosto 1985-agosto 1989) (Bolivia), Saúl Menem (primer mandato entre julio 1989 – julio 1995) (Argentina) y Alberto Fujimori (primer mandato julio 1990-abril 1992) (Perú) a adoptar medidas no siempre incorporadas en sus campañas electorales. En tanto que en Brasil el incremento de precios fue mas gradual y postergó el sentido de urgencia de políticas económicas radicales.

La privatización en América Latina, se encontraba en la agenda de casi todos los países. Menem, Fujimori y Collor de Mello (marzo 1990-octubre 1992) no plantearon en sus campañas electorales los planes de privatización que llevaron a cabo en sus gobiernos, a diferencia de Sánchez de Lozada que incorporó la Capitalización en el Plan de Todos.

La metodología aplicada en los procesos de privatización difería de un país a otro: Menem hizo que el Congreso le delegara facultades de emergencia, e impulsó la privatización en Argentina con tres equipos económicos diferentes, delegó autoridad a Domingo Cavallo que contaba con apoyo del empresariado, gobiernos extranjeros y agencias multilaterales. Mientras que Collor de Mello utilizó órdenes ejecutivas hasta que el Congreso las vetó.

Fujimori inicialmente se mostró reacio a impulsar la privatización en el Perú y la postergó ante el temor de perder popularidad hasta salir triunfante en su segundo mandato consecutivo. Pero en abril de 1992, clausuró el Congreso y legisló a través de órdenes ejecutivas hasta 1993.

Menem, Sánchez de Lozada y Fujimori se involucraron en la micro administración del proceso.

Mientras que en Argentina, Brasil y Perú se emplearon los ingresos de la privatización para financiar obras, corregir distorsiones en balanza de pagos y cubrir en parte el déficit fiscal, en Bolivia se tomó la decisión de capitalizar las empresas públicas, destinando una parte de las acciones a la constitución de Fondos de Pensiones que financien una pensión social universal, denominada bonosol, en beneficio de la población mayor de 21 años, que sea pagada cuando lleguen a la vejez.

El bonosol es una pensión social mínima universal, consistente en un pago anual no heredable, financiado con un fondo de pensiones privado, denominado Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) compuesto por las acciones que pertenecían al Estado y que fueron transferidas en beneficio de los ciudadanos bolivianos que alcanzaron la mayoridad el año de promulgación de la Ley. Como el beneficio consiste en un pago en dinero en efectivo, se requiere que las acciones sean objeto de monetización, por ello, el reglamento a la Ley prevé diversas modalidades de monetización.

La decisión de optar por alguna de estas modalidades de monetización es facultad de la empresa encargada de administrar los fondos de pensiones, pues dicha administración consiste en garantizar que el beneficio pueda ser pagado con la liquidez financiada por el FCC.

La Ley Nº 1544 de Capitalización aprobada el 21 de marzo de 1994, autorizaba la conversión de las empresas públicas en sociedades de economía mixta, que serían capitalizadas mediante aportes provenientes de inversionistas privados seleccionados a través de licitación pública internacional.

La mencionada Ley autorizaba al Poder Ejecutivo a transferir a titulo gratuito, en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoridad, las acciones

de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta; estableciendo también que se dispondría de mecanismos idóneos, transparentes y apropiados para que estos ciudadanos se beneficien de la transferencia a fondos de pensiones a crearse de acuerdo a ley.

El 29 de noviembre de 1996, el Congreso Nacional sancionó la Ley de Pensiones con el objetivo de asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano, mediante el seguro social obligatorio de largo plazo en cumplimiento del artículo 158 de la Constitución Política del Estado y de disponer el destino y administración de los recursos que benefician a los ciudadanos bolivianos de conformidad a la Ley Nº 1544 de 21 de marzo de 1994.

El seguro social obligatorio de largo plazo comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales, en favor de sus Afiliados. Mientras que los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos especificados en el la Ley de Capitalización, son destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (bonosol) y al pago de Gastos Funerarios.

Los recursos del seguro social obligatorio de largo plazo para la prestación de jubilación y los recursos de la capitalización especificados anteriormente, conforman fondos de pensiones, administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las Cuentas Individuales a cargo de una AFP conforman el Fondo de Capitalización Individual.

Los fondos de pensiones son patrimonios autónomos y no son parte del patrimonio de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Cada uno de dichos fondos es indiviso, imprescriptible e inafectable por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie. Los bienes que componen los fondos sólo pueden disponerse de conformidad a Ley.

Los recursos constituidos en fideicomiso en la Ley de Capitalización, han sido asignados mediante decreto supremo entre las AFP elegidas a través de licitación pública internacional, constituyendo de esta forma los Fondos de Capitalización Colectiva que constituyen la fuente de financiamiento del bonosol.

1.3. La Superintendencia

La norma legal establece que cuando un administrador privado recibe una concesión para proveer un servicio público, como son las prestaciones de la Seguridad Social, se hace necesaria la existencia de un organismo del Estado que controle, regule y supervise la prestación de estos servicios a favor de la población. Para tal efecto, la Superintendencia de Pensiones y las AFP suscriben un contrato de prestación de servicios que incluye la administración y representación de un Patrimonio constituido en fideicomiso como es el Fondo de Capitalización Colectiva que solo puede ser utilizado para el pago del bonosol y los gastos funerarios.

En noviembre de 1996 se creó el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), mediante la Ley Nº 1732 de Pensiones, con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo, bancos y entidades financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras y del mercado de valores, en el ámbito de su competencia.

El SIREFI, bajo tuición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, se encontraba regido por la Superintendencia General e integrado por la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la Superintendencia Nacional de Seguros y Reaseguros y la Superintendencia de Valores.

La Superintendencia General y las Superintendencias Sectoriales del SIREFI, como órganos autárquicos, son personas jurídicas de derecho público con jurisdicción nacional.

La Ley de Pensiones creó la Superintendencia de Pensiones, como parte del SIREFI, con jurisdicción nacional y competencia privativa e indelegable. Quedaron sometidas a la jurisdicción de la Superintendencia de Pensiones las personas, entidades y actividades del seguro social obligatorio de largo plazo y las que administren los beneficios de la capitalización.

La Superintendencia de Pensiones tiene el objetivo de velar por el pago de prestaciones, la captación de cotizaciones, la seguridad, solvencia, liquidez, rentabilidad de las inversiones y otras actividades relacionadas con

los fondos de pensiones, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y otras entidades previstas en la ley.

Las actividades de la Superintendencia de Pensiones se financian mediante una tasa de regulación, deducida de los ingresos brutos de cada Administradora de Fondos de Pensiones (AFP). Excepcionalmente la Superintendencia de Pensiones puede recibir soporte económico del Tesoro General de la Nación.

1.3.1. Designación

La Superintendencia de Pensiones está dirigida y representada por el Superintendente de Pensiones, que es la autoridad ejecutiva máxima de la misma. El Superintendente debe tener nacionalidad boliviana, poseer título universitario y por los menos diez (10) años de experiencia profesional.

En cumplimiento a la Ley, el Honorable Senado Nacional remitió una terna al señor Presidente Constitucional de la República quien me honró con la designación de primer Superintendente de Pensiones, mediante Resolución Suprema Nº 216933 de 11 de marzo de 1997.

1.3.2. Funciones de la Superintendencia

En relación al Fondo de Capitalización Colectiva y el bonosol, la Superintendencia de Pensiones tiene las siguientes funciones:

- "*Cumplir y hacer cumplir la ley y sus reglamentos, asegurando la correcta aplicación de sus principios, políticas y objetivos.*
- *Regular, controlar y supervisar el seguro social obligatorio de largo plazo y !os beneficios provenientes de la capitalización.*
- *Otorgar, modificar y renovar las licencias, autorizaciones y registros, y disponer la revocatoria de los mismos en aplicación a la presente ley y sus reglamentos.*
- *Vigilar la correcta prestación de los servicios por parte de las personas y entidades bajo su jurisdicción.*
- *Celebrar contratos con las entidades bajo su jurisdicción, para la prestación de los servicios correspondientes.*

- *Supervisar, inspeccionar y sancionar a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y otras entidades bajo su jurisdicción, de acuerdo a la presente ley y sus reglamentos.*
- *Requerir la información financiera y patrimonial que sea necesaria para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia, sea de los directores, síndicos, ejecutivos o accionistas con más del cinco por ciento (5 por ciento) del capital social de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o de entidades sujetas a su regulación.*
- *Supervisar las transacciones y los contratos realizados por las entidades bajo su jurisdicción relacionados con las actividades establecidas en la presente ley y sus reglamentos.*
- *Disponer la intervención y disolución en caso necesario, fiscalizar la liquidación de las personas jurídicas bajo su jurisdicción.*
- *Autorizar la distribución entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) de los activos componentes de los fondos de capitalización colectiva, de acuerdo a reglamento. Asimismo, autorizar la distribución de los activos de las cuentas colectivas de siniestralidad y de riesgos profesionales, a los efectos del segundo párrafo del artículo 53 de la presente ley.*
- *Conocer y resolver de manera fundamentada, los recursos de revocatoria que le sean interpuestos de acuerdo con la presente ley, las normas procesales aplicables y sus reglamentos.*
- *Proponer al Poder Ejecutivo, normas de carácter técnico y dictaminar sobre los reglamentos relativos a su sector".*[2]

2. Pago del bonosol

En homenaje al Día del Trabajo y en cumplimiento a la Ley Nº 1732, la Superintendencia de Pensiones emitió la Resolución SP 001/97 que determina el 1º de mayo de 1997, como Fecha de Inicio de las actividades de las Administradoras de Fondos de Pensiones, cuya función es la administración y el otorgamiento de las prestaciones de Jubilación, Invalidez, Muerte, Gastos

[2] Artículo 49 Ley Nº 1732 de Pensiones.

Funerarios y Riesgos Profesionales del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo y la administración y otorgamiento de los Beneficios de la Capitalización, el bonosol y los Gastos Funerarios.

Una vez verificado el cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la Ley de Pensiones, en el Decreto Supremo Reglamentario, en el Contrato de Prestación de Servicios, la Superintendencia de Pensiones recibió las garantías otorgadas para las AFP que amparan la administración de los fondos de pensiones y las depositó en custodia en las bóvedas del Banco Central de Bolivia. Otorgó licencia a "Futuro de Bolivia S.A. Administradora de Fondos de Pensiones" y "Previsión BBV Administradora de Fondos de Pensiones" para realizar sus actividades[3].

2.1. El primer día de pago

El 5 de mayo de 1997 se dio inicio al pago del bonosol en cumplimiento a resolución expresa emitida por la Superintendencia, que regula el monto del bonosol en moneda nacional y que fuera fijado por decreto supremo. La cual establece el periodo de pago; autoriza el cronograma de pago propuesto por las AFP; determina que el derecho a cobrar es estrictamente personal a la sola presentación del carnet de identidad y advierte que se aplicarán sanciones en caso de comprobar, mediante inspección, el incumplimiento a la correcta prestación de servicios[4].

El pago del bonosol constituye un hito en la historia de la seguridad social boliviana, así lo reflejan los medios de comunicación: *"Se abre una nueva era: Llegó el día del bonosol."*[5] *"El pago del bonosol arranca con US$ 46 millones en todo el país"*[6]*. "A partir de hoy, Gobierno inicia pago del bonosol a personas de 65 y más años de edad"*[7]*. "Terminó la espera para 300 mil ancianos: El bonosol llega a los bolsillos" "El gobierno ofreció a los bolivianos ser accionistas de las empresas pero terminan como simples beneficiarios"*[8]

---

3 Resolución SP/002/97 y SP/003/97 Superintendencia de Pensiones, La Paz 29 de abril de 1997.
4 Resolución SP/ 004/97 Superintendencia de Pensiones, La Paz 1 de mayo de 1997.
5 Periódico *La Razón*. La Paz (5/mayo/1997).
6 Periódico *Hoy*. La Paz (5/mayo/1997).
7 Periódico *El Diario*. La Paz (5/mayo/ 1997).
8 Periódico *Última Hora*. La Paz (5/mayo/1997).

El primer día de pago fue especialmente emotivo tanto para los beneficiarios como para la población en general, se cumplían los principios básicos de la Seguridad Social principalmente la Solidaridad. Los medios de comunicación dedicaron gran parte de sus informativos a este tema, los titulares y editoriales de los periódicos muestran su impacto relievando la justicia social: *"bonosol: el país se llenó de solidaridad"… "Fue una jornada con sabor a justicia y donde un país pobre descubrió que es capaz de ofrecer solidaridad"*[9]*. "Ancianos opinan: bonosol llegó como ayuda que cayó del cielo"*[10]*. "Corte Electoral critica actitud del MNR… Debía pagarse después de las elecciones dice su presidente Alfredo Bocángel."*[11]

El matutino Presencia, en su página Editorial, destaca:

"El bono-sol y el dedo-bobo

Cuando el gobierno anunció que la capitalización de las empresas públicas daría como uno de los resultados el pago del bono solidario a los ancianos de 65 años en adelante, nadie creía que ese beneficio sería una realidad.

Y, sin embargo, la cosa marcha, al parecer como una seda.

Al menos por ahora, Dios quiera que "per saecula sae culorum" Un gol de media cancha a los incrédulos.

A pesar de la grata sorpresa general, todavía hay reventistas que tratan de tapar el sol-bono con el dedo-bobo.

El bonosol es contante y sonante

El bonosol proselitista dicen… seamos pues honrados, si una determinada política tiene éxito ¿Quién podría discutir que su autor se lo atribuya? Ningún equipo regala goles a su rival. Ahora ya no hace falta explicar la complejidad del sistema. Basta ponerse en la cola para cobrar. La otra gran sorpresa está

9 Periódico *La Razón*. La Paz (6/mayo/1997).
10 Periódico *Hoy*. La Paz (6/mayo/1997).
11 Periódico *El Diario*. La Paz (6/mayo/1997).

en que el cobro se hace con las máximas facilidades y sin tener que pasar por los laberínticos vericuetos burocráticos a los que nos tiene acostumbrados la paquidérmica administración pública"[12]

En esta primera jornada de pago, 4,885 ancianos en todo el país, recibieron su bonosol, se pagaron más de US$ 1.2 Millones de dólares, en un ambiente de orden, respeto y entusiasmo.

Diversas fueron las repercusiones que provocó el inicio de pago del bonosol en los partidos políticos, es así que: "*El MNR no pudo evitar la tentación de pintar de rosado el primer día de pago del bonosol"* por su parte*: "El MBL dice que si llega a gobernar el país incrementará el bonosol, el MNR afirma que ese beneficio es la reserva del desarrollo social de Bolivia"* En tanto, los partidos opositores al Gobierno comentaban: *"Si llegan al poder: oposición no derogará el bonosol, tienen planes de mejorarlo…ADN los pobres son la prioridad…MIR ampliar la cobertura…CONDEPA mantener el pago".*[13]

La Superintendencia de Pensiones cumplió el rol que la Ley le asignó: reguló el pago; dispuso que en los lugares de pago se cuente con servicios indispensables como atención sanitaria, sillas de ruedas, sistemas plurilingües de comunicación; suscribió un convenio interinstitucional con la Policía Nacional para brindar seguridad a los ancianos[14]; controló el pago realizado por las AFP mediante inspecciones diarias en los centros de pago. Así también, autorizó la apertura de oficinas temporales para que el beneficio pueda llegar al área rural; emitió resoluciones que declararon la extinción del derecho al beneficio para quienes cobraron dos veces y también aprobó presupuestos de monetización propuestos por las AFP en cumplimiento al reglamento a la Ley de Pensiones. Estableció un sistema de información que permitía a los medios de comunicación mantenerse actualizados acerca de los pagos,

---

12 Periódico *Presencia*. La Paz (6/mayo/1997).

13 Periódico *La Razón*. La Paz (6/mayo/1997).

14 A cuatro días del pago: operación bonosol armada.
Sólo para la ciudad de La Paz se desplegará, 300 efectivos se instalarán 20 cajas pagadoras. Ocho médicos estarán de turno en cuatro carpas de atención, cinco ambulancias, traductores en idiomas nativos y un horario de atención de lunes a viernes de 8 a 17 horas. *Presencia*. La Paz. (10/mayo/1997).

2.2. Continúa el pago

Dos días después de iniciado el pago, un periódico paceño destaca las recomendaciones realizadas por la Superintendencia de Pensiones para mejorar el pago del bonosol: "*La Paz: Que las AFPs y CNS dispongan de sillas de ruedas para los ancianos. Incorporar el sistema de altavoces, preferiblemente plurilingüe. Corregir los problemas en el sistema de computación. Cochabamba: Mejorar el ordenamiento en las filas. Instalar una caseta de información. Mejorar el sistema de impresión de las papeletas de pago, la impresión fue lenta. Santa Cruz: Mejorar los sistemas de información al público. Mejorar el proceso de verificativo de identificación. Los ancianos del asilo y las cárceles recibirán su bonosol"*[15]

Para que ningún anciano impedido, discapacitado o enfermo se quede sin cobrar su bonosol, la Superintendencia dispuso la obligación de las AFP de acudir a hospitales, centros de reclusión u hogares de ancianos para hacer efectivo el pago. El Periódico Hoy destaca: "Ancianos del Hogar Quevedo cobraron ayer su bonosol con gran emoción[16]

Con el objetivo de ayudar a los beneficiarios a ejercer su derecho legal, un grupo de instituciones conformado por el Arzobispado de La Paz, el Obispado de El Alto, el Servicio de Identificación Nacional, El Registro Único Nacional (RUN), Helpage International y la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Mayor de San Andrés, decidieron trabajar en forma conjunta creando el Centro de Orientación Socio Legal*,* que funciona hasta la actualidad, destinado a ayudar en la tramitación de cedulas de identidad a los beneficiarios que no tenían documentos para efectuar el cobro del bonosol establecido por ley.

La Superintendencia de Pensiones estaba permanentemente informada acerca de la gestión de pago en todo el país; de esta manera instruía mejoras en el servicio, velando no solamente por el cumplimiento del pago sino también humanizando el trato a los ancianos.

---

15 Periódico *Hoy*. La Paz (7/mayo/1997).
16 Periódico *Hoy*. La Paz (13/junio/1997).

Tres meses antes de las elecciones, se mostraba consenso de apoyo al bonosol, los partidos políticos que participaron en la contienda electoral opinaron del tema: "AD*N a los pobres; MIR sin olvidar la inversión y UCS sin quitarle una coma."*[17]

Cuando se inicia el pago del bonosol, en plena etapa preelectoral[18] todos los partidos políticos, mostraron su total e incondicional apoyo al beneficio, inclusive como ya se dijo, plantearon mejorarlo ampliando el número de beneficiarios bajando la edad para acceder al mismo; posteriormente cuando llegaron al gobierno, hicieron todos los esfuerzos que estuvieron a su alcance para modificar el bonosol.

Las organizaciones gremiales de los trabajadores tuvieron posiciones erráticas, primero criticaron severamente la medida luego transcurrido el tiempo la apoyaron, pero no la defendieron cuando se produjo el cambio del beneficio durante el año 1998.

Wenceslao Argandoña, Presidente de La Confederación Nacional de Jubilados Rentistas de Bolivia apoyó al bonosol incluso antes de que se iniciara el pago, como se aprecia en la nota de prensa que dice: "*Es un derecho que el pueblo ha adquirido, porque las empresas que se han capitalizado son de los bolivianos en general, el bonosol no es ninguna dádiva del gobierno, lastima que se esté electoralizando."* [19]

El impacto del pago del bonosol fue positivo, El candidato a la presidencia de la República por Unidad Cívica Solidaridad Ivo Kuljis dijo: *"el bonosol es un derecho irrenunciable de todos los ancianos bolivianos, por tanto este beneficio se mantendrá durante mi gobierno e incluso se estudiará la posibilidad de incrementar el monto actual y establecer un nuevo mecanismo de entrega para que se realice más de una vez por año."* [20]

---

17 Periódico *Hoy*. La Paz (29/abril/1997).

18 Las Elecciones Generales para Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados se llevó a cabo el 1 de junio de 1997.

19 Periódico *El Diario*. La Paz (3/mayo/1997).

20 Periódico *El Diario*. La Paz (9/mayo/1997).

La posición del Presidente de la Cámara Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO), Luís Fernando Terrazas, fue cambiante, en un principio estuvo en desacuerdo: declaró a un periódico local que "*con la aprobación del pago del bonosol se ha transgredido la Ley de Capitalización"*.[21] Posteriormente planteó al gobierno eliminar el pago del bonosol[22] y finalmente, propuso la realización de un debate nacional sobre el tema.[23]

La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia apoyó el pago del bonosol, afirmando **"***es la única medida social en el modelo de libre mercado y por tanto tiene que preservársela… Adalberto Violand considera que el bonosol es una medida irreversible:*[24]

Para el pago del bonosol y en el marco de las alternativas previstas en el Reglamento a la Ley de Pensiones, las AFP tomaron la decisión de monetizar las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva, mediante operaciones crediticias concedidas por la banca nacional. A pesar de que los montos de crédito fueron los más importantes de la historia del país y, pese a que los analistas contrarios al bonosol planteaban que estos prestamos no podrían honrarse, los créditos fueron cancelados oportunamente y sin ningún inconveniente.

El periódico Presencia refleja las opiniones de los opositores al pago del bonosol: *"Jorge Quiroga compañero de fórmula de la candidatura presidencial del Gral. Banzer dice: es ridículo sostener una situación donde tienes US$ 1.7 billones, ahí, durmiendo sin hacer nada para resolver los problemas básicos del país ADN, lo que hará es darle una buena revisada al bonosol…nada es irreversible…La dura prueba que se tiene que atravesar es distribuir US$ 250 en toda Bolivia, un país sin infraestructura, es demasiado cara para pagarlo… La gente en este país es joven y pobre, más de la mitad de la población tiene menos de 21 años. Ahí es donde se debe invertir…No queremos ser cínicos; pero, invertir en alguien que tiene setenta años es una pérdida de tiempo. Nosotros queremos invertir en educación y en salud básica".* Mientras

[21] Periódico *La Razón*. La Paz (10/abril/1997).
[22] Periódico *Hoy*. La Paz (16/septiembre/1997).
[23] Periódico *La Razón*. La Paz (21/septiembre/1997).
[24] Periódico *Presencia*. La Paz (17/septiembre/1997).

tanto, el candidato del MIR Samuel Doria Medina: "*llamó al bonosol absurdo y demagógico. Es la peor forma de malgastar los recursos de la capitalización dijo"*[25]

Los discordantes no cesaron en desprestigiar el beneficio, nunca pudieron admitir que se trata de una medida positiva y que no significa costo alguno para el Estado; pasando por alto la justicia con las personas de la tercera edad.

El bonosol es una pensión social mínima universal que llega a todos los beneficiarios de nuestro país, cuyos índices de indigencia son alarmantemente altos, es sin duda un mecanismo efectivo de lucha contra la pobreza. Un periódico de circulación nacional señala: "B*ondades del bonosol*: *El aspecto más inmediato: politiquerías y medios han politizado el asunto, hasta tal punto, que escamotearon o escamotean sus aspectos más esenciales, como el hecho inédito, realmente "revolucionario" e impensable en un país pobre, de repartir dinero en efectivo. Parte de las críticas que van contra ello, dicen que con ese dinero, que no es poco, el Estado debería construir hospitales, caminos, "obras sociales". Pero lo que no se advierte al hacer estas críticas es que en buena medida montos así destinados quedan siempre en el sector superior de la sociedad piramizada. Es decir, las obras implican ganancias de pudientes, concentración de beneficios en las ciudades. El gran escritor mexicano –a la vez economista y empresario- Gabriel Zaid, en una posición coincidente en este sentido, llega a sostener (y con cifras en la mano) que mejor haría el Estado en repartir dinero en efectivo que en quedarse (es decir un grupo citadino determinado de la pirámide) con el grueso de él a través, precisamente, de obras y cargos repartidos. Y, otra cosa, cualquier obra, por buena que sea, beneficia sólo a sectores de usuarios; en cambio, otra de las bondades del bonosol radica en beneficiar a todos… a todos los mayores de 65 años se entiende. Con lo cual nos acercamos a otra certeza: los beneficiarios, generalmente muy ancianos y pobres, reciben la suma en efectivo cuando ya pocos se acuerdan de ellos o quizá nadie…"*[26]

[25] Periódico *Presencia*. La Paz (22/mayo/1997).
[26] Periódico *La Razón*. La Paz (6/julio/1997).

La Superintendencia de Pensiones contrató una empresa especializada en encuestas, para conocer la percepción que los beneficiarios tuvieron en el momento y lugar de pago, durante la gestión correspondiente al año 1997, más del 98 por ciento de los bonosolistas expresó su satisfacción por el beneficio.

La demostración indiscutible de los resultados del pago realizado, es que 364,261 personas mayores de sesenta y cinco años cobraron el bonosol en 1997, habiendo presentado personalmente su documento de identificación (Cedula de Identidad o RUN), único requisito legal para acreditar la identidad, edad y domicilio de los beneficiarios. En los casos de duda, y en cumplimiento al Convenio de Cooperación Interinstitucional suscrito entre la Superintendencia de Pensiones y la Policía Nacional, la institución del orden verificó el respectivo documento de identificación y certificó su autenticidad.

CUADRO 1
PAGOS DEL BONOSOL
1997

Departamento	Población beneficiada	Monto pagado US$
La Paz	114,772	28,463,456
Cochabamba	67,523	16,745,704
Santa Cruz	52,579	13,039,592
Oruro	25,452	6,312,096
Beni	12,569	3,117,112
Pando	780	193,440
Chuquiaca	30,006	7,441,488
Potosí	42,103	10,441,544
Tarija	18,447	4,582,296
Total	**364,261**	**90,336,728**

Fuente: elaboración propia con base en información de la Superintendencia de Pensiones.

3. Ley de Propiedad y Crédito Popular Nº 1864 (15/junio/1995)

A pesar de los resultados positivos que mostró el pago del bonosol en favor de las personas de la tercera edad, el Gobierno Nacional constituido en agosto de 1997, a tres meses del inicio del pago, tuvo que esperar hasta el año siguiente para cambiar el beneficio. Antes y durante las elecciones ofrece mantenerlo, luego comunica la decisión de revisar el bonosol y

posteriormente emite el Decreto Supremo Nº 24885 que estrangula las fuentes de financiamiento del beneficio, para tener la excusa de que no se contaba con financiamiento y convencer así a la opinión pública que se debía modificar el bonosol.

En las primeras declaraciones emitidas luego de la realización de las elecciones generales, la coalición gobernante manifestó: "*El nuevo gobierno va a respetar y cumplir lo que establece la Ley de Pensiones con relación al bonosol, coincidieron ayer los senadores Jorge Landivar de ADN y Leopoldo López del MIR. "No se dejará de pagar este beneficio de la capitalización consistente en 1,300 bolivianos afirmó Landivar.*

ADN y el MIR en conjunto garantizamos el pago del bonosol y los gastos funerarios porque se constituyen en derechos adquiridos, aunque lo que haremos será optimizar el uso de los recursos para utilizar la plata para más cosas, dijo por su parte López."[27]

En la etapa electoral, los partidos políticos prometieron respetar y mejorar el bonosol, en efecto, antes de cumplir el primer mes de gestión: *"El ministro de Hacienda Edgar Millares oficializó la propuesta electoral de pagar el bonosol desde los 55 años de edad en el área rural, desde los 60 en las ciudades intermedias y mantener los 65 años en las capitales. Aun no se definieron los mecanismos para evitar la disminución del beneficio ni cómo se controlará el cumplimiento del pago diferenciado. Sea o no pernicioso tenemos el compromiso de seguir pagándolo, dijo"*[28].

Las contradicciones entre las autoridades del Gobierno empiezan a presentarse, la aseveración del Ministro fue desmentida: *"El secretario del sector Marcelo Montero, aseguró ayer que hasta el momento esa posibilidad no fue estudiada y por lo tanto se mantendrá vigente el sistema de cancelación estructurado por el anterior gobierno y establecido por la Ley de Pensiones"*.[29]

Detractores del bonosol y el propio Ministro de Hacienda, alimentan la incertidumbre, confundiendo a la población al utilizar argumentos que carecen

---

[27] Periódico *Última Hora*. La Paz (15/julio/1997).
[28] Periódico *La Razón*. La Paz (20/agosto/1997).
[29] Periódico *La Razón*. La Paz (22/agosto/1997).

de sustento*: "El economista Carlos Villegas afirmó que el gobierno debe revisar la cancelación del bonosol debido a los desfases que ocasionó para el TGN…"* [30] Por su parte el Ministro Millares*: "encuentra incoherencia entre el alivio de la deuda obtenido por el gobierno y el pago del bonosol con dificultades para el Tesoro"*[31]**,** siendo que el financiamiento del beneficio procede del Fondo de Capitalización Colectiva que es un fondo de pensiones privado; el dinero para el pago del bonosol nunca ha dependido del Tesoro General de la Nación.

Transcurrido el primer mes de gestión, las contradicciones se acrecientan, aprovechando la confusión fomentada por analistas y autoridades, el Gobierno lanza globos de ensayo, insinuando que no se descarta su eliminación. Inmediatamente después se anuncian cambios y paralelamente se condiciona el pago: *"Banzer: el bonosol continuará pagándose siempre que haya condiciones."*[32]

Las repercusiones provenientes de diferentes sectores no se dejan esperar, para la Iglesia eliminar el bonosol es una propuesta fría y poco respetuosa con los ancianos. Uno de los partidos políticos que conforman el Gobierno (Unidad Cívica Solidaridad –UCS) amenaza con retirar a su bancada si revisan el bonosol. La prensa, por su parte, se manifiesta a través de editoriales, subrayando el carácter social de la medida: *"No puede abandonarse el concepto tan ingenioso de la capitalización: una medida de corte absolutamente económico, inmersa en toda una ingeniería financiera que culmina en un beneficio social de alcance universal, inteligentemente concebido, que lleva a la práctica aquel racional postulado de poner la economía al servicio del hombre"*[33]*.*

El nuevo Gobierno instituido en agosto de 1997, toma la decisión de cambiar el beneficio. La Superintendencia fiel a su mandato de cumplir la ley, regula el pago del bonosol, procurando la continuidad de pago mientras los beneficiarios se encontraban en pleno proceso de ejercer su derecho al cobro.

---

30 Periódico *Hoy*. La Paz (16/septiembre/1997).
31 Periódico *La Razón*. La Paz (17/septiembre/1997).
32 Periódico *Última Hora*. La Paz (25/septiembre/1997).
33 Periódico *La Razón*. La Paz. (25/septiembre/1997).

Para tal efecto, la Superintendencia de Pensiones emite el 10 de noviembre de 1997 la Circular SP 022/97 requiriendo a las AFP la presentación de un Plan y Estrategia de Monetización de los títulos valores del FCC, para el pago del bonosol y gastos funerarios de la gestión 1998 y para los cinco años siguientes y el plan de repago del financiamiento obtenido durante 1997.

El 5 de diciembre de 1997 mediante nota Futuro de Bolivia AFP S.A. presentó a la Superintendencia de Pensiones su Estrategia de Monetización de los títulos valores del FCC 1998-2002[34] y junto a carta oficial AFP Previsión BBV S.A. presentó su Plan de de Monetización para la gestión 1998 y años siguientes[35].

La Superintendencia de Pensiones consideró que los análisis y proyecciones estratégicas eran consistentes y razonables para asegurar el financiamiento del pago de los beneficios de la capitalización.

El 10 de diciembre de 1997, Futuro de Bolivia y AFP Previsión BBV S.A. comunicaron a la Superintendencia de Pensiones que: "*Para el próximo mes de enero no contaremos con liquidez para atender nuestras obligaciones de pagar los beneficios de la capitalización"* solicitando al Superintendente: *"autorice un mecanismo alternativo de acuerdo a las condiciones previstas en la ley y los reglamentos para cumplir con nuestra obligación*" [36].

El mismo día, La Superintendencia de Pensiones dictó las Resoluciones SP 056/97 y SP 057/97, autorizando a Futuro de Bolivia AFP S.A. y a AFP Previsión S.A., a convenir contratos de venta con pacto de retroventa o rescate entre el Fondo de Capitalización Individual (FCI) y el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) que administran, con el único objeto de obtener liquidez para el pago de los beneficios de la capitalización y establece las condiciones y requisitos de cada contrato que deberá ser supervisado por la Superintendencia.

[34] FUT 1215/97
[35] AFP-GO-212/12/97
[36] AFP 003/97

Ambas resoluciones se fundaron en el artículo 283 del Reglamento a la Ley de Pensiones (D.S. 24469) que dice: " *Las AFPs no podrán de modo alguno comprometer los recursos de los FCI en un pacto de retroventa, retrocompra u otro similar, excepto en el caso autorizado por la Superintendencia en el cual la AFP requiere liquidez para hacer efectivos los Beneficios de la Capitalización y no existen mecanismos alternativos mediante los cuales la Superintendencia considere que la AFP pueda obtener la liquidez necesaria*".

Entre tanto, el Gobierno Nacional emite el Decreto Supremo Nº 24885, que restringe las modalidades de monetización, a tal punto que impide contar con recursos para que las AFP cumplan su función de pagar el bonosol.

El Presidente Banzer afirma que**:** *"sólo las personas de menores recursos deberían recibir el bonosol…"* Mientras que su Ministro de Salud sostiene que**:** *"esos fondos tienen que ser para obras sociales"*[37]

El 12 de diciembre de 1997, el Viceministerio de Pensiones envió a la Superintendencia una fotocopia del mencionado Decreto Supremo Nº 24885 que prohíbe a las AFP pignorar, hipotecar, ni dar en garantía las acciones pertenecientes al Fondo de Capitalización Colectiva y dispone que las AFP solo pueden monetizar los títulos de la cartera original del Fondo de Capitalización Colectiva, a través de las siguientes modalidades:

a) Mediante su conversión en recibos de depósito negociables en una bolsa de valores.

b) Mediante un listado convencional, por lo menos en una bolsa de valores local y otra extranjera.

La defensa del beneficio ejercida por la Superintendencia de Pensiones en el marco de las leyes y en uso de su competencia privativa e indelegable de cumplir y hacer cumplir la Ley fue resistida por el Gobierno, que adoptó posiciones de presión buscando la renuncia del Superintendente: *"Banzer frena bonosol, no está de acuerdo con la fórmula salvadora de la Súper de*

[37] Periódico *Hoy*. La Paz (12/diciembre/1997).

Pensiones."[38]… "*Banzer y el Superintendente se enfrentan por el bonosol."*[39] El Superintendente de Pensiones dijo que respeta el criterio del Presidente de la República pero ratifica que el bonosol se pagará a partir del 12 de enero de 1998. Por su parte el Ministro Millares, advierte: "*Súper de Pensiones no es un gobierno paralelo en el País"*[40].

La Superintendencia de Pensiones, mediante Resoluciones, reguló el registro y actualización de la base de datos del Fondo de Capitalización Colectiva y el procedimiento de pago del bonosol para la gestión 1998[41].

El 31 de diciembre de 1997, Futuro de Bolivia AFP S.A. comunicó al público que *"comenzará a pagar el bonosol, a partir del día 12 de enero de 1998"* y anunció su modalidad para el pago.

AFP Previsión BBV S.A. informó a la población, el 4 de enero de 1998, que: "*Por resolución Nº 063/97 de 23/12/97 de la Superintendencia de Pensiones, el bonosol se pagará a partir del 12 de enero de 1998 a todos los beneficiarios que tengan 65 años cumplidos y que estén registrados en la Base de Datos del Fondo de Capitalización Colectiva"* y anunció su sistema de pago.

El 5 de enero de 1998, Futuro de Bolivia AFP S.A. mediante nota FUT-015/98 remitió a la Superintendencia de Pensiones su "Propuesta de inversión del FCI en el FCC" incluyendo un proyecto de contrato, dentro del término de 30 días previsto por el artículo 283 del reglamento a la Ley de Pensiones (D.S. Nº 24469), propuesta cuya oportuna presentación fue omitida por AFP Previsión BBV S.A.

Verificada la omisión de AFP Previsión BBV S.A., la Superintendencia de Pensiones mediante nota SP 037/98, de 8 de enero de 1998, citó al Gerente General de esta AFP para la presentación de sus descargos y justificativos en forma escrita.

---

38 Periódico *Presencia*. La Paz (18/diciembre/1997).
39 Periódico *Hoy*. La Paz (19/diciembre/1997).
40 Periódico *Última Hora*. La Paz (27/diciembre/1997).
41 SP 062/97 y 063/97 de 23 de diciembre de 1997.

Como ya se dijo, con el objeto de garantizar la continuidad de pago del Beneficio, la Superintendencia de Pensiones apeló al artículo 283 del Reglamento a la Ley de Pensiones, y en uso de su atribución de regular el pago del beneficio, emitió resoluciones para que las AFP pudieran contar con mecanismos alternativos de financiamiento establecidos en las normas en vigencia y así continuar con el pago del bonosol a favor de los beneficiarios durante el año 1998. Pero las autoridades de gobierno además del decreto supremo mencionado, exigieron a las AFP a utilizar estos recursos para comprar, de manera obligatoria, bonos emitidos por el Tesoro General de la Nación, cerrando toda posibilidad de que se cuenten con recursos para realizar el pago.

El 9 de enero, el Gerente General de Futuro de Bolivia AFP S.A. justificó su imposibilidad de realizar el pago del bonosol a partir del 12 de enero de 1998, en la siguiente causa: "*en fechas 6 y 8 de enero del presente, las AFP fueron convocadas por el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público, donde se les informó que las primas de riesgo común y riesgo profesional recaudadas por las AFP y que deberían ser utilizadas según la Resolución de la Superintendencia de Pensiones para pagar el bonosol, deberán ser utilizadas para la compra de Bonos del Tesoro emitidos por el TGN".*

El mismo día, el Gerente General de AFP Previsión BBV S.A. justificó su imposibilidad de proceder al pago del bonosol a partir del 12 de enero de 1998, en las siguientes causas: *"falta de liquidez actual del Fondo de Capitalización Colectiva, imposibilidad de obtener recursos debido a las limitaciones legales actuales para la venta de las acciones de las empresas capitalizadas. Como consecuencia, la vía del artículo 283 llevaría a invertir las primas de los trabajadores bolivianos para riesgos comunes y profesionales en inversiones ilíquidas, con lo cual se haría imposible hacer frente a los siniestros que pudieran presentarse".*

Analizados los descargos y justificativos presentados por ambas AFP, la Superintendencia de Pensiones estableció la existencia de causa de fuerza mayor, ajena a la voluntad de la Superintendencia, que imposibilitaba temporalmente a las AFP el cumplimiento de su obligación contractual y resolvió postergar la vigencia de las mencionadas resoluciones mientras persista el impedimento.

El 10 de enero de 1998, las dos AFP mediante un boletín conjunto dirigido a la opinión pública "*Comunican su imposibilidad por razones legales y técnicas ajenas a su voluntad de hacer frente al pago del bonosol previsto para el próximo 12 de enero*" e informan: "*Que aunque existen recursos suficientes, aunque no líquidos en el FCC, la imposibilidad de obtenerlos debido a las limitaciones legales actuales para la venta de las acciones de las empresas capitalizadas hace inviable el uso de ellas para hacer frente a los mencionados pagos del bonosol.*"[42]

El Poder Legislativo presentó una solicitud de interpelación al Superintendente de Pensiones El informe podría derivar en un proceso y en la destitución, dijo el diputado Jorge Torres aunque aclaró que éste no es el propósito de la convocatoria[43]. El Viceministro de Asuntos parlamentarios hizo conocer al Superintendente de Pensiones la demanda de interpelación planteada por los Diputados Jorge Torres Obleas, Armando de la Parra y Víctor Hugo Añez. Al respecto, cabe transcribir textualmente el artículo 70. I.I. de la Constitución Política del Estado: "*Cada Cámara puede a iniciativa de cualquier parlamentario interpelar a los Ministros de Estado, individual o colectivamente y acordar la censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los representantes nacionales presentes", y el artículo 150 del Reglamento General de la H Cámara de Diputados: "Cualquier Diputado podrá plantear interpelación ante la Asamblea, a los Ministros del Poder Ejecutivo para defender la modificación de políticas que considere inadecuadas."* El Superintendente de Pensiones no es un Ministro de Estado y por lo tanto solicitó al Viceministro de Asuntos Parlamentarios comunicar a la Honorable Cámara de Diputados, la improcedencia constitucional de su petición de interpelación.

Algunos miembros del Poder Ejecutivo y parlamentarios oficialistas presionaron al Superintendente y pidieron su renuncia: "*la mega pide la cabeza*

---

42 Periódico *La Razón*. La Paz (10/enero/1998).

43 La acción consistiría en convocar al Congreso al Superintendente Aponte bajo el argumento de que no debió utilizar los recursos del FCI par pagar el bonosol. La presión de los parlamentarios tiende a provocar la renuncia o llamada de atención al funcionario regulador del sistema de pensiones en Bolivia, revelaron fuentes del Poder Legislativo. Periódico *Presencia*. La Paz (9/enero/1998).

del Súper de Pensiones…El oficialismo pone en jaque al Superintendente.[44]*;* Días mas tarde la prensa registra: **"***Gobierno quiere la cabeza de Guillermo Aponte"*[45]

Se instruyó a los edecanes de los Ministros de Estado acompañar al Superintendente bajo su "resguardo" para garantizar su presencia en una reunión con los Presidentes de las AFP. La reunión no se realizó en oficinas del Estado sino en el Hotel Plaza donde se conminó al Superintendente a firmar un comunicado público previamente redactado, que establecía que el bonosol no se iba a pagar. El Superintendente de Pensiones se resistió a suscribir el comunicado y abandonó la reunión, como lo refleja la prensa del día, para luego ser objeto de persecución y hostigamiento exigiendo su renuncia.[46]

Ante la negativa del Superintendente a firmar el Comunicado, el documento fue suscrito por el Ministro de Hacienda y las AFP sin participación de la Superintendencia. La prensa refleja de la siguiente manera lo sucedido: "*No se pagará el bonosol en 1998*

Se ha determinado que por prudencia y responsabilidad lo más aconsejable es suspender de manera transitoria y al menos durante la gestión 1998 el pago del bonosol, dice el comunicado del Ministerio de Hacienda y los presidentes de las AFPs.

No existe dinero para 380,000 bonos, 25,000 gastos funerarios y comisiones de las AFPs que ascienden en total a 106 millones de dólares, frente a 35 millones de dólares en utilidades de las capitalizadas expresa el documento.

Acordaron crear una comisión técnica que evaluará el monto de dinero disponible, la cuantificación real de los beneficiarios y el plan de monetización

---

44 Periódico *El Deber*. Santa Cruz (13/enero/1998).

45 Periódico *Última Hora*. La Paz (28/enero/1998).

45 Aponte fue obligado a suspender el bonosol. Dice que el superintendente fue llevado por la policía a un hotel a firmar un documento. El ministerio de gobierno negó intento de secuestro y califica de mentira la aseveración de Sánchez de Lozada. El MNR dice que Súper de Pensiones es controlado y perseguido por el gobierno. Periódico *Última Hora*. La Paz (29/enero/1998).

de las acciones de empresas capitalizadas…Millares y AFPs suspenden el pago del bonosol.

El Súper de Pensiones salió cansado y molesto de la reunión".[47]

La coalición de Gobierno conformada por Acción Democrática Nacionalista (ADN), Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA) anuló el bonosol y lo sustituyó por el Bolivida. Presentó al Poder Legislativo una propuesta de Ley Propiedad Crédito Popular (PCP) cambiando el beneficio y al mismo tiempo fusionó la Superintendencia de Pensiones, con la Superintendencia de Valores y la Superintendencia Nacional de Seguros y Reaseguros, para tener la posibilidad de designar un nuevo Superintendente en vista a que no pudieron lograr su renuncia, pese a las presiones de toda índole.

El 13 de febrero de 1998, una Comisión Técnica conformada por representantes de los partidos políticos que integraban la coalición gobernante, concluyó que era imposible pagar el bonosol y anunció su propósito de presentar al Congreso un proyecto de ley para reemplazar el beneficio.

Al día siguiente, la Superintendencia de Pensiones comunicó a la opinión pública que mientras la Ley de Pensiones, sus reglamentos y los contratos que comprometen la fe del Estado, no se modifiquen, el derecho de los ancianos beneficiarios y las obligaciones de las AFP de pagar el bonosol estaban plenamente vigentes.

El 23 de abril de 1998 el Presidente de la República Hugo Banzer presentó a la opinión pública un Anteproyecto de Ley de Propiedad y Crédito Popular que propone eliminar el bonosol y reemplazarlo por la Acción Popular y un programa de micro crédito financiado con los recursos del Fondo de Capitalización Colectiva. Propone además la eliminación de la Superintendencia General del SIREFI y la fusión de las Superintendencias de Pensiones, Valores y Seguros.

[47] Periódico *Hoy*. La Paz (27/enero/1998).

La Superintendencia de Pensiones comunicó a la opinión pública, el 26 de abril de 1998, que la fusión de las superintendencias sectoriales del SIREFI tendría el efecto inconstitucional de destituir a los Superintendentes en forma retroactiva, antes del cumplimiento de su periodo legal, y al margen del procedimiento previsto en el artículo 118 de la Constitución Política del Estado.

El 15 de junio de 1998, el Congreso Nacional sancionó la Ley Nº 1864 de Propiedad y Crédito Popular (PCP) que sustituyó el bonosol por el bolivida derogando los artículos 3 y 13 de la Ley de Pensiones.

La Ley PCP define al Fondo de Capitalización Colectiva como el Patrimonio Autónomo constituido mediante fideicomiso irrevocable de duración indefinida, dividido en dos cuentas independientes, cada una con distintos beneficiarios. La primera cuenta se denomina Cuenta de Acciones Populares a la que pertenecen los beneficiarios de la capitalización menores a 50 años al 31 de diciembre de 1995 y, la segunda cuenta, denominada Cuenta Solidaria a la que pertenecen los Beneficiarios de la Capitalización que hubieran cumplido 50 años o más a la misma fecha.

La distribución de las Acciones Populares entre la población beneficiaria debía haber sido definida mediante reglamento, que no fue emitido por el Poder Ejecutivo en los cuatro años de vigencia de esta Ley.

La Ley señala que el valor del bolivida sería establecido por Decreto Supremo para el primer año y en años posteriores debía ser determinado por las AFP en base a estudios actuariales. El monto pagado del bolivida fue significativamente menor que el bonosol y se pagaron dos gestiones por vez, para justificar el gasto administrativo. Las acciones populares no se emitieron, ni se distribuyeron porque el Poder Ejecutivo no logró promulgar su decreto supremo reglamentario

Transcurrió el tiempo y lo único efectivo de los 67 artículos de la ley PCP, fue la fusión de las superintendencias en una sola institución y por tanto, la destitución inconstitucional del Superintendente elegido en el marco de la Ley.

4. Ley del bonosol (28/noviembre/2002)

En junio de 2002 se llevaron a cabo elecciones generales para Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados. El Programa de Gobierno del partido que ganó las elecciones establecía la restitución del bonosol. Para su cumplimiento conformó una Comisión Técnica, compuesta por profesionales de alto nivel en el país y expertos internacionales con la misión de recomendar la metodología para la restitución del beneficio.

Entre los meses de septiembre y octubre, la comisión estudió varias alternativas para garantizar el financiamiento sostenible del beneficio, entre las principales están: el canje de acciones del FCC por cuotas del FCI; canje de cuotas entre ambos fondos; compra de cuotas; ajuste periódico de patrimonio; constitución de fondo de inversión cerrado. En fin, eran muchas las alternativas examinadas por la Comisión Técnica que se sometieron a consideración del Gabinete de Ministros y del Presidente de la República.

Como resultado de este trabajo, la Comisión presentó al Gabinete Ministerial un Anteproyecto de Ley. En su reunión de fecha 8 de noviembre de 2002 el Poder Ejecutivo aprobó el Proyecto de Ley de bonosol que fue enviado al Congreso Nacional para su consideración.

La alternativa aprobada consiste en que el Fondo de Capitalización Individual (FCI) compre acciones del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) de esta manera el FCC tendría la liquidez para pagar el beneficio y el FCI habría invertido parte de sus recursos en acciones para diversificar su portafolio. Esta compra de acciones con recursos del FCI permitía que los trabajadores bolivianos en su condición de aportantes al Fondo de Capitalización Individual participen en la composición accionaria de las empresas capitalizadas.

La restitución del bonosol generó polémica en la que intervinieron analistas económicos, así como algunos políticos que emiten opinión sobre el tema sin tener el sustento técnico necesario. Entre las opiniones vertidas se especula sobre el probable rendimiento que eventualmente pudieran tener las acciones que conforman el FCC, cuando solo la realidad puede objetivamente mostrar si una inversión es rentable o no.

Según el analista Carlos Villegas: "*la actual lógica de financiamiento del bonosol pone en riesgo la futura jubilación de 700 mil aportantes al FCI quienes accederían a este beneficio a una edad superior a los 65 años"*[48] Por su parte, el Vicepresidente de la República, Carlos Mesa afirmó: "…*aunque las observaciones realizadas por algunos economistas y políticos son legítimas, el pago del bonosol no representa ningún riesgo para los aportantes al nuevo sistema de pensiones"*[49]*.* El Semanario Nueva Economía, especializado en temas económicos realizó un extenso análisis del tema y reflejó que la compra de acciones con recursos del FCI resultaría positiva para el país.[50]

El proyecto de Ley fue aprobado por la Cámara de Senadores el 14 de noviembre de 2002. En la sesión de la Cámara de Diputados, un grupo de diputados tomó la testera con violencia inusitada, lanzando petardos y provocando peleas entre parlamentarios como lo refleja la siguiente nota de prensa: "*Entre silbidos, empujones y pitazos fue aprobada la ley del bonosol. De entrada provocó diversas reacciones"*[51]*.*

El Congreso Nacional sancionó la Ley del bonosol Nº 2427 que restituye el beneficio, derogando los artículos de la Ley PCP referidos al Bolivida y a las Acciones Populares que no fueron nunca distribuidas. La Ley del bonosol fue promulgada por el Presidente Constitucional de la República Gonzalo Sánchez de Lozada el 28 de noviembre de 2002.

La Ley del bonosol reestablece el derecho de los ciudadanos bolivianos beneficiarios a recibir el bonosol como pensión social anual y vitalicia. Asimismo, se reconoce el beneficio de Gastos Funerarios para todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, a su fallecimiento.

---

48 Periódico *La Prensa*. La Paz (4/noviembre/2002).

49 Periódico *La Razón*. La Paz (6/noviembre/2002).

50 El analista Alberto Bonadona piensa que juntar el FCI con el FCC resultará positivo para el país, para los bonosolistas y para los afiliados a las AFPs. El ve que las capitalizadas están yendo por buen camino, por lo que sus acciones, en promedio, tendrán mayor valor a futuro. El Viceministro de Pensiones, Guillermo Aponte, sostiene que, sin duda, con la nueva ley –si es aprobada- se beneficiarán, gracias al sector petrolero y la venta del gas, las más de 700 mil personas del FCI y también los beneficiarios del FCC con el bonosol. Semanario *Nueva Economía*. La Paz (11 al 17/noviembre/2002).

51 Semanario *Pulso*. La Paz (5/diciembre/2002).

La Ley Nº 2427 señala que en aplicación del artículo 7°, inciso k), de la Constitución Política del Estado, el derecho de los beneficiarios al bonosol y a los Gastos Funerarios, forman parte de los derechos fundamentales del régimen social de la Carta Magna.

El Artículo cuarto de la Ley del bonosol establece:

I. El monto anual del bonosol en la suma de Bolivianos un mil ochocientos (Bs. 1.800.-), para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007.

II. El monto de los Gastos Funerarios en la suma equivalente al cincuenta por ciento (50 por ciento) del monto fijado para el bonosol.

III. A partir del 1° de enero del 2008 y cada cinco (5) años, el monto del bonosol y de los Gastos Funerarios, será fijado por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros mediante Resolución fundada en un estudio actuarial basado en el valor de los Fondos de Capitalización Colectiva y la mortalidad de los beneficiarios

Asimismo la mencionada ley dispone que el monto del bonosol y los Gastos Funerarios serán pagados por las Administradoras de Fondos de Pensiones en bolivianos y en efectivo, en el plazo y modalidades establecidas mediante resolución administrativa de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros; y que, el cobro anual del bonosol prescribirá en tres (3) años y el cobro de Gastos Funerarios prescribirá en 18 meses, ambos computables a partir del último día del mes en que haya correspondido su pago, sin que esto signifique la pérdida del derecho al beneficio.

Para garantizar el financiamiento del beneficio el artículo 8 de la ley señala que se dispone que las Administradoras de Fondos de Pensiones inviertan, a valor de capitalización, las acciones de las empresas capitalizadas que forman parte del activo de los Fondos de Capitalización Colectiva en cuotas de los Fondos de Capitalización Individual que representan y administran. Para este propósito, estas acciones no estarán sujetas a los límites de inversión del Fondo de Capitalización Individual, establecidos en la Ley Nº 1732 de Pensiones y sus Reglamentos.

De esta manera, los Fondos de Capitalización Colectiva son fondos de pensiones cuyos activos están constituidos por cuotas de los Fondos de Capitalización Individual. Los activos de los Fondos de Capitalización Colectiva están destinados exclusivamente al pago del bonosol y los Gastos Funerarios. Mientras que los Fondos de Capitalización Individual son fondos de pensiones constituidos por las Cuentas Individuales, las Cuentas de Mensualidades Vitalicias Variables y las Cuentas de los Fondos de Capitalización Colectiva, cuyo valor se expresa en cuotas de igual monto y características.

El Artículo11 de la Ley del bonosol establece que cada administradora de fondos de pensiones deberá mantener su patrimonio y sus registros contables separados del patrimonio y los registros contables de los Fondos de Capitalización Individual y de los Fondos de Capitalización Colectiva, que a su vez se encuentran separados entre sí. Cada uno de dichos fondos es indivisible, imprescriptible e inafectable por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie.

El 5 de diciembre, la Central Obrera Boliviana presentó un recurso de nulidad contra la Ley de bonosol junto a otros dos presentados por los partidos políticos de la oposición. El Recurso fue rechazado por el Tribunal Constitucional mediante Auto Constitucional 594.

La Ley del bonosol establece que todo ciudadano boliviano residente en el país, que alcanzó la mayoridad al 31 de diciembre de 1995, recibirá el beneficio en forma vitalicia una vez cumplidos los 65 años de edad. Para evitar aglomeraciones y ordenar la distribución, el año 2003 la Superintendencia reguló el pago disponiendo que los beneficiarios cobren su bonosol a partir del día de su cumpleaños, ello permitió contar con un sistema que distribuye los pagos a lo largo del año.

La restitución del pago del bonosol se inició el 6 de enero de 2003. Fue recibido con gran emoción por los ancianos, como se refleja en los siguientes testimonios: "…*ni muerto me sacan de aquí, aunque me ahorquen yo no voy a salir si no me pagan mi bonosol" Ignacio Llojlla de 80 años…"Voy a comer antes de morir" Marcela Huanta de 87 años…"Me compraré ropa y víveres" Francisco Arequipa de 73 años."*[52]

[52] Periódico *La Razón*. La Paz (8/enero/2003).

El impacto del bonosol trasciende nuestras fronteras. En Colombia opinan de la siguiente manera: "*SUMI y bonosol son considerados en plan contra la exclusión; son tomados en cuenta en el diseño de un programa andino destinado a combatir la pobreza y la exclusión social. Dicho programa, según explicó el secretario general de la Comunidad Andina, Guillermo Fernández de Soto, incluye medidas de índole sociolaboral y otras que buscan mejorar el acceso de la población más desprotegida a los servicios elementales.*"[53]

Durante seis meses se pagó el bonosol sin contratiempos, siguiendo el cronograma establecido, hasta el 6 de julio la cifra alcanzó a 355 millones de bolivianos confirmando el carácter social de la medida reconocida en todo el país, los titulares de los principales periódicos señalan: "*bonosol mitiga miseria de miles de ancianos. Su reposición se ha constituido en un incentivo económico, que en cierta manera coadyuva a mitigar la miseria por la que atraviesan los ancianos, especialmente en el área rural del país.*"[54]… "A *pesar de que el gobierno se empeña en mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores, la realidad demuestra que al margen del bonosol, poco se hizo por ese sector.*"[55]

5. La reglamentación de la Ley bonosol (28/noviembre/2002)

A fines de octubre de 2003 se produjo la sucesión constitucional en la que Carlos Mesa asumió la Presidencia de la República. Durante su gestión se emitieron decretos supremos reglamentarios a la Ley del bonosol.

5.1. Compra de acciones del FCC

En fecha 4 de noviembre se promulgó el Decreto Supremo Nº 27238 para reglamentar los artículos 8 y 12 de la Ley del bonosol Nº 2427 de 28 de noviembre de 2002. Diez días más tarde la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros emitió la Resolución Administrativa SPVS –IP No 647 que regula la inversión de las acciones de las empresas capitalizadas del Fondo de Capitalización Colectiva en el Fondo de Capitalización Individual. Las acciones

53 Periódico *El Diario*. La Paz (1/julio/2003).
54 Periódico *El Diario*. La Paz (6/agosto/2003).
55 Periódico *El Deber*. Santa Cruz (11/agosto/2003).

deben ser invertidas en paquetes, durante 24 meses desde noviembre de 2003 hasta octubre de 2005. Entre noviembre y diciembre se realiza la inversión de los dos primeros paquetes de acciones del FCC en el FCI.

Al 31 de diciembre de 2003, la distribución del número de acciones de las empresas capitalizadas era la siguiente:

CUADRO 2

BOLIVIA COMPOSICIÓN ACCIONARIA EMPRESAS DE LAS CAPITALIZADAS

Empresa Capitalizada	Total acciones		Capitalizador		Representadas por las AFP				Trabajadores	
					FCC		FCI			
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Ferrovaria oriental	2,296,982	100	1,148,491	50.00	1,050,905	45.75	95,536	4.16	2,049	0.09
Ferroviaria andina	1,322,448	100	661,224	50.00	605,258	45.77	55,024	4.16	942	0.07
Valle Hermoso	2,927,322	100	1,463,661	50.00	1,338,165	45.71	121,652	4.16	3,844	0.13
Guarachi	3,358,284	100	1,679,184	50.00	1,533,926	45.68	139,448	4.15	5,726	0.1
Corani	3,144,486	100	1,572,243	50.00	1,361,292	43.29	123,752	3.94	87,199	2.77
Transredes	10,048,120	100	5,024,060	50.00	3,091,619	30.77	281,058	2.80	1,651,383	16.43
Petrolera Chaco	16,099,320	100	8,049,660	50.00	7,225,526	44.88	656,864	4.08	167,270	1.04
Petrolera Andina	13,439,520	100	6,719,760	50.00	6,026,715	44.84	547,884	4.08	145,161	1.08
ENTEL	12,808,988	100	6,404,494	50.00	5,573,378	43.51	506,672	3.96	324,444	2.53
Lloyd Aéreo Boliviano	2,293,764	100	1,146,882	50.00	1,022,610	44.58	92,964	4.05	31,308	1.36
TOTAL	**67,739,234**		**33,869,659**		**28,829,395**	**43.14**	**2,620,854**		**2,419,326**	

Fuente: elaboración propia en base a información de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

5.2. Gobiernos corporativos

El artículo 15 del Decreto Supremo Nº 27293 de diciembre de 2003 abrogó el Decreto Supremo Nº 27238 y en consecuencia no se realizó ninguna inversión adicional de acciones de las Empresas Capitalizadas del FCC en el FCI. El FCI ha recibido dividendos de las Empresas Capitalizadas en función a la proporción que mantiene:

CUADRO 3
DIVIDENDOS RECIBIDOS EN EL FCI
(En dólares)

	2003	2004	Jul/05
Corani S.A.	-	167,345	106,124
Ferroviaria Oriental S.A.	-	203,935	278,702
Entel S.A.	-	490,282	773,499
Petrolera Andina S.A.	-	-	1,095,768
Ferroviaria Andina S.A.	-	59,278	65,893
Guaracachi S.A.	-	89,772	180,766
Lloyd Aéreo Boliviano S.A.	-	-	-
Petrolera Chaco S.A.	501,224	2,424,080	656,864
Transredes S.A.	1,649,810	902,196	-
Valle Hermoso S.A.	-	59,368	28,493
Total	**2,151,034**	**4,396,257**	**3,186,108**

Fuente: elaboración Propia en base a información de la SPVS

La rentabilidad es el resultado de los ingresos percibidos en el año en relación el Valor de las Acciones. En la gestión 2003, el FCI percibió US$. 2.16 millones en menos de 42 días (equivalente a una rentabilidad anualizada de más de 14 por ciento, muy superior a la rentabilidad de la cartera del FCI algo superior al nueve por ciento).

El indicado decreto supremo emitido por el Poder Ejecutivo para reglamentar la Ley del bonosol, establece las normas que deben cumplir los directores propuestos por las AFP en las empresas capitalizadas. Estas normas tienen relación con los requisitos de independencia, capacidad e idoneidad; la responsabilidad del cumplimiento de requisitos y la obligación que tienen de informar al Congreso Nacional a través de la Superintendencia; La responsabilidad de las AFP y su obligación de proporcionar a los directores apoyo profesional y especializado; las decisiones que deben ser sometidas a decisión de mayorías calificadas en el Directorio y en la Junta de Accionistas; se establece también la responsabilidad del Comité de Auditoria.

El resultado de la aplicación de estas normas de Buen Gobierno Corporativo, se refleja en un incremento considerable de los dividendos distribuidos a favor de los accionistas minoritarios y en beneficio del bonosol.

5.3. Divergencias de opinión

Desde fines del año 2003 al interior del gabinete ministerial se presentan discrepancias y divergencia de opinión acerca del bonosol: "*Presidente Carlos Mesa y Ministro Nogales en contra flecha. Mesa aseguró que está garantizado el pago del bonosol como prevé la ley, en función, explicó, a las acciones asumidas para asegurar la cancelación de este beneficio social. "el trabajo que se está haciendo en el pago del bonosol y la aplicación de lo que fue una determinación ya tomada en torno a los fondos FCC y FCI garantizan el pago" dijo. Mientras tanto, el Ministro Nogales sostuvo que el pago del bonosol es una irracionalidad que debe ser corregida."*[56]

Las administradoras de fondos de pensiones se manifiestan proponiendo una nueva modalidad de financiamiento del beneficio distinta a la vigente por Ley. El Delegado Presidencial para la Mejora de la Capitalización Juan Carlos Virreira sostiene que: *"con la fusión del los fondos, las AFPs verán disminuidas sus comisiones, que actualmente llegan a 0,018 por ciento".*[57]

5.4. Proyecto de Ley

El Poder Ejecutivo presentó al Congreso Nacional un proyecto para modificar la Ley del bonosol, en el cual el monto es rebajado de Bs.1,800 a Bs.1,200 y ante la demora en la consideración por parte del Congreso Nacional, se emiten Decretos Supremos reglamentarios postergando el pago. La Superintendencia autoriza mediante Resolución Nº 25/2004 de 3 de mayo de 2004, el pago del bonosol de Bs. 1,800 a partir del 1 de junio.

Una vez más, son elocuentes los testimonios de los ancianos que reciben el beneficio: "*Pablo Añez: este dinero nos servirá para alimentarnos por algunas semanas, otro poco de la plata lo tengo reservado para algunas deudas… Francisco Flores: terminaré de construir mi casa. Este dinero es como un sueldo para nosotros que ya no tenemos la posibilidad de trabajar, además significa un ingreso para poder comprar los víveres de la casa… Rosenda Suárez: compraré algunos medicamentos que me hacen falta para*

[56] Periódico *El Mundo*. Santa Cruz (7/noviembre/2003).
[57] Periódico *La Razón*. La Paz (13/noviembre/2003).

continuar con un tratamiento médico, esta platita es una bendición de Dios, que nos viene como caída del cielo…Simón García: "adquiriré medicinas para terminar de sanar de una operación quirúrgica"[58]*.* "*Manuel Ruiz: será un regalo para mi esposa…Manuel Fernández: me compraré ropa y víveres…Francisco Aruquipa: Me servirá para todo el año".*[59]

5.5. Base de datos

La Ley de bonosol Nº 2427 que repone el beneficio que se paga a partir del año 2003, asigna a la Superintendencia la responsabilidad de actualizar la base de datos de los beneficiarios. En efecto el Artículo 6°. (Base de Datos de los Beneficiarios del bonosol y los Gastos Funerarios) establece:

I. La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, (SPVS) proporcionará y actualizará, la Base de Datos de los beneficiarios del bonosol y de los Gastos Funerarios a las Administradoras de Fondos de Pensiones y éstas con sus propios recursos, la administrarán en los plazos y condiciones que se establecerán por Reglamento.

II. La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, regulará, controlará y supervisará la correcta administración y seguridad de la Base de Datos.

En cumplimiento a la Ley, la SPVS diseñó e implementó un sistema de actualización de información a través del Internet, en el que se interconecta a los centros de pago en todo el país con la Superintendencia y la Policía Nacional mediante una línea encriptada.

Cuando un beneficiario se presenta a un centro de pago para cobrar su bonosol y sus datos de identificación no concuerdan con la base de datos, el cajero remite la información a través de un formulario electrónico a la Superintendencia, que de manera inmediata envía a la Policía Nacional el número de carnet de identidad, y la policía, por la misma vía, completa

[58] Periódico *El Deber*. Santa Cruz (2/junio/2003).
[59] Periódico *La Razón*. La Paz (2/junio/2003).

la información que corresponde al indicado carnet. En caso de coincidencia se autoriza el pago, caso contrario procede la actualización para lo cual el beneficiario debe presentar documentación adicional.

En el Sistema de Actualización descrito, desde el año 2003 hasta el 2005, se han procesado 164,276 solicitudes de los cuales más de 113,000 personas ya han cobrado su bonosol y a la vez han solucionado su problema de documentación referida a identificación.

La base de datos contiene información de los ciudadanos bolivianos que son beneficiarios del bonosol y los Gastos Funerarios, que son todos aquellos que a diciembre del año 1995 en que promulgó la Ley, habían alcanzado la mayoridad. Según el Instituto Nacional de Estadística más de tres millones de ciudadanos bolivianos cumplen con esta condición, según se muestra en el cuadro que aparece a continuación.

CUADRO 4

BENEFICIARIOS DEL BONOSOL

Año	Proyección INE
2000	3,330,188
2001	3,286,351
2002	3,242,968
2003	3,201,514
2004	3,160,230
2005	3,116,486
2006	3,069,995
2007	3,023,884

Fuente: elaboración propia en base a información del INE.

El Sistema de Identificación Nacional ha encarado diversos proyectos para actualizar la información y sus bases de datos, la vigencia de la nueva cedula de identidad responde precisamente a esta necesidad. No obstante, a la fecha aún existe un número muy significativo de documentos de identidad duplicados, el Sistema de Actualización implementado por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros junto con la Policía Nacional he detectado que entre los mayores de 65 años a diciembre del año 2005 existen aun ocho mil beneficiarios que deben regularizar su situación.

El Sistema de Actualización es altamente positivo para proteger el Fondo de Capitalización Colectiva en beneficio de tres millones de ciudadanos bolivianos, mas aún considerando la gran cantidad de homónimos que existen en el país. Por ejemplo, existen trescientas doce personas en el país, beneficiarios del bonosol que se llaman Juan Mamani Mamani (110), Juan Mamani Quispe (102) y Juan Quispe Mamani (100), muchos de ellos aún no tienen 65 años. Es importante identificar con precisión quiénes tienen el derecho a cobro en la gestión correspondiente.

Entre 1997 y 2005, como resultado del control ejercido por la Superintendencia, han sido detectados por el sistema 514 casos de cobro realizado más de una vez al año, en consecuencia, se ha suspendido definitivamente el pago del bonosol a estos beneficiarios.

5.6. Comisión técnica: el costo fiscal

Durante la gestión 2004 el debate del bonosol, la reforma de pensiones y el déficit fiscal induce a la constitución de una Comisión Técnica conformada por mas de treinta personas, dirigida por los Ministros de la Presidencia, Desarrollo Económico y Hacienda, coordinada por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. Se solicita asistencia técnica de organismos internacionales como el Banco Interamericano Desarrollo (BID): Banco Mundial (BM): Comisión Económica Para América Latina (CEPAL): Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS): y la Corporación Andina de Fomento.(CAF). La asistencia técnica fue orientada exclusivamente para considerar algunas experiencias que podrían ser asimiladas y no en aquello que los organismos internacionales quisieran inducir. [60]

Como resultado del trabajo de la comisión se promulgó un decreto supremo que respeta los principios de la Seguridad Social contenidos en la Constitución Política del Estado, se ampara en la normativa vigente y dispone el cumplimiento irrestricto de los derechos y obligaciones de rentistas y derechohabientes que accedieron a los beneficios del Sistema de Reparto cumpliendo oportunamente con todos los requisitos establecidos.

[60] El Informe Final de la Comisión se encuentra en la página web de la Superintendencia. www.spvs.gov.bo

6. Ley de Hidrocarburos Nº 3058 (17/mayo/2005)

El 18 de julio de 2004, se llevó a cabo un referéndum a nivel nacional en el que entre otras preguntas se consultó a la población: "Está Ud de acuerdo en refundar Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta Empresa Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos?" Esta pregunta no aclaraba el impacto que se produciría en el pago del bonosol al utilizar su fuente de financiamiento para la refundación. Ante esta situación: "*SPVS aguarda que el bonosol no sea afectado por potenciamiento de YPFB existe un contrato de fideicomiso con las AFPs"*[61]

La campaña de comunicación social encarada por las autoridades nacionales, no explica con claridad acerca del riesgo que corre el bonosol si se afecta su fuente de financiamiento, mas bien, las autoridades de gobierno declararon oficialmente que el pago del bonosol no se vería afectado, en consecuencia, la población votó mayoritariamente por la refundación.

La Superintendencia sostuvo reuniones con las comisiones técnicas del Parlamento Nacional, para explicar su preocupación relativa a la utilización de la fuente de financiamiento del bonosol para fines ajenos al beneficio, como resultado del referéndum.

Un año después del referéndum vinculante, el H. Congreso Nacional promulgó la Ley de Hidrocarburos Nº 3058, en la que se establece específicamente la garantía del financiamiento del bonosol y en su artículo sexto establece que:

Artículo 6. (Refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos – YPFB). Se refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de las acciones de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta Empresa Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, reestructurando los Fondos de Capitalización Colectiva y garantizando el financiamiento del bonosol.

---

[61] Periódico *El Diario*. La Paz (27/julio/2004).

El Parlamento Nacional sanciona la Ley que transcribe textualmente lo indicado en el Referéndum vinculante pero agrega **"reestructurando los Fondos de Capitalización Colectiva y garantizando el financiamiento del bonosol".** De esta manera la Ley de Hidrocarburos prevé la integridad del FCC y establece en forma mandataria la garantía del pago del beneficio.

Mientras tanto, al interior del Poder Ejecutivo, existía la intención de hacer modificaciones en el universo de beneficiarios[62], el Ministro de Hacienda Luís Carlos Jemio y el Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros se reunieron con el Presidente de la República Carlos Mesa. Terminada la reunión, el Jefe de Estado comunicó que el bonosol correspondiente a la gestión 2005 se pagaría a partir del 3 de enero en las condiciones establecidas en la ley vigente.

El primer día 4,286 ancianos cobraron el bonosol correspondiente a la gestión 2005: "*El bonosol ilusiona a miles de ancianos. El 50 por ciento de los beneficiarios señala que el bonosol representa su único ingreso."*[63] *Más de 200 mil personas tienen al bonosol como único ingreso. De cada 100 bonosolistas sólo 24 de ellos cuentan con la renta de jubilación.*[64] *El asilo San Ramón subsiste con las rentas, el bonosol y los donativos.*[65] La prensa de esos días pondera el trabajo realizado por la Superintendencia afirmando: *SPVS dispuso todo de manera adecuada para que se inicie el pago del bonosol. No hubo desórdenes ni falta de información para la gente."*[66]

6.1. La descapitalización de ENTEL

Durante varios años la Empresa Entel S.A. gestionó la posibilidad de proceder a una disminución de su capital social. El 16 de septiembre de 2005 convocó a Junta de Accionistas pero la Superintendencia, en uso de sus atribuciones, solicitó a las AFP informes técnicos y legales que respalden el uso de la cuenta "Prima de Emisión" que, de acuerdo a los contratos sucritos con el Estado y las normas en vigencia, no pueden ser objeto de devolución y recordó que, en cumplimiento a la Ley del bonosol, se requiere de decisión por mayoría calificada para modificar los Estatutos de ENTEL S.A.

---

62 Gobierno plantea un bonosol sólo para los que no tengan rentas. *La Razón*. La Paz (14/diciembre/2004).
63 Periódico *Los Tiempos*. Cochabamba (2/enero/2005).
64 Periódico *Correo del Sur*. Sucre (2/enero/2005).
65 Periódico *La Razón*. La Paz (2/enero/2005).
66 TOBOGAN SUBE. Periódico *La Razón*. La Paz (4/enero/2005).

La Junta de Accionistas se postergó y las AFP presentaron a la Superintendencia argumentación basada en una decisión del gabinete ministerial que, en el año 2005, aprobó el decreto supremo en el que se basó el Ministro de Desarrollo Económico para emitir una Resolución Ministerial que, a su juicio abría, la posibilidad de efectuar dicha disminución de capital. A fines del año 2005 las AFP reportaron el ingreso de algo más de US$ 190 millones de dólares en las cuentas del FCC por este concepto: esta reducción del capital implicó una reducción del Patrimonio de ENTEL del 52.9 por ciento con el consiguiente efecto en el valor del Fondo de Capitalización Colectiva.

Durante el año 2005, el pago del bonosol se llevó a cabo sin alteraciones, 440.904 ancianos recibieron su pago en todo el territorio nacional. Para mejorar el control del pago en el futuro, la SPVS instruyó a las AFP estudiar la incorporación de control biométrico para evitar el cobro por parte de personas que son beneficiarios[67].

Realizadas las elecciones generales para Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados en diciembre de 2005, el nuevo Gobierno fue posesionado en enero de 2006.

En cumplimiento a la ley en vigencia la Superintendencia, mediante Resolución expresa, determinó el pago del bonosol correspondiente a la gestión 2006. La Prensa ponderó el trabajo: *Por segundo año consecutivo el Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros dio la instrucción para que el pago de este beneficio comience el 3 de enero de 2006.*[68] En efecto, el pago se inició el 3 de enero a nivel nacional.[69]

---

[67] La SPVS estudia implementar desde el 2006 un sistema de control biométrico de huella digital para evitar el cobro ilegal del bonosol por parte de personas inescrupulosas. Guillermo Aponte explicó ayer que este sistema permitirá, entre otras cosas, detectar personas con diferentes carnets de identidad "pero que son las mismas", identificar a las personas y tener un registro para una huella digital. Con la Policía también implementarán controles adicionales en los sistemas informáticos. *La Razón*. La Paz (23/diciembre/2005).

[68] TOBOGAN SUBE. Periódico *La Razón.* La Paz (31/diciembre/2005).

[69] Desde hoy se paga el bonosol gestión 2006. Los beneficiarios cobran Bs. 1,800. Podrán hacerlo en el día de su cumpleaños, los beneméritos podrán hacerlo en cualquier fecha del año. Los Tiempos. Cochabamba (3/enero/2006).

Para el pago del bonosol correspondiente a la gestión 2006, las administradoras de fondos de pensiones mantienen vigente un contrato con la empresa Datacom que, a su vez, subcontrata a veinte instituciones financieras que tienen habilitados 242 puestos de pago en todo el territorio nacional. Estos centros, se encuentran interconectados a través de una red de Internet habilitada por la superintendencia para consultar y actualizar la base de datos de beneficiarios. El costo de los servicios es asumido por las AFP desde 1997, en cumplimiento a la oferta presentada en la Licitación Pública Internacional para administrar los fondos de pensiones en Bolivia.

6.2. Los Decretos Supremos 28701 y 28711

En mayo de 2006, el Poder Ejecutivo emitió los Decretos Supremos Nº 28701 y Nº 28711 que afectan de manera significativa la composición del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) que es la fuente de financiamiento del bonosol y de los Gastos Funerarios que, bajo el amparo de las leyes en vigencia, debieran beneficiar a más de tres millones de ciudadanos bolivianos.

El Decreto Supremo 28701 establece en su artículo 6:

I. En aplicación a lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, se transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectiva en las empresas petroleras capitalizadas Chaco SA, Andina y Transredes.

II. Para que esta transferencia no afecte el pago del bonosol, el Estado garantiza la reposición de los aportes por dividendos que estas empresas entregaban anualmente al Fondo de Capitalización Colectiva.

III. Las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva que están a nombre de las Administradoras de Fondos de Pensiones en las empresas Chaco SA, Andina SA y Transredes SA serán endosadas a nombre de YPFB.

El artículo 7 de este Decreto Supremo señala:

I. El Estado recupera su plena participación en toda la cadena productiva del sector de hidrocarburos.

II. Se nacionalizan las acciones necesarias para que YPFB controle como mínimo el 50 por ciento más 1 en las empresas Chaco SA., Andina SA, Transredes SA, Petrobras Bolivia Refinación SA y Compañía Logística de Hidrocarburos de Bolivia SA. III. YPFB nombrará inmediatamente a sus representantes y síndicos en los respectivos directorios y firmará nuevos contratos de sociedad y administración en los que se garantice el control y la dirección estatal de las actividades hidrocarburíferas en el país.

Analizando estos artículos se concluye que señalar "*a título gratuito*" significaría una expropiación de las acciones, lo que obligaría a realizar una indemnización. Por otra parte, al decir "*las acciones de los ciudadanos bolivianos*" se comete un error pues las acciones pertenecen a un Fondo de Pensiones, que es administrado por las AFP pero que no les pertenece a ellas, y que debe aplicarse en beneficio de una parte de los ciudadanos bolivianos: aquellos que tenían 21 años en 1995 . Por último, indicar que "*para que esta transferencia no afecte el pago del bonosol, el Estado garantiza la reposición de los aportes por dividendos.*" En realidad, sí afecta el monto porque el bonosol no se financia exclusivamente con los dividendos de las acciones que pertenecen al FCC, sino también con todos los recursos del Fondo, que en cumplimiento a las leyes en vigencia y a las Sentencias Constitucionales 025/01 y 026/03,[70] el FCC es un fideicomiso irrevocable que debe ser utilizado en forma exclusiva para el pago del beneficio.

[70] Mediante Sentencia Constitucional Nº 025/01 de fecha 24 de abril de 2001, el Tribunal Constitucional ha declarado la Constitucionalidad del Artículo. 67-A de la Ley PCP, referente a "los recursos de capitalización como fideicomisos irrevocables de duración indefinida". Mediante Sentencia Constitucional Nº 026/03 de fecha 25 de marzo de 2003, el Tribunal Constitucional ha declarado la Constitucionalidad del Art. 9 de la Ley Nº 2427, referente a que "los activos de los Fondos de Capitalización Colectiva, están destinados exclusivamente al pago de bonosol y los Gastos Funerarios".

Por su parte, el Decreto Supremo Nº 28711 instruye la reversión de la compra de las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva y obliga a las AFP a dar cumplimiento al mandato determinado en los decretos supremos señalados, contradiciendo lo establecido en la Ley Nº 2427 y bajo advertencia de ser intervenidas.

7. Comentarios finales

La Ley del bonosol, los Decretos Reglamentarios y las Resoluciones Administrativas emitidas por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, han permitido que cada año (2003, 2004, 2005 y 2006) más de cuatrocientas mil personas en Bolivia reciban su bonosol.

CUADRO 5

PAGOS DEL BONOSOL

Años	Beneficiarios	Monto (Bs.)
2003	445,371	801,667,800
2004	442,018	795,632,400
2005	440,904	793,627,200
Total	**1,328,293**	**2,390,927,400**

Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS.

Incorporando a los beneficiarios que recibieron su bonosol en 1997, se han pagado aproximadamente 400 millones de dólares, como nunca antes suma similar ha sido distribuida, entre las personas de este estrato etareo de la población, en el que se concentra el mayor nivel de pobreza.

Más de 60,000 personas han recibido el beneficio de Gastos Funerarios financiados con recursos del Fondo de Capitalización Colectiva desde 1997 hasta marzo del año 2006, como se aprecia en el cuadro que aparece a continuación.

CUADRO 6
PAGOS DE LOS GASTOS FUNERARIOS DEL FCC
(hasta el 31 de marzo de 2006)

	FUTURO DE BOLIVIA AFP S.A.		PREVISIÓN BBVA AFP		TOTAL	
Gestión	Cantidad de pagos	Monto Bs.	Cantidad de pagos	Monto Bs.	Cantidad de pagos	Monto Bs.
1997	4,938	5,721,347	4,558	5,098,151	9,496	10,838,490
1998	341	405,392	580	688,672	921	1,095,906
1999	550	682,226	668	810,372	1,218	1,495,034
2000	137	176,751	109	138,321	246	315,564
2001	143	203,574	208	267,023	351	471,299
2002	5,420	2,511,204	5,798	2,836,847	11,218	5,370,487
2003	2,637	1,109,155	2,038	967,661	4,675	2,086,166
2004	7,415	6,659,618	7,154	6,445,742	14,569	13,134,498
2005	8,262	7,431,165	8,420	7,600,720	16,682	15,065,249
2006	2,210	1,988,520	2,019	1,824,877	4,229	3,821,855
TOTAL	**32,053**	**26,888,952**	**31,552**	**26,678,386**	**63,605**	**53,694.548**

Fuente: Administradoras de Fondos de Pensiones.

El bonosol es una pensión social universal, que ha demostrado ser un instrumento efectivo para la reducción de la pobreza. Se financia con las acciones procedentes de la capitalización de las empresas públicas y no significa costo alguno para el Tesoro General de la Nación, en cumplimiento al principio de eficacia consagrado en la Constitución Política del Estado. Se ajusta al principio de la seguridad social, como pensión universal, no contributiva y no admite discrecionalidad que defina quién la paga. Está basado en el principio de solidaridad, pues el patrimonio de las empresas públicas se constituye en aporte a favor de las generaciones más vulnerables. El principio de economía se cumple en dos dimensiones: macroeconómico pues disminuye significativamente la pobreza en las personas de la tercera edad que reciben una pensión en dinero en efectivo, y micro económico, por la relación costo - beneficio que se presenta en la gestión de pago en comparación con el destino que los bonosolistas dan al beneficio para alimentación, vivienda, salud y otros.

El bonosol es una pensión social no contributiva, es un derecho fundamental a la Seguridad Social reconocido por la Constitución Política del Estado.

Capítulo III

EL IMPACTO DEL BONOSOL SEGÚN LOS BENEFICIARIOS

Erick Schulze*

* Tiene una maestría en matemáticas en la Universidad Técnica de Chile y una maestría en Estadística Matemática en el CIENES, Santiago de Chile. Es especialista en estadística y seguros.

Introducción

El Bono Solidario (bonosol) consiste es una anualidad vitalicia a la cual tienen derecho todos los ciudadanos bolivianos a partir de los 65 años de edad, siempre y cuando al 31 de diciembre de 1995 hubieran cumplido 21 años. Es decir, el bonosol beneficia a absolutamente todos los bolivianos que forman parte del conjunto de beneficiados, independientemente de cualquier aspecto socio económico o de otra índole. El bonosol consiste en un único pago anual y cubre exclusivamente la contingencia de supervivencia, independientemente de que los beneficiarios hayan trabajado o no, y hayan aportado o no a algún sistema de seguridad social. En este sentido, es un beneficio de alto contenido social para este conjunto de personas.

Esta anualidad es financiada con los recursos de las acciones de las empresas capitalizadas que son propiedad de todos los bolivianos que, al 31 de diciembre de 1995, hubieran alcanzado la mayoría de edad.

La reforma del Sistema de Pensiones, que significó la sustitución del Sistema de Reparto de la Seguridad Social por el Seguro Social Obligatorio, en un principio fue independiente del proceso de capitalización de las principales empresas estatales. La fusión del Seguro Social Obligatorio con el proceso de capitalización y la creación del bonosol se debe a la intención de beneficiar a la población con sus acciones en las principales empresas estatales. Estas acciones constituyen el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y son administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El valor inicial de dichas acciones fue de alrededor de mil setecientos millones de dólares. Actualmente se destinan anualmente aproximadamente cien millones de dólares para el pago de este beneficio. El bonosol es de duración limitada, estimada en unos 70 años, hasta que fallezca el último boliviano que era mayor de edad al 31 de diciembre de 1995.

La Superintendencia de Pensiones Seguros y Valores (SPVS) tiene entre uno de sus objetivos el de velar por el pago de prestaciones, realizado por las AFP, dentro de su función de vigilar la correcta prestación de los servicios por parte de las personas y entidades bajo su jurisdicción. Con motivo del pago del bonosol, anualmente se produce un despliegue importante de recursos para atender a los beneficiarios. Para conocer el grado de satisfacción

de los beneficiados con el servicio recibido durante el pago del bonosol y verificar el cumplimiento adecuado de las disposiciones correspondientes, la Superintendencia de Pensiones, en 1997, y la SPVS, en 2003, encomendaron la realización de Estudios de Satisfacción de los beneficiarios del bonosol, utilizando encuestas como medio de obtención de la información, con el objetivo de medir el grado de percepción de las personas que acudieron a los recintos de pago, en relación a: la eficiencia de los servicios prestados por las entidades financieras, la funcionalidad de los servicios de información instalados, los sistemas de apoyo y seguridad puestos a disposición de los usuarios, medios de información utilizados por los usuarios para informarse sobre los alcances del bonosol entre otros.

Por otra parte, se buscó conocer de los propios beneficiados: el destino que tendría el monto recibido. El año 2003 se investigó otros aspectos como cobertura de necesidades, si cuentan con otros ingresos regulares y otras variables importantes que permitan conocer aspectos no estudiados del conjunto de personas que son beneficiadas con el bonosol.

El monto del bonosol pagado, por primera vez en 1997, fue de 1,300 Bs. equivalentes a US$ 243, posteriormente se pagó el Bolivida durante cuatro años, en el año 2002 esta población no recibió ningún beneficio y a partir del año 2003 se repuso el bonosol determinándose la suma de Bs.1,800.- por los siguientes cinco años.

Este beneficio es motivo de estudio en otras latitudes, sin embargo, dentro del país sus beneficios son menos divulgados que las críticas que sobre el mismo se han hecho.

1. Población beneficiada con el bonosol

Al momento del Censo del año 2001, el conjunto del total de la población beneficiada por el bonosol, es decir: las personas de 65 o más años, representaba el 5 por ciento de la población boliviana; 4.5 por ciento en el caso de los hombres y 5.5 por ciento en el caso de las mujeres, Esta diferencia se debe a la mayor longevidad de las mujeres. Este porcentaje, de únicamente el 5 por ciento, se debe a que la estructura de población de Bolivia es joven, debido a la baja esperanza de vida y a los altos índices de fecundidad.

Según el Censo, el conjunto de personas de 65 años o más era de 412,745. El número de personas que el año 2001 cobró el Bolivida, cuyo monto era de Bs. 420.00 fue de 351,166 personas, que representaba el 85 por ciento de la población con derecho al mismo.

Para el año 2005, el número estimado de personas de 65 años, según proyecciones publicadas por el INE, superaba los 392,000. Ese año, el número de personas que cobraron el bonosol, según la SPVS, fueron 453,829, que representa un 18 por ciento más que la población esperada. La diferencia se explica porque para cobrar el bonosol un número importante de bolivianos que viven en el exterior regresan al país, sin considerar que pudo haber existido una subestimación de la población durante el Censo del 2001.

En base a los Resultados obtenidos en los estudios efectuados en 1997 y el 2003, la estructura de la población beneficiada con el bonosol, en relación al género y estado civil se modificó, durante ese lapso de seis años, como se muestra a continuación.

Se observa que mientras el 67 por ciento de los hombres en 1997 y el 61 por ciento el año 2003, señaló estar casado o ser conviviente, en el caso de las mujeres en este estado se encontraba el 36 por ciento en 1997 y el 35 por ciento el año 2002. Como efecto de los fallecimientos ocurridos desde 1997, el conjunto de la población que se benefició o se beneficiará con el bonosol va disminuyendo, reflejándose esta situación en el aumento del porcentaje que representan los beneficiarios del bonosol en estado de viudez. En 1997 el 19 por ciento de los hombres señaló ser viudo, el 2002 el 22 por ciento declaró que estaba en esta situación. Los porcentajes que corresponden a las mujeres en estado de viudez aumentaron del 31 por ciento el año 1997 al 35 por ciento el año 2003. La gran diferencia porcentual existente entre hombres y mujeres en estado de viudez se debe a que, por una parte, los hombres fallecen antes y, por otra, la proporción de personas en estado de viudez que se casan es mayor en hombres que en mujeres.

El conocimiento de esta estructura de la población beneficiada con el bonosol es fundamental para entender las diferencias existentes en cuanto a varias variables estudiadas, como se analizará a continuación. Estas son las únicas variables comunes en ambos estudios respecto a las características de las personas que conforman el conjunto de beneficiarios.

CUADRO 1
COMPOSICIÓN DE LOS BENEFICIARIOS POR GÉNERO, SEGÚN ESTADO CIVIL
(En porcentaje)

Año	Estado civil	Hombre	Mujer	Total
1997	Soltero	10.4	17.2	13.9
	Casado y/o conviviente	66.9	36.2	51.1
	Divorciado y/o separado	3.5	4.6	4.1
	Viudo	19.2	42.0	31.0
2003	Soltero	12.1	16.0	14.3
	Casado y/o conviviente	60.8	35.0	45.9
	Divorciado y/o separado	4.6	4.2	4.3
	Viudo	22.4	44.9	35.4

Fuente: elaboración propia con datos del estudio.

2. Diferencias entre ambos estudios

En 1997 se llevó a cabo el estudio del bonosol, en las ciudades de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz. Se solicitó la información de los beneficiarios del bonosol inmediatamente después que ellos cobraron el mismo en los estadios de cada una de las ciudades señaladas. En esa oportunidad, la asistencia al cobro de este beneficio fue tanto de los residentes en las ciudades como de personas residentes en las zonas rurales y provincias.

El año 2003 se levantó la información en las ciudades de Cochabamba, El Alto, La Paz, Santa Cruz y en las poblaciones de Aiquile, Llallagua y Rurrenabaque, con la finalidad de contar con información de las áreas urbana y rural, teniendo en cuenta la representatividad de las regiones del país: altiplano, valles y llanos. La información, en esa ocasión fue recogida en las entidades financieras una vez que las personas cobraron el bonosol, en las ciudades de Cochabamba, El Alto, La Paz y Santa Cruz.

Es importante señalar que el pago del bonosol a partir del año 2003 fue efectuado durante todo el año, donde se determinó que los beneficiarios cobren el mismo a partir de la fecha de su nacimiento y que el pago se realice a través de bancos, fondos financieros privados, cooperativas, mutuales y ongs financieras, con más de 200 puntos de pago en el país.

En virtud, de que en las poblaciones de Aiquile, Llallagua y Rurrenabaque el número de personas que cobraron el beneficio, durante el periodo de levantamiento de la información, era insuficiente para cubrir el número planificado de encuestas, se procedió a efectuar las mismas en hogares a personas que ya habían cobrado este beneficio.

En base a la experiencia del Estudio de 1997, se estructuró la boleta que se utilizó el año 2003, la misma que contempló una serie de aspectos que no fueron investigados en 1997. Como se señaló, en 1997, las únicas variables sociodemográficas consideradas fueron el género y el estado civil de los informantes. Teniendo en cuenta esta situación y las diferencias señaladas en lo relativo al levantamiento de la información los resultados obtenidos en ambos estudios no son estrictamente comparables. Sin embargo, se considerará la información de aquellas variables que presentan algún grado de similitud en ambos estudios.

Como toda encuesta probabilística, existe un margen de error que se estima en +/- 3 por ciento, en cada estudio, dado los tamaños de muestra considerados (1,230 encuestas en 1997 y 1,290 el año 2003), lo que significa que los resultados obtenidos constituyen la mejor estimación del estado de la opinión de las personas en los días de levantamiento de las encuestas.

3. Resultados relevantes en 1997

En 1997 solo se efectuaron dos preguntas que permiten estimar el destino que pudo haber tenido el monto del bonosol y el estado de satisfacción de los bonosolistas.

3.1. Destino del bonosol

En 1997 se hizo la pregunta abierta: ¿Qué hará con su bonosol?

Se obtuvo una gran cantidad de respuestas, las mismas que han sido reducidas a cinco categorías a efecto de facilitar la interpretación acerca del destino del monto recibido. Se observaron diferencias significativas según el género de los informantes o su lugar de residencia (urbano/rural), entendiéndose por urbano, a efectos de estos estudios, los que radican en una capital de departamento y por rural a los que viven en cualquier otro lugar, como se muestra en el cuadro 2.

CUADRO 2
DESTINO DEL BONOSOL SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y GÉNERO DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 1997
(En porcentaje)

Destino	Urbano		Rural		Total	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Salud	13.2	24.0	21.9	17.1	15.8	22.0
Alimentación	10.9	13.3	20.1	23.0	13.4	16.1
Ahorro e inversión	14.9	14.2	17.8	19.8	16.1	15.7
Deudas y compromisos	7.7	5.6	3.0	2.1	6.2	4.6
Gastos en general	49.3	38.6	34.9	33.7	45.0	37.3
NS/NR	4.0	4.4	2.4	4.3	3.4	4.3

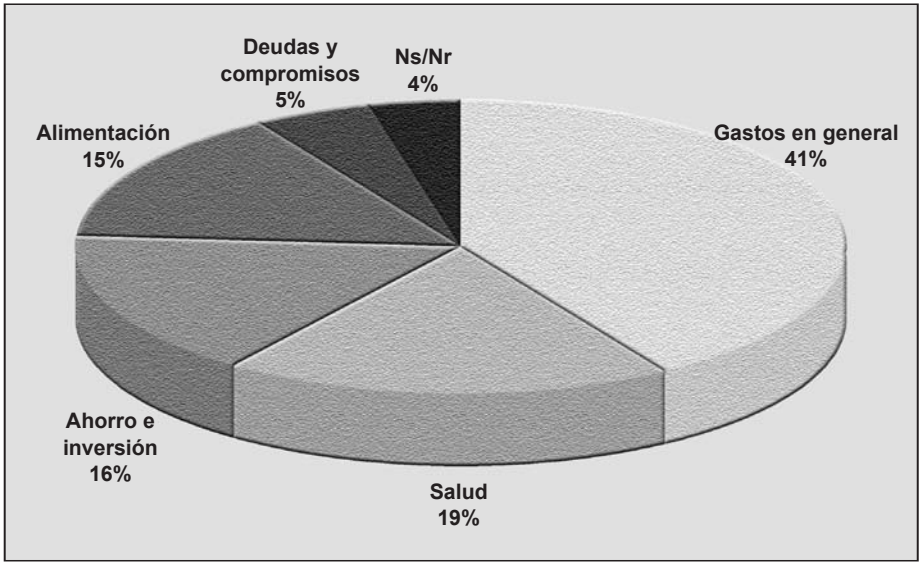
Muchos analistas opinaron que el monto del bonosol estaba destinado al consumo y que de ninguna manera incidiría en la inversión ni en la generación de empleo, mucho menos pensar que el bonosol podría constituirse en un mecanismo importante para la disminución de la pobreza. Los resultados obtenidos no coinciden con estas opiniones.

El hecho de que el 16 por ciento de los beneficiados destine su bonosol en inversión o ahorro es de destacarse, ponderándose que en el área rural este porcentaje es más alto. Tampoco debería ignorarse el hecho de que los otros destinos del bonosol representan una ampliación del mercado para una cantidad de otros productores de bienes y servicios.

Se debe recalcar que el 16 por ciento de los bonosolistas varones y el 22 por ciento de las mujeres hayan señalado que el monto del bonosol lo utilizarían en atender diferentes aspectos relacionados con su salud. Debe recordarse que, solo uno de cada cuatro bolivianos esta afiliado a la seguridad social de corto plazo o cuenta con algún tipo de protección en servicios o seguros privados de salud.

Se observa una diferencia significativa, según el lugar de residencia, en cuanto a destinar el monto del bonosol en alimentos, en el área urbana el 12 por ciento de los beneficiarios señaló que lo utilizaría en este rubro, a diferencia del área rural donde el porcentaje es del 22 por ciento.

GRÁFICO 1
DESTINO DEL BONOSOL, AÑO 1997
(En porcentaje)



Alrededor del 5 por ciento de los entrevistados señaló que lo destinaría al pago de deudas y compromisos previos adquiridos, donde este aspecto fue señalado en mayor proporción en el área urbana y más por hombres que por mujeres.

Dentro de gastos en general aparecen aquellos como: viajar, darse gustos, derrochar, comprarse ropa, regalar y otros, con porcentajes más elevados en el área urbana que en la rural.

Como se recordará el estudio en 1997 se lo efectuó en las ciudades de Cochabamba, La Paz y Santa Cruz y según el departamento de residencia del beneficiario el destino del monto recibido varía, como se observa en el Cuadro 3. Independientemente del género de los informantes se observa que proporcionalmente los bonosolistas de Santa Cruz destinaron más en aspectos como la salud y las inversiones o ahorro que los de los departamentos de Cochabamba y La Paz. Por otro lado, en Santa Cruz los montos destinados para la adquisición de alimentos fueron más bajos.

CUADRO 3

DESTINO DEL BONOSOL SEGUN DEPARTAMENTO Y GÉNERO, AÑO 1997

(En porcentaje)

Destino	Hombres				Mujeres			
	LPZ	CBA	SCZ	TOT	LPZ	CBA	SCZ	TOT
Salud	13.7	14.3	19.5	15.8	20.7	18.3	27.3	22.0
Alimentación	16.2	15.3	8.7	13.4	17.6	25.0	5.4	16.1
Ahorro e inversión	11.8	14.3	22.6	16.1	9.9	16.8	21.0	15.7
Deudas y compromisos	6.9	5.1	6.7	6.2	5.4	2.9	5.4	4.6
Gastos en general	45.6	49.0	40.5	45.0	40.5	34.6	36.6	37.3
NS/NR	5.9	2.0	2.1	3.4	5.9	2.4	4.4	4.3

El estado civil de los bonosolistas constituye una variable que, también, influye en las diferencias en cuanto al destino del bonosol, diferencias que se acentúan de acuerdo a si los beneficiarios viven en el área urbana o rural. Los que más destinaron a la salud fueron los divorciados del área rural (44 por ciento), en alimentos los casados del área rural (23 por ciento), en ahorro o inversión los solteros del área rural (25 por ciento) y en el pago de deudas y compromisos los divorciados de áreas urbanas.

CUADRO 4

DESTINO DEL BONOSOL, SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA Y ESTADO CIVIL, AÑO 1997

(En porcentaje)

Destino	Solteros		Casados y/o convivientes		Divorciados y/o separados		Viudos	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Salud	21.6	12.5	16.0	20.7	12.8	44.4	23.0	18.8
Alimentación	9.9	21.4	11.2	23.0	12.8	0.0	14.7	21.4
Ahorro e inversión	18.0	25.0	15.3	14.9	12.8	22.2	11.9	21.4
Deudas y compromisos	3.6	3.6	7.2	2.3	10.3	0.0	6.3	2.6
Gastos en general	41.4	35.7	46.3	33.9	48.7	33.3	39.7	34.2
NS/NR	5.4	1.8	4.0	5.2	2.6	0.0	4.4	1.7

3.2. Impacto al recibir el bonosol

Se consultó sobre lo que más les impacto al recibir el bonosol, recalcándose el hecho de que el 10.7 por ciento señaló que el dinero y la cantidad del mismo. Debe enfatizarse que algunos de los beneficiarios nunca en su vida habían tenido en sus manos esa cantidad de dinero. Recordemos que el monto en 1997, fue de Bs.1,300, equivalente a US$ 243.

CUADRO 5
IMPACTO DEL BONOSOL SEGÚN LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 1997
(En porcentaje)

Concepto	Urbano	Rural	Total
La atención	15.0	17.4	15.9
La emoción, la alegría	12.3	6.7	10.6
El dinero, la cantidad	9.5	13.8	10.7
Que cumplieron	6.6	6.5	6.4
La rapidez del pago	5.4	5.1	5.4
Otros	30.6	24.7	29.1
Nada	9.9	14.6	11.2
NS/NR	10.7	11.2	10.7

Para el 16 por ciento de las personas consultadas, la atención recibida fue lo que más les impacto y al 11 por ciento de los bonosolistas les impacto la emoción y/o alegría que les produjo recibir este beneficio. Para otro sector beneficiado, lo que más les impacto es el cumplimiento del pago por parte del gobierno o la rapidez con que fue otorgado el mismo.

4. Resultados en el año 2003

A diferencia del Estudio del año 1997, en el del año 2003 se investigó una cantidad importante de aspectos socioeconómicos de los beneficiaros del bonosol, lo que proporciona como una radiografía de este segmento de la población, y se cuenta con elementos que permiten medir de mejor manera el efecto e impacto de este beneficio.

4.1. Estructura del conjunto de beneficiarios

Con el propósito de poder formarse una idea en cuanto al conjunto de beneficiarios del bonosol se señala lo siguiente:

- El 42 por ciento de los encuestados correspondieron a hombres y el 58 por ciento a mujeres, porcentajes que se aproximan a las estimaciones en cuanto a la composición de la población boliviana, según género, a partir de los 65 años de edad. No se observaron diferencias en cuanto al ámbito de residencia, urbano o rural.

- El 62 por ciento corresponde a personas entre 65 y 74 años, el 33 por ciento entre 75 y 84 años y el 5 por ciento son mayores de 84 años, existiendo diferencias según lugar de residencia. La composición es del 64 por ciento, 32 por ciento y 4 por ciento, respectivamente en el área urbana. En el área rural el 57 por ciento señaló tener entre 65 y 74 años, el 36 por ciento entre 75 y 84; y el 7 por ciento indicó ser mayor de 84 años, lo que muestra que, proporcionalmente, las personas de más años viven en el área rural.

- El 41 por ciento de los residentes en el área urbana y el 49 por ciento en los del sector rural eran analfabetos. Esta variable presenta diferencias acentuadas de acuerdo al género de los beneficiarios y al lugar de residencia. Prácticamente uno de cada cuatro beneficiarios hombres y siete de cada diez mujeres, señalaron no saber leer ni escribir el 2003.

CUADRO 6

CONDICIÓN DE ANALFABETISMO SEGÚN GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

	Hombres			Mujeres		
Lee y Escribe	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Si	75.9	78.3	76.7	46.5	31.1	42.0
No	24.1	21.7	23.3	53.5	68.9	58.0

- Respecto al nivel de estudios alcanzado por los beneficiarios, el 78 por ciento de los beneficiados hombres o no tienen ningún estudio o el mismo no pasa de Primaria, situación que se acentúa en el caso de las mujeres donde en esta situación se encuentra el 88 por ciento de esta población. Estudios universitarios tenían el 5.7 por ciento de los hombres y el 1.3 por ciento de las mujeres, observándose que una gran radica en zonas urbanas.

CUADRO 7

NIVEL DE ESTUDIOS SEGÚN GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Nivel de estudios alcanzado	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Ninguno	26.5	23.5	25.6	57.1	68.9	60.6
Primaria	49.7	57.8	52.2	29.0	25.6	28.0
Secundaria	12.2	13.9	12.7	8.9	4.6	7.6
Técnico	3.7	4.2	3.9	3.0	0.9	2.4
Universitario	7.9	0.6	5.7	1.9	0.0	1.3

4.2. Condición de la vivienda

Del conjunto de los beneficiados con el bonosol, el 75 por ciento de los hombres y 71 por ciento de las mujeres señaló habitar en vivienda de su propiedad, condición que se da en mayor proporción en los bonosolistas del área rural.

CUADRO 8

CONDICIÓN DE LA VIVIENDA SEGÚN GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Vivienda	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Propia	71.7	82.5	75.0	66.2	80.8	70.5
Alquilada	12.7	8.4	11.4	14.6	5.5	11.9
Anticrético	4.2	1.8	3.5	7.0	2.7	5.8
Otra	11.4	7.2	10.1	12.1	11.0	11.8

4.3. Con quién viven los beneficiarios

En Bolivia, las personas mayores viven en familia, 85 por ciento de los hombres y 88 por ciento de las mujeres viven o con sus esposos o con otros familiares. Obsérvese que casi una de cada cinco mujeres, en el sector rural, vive sola. No es relevante la proporción de personas mayores que viven en asilos u hogares para ancianos.

CUADRO 9
GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA Y PERSONAS CON LA QUE VIVEN LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003
(En porcentaje)

	Hombres			Mujeres		
Con quién vive	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Solo	15.1	13.9	14.7	8.5	18.7	11.5
Esposo(a) y/o conviviente	39.4	30.1	36.6	26.6	14.6	23.1
Con familiares (hijos/otros)	45.2	56.0	48.5	64.7	66.7	65.3
Asilo/hogar ancianos	0.3	0.0	0.2	0.2	0.0	0.1

4.4. Trabajo

Uno de cada tres hombres pertenecientes a este conjunto de la población y una de cada cinco mujeres, señalaron que realizan trabajos habitualmente. Esta situación se da en mucha mayor proporción para los residentes en el área rural, como se observa en el Cuadro siguiente.

CUADRO 10
GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003
(En porcentaje)

Realiza algún trabajo	Hombres			Mujeres		
habitualmente	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Si	29.1	44.0	33.6	13.5	30.6	18.5
No	69.8	55.4	65.4	85.8	68.9	80.8
NS/NR	1.1	0.6	0.9	0.8	0.5	0.7

En el cuadro siguiente se muestra la edad de los bonosolistas que declararon que realizaban algún trabajo habitualmente. Se refleja el hecho de que en el área rural las personas no dejan de trabajar a pesar de su edad.

CUADRO 11

TRABAJO SEGÚN EDAD Y LUGAR DE RESIDENCIA POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Edad de los beneficiarios que trabajan	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
65 a 74 años	84.5	68.5	78.1	78.9	64.2	71.7
75 a 84 años	14.5	26.0	19.1	19.7	32.8	26.1
85 y + años	0.9	5.5	2.7	1.4	3.0	2.2

4.5. Cobro del bonosol

Se consultó sobre si el esposo o cónyuge ya habría cobrado el bonosol. Los resultados obtenidos muestran algunos aspectos que son dignos de tomarse en cuenta.

- El 24 por ciento de los hombres señaló que su esposa todavía no había cobrado el bonosol y el 8 por ciento declaró no saber si ya lo habría hecho.
- El 9 por ciento de las mujeres mencionó que su esposo aún no había cobrado el bonosol y el 13 por ciento señaló no saber.
- El 9 por ciento de los hombres indicó que a su esposa no le corresponde el pago del bonosol, situación que puede darse o bien porque la esposa es extranjera, o porque es menor de 65 años.
- En el caso de las mujeres, el 1.3 por ciento que a su esposo no te tocaba cobrar el bonosol.

CUADRO 12

BENEFICIARIOS SEGÚN GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR CONDICIÓN DE COBRO DEL ESPOSO, AÑO 2003

(En porcentaje)

Su esposo(a) ya cobró el bonosol	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Si	26.7	36.7	29.8	25.0	23.3	24.5
Todavía no	22.8	25.9	23.7	10.1	6.8	9.1
No le corresponde cobrar	11.4	3.6	9.0	0.8	2.7	1.3
No tiene esposa(o)	30.4	27.7	29.6	50.7	53.4	51.5
NS/NR	8.7	6.0	7.9	13.5	13.7	13.5

4.6. Otros ingresos

Entre lo más relevante:

- El 56 por ciento de las mujeres y el 42 por ciento de los hombres declararon no tener otros ingresos.
- El 47 por ciento de los hombres residentes en áreas urbanas y el 33 por ciento de los que radican en zonas rurales no cuenta con otros ingresos.
- El 59 por ciento de las mujeres que vivían en zonas urbanas y el 48 por ciento de las que radicaban en zonas rurales señalaron no tener otros ingresos

En base al número de personas que cobraron el bonosol el año 2003 y considerando los porcentajes que declararon no tener otros ingresos, se podría señalar que para alrededor de 140,000 mujeres y 83,000 hombres de 65 años o más en el año 2003, los Bs. 1,800 recibidos como pago del bonosol se constituyeron en su ingreso anual.

CUADRO 13
GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR CONDICIÓN DE OTROS INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003
(En porcentaje)

Cuenta con otros	Hombres			Mujeres		
ingresos habitualmente	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Si	52.1	66.9	56.6	39.3	51.6	42.9
No	46.8	32.5	42.5	59.0	48.4	55.9
NS/NR	1.1	0.6	0.9	1.7	0.0	1.2

4.7. Procedencia de los otros ingresos

El 26 por ciento de los hombres mayores de 64 años cuentan con ingresos provenientes de trabajar, 16 por ciento de jubilación, 14 por ciento recibe ayuda de familiares y el 2.8 por ciento producto de alquileres.

En el caso de las mujeres, el 17 por ciento recibe ayuda de familiares, 14 por ciento producto de trabajar, 10 por ciento de jubilaciones y el 3.6 por ciento de alquileres.

CUADRO 14

GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR PROCEDENCIA DE OTROS INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Procedencia de los ingresos	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Trabajo	26.5	25.3	26.1	12.1	18.3	13.9
Jubilación	14.0	20.5	16.0	7.4	16.9	10.2
Alquileres	2.4	3.6	2.8	3.2	4.6	3.6
Ayuda familiar	10.3	22.3	14.0	18.2	15.1	17.3
Otros	1.6	1.2	1.5	2.5	2.3	2.4

4.8. Monto de los otros ingresos

El monto promedio de otros ingresos, calculado sobre el conjunto de personas que declararon tener los mismos, alcanzaba a Bs. 746 mensuales. No se observa diferencias en función al lugar de residencia, pues el promedio de los montos de ingresos mensuales en el área urbana fue de Bs. 769 y en el área rural de Bs. 704.

El género de los beneficiarios es una variable que incide de manera mucho más determinante, pues mientras el promedio mensual de los ingresos de los hombres fue de Bs. 923, el correspondiente al de las mujeres de Bs. 572.

En el siguiente cuadro se muestra la distribución por monto de ingreso mensual de los beneficiarios que cuentan con otros ingresos.

CUADRO 15

INGRESOS ADICIONALES SEGÚN GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR MONTO MENSUAL DE OTROS INGRESOS DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Monto mensual de otros ingresos	Hombres			Mujeres		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Hasta Bs.50.	5.2	13.3	8.2	6.9	22.8	12.7
Entre Bs.51 y Bs.100	9.9	12.4	10.8	8.9	12.3	10.1
Entre Bs.101 y Bs.300	22.9	20.4	22.0	34.7	20.2	29.4
Entre Bs.301 y Bs.500	16.1	12.4	14.8	16.3	7.0	13.0
Entre Bs.501 y Bs.1,000	22.4	23.9	23.0	21.3	26.3	23.1
Entre Bs.1,001 y Bs.1,500	10.4	13.3	11.5	7.9	8.8	8.2
Entre Bs.1,501 y Bs. 27,365	13.0	4.4	9.8	4.0	2.6	3.5

4.9. Dependencia económica de otras personas

El 50 por ciento de los hombres señaló que económicamente tenía dependientes, porcentaje que en el caso de las mujeres es del 31 por ciento. Esta situación de existencia de dependientes se observa en mayor grado para los residentes en áreas rurales del país.

CUADRO 16

GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR DEPENDENCIA ECONÓMICA DE OTRAS PERSONAS DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Dependen económicamente	Hombres			Mujeres		
de usted otras personas	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Si	45.8	60.2	50.2	27.3	39.3	30.8
No	52.4	39.2	48.3	71.2	60.3	68.0
NS/NR	1.9	0.6	1.5	1.5	0.5	1.2

Con el propósito de conocer el grado de parentesco de los dependientes de los bonosolistas se consultó sobre el mismo. Es importante tomar en cuenta los porcentajes de hijos que, según respuestas recibidas, dependen económicamente de este conjunto de personas. En el área rural, de los hombres que dijeron tener dependientes, en el 73 por ciento se trata de los hijos, en el caso de las mujeres, este porcentaje alcanza al 81 por ciento.

En el área urbana, el 59 por ciento declaró que su cónyuge depende económicamente de él, y el 19 por ciento de las mujeres del área urbano señaló que su cónyuge depende económicamente de ella.

CUADRO 17

GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA POR PARENTESCO DE DEPENDIENTES DE LOS BENEFICIARIOS, AÑO 2003

(En porcentaje)

Dependen económicamente	Hombres			Mujeres		
de usted otras personas	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Cónyuge	59.0	35.0	50.2	19.4	15.1	17.8
Hijos	43.9	73.0	54.6	53.5	81.4	63.9
Padres	1.7	0.0	1.1	1.4	0.0	0.9
Otros familiares	20.8	9.0	16.5	32.6	16.3	26.5
Otros no familiares	0.6	2.0	1.1	2.8	1.2	2.2

4.10. Destino del bonosol

A diferencia de cómo se manejo está variable en 1997, donde se efectuó una pregunta abierta respecto al destino que darían al monto recibido, en el estudio del 2003, se solicitó desglosaran los beneficiarios el monto, de Bs.1,800 recibido, en los rubros que aparecen señalados en el cuadro siguiente.

A fin de interpretar de manera correcta la información presentada, en la segunda columna aparece el porcentaje que corresponde a las personas que señalaron que al menos una parte del monto recibido destinaría a ese rubro. En la tercera columna aparece el promedio del gasto según el rubro, promedio calculado sobre en total de personas que destinarían algo a ese rubro. En la cuarta columna se han desglosado los Bs.1,800 de acuerdo a la información obtenida, estos montos podrían considerarse como el bonosol típico de acuerdo a las intenciones de los beneficiarios al momento de recibir el dinero y, finalmente, se calculó el porcentaje que del total representa cada uno de los rubros considerados.

CUADRO 18
DESTINO DEL MONTO
AÑO 2003

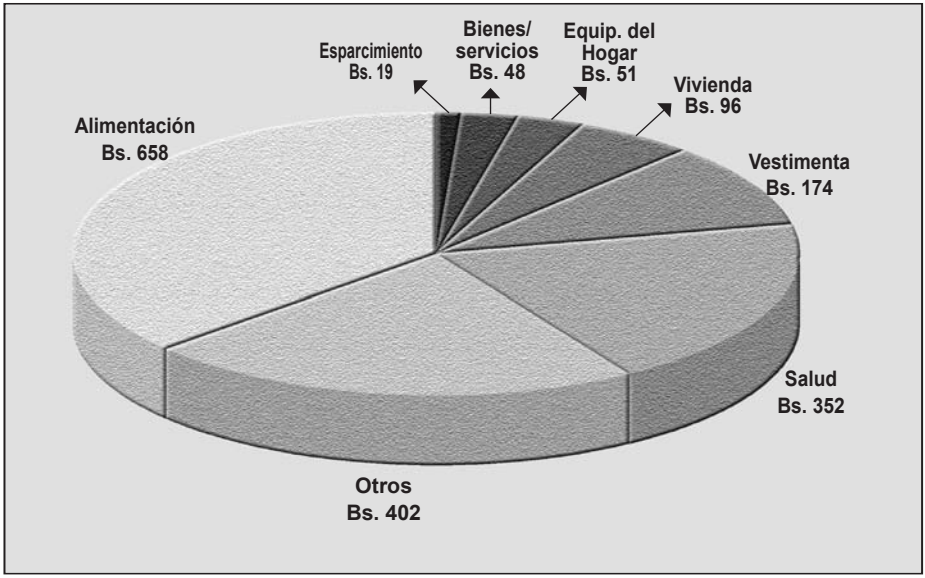
Concepto	% de los encuestados	Promedio del gasto (Bs.)	Destino del monto (Bs.)	%
Alimentación	87.4	752.4	657.9	36.6
Vestimenta	49.9	348.6	174.0	9.7
Vivienda	19.9	482.0	96.0	5.3
Equipamiento del hogar	12.2	418.8	51.0	2.8
Salud	62.9	558.4	351.5	19.5
Esparcimiento	5.3	352.2	18.8	1.0
Bienes/ servicios	12.6	384.7	48.3	2.7
Otros	49.6	811.1	402.4	22.4
Total			**1,800.0**	**100.0**

Se observa que el 88 por ciento de los beneficiados destinarían al menos una parte en alimentación, el 63 por ciento en gastos relacionados con la salud y el 50 por ciento en vestimenta, entre los más importantes.

Del monto total de Bs.1,800, el 37 por ciento estaría destinado a gastos en alimentación y el 20 por ciento a gastos relacionados con la salud. Esta última cifra coincide con la información del año 1997 donde el 19 por ciento señaló que destinaría su bonosol en salud.

GRÁFICO 2

DESGLOSE TÍPICO DEL MONTO DE Bs. 1,800 POR RUBROS, AÑO 2003



Se consultó sobre las personas en las que destinaría el monto recibido. El 96 por ciento señalo que gastaría, al menos una parte, en si mismo, el 28 por ciento en sus hijos, 14 por ciento en sus nietos y el 21 por ciento en otros.

Sin embargo, calculado el monto en función a destinado para cada rubro, se obtuvo que el 78 por ciento del monto recibido gastaría el bonosolista en si mismo, el 8 por ciento en sus hijos, 3 por ciento en sus nietos y el 10 por ciento en otros,

CUADRO 19

DESTINO DEL BONOSOL SEGÚN LA PERSONA, AÑO 2003

DESTINO	% de los encuestados	Promedio del gasto (Bs.)	Destino del monto (Bs.)	%
En uno mismo	96.0	453.5	1,409.4	78.3
Hijos	28.1	341.8	141.7	7.9
Padres	0.9	457.3	4.8	0.3
Sobrinos/tíos	3.2	268.9	11.8	0.7
Nietos	14.0	278.7	50.8	2.8
Otros	21.2	482.0	181.6	10.1
Total			**1,800.0**	**100.0**

Finalmente, se señala que cuatrocientos cuarenta mil personas cobraron el bonosol correspondiente al año 2003, lo que equivale a un monto de alrededor de 105 millones de dólares. Si este monto se hubiera gastado de acuerdo a lo señalado por los beneficiarios se tendría la distribución de este monto como se muestra en el cuadro siguiente.

CUADRO 20

MONTO DESTINADO AL PAGO DEL BONOSOL SEGÚN GÉNERO Y LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS BENEFICIARIOS POR RUBROS, AÑO 2003

(Miles de US$)

	Hombres			Mujeres			Total		
Concepto	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
Alimentación	11,084	4,988	16,073	14,720	7,581	22,300	25,804	12,569	38,373
Vestimenta	3,226	1,051	4,277	4,573	1,300	5,873	7,799	2,351	10,151
Vivienda	1,639	859	2,498	2,202	902	3,103	3,841	1,760	5,601
Equipamiento del hogar	961	369	1,330	1,182	461	1,643	2,143	829	2,973
Salud	5,604	2,258	7,863	9,271	3,368	12,639	14,875	5,626	20,502
Esparcimiento	619		619	391	88	479	1,011	88	1,099
Bienes/servicios	778	451	1,228	1,196	393	1,589	1,974	844	2,818
Otros	6,852	3,533	10,385	9,354	3,731	13,086	16,207	7,265	23,471
Total	**30,764**	**13,510**	**44,274**	**42,890**	**17,823**	**60,713**	**73,654**	**31,333**	**104,987**

5. Conclusiones

- Los resultados obtenidos permiten afirmar que el bonosol es un seguro de sobrevivencia con un profundo contenido social, que beneficia a un sector de la población que, en gran medida, se encontraba totalmente desprotegida.
- Los resultados obtenidos permiten tener una clara idea de la conformación de la población beneficiada con el bonosol, aspecto poco conocido.
- La distribución del monto del bonosol desmiente el hecho de que se trata de un acto de beneficencia.
- Debe resaltarse el hecho de que un 20 por ciento del bonosol se destine a la salud.
- El bonosol mejora la calidad de vida de los beneficiarios y se constituye en un mecanismo de lucha contra la pobreza.
- El bonosol está siendo estudiado en otros países, pues en Latinoamérica no existe ningún país que ofrezca un seguro de sobrevivencia para la población adulta que, como el bonosol, no tiene restricciones de ningún tipo.

Capítulo IV

INVERTIR EL BONOSOL PARA ALIVIAR LA POBREZA: RETORNOS ECONÓMICOS EN LOS HOGARES BENEFICIARIOS

Sebastián W. Martínez*

* Es economista en el Banco Mundial. Obtuvo su Ph. D. en la Universidad de California, en Berkeley.

Traducción de Myrtha Fernández (myrthaf@yahoo.com).

Introducción

En la búsqueda de alternativas para reducir la pobreza, que en los países en desarrollo afecta particularmente a los adultos mayores, los programas no contributivos de pensiones comienzan a ser vistos como políticas públicas para llegar a grandes segmentos de la población no incluidos en los esquemas tradicionales de jubilación. Sin embargo, la evidencia sobre el efecto de estos programas en el comportamiento individual y familiar es relativamente escasa. Este estudio analiza el impacto del bonosol –Bono Solidario: un programa de pensiones para los ciudadanos de la tercera edad en Bolivia-- sobre las condiciones económicas de las familias beneficiarias.

El bonosol marca un cambio sustancial en los ingresos de los hogares pobres que tienen un miembro de la tercera edad. En esta investigación se estiman los efectos del bonosol sobre el consumo de esos hogares. Los datos muestran que los hogares pobres en áreas rurales incrementan el consumo de bienes, principalmente alimentos, mientras que los urbanos incrementan el consumo no-alimentario. Aunque este resultado era previsible, el análisis econométrico demuestra que el valor del incremento en consumo para los hogares beneficiarios de las zonas rurales es mayor que el total de la transferencia del bonosol. Un análisis más profundo sobre el consumo y la producción agrícola de estos hogares sugiere que el bonosol contribuye a la realización de inversiones productivas, como ser la crianza de animales y la expansión de los cultivos. Esto, a su vez, quiere decir que el bonosol tiene un efecto multiplicador, ocasionando un incremento más que proporcional en el consumo familiar. Este resultado sugiere que las transferencias monetarias a hogares pobres permiten una expansión de la actividad económica, ya sea por un aumento de liquidez, por una disminución en el riesgo percibido para la inversión, o por otros posibles mecanismos que deberían estudiarse.

Para estimar empíricamente el efecto del bonosol sobre el consumo (y la inversión) de los hogares, es necesario estimar el consumo de un hogar bajo el tratamiento (con el bonosol), comparado con el nivel de consumo en la ausencia del tratamiento (sin el bonosol). Dado que no podemos observar el mismo hogar en dos estados distintos al mismo tiempo, se requiere construir una estimación contrafactual – lo que hubiese ocurrido en la ausencia de la transferencia monetaria. Con este fin, la estrategia de estimación utilizada en

este estudio aprovecha las reglas de elegibilidad del programa, cuyos criterios están claramente definidos por la edad de los beneficiarios. La metodología de regresión discontinua compara los hogares elegibles y los no elegibles en función de los 65 años de edad que definen el derecho a recibir o no el bonosol. Bajo este esquema, los hogares no-elegibles (con un miembro de 64 años) constituyen un contrafactual válido, puesto que se asemejan en todo al hogar beneficiario (con un miembro de 65 años), menos la elegibilidad para recibir el bonosol. Esta estrategia controla todos los factores externos (macro-económicos, ambientales, etc) que podrían afectar el consumo de los hogares con adultos mayores en Bolivia. El estudio emplea, además, datos de 1999 a 2002, un periodo de transición en el programa durante el cual las transferencias fueron canceladas y luego reestablecidas[1]. Los resultados adquieren mayor credibilidad gracias a numerosas pruebas de validación y "falsos experimentos", que ayudan a descartar posibles sesgos que puedan afectar el análisis de los datos no experimentales.

1. Antecedentes

Existe una amplia literatura que analiza el efecto de las transferencias de dinero sobre el comportamiento de los hogares. Aun así, la literatura sobre pensiones no contributivas es relativamente escasa. Un ejemplo ampliamente estudiado es el sistema de pensiones en Sudáfrica, que fue desarrollado a principios de la década de los 90 para incluir a la gran mayoría de los sudafricanos que no habían sido incorporados al sistema de pensiones durante el dominio del apartheid. Las investigaciones sobre esa experiencia muestran que las pensiones tuvieron un impacto positivo en la reducción de la pobreza y el incremento de las inversiones de capital humano en los niños (Case y Deaton, 1998; Duflo, 2000). El programa también tuvo un impacto significativo sobre los cambios en la composición demográfica de los hogares y la oferta de trabajo de los adultos jóvenes en las familias beneficiarias (Bertrand et al., 2001; Edmond et al., 2001). Algunos otros estudios similares realizados fuera de Sudáfrica arrojan resultados similares. Por ejemplo, Carvalho (2001)

[1] Durante el periodo 1998-2001, el programa de pensiones del bonosol fue reetiquetado como "bolivida". Por razones de consistencia, voy a referirme al programa con su nombre original y que está en vigencia.

determinó que en Brasil hay un impacto positivo sobre la matriculación escolar de los niños debido a los mayores ingresos provenientes del pago de seguro social a los ancianos, con evidencias de que las transferencias a mujeres tienen un gran efecto sobre la matriculación escolar de la niñas, y claros indicios de que las entregas de dinero a los hombres pueden reducir la participación laboral de los niños.

Con algunas excepciones, como Sudáfrica y Brasil, el bonosol en Bolivia es uno de los primeros casos de pensión universal fuera del sistema contributivo. Los tres objetivos básicos del bonosol fueron: primero, crear un mecanismo que devolviera al pueblo boliviano del patrimonio correspondiente a la capitalización de las empresas estatales; segundo, otorgar alguna protección a los adultos mayores que en una gran mayoría no tenían acceso al sistema tradicional de pensiones; y en tercer lugar, se pensaba que las entregas de dinero podrían ayudar a reducir la pobreza, puesto que apuntaban a un segmento particularmente pobre y vulnerable de la población (von Gersdorff, 1997).

El Bono Solidario o bonosol se estableció en 1996, y fue pagado por primera vez en 1997 a la gran mayoría de bolivianos elegibles (mayores de 65 años) en un monto equivalente a US$ 248[2]. Esta entrega monetaria constituía una suma importante de dinero para los hogares pobres de Bolivia, equivalente al 27 por ciento del ingreso nacional per capita, al 50 por ciento del ingreso anual de los pobres y al 85 por ciento del ingreso anual de los extremadamente pobres (von Gersdorff, 1997). Después del primer pago, el nuevo gobierno suspendió abruptamente el programa, argumentando que éste era impracticable y que el uso de esos recursos debía ser reconsiderado[3]. Entre 1998 y 2000 no se realizaron nuevos pagos del bonosol. El programa se reinició en 2001, con una entrega de dinero en efectivo limitada a US$ 120, aun así una suma considerable para los hogares pobres, pues equivalía al 13 por ciento del ingreso nacional per capita, a 2.5 salarios mínimos mensuales (US$ 48) y al 47 por ciento del consumo anual per capita de alimentos en las áreas rurales.

---

[2] Los datos sobre la cobertura exacta difieren entre sí. El número total de beneficiarios en 1997 fue de 364,261 (Escobar y Nina, 2004). Esta cifra es equivalente al 99.7 por ciento de la población en edad elegible (Molina 2006).

[3] El debate y los cambios en la normativa referida al bonosol están registrados en los capítulos de Molina y Aponte que forman parte de este libro.

Un dato fundamental de contexto es que el bonosol se instaura en uno de los países mas pobres de América Latina, que tenía un ingreso nacional bruto per capita de US$ 900 en 1999[4], y donde más del 80 por ciento de la población de las áreas rurales se encontraba debajo de la línea nacional de pobreza (1999) (Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002). Es importante notar que, debido a las mayores tasas de emigración rural-urbana de los jóvenes en Bolivia, los ancianos hacen el 9.2 por ciento del total de la población rural, y el 5.7 por ciento de la urbana. A nivel nacional, se estima que el 63 por ciento de las personas de la tercera edad se encuentra por debajo de la línea de pobreza. Sin embargo, en las áreas rurales el 90 por ciento de los ancianos está clasificado como pobre, diez puntos por encima del promedio de la población rural. Los mayores también se encuentran en peor situación en términos del acceso a servicios. Por ejemplo, sólo el 57 por ciento de los ancianos tiene acceso a agua corriente (29 por ciento en las áreas rurales y 85 por ciento en las urbanas). Allá donde el lenguaje constituye una barrera para acceder a los servicios, el 32 por ciento de los adultos mayores, que son monolingües quechuas o aymaras, pueden encontrarse en desventaja aún mayor (INE, 2003).

Muchos bolivianos continúan trabajando en la ancianidad. De acuerdo al INE (2003), el 60.8 por ciento de los varones y el 30.1 por ciento de las mujeres de 60 años o más son económicamente activos. Estas cifras son más altas en el área rural, donde el 75.3 por ciento de los hombres mayores y el 58.4 por ciento de las mujeres mayores aún trabajan. Entre aquéllos que afirman seguir trabajando, el 80 por ciento está empleado por cuenta propia y más del 60 por ciento indica que el trabajo agrícola es su principal actividad (86 por ciento en las áreas rurales). En las zonas urbanas, la categoría de actividad más amplia para los adultos mayores es el comercio minorista (30 por ciento de la población urbana activa). De los 307,696 adultos mayores inactivos, sólo el 22.7 por ciento está retirado con planes de jubilación formales (que no incluyen el bonosol). En consecuencia, sólo 89,896 o el 12 por ciento

[4] Muy por debajo del promedio de US$ 2,419 del resto de la comunidad andina, y de US$ 3,930 de toda la región. La Comunidad Andina está integrada por Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela. La región comprende, en este caso, a la Comunidad Andina más Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

de los bolivianos de 60 años de edad o mayores están protegidos por un plan de jubilación o de pensiones. Más aún, entre aquéllos que están cubiertos por un plan de pensiones, el 87.5 por ciento se encuentra en las áreas urbanas, y apenas el 12.5 por ciento en las zonas rurales. Finalmente, la gran mayoría de ancianos bolivianos vive en familias nucleares o extendidas (84 por ciento). Sólo el 1 por ciento de los adultos mayores de Bolivia vive en instituciones de asistencia, en hogares de convalecencia o en instituciones médicas, y el 15 por ciento restante son personas que viven solas (INE, 2003).

Aunque los adultos mayores están representados desproporcionadamente en la población pobre y rural del país, la mayoría de las familias rurales de Bolivia posee por lo menos pequeñas parcelas de tierra, un legado de la Reforma Agraria iniciada en 1953. El 83 por ciento de los hogares rurales dice contar con alguna propiedad (MECOVI, 1999-2000[5]). Las estadísticas sobre la tenencia de la tierra en Bolivia muestran que una mayoría de los campesinos vive y trabaja en pequeñas parcelas de tierra. Más del 90 por ciento de las granjas en las tierras altas y valles tenían menos de 20 hectáreas de superficie durante la década de 1980, y cerca del 80 por ciento de los 700,000 agricultores bolivianos trabajaban parcelas de 1 a 3 hectáreas (Biblioteca del Congreso de Estados Unidos). O'omen (1993) afirma que un tercio de todas las unidades agrícolas del país son terrenos de menos de una hectárea de superficie, el 43.3 por ciento tiene menos de dos hectáreas y el 68 por ciento tiene menos de cinco hectáreas. Aunque estas pequeñas granjas forman la gran mayoría de las unidades agrícolas, en conjunto sólo ocupan el 1.4 por ciento de las tierras del país[6]. Esta descripción concuerda con las estimaciones sobre el uso de la tierra de las encuestas de MECOVI, en las que la el tamaño medio de la parcela cultivada es de una hectárea, y el promedio de 2.3 hectáreas[7].

---

[5] Encuesta de Mejoramiento de Condiciones de Vida MECOVI. Instituto Nacional de Estadística (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

[6] En el otro extremo, el 1.8 por ciento de las unidades agrícolas ocupa el 85 por ciento de las tierras del país, y un 49 por ciento de éstas son mayores a 5,000 hectáreas (O'omen, 1993). El sistema de tenencia de la tierra varía mucho entre las tierras altas y valles de Occidente, densamente pobladas, y las vastas y escasamente pobladas tierras bajas del Este, donde son comunes las grandes extensiones.

[7] Ésta constituye una subestimación del total de tierras apropiadas, puesto que sólo se reportan las áreas de tierras cultivadas. Los datos de MECOVI corresponden a los años 2000 y 2002 (no hay reportes sobre 1999) y la muestra excluye a las áreas remotas (95 observaciones para reportar sobre 520 hectáreas).

2. Datos y estimación econométrica

El conjunto básico de datos usado para el análisis de resultados de consumo e inversión es la Encuesta de Medición de Condiciones de Vida (MECOVI) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Esta encuesta contiene información detallada sobre la composición de los hogares, consumo, empleo, bienes y otros. Los datos de MECOVI se repiten durante un periodo de cuatro años, entre 1999 y 2002, con un total de 83,767 personas en 16,537 hogares. El Cuadro 1 del Anexo presenta una enumeración de los datos y un sumario del Programa bonosol correspondiente a esos años. Los datos de MECOVI para el periodo 1999 a 2002 fueron recolectados entre noviembre y principios de diciembre de cada año. Los pagos del bonosol en 2001 y 2002 comenzaron a realizarse cerca de la Navidad del año anterior, y se prolongaron hasta abril, en 2001, y junio en 2002, con un calendario de pagos determinado por la fecha de nacimiento del beneficiario[8]. El pago del bonosol en 2001 fue retroactivo a 1998 y 1999 y, por lo tanto, estuvo dirigido sólo a las personas elegibles de 65 o más años de edad en estos años. En 2002 se implementó una modalidad de pago similar, y el bonosol fue pagado retroactivamente a las personas que hubieran cumplido 65 años o más en los años 2000 y 2001. Así, en el 2001 sólo recibieron ese beneficio las personas de 67 años o mayores, y en 2002 sólo lo recibieron las personas de 66 años o mayores.

La estrategia de identificación se basa en un marco de regresión discontinua (en adelante RD) aplicada a los periodos pre y post tratamiento, es decir, sin y con bonosol. El diseño de RD aprovecha una situación quasi-experimental introducida a partir de los criterios conocidos de elegibilidad, en este caso la discontinuidad que introduce la exigencia de haber cumplido 65 años para ser beneficiario del bonosol. Metodológicamente, los hogares que se aproximan al umbral de los 65 años son tomados como “intercambiables”, es decir, como si su situación hubiera sido asignada al azar. Los hogares cuyo miembro mayor tiene 64 años son tratados en forma idéntica a los hogares cuyo adulto mayor tiene 65 años, con la salvedad de que la cobranza del bonosol sólo se concretiza cuando el beneficiario cumple los 65. Una de

[8] Durante algunos años, ciertos grupos de hogares pre-seleccionados, como los de ex-combatientes, recibían el bonosol durante el primer ciclo de pagos.

las principales preocupaciones que acarrea el uso del diseño de RD es la existencia de tendencias diferentes en el umbral, que pueden desviar los resultados que se obtengan con esta estrategia de identificación. Se prueba este supuesto utilizando el periodo 1999-2000, cuando se suspendieron las transferencias del bonosol.

Los efectos del bonosol son calculados con una regresión ordinaria simple (de mínimos cuadrados), completamente parametrizada para la edad del miembro mayor de cada hogar, e incluye variables de identificación del año en que se realiza la encuesta para controlar tendencias específicas al mismo. La discontinuidad es captada por una variable binaria a la que se le asigna el valor de 1 cuando los hogares tienen un miembro de 65 años de edad o mayores, y un valor de 0 si el miembro mayor del hogar tiene 64 años o menos[9].

La consideración del momento en que se recolectaron los datos permite incluir una variable de identificación para el periodo con bonosol, facilitando la interacción entre indicadores y el análisis de los efectos del bonosol en los hogares elegibles.

La ecuación básica es la siguiente:

$$C_{it} = \alpha + \beta_1 Eligible_{it} + \beta_2 Eligible_{it} * Treatment + \sum_{l=3}^{L} \beta_l X_{it} + \sum_{t=1}^{4} \varphi_t Time_t + \sum_{n=1}^{N} \delta_n Age_n + \varepsilon_{it}$$

donde C_{it} es el consumo del hogar i en el tiempo t, α es la intersección de la curva o el consumo mínimo, Eligible (Elegible) es una variable binaria que tiene el valor de uno para hogares con un individuo que tiene edad para acceder al bonosol y Treatment (Tratamiento) es una variable igual a uno para los años en que el bonosol fue pagado. β_2 es el parámetro que explica el resultado del tratamiento (pago de bonosol). X_{it} es un vector de control de variables del hogar y geográficas, incluyendo la educación, el género y el origen étnico del miembro más anciano de la familia, la educación del/la

[9] Aunque la elegibilidad fue determinada a partir de los 65 años, considerando las reglas de operación del programa en 2001 y 2002 la edad de corte en la especificación econométrica es 67 y 66 años, respectivamente.

jefe de hogar, el tamaño de la familia (la equivalencia de adulto que se ha usado es: niños de 12 años y menores iguales a 0.5 adultos), la composición demográfica dada por la composición edad-género de la familia, por tres bienes que sirvan como indicadores de riqueza y que no se vieran afectados por la transferencia de dinero del bonosol (tener paredes de adobe, existencia de un baño o ser propietario de un automóvil), un control de hogares rurales y variables de identificación de los nueve departamentos de Bolivia. La variable Time (periodo) es un comodín para cada ronda de datos, y Age (edad) es una variable para la categoría de edad del miembro mayor de la familia (N grupos de edad). La especificación incluye agrupar los errores estándar a nivel de la unidad primaria de muestreo.

El cuadro 2 presenta estadísticas resumidas de las variables clave para todos los hogares rurales y urbanos cuyo miembro mayor tiene 18 años o más. Las diferencias entre los niveles de consumo, la composición demográfica y los bienes enfatizan la división urbano-rural. El consumo de alimentos promedio (deflactados a precios de 1999) es de Bs.140 per capita que, a una tasa de cambio de Bs. 6 por dólar, da un promedio de consumo de alimentos de US$ 0.76 diarios. No resulta extraño que los niveles de consumo de la producción doméstica sean mayores en las áreas rurales, y que el consumo no alimentario sea mucho más bajo en las áreas rurales. Es evidente que los miembros más ancianos y cabezas de hogar tienen menos años de escolaridad, menos bienes y viviendas de menor calidad. Se puede observar que el 70 por ciento de los hogares rurales tiene pisos de tierra, en comparación al 13 por ciento de las áreas urbanas. Sólo el 46 por ciento de los hogares rurales tiene baños o servicios higiénicos exteriores, comparado con el 82 por ciento de las zonas urbanas, y sólo el 37 por ciento cuenta con electricidad, en contraste con el 92 por ciento de las zonas urbanas.

Para los fines de este trabajo es importante tomar nota de la estructura demográfica de los hogares de las áreas urbana y rural. Una proporción significativamente mayor de los hogares rurales cuenta con un miembro en edad de ser beneficiario del bonosol. El 24 por ciento de los hogares rurales tiene un miembro elegible (registrado como de 66 años de edad o mayor), en comparación al 14 por ciento de las zonas urbanas. Más aún, las familias del área rural son más grandes y tienen proporciones más altas de niños pequeños

y de ancianos, en tanto que las familias urbanas tienen una mayor proporción de adultos varones y mujeres de 18 a 49 años de edad. Esta descripción de la estructura demográfica de los hogares rurales muestra que las familias multi-generacionales son más comunes en las zonas rurales.

3. Efecto del bonosol sobre el consumo de los hogares

Las cuatro rondas de datos de MECOVI incluyen a un total de 16,537 hogares. De ese total, se dejó de lado a 4,032 hogares cuyo miembro mayor tenía menos de 35 años, lo que eliminó a las familias más jóvenes y reducidas, que son las menos parecidas a la población objetivo de hogares cuyo integrante mayor figura en el rango elegible de edad para recibir una pensión. Hay un total de 2,829 hogares con uno o dos miembros elegibles. La principal sub-muestra de análisis excluye a 717 hogares con dos o más miembros elegibles para recibir una pensión, pues esto permite diferenciar entre el efecto multiplicador del bonosol y los efectos en el ingreso de hogares que pueden recibir más de una pensión. La sub-muestra final de análisis, por lo tanto, consiste en un total de 11,614 hogares cuyo miembro mayor tiene entre 35 y 90 años de edad, y excluye al 1 por ciento superior e inferior con valores extremos de consumo. Los resultados principales sostienen con fuerza cualquiera de los cortes de datos descritos. Los resultados son también robustos para una franja más reducida de edades alrededor del límite de elegibilidad.

Los módulos socio-económicos de MECOVI contienen información detallada sobre el consumo alimentario y no alimentario de los hogares. El consumo alimentario incluye una lista exhaustiva de 58 categorías de alimentos, incluyendo cereales, carnes, lácteos, frutas, vegetales, bebidas (no alcohólicas) y condimentos. Las familias informan sobre el valor de sus gastos, transferencias de dinero y producción doméstica para cada una de las 58 categorías en intervalos de tiempo elegidos por cada hogar. Todos los valores son convertidos a unidades mensuales y son deflactados de modo que se expresen a precios de 1999. El módulo de consumo por lo general se mostraba bastante limpio: la mayoría de los hogares reportaba valores positivos para artículos de primera necesidad, y menos del 1 por ciento de la muestra reportaba falta de información sobre consumo. Como se dijo, el análisis elimina al 0,5 por ciento de los casos extremos superiores e inferiores en los valores de consumo (haciendo un total de 1 por ciento de la muestra).

El cuadro 3 presenta los resultados principales del efecto del bonosol sobre el consumo familiar de alimentos para un amplio número de especificaciones y pruebas de consistencia y robustez. La sub-muestra de análisis para este cuadro usa todo el rango de edad por encima de 18, pero corta el 4 por ciento de los valores de consumo extremos, muchos de ellos correspondientes a hogares muy jóvenes. El Modelo 1 usa la estrategia de estimación estándar bosquejada en la Sección 2, pero con una especificación lineal de edad. En este caso se obtiene una regresión del consumo total mensual por familia con una variable indicadora de la elegibilidad del hogar durante los años tratados, elegibilidad del hogar durante todos los años, tamaño de la familia, los años de las encuestas y términos lineales de tercer orden de la edad. Durante los años tratados, los hogares elegibles tienen un aumento de Bs. 65.4 por mes respecto a los hogares elegibles durante el periodo no tratado, significativo al nivel del 1 por ciento. El Modelo 2 incorpora un juego completo de parámetros de edad, es decir, un comodín para cada grupo de edad entre los 18 y los 90. El coeficiente del efecto del bonosol sobre el consumo, de 68.7 pesos, no es distinto al Modelo 1. Estos resultados para la muestra completa evidencian un aumento significativo en el consumo alimentario familiar en los hogares beneficiarios, equivalente al monto completo del bonosol.

Los modelos 3, 4 y 5 fueron estimados según un diseño de RD aplicado a varias franjas de edad durante los periodos de tratamiento 2001-2002. A medida que la franja se estrecha alrededor de la discontinuidad, el coeficiente estimado aumenta, pero con una significación estadística más baja debida a su poder reducido frente a muestras de menor tamaño. En el Modelo 5, con una franja de 10 años (cinco años por encima y por debajo de la discontinuidad), el coeficiente estimado aumenta a Bs.119 por mes, que es significativo al nivel del 10 por ciento. Finalmente, los modelos 6 al 8 realizan numerosos chequeos de validez sobre las diferencias en las especificaciones de la regresión. El Modelo 6 consiste en una RD sobre el periodo de pre-intervención correspondiente a 1999-2000 y encuentra un coeficiente positivo, pero insignificante. El Modelo 7 replica la diferencia en el método de RD del Modelo 1 en el periodo de pre-intervención, asignando falsamente el estatus de tratado al año 2000. El coeficiente de falso tratamiento es negativo y no es significativo. El Modelo 8 calcula una falsa diferencia en RD experimental durante el periodo de cuatro años de la sub-muestra de hogares con edades por debajo de 65, y selecciona arbitrariamente criterios de elegibilidad falsos

(edad de 46 años), encontrando que no hay efectos sobre el coeficiente de tratamiento falso.

El método de estimación usado en el resto de este trabajo empleará el enfoque de los modelos 1 y 2 del cuadro 3. Todas las especificaciones incluirán una parametrización completa de la edad del miembro más anciano del hogar, así como una serie de controles de sus características, las del hogar y el año, y los efectos regionales. Para observar el impacto diferencial en diversos grupos poblacionales de interés, se presentarán varios modelos con interacciones para los hogares rurales, los hogares pobres, familias que poseen tierras, hogares con una beneficiaria mujer y para la composición demográfica del hogar.

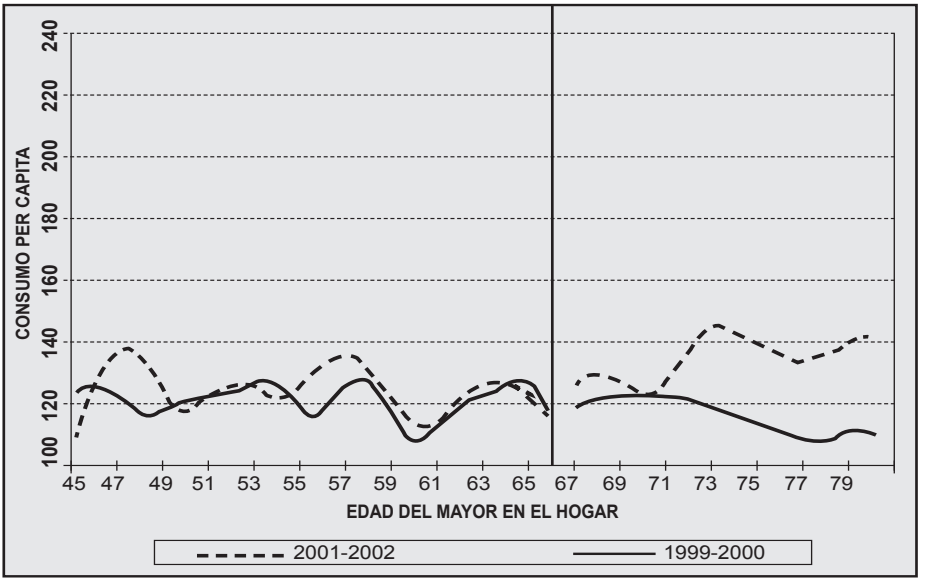
El Modelo 1 del Cuadro 4 muestra el efecto agregado del tratamiento en la sub-muestra de análisis, incluyendo el listado completo de controles. En promedio, se encuentra que los hogares beneficiarios mejoran el consumo de alimentos en Bs.74 al mes, una suma superior al valor del bonosol recibido. Sin embargo, este efecto está totalmente determinado por los hogares rurales, que incrementan el consumo de alimentos en Bs.128.7 que es más del doble del valor de la transferencia recibida. El efecto es también mayor en los hogares pobres (definidos como hogares con pisos de tierra y sin baños) y entre las familias que poseen tierras. Finalmente, los hogares con beneficiarios varones aumentan el consumo de alimentos por encima de los hogares con beneficiarias mujeres.

El efecto del bonosol sobre el consumo de los hogares en las áreas rurales se demuestra gráficamente en la Figura 1. Esta gráfica perfila el consumo estimado per capita en relación a la edad del miembro mayor de la familia, para el periodo sin pago del bonosol (1999-2000) y con pago del bonosol (2001-2002)[10]. Se puede observar que la relación general entre consumo y la edad del miembro mayor de la familia es igual para hogares no elegibles en los periodos de pre y post-tratamiento (1999-2000). Para el 2001-2002, los hogares elegibles para el bonosol tienen un “salto” en consumo, el cual crece

[10] La Figura 1 traza los coeficientes estimados de una regresión no-paramétrica para las áreas rurales (*fan locally-weighted regression*, con kernel cuadrático de ancho 3 y estimado sobre 100 puntos).

con la edad de la persona elegible. Además, es importante notar la diferencia significativa entre el consumo en áreas rurales para los hogares con adultos mayores antes y después de la entrega del beneficio. La Figura 1 ilustra bien el resultado principal de este estudio: los hogares elegibles aumentan su consumo alimentario en relación a los hogares no elegibles durante el mismo periodo y en relación a los hogares similares durante el periodo no tratado.

FIGURA 1
CONSUMO PER CÁPITA RURAL
(Regresion FAN)



El cuadro 5 muestra estimaciones sobre los mismos modelos del cuadro 4, pero en relación al consumo de alimentos de producción doméstica. Los hogares elegibles registran un aumento significativo en el consumo total de alimentos de producción doméstica, de Bs.23.8 por mes. El incremento corresponde totalmente a los hogares beneficiarios de las áreas rurales, los cuales aumentan su producción doméstica en Bs.63 al mes en los años tratados. Sin embargo, el mayor incremento en el consumo de alimentos de producción doméstica ocurre entre las familias que son propietarias de tierras.

Estos hogares aumentan su consumo alimentario en Bs.77.4 por mes, más que la transferencia de dinero recibida con el bonosol. Por otro lado, entre los hogares que no cuentan con propiedades agrícolas no se registra ningún tipo de efecto del bonosol sobre el consumo de alimentos de producción doméstica. Los hogares en los que el beneficiario es un varón aumentan el consumo de alimentos de producción doméstica en una proporción mayor a la de los hogares con beneficiarias mujeres.

Los cuadros 6 y 7 desagregan el total del consumo alimentario y del consumo de alimentos de producción doméstica en grupos claves de alimentos. Cada categoría de regresión muestra únicamente los resultados de la transferencia de dinero y cualquier efecto de interacción. Los hogares beneficiarios de las áreas rurales aumentan el consumo de cereales, carne, lácteos y huevos, vegetales y fruta (la fruta es significativa al nivel del 10 por ciento). Del mismo modo, en los hogares en los que se reporta propiedad de tierras el consumo de estos grupos de alimentos aumenta (carnes y frutas no son estadísticamente relevantes).

El cuadro 7 se refiere al consumo de alimentos de producción doméstica. Las categorías de alimentos más susceptibles de ser producidas en forma doméstica son positivas y significativas en las áreas rurales y entre las familias que poseen tierras. En los hogares rurales hay (siempre en términos de promedio) un aumento de Bs.10.9 en los cereales de producción doméstica (maíz, trigo, quinua, etc.), un aumento mensual de Bs. 27 en las carnes de producción doméstica (vaca, pollo, llama, cerdo, etc.) y un aumento de Bs. 17 por mes en la producción doméstica de huevos y lácteos. Las familias con tierras tienen un aumento similar en el consumo de producción doméstica en las categorías citadas, incluyendo un aumento mensual de Bs.16 en el consumo de vegetales de producción doméstica, tales como cebollas, tomates, haba, papas, yuca, etc. Aunque hemos observado incrementos positivos en el consumo de frutas de los hogares beneficiarios de las áreas rurales, el bonosol no parece tener efecto sobre la producción doméstica de frutas. Esto puede deberse a que las inversiones en plantaciones frutales no tienen resultados de corto plazo, puesto que la mayor parte de los cultivos frutales necesitan varios años antes de que se los pueda empezar a cosechar. El consumo de alimentos de producción doméstica es típicamente alto en los hogares en

los que el beneficiario es varón, especialmente en el caso de las carnes y sus derivados. Esto podría ser atribuido en parte a la mayor participación laboral de los hombres mayores en las actividades agrícolas, y sugiere que los beneficiarios de sexo masculino pueden tener mayor tendencia a usar el dinero del bonosol para invertirlo en animales de granja. Sin embargo, no hay diferencias entre los beneficiarios varones y las mujeres en el aumento de la producción doméstica de cereales y vegetales.

En resultados que no se incluyen en este capítulo por razones de extensión, hemos obtenido estimaciones diferenciadas por zona geográfica. Los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro son clasificados como tierras altas o altiplano; Chuquisaca, Tarija y Cochabamba son clasificadas como valles, y Santa Cruz, Beni y Pando como tierras bajas. Observamos que, aunque la producción doméstica es menor a lo largo de todos los años en los valles y tierras altas, no hay un efecto diferencial sistemático durante los años tratados entre las tres áreas geográficas.

En contraste con lo que ocurre en las áreas rurales, en las zonas urbanas los hogares beneficiarios del bonosol no experimentan cambios considerables en el consumo alimentario. Sin embargo, hay evidencia sobre el aumento de consumo de bienes no alimentarios y de servicios, incluyendo pequeños incrementos de gastos en atención de salud, tales como visitas al médico y productos farmacéuticos (ver cuadro 10). Hay datos sugerentes que señalan que los hogares urbanos y los de mayores ingresos pueden incrementar el consumo de productos de “esparcimiento”, tales como tabaco y alcohol, aunque el valor de este aumento es relativamente pequeño. Por último, no se encontró evidencia en los datos de que los beneficiarios del bonosol aumenten las transferencias de dinero a otras unidades familiares.

4. Transferencias de dinero e inversiones agrícolas

La encuesta de MECOVI reúne módulos separados con información detallada sobre la propiedad de animales, rendimiento de cosechas e inversiones agrícolas durante el año previo a las entrevistas. Se ha aplicado una estrategia econométrica similar a la de la sección anterior a diversos indicadores sobre propiedad de bienes agrícolas e inversiones. Los resultados de la Sección 4 indican que los hogares rurales con miembros elegibles

para el bonosol muestran aumentos relativamente grandes en el consumo de alimentos de producción doméstica, especialmente de carne y vegetales. El razonamiento que hasta aquí puede hacerse es que estos incrementos probablemente sean consecuencia de las inversiones agrícolas, que a su vez aumentan la producción de alimentos y su consumo a mediano y largo plazo. Esta sección presenta evidencia para sostener esta hipótesis calculando el efecto del bonosol sobre la inversión agrícola, el uso de la tierra y la crianza de animales.

Las inversiones agrícolas están presentadas como gastos en insumos para la producción animal y cosechas, tales como alimentos para animales, semillas, fertilizantes, pesticidas y alquiler de maquinaria agrícola. Para el análisis se estudian sólo los hogares rurales que reportan actividades agrícolas, lo que reduce la muestra considerablemente a alrededor de 3,300 hogares. El Modelo 1 del cuadro 8 muestra que los gastos anuales en insumos de granja suben en casi Bs.160 en los hogares beneficiarios (significativo al nivel del 10 por ciento). La categoría más importante es la de compra de semillas, en la que cada año se destinan para este fin Bs.44 adicionales, en promedio. Los coeficientes en otros insumos son también positivos, aunque no estadísticamente representativos: carecen de fuerza debido a que la muestra para cada uno de ellos resulta muy pequeña. Es frecuente que al desagregar el efecto por categorías de interés se reduzca la fuerza de las estimaciones. A pesar de ello, pueden observarse algunos patrones interesantes. Los hogares con beneficiarias mujeres parecen ser los que más gastan en insumos de granja, aunque, para los pesticidas, la diferencia sólo es significativa al nivel del 10 por ciento. Los hogares pobres también parecen gastar menos que los hogares no pobres, posiblemente por las limitaciones del tamaño reducido de su terreno (la parcela cultivada media para los hogares pobres era menor que la de los hogares no pobres en 0.5 hectáreas).

El Modelo 7 del cuadro 8 calcula el impacto del bonosol sobre el uso de la tierra. Las encuestas de MECOVI muestran el área total cultivada en los últimos doce meses de las rondas 2000 a 2001, y no el tamaño total del terreno, que sería la principal barrera a la expansión de la producción. La muestra analiza hogares que cultivan entre 0.01 y 50 hectáreas, eliminando así las parcelas muy grandes y las muy pequeñas (el área cultivada promedio

es de 2.47 hectáreas). Nuevamente, los tamaños de la muestra son pequeños y los resultados carecen de fuerza. Sin embargo, el coeficiente positivo sugiere que los hogares beneficiarios pueden aumentar la extensión de tierras que utilizan (el efecto agregado es de aproximadamente 0.5 hectáreas). El efecto es positivo para los hogares con beneficiarios tanto varones como mujeres, y es significativo al nivel del 10 por ciento para las familias no clasificadas como extremadamente pobres (a pesar de que el efecto total para los extremadamente pobres todavía sigue siendo positivo). Este resultado probablemente se deba a las restricciones en el tamaño de terrenos de los extremadamente pobres que, en promedio, cultivan 1.8 hectáreas, en comparación a las 2.8 hectáreas de otros tipos de hogares.

La cría de animales está registrada por categorías: vacas (incluye toros y terneras), ovejas, cerdos, cabras, llamas (incluye alpacas y vicuñas), pollos (incluye pavos) y conejos (incluye cuyes). El cuadro 9 presenta los efectos del bonosol sobre el número de animales con que cuentan los hogares rurales dedicados a la producción agrícola. Más del 80 por ciento de una muestra de 4,200 hogares rurales dice ser propietario de animales. Al igual que para los gastos agrícolas, los resultados sólo sugieren, y no tienen fuerza estadística para la mayoría de los casos. Sin embargo, el coeficiente obtenido es positivo para la crianza de animales en la mayoría de las especies clasificadas. La propiedad de llamas es superior en 1.3 animales en los hogares de beneficiarios del bonosol, significativa al nivel del 10 por ciento. Al desagregar los hogares por grupos de interés, el efecto del bonosol sobre la propiedad de vacas es amplio y positivo, a pesar de que esta variable no es estadísticamente significativa para los no pobres y los hogares con tierras. El efecto sobre la propiedad de ovejas es grande en los hogares pobres, pero nuevamente insignificante a nivel estadístico, y se registra un aumento significativo de los rebaños de cabras de las familias que poseen tierras. Finalmente, los incrementos en la cría de animales parecen darse predominantemente en los hogares con beneficiarios varones, los cuales tienen aumentos significativos en los rebaños de cabras y de llamas.

Este análisis se repite por regiones geográficas: tierras altas, valles y tierras bajas (los resultados no se incluyen por razones de extensión). Los aumentos en los rebaños de animales según el hábitat parecen razonables.

Por ejemplo, los hogares con beneficiarios tienen mayor cantidad de llamas en las tierras altas. En los valles, los beneficiarios muestran tener más cerdos y cabras. Finalmente, en las tierras bajas los beneficiarios aumentan el número de vacas y pollos.

Tomados en conjunto, los resultados sobre la inversión agrícola, uso de la tierra y propiedad de animales sugieren que los hogares beneficiarios del bonosol están aumentando sus inversiones. Puesto que los hogares son encuestados de seis meses a un año después de haber recibido el bonosol, resulta razonable pensar que para entonces las familias estén recuperando las ganancias de sus inversiones agrícolas. Éstas se recuperan de inmediato en el caso de la cría de vacas, cerdos y pollos que producen más carne, productos lácteos y huevos. Los hogares beneficiarios reciben el bonosol durante la primera mitad del año. Y aunque la estación de cultivo varía según el tipo de cosecha y la región geográfica, el pago del bonosol coincide con la estación principal de cultivo de papas, entre marzo y abril en las tierras altas, y entre junio y julio en los valles. El aumento de inversiones en la producción agrícola puede muy bien, entonces, producir multiplicadores sobre el consumo total de alimentos, tanto directamente, a través del consumo de bienes de producción doméstica, como a través de las mayores ventas y comercialización de las cosechas de origen doméstico.

5. Discusión

Los resultados presentados en este capítulo demuestran que el bonosol generó un incremento importante en el consumo de alimentos en los hogares rurales, equivalente a dos veces el valor del bonosol, y aparentemente provenientes de los efectos multiplicadores de la inversión realizada en actividades agrícolas con los recursos transferidos. Dos resultados principales apoyan la hipótesis de inversión. Primero, el incremento de consumo se concentra en grupos de alimentos producidos en los hogares agrícolas: carne, productos lácteos, huevos, vegetales, cereales y frutas, y no en alimentos procesados. Segundo, el análisis de la inversión agrícola sugiere que los hogares beneficiarios destinan una parte del bono a adquirir animales de granja e insumos de producción agrícola, tales como semillas, fertilizantes, pesticidas, azadones o arados. Aun así, existen varios mecanismos adicionales que podrían explicar el incremento en consumo y que merecen discusión.

El aumento del consumo en las familias que reciben el bonosol en un monto mayor al del valor de la pensión implica la existencia de cambios en los patrones de consumo y de ahorro familiar, aumentos en el ingreso o la productividad, o una combinación de esos factores. Si los hogares tuvieran expectativas de obtener el mismo ingreso por pensiones futuras, podrían aumentar su consumo actual (o sus inversiones) reduciendo sus ahorros y/o prestándose dinero. Sin embargo, considerando la experiencia previa de suspensión de pagos del bonosol y la incertidumbre en que queda la continuidad de este programa de transferencias, es poco probable que los hogares perciban a esta pensión como una fuente de ingreso permanente, lo que tiende a limitar su impacto. Más aún, los mercados de crédito formales son poco utilizados en las áreas rurales[11].

Una hipótesis alternativa considera la posibilidad de que el dinero del bonosol aumente la productividad rural, lo que, a su vez, puede explicar el aumento en el consumo. Los campesinos que tienen un nivel nutricional deficiente estarían usando esos fondos para mejorar su salud y aumentar la ingesta de calorías, necesaria para sostener actividades intensas como el trabajo agrícola (Dasgupta y Ray, 1986). Sin embargo, una buena parte de la literatura empírica sobre las trampas nutricionales de la pobreza rechaza la validez de éstas últimas para los países pobres (Subramanian y Deaton, 1996). Pero los hogares pobres pueden utilizar todo, o parte, del dinero del bonosol para inversiones y ahorro en actividades que rinden beneficios positivos. Para aquellos hogares que no pueden realizar su potencial productivo debido a restricciones de liquidez impuestas por las imperfecciones del mercado de crédito, es posible que tales beneficios sean sustanciales.

[11] En las áreas rurales, el 9.6 por ciento de los hogares reporta haber contraído deudas, en su mayoría informales (1.9 por ciento con garantía prendaría, 0.05 por ciento tarjetas de crédito, 6.3 por ciento informales y 2.1 por ciento de otras fuentes), en comparación al 18.2 por ciento en las áreas urbanas (MECOVI, 1999-2000). Las instituciones de micro-crédito están bien establecidas en Bolivia, principalmente en las áreas urbanas. Navajas et al. (2003) registraban en diciembre de 1998 un total de 415,609 prestamistas de las empresas de micro-finanzas en todo el país, en comparación con 357,980 de los bancos comerciales e instituciones de ahorros.

El incremento del consumo de alimentos de producción doméstica sugiere fuertemente que, a no ser que los hogares beneficiarios se ocupen de redistribuir la producción agrícola (por ejemplo, vendiendo y comercializando menos, y comiendo más), la productividad agrícola está en aumento. Este aumento en la productividad agrícola probablemente se deba a los mayores gastos en insumos de producción agrícola y/o a un uso más intensivo del capital productivo, como la tierra. La evidencia disponible sobre hogares rurales con datos sobre inversiones agrícolas sugiere que los hogares beneficiarios del bonosol efectivamente aumentan sus gastos en insumos de granja, aumentan el uso de la tierra e incrementan sus existencias de ganado. Aunque la manera más obvia de aumentar las inversiones es el uso directo de los fondos del bonosol, es posible que existan también otros mecanismos indirectos.

Por ejemplo, puede ser que en los hogares multi-generacionales ahora se dedique menos dinero a los adultos mayores, dejando a los adultos jóvenes con mayor disponibilidad de fondos y tiempo para invertir en la producción agrícola. Sin embargo, dado que más del 75 por ciento de los varones bolivianos y el 50 por ciento de las mujeres mayores de 60 años continúan trabajando en las áreas rurales (INE, 2003), lo más probable es que el dinero del bonosol juegue un rol directo en el aumento de inversiones agrícolas[12].

6. Conclusión

El ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada dijo que para muchos bolivianos el bonosol podría ser "la mayor suma de dinero que alguna vez van ver; el equivalente a un par de bueyes o una vaca lechera" (The Economist, 1997). La transferencia de capital a una gran cantidad de hogares pobres a través del bonosol se hizo realidad en Bolivia y tuvo importantes consecuencias para elevar el consumo de alimentos en los hogares rurales, empobrecidos y propietarios de tierras. Con un costo total de cerca de US$ 90 millones de dólares anuales en pagos (y solo una fracción de esto a hogares rurales), el bonosol ha logrado aumentar significativamente el consumo de alimentos, no solamente a través del incremento en ingresos, sino también a través de las inversiones productivas en actividades agrícolas del hogar.

[12] Este estudio no se propone marcar las diferencias entre los mecanismos que pueden orientar las decisiones de inversión.

El impacto del bonosol sobre el consumo de alimentos en las áreas rurales es significativo por diversas razones. Para empezar, los hogares rurales son desproporcionadamente pobres en relación a los urbanos y tienen un consumo más bajo de alimentos. Una proporción mayor de hogares rurales tiene miembros en edad elegible, y muchos de estos hogares son multi-generacionales, razón por la que un número mayor de personas, especialmente niños, resulta beneficiado con una entrega de dinero y sus multiplicadores resultantes. Los adultos mayores de las áreas rurales también se mantienen económicamente activos hasta una edad más avanzada, algo que, junto a la presencia de adultos en edad reproductiva, es un probable mecanismo de aumento de la productividad a partir de los pagos que reciben los ancianos. Más importante aún es el hecho de que más del 83 por ciento de los hogares rurales de Bolivia tiene capital productivo en la forma de tierras, particularmente parcelas agrícolas pequeñas y sub-capitalizadas. Bajo estas condiciones, incluso inversiones pequeñas de un valor cercano a los US$ 26 (que es el valor del aumento promedio de gastos destinado a la producción agrícola en los hogares beneficiarios), rinden grandes beneficios a través del aumento de la producción agrícola. Estos resultados son consistentes con la existencia de restricciones de liquidez que impiden que los hogares rurales puedan explotar todos sus recursos productivos.

Aunque no se argumenta que la entrega de transferencias monetarias, como el bonosol, es la mejor forma de fomentar las inversiones productivas, las entregas de dinero a hogares pobres con potencial productivo no aprovechado pueden impulsar la productividad en actividades como la agricultura, la crianza de ganado y la microempresa. Con las ganancias de estas inversiones, los hogares pobres pueden aumentar el consumo más allá del valor del monto original de la transferencia a través de sus efectos multiplicadores. El aumento en el consumo de bienes básicos y las inversiones en capital humano, a su vez, pueden tener consecuencias directas para romper la trampa de la pobreza y elevar el bienestar.

Los programas de transferencia de dinero han probado tener numerosos efectos positivos sobre las familias beneficiarias. Tanto los gobiernos como las instituciones internacionales deberían tener en cuenta los beneficios agregados de las entregas de dinero a los hogares, que utilizan lo que reciben para generar mayores ingresos y un mayor consumo, reduciendo la pobreza de una manera inmediata y efectiva.

Referencias bibliográficas

Aghion, Philippe and Patrick Bolton. *A Theory of Trickle-Development.* (The Review of Economic Studies, 64(2), pp. 151-172, 1997)

Aponte Reyes Ortiz, Guillermo. *"Bonosol: aspectos institucionales y políticos de la aplicación del seguro universal de ancianidad"* en capítulo 3 de este libro (La Paz; Fundación Milenio, 2006).

Banerjee, Abhijit. *Contracting Constraints, Credit Markets and Economic Development.* Mimeo (MIT, 2001).

Banerjee, Abhijit and Andrew F. Newman. *Occupational Choice and the Process of Development.* (The Journal of Political Economy 101(2), pp. 274-298, 1993)

Bertrand, Marianne, Sendhil Mullainathan and Douglas Miller. *Public Policy and Extended Families: Evidence from South Africa.* (Massachusetts Institute of Technology Department of Economics Working Paper Series, Working Paper 01-31.2001).

Case, Anne and Angus Deaton. *Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa.* (Economic Journal, 108(450), pp. 1330-61, 1998).

Carvalho Filho, Irineu Evangelista. *Household Income as a Determinant of Child Labor and School Enrollment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform.* (Mimeo, 2001).

Dasgupta, Partha and Debraj Ray. *Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Policy.* (The Economic Journal Vol 97 No. 385, pp. 177-188, March 1987).

Dasgupta, Partha and Debraj Ray. *Inequality as a Determinant of Malnutrition and Unemployment: Theory.* (The Economic Journal Vol 96 No. 384, pp. 1011-1034, December 1986).

Duflo, Esther. *Grandmothers and Granddaughters: Old Age Pension and Intra-household Allocation in South Africa.* (World Bank Economic Review Vol.17 issue 1, pp. 1-25, 2003).

Economist. Bolivia. *An example in the Andes.* (The Economist Magazine, August 9, 1997).

Edmonds, Eric, Kristin Mammen and Douglas Miller. *Rearranging the Family? Household Composition Responses to Large Pension Receipts.* Mimeo. (University of California at Davis, 2001).

Escobar, Federico and Osvaldo Nina. *Pension Reform in Bolivia: A Review of Approach and Experience.* (La Paz; Grupo Integral Study Nº GI-E6, June 2004)

Friedman, Milton. *A Theory of the Consumption Function. Princeton N.J.* (Princeton University Press, 1957).

Grey-Molina George, Ernesto Perez de Rada and Ernest Yanez. *La Economia Politica de Reformas Institucionales en Bolivia. Documento de Trabajo R-350.* (Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Jefe Economista, Latin American Research Network, Red de Centros de Investigación, March 1999).

Helpage.org. *The bonosol: making a difference.* (Press release helpage.org/news/bonosol, 2003).

Instituto Nacional de Estadistica (INE). *Situacion Sociodemográfica de la Población Adulto Mayor.* (La Paz; 2003).

Instituto Nacional de Estadística, *Geografía e Informática* (INEGI). www.inegi.gob.mx (2005).

Library of Congress. Land Tenure. http://countrystudies.us/bolivia/52.htm Bolivia Country Study.

Lloyd-Ellis, Huw and Dan Bernhardt. *Enterprise, Inequality and Economic Development.* 67, pp. 147-168. (The Review of Economic Studies, 2000)

Molina Fernando. *Biografía del bonosol en capítulo 2 de este libro.* (La Paz; Fundación Milenio, 2006).

O'omen, Tom,. *"La Problematica de la Reforma Agraria y Tenencia de la Tierra."* in Mario Arrieta Abdalla (compiler) *Tenencia Actual de la Tierra en Bolivia.* (La Paz; ILDIS, 1993)

Pitt, Mark M., Mark R. Rosenzweig, MD. Nazmul Hassan. *Productivity, Health and Inequality in the Intrahousehold Distribution of Food in Low-Income Countries.* Vol 80, No. 5., pp. 1139-1156. (The American Economic Review, December 1990)

Ravallion, Martin. *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options.* (CPRC working paper Nº 26, 2003).

Sadoulet, Elisabeth, Alain de Janvry and Benjamin Davis. *Cash Transfer Programs with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico.* (World Development Vol. 29 No. 6, pp. 1043-1056, 2001).

Sahn, David and Harold Alderman. *The effect of Food Subsidies on Labor Supply in Sri Lanka.* (Economic Development and Cultural Change 45(1), 1996).

von Gersdorff. *The Bolivian Pension Reform Innovative Solutions to Common Problems.* Mimeo. (The World Bank, 1997).

Subramanian, Shankar and Angus Deaton. *The Demand for Food and Calories.* (The Journal of Political Economy Vol. 104, No. 1, pp. 133-162, February 1996).

United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN). www.unpan.org, 2005.

World Bank. *World Development Indicators (Database) - Global Development Finance.* (Washington, DC, 2002).

ANEXOS

CUADRO 1
CRONOGRAMA DE PAGOS DEL BONOSOL

Año	Valor del bonosol	Fecha de pago	Encuesta	Levantamiento de datos	Hogares	Individuos	Notas
1999	0	NA	MECOVI	Nov-Dic	3,247	13,031	Bonosol suspendido - MECOVI sin tratamiento
2000	0	NA	MECOVI	Nov-Dic	4,994	20,815	Bonosol suspendido - MECOVI sin tratamiento
2001	US$ 120 (Bs. 820)	Fines de diciembre (2000) a abril (2001)	MECOVI	Nov-Dic	5,999	25,166	Pagos Bolivida comienzan el 20 de diciembre de 2000, corresponde a dos pagos de US$ 60 por 1998 y 1999.
2002	US$ 120 (Bs. 840)	Fines de diciembre (2000) a junio (2001)	MECOVI	Nov- Dic	5,746	24,933	Pagos Bolivida comienzan el 20 de diciembre de 2000, corresponde a dos pagos de US$ 60 por 2000 y 2001.

Notas: Encuestas MECOVI 1999-2002, Instituto Nacional de Estadistica (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 2
COMPARACIÓN DE DATOS RURAL-URBANOS

	RURAL		URBANO		Estadístico T
	Media N=5844	SD	Media N=10448	SD	de diferencia de medias
Consumo					
Consumo de alimentos por persona	140.44	2.86	210.74	1.94	-20.24
Consumo de alimentos producidos en el hogar per capita	38.13	1.49	9.04	0.39	18.91
Consumo no alimenticio per cápita	52.62	4.60	179.05	15.39	-7.87
Características del hogar					
Elegibles al bonosol HH =1	0.24	0.01	0.14	0.004	12.33
Edad del miembro mayor del hogar	51.81	0.32	45.78	0.19	16.32
Años de educación del miembro mayor	3.74	0.08	8.18	0.08	-37.42
Mujeres mayores en el hogar	0.43	0.01	0.44	0.00	-1.07
Hablante de lengua nativa mayor del hogar	0.72	0.01	0.35	0.01	21.08
Edad del jefe de hogar	46.49	0.29	43.88	0.18	7.68
Años de educación del jefe de hogar	4.55	0.08	8.62	0.08	-35.16
Mujer jefe de hogar	0.04	0.003	0.04	0.002	-0.43
Jefe de hogar hablante de lengua	0.71	0.01	0.34	0.01	21.05
Tamaño del hogar	5.20	0.10	3.68	0.02	15.51
Proporción de hombres entre 0-5 años de edad	0.08	0.002	0.07	0.001	4.88
Proporción de hombres entre 6-17 años de edad	0.13	0.002	0.12	0.002	3.84
Proporción de hombres entre 18-49 años de edad	0.18	0.003	0.22	0.002	-10.09
Proporción de hombres entre 50+ años de edad	0.11	0.003	0.08	0.002	10.37
Proporción de mujeres entre 0-5 años de edad	0.07	0.002	0.06	0.001	5.37
Proporción de mujeres entre 6-17 años de edad	0.13	0.002	0.12	0.002	1.61
Proporción de mujeres entre 18-49 años de edad	0.17	0.002	0.24	0.002	-20.38
Proporción de mujeres entre 50+ años de edad	0.12	0.004	0.10	0.002	5.86
Recursos del hogar seleccionados					
Deuda = 1	0.09	0.01	0.18	0.01	-7.78
Radio = 1	0.55	0.01	0.75	0.01	-17.78
Cocina =1	0.57	0.01	0.88	0.005	-25.83
TV = 1	0.25	0.01	0.84	0.01	-47.11
Refrigerador = 1	0.23	0.01	0.57	0.01	-25.42
VHS = 1	0.03	0.003	0.22	0.01	-27.02
Automóvil = 1	0.02	0.003	0.11	0.00	-16.17
Paredes de adobe = 1	0.75	0.01	0.45	0.01	15.72
Techo de calamina = 1	0.44	0.02	0.55	0.01	-5.89
Techo de paja o barro = 1	0.43	0.01	0.03	0.004	26.43
Piso de tierra = 1	0.70	0.01	0.13	0.01	42.11
Agua corriente dentro de la vivienda = 1	0.06	0.005	0.38	0.01	-31.91
Agua corriente fuera de la vivienda = 1	0.38	0.01	0.50	0.01	-7.82
Baño o = 1	0.46	0.01	0.82	0.01	-22.64
Electricidad =1	0.37	0.01	0.92	0.004	-35.75
Teléfono = 1	0.02	0.003	0.34	0.01	-33.89

Notas: desviación Standard SD ajustada por su cercanía a la unidad primeria de muestreo. El tamaño del hogar calcula que los niños de 12 años o menos son equivalentes a 0.5 adultos. La muestra incluye todos los hogares en los que el miembro mayor tiene 18 años o más. Deuda calculada en base a la submuestra de 1999 y 2000.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 3

CONSUMO DE ALIMENTOS – ESPECIFICACIONES

LA VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR MENSUAL DEL CONSUMO DE ALIMENTOS DEL HOGAR (BS.) POR 1 US$ = 6 BS.

	Dif in Dif RD		Regresión Discontinua (RD)			Falsos Experimentos		
	Modelo 1 Edad Lineal	Modelo 2 Edad Parametrizada	Modelo 3 Muestra completa en edad	Modelo 4 Rango de 20 años en edad	Modelo 5 Rango de 10 años	Modelo 6 RD Año falseado	Modelo 7 DDRD Año falseado	Modelo 8 DDRD Edad falseada
Eligible*TREATMENT	65.40**	68.76**	44.08*	85.36*	119.45+			
	(17.44)	(17.85)	(20.44)	(43.40)	(63.63)			
Eligible	-11.55	9.85				15.16	40.70	
	(18.63)	(77.44)				(27.46)	(34.60)	
Eligible*FALSE TREATMENT (Año 2000)							-42.65	
							(30.38)	
FALSE Eligible (age>=46) * TREATMENT								-4.18
								(14.90)
FALSE Eligible (age>=46)								-6.53
								(17.98)
Tamaño del hogar	115.90**	115.86**	117.85**	120.48**	120.40**	113.21**	113.21**	116.26**
	(3.21)	(3.21)	(3.92)	(5.45)	(7.05)	(4.44)	(4.43)	(3.90)
Control de año	Sí (3)	Sí (3)	Sí (1)	Sí (1)	Sí (1)	Sí (1)	Sí (1)	Sí (3)
3 Controles de edad (lineal, cuadrática, cúbica)	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
71 comodines de edad	No	Sí	No	No	No	No	No	No
Intersección	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	14695	14695	8990	2237	1182	5705	5705	11917
R-cuadrada	0.48	0.48	0.49	0.58	0.57	0.45	0.46	0.44
Promedio de la Var. Dep.	679.05	679.05	636.59	662.03	656.74	745.96	745.96	676.71

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra consiste de todos los hogares con miembro mayor de 18 años de edad o más. El 4% de consumo de alimentos de los extremos ha sido excluido. El consumo está deflactado a precios de 1999 (la tasa promedio de cambio es de 1US Dollar = 6 Bolivianos). Controles de edad por la edad del miembro mayor del hogar. Modelo os 1 y 2: Regresión discontinua (RD) sobre 4 rondas de datos (2 sin tratamiento y 2 con tratamiento). Modelo 3 a 5: RD en periodo de tratamiento sobre todo el rango de edades (Modelo 3), rango de edad de 20 Años alrededor del umbral de elegibilidad (Modelo 4) y rango de 10 Años de edad alrededor del umbral de elegibilidad (Modelo o 5). Modelo 6: RD sobre todo el rango de edades en periodo sin tratamiento (1999 y 2000). Modelo 7: RD con falsa asignación de elegibilidad de tratamiento a los hogares elegibles en un año sin bonosol (2000). Modelo o 8: RD con falsa asignación de edad a un grupo arbitrariamente seleccionado (46 y más años de edad), de una muestra de hogares con el miembro mayor de 65 años o menos.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 4

CONSUMO DE ALIMENTOS

LA VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR MENSUAL DEL CONSUMO DE ALIMENTOS

(Bs.)

	Modelo 1	Modelo 2 Mujer	Modelo 3 Rural	Modelo 4 Pobre	Modelo 5 Tierra
Eligible*TREATMENT	73.99**	107.64**	17.11	56.47*	35.56
	(19.99)	(27.55)	(23.89)	(23.07)	(24.60)
Eligible*TREATMENT*mujer		-60.56+			
		(34.27)			
Eligible*TREATMENT*rural			128.71**		
			(37.86)		
Eligible*TREATMENT*pobre				70.15+	
				(37.60)	
Eligible*TREATMENT*tierra					85.35*
					(35.99)
Eligible dummy and interactions	Si	Si	Si	Si	Si
16 Controles a nivel de hogar	Si	Si	Si	Si	Si
8 Controles regionales	Si	Si	Si	Si	Si
3 Controles de periodo	Si	Si	Si	Si	Si
55 comodines de edad (dummies)	Si	Si	Si	Si	Si
Término adicional de interacción	No	No	No	Si	Si
Intersección	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	11614	11614	11614	11614	11614
R-cuadrado	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49
Test F test: TREATMENT = 65.2	0.19	0.52	6.59	3.57	3.58
Prob > F	0.66	0.47	0.01	0.06	0.06
Y	733.77	733.77	733.77	733.77	733.77

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 1% extreme en consumo de alimentos ha sido excluido. Modelo 2: Mujer beneficiaria. Modelo 3: hogar rural. Modelo 4: hogar pobre (suelo de la vivienda de tierra y sin baño). Modelo 5: Hogar con acceso a tierra agrícola. Modelo 6: número de miembros del hogar por grupos de edad. Todas las regresiones incluyen una variable binaria de elegibilidad para el bonosol (66 años o más) y controles por tamaño del hogar (niños <=12 años = 0.5 adultos), indicadores de ruralidad, educación, género y etnicidad (idioma) del miembro mayor del hogar, educación del jefe de hogar, 7 términos de composición de edad y sexo del hogar, 3 bienes duraderos, 8 controles regionales y 3 comodines de edad (dummies). Todas las regresiones incluyen un juego complete de variables para la edad del miembro mayor del hogar. Los términos de interacción adicionales son: modelo 3 - indicador de pobreza; modelo 4 – indicador de propiedad de tierra; modelo 5 – 3 variables por el número de miembros del hogar por categorías de edad.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 5

CONSUMO DE PRODUCCIÓN DOMÉSTICA
LA VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR MENSUAL DEL CONSUMO DE ALIMENTOS PRODUCIDOS EN EL HOGAR
(Bs.)

	Modelo 1	Modelo 2 Mujer	Modelo 3 Rural	Modelo 4 Pobre	Modelo 5 Tierra
Eligible*TREATMENT	23.83*	37.26*	-3.74	16.14	-10.60
	(10.41)	(15.90)	(8.58)	(11.85)	(9.62)
Eligible*TREATMENT*mujer		-24.06			
		(19.54)			
Eligible*TREATMENT*rural			63.02**		
			(22.65)		
Eligible*TREATMENT*pobre				33.48	
				(21.83)	
Eligible*TREATMENT*tierra					77.44**
					(19.76)
Comodín de elegibilidad e interacciones	Si	Si	Si	Si	Si
16 Controles de hogar	Si	Si	Si	Si	Si
8 Controles regionales	Si	Si	Si	Si	Si
3 Controles de periodo	Si	Si	Si	Si	Si
55 comodines de edad	Si	Si	Si	Si	Si
Término adicional de interacción	No	No	No	Si	Si
Intersección	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	11614	11614	11614	11614	11614
R-cuadrada	0.34	0.34	0.34	0.34	0.35
Test F: TREATMENT=65.2	15.80	16.75	0.08	0.66	0.01
Prob> F	0.00	0.00	0.78	0.42	0.93
Promedio de la Var Dep	106.51	106.51	106.51	106.51	106.51

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 1% extreme en consumo de alimentos ha sido excluido. Modelo 2: Mujer beneficiaria. Modelo 3: hogar rural. Modelo 4: hogar pobre (suelo de la vivienda de tierra y sin baño). Modelo 5: Hogar con acceso a tierra agrícola. Modelo 6: número de miembros del hogar por grupos de edad. Todas las regresiones incluyen los controles listados en el cuadro 4.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 6

CONSUMO DE ALIMENTOS POR TIPO
LA VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR DEL CONSUMO MENSUAL DE ALIMENTOS POR GRUPO DE ALIMENTOS

(Bs.)

	Modelo 1 Cereales	Modelo 2 Carne	Modelo 3 Aceites	Modelo 4 Lacteos	Modelo 5 Veget.	Modelo 6 Fruta	Modelo 7 Azúcar	Modelo 8 Otros
Regresión base								
Eligible*TREATMENT	12.30*	25.94**	1.32	16.39**	7.18	5.46+	2.69	3.19
	(4.86)	(9.26)	(1.40)	(4.95)	(4.41)	(2.98)	(1.69)	(3.29)
Beneficiaria mujer								
Eligible*TREATMENT	14.11*	45.75**	1.39	25.03**	7.45	10.64**	4.10*	1.23
	(6.73)	(13.43)	(1.90)	(6.76)	(6.45)	(3.38)	(1.91)	(4.46)
Eligible*TREATMENT*mujer	-3.14	-35.65*	-0.11	-15.57+	-0.36	-9.55+	-2.52	3.56
	(7.98)	(16.91)	(2.22)	(8.49)	(7.59)	(5.10)	(2.43)	(5.45)
Beneficiario rural								
Eligible*TREATMENT	1.16	6.72	-0.14	6.16	-0.52	0.71	2.34	-0.81
	(4.87)	(11.09)	(1.59)	(6.03)	(5.05)	(4.24)	(1.84)	(3.25)
Eligible*TREATMENT*rural	25.03**	42.76*	3.48	23.69*	17.19*	11.33*	0.80	8.77
	(9.00)	(18.02)	(2.34)	(9.34)	(8.27)	(5.64)	(2.87)	(5.94)
Beneficiario pobre								
Eligible*TREATMENT	9.98+	20.50*	0.49	14.18*	4.84	3.63	1.98	3.25
	(5.70)	(10.40)	(1.54)	(5.77)	(5.08)	(3.68)	(1.70)	(4.00)
Eligible*TREATMENT*pobre	9.32	20.40	3.32	9.27	9.95	7.92	2.37	-0.37
	(9.33)	(18.34)	(2.42)	(8.83)	(8.17)	(4.85)	(3.33)	(5.41)
Beneficiario con tierra								
Eligible*TREATMENT	2.75	15.25	-0.47	9.12	0.58	2.56	4.15+	0.37
	(4.97)	(11.55)	(1.62)	(6.34)	(5.15)	(4.16)	(2.26)	(2.66)
Eligible*TREATMENT*tierra	21.19*	23.94	4.01+	15.80+	14.77+	6.14	-3.26	6.62
	(8.82)	(17.22)	(2.13)	(8.61)	(7.90)	(5.10)	(2.64)	(6.39)
16 Controles de hogar	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
8 Controles regionales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
3 Controles de periodo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
55 Comodines de edad	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Intersección	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	11614	11614	11614	11614	11614	11614	11614	11614
R-cuadrada (base)	0.41	0.32	0.18	0.25	0.23	0.23	0.16	0.12
Promedio de la Var. Dep.	167.75	217.47	29.63	88.87	131.93	55.63	34.51	44.64

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 1% extreme en consumo de alimentos ha sido excluido. Solamente se reporta la interacción con tratamiento (bonosol) y todos los modelos incluyen un juego completo de controles referidos en el cuadro 4. Modelo 1 Cereales: trigo, maíz, quinua, harinas. Modelo 2 Carne: pollo, vacuna, cerdo, llama, conejo, pescado, carnes procesadas. Modelo 3 Aceite: aceite y mantequilla. Modelo 4 Lácteos: leche, queso, huevos. Modelo 5 Vegetales: cebolla, tomate, zanahoria, arvejas, habas, lechuga, otras. Modelo 6 Frutas: bananas, manzanas, cítricos, papaya, otras. Modelo 7 Azúcar: azúcar, mermelada, miel, bebidas endulzadas. Modelo 8 Otros: café, te, cocoa, coca, especies.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 7

CONSUMO DE ALIMENTOS PRODUCIDOS EN EL HOGAR POR TIPO
LA VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR MENSUAL DEL CONSUMO DE ALIMENTOS PRODUCIDOS EN EL HOGAR POR GRUPO DE ALIMENTOS

(Bs.)

	Modelo 1 Cereales	Modelo 2 Carne	Modelo 3 Aceites	Modelo 4 Lacteos	Modelo 5 Veget.	Modelo 6 Fruta	Modelo 7 Azúcar	Modelo 8 Otros
Regresión base								
Eligible*TREATMENT	1.04	13.47*	0.54	8.80*	-0.73	0.59	-0.12	2.02
	(3.29)	(5.58)	(0.41)	(3.45)	(2.96)	(1.55)	(0.40)	(2.01)
Beneficiaria mujer								
Eligible*TREATMENT	1.39	26.87**	0.34	9.76*	0.71	2.18	-0.17	-0.97
	(4.22)	(10.04)	(0.72)	(4.84)	(4.37)	(1.94)	(0.61)	(1.40)
Eligible*TREATMENT*mujer	-0.60	-24.13*	0.40	-1.67	-2.49	-2.96	0.11	5.41
	(5.39)	(11.63)	(0.75)	(6.09)	(5.24)	(2.84)	(0.69)	(3.31)
Beneficiario rural								
Eligible*TREATMENT	-3.57	1.40	-0.00	1.04	-4.39+	0.07	-0.45	-0.48
	(2.91)	(4.37)	(0.49)	(3.07)	(2.39)	(1.40)	(0.54)	(1.09)
Eligible*TREATMENT*rural	10.90+	27.38*	1.20	17.90*	7.91	1.84	0.84	5.24
	(6.24)	(12.65)	(0.83)	(7.20)	(6.02)	(3.44)	(0.73)	(3.83)
Beneficiario pobre								
Eligible*TREATMENT	-1.46	9.78+	0.48	7.36*	-0.69	-0.73	-0.29	2.59
	(3.83)	(5.81)	(0.47)	(3.74)	(3.26)	(1.93)	(0.48)	(2.58)
Eligible*TREATMENT*pobre	10.51	15.07	0.29	6.19	0.72	5.85*	0.68	-2.01
	(6.71)	(13.76)	(0.70)	(7.68)	(6.13)	(2.65)	(0.54)	(2.72)
Beneficiario con tierra								
Eligible*TREATMENT	-6.54*	0.56	0.20	1.54	-7.69**	-0.84	-0.09	-0.58
	(3.14)	(4.78)	(0.55)	(3.32)	(2.24)	(1.37)	(0.52)	(0.98)
Eligible*TREATMENT*tierra	16.75**	28.95*	0.74	16.29*	16.06**	3.08	-0.08	5.96
	(5.83)	(11.70)	(0.76)	(6.56)	(5.52)	(2.98)	(0.71)	(4.32)
16 Controles de hogar	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
8 Controles regionales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
3 Controles de periodo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
55 Comodines de edad	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Intersección	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	11614	11614	11614	11614	11614	11614	11614	11614
R-cuadrada (base)	0.19	0.19	0.02	0.17	0.13	0.13	0.02	0.02
Promedio de la Var. Dep.	25.10	30.40	1.31	17.91	24.74	7.67	1.66	3.28

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 1% extreme en consumo de alimentos ha sido excluido. Solamente se reporta la interacción con tratamiento (bonosol) y todos los modelos incluyen un juego completo de controles referidos en el cuadro 4. Modelo 1 Cereales: trigo, maíz, quinua, harinas. Modelo 2 Carne: pollo, vacuna, cerdo, llama, conejo, pescado, carnes procesadas. Modelo 3 Aceite: aceite y mantequilla. Modelo 4 Lácteos: leche, queso, huevos. Modelo 5 Vegetales: cebolla, tomate, zanahoria, arvejas, habas, lechuga, otras. Modelo 6 Frutas: bananas, manzanas, cítricos, papaya, otras. Modelo 7 Azúcar: azúcar, mermelada, miel, bebidas endulzadas. Modelo 8 Otros: café, te, cocoa, coca, especies.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 8

GASTOS Y VENTAS DE GRANJA
VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR ANNUAL DE GASTOS Y VENTAS AGRÍCOLAS
(Bs.)

	Modelo 1 Total agrícola	Modelo 2 Semillas	Modelo 3 Fertilizantes	Modelo 4 Pesticidas	Modelo 5 Alimentos para animales	Modelo 6 Alquiler de herramientas	Modelo 7 Tierra cultivada (hectareas)
Regresión base							
Eligible*TREATMENT	159.08+	44.35*	16.21	14.10	6.23	2.66	0.49
	(87.38)	(19.68)	(19.15)	(10.46)	(15.79)	(1.99)	(0.36)
Beneficiaria mujer							
Eligible*TREATMENT	119.92	20.56	-1.55	-3.38	-10.01	0.28	0.29
	(115.89)	(26.18)	(27.86)	(11.60)	(21.84)	(2.88)	(0.48)
Eligible*TREATMENT*							
Mujer	80.93	44.76	34.62	35.37+	31.28	4.71	0.43
	(157.70)	(34.94)	(35.04)	(18.05)	(30.32)	(3.76)	(0.49)
Beneficiario pobre							
Eligible*TREATMENT	229.16+	60.19*	11.23	13.81	13.54	5.49*	0.81+
	(120.70)	(27.49)	(26.65)	(12.99)	(22.64)	(2.62)	(0.48)
Eligible*TREATMENT*pobre	-158.72	-35.41	10.79	0.17	-16.95	-6.57+	-0.69
	(148.07)	(31.36)	(33.07)	(13.66)	(25.91)	(3.62)	(0.53)
16 Controles de hogar	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
8 Controles regionales	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
3 Controles de periodo	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
55 comodines de edad	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Intersección	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	3310	3310	3310	3310	3310	3310	3464
R-cuadrada	0.18	0.10	0.10	0.10	0.09	0.07	0.25
Promedio de la Var. Dep.	751.20	110.62	111.75	49.93	67.66	7.06	2.47

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra para los modelos 1 a 6 está limitada a los hogares que reportaron producción agrícola y excluye el 2% de los los extremos de gastos agrícolas. La muestra para el modelo 7 excluye áreas cultivadas de menos de 0.01 hectáreas y mayores a 50 hectáreas. Por lo demás, la muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 1% extremo en consumo de alimentos ha sido excluido. Solamente se reporta la interacción con tratamiento (bonosol) y todos los modelos incluyen un juego completo de controles referidos en el cuadro 4. Modelo 1: Gastos totales de granja: semillas, fertilizantes, trabajo contratado, transporte, pesticidas, alimentos balanceados, servicios veterinarios y otros. La muestra para el modelo 7 excluye áreas cultivadas de menos de 0.01 hectáreas y mayores a 50 hectáreas.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 9

PROPIEDAD DE ANIMALES
VARIABLE DEPENDIENTE ES EL NÚMERO DE ANIMALES

	Modelo 1 Vacas	Modelo 2 Ovejas	Modelo 3 Cerdos	Modelo 4 Cabras	Modelo 5 Llamas	Modelo 6 Pollos
Regresión base						
Eligible*TREATMENT	0.85	1.02	-0.26	0.32	1.33+	2.04
	(2.46)	(2.54)	(0.48)	(1.24)	(0.78)	(1.58)
Beneficiaria mujer						
Eligible*TREATMENT	2.88	3.18	-0.63	2.61+	2.62+	1.71
	(3.43)	(3.11)	(0.72)	(1.41)	(1.38)	(2.15)
Eligible*TREATMENT*mujer	-3.77	-4.10	0.74	-4.39+	-2.31	0.70
	(4.35)	(4.72)	(0.82)	(2.43)	(1.82)	(2.56)
Beneficiario pobre						
Eligible*TREATMENT	4.05	-1.11	0.03	1.46	1.13	2.08
	(3.73)	(3.03)	(0.74)	(1.59)	(1.07)	(2.24)
Eligible*TREATMENT*pobre	-6.98+	4.63	-0.62	-2.50	0.43	-0.07
	(4.11)	(4.06)	(0.85)	(2.42)	(1.70)	(2.45)
Beneficiario con tierra						
Eligible*TREATMENT	10.65	0.98	0.00	4.13*	1.13	-0.64
	(9.27)	(3.49)	(1.55)	(2.09)	(2.52)	(3.19)
Eligible*TREATMENT*tierra	-10.97	0.09	-0.38	-4.29+	0.01	3.07
	(9.76)	(4.36)	(1.55)	(2.54)	(2.75)	(3.30)
16 Controles de hogar	Si	Si	Si	Si	Si	Si
8 Controles regionales	Si	Si	Si	Si	Si	Si
3 Controles de periodo	Si	Si	Si	Si	Si	Si
55 comodines de edad	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Intersección	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Observaciones	4232	4232	4232	4232	4232	4232
R-cuadrada	0.16	0.24	0.21	0.19	0.16	0.37
Promedio de la Var. Dep.	8.59	14.78	2.90	4.05	2.49	13.29

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra para los modelos 1 a 6 está limitada a los hogares que reportaron producción agrícola. Por lo demás, la muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 1% extremo en consumo de alimentos ha sido excluido. Solamente se reporta la interacción con tratamiento (bonosol) y todos los modelos incluyen un juego completo de controles referidos en el cuadro 4.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

CUADRO 10

CONSUMO NO-ALIMENTARIO
VARIABLE DEPENDIENTE ES EL VALOR MENSUAL DE CONSUMO NO-ALIMENTARIO EN EL HOGAR

(Bs.)

	Modelo 1 Consumo no alimentario	Modelo 2 Médico visitas a doctor	Modelo 3 Médico medicina	Modelo 4 Médico hospitalización	Modelo 5 Transferencias	Modelo 6 Tabaco	Modelo 7 Alcohol
Regresión base							
Eligible*TREATMENT	48.94*	3.81**	3.89**	1.01	-3.82	0.78	2.01
	(24.46)	(1.44)	(1.48)	(0.83)	(3.59)	(0.51)	(1.29)
Beneficiaria mujer							
Eligible*TREATMENT	102.20**	2.41	6.16**	0.32	-5.51	1.42+	1.82
	(34.61)	(1.59)	(2.12)	(1.16)	(5.53)	(0.83)	(1.86)
Eligible*TREATMENT*mujer	-96.75*	2.48	-4.08	1.25	2.89	-1.14	0.36
	(37.66)	(2.27)	(2.68)	(1.70)	(6.31)	(0.92)	(2.32)
Beneficiario rural							
Eligible*TREATMENT	64.31+	4.34*	4.05+	1.27	1.12	1.09+	3.79*
	(35.93)	(2.18)	(2.10)	(1.25)	(4.85)	(0.63)	(1.82)
Eligible*TREATMENT*rural	-34.15	-0.87	0.27	-0.29	-11.40+	-0.67	-4.54*
	(34.47)	(2.28)	(2.58)	(1.62)	(6.17)	(0.94)	(2.14)
Beneficiario pobre							
Eligible*TREATMENT	58.01*	4.65**	4.45*	1.17	-3.52	0.60	2.73+
	(29.28)	(1.79)	(1.83)	(1.05)	(4.39)	(0.62)	(1.56)
Eligible*TREATMENT*pobre	-37.25	-3.17+	-1.83	-0.41	-1.11	0.85	-3.06+
	(27.07)	(1.79)	(2.09)	(1.11)	(5.29)	(0.73)	(1.83)
Beneficiario con tierra							
Eligible*TREATMENT	55.72	4.61*	4.71*	1.12	-0.52	1.13+	4.43*
	(35.42)	(2.11)	(2.09)	(1.19)	(4.33)	(0.64)	(1.81)
Eligible*TREATMENT*tierra	-15.39	-1.87	-2.10	-0.30	-7.00	-0.78	-5.27*
	(37.01)	(2.37)	(2.48)	(1.52)	(6.38)	(0.92)	(2.17)
Observaciones	11423	11423	11423	11423	11423	11423	11423
R-cuadrada	0.29	0.05	0.08	0.02	0.04	0.10	0.12
Promedio de la Var. Dep.	366.11	7.67	11.74	2.50	12.89	2.72	13.75

Notas: Regresión lineal. Errores standard robustos agrupados en torno a la unidad primaria de muestreo en paréntesis (+ significante al 10%; * significante al 5%; ** significante al 1%). La muestra consiste de todos los hogares con el miembro mayor entre los 35 y los 90 años de edad y excluye a los hogares con más de un miembro elegible para el bonosol. El 0.25% extremo en consumo no alimenticio ha sido excluido en cada categoría. Solamente se reportan términos de interacción. Todos los modelos incluyen el juego completo de interacciones y controles listados en el cuadro 4. Modelo 1 de Consumo no alimenticio: objetos de limpieza, transporte, gastos de entretenimiento, servicio doméstico, transferencias, combustibles, comunicaciones, vestimenta, salud, mobiliario, joyas, juguetes, reparación de vehículos, servicio de deuda y misceláneas.

Fuente de datos: Encuestas MECOVI 1999-2002 (INE). Las estimaciones del autor no pueden considerarse datos oficiales.

Capítulo V

PROTEGER Y MEJORAR LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA DE LOS ADULTOS MAYORES: EL ROL DEL BONOSOL EN LA PAZ*

Emmeline Skinner**

* Esta investigación fue financiada por un premio estudiantil de ESRC CASE (Beca PTA-033-2002-00055) en asociación con HelpAge International. El trabajo del campo fue financiado por becas del Royal Geographical Society (Slawson Award), Royal Society (Dudley Stamp Memorial Award) y del Society for Latin American Studies.

** Obtuvo un MPhil en Política y Economía de Latinoamérica del St. Antony's College, Oxford University y es actualmente estudiante del doctorado en el Departmento de Geografía de University College London.

Traducción de Myrtha Fernández (myrthaf@yahoo.com).

Introducción

Este capítulo analiza el rol que cumple el bonosol para reforzar los medios de subsistencia de los adultos mayores en las áreas urbanas pobres de Bolivia. A partir del enfoque de medios sostenibles de subsistencia, examina la forma en que el bonosol puede ser utilizado para preservar las estrategias de subsistencia de las personas de la tercera edad, no sólo permitiéndoles mantener su propio bienestar, sino también dándoles la oportunidad de seguir contribuyendo al de sus familias y hogares. El texto explora cómo los adultos mayores, tanto por su experiencia como por su sentido de obligación hacia las generaciones jóvenes, actúan con prudencia al recibir partidas de dinero y las utilizan de un modo tal que sus beneficios con frecuencia se multiplican más allá del valor de un pago único para garantizar su sustento, así como el de otras generaciones. Por lo tanto, este texto también analiza el impacto más amplio del bonosol en el desarrollo, tanto al proteger a los ancianos de la pobreza como al ofrecer un medio efectivo para llegar a los hogares pobres. También examina los efectos políticos y sociales del bonosol, que eleva el perfil de las personas de la tercera edad en Bolivia y fortalece su condición ciudadana, incentivándolas a obtener documentación, a informarse sobre sus derechos y, consecuentemente, a participar más plenamente de la sociedad. Asimismo, explora el rol del bonosol en el reforzamiento de la justicia social, al reconocer el derecho de los adultos mayores a un ingreso básico que les permita conservar su dignidad, así como al reconocer sus contribuciones del pasado y su potencial para seguir contribuyendo en el futuro. El texto sostiene que, así como el bonosol ha tenido muchos efectos positivos, asegurando algún ingreso a la gente pobre en su ancianidad y estimulándola a la participación social, no es suficiente para enfrentar problemas críticos como la pobreza, la desigualdad y la exclusión en la ancianidad. Finalmente, concluye que en los países en desarrollo como Bolivia, en los que la informalidad laboral es alta y sólo una minoría puede aportar a cuentas privadas de pensiones, un esquema adecuado de protección social debería tener como principal sostén un sistema universal no contributivo de pensiones, en lugar de simbólicos programas complementarios como el bonosol, sin presupuesto fijo ni sustentabilidad a largo plazo.

El propósito de este capítulo es examinar el impacto del bonosol sobre el nivel de vida y el bienestar de las personas de la tercera edad yendo más allá de las estadísticas y escuchando las voces de los propios ancianos. Se basa en datos cualitativos acumulados en entrevistas y grupos focales en las áreas urbanas pobres de La Paz con el fin de analizar el impacto del bonosol en las vidas de los ancianos pobres, tanto a nivel individual como colectivo, así como las diversas formas en que éste es usado para sostener sus estrategias de subsistencia, convirtiéndolo de una fuente única de capital financiero en una amplia gama de activos y recursos más duraderos y de mucho mayor impacto. El texto comienza analizando las fuertes justificaciones prácticas y sociales de las entregas de dinero a los adultos mayores y prosigue examinando la amplia variedad de formas en que se usa el bonosol; finalmente, considera algunos de los problemas de diseño e implementación del bonosol, así como la forma de transformarlo en un instrumento más efectivo de apoyo a los ancianos pobres y de reducción de la pobreza en general.

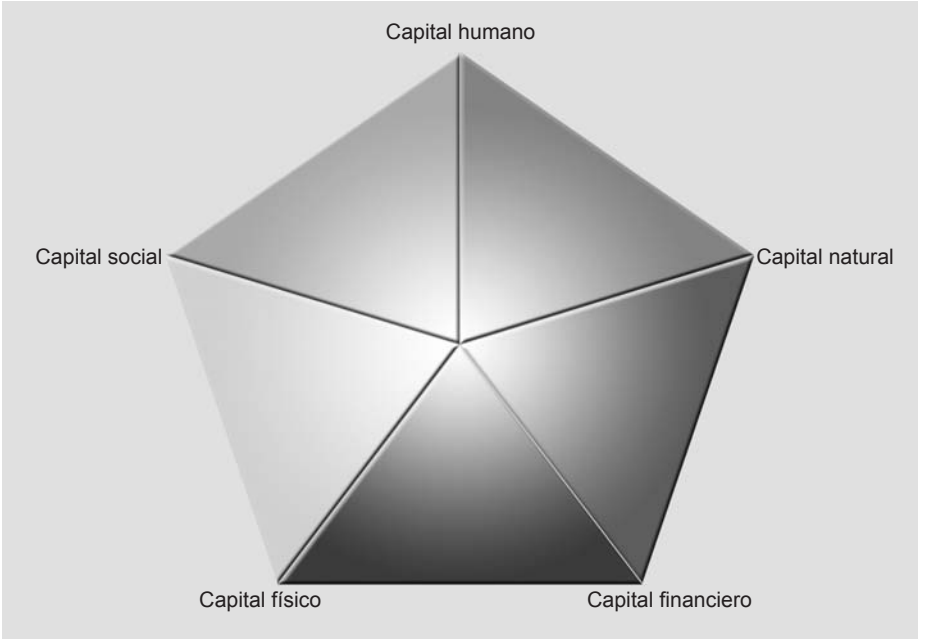
Los datos de este capítulo consisten básicamente en material cualitativo reunido durante el periodo de un año, entre 2003 y 2004, como parte de una investigación de campo para mi tesis doctoral que se desarrolló en tres áreas urbanas pobres de La Paz. Estas tres áreas (San Isidro, en las laderas del este; Alto Llojeta, en las laderas del Oeste; y el Casco Viejo, en el centro de la ciudad) fueron elegidas por ser representativas de diversos tipos de zonas urbanas, así como de residentes, a fin de ilustrar la heterogeneidad existente en la ciudad en términos de edad, etnia, status socio-económico, vivienda y acceso a los servicios básicos. Como primer paso se realizaron encuestas a hogares en esas tres zonas para analizar las formas de organización doméstica y determinar los recursos de que disponen las generaciones jóvenes y las mayores. Las encuestas fueron complementadas con entrevistas semi-estructuradas con adultos mayores y sus familiares y, en el caso de San Isidro y el Casco Viejo, con una serie de discusiones de grupos focales que incluían a ancianos varones y mujeres. La combinación de métodos cuantitativos y cualitativos permitió realizar comparaciones entre las diferentes zonas y grupos de edad, así como un análisis de mayor profundidad sobre la situación de los adultos mayores y las estrategias que utilizan para evitar o superar la pobreza en la ancianidad.

Como marco teórico, la investigación se encuadró en el enfoque de los medios sustentables de subsistencia como instrumento para establecer las diversas formas en que el bonosol fortalece las capacidades y recursos de los ancianos para protegerse a sí mismos de tensiones y sobresaltos y, en consecuencia, reducir su vulnerabilidad (Chambers y Conway, 1992). Valiéndose del "pentágono de recursos" (ver gráfico 1), este trabajo examina las formas por las que los ancianos transforman el bonosol, una fuente de capital financiero, en otras formas de capital (especialmente humano, social y físico) que contribuyan a lograr resultados positivos para su subsistencia. Por lo tanto, el texto considera al bonosol como un instrumento tanto de prevención de la pobreza, por su rol de *proteger* los recursos disponibles, lo cual permite a los mayores asegurarse cierta continuidad de sus formas de vida en la ancianidad, como de alivio de la pobreza, por *crear* nuevos recursos al brindar un aporte financiero que los ancianos pueden usar de diferentes maneras para asegurarse la subsistencia.[1] Los resultados positivos que se registran tienen impacto no sólo sobre los medios de subsistencia de los ancianos, sino también pueden tener un efecto más amplio sobre sus hogares y familias. En las secciones siguientes, analizo las formas en que los adultos mayores usan en bonosol, convirtiendo una transferencia de dinero en recursos de otro tipo que juegan un papel importante en sus estrategias de vida y las de las personas que viven con ellos.

[1] El Pentágono de Recursos es un instrumento útil para analizar los cinco recursos clave para asegurar los medios de subsistencia. El capital humano representa las aptitudes, conocimientos, salud y habilidad para el trabajo; el capital financiero representa el ingreso, los ahorros y los recursos; el capital físico representa la infraestructura básica y bienes de producción; el capital social representa las conexiones, afiliación a grupos y relaciones de confianza; el capital natural representa el medio ambiente y los recursos naturales de aire a tierra (que son más relevantes para la subsistencia rural que para la urbana, y no son considerados en este documento).

GRÁFICO 1

PENTÁGONO DE RECURSOS (DFID 1999)



1. Los adultos mayores y las entregas de dinero

En este apartado se explora la importancia que revisten las entregas de dinero en efectivo, como el bonosol, no sólo como un asunto de justicia social, en tanto reconoce el derecho de los ancianos a un ingreso básico en las etapas tardías de su vida, sino también por la trascendencia del rol que los mayores pueden desempeñar al contribuir al bienestar de sus familias y sus comunidades. Los adultos mayores no solamente constituyen uno de los sectores de más rápido crecimiento poblacional en Bolivia (que, según se prevé, se duplicará de 616,000 a 1.2 millones de personas entre 2005 y 2025)[2] , sino también uno de los más pobres y más vulnerables: el 63 por ciento de sus integrantes vive en condiciones de pobreza, de acuerdo al último censo de

[2] Cifras de la Base de Datos Prospectivos sobre Población Mundial de la ONU, 2005.

2001, mientras que, para la población total, la proporción de pobres es del 59 por ciento (INE, 2003).[3] Estos elevados altos de pobreza, combinados con los bajos niveles de cobertura de pensiones, configuran un objetivo social sólido para un sistema universal de pensiones como el bonosol. Y, sin embargo, también hay un objetivo práctico importante que con frecuencia es ignorado: el hecho de que los ancianos son un recurso valioso que debe ser protegido y potenciado a su máximo para que una sociedad alcance el bienestar.

Por otro lado, la gente mayor constituye una gran reserva de potencial no reconocido, a pesar de que la gran mayoría de los ancianos bolivianos tienden a ser extremadamente activos y siguen contribuyendo social y económicamente de diversas maneras, aunque por lo común sin recibir pago ni ser tenidos en cuenta.[4] Los adultos mayores cumplen un papel importante dentro de sus familias, y con frecuencia funcionan como el cimiento que mantiene unidas a varias generaciones y que, en tiempos de cambio, ofrece cierta seguridad y estabilidad. Sus experiencias de toda una vida, combinadas con su sentido de responsabilidad hacia las nuevas generaciones, los hacen especialmente prudentes con el manejo de sus recursos y más inclinados a usar sus ingresos en formas que beneficien a todo el grupo familiar. Por otro lado, los ancianos que ya no conservan su salud o que ya no pueden trabajar activamente ni administrar sus hogares figuran entre los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad. Este hecho no solamente afecta su propio bienestar, sino que puede tener repercusiones negativas para sus familias, si es que esos ancianos terminan por hacerse dependientes, o para el Estado, cuando requieren mayores cuidados u otro tipo de asistencia. Por lo tanto, mantener sana y activa a una población de adultos mayores debería ser una prioridad fundamental para el Estado, puesto que esto tiene repercusiones sociales, prácticas y económicas, además de constituir una clara situación de justicia social y de reconocimiento del derecho de todos los ciudadanos a una ancianidad digna.

---

[3] El censo mide la pobreza en relación a las necesidades básicas insatisfechas, que consideran el estado de la vivienda, aprovisionamiento de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica, nivel educativo y acceso a los servicios de salud (INE, 2003).

[4] El 41 por ciento de las personas encuestadas en La Paz seguía participando de actividades económicas, mientras que muchos más (sobre todo mujeres) llevaban a cabo trabajo no asalariado en sus hogares o para sus familias.

También resulta importante destacar el alcance que los lazos intergeneracionales tienen en Bolivia y el rol importante que los adultos mayores juegan en las vidas de las generaciones jóvenes. De acuerdo con las estadísticas del censo de 2001, aunque los ancianos constituían sólo el 7.0 por ciento del total de la población a escala nacional, ellos integraban más de una quinta parte de los hogares (22.8 por ciento) y eran cabeza de familia en el 17.5 por ciento de todos los hogares, lo que ilustra los fuertes lazos existentes entre las generaciones mayores y las más jóvenes (INE, 2003).[5] En las tres áreas que hemos estudiado, aunque la probabilidad de vivir solo era más alta para los ancianos que para otros grupos de edad, la proporción de gente mayor que convivía con otras dos o tres generaciones era aún más alta: el 33.5 por ciento de los ancianos y el 41.4 por ciento de las ancianas vivían en hogares con hijos y nietos.[6] Con bastante frecuencia se cree que los hogares multigeneracionales existen en beneficio de las personas de edad más avanzada, con flujos de apoyo intergeneracionales que se desplazan hacia arriba a medida que los miembros más jóvenes de la familia "toman a su cargo" a los parientes más ancianos. Sin embargo, en el caso de La Paz esto ocurría muy raramente. En la mayoría de los casos, eran los adultos mayores quienes daban alojamiento a las generaciones más jóvenes (y, algunas veces, eran la principal fuente de ingresos); y sólo una reducida minoría de ancianos (11.3 por ciento de los hombres y el 24.3 por ciento de las mujeres) vivía en los hogares de sus hijos, aceptando su hospitalidad. Por esta razón, a la hora de discutir la asistencia social es esencial reevaluar el estereotipo negativo de ancianos dependientes, inactivos o aislados, y apreciar y considerar su importante rol como proveedores, trabajadores y contribuyentes al bienestar familiar, al hogar y a la sociedad.

La transferencia del sistema estatal de provisión de pensiones hacia el sector privado en 1997 tenía el objetivo de mejor la eficiencia del sistema, aumentando su cobertura y corrigiendo las inequidades en el uso de recursos

[5] De un total de 1,977,665 hogares en Bolivia, 451,098 cuentan con por lo menos una persona mayor, y 345,590 están presididos por personas mayores (INE, 2003).

[6] De los 353 hogares con ancianos que hemos estudiado en las tres áreas, el 10.8 por ciento eran hogares solitarios o unipersonales, que es una proporción más alta que el 1.9 por ciento de hogares unipersonales en los 262 hogares que no tenían personas mayores.

fiscales como subvenciones para un sistema que solo cubría una minoría de la fuerza laboral (trabajadores dependientes o asalariados). A pesar de que ha logrado una parte de este objetivo, aumentando la cobertura de 329 mil afiliados en 1997 hasta 934 mil el 2005, está todavía muy lejos de dar cobertura a la mayor parte de los trabajadores informales.[7] El lado negativo de la privatización es el énfasis sobre la responsabilidad individual antes que el concepto de la solidaridad intergeneracional y su escasa atención a la protección social de los sectores más pobres de la ancianidad. No sólo porque los proveedores privados de pensiones no están interesados en quienes ya no contribuyen ni tienen tampoco compromisos de justicia social, sino que inclusive el gasto público que se sigue realizando para pagar las pensiones de quienes se retiraron bajo el antiguo sistema estatal está fuertemente sesgado hacia los no pobres. De acuerdo con DFID, el gasto público en pensiones sigue inclinándose hacia los más ricos, con el 83 por ciento de las pensiones orientado hacia los no pobres, que constituyen sólo el 40 por ciento de la población, lo que explica por qué el gasto social en Bolivia resulta ser tan regresivo, con un 54 por ciento del presupuesto dirigido a los no pobres (DFID, 2002). La insuficiencia del sistema contributivo de pensiones en un país con tan altos niveles de informalidad se está haciendo cada vez más evidente gracias a una economía deficiente que sólo puede crear 30,000 empleos para las 120.000 personas que cada año ingresan a la fuerza de trabajo, lo que conduce a números cada vez mayores de trabajadores excluidos.

Inclusive el Banco Mundial, que fue la fuerza pionera detrás de la privatización del sistema de pensiones en Bolivia y ejerció fuertes presiones para reformarlo, ahora aboga por un sistema de pensiones universal y no contributivo, admitiendo que "el problema principal del sistema de contribuciones es que no puede cubrir a todos, especialmente a los pobres crónicos, ni a quienes tienen una historia incompleta de empleo, ni a los trabajadores del sector informal" (Holzmann y Hinz, 2005:125). La introducción del bonosol constituye un esfuerzo boliviano para complementar el sistema contributivo de

[7] Aunque no lo ha logrado todavía, hay señales de que el presente sistema tiene la posibilidad de aumentar la cobertura de trabajadores independientes, como lo muestra el hecho de que de 632 afiliados independientes en 1997 haya pasado a tener ahora casi 41 mil, según informes de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

pensiones, cumpliendo con las recomendaciones del Banco Mundial respecto a un sistema de pensiones base múltiple (multipillar), y representa la base no contributiva o el "pilar cero" (en la forma de un bono asignado por criterios demográficos) que ofrece un nivel mínimo de protección (Holzmann y Hinz, 2005:9). Por lo tanto, el bonosol tiene potencial para cumplir un triple rol en el desarrollo: primero, reconocer los derechos de los ancianos a la dignidad, la autonomía y la independencia y a mejorar su estatus social y sus aptitudes para poner en práctica estrategias de vida exitosas; segundo, reconocer su vulnerabilidad y los riesgos que amenazan a sus medios de subsistencia y, tercero, y quizás más importante, reforzar los contratos sociales inter-generacionales, reconociendo que las redes informales pueden deteriorarse si no se les brinda algún tipo de aporte extra, y permitir que los ancianos mantengan lazos de reciprocidad y sigan contribuyendo.

2. Los beneficiarios

Luego de una década de que el bonosol fuera introducido en Bolivia, y con la publicidad que éste recibe cada vez que hay elecciones, la mayoría de los ancianos (por lo menos, en las áreas urbanas) conoce bien sus derechos. Entre las 332 personas de 65 años de edad o más de nuestras tres áreas de estudio, el 87 por ciento de los hombres de edad avanzada y el 82 por ciento de las mujeres recibían el bonosol. Este nivel de cobertura relativamente alto es reflejo de la localización urbana del bonosol y de que en 2004, siete años después de su introducción, este regimiento de ancianos ya había tenido tiempo suficiente para obtener la documentación requerida para ser beneficiarios. Quienes no habían recibido el bonosol mencionaron como causa más frecuente la falta de identificación adecuada, por lo general debida al analfabetismo (ver cuadro 1).

Como muestra el cuadro 1, la mayoría de los adultos mayores que no recibía el bonosol eran mujeres con niveles de analfabetismo más altos y niveles educativos más bajos que quienes sí eran beneficiarios. Una proporción ligeramente más alta de quienes no recibían el bonosol también vivían solos, lo que quizás indique una relación entre vivir en soledad y exclusión social. El hecho de que el promedio más alto de edad corresponda a quienes sí recibían el bonosol, en comparación con quienes no lo recibían, puede ser explicado

porque el 49 por ciento de los que todavía no eran beneficiarios tenía sólo 65 años de edad y podía no haberse registrado todavía para recibirlo, mientras que los sectores de mayor edad ya lo venían recibiendo por varios años. Los ancianos que percibían el bonosol eran los que más baja probabilidad tenían de ser pensionistas, y más alta probabilidad de estar dedicados a actividades domésticas. Estas cifras muestran que los adultos mayores que ya figuran entre los más pobres, los más excluidos y son trabajadores informales o domésticos que no perciben otros tipos de ingreso, son los que tienen más probabilidades de perder los beneficios del bonosol.

CUADRO 1
CARACTERÍSTICAS DE LOS ADULTOS MAYORES CON Y SIN BONOSOL

	Bonosolistas	Adultos mayores sin bonosol
Edad promedio	73.3	68.7
Mujeres (%)	50.4	61.5
Analfabetos (%)	28.9	38.5
Sin educación (%)	27.5	36.5
Monolingüesquechuas/aymaras (%)	6.4	17.6
Viven solos (5)	8.9	11.5
Reciben pensión (%)	25.4	7.7
En actividades domésticas (%)	18.2	30.8
En actividades que generan ingresos (%)	36.1	34.6
N	280	52

Fuente: Encuesta propia de hogares (2004)

Los análisis relativos a la importancia del bonosol para diferentes grupos de adultos mayores mostraron una relación interesante entre género y actividad. Mientras que, en general, una proporción más alta de beneficiarias mujeres clasificó al bonosol como una fuente de ingreso “extremadamente importante” (explicada por su escasa probabilidad de contar con una fuente alternativa de ingresos como una pensión, o por los salarios reducidos y menores a los de los hombres que perciben), entre los ancianos que no

trabajaban, una proporción mayor de beneficiarios varones valoró al bonosol como "extremadamente importante". Esto puede reflejar una dependencia de los ancianos varones respecto al trabajo y a la generación de ingresos, en contraste con la habilidad de las mujeres para generar formar alternativas de sustento en la ancianidad, y puede indicar la falta de opciones disponibles para los varones desempleados de mayor edad.

CUADRO 2
IMPORTANCIA DEL BONOSOL

Grupo para el que el ingreso del bonosol es "extremadamente importante"	**Ancianos varones**	**Mujeres ancianas**
Económicamente activos (%)	12.5	35.6
Otros (labor doméstica/inactivos) (%)	88.6	75.0
Totalidad de beneficiarios (incluyendo a pensionistas) (%)	27.5	49.6
N	91	117

Respecto al uso que se da al bonosol, una evaluación del impacto nacional mostró que ese dinero por lo general cubre gastos comunes y que sólo una pequeña proporción es destinada a cubrir las necesidades personales de los ancianos: sólo un 1 por ciento fue gastado en actividades de "esparcimiento", y un sorprendente 23 por ciento fue directamente traspasado a otros miembros de la familia. Del 76 por ciento restante, los gastos mayores fueron en alimentación (37 por ciento), seguidos de atención médica (20 por ciento), vestimenta (10 por ciento), vivienda (5 por ciento), pagos de servicios (3 por ciento) y otros (1 por ciento) (UDAPE, 2003).

3. Cómo usan el bonosol los adultos mayores

Capital financiero

En respuesta a las limitaciones de los adultos mayores para generar un ingreso que abastezca todas sus necesidades, el bonosol ofrece una fuente de ingreso fundamental en un momento en que las oportunidades se ven reducidas por la discriminación basada en la edad o por una salud deteriorada.

Para los ancianos sin recursos, el bonosol desempeña un papel crítico al cubrir las necesidades básicas y ahuyentar la pobreza. Como explicó una viuda muy anciana que vivía sola, el bonosol es su único ingreso y le permite satisfacer sus necesidades básicas y "*comprarme azúcar y verduras; comprar para comer*". A tiempo de asegurar la alimentación, el bonosol permite a los ancianos cubrir los costos de cuidados de salud, vivienda o servicios, gastos esenciales para mantener un nivel mínimo de bienestar en la tercera edad.

Con frecuencia el bonosol se utiliza para otros fines que no son los gastos diarios, y también es utilizado como un fondo de garantía o como una forma de capital financiero para inversión. En algunos casos, este capital se invierte en las generaciones jóvenes, por lo común en educación, pero también en vivienda u otros gastos. Esto no sólo brinda a los adultos mayores la oportunidad de apoyar a sus familias, sino que también les ofrece un mecanismo informal de seguridad, un instrumento de negociación a cambio de sustento futuro. En otros casos, el bonosol es usado como un respaldo que garantiza préstamos con intereses, o como un medio para que los ancianos conquisten un mayor estatus y más respeto, a través de los recursos financieros que controlan. Doña Toribia, una abuela viuda que vivía con una familia numerosa, explicó así su rol como la prestamista de la familia:

Mis hijos me han dicho: "Prestame; te voy a dar", me han dicho. Les he prestado, también, y he dicho: "ya". Le he prestado, también, porque me da, también pues, si me devuelven. "También con interés te voy a dar, mamá". Uno de ellos está trabajando. "Así va a ser, mamá", me ha dicho, pues, "con interesito te voy a dar, ¿ya?". "Ya", le he dicho. Le doy, también, pues. Él me da a mí, pues. Sí, con eso también interés me ha dado, y a veces me compro azuquitar, pancito, así. También me da tecito, cafecito: "Tomá, mamita, tomaremos aquí", me está diciendo.

En otros casos, los ancianos usan su capital financiero para invertir en pequeños negocios que les permitan seguir generando algún ingreso en la vejez y, con frecuencia, también ofrecer trabajo a sus hijos. Una viuda muy anciana, Doña Elvira, que vivía en una casa ruinosa con un hijo y un nieto desempleados, explicó que el bonosol le había provisto del capital esencial para poner en marcha un pequeño negocio, invirtiendo en un *stock* de

frazadas que podían ser revendidas (por ella u otros miembros de su familia) con ganancias que les permitieran cubrir los gastos básicos del hogar:

Ah! Con eso algunas cositas agarro. Al mercado de aquí, al Calama, frazaditas me compro… Y agarro, pues, una docena, dos docenas, así; según a lo que pidan. Pero me hago servir, pues, ese dinerito del bonosol para capital.

Puesto que la salud de Elvira decayó y tuvo que guardar cama sin poder trabajar, el bonosol permitió que, a pesar de esa situación, ella siguiera jugando un rol dinámico en actividades que generan ingresos, aportando el capital para comprar el *stock* y dejar que su hijo se ocupe de la venta. Se trata de un acuerdo de beneficio mutuo por el cual Elvira todavía colabora con su familia a través del capital financiero que ella aporta, y que también le permite ofrecer a su hijo una ocupación como comerciante minorista, algo que para él solo hubiera sido imposible, dado que no disponía de un capital propio. Ella explicó así las estrictas instrucciones que le dio a su hijo sobre el manejo del dinero:

Le dije: "Ahora, mira tan mal que estoy; vamos a comprar las frazadas; tú me vas a ayudar a vender, y las ganancias va a ser para gastar para la casa, pero el capital no hay que deshacerlo; cada que el capital esté entero, hay que agarrar otro, y la ganancia no más se gasta para comer". Así le he explicado. "Ah! Está bien, te voy a ayudar", me ha dicho mi hijo.

El ejemplo de Elvira muestra no sólo que los adultos mayores están muy lejos de ser receptores pasivos de partidas de dinero, sino que por lo general colocan las necesidades de sus familias por encima de las suyas propias, o las consideran de similar importancia. También ilustra cómo el bonosol puede contribuir a la cohesión familiar, fortaleciendo los lazos entre diferentes generaciones, al otorgarles los medios para trabajar juntos.

El bonosol también desempeña un papel importante al proteger a los adultos mayores de la dependencia, lo que les permite mantener su dignidad y autonomía durante la ancianidad. Esto es esencial para asegurarles éxito en su subsistencia y fortalecer su autoestima, algo que estimula a los ancianos a seguir manejando su propia vida, en vez de depender de otros. Este sentido

de independencia también tiene repercusiones prácticas en la capacidad de los ancianos para retribuir y contribuir con los gastos de mantenimiento de la familia. Esto les permite recibir con mayor confianza los cuidados y el apoyo de la familia, sin sentir que son una carga, y así superar la ambivalencia que existe entre el deseo de autonomía y la necesidad de cuidados (Spitze y Gallart, 2004). Como explicaba una viuda, el bonosol le permitía mantener cierta independencia financiera sin convertirse en una carga para su hija, con la cual vivía, pero también le daba la oportunidad de poder ser generosa con su familia cubriendo algunas de sus necesidades e, implícitamente, retribuyendo así el cuidado que recibía:

No hay caso de decirle "dame": Y si me falta alguna cosa para cocinarme, entonces yo no más me compro (…) Siempre hay, pues (…) bonosol también me he sacado; con eso me he comprado, también, azuquitar, arrocito. Yo le he regalado una cocina, pues. Ese día que he sacado el bonosol yo le he comprado, pues, pollos, para que coman.

Capital social

La capacidad de aportar y de retribuir por el apoyo familiar recibido constituye un modo importante de convertir al bonosol en capital social, en una etapa en que los adultos mayores carecen de otros medios para mantener sus redes informales de apoyo. Doña Aída, una viuda que vivía en un departamentito de la zona central con dos hijas semi-desempleadas y un nieto pequeño, explicó cómo su bonosol era clave para apuntalar el ingreso familiar, pero, aún más importante, cómo le permitía "poner su parte", incentivando el deseo de sus hijas a ayudarla:

Yo no lo gasto. Yo tengo que comprar para aquí, para las cosas que necesitamos. Mi hija no me quita; no me quita. Mi hijita es buena, yo también le ayudo; ella también. Nos ayudamos las dos, qué vamos a hacer. ¿Ya ve?

El bonosol no solamente puede fortalecer los flujos de apoyo intergeneracional, sino también de otras redes de apoyo más amplias. Al dotar a los ancianos de un capital que pueden usar para corresponder favores o atenciones de amigos, vecinos y similares, el bonosol fortalece sus redes informales de apoyo y les permite mantener relaciones de reciprocidad

más allá de los límites de sus propios hogares, ofreciendo un respaldo más amplio para cualquier emergencia. Doña Petrona, una tendera viuda de la zona central, cuyas hijas enfrentaban sus propias crisis familiares y no podían ofrecer mucho apoyo, explicó que una amiga que había recibido su bonosol era quien la ayudaba cuando lo necesitaba. Por ser un año mayor que Petrona, la amiga comenzó a recibir el bonosol antes que ella y compartió su dinero para ayudarla a pagar las deudas que contrajo al abrir la tienda:

Yo tenía una amiga aquí (…) La primera vez, a mí no me ha tocado el bonosol; ella ha sacado, ¿ya?, porque era mayor que yo. Cien pesos me ha regalado, bien buena; se cocinaba, me daba. Una vez también (lo hizo) en la tiendita que tenía, por pagar la deuda.

A pesar de la preocupación en sentido de que transferencias públicas de fondos podrían ser causa de una disminución del apoyo informal que reciben los adultos mayores, parece ser que, en muchos casos, el bonosol intensifica activamente la solidaridad entre familiares y relaciones cercanas. Debido al valor relativamente bajo del bonosol, casi nadie espera que los ancianos puedan sobrevivir únicamente con este ingreso, y los componentes jóvenes de las familias nunca nos dijeron que el bonosol haya reemplazado la necesidad de apoyar a sus padres. En lugar de ello, el bonosol era visto como un bono que permitía a los adultos mayores conservar su dignidad y complementar sus estrategias de supervivencia. El hecho de que el bonosol puede convertirse en capital social para reforzar la posición de los adultos mayores y, por lo general, fortalecer sus redes de apoyo, muestra que, más allá de su valor monetario, tiene un importante efecto secundario. Esto significa que, aún mucho después de que los 250 dólares hayan sido gastados, pueden tener un efecto duradero sobre el bienestar de los adultos mayores en términos de la solidaridad y el capital social que generaron.

Capital humano

Además de su valor financiero y social, el bonosol juega un papel importante en el fortalecimiento del capital humano, tanto de la gente mayor como, con frecuencia, de sus familias. El bonosol contribuye a mantener saludables y en buenas condiciones a los adultos mayores, permitiéndoles cubrir sus necesidades nutricionales básicas y los gastos médicos que exige

el mantener la buena salud en la ancianidad. Considerando la dificultad de acumular otros bienes en esta etapa de su vida, la salud y el bienestar físico de los adultos mayores, que son su capital humano, adquieren una particular importancia. Mantener una buena salud no solamente es un fin en sí, sino que también resulta crucial para que los ancianos puedan dar continuidad a sus estrategias de supervivencia, y seguir participando de actividades que generen ingresos o de las labores domésticas dentro de sus hogares.

Muchos adultos mayores gastan su bonosol en productos básicos de alimentación (especialmente aceite, azúcar y arroz, que son relativamente caros y no pueden ser cultivados ni conseguidos a través de los familiares de las áreas rurales). Al cubrir los costos de estos bienes esenciales, el bonosol contribuye a satisfacer las necesidades nutricionales de los ancianos y de quienes conviven con ellos. También sirve para cubrir los costos de los medicamentos básicos, que los mayores no podrían pagar por su cuenta. Aunque se supone que los servicios médicos para la tercera edad son gratuitos, el costo de los remedios no está cubierto por el Seguro Médico de Vejez, lo que significa que, sin el bonosol, muchos ancianos no podrían pagarse ni aún el tratamiento médico más básico. Doña Victoria, una anciana divorciada que había sufrido un accidente automovilístico casi fatal, como resultado del cual quedó lisiada, explicó cómo el bonosol le era esencial para cubrir gastos médicos:

El bonosol me ha ayudado siempre; por ejemplo, (con) medicamento, porque yo tomo medicamento. Hay unas pastillas; se hacen carísimos; son las pastillas que me están sacando un poco adelante. Para eso me ha servido a mí; a muchas personas también les ha servido para, siempre también, alguito. Eso es.

Así como preserva el capital humano de los adultos mayores conservándolos saludables, el bonosol también contribuye al capital humano de las generaciones más jóvenes al cubrir los costos de su alimentación y vivienda, y a veces pagando su educación. Don Antonio, un ex minero de edad avanzada que, tras el fracaso de su segundo matrimonio, vivía con dos hijos jóvenes, explicó la forma en que usa el bonosol para asegurarse de cubrir las necesidades básicas de sus hijos, y así facilitarles una buena educación:

bonosol sí he recibido; con eso me he ayudado; me he comprado cosas para los chicos, camas también. Ya no tenía cama, pues, por eso me he estado ayudando comprando. He subido a comprarme todo con ese bonosol (…) Ahí me ha ayudado.

El bonosol también contribuye a preservar el capital humano de las generaciones más jóvenes cuando se lo destina no sólo a cubrir sus necesidades nutricionales y de salud, sino también a pagar los costos de su educación y formación profesional. Como explicaba un minero retirado que criaba a dos hijos adolescentes después del abandono de la madre:

Ya somos de tercera edad. Tengo dos hijos últimos, menores todavía, y su madre les ha abandonado. Estoy con ellos con mi rentita, haciendo estudiar a mis hijos y, gracias a Dios, tengo vida todavía, salud, fuerzas. Voy a seguir ayudando a mis hijos.

Los adultos mayores muchas veces invierten en la educación de sus hijos o nietos con la esperanza de que, al final, ellos lleguen a "salir profesionales" y a tener una carrera que les asegure un futuro más seguro que el que ellos mismos tuvieron. Si bien esta estrategia es guiada por el propósito altruista de lograr que los hijos tengan éxito, también persigue otro fin de largo plazo como es facilitar la independencia económica de los más jóvenes y, consecuentemente, asegurar que el apoyo intergeneracional fluya hacia los mayores, si esto llegara a ser necesario. Como explicaba un viudo del casco viejo de la ciudad:

Mis hijos míos también son profesionales y, cuando tienen una educación buena, los hijos reconocen a sus padres. Ahora bien, es un sacrificio de un padre y he luchado bastante para poder darles su educación. Entonces, yo recomiendo a aquellos hijos que no acuerdan de los padres, son malos. Siempre los hijos deben respaldar a sus padres, sean como sean. Cuando llegamos a una edad ya no podemos hacer más trabajos; son los hijos los que tienen que velar por los padres.

Así, mientras el bonosol cumple un rol fundamental al cubrir los costos de las inversiones en capital humano de las generaciones más jóvenes, también juega un papel importante cuando permite a los adultos mayores fortalecer

sus propios mecanismos de seguridad de largo plazo e invertir en el éxito de los jóvenes como un medio de crear lazos de obligación que, en el futuro, generen reciprocidad.

Capital físico

Los adultos mayores también invierten su bonosol en bienes físicos seguros, tales como tierras, vivienda y otro tipo de infraestructura básica que no sólo puede beneficiarlos con compensaciones a corto plazo, sino también crear valor a largo plazo para las generaciones futuras. Doña Zobeida, una viuda que vivía en una casa ruinosa de San Isidro con dos nietos huérfanos, explicó que para prolongar el valor del bonosol, ella invertía en bienes físicos. Ella nunca había logrado hacer mucho dinero en su vida. Después de haber emigrado del campo, consiguió tierras a bajo precio después de la Reforma Agraria y junto a su marido construyó su propia casa, cuando la zona en que vivían todavía era área rural y ellos podían trabajar la tierra. Desde que quedó viuda se las había arreglado para ganarse la vida criando conejos y perros que vendía en el mercado. Sin embargo, no fue sino hasta que recibió el bonosol que finalmente pudo ahorrar algo de dinero (por primera vez en su vida) para invertir en su único bien importante, su casa. A pesar de ser analfabeta, de no haber recibido educación y vivir en la pobreza crónica, Zobeida mostró gran prudencia respecto a la forma de gastar esa suma para ella relativamente grande de dinero:

Lo he administrado haciendo refacción para mi casa, y lo demás me he alimentado. Después, aquí, dentro de la casa, en el patio, también he hecho hacer. Y mi hermana no ha administrado ni su bonosol. No sé en qué habrá invertido, porque si una tiene dinerito hay que administrarlo, no tampoco hay que desabaratarlo.

La importancia de preservar el capital físico personal en la edad madura (especialmente una casa) va mucho más allá del simple problema práctico de tener un techo y un lugar donde vivir, y muchas veces aumenta la capacidad de negociación de los ancianos frente a sus familiares y les otorga una forma de ingreso que puede reducir su vulnerabilidad económica (Lloyd-Sherlock, 2003). En el caso de Zobeida, su casa constituía su principal posesión, y le ofrecía un espacio para desplegar actividades que generen ingresos, así como para alojar a sus nietos y mantener unida a su menguada familia. Para ella,

estar en posición de proveer de vivienda a sus nietos significaba tener más derecho a pedirles ayuda cuando la necesitara, poder mantener con ellos una relación de interdependencia, en lugar de dependencia, así como asegurarse un apoyo continuo a medida que fuera envejeciendo. Como ilustra el caso de Zobeida, las experiencias de toda una vida que acumulan los ancianos los habilita para manejar partidas de dinero mejor que la gente joven (que con frecuencia es la más favorecida como beneficiaria en este tipo de programas). Los adultos mayores no sólo parecen tener la experiencia requerida para administrar el dinero cuidadosamente, sino que, por su lealtad hacia las generaciones jóvenes, es más probable que inviertan esos fondos de forma tal que los beneficios se extiendan más allá de sus necesidades inmediatas y tengan un impacto de largo plazo más duradero.

4. Ejercicio de ciudadanía

Además de los múltiples fines prácticos y productivos para los que se usa el bonosol, tanto aliviando la pobreza como previniendo la pobreza de la ancianidad, también ha tenido un impacto significativo sobre los derechos de los adultos mayores y su participación en la sociedad. Antes de que el bonosol fuera creado, muchas personas mayores (particularmente del área rural) no tenían documentación; tampoco conocían sus derechos y vivían, en líneas generales, desconectadas del Estado. Desde la desintegración de los sistemas de bienestar social que acompañó a las reformas neoliberales de 1985, para mucha gente el Estado no era más que una máquina de recolección de impuestos y extracción de riquezas (Phillips, 1998). El bonosol ha contribuido a cambiar esta percepción. Por primera vez, los ancianos fueron reconocidos como ciudadanos con derechos universales, al margen de sus antecedentes, educación, trabajo u origen étnico. La creación de un beneficio universal como el bonosol también actuó como un gran incentivo para que los adultos mayores se registren, obtengan documentos de identidad y se informen sobre sus otros derechos, tales como el acceso a servicios gratuitos de salud, descuentos en el transporte público y en los servicios básicos esenciales.[8] Al

[8] El Centro Sociolegal fue creado en 1998 en respuesta a la ola de demanda de documentación que siguió a la introducción del bonosol. De los 4,000 casos que atiende esa institución anualmente, cerca del 70 por ciento se refieren a problemas de documentación, el 90 por ciento de las personas mayores proviene del área rural y es de habla aymara, mientras que el 89 por ciento es analfabeto.

estimular a los mayores a obtener su documentación legal, el bonosol también ha reforzado su sentido de ciudadanía y les ha hecho tomar conciencia de que el Estado reconoce su existencia. Esto resulta sumamente importante en un país en el que mucha gente (especialmente los adultos mayores) está socialmente excluida y aislada de otros beneficios estatales, y en el que el ser indocumentado agudiza la marginación y la pobreza crónica (DFID, 2004).

Un impacto indirecto del bonosol ha sido la formación de un número cada vez mayor de grupos de personas de la tercera edad alrededor de la ciudad de La Paz y en todo el país, a medida que los ancianos se van reuniendo para informarse sobre sus derechos y hacerse más visibles para la comunidad. Estos grupos actúan como un poderoso medio de movilización y posibilitan que, actualmente, eventos como el Día Internacional del Adulto Mayor sean celebrados con una gran asistencia de personas en las principales calles de La Paz, con exhibiciones, charlas y exposiciones. Es a través de estos grupos que las personas de la tercera edad están adquiriendo una mayor conciencia política y se muestran más dispuestas a defender sus derechos y a exigir cambios a través de sus propios representantes en el parlamento o del diálogo con figuras políticas clave. Las manifestaciones, que son acontecimientos comunes en La Paz, incluyen en la actualidad a muchas personas ancianas, y no solamente a los rentistas (que siempre han sido un grupo bastante movilizado) sino también a los Bonosolistas, que ahora tienen algo que "proteger" y están listos para movilizarse para garantizar que nadie les quite ese beneficio, como ocurrió durante la presidencia de Banzer, a fines de los 90.

Una anciana indígena de San Isidro explicó con orgullo que, desde que comenzó a recibir el bonosol, se ha convertido en una activista política y que participa activamente de marchas y manifestaciones, para asegurar que los derechos de los ancianos sean respetados:

Tenían que pagar más, no decían nada y para que no se quejen; no sabemos. Un grupo, diciendo --harta gente era, pues-- mujeres y hombres, no sabían también, en una sola marcha a la plaza Murillo hemos ido. Hemos bloqueado aquí El Prado (…) Ahora vamos a formar más hartos, hartas personas vamos a salir. Dice que 1,200 nos van a pagar, dice, el bonosol. Otra

vuelta, pues, nos marcharemos. Bloquean, también, pues. Que sea, pues, harto. (Al) campo más, pues, que vayan.

Aunque empujar a los ancianos a tomar las calles puede no haber sido uno de los objetivos principales del bonosol, no hay duda de que el impacto indirecto que ha tenido sobre la autoidentificación de los adultos mayores como un grupo político activo ha sido uno de sus logros más importantes. En un país dividido por las diferencias étnicas, geográficas, económicas y sociales, no pueden subestimarse los méritos de una política universal como la del bonosol, que reconoce los derechos básicos de todos los adultos mayores constituyéndose en una importante afirmación de justicia social, y que estimula un mejor ejercicio del gobierno al involucrar más activamente a los ancianos en la sociedad civil. Desde la introducción del bonosol, los adultos mayores se han convertido en un grupo más organizado y más visible, con una red de agrupaciones de personas de la tercera edad y celebraciones públicas del Día del Adulto Mayor en el mes de agosto. También se ha creado un parlamento de adultos mayores y se han organizado grupos de monitoreo de personas mayores para vigilar continuamente y comentar las políticas existentes.

5. El impacto amplio del bonosol

Como muestran los ejemplos mencionados, el bonosol tiene un impacto amplio sobre la reducción de la pobreza que trasciende el objetivo principal de reforzar los ingresos en la edad madura. Al ofrecer a los ancianos un mecanismo para conservar sus medios de sustento, el bonosol cumple el doble propósito de reducir el peso de la pobreza en la ancianidad y de dar a los adultos mayores la oportunidad de contribuir a disminuir la pobreza entre otros grupos generacionales. Ya sea que utilicen su dinero para cubrir gastos domésticos básicos (alimentación, servicios y otros gastos comunes), para invertir en las generaciones más jóvenes o en bienes físicos de largo plazo, el bonosol tiene un impacto mucho más amplio sobre el desarrollo que el de únicamente facilitar la subsistencia de las personas mayores.

Esto contradice el criterio convencional de que los programas sociales que apuntan hacia la tercera edad tienen menos impacto social que aquéllos que se orientan hacia los jóvenes, y sustenta la evidencia de que las transferencias generales de dinero a las generaciones mayores han probado ser un medio

mucho más eficiente de llegar a los pobres que los programas mal orientados (Barrientos, 2002). Las investigaciones que muestran que los adultos mayores parecen tener un sentido mucho más desarrollado de responsabilidad intergeneracional respecto a sus familiares más jóvenes que a la inversa, también muestran que llegar a los ancianos puede ser sumamente efectivo para canalizar fondos hacia las familias de bajos ingresos, asegurando que el dinero sea manejado responsablemente y distribuido con equidad (Finch y Mason, 1993; Grundy, 2005).

El bonosol también ha sido valioso para reconocer que los adultos mayores pueden colaborar, y efectivamente lo hacen, con sus familias, sus hogares y la comunidad, así como para incentivarlos a continuar haciéndolo. Al ofrecerles un ingreso básico que les permite proteger o mejorar sus bienes, el bonosol aumenta la participación de la tercera edad en la sociedad y estimula el ejercicio pleno de sus derechos de ciudadanía. Esto tiene un impacto positivo no sólo sobre las personas mayores, sino sobre la sociedad en general, que puede beneficiarse del potencial que ellas tienen para contribuir al desarrollo.

6. Deficiencias del bonosol

A pesar de los muchos aspectos positivos del bonosol, y del impacto que éste ha tenido como un instrumento de alivio de la pobreza y de protección social, el sistema está lejos de ser perfecto y, por diversas razones, todavía no llega a cumplir los lineamientos básicos de un "sistema universal y no contributivo de pensiones".[9] El bonosol enfrenta numerosos problemas, el principal es el de su falta de sostenibilidad financiera debida a la falta de continuidad en el compromiso gubernamental y problemas prácticos relacionados con defectos en su diseño.

La falta de sostenibilidad financiera del bonosol está ligada a sus orígenes como una medida política destinada a ampliar el impacto social de la

[9] La OIT describe al sistema universal y no contributivo de pensiones como "un esquema universal financiado por el gobierno que paga beneficios a todos los residentes de una determinada edad" (Organización Internacional del Trabajo, 2000). El bonosol no se ajusta a esta descripción porque no está financiado a través del presupuesto nacional, sino a través de fondos separados manejados por administradoras privadas de pensiones.

privatización de las empresas estatales en 1997. Incluso en aquel momento no se lo concebía como una institución permanente (puesto que se proyectó su duración solamente por 70 años) y constituía simplemente una vía de distribución de los beneficios de las empresas estatales privatizadas, y no un intento real de redistribución del ingreso. También constituía un medio de legitimación del nuevo sistema privatizado de pensiones y un premio consuelo para aquéllos que ya no iban a recibir una pensión mínima debido a contribuciones insuficientes.

El bonosol nunca tuvo una asignación presupuestaria permanente y su financiamiento proviene de de una partida variable de activos que no ha podido recaudar los suficientes dividendos para cubrir los pagos. Las predicciones que se efectuaron, tanto del valor de las acciones como del número de beneficiarios elegibles, no fueron correctas y ha conducido a que en algunos casos las Administradoras de Fondos de Pensiones hayan tenido que vender las acciones del Fondo de Capitalización Colectiva, usando para ello los recursos del Fondo de Capitalización Individual. Aunque en realidad este mecanismo solo implica una transferencia de acciones de un fondo a otro, ha dado la impresión de que el bonosol está subsidiado por los fondos privados de pensiones, lo que lo convierte en una práctica impopular entre los pensionistas privados y los trabajadores que contribuyen al fondo de pensiones. El resultado de todo esto no sólo se plasma en la incertidumbre de los adultos mayores respecto a la duración de este beneficio, sino también en un resentimiento de los más jóvenes, que sienten que el nivel de sus ahorros disminuye para cubrir gastos que deberían ser de responsabilidad del Estado. Como explicó un hombre mayor cuyos hijos, ya crecidos, trabajaban en el sector formal y aportaban al sistema de pensiones:

Eso del bonosol es una demagogia del gobierno, porque, ahorita, si dan ese bonosol a lo que daban, le estamos quitando a nuestros nietos o a nuestros hijos lo que tienen que comer, porque de ahí tienen para jubilarse. Con esa plata tiene que jubilarse, sí señor.

Irónicamente, es esta inestabilidad financiera la que está deteriorando el apoyo popular a la universalidad del bonosol, especialmente entre los adultos mayores pobres, que uno hubiera supuesto eran sus más firmes defensores.

Entre los Bonosolistas pobres existe un temor tan acentuado a que el dinero se vaya a terminar, que ellos son los más críticos respecto a la naturaleza universal de esta medida. Muchos hombres y mujeres pobres expresaron su descontento porque los pensionistas ricos, con otras fuentes de ingreso, también se benefician de estos recursos escasos. Como dijo una mujer de 60 años, aún sin edad suficiente para recibir el bonosol:

Yo digo, ahora: Está bien que ahora el gobierno diga "no vamos a dar el bonosol", pero van a hacer un seguimiento para que (den) a los que no tienen; no se les va a dar a los pudientes. Mire quiénes reciben el bonosol. Son los primeros de esa zona sur (…) Ahora, hay mucha corrupción: los que más tienen, más quieren.

A pesar de los intentos de promover una redistribución progresiva del ingreso a través del bonosol, el hecho de que el valor relativo de esas partidas de dinero sea más alto para los pobres que para los ricos, persiste la idea de que los ricos reciben más que los pobres. De acuerdo a un estudio del Banco Mundial efectuado en 1998, la naturaleza progresiva del bonosol se reduce por la menor expectativa de vida que tienen las personas pobres. Un hombre de Potosí (el departamento más pobre de Bolivia) recibiría un promedio de US$ 270 a lo largo de su vida, mientras que una mujer de Santa Cruz (el departamento más rico) podría llegar a recibir un promedio de US$ 2,195 a lo largo de toda su ancianidad (Leach, 1998).

Estas preocupaciones sobre el efecto regresivo del bonosol no serían, sin embargo, un problema, si las bases financieras del bonosol fueran más seguras y su futuro más sostenible. Las preocupaciones respecto a su falta de sostenibilidad deterioran el apoyo al único elemento del bonosol que lo convierte en algo singular: su universalidad. Para superar la publicidad negativa y el resentimiento que rodea al bonosol es esencial que el gobierno le asigne un presupuesto fijo y lo convierta en una prioridad económica, en vez de seguirlo tratando como una especie de bono benéfico. Esto exige del Estado el reconocimiento de que los adultos mayores tienen derecho a algún tipo de ingreso para satisfacer sus necesidades básicas. Mientras no se realice el compromiso financiero adecuado, el bonosol continuará siendo visto como un "regalo" o como beneficencia (y, en consecuencia, inviable) en lugar

de cómo un "derecho". Esto socava el propósito mismo del bonosol, que es reconocer y retribuir las contribuciones de los adultos mayores al Estado.

También hay numerosos problemas prácticos relacionados con el bonosol, especialmente el hecho de ser un pago anual único en lugar de un ingreso mensual. Mientras esto puede presentar algunas ventajas: reducir la burocracia y dotar a los ancianos de un monto de dinero que puede ser acumulado o invertido en compras mayores (como doña Elvira y sus frazadas), a mucha gente mayor el dinero pocas veces le dura más de cinco semanas, a lo sumo algunos meses. Este problema está exacerbado por el hecho de que el pago se efectúa en una entrega monetaria grande (con frecuencia, la mayor cantidad de dinero en efectivo que un anciano pobre puede haber tenido en su poder) que deben retirar personalmente en uno de los bancos autorizados, sin opciones de ahorrarlo en una cuenta o de pedir que sea pagado en cuotas. Esto no solamente acarrea dificultades prácticas para quienes tienen que viajar largas distancias, no tienen buena salud o deben hacer filas para cobrar sus fondos, sino que la presencia de grandes cantidades de personas mayores con importantes sumas de dinero ha llevado a un aumento de los robos, malos tratos y abusos. Muchas personas mayores dieron cuenta de abusos de parte de miembros más jóvenes de sus familias que explotan a sus parientes más ancianos para quitarles el dinero del bonosol.[10] Inclusive entre los familiares más jóvenes que no cometen abusos, la tentación de una suma de dinero importante es generalmente grande, y los ancianos se quejan de que su familia "se presta" dinero y que en pocos días ya no queda nada del bonosol. Como explicaba un hombre soltero que vivía con su hermana:

Sí, ha venido la hermana y me ha pedido 400; el otro ha venido y me ha pedido 300; el otro ha venido y me ha pedido 300. Allí no más se me ha ido como más de 1,000

También hubo quejas sobre el bajo valor del bonosol. Con su actual valor de US$ 225, el bonosol representa cerca del 25 por ciento del PIB anual per capita (US$ 886) y resulta apenas suficiente para cubrir el costo anual de vida

[10] De acuerdo con el Centro Sociolegal (creado por HelpAge International) los casos de abuso de ancianos han aumentado desde la introducción del bonosol, con situaciones de robo, malos tratos o abandono de la gente mayor por parte de sus familiares más jóvenes.

de un adulto mayor. Este bajo valor es consistente con las recomendaciones del Banco Mundial en sentido de que una pensión universal debería mantenerse baja para no "desincentivar" el ahorro privado o para no convertirla en una alternativa muy atrayente (Banco Mundial, 1994). Sin embargo, en un país como Bolivia, en el que el 63 por ciento de la población vive por debajo del límite nacional de pobreza, se puede cuestionar qué porcentaje de la población podría ser capaz de tener ahorros por cuenta propia.[11] El problema se convierte así en una cuestión de si el bonosol es realmente una genuina tentativa de protección social que efectivamente apunta a ofrecer un ingreso y un medio de vida sostenible a los adultos mayores o si es simplemente una política populista de corto plazo. El hecho de que el gobierno haya lavado sus manos de cualquier auténtica responsabilidad en relación a la población de la tercera edad, y que haya abandonado el sistema de pensiones denominado "solidario" en el que se paga de acuerdo a lo que se gana y se recibe en función de los últimos ingresos (*pay-as-you-go*) por cuentas privadas individualizadas que la mayor parte de los adultos mayores no pueden pagar, muestra que el bonosol puede ser más un premio consuelo que un esfuerzo sistemático para crear un sistema adecuado de protección social para los pobres de edad avanzada.

7. Comentarios finales

El bonosol es un experimento innovador que utiliza la privatización como un medio de alivio de la pobreza en la ancianidad. Ha cumplido un importante rol para elevar el perfil de los adultos mayores en Bolivia al permitirles contar con diversas estrategias de subsistencia en la ancianidad y al contribuir a una participación más activa de este sector en la sociedad civil. El bonosol no sólo constituye una respuesta a problemas de justicia social, pues reconoce el derecho de los adultos mayores a un ingreso básico, sino que también es un medio efectivo de hacer llegar partidas de dinero a los hogares pobres. Dada la forma responsable y altruista en que los ancianos invierten su dinero, está claro que el bonosol afecta no solamente el bienestar de los adultos mayores, sino también el de quienes los rodean. El hecho de que la mayor parte de los bolivianos mayores tenga una historia de inseguridad laboral y

[11] Cifras del Informe de Desarrollo Humano 1990-2001. El límite nacional de pobreza es medido como "el límite de pobreza que se estima apropiado para un país por sus autoridades".

no haya tenido la oportunidad de acumular otros bienes a lo largo de su vida, los hace especialmente vulnerables a la pobreza al llegar a la tercera edad, y merecedores de transferencias de dinero del tipo del bonosol. Los altos niveles de exclusión social entre los adultos mayores también determinan que, al haberse elegido a este grupo como receptor del bonosol, se haya obtenido el impacto agregado de aumentar su participación ciudadana y, en consecuencia, aprovechar su potencial encubierto. Los adultos mayores también constituyen un grupo fácilmente identificable, en el que la edad ofrece un medio simple y efectivo de selección, dada la evidencia de que la pobreza con frecuencia se profundiza con la ancianidad (Gorman, 2004). La diferenciación por la edad también constituye una forma de identificar a los beneficiarios más clara que otro tipo de clasificaciones subjetivas y permite una universalidad que asegura justicia y transparencia sin mantener el estigma de los programas focalizados que se basan en complejos mecanismos de verificación.

El bonosol, en consecuencia, exhibe muchas características notables que lo distinguen como un esfuerzo pionero en Latinoamérica en la atención de los adultos mayores. Su naturaleza universal y su simplicidad lo convierten en un programa fácil de implementar, de bajos costos administrativos y sin gastos relacionados con la identificación de los beneficiarios seleccionados, a la vez que lo hacen fácilmente comprensible para la población en general. También ofrece un ejemplo innovador sobre cómo los países pueden utilizar los fondos de la privatización como un instrumento para reconocer la contribución de los adultos mayores admitiendo su derecho a un ingreso básico, a la vez que se reduce la pobreza intergeneracional y en los hogares.

No obstante, su bajo valor, su falta de sostenibilidad financiera y su pago infrecuente señalan que el bonosol no es suficiente, y que constituye sólo el primer paso hacia lo que podría ser un plan de protección social mucho más extendido. Mientras el sistema boliviano actual cumple cuidadosamente con las recomendaciones del Banco Mundial sobre un enfoque de base múltiple (multi-pilar), que ofrezca “diversificación y eficiencia”, se puede cuestionar si este sistema resulta adecuado para un país con tan altos niveles de informalidad, pobreza y exclusión social. Parece ilógico que, en un contexto en el que el 63 por ciento de los adultos mayores vive en la pobreza, el bonosol sea sólo un “pilar menor” del sistema de pensiones, sin presupuesto

propio, mientras que el "pilar principal" sea un sistema contributivo al que sólo pueden pertenecer uno de cada diez trabajadores. Mientras que para el Banco Mundial la sustentabilidad fiscal puede estar por encima de la justicia social, y el crecimiento económico por encima de la distribución del ingreso, es cuestionable si el sistema actual de pensiones en Bolivia siquiera cumple estos objetivos. Desde las reformas de 1997 al sistema de pensiones, no sólo la cobertura ha caído, sino que el déficit fiscal se ha remontado del 2 por ciento del PIB a más del 8 por ciento en 2003, mientras que el gasto público en pensiones sigue siendo tan regresivo como siempre (IMF, 2004). El actual sistema de pensiones de Bolivia, en consecuencia, no está cumpliendo sus objetivos en ninguno de los dos frentes, financiero y social, a la vez que acarrea grandes déficits fiscales y fracasa en el propósito de velar por la mayoría de la población de adultos mayores.

En este contexto, la opción alternativa de asignar un presupuesto fijo para un sistema apropiado, universal y no contributivo de pensiones no es tan poco práctica como en principio puede parecer. Este tipo de pensiones no solamente solucionaría los problemas actuales de baja cobertura, gasto regresivo y altos niveles de pobreza en la ancianidad, sino que también permitiría enfrentar los potenciales problemas que pueden surgir en los años venideros, tales como regimientos cada vez más grandes de trabajadores no asegurados con una vida de pobreza y sin más ocupación que en el sector informal, quienes llegarían a la ancianidad sin ningún ingreso para sustentarse. Un sistema de pensiones universal y no contributivo no solamente sería lógico en términos sociales, sino que también probaría ser más financieramente sostenible que el actual sistema. Los estudios que se han realizado en otras partes del mundo (Namibia, Sudáfrica y Brasil) sobre sistemas de pensiones universales y no contributivos muestran que los programas eficientes pueden funcionar con un presupuesto tan reducido como del 1 por ciento al 3 por ciento del PIB (Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2002).

Aunque el bonosol constituye un intento admirable de enfrentar algunas de las fallas del actual sistema de pensiones, poco a poco se está reconociendo que eso no resulta suficiente y que el sistema boliviano de protección social todavía es defectuoso. Después de varios años de postergación, en marzo de 2005 la Cámara de Diputados finalmente aprobó una Ley del Adulto Mayor,

uno de cuyos componentes establece que todas las personas mayores que no reciben pensiones recibirá una pensión mensual mínima equivalente a aproximadamente US$ 55. Sin embargo, después de haberse aprobado la ley, y al comprobarse que el 74 por ciento de la población de la tercera edad (aproximadamente 428,652 personas) sería elegible para este beneficio, el gobierno retrocedió y anunció que los fondos necesarios no podrían obtenerse sin un aumento de impuestos, y que esto llevaría a profundizar el déficit fiscal. Una vez más, es una cuestión de prioridades, y el ofrecimiento de una pensión universal sólo sería posible como parte de un paquete más extenso de reformas al sistema de pensiones. Para ello es necesario reconocer las fallas inherentes al actual sistema de pensiones, y la urgente necesidad de reasignar el presupuesto de modo tal que satisfaga las necesidades de la mayoría de la población, y no de una minoría. A pesar de las fortalezas del bonosol, éste no es suficiente y constituye sólo un esfuerzo simbólico en sustitución de la reforma real que se necesita. La necesidad de un sistema de protección social más amplio no sólo descansa en el argumento de la justicia social, sino también en la clara evidencia de que las pensiones no son un medio efectivo de reducción de la pobreza. Si esto no es reconocido se corre el riesgo de ignorar a una población de adultos mayores que será cada vez más grande y más pobre, y de caer en una miopía que, en el futuro, puede postergar la reducción de la pobreza. Ofrecer un ingreso básico en la ancianidad no es un acto de caridad, sino un reconocimiento fundamental de los derechos de los adultos mayores, una valoración de su contribución pasada y un reconocimiento de su capacidad para seguir contribuyendo en el futuro.

Referencias bibliográficas

Barrientos, A. 2002, *Old Age, Poverty and Social Investment.* (Journal of International Development Vol. 14, Nº. 8, pp. 1133-1141, 2002)

Barrientos, A. & Lloyd-Sherlock, P. *Non-contributory pensions and social protection*. (Organización Internacional del Trabajo, 2002).

Chambers, R. & Conway, G. R. *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century*. (Institute of Development Studies, Sussex, 296, 1992).

Department for International Development (DFID). *Bolivia: Country Strategy Paper*. (London; (DFID), 2002).

Department for International Development. *Sustainable Livelihoods Guidance Sheets* (London; DFID,1999).

Department for International Development. *Social Exclusion, Rights and Chronic Poverty in Bolivia.* (London; DFID and SIDA, 2004).

Finch, J. & Mason, J. *Negotiating Family Responsibilities Routledge* (London, 1993).

Gorman, M. *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families*. (London; HelpAge International, 2004).

Grundy, E. *Reciprocity in relationships: socio-economic and health influences on intergenerational exchanges between Third Age parents and their adult children in Great Britain*".(British Journal of Sociology, Vol. 56, Nº. 2, pp. 233-255, 2005).

Holzmann, R. & Hinz, R. *Old-age income support in the 21st Century: an international perspective on pensions*. (Washington DC ; World Bank, 2005).

Instituto Nacional de Estadística (INE). *Bolivia: Situación Sociodemográfica de la Población Adulta Mayor.* (La Paz; INE, 2003)

Organización Internacional del Trabajo (ILO). *World Labour Report: Income security and social protection in a changing world.* (Geneva; ILO, 2000).

Leach, J. *Bolivia's bonosol*. (Washington DC.; World Bank, 1998).

Lloyd-Sherlock, P. *Old Age, Poverty and Living Arrangements - Case studies from Latin America*" (Boletín de las Naciones Unidas sobre Población Mundial Nº 42/43, pp. 1-11, 2003).

Phillips, L. *The Third Wave of Modernization in Latin America Scholarly.* (Wilmington, Delaware; Resources Inc,1998).

Spitze, G. & Gallant, M. P. *The bitter with the sweet" - Older adults' strategies for handling ambivalence in relations with their adult children.* (Research on Aging, Vol. 26, Nº 4, pp. 387-412, 2004).

UDAPE. *Estudio de Impacto bonosol* (La Paz; UDAPE, 2003).

World Bank. *Averting The Old Age Crisis - Policies to Protect The Old and Promote Growth*, (Oxford ; Oxford University Press 1572, 1994)

Capítulo VI

EFECTOS MICRO Y MACROECONÓMICOS DEL BONOSOL

Luis Carlos Jemio*

* Obtuvo su Ph.D. en Desarrollo Económico en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya-Holanda. Fue Ministro de Hacienda de Bolivia y actualmente se desempeña como Consultor Internacional. Es autor del libro *Debt, Crisis and Reform in Bolivia*, publicado por Palgrave-MacMillan en 2001.

Este trabajo tuvo el apoyo de María del Carmen Choque.

Introducción

La Reforma del Sistema de Pensiones de 1997, remplazó el sistema de reparto existente hasta ese momento por un nuevo sistema de capitalización individual. La reforma además creó un beneficio previsional universal no contributivo para todos los bolivianos mayores a 21 años al 31 de diciembre de 1995. Este beneficio (bonosol) sería financiado con el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) constituido sobre la base de las acciones de las empresas públicas capitalizadas. El bonosol se constituía en el nexo entre la reforma de pensiones y la capitalización de las empresas públicas, otorgándole a esta última reforma la dimensión social, por la que todo este proceso de reforma paso a ser conocido como el de la "Capitalización Social".

El objetivo de este documento es el de realizar una evaluación sobre el impacto del Bono Solidario (bonosol) en términos económicos y sociales, además de evaluar su sostenebilidad a la luz de los cambios que se proyectan introducir a las reformas en el futuro, como es el caso de la refundación de YPFB sobre la base da la re-estatización de las acciones de las empresas capitalizadas en el sector de hidrocarburos.

El documento contiene seis secciones, incluyendo la introducción. En la sección 2 se realiza un análisis sobre el origen del bonosol. La forma en la que éste fue concebido, su diseño original y su alcance. También se evaluarán los cambios posteriores que se trataron de introducir a este esquema, como es el caso de la Ley de Participación y Crédito Popular (PCP).

En la sección 3 se realiza un análisis sobre los efectos redistributivos del bonosol, y su impacto sobre los indicadores de pobreza, en términos de incidencia, brecha y profundidad. Con este objetivo, se utilizará las bases de datos de las encuestas a hogares (MECOVI) elaboradas por el INE para los años 2001, 2002 y 2003-2004. A partir de la información de las encuestas, se realizan ejercicios de simulación para calcular los indicadores mencionados, y se evalúan los resultados obtenidos

En la sección 4 se realiza un análisis sobre los efectos macroeconómicos del bonosol y sus impactos sobre el crecimiento de la economía, empleo, consumo, déficit fiscal, déficit en balanza de pagos, etc. Con este objetivo,

se utiliza un modelo de equilibrio general computable (MEGC) construido para la economía boliviana, con el cual se realizan ejercicios de simulación contrafactuales.

En la sección 5, se evaluará la sostenibilidad del bonosol, y cómo ésta sería afectada de introducirse los cambios que se tienen proyectados, como es el caso de la transferencia al Estado de las acciones de YPFB. En este sentido, se evalúan los factores que determinan los tres factores que determinan la sostenibilidad del mismo: i) población beneficiaria, ii) rentabilidad del FCCl, y iii) valor del bonosol.

Finalmente, en la sección 6 se presentan las principales conclusiones del estudio.

1. La Reforma de Pensiones y el programa de capitalización social

Las reformas estructurales emprendidas por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada entre 1993 y 1997, fueron concebidas como parte de una estrategia dirigida a eliminar los cuellos de botella que limitaban las posibilidades del país de crecer en forma más acelerada, y por lo tanto reducir la extrema pobreza que afecta a la mayor parte de la población. Las reformas estructurales de segunda generación incluyeron la reforma educativa; la participación popular, y la descentralización administrativa; la capitalización de las principales empresas públicas y la reforma del sistema de pensiones como las más importantes.

Las reformas de segunda generación fueron concebidas y ejecutadas como parte de un programa coherente y consistente, destinado a mejorar el funcionamiento de la economía y sociedad boliviana. De esta forma, el programa de reformas incorporaba importantes sinergias entre varias de ellas. Por ejemplo, la ejecución de la reforma educativa iba a basarse fuertemente en la estructura administrativa descentralizada propuesta por la participación popular y la descentralización administrativa. Además, la reforma de pensiones y la capitalización de las empresas públicas constituían ambas partes integrantes e interrelacionadas de un programa más amplio denominado de “capitalización social”.

La reforma de pensiones incorporó la dimensión social al programa de capitalización, ya que la parte de las acciones de las empresas capitalizadas que quedó en poder del Estado boliviano, fue transferido en forma irrenunciable e irreversible a la población boliviana. Los beneficiarios de la capitalización, de acuerdo a la Ley de Capitalización, fueron los bolivianos mayores a 21 años al 31 de diciembre de 1995.

La reforma de pensiones sustituyó el antiguo sistema de reparto simple (*pay as you go*), por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. El sistema de reparto estaba constituido por un fondo administrado públicamente (Fondo de Pensiones Básicas, FOPEBA), que cubría el 43 por ciento de la pensión de los jubilados, y un sistema de fondos complementarios (FONCOMs) administrados privadamente por instituciones organizadas y administradas por los mismos trabajadores en las diferentes ramas de actividad en la que ellos se desmpeñaban. Los FONCOMs cubrían el 57 por ciento adicional de la jubilación percibida por los beneficiarios.

La reforma de pensiones fue ejecutada debido a los problemas que presentaba en antiguo sistema de reparto simple. El sistema anterior presentaba fallas referidas a: i) transición demográfica, es decir que la población boliviana se encuentra en un proceso de paulatino envejecimiento, por lo que el antiguo sistema iba a colapsare en el largo plazo debido a la insuficiencia de trabajadores activos para financiar a los pasivos; ii) baja relación de contribuyentes sobre beneficiarios, ya que al momento de la reforma existían en promedio 3 trabajadores activos por cada pensionista, cuando el número mínimo requerido por un sistema de reparto para funcionar eficientemente es de 10 a 1; iii) insuficientes años y montos de contribución, ya que el sistema anterior es un sistema de beneficio definido, ya que los beneficiarios obtienen un monto de jubilación determinado, independientemente del número y montos de contribuciones que éstos hayan realizado durante su vida útil; iv) baja cobertura, ya que el sistema de reparto solamente cubría a 25.6 por ciento de la población ocupada urbana y prácticamente cero de la PO rural; v) existía un nivel de reservas insuficiente, ya que estas ascendían a solamente US$ 150 millones, equivalentes a 5 por ciento de los pasivos acumulados por el sistema de reparto; vi) existían altos costos de administración, equivalentes en algunos fondos a más del 20 por ciento de las cotizaciones, mientras que la ley establecía como techo máximo un 10 por ciento.

Una de los fundamentos más importantes detrás del concepto de "Capitalización Social" es que las nuevas generaciones de bolivianos podrán contar, a partir de la reforma del sistema de pensiones, con un sistema de previsiones que garantice, una vez que la vida como trabajador activo de los afiliados haya concluido, seguir percibiendo un ingreso que les permita vivir en forma digna. El nuevo sistema de pensiones debería resolver los problemas enfrentados por el sistema anterior, aumentando la cobertura; resolviendo el problema de insuficiencia de reservas y contribuciones al cambiar el concepto de beneficio definido por el de contribución definida, es decir que cada trabajador obtiene como jubilación un monto que depende de lo acumulado a través de sus contribuciones y rentabilidad de su fondo individual; y resolviendo el problema de baja relación de contribuyentes sobre beneficiarios, al incorporar el concepto de capitalización individual, donde cada afiliado contribuye a su fondo individual como ahorro para financiar su jubilación.

Sin embargo, las generaciones anteriores, que habían cotizado y/o jubilado en el anterior sistema de reparto simple, o que en su gran mayoría no habían contado con afiliación a ningún sistema provisional debido a la baja cobertura del sistema anterior, obtendrían como compensación los beneficios resultantes del proceso de capitalización, ya que estas generaciones habían sido las que contribuyeron en gran medida a la formación de las empresas públicas, siendo estas por lo tanto las que debían obtener los mayores beneficios de la capitalización.

La capitalización de las empresas públicas consistió en la venta de un 50 por ciento de las acciones de las 6 principales empresas públicas a inversionistas privados. Las acciones adquiridas por los socios estratégicos sin embargo, fueron acciones de nueva emisión, por lo que las acciones existentes previamente quedaron en manos del Estado, y posteriormente fueron transferidos a los beneficiarios de la capitalización según lo establecido por la Ley Nº 1544 aprobada en marzo de 1994. De esta forma, después de la capitalización, cada una de las empresas capitalizadas aumentó al doble su capital accionario. Esta modalidad de transferencia de las empresas a los inversionistas estratégicos le otorgó una elevada dosis de transparencia al proceso, el cuál no estuvo presente por ejemplo en los procesos de privatización emprendidos en otros países de la región. Los ingresos provenientes de las

privatizaciones en países como Perú y Argentina sirvieron para financiar el presupuesto de las gestiones en las cuales se llevó a cabo las ventas de las empresas, y por lo tanto esos recursos ya fueron gastados. En la experiencia boliviana, los recursos provenientes de la capitalización fueron invertidos en las empresas capitalizadas y la parte perteneciente a los bolivianos, que alcanzaba a un monto de US$ 1,671 millones, fue repartida de la siguiente manera: i) US$ 151.9 millones (4.5 por ciento del valor total de las acciones de la empresa capitalizadas) fueron adquiridas por los trabajadores de estas empresas con los recursos provenientes de las indemnizaciones percibidas por estos al constituirse las nuevas sociedades anónimas; y ii) US$ 1,519.4 millones fueron transferidas como fideicomiso al Fondo de Capitalización Colectivo administrado por las AFPs.

El planteamiento original (ver Plan de Todos) sobre la forma en la que los beneficios de la capitalización iban a ser distribuidos a la población beneficiaria consistía en la creación de una fundación Fundesol, que administraría las acciones de los bolivianos, invirtiendo los rendimientos de los mismos en proyectos de desarrollo y de beneficio social. Este planteamiento fue posteriormente cambiado, y se definió la alternativa de repartir las acciones directamente a los aproximadamente 3.5 millones de beneficiarios. Esta opción fue descartada posteriormente sobre la base de los problemas logísticos que implicaba el reparto directo de las acciones, y por los problemas de concentración de riqueza que este esquema iba a reproducir, ya que los segmentos de beneficiarios más pobres iban a mal vender sus acciones a los más ricos, produciéndose de esta forma una elevada concentración patrimonial en pocas manos.

La tercera alternativa considerada fue la planteada en la Ley de Pensiones, la cual en su artículo 22 establece que las acciones de las empresas capitalizadas pertenecientes a los bolivianos, son traspasadas al FCC. Asimismo, esta Ley estableció el pago de una anualidad vitalicia denominada bonosol a todos los bolivianos residentes en el país, mayores de edad al 31 de diciembre de 1995, a partir de los 65 años de edad cumplidos. Además, los beneficiarios tienen derecho a los gastos funerarios, independientemente de la edad de su fallecimiento.

2. El bonosol

El Bono Solidario (bonosol) es una transferencia de efectivo a todos los bolivianos que hayan cumplido la edad de 65 años. Este beneficio fue establecido en 1966 como un pago anual de US$ 248 por persona, de carácter vitalicio, el cual estaba destinado a cumplir un triple objetivo (Martinez, S 2005): i) como un mecanismo para devolver las a la población las acciones de las empresas capitalizadas que quedaron en poder el Estado boliviano; ii) este beneficio constituiría una fuente de ingresos para la gran mayoría de personas de la tercera edad sin ningún acceso al viejo sistema de pensiones; y iii) esta transferencia ayudaría a reducir la pobreza al enfocarse en segmentos específicas de pobres y vulnerables de la población.

Como puede observarse en el cuadro 1, el bonosol comenzó a pagarse el año 1997, en un monto de Bs. 1,300 por persona a un total de 364,261 personas. El monto total pagado alcanzó a Bs. 473.5 millones (alrededor de US$ 90 millones).

CUADRO 1

PAGO DEL BONOSOL EN EL PERÍODO 1997-2005

	Monto/Benef. (en Bs.)	Número de beneficiados	Monto total (pagado Bs.)	Monto/Benef. (en US$)	Monto total (pagado US$)	Periodo de pago
Bonosol 1997	1,300	364,261	473,539,300	247	89,972,467	1997
Bolivida 1998	395	318,529	125,818,955	60	19,111,740	2001 y 2002
Bolivida 1999	395	340,403	134,459,185	60	20,424,180	2002 y 2002
Bolivida 2000	420	334,371	140,435,820	58	19,393,518	2002
Bolivida 2001	420	351,166	147,489,720	58	20,367,628	2002
Bonosol 2002	0	0	0	0	0	
Bonosol 2003	1,800	446,571	803,827,800	235	104,944,185	2003
Bonosol 2004	1,800	444,028	799,250,400	227	100,794,356	2004
Bonosol 2005	1,800	449,893	809,807,400	223	100,326,139	2005

Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS y Delegación Presidencial.

El pago del beneficio fue suspendido en los años 1998, 1999 y 2000, y en los años 2001 y 2002 se pagó con el nombre de bolivida, en forma retroactiva y por un monto inferior al del bonosol. De acuerdo a la información disponible proveniente de la SVPS, de los pagos efectuados durante los años 2001 y 2002, US$ 19.1 millones corresponden al pago del bolivida de 1998, US$ 20.4

millones al de 1999, US$ 19.4 millones al del 2000 y US$ 20.4 al del 2001. Teóricamente, no se habría pagado el beneficio el año 2002, aunque todos los pagos efectivos mencionados se realizaron en los años 2001 y 2002. El cuadro 1 muestra el número de personas beneficiadas y los montos del beneficio pagados correspondientes a cada año. Sin embargo, la última columna del cuadro muestra el año en que efectivamente se pagaron estos montos.

El año 2003 se restauró el nombre original de bonosol al beneficio, se regularizó el pago del mismo y se incrementó el monto pagado a Bs. 1,800 por beneficiario. Ese año el numero de personas que cobraron el bonosol fue de 449,893, y el monto total pagado fue de US$ 104.9 millones. Para los años 2004 y 2005 se mantuvo el valor del bonosol en Bs. 1,800, y los montos totales pagados de bonosol para esos dos años fueron US$ 100.8 millones y US$ 100.3 millones respectivamente.

Es interesante notar que el número de personas que teóricamente cobraron el bonosol correspondiente al año 1998, fue inferior en más de 45 mil personas, lo que evidencia que se mejoraron los controles y se evitó en mayor medida el fraude y la duplicación en el cobro de este beneficio. En los años siguientes el número de personas beneficiadas tendió a aumentar en la medida que éstas cumplían los 65 años. Si bien el pago del beneficio para los cuatro años (1998 a 2001) se realizó en forma conjunta en los años 2001 y 2002, el número de beneficiarios para cada gestión fue diferente en función al requisito de haber cumplido los 65 años para cada una de esas gestiones. Es decir, una persona que cumplió 65 años en 2000, pudo cobrar los beneficios correspondientes a los años 2000 y 2001, pero no el de 1998. Sin embargo, una persona que ya tenía 65 años en 1998 cobraba el beneficio correspondiente a los 4 años.

3. Impactos microeconómicos

El pago del bonosol tuvo efectos positivos en términos distributivos y en la incidencia de la pobreza. Si bien es lógico que un incremento en los ingreso tenga efectos positivos sobre los indicadores de pobreza, no es tan evidente que el pago de este beneficio necesariamente mejore la distribución del ingreso.

En esta sección se analizan los efectos redistributivos del bonosol, y su impacto sobre los indicadores de pobreza, en términos de incidencia, brecha y profundidad. Con este objetivo, se utiliza las encuestas a hogares MECOVI realizadas por el INE para los años 2001, 2002 y 2003-2004. Estos años coinciden con el pago efectivo del beneficio y en todas estas encuestas se incluyó como pregunta si las personas mayores a 65 años habían efectivamente cobrado el bonosol y el monto cobrado por este concepto. Como se explicó anteriormente, los años 2001 y 2002 se pagó el beneficio correspondiente a los años 1998 a 2001, mientras que el 2003 y 2004 se regularizó el pago del bonosol, pagándose en estos años el beneficio correspondiente a cada una de estas gestiones, y no existiendo desfases como en los casos anteriores.

La medición de los efectos del bonosol sobre la distribución del ingreso y sobre los indicadores de pobreza fue realizada a través de ejercicios de simulación contrafactuales, utilizando las bases de datos de las encuestas de hogares. En la opción "Con bonosol", se calcularon los indicadores incluyendo el monto del beneficio como parte del ingreso de los hogares, en los casos en los que éstos efectivamente lo recibieron. En el caso "Sin bonosol" se excluyó del cálculo de los indicadores el monto correspondiente al bonosol efectivamente recibido. De esta forma, mediante la comparación de estos dos resultados se pudo obtener una medida sobre los efectos del bonosol sobre los indicadores de desigualdad y sobre los de pobreza. A continuación se analizan los resultados obtenidos.

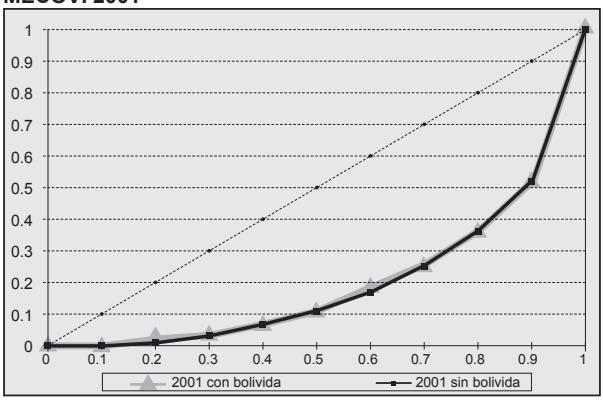
3.1. Impactos distributivos del bonosol

De acuerdo a los ejercicios de simulación contrafactuales realizados a partir de las encuestas a hogares MECOVI, el pago del bonosol fue favoroable en términos distributivos. En efecto, como puede observarse en el gráfico 1 el incluir el beneficio (bonosol o bolivida) en los ingresos de los hogares tiene un efecto casi imperceptible sobre la curva de Lorenz. Sin embargo, al analizar en forma minuciosa los cambios ocurridos en la Curva de Lorenz con el pago del bonosol, se observa que se produce una desplazamiento asimétrico de la curva. Para los ejercicios realizados con las bases de datos de los años 2001 y 2003-04, se observa un desplazamiento hacia arriba de toda la curva de Lorenz. Sin embargo, este desplazamiento no es simétrico, ya que los deciles más pobres tienden a desplazarse en una mayor proporción, con lo que incrementan su participación en el ingreso, y por lo tanto mejora la distribución de ingreso.

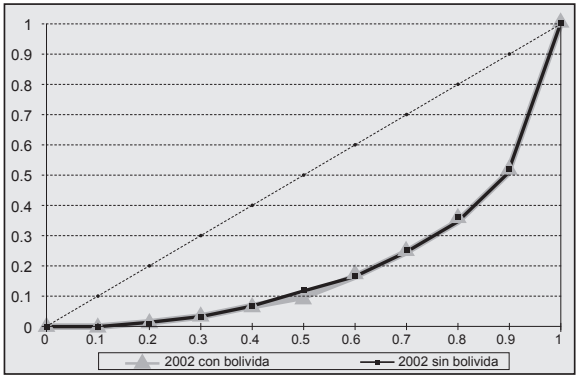
GRÁFICO 1

CURVA DE LORENZ PARA LAS ALTERNATIVAS CON Y SIN BONOSOL/BOLIVIDA

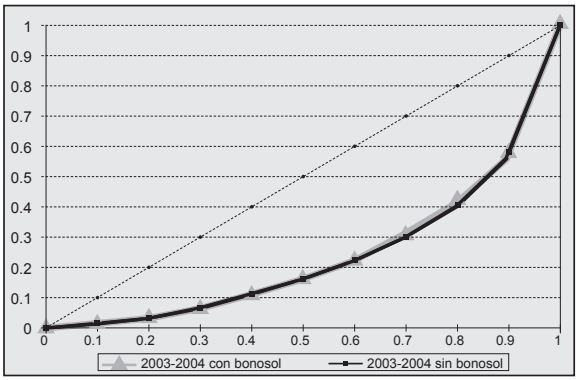
MECOVI 2001



MECOVI 2002



MECOVI 2003-2004



Como puede observarse en el cuadro 2, el coeficiente de Gini tiende a disminuir levemente cuando se realiza el cálculo del mismo incluyendo como parte del ingreso de los hogares el monto correspondiente al bonosol, solo en el caso de aquellos hogares que efectivamente recibieron este beneficio. El impacto es muy bajo ya que el coeficiente de Gini es calculado sobre la base de los ingresos anuales de los hogares, mientras que el bonosol se constituye en un pago único por año.

CUADRO 2
IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DEL BONOSOL

	Con bonosol/ bolivida	Sin bonosol/ bolivida
MECOVI 2001	0.5875	0.5901
MECOVI 2002	0.5753	0.5764
MECOVI 2003-2004	0.5168	0.5210

Fuente: elaboración propia en base a INE (Encuestas a Hogares, MECOVI).

Para entender los efectos del bonosol sobre la distribución del ingreso, es importante analizar la distribución de los hogares beneficiados y la cobertura que tuvo este beneficio. El cuadro 3 muestra la distribución de los hogares que efectivamente obtuvieron el beneficio por decil de ingreso y área geográfica, medida por la encuesta de hogares MECOVI realizada por el Instituto Nacional de Estadística, para los años 2001, 2002 y 2003-2004. Como puede apreciarse, a nivel nacional, existe una elevada concentración de hogares con algún miembro beneficiario, en los deciles más bajos de ingreso. De acuerdo a las encuestas MECOVI para los años arriba mencionados, alrededor de 40 por ciento del total de hogares que obtuvieron el beneficio se encuentran en los 3 deciles de ingreso más bajos. Este porcentaje sube a más de 60 por ciento cuando consideramos solamente el área rural. Por lo anotado, es evidente que el pago del bonosol ha tendido a beneficiar en mayor medida a los hogares de menores ingresos. Es probable que los hogares de ingresos más altos hayan decidido no cobrar el bonosol.

CUADRO 3

DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES QUE OBTUVIERON EL BENEFICIO DEL BONOSOL POR DECIL DE INGRESO Y ÁREA GEOGRÁFICA

(En porcentaje)

Deciles	Mecovi 2001			Mecovi 2002			Mecovi 2003-2004		
	Hogares con bolivida por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total	Hogares con bolivida por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total	Hogares con bonosol por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total
	Urbano	Rural		Urbano	Rural		Urbano	Rural	
1	1.4	11.9	6.3	4.1	33.4	17.4	7.1	24.4	16.0
2	5.3	37.3	20.4	5.8	20.1	12.3	7.0	17.8	12.5
3	6.5	17.6	11.7	10.2	13.1	11.5	5.1	18.0	11.7
4	9.5	10.0	9.7	10.6	7.8	9.3	6.0	8.2	7.2
5	7.9	4.6	6.4	5.9	8.3	7.0	7.8	8.2	8.0
6	13.1	5.9	9.7	9.0	3.2	6.4	10.6	6.1	8.3
7	12.6	4.4	8.7	12.1	5.9	9.3	8.5	7.9	8.1
8	11.1	6.0	8.7	10.6	5.4	8.3	12.7	4.7	8.6
9	13.7	1.2	7.8	16.8	1.3	9.8	14.4	3.9	9.0
10	18.9	1.1	10.5	14.7	1.5	8.7	20.9	0.8	10.6
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
	53.0	**47.0**	**100.0**	**54.7**	**45.3**	**100.0**	**48.8**	**51.2**	**100.0**

Fuente: elaboración propia en base a INE (Encuestas a Hogares, MECOVI).

Contrariamente, en el área urbana existe una mayor concentración de hogares con algún miembro que efectivamente cobró el bonosol. En efecto, de acuerdo a la información obtenida a partir de la encuesta MECOVI, más de 40 por ciento del total de hogares urbanos que cobraron este beneficio se encuentran ubicados en los 3 deciles más altos de ingresos en el área urbana.

El cuadro 4 muestra la cobertura del bonosol, medida en términos del porcentaje de hogares que obtuvieron el bonosol con respecto al total de hogares existentes en cada uno de los deciles de ingreso y por área geográfica. A nivel nacional, se observa que existió una mayor cobertura del beneficio entre los hogares ubicados en los deciles más bajos. Alrededor de 15 por ciento de los hogares ubicados en los 3 deciles de ingresos más bajos tienen algún miembro que recibió el beneficio. Este porcentaje es de solamente 10 por ciento para los hogares ubicados en los deciles de ingresos más altos.

CUADRO 4

PORCENTAJE DE HOGARES QUE OBTUVIERON EL BENEFICIO DEL BONOSOL CON RESPECTO AL TOTAL DE HOGARES EN CADA DECIL DE INGRESO Y ÁREA GEOGRÁFICA

(En porcentaje)

Deciles	Mecovi 2001			Mecovi 2002			Mecovi 2003-2004		
	Hogares con bolivida por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total	Hogares con bolivida por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total	Hogares con bonosol por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total
	Urbano	Rural		Urbano	Rural		Urbano	Rural	
1	5.5	8.0	7.6	20.9	18.2	18.5	20.5	20.7	20.7
2	14.6	27.1	24.2	15.4	14.3	14.6	12.1	18.3	16.1
3	10.5	17.1	14.4	14.4	12.4	13.3	7.4	21.7	15.4
4	10.1	14.2	11.7	11.3	9.9	10.7	6.2	14.0	9.2
5	7.4	8.1	7.7	5.7	12.1	8.0	7.8	15.0	10.4
6	11.6	12.2	11.7	8.2	5.7	7.5	9.9	12.6	10.8
7	10.2	11.6	10.5	9.8	14.2	10.7	7.8	16.8	10.6
8	8.7	18.2	10.5	7.8	15.3	9.1	10.6	12.9	11.2
9	10.0	5.0	9.4	11.2	6.0	10.7	11.8	11.5	11.7
10	12.8	10.5	12.7	7.9	10.9	8.1	14.5	5.8	13.7
Total	**10.3**	**14.9**	**12.1**	**9.7**	**13.4**	**11.1**	**10.4**	**16.9**	**13.0**

Fuente: elaboración propia en base a INE (encuestas a hogares MECOVI).

También se observa que a nivel agregado, la cobertura del beneficio fue más elevada en los hogares rurales en comparación a los hogares urbanos. Esto también incide en que el pago del beneficio haya tenido un efecto positivo sobre la distribución del ingreso.

Finalmente, el cuadro 5 muestra la efectividad en el pago del bonosol, es decir el porcentaje de hogares que obtuvieron el bonosol con respecto al total de hogares elegibles para recibir el beneficio (hogares con alguna persona mayor a 65 años).

De acuerdo a este indicador, se observa que a nivel nacional, solamente entre un 70 por ciento y 80 por ciento de los hogares que potencialmente debería haber recibido el beneficio, efectivamente lo hicieron. Sin embargo, el porcentaje ha tendido a incrementarse a través del tiempo. La cobertura efectiva de hogares que calificaban para recibir el beneficio ha sido mayor en el área urbana que en el área rural, aunque esta brecha ha ido cerrándose a través del tiempo. Finalmente, a pesar que la mayor parte de los hogares que

CUADRO 5

PORCENTAJE DE HOGARES QUE OBTUVIERON EL BONOSOL CON RESPECTO A HOGARES CON PERSONAS MAYORES A 65 AÑOS EN CADA DECIL DE INGRESO Y ÁREA GEOGRÁFICA

(En porcentaje)

Deciles	Mecovi 2001			Mecovi 2002			Mecovi 2003-2004		
	Hogares con bolivida por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total	Hogares con bolivida por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total	Hogares con bonosol por decil de ingreso y ubicación geográfica		Total
	Urbano	Rural		Urbano	Rural		Urbano	Rural	
1	52.6	44.2	45.0	86.5	68.0	70.0	78.9	73.2	74.4
2	75.3	83.8	82.5	67.7	63.4	64.5	80.3	77.1	77.9
3	61.4	79.1	72.8	81.9	68.7	74.6	80.3	87.2	85.7
4	79.8	72.2	76.0	90.4	52.2	70.8	81.5	82.5	82.1
5	70.5	66.0	68.9	68.2	68.6	68.4	80.8	80.7	80.7
6	72.9	72.7	72.8	73.7	74.4	73.8	95.2	86.0	91.5
7	81.9	79.5	81.3	83.4	72.2	79.8	79.7	87.7	83.5
8	79.9	84.0	81.2	74.2	79.9	75.8	79.5	91.0	82.4
9	65.1	89.4	66.4	76.1	67.8	75.5	81.0	86.0	82.1
10	80.6	81.3	80.7	66.7	69.9	66.9	75.3	61.7	74.7
Total	**74.01**	**72.45**	**73.3**	**76.04**	**66.59**	**71.4**	**80.47**	**80.46**	**80.5**

Fuente: elaboración propia en base a INE (encuestas a hogares MECOVI).

efectivamente recibieron el bonosol se encuentran en los deciles de ingreso más bajos, también en estos deciles ha existido un mayor porcentaje de hogares que potencialmente deberían haber recibido este beneficio, pero que en la práctica no lo hicieron.

3.2. Impactos sobre los indicadores de pobreza

Como se mencionó anteriormente, el pago del bonosol ha tenido un efecto positivo en términos de mejorar los indicadores de pobreza, ya que ha incrementado los ingresos de los individuos beneficiados y de los hogares en los que ellos habitan. En esta sección se analizan estos impactos utilizando los mismos ejercicios de simulación. Para medir estos efectos, se calcularon los indicadores de incidencia, brecha e intensidad de la pobreza[1].

[1] Los impactos del bonosol sobre la pobreza fueron analizados utilizando los indicadores de Foster-Greer-Thorbecke (FGT) (World Bank 1996):

CUADRO 6

INDICADORES DE POBREZA CON Y SIN BONOSOL/BOLIVIDA
(En porcentaje)

INDICADORES	Utilizando los ingresos totales del hogar incluyendo el bonosol			Utilizando los ingresos totales del hogar excluyendo el bonosol		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
MECOVI 2001						
Incidencia de pobreza	**50.6**	**83.4**	**62.9**	**50.8**	**83.8**	**63.2**
Brecha de pobreza	22.0	57.4	35.3	22.2	58.4	35.8
Intensidad de pobreza	12.7	45.6	25.1	12.9	46.8	25.6
Incidencia de pobreza extrema	**23.1**	**66.6**	**39.5**	**23.5**	**67.4**	**40.0**
Brecha de pobreza extrema	8.8	43.1	21.7	9.0	44.4	22.3
Intensidad de pobreza extrema	5.2	33.2	15.7	5.3	34.7	16.3
MECOVI 2002						
Incidencia de pobreza	**50.1**	**83.6**	**62.7**	**50.2**	**83.6**	**62.8**
Brecha de pobreza	21.5	57.7	35.1	21.6	58.0	35.3
Intensidad de pobreza	12.2	45.9	24.9	12.3	46.3	25.1
Incidencia de pobreza extrema	**23.0**	**67.0**	**39.6**	**23.1**	**67.2**	**39.7**
Brecha de pobreza extrema	8.6	43.5	21.7	8.7	44.0	22.0
Intensidad de pobreza extrema	4.7	33.8	15.7	4.8	34.6	16.0
MECOVI 2003-2004						
Incidencia de pobreza	**46.8**	**63.9**	**53.2**	**47.3**	**66.0**	**54.3**
Brecha de pobreza	17.3	28.7	21.6	17.7	30.2	22.4
Intensidad de pobreza	8.5	16.7	11.6	8.8	18.0	12.2
Incidencia de pobreza extrema	**17.1**	**34.1**	**23.4**	**17.6**	**35.9**	**24.5**
Brecha de pobreza extrema	4.9	13.1	7.9	5.1	14.4	8.5
Intensidad de pobreza extrema	2.1	6.8	3.8	2.1	7.7	4.2

Fuente: elaboración propia en base a INE (encuestas a hogares MECOVI).

$$Po = 1/n \sum_{i=1}^{q} [(z-y_i)/z]^{\alpha}$$

Donde:
Po es el indicador de pobreza que depende de α
n es el número total de hogares
q es el número de hogares pobres
z es el nivel de ingreso de la línea de pobreza
yi es el nivel de ingreso de los individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza
α es una variable que adopta los valores 0, 1 y 2 y define el tipo de indicador de pobreza utilizado
Cuando n = 0, el indicador mide la incidencia de la pobreza, que representa el porcentaje de individuos por debajo de la línea de pobreza (Po=q/n).
Cuando n= 1, mide la brecha de pobreza, la cual pone énfasis en la distancia de los ingresos de los individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, con respecto a dicha línea.
Cuando n=2, mide la intensidad de la pobreza, donde el término cuadrático de la brecha de la pobreza otorga mayor ponderación a aquellos hogares cuyos ingresos se encuentran más alejados de la línea de pobreza.

Como puede apreciarse en el cuadro 7, de acuerdo a la información disponible a través de la encuesta de hogares y a los ejercicios de simulación realizados utilizando la base de datos de las encuestas, la incidencia de la pobreza, es decir el porcentaje de habitantes que se encuentran por debajo de la línea de pobreza[2], se redujo ligeramente en los años 2001 y 2002 como resultado del pago del bolivida. El efecto del pago de este beneficio fue más importante en 2003, ya que la incidencia de la pobreza, de acuerdo a los ejercicios de simulación realizados, se habría reducido en 1.1 por ciento a nivel nacional. Esto se explica por el mayor valor del bonosol en comparación al bolivida.

Los resultados obtenidos también muestran que los efectos del bonosol sobre la incidencia de la pobreza fueron más importantes en el área rural que en el área urbana. En efecto, de acuerdo a la información de la encuesta MECOVI para el período 2003-2004, el pago del bonosol habría reducido la incidencia de la pobreza en 0.4 por ciento en el área urbana y en 2.1 por ciento en el área rural. Esto se habría producido debido a que la pobreza en el área rural es mayor que en el área urbana, y por lo tanto existe un componente de pobreza menos duro en comparación al área urbana, por lo que la aplicación de medidas asistenciales, como el pago del bonosol, tiende a tener un mayor efecto en la reducción de la pobreza. Además, la mejoría en la cobertura de este beneficio en los últimos años fue mayor en el área rural que en el área urbana.

El impacto del bonosol fue también mayor en términos de reducir la brecha e intensidad de la pobreza, ya que a nivel global la brecha de la pobreza se redujo en 0.8 en el caso del bonosol, mientras que lo hizo en 0.5 y 0.2 en el caso del bolivida, para los años 2001 y 2002 respectivamente. En el caso de la intensidad de la pobreza, nuevamente el bonosol tuvo un mayor impacto que el bolivida, debido a la mayor magnitud del primero.

---

[2] Para la obtención de la línea de pobreza y de pobreza extrema 2003-2004, se utilizó la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística en el Anuario Estadístico 2002 respecto de ambas líneas, las cuales fueron ajustadas a precios de octubre 2004 en función a la variación del Índice de Precios al Consumidor regional. De esta manera, para las ciudades de La Paz, Oruro y Potosí, se utilizó la variación del IPC de la ciudad de La Paz, para las ciudades de Cochabamba, Tarija y Sucre, se utilizó la variación del IPC de Cochabamba, para las ciudades de Santa Cruz, Trinidad y Cobija se utilizó la variación del IPC de la ciudad de Santa Cruz, para la ciudad de El Alto, la correspondiente a la propia ciudad, en el resto urbano y área rural se utilizó la variación del IPC de la ciudad de Cochabamba.

CUADRO 7

INCIDENCIA DEL BONOSOL SOBRE LOS INDICADORES DE POBREZA
(En porcentaje)

	Total	Urbano	Rural
Incidencia			
MECOVI 2001 (bolivida)	-0.3	-0.2	-0.4
MECOVI 2002 (bolivida)	-0.1	-0.0	-0.1
MECOVI 2003-2004 (bonosol)	-1.1	-0.4	-2.1
Brecha			
MECOVI 2001 (bolivida)	-0.5	-0.2	-0.9
MECOVI 2002 (bolivida)	-0.2	-0.1	-0.3
MECOVI 2003-2004 (bonosol)	-0.8	-0.4	-1.5
Intensidad			
MECOVI 2001 (bolivida)	-0.6	-0.2	-1.2
MECOVI 2002 (bolivida)	-0.2	-0.1	-0.4
MECOVI 2003-2004 (bonosol)	-0.6	-0.3	-1.3

Fuente: elaboración propia en base a INE (encuestas a hogares MECOVI).

De la misma forma, el pago del bonosol sobre los indicadores de pobreza tuvo un mayor efecto en el área rural en comparación al área urbana. Con respecto a la brecha de pobreza, la caída de este indicador como resultado del pago del bonosol, de acuerdo a la información de la encuesta MECOVI 2003-2004, habría sido de 1.5 en el área rural y de 0.4 en el área urbana. Con respecto a la intensidad, se verifica el mismo patrón. El pago del bonosol redujo este indicador en 1.3 en el área rural y en 0.3 en el área urbana.

CUADRO 8

INCIDENCIA DEL BONOSOL SOBRE LOS INDICADORES DE EXTREMA POBREZA
(En porcentaje)

	Total	Urbano	Rural
Incidencia			
MECOVI 2001 (bolivida)	-0.5	-0.3	-0.7
MECOVI 2002 (bolivida)	-0.1	-0.1	-0.2
MECOVI 2003-2004 (bonosol)	-1.1	-0.6	-1.9
Brecha			
MECOVI 2001 (bolivida)	-0.6	-0.2	-1.3
MECOVI 2002 (bolivida)	-0.3	-0.1	-0.6
MECOVI 2003-2004 (bonosol)	-0.6	-0.2	-1.2
Intensidad			
MECOVI 2001 (bolivida)	-0.6	-0.1	-1.5
MECOVI 2002 (bolivida)	-0.4	-0.1	-0.8
MECOVI 2003-2004 (bonosol)	-0.4	-0.1	-0.9

Fuente: elaboración propia en base a INE (encuestas a hogares MECOVI).

Los efectos del pago del bonosol y bolivida también tuvieron impactos en la reducción de la extrema pobreza. De acuerdo a la información de las encuestas a hogares, y sobre la base de los ejercicios de simulación realizados, tanto la incidencia, brecha e intensidad de la "extrema pobreza" habrían experimentado reducciones debido al pago de este beneficio. Como puede observarse en el cuadro 8, el pago del beneficio tuvo un efecto significativamente mayor en reducir los indicadores de extrema pobreza en el área rural que en el área urbana. Nuevamente, esto se explica por el mayor componente de extrema pobreza dura existente en el área urbana.

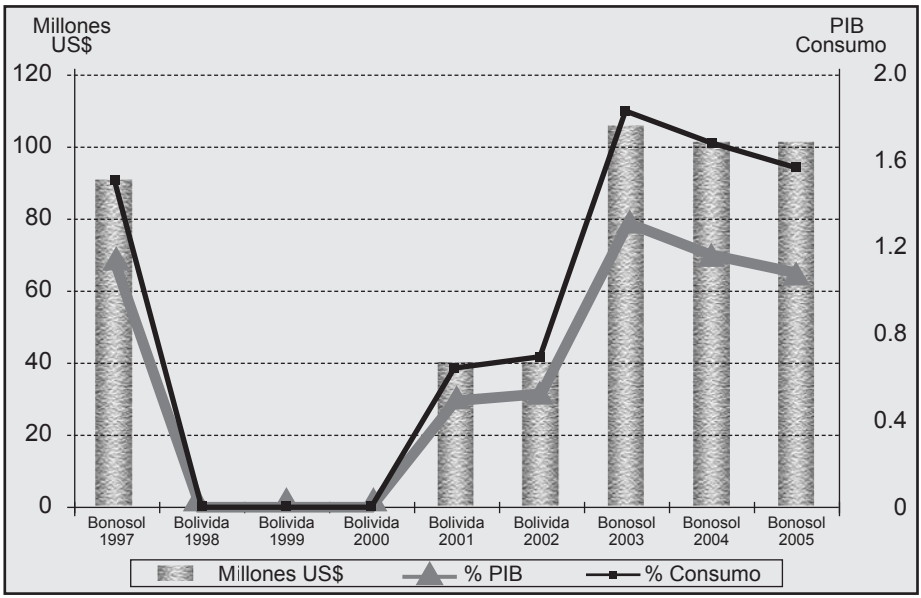
4. Impactos macroeconómicos

El pago del bonosol tuvo variados efectos sobre el comportamiento de la economía boliviana, incidiendo sobre los niveles y tasas de crecimiento de variables tales como el PIB total, el consumo privado, el balance externo y fiscal, la tasa de inflación, eltipo de cambio real, el nivel de empleo, los salarios reales, etc. Estos efectos han estado influidos en el mediano plazo por la elevada volatilidad observada en el pago de este beneficio. Como puede observarse en el gráfico 2, el bonosol se pagó en 1997, se dejó de pagar en los tres siguientes años (1998 al 2000), y se pagó en forma retroactiva los años 2001 y 2002 en un monto inferior y con el nombre de bolivida. El año 2003 se restauró en bonosol, pagándose un monto de Bs. 1,800 por beneficiario, y el pago del beneficio continuó en los años 2004 y 2005. Además, el monto del bonosol ha sido variable, por lo que el "shock" de demanda que el pago de este beneficio tuvo en la economía fue también variable. El monto total pagado por concepto de bonosol ha variado entre alrededor de US$ 40 millones en 2001 y 2002 (0.5 por ciento del PIB) a US$ 105 millones en 2003 (1.3 por ciento del PIB).

A continuación se analiza cuáles han sido estos efectos macroeconómicos del pago del bonosol y sus impactos sobre el crecimiento de la economía, empleo, ahorro, inversión, consumo, déficit fiscal, déficit en balanza de pagos, etc. Con este objetivo, se utilizó un modelo de equilibrio general computable (MEGC) construido para la economía boliviana, con el cual se realizan ejercicios de simulación contrafactuales. Los resultados presentados corresponden a las desviaciones observadas entre los resultados del escenario donde se incluye

el pago del bonosol con respecto a un escenario base en el cual se asume que no se paga el beneficio. De esta forma se analizará el efecto incremental que el pago del bonosol habría tenido sobre las variables arriba mencionadas.

GRÁFICO 2
MONTOS PAGADOS POR CONCEPTO DEL BONOSOL/BOLIVIDA



Fuente: elaboración propia en base a información SPVS e INE.

4.1. Consumo privado

El impacto inicial del bonosol sobre el resto de la economía se transmite en forma primaria a través del incremento en el consumo de los hogares que reciben el pago del beneficio. Los hogares le dan diversos usos a los recursos obtenidos. De acuerdo a una encuesta realizada por la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (ver cuadro 9), el 77 por ciento de los encuestados declararon que el bonosol era utilizado en beneficio propio. De acuerdo a la encuesta, alrededor del 70 por ciento del bonosol era utilizado en satisfacer necesidades básicas, como es el caso de la alimentación (36 por ciento),

gastos de salud (20 por ciento), vestimenta (10 por ciento) y vivienda (5 por ciento), como puede observarse en el siguiente cuadro. En las simulaciones realizadas con el MEGC se utilizó esta estructura de utilización del bonosol aplicándosela solamente al monto correspondiente a la transferencia que reciben los hogares por este concepto.

CUADRO 9
DESTINO DEL BONOSOL
(En porcentaje)

Alimentación	36
Otros	22
Salud	20
Vestimenta	10
Vivienda	5
Equipamiento hogar	3
Bienes/servicios	3
Esparcimiento	1
Total usos	**100**

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

De acuerdo a Laserna (2006), la información publicada por la Superintendencia de Pensiones "se parece mucho a la difundida por Help Age International sobre otros países con programas semejantes de pensiones a los adultos mayores, como Sudáfrica, Brasil y Zambia. Cerca del 40 por ciento se destina a mejorar la alimentación de los miembros del hogar, y el resto se dedica a una gran variedad de opciones que incluyen la compra de semillas mejoradas y animales de granja en el área rural, o libros y material escolar para los niños en el área urbana. En Bolivia resalta el hecho de que un 20 por ciento del bonosol cubre necesidades de salud. Aún más notable es que, a diferencia de los otros, el bonosol tiene cobertura universal, lo que sitúa a Bolivia como el único país de América Latina que ofrece esta mínima protección a sus mayores".

Los resultados de los efectos del bonosol sobre el consumo de los hogares, calculados sobre la base de los ejercicios de simulación realizados, aparecen en los cuadros 3-a y 3-b. El cuadro 3-a muestra las desviaciones del nivel del consumo de los hogares en el escenario con bonosol, en comparación

al nivel del consumo en el escenario sin bonosol. Esta variación incremental está expresada como porcentaje del consumo total de los hogares. Por otra parte, el gráfico 3-b muestra las diferencias calculadas por el modelo en las tasas de crecimiento anual del consumo de los hogares, del escenario "con bonosol" en relación al escenario "sin-bonosol".

De acuerdo a los datos obtenidos, es posible realizar el siguiente análisis: el pago del bonosol el año 1997 produjo un incremento más que proporcional en el consumo, al valor total de la transferencia[3]. En efecto, mientras que el monto de bonosol ese año fue de US$ 90 millones (1.52 por ciento del consumo de los hogares), el aumento en el consumo de este sector llegó a 1.86 por ciento del consumo. El valor adicional en el consumo (0.34 por ciento del consumo) se debió, según los resultados del modelo, a los efectos multiplicadores que se generan en la economía a partir de este shock inicial.

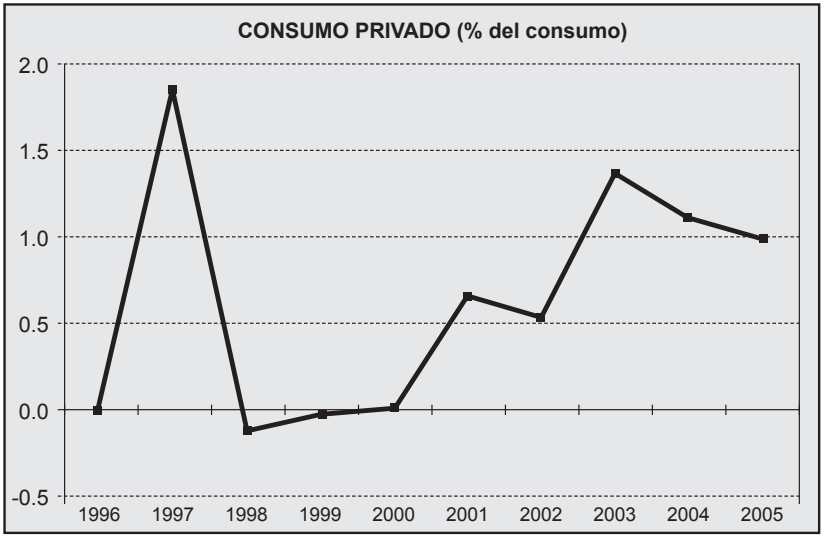
Este resultado también coincide con lo encontrado por Martínez S. (2005), quien estima que en el área rural el mejoramiento del consumo en los hogares que tienen bonosolistas duplica el valor del bonosol recibido. Esto, debido a que la familia destina una parte del bonosol a mejorar su capacidad productiva comprando semillas, animales, herramientas, o ampliando cultivos y realizando mejoras, de modo que produce más y por tanto, consume más.

Sin embargo, debido a que en el período 1998 a 2000 no se pagó el bonosol, el nivel de consumo se situó en los niveles de la simulación base para esos años, es decir al escenario "sin bonosol". Para los años 2001 y 2002, cuando este beneficio se pagó con el nombre de bolivida y en montos menores al pago del bonosol realizado en 1997, nuevamente se observa un incremento en el consumo más que proporcional al incremento en el monto total de la transferencia. En efecto, mientras que para el 2001 el monto total

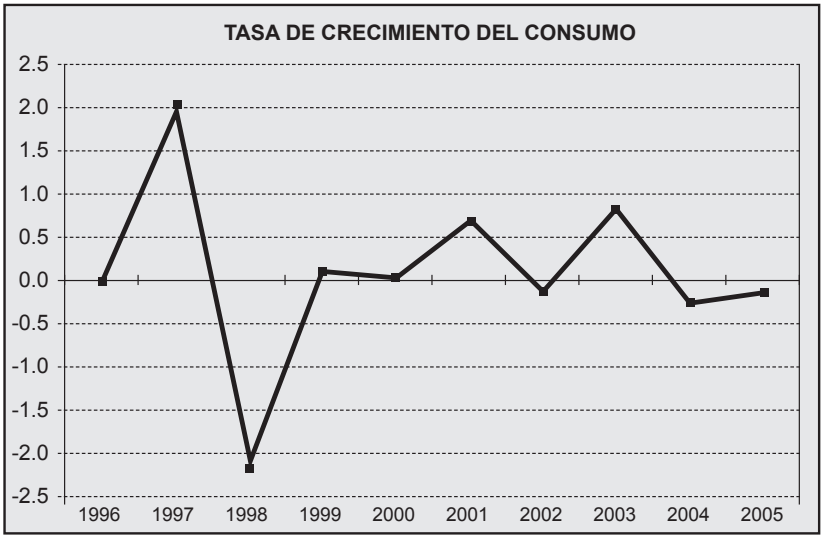
[3] El análisis referido a los efectos macroeconómicos del pago del Bonosol se realiza en base a las variaciones que se presentan en un escenario que incluye el **pago** de este beneficio, en comparación a un escenario que supone el **no pago** del mismo. Los gráficos que aparecen en el análisis de las variables consumo, PIB, inflación, tipo de cambio real, salarios, empleo, balances externo y fiscal, muestran las desviaciones del escenario **con bonosol** en comparación al escenario **sin bonosol**. Los gráficos muestran los efectos incrementales, ya sean estos expresados en términos absolutos, como porcentaje del PIB o como índice.

GRÁFICO 3
EFECTOS DEL BONOSOL SOBRE EL CONSUMO DE LOS HOGARES

3-a



3-b



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del MEGC.

de recursos transferidos a los hogares a través del bolivida fue de US$ 40 millones (0.64 por ciento del consumo de los hogares), el efecto total sobre el consumo, de acuerdo al MEGC, fue de 0.66 por ciento del mismo, es decir 0.02 por ciento del consumo adicional.

El año 2003, año en el cual el bonosol fue incrementado a Bs.1,800 por beneficiario (alrededor de US$ 235 por beneficiario como promedio) y se restituyó el nombre original al beneficio, el monto total pagado fue de US$ 105 millones (1.83 por ciento del consumo de los hogares). Finalmente, para 2004 y 2005, años en los cuales se mantuvo el pago del bonosol en los niveles de 2003, el nivel del consumo de los hogares, expresado como porcentaje del consumo total, se mantuvo en alrededor de 1 por ciento con respecto a los niveles observados en la alternativa “sin bonosol”.

4.2. En el crecimiento del PIB

Los efectos del pago de este beneficio sobre el PIB, de acuerdo a los datos del MEGC (ver gráfico 4), son bastante simétricos en relación a los efectos observados sobre el consumo, debido a la incidencia que tiene el consumo de los hogares en el PIB total, por lo que el efecto del pago del bonosol tuvo una incidencia positiva sobre la tasa de crecimiento del PIB y sobre el nivel del mismo.

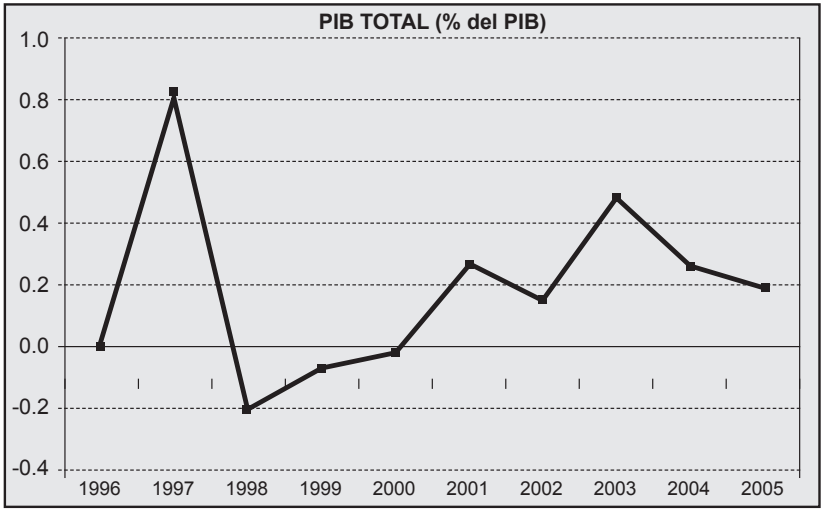
Normalmente, cuando se produce un incremento en el ingreso y éste a su vez genera un incremento en el consumo y en la inversión de los hogares, se produce un incremento en la absorción interna. El incremento en la demanda agregada tiene dos efectos simultáneos en el corto plazo: i) incremento en la actividad y en los precios de los bienes no transables, y ii) aumento en el déficit comercial. En el largo plazo se producen algunos otros efectos que inciden positiva y negativamente sobre el nivel de actividad y sobre los ingresos. Los efectos positivos se dan en términos de la mayor acumulación de capital que puedan realizar los hogares sobre la base del beneficio recibido. Esta mayor capacidad productiva acumulada permitirá incrementar la producción, sin que la mayor absorción se traduzca en incremento de precios. Los efectos negativos se dan a través de los incrementos en la inflación que se producen a raíz de la mayor demanda agregada, lo cual incide en una mayor apreciación cambiaria, pérdida de competitividad, menores exportaciones y un mayor

déficit en la balanza comercial. El menor crecimiento en las exportaciones debido a la apreciación cambiaria tiene un efecto negativo sobre la actividad. El efecto neto dependerá de la magnitud de los efectos mencionados.

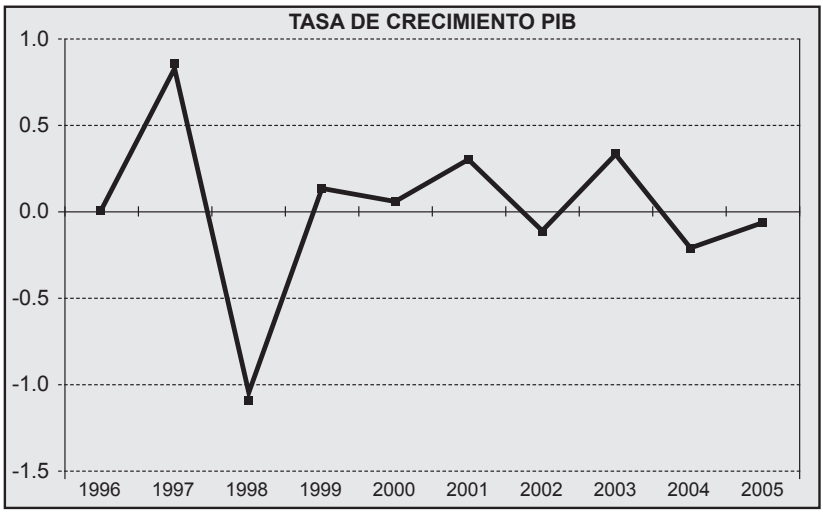
GRÁFICO 4

EFECTOS DEL BONOSOL SOBRE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

4-a



4-b



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del MEGC.

Como puede observarse en el gráfico 4-a, el pago del bonosol habría incrementado en 1997 el nivel del producto interno bruto en 0.8 por ciento en relación al escenario "sin bonosol". Sin embargo, debido a que el beneficio no se pagó en los tres años siguientes, el nivel del PIB habría retornado a los niveles del escenario "sin bonosol", o incluso por debajo debido a la apreciación ocurrida como resultado del pago del bonosol en 1997. Esto también es reflejado por la mayor tasa de crecimiento del PIB observada durante esos años (gráfico 4-b).

A partir de 2001, cuando se reanuda el pago del beneficio, aunque en un monto menor, el crecimiento del PIB se acelera (gráfico 4-b) y el nivel del producto se sitúa en alrededor de 0.3 por ciento en relación a la base (gráfico 4-a). En 2003, cuando se restablece el monto original del bonosol, el PIB se sitúa en 0.5 por ciento por encima del nivel observado en el escenario base (sin bonosol). En los años siguientes se observa una caída en el nivel del PIB debido a la apreciación cambiaria acumulada. Sin embargo, para el año 2005 el nivel del PIB se sitúa en alrededor de 0.2 por ciento con respecto al escenario "sin bonosol".

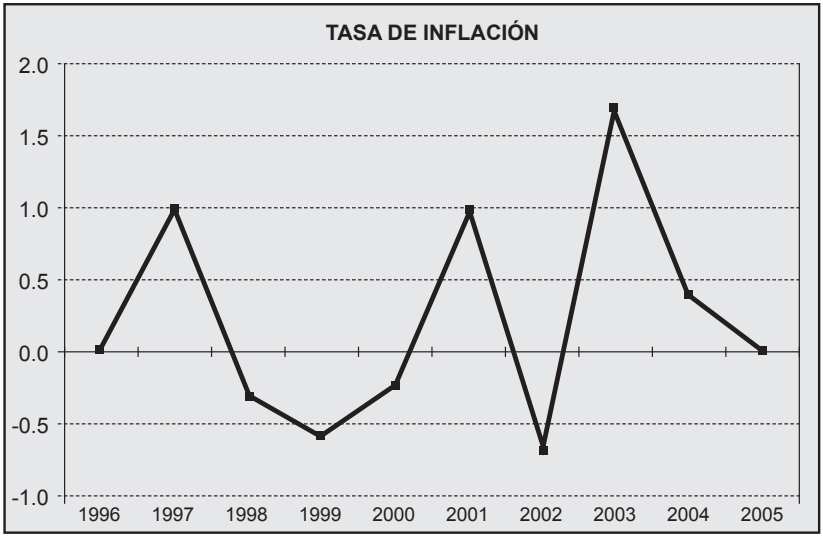
4.3. En la inflación y en el tipo de cambio real

Un mecanismo de ajuste macroeconómico crítico en el MEG computable utilizado en los ejercicios de simulación presentados en este documento se da a través de los precios relativos y el tipo de cambio real. El incremento en la demanda agregada resultante del pago del bonosol tiene un efecto inflacionario, especialmente en los bienes no transables. De acuerdo al gráfico 5-a, el pago del bonosol ha tenido un impacto directo sobre la tasa de inflación, ya que la volatilidad observada en el pago del beneficio ha tenido un efecto directo sobre el comportamiento de la inflación. En 1997, el pago del bonosol produjo una inflación incremental de casi 1 por ciento en relación al escenario "sin bonosol". El los años siguientes (1998 a 2000), cuando no se pagó el bonosol, la inflación fue menor hasta en 0.5 por ciento con relación al escenario "sin bonosol". Posteriormente, cuando se reinicia el pago del beneficio, la inflación vuelve a ser mayor que la base. El año donde la inflación experimentó un mayor empuje debido al pago del bonosol fue en 2003, cuando la inflación se sitúa en 1.5 por ciento por encima de lo observado en la simulación "si bonosol".

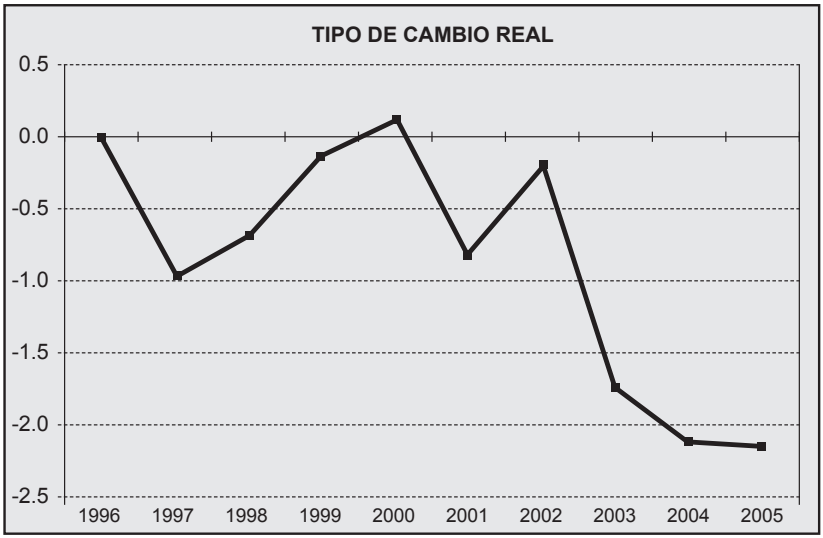
GRÁFICO 5

EFECTOS DEL BONOSOL SOBRE LA INFLACIÓN Y EL TIPO DE CAMBIO REAL

5-a



5-b



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del MEGC.

Este comportamiento volátil de la inflación ha incidido de igual manera sobre el tipo de cambio (TC) real. La mayor inflación observada en los años en los que se pagó el beneficio ha coincidido con un mayor deterioro en el tipo de cambio bilateral. De acuerdo al gráfico 5-b, en 1997, el TC real se aprecia en 1 por ciento en forma incremental con respecto al escenario "sin bonosol". Los años siguientes, cuando la inflación tiende a ser menor, el tipo da cambio real recupera parte de la competitividad perdida. Sin embargo, cuando se reinicia el pago del beneficio, la inflación se acelera y el TC bilateral nuevamente experimenta una revaluación y por lo tanto una pérdida de competitividad para los sectores productores de no transables. Al final del período bajo análisis el TC real experimenta una revaluación algo superior a 2 por ciento con respecto al escenario "sin bonosol".

En síntesis, el pago del bonosol tiende a incrementar la inflación, lo cual incide en una mayor apreciación del tipo de cambio real, lo cual reduce la competitividad del sector transable. Este efecto tiene una incidencia negativa sobre el crecimiento del producto, lo cual contrarresta la expansión de la actividad económica originada por la mayor demanda agregada y por la acumulación de capital por parte de los hogares, que incrementa la capacidad productiva de la economía.

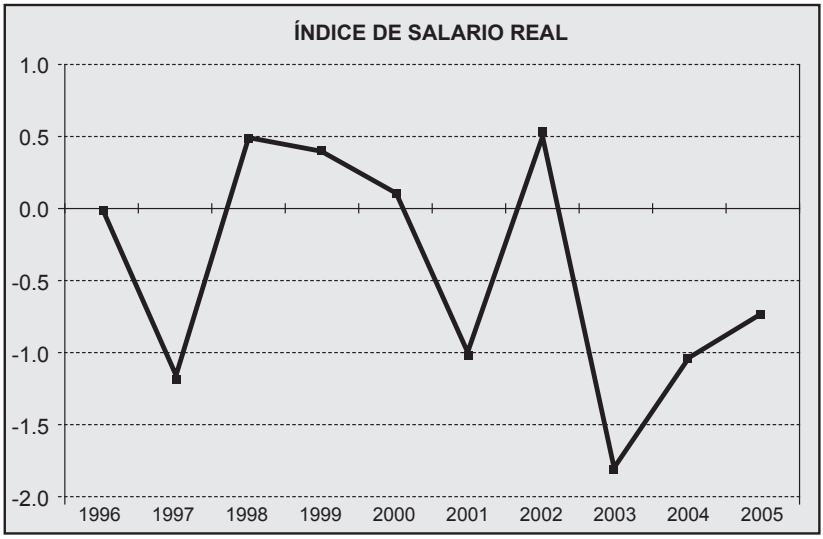
4.4. En el salario real y en el empleo

Es importante analizar los efectos del pago del bonosol en el mercado del trabajo, los cuales se transmiten a través de diversos mecanismos: i) el incremento en la demanda agregada tiene a incrementar la inflación y a partir de ello a deprimir el salario real, lo cual puede incentivar a las empresas a contratar más mano de obra; ii) la mayor inversión de los hogares, incrementa el stock de capital de la economía en el largo plazo, lo cual incrementa la productividad laboral en relación al salario real y por lo tanto incrementa la contratación; iii) en el corto plazo, el aumento en la demanda agregada también incrementa la contratación debido al mayor nivel de actividad generado.

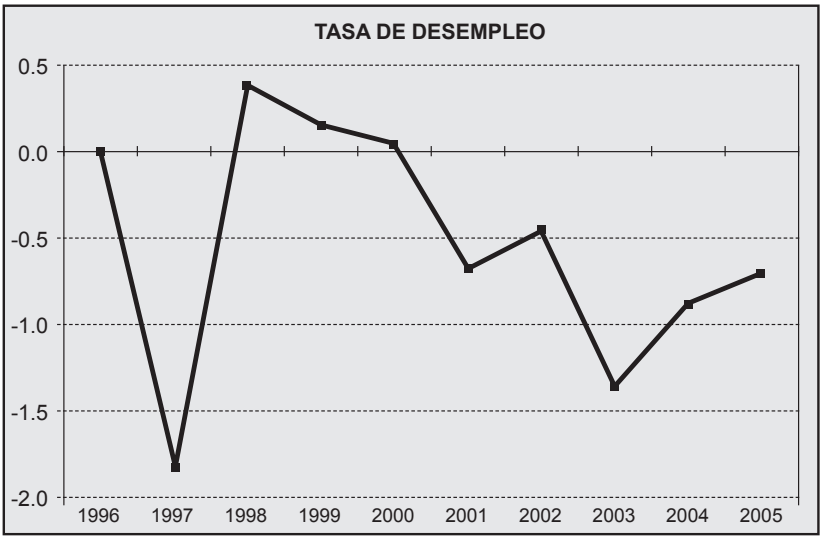
Todos estos impactos son observados en los resultados del MEG computable. En efecto, como puede observarse en el gráfico 6-a y 6-b, la caída en el salario real en 1997, con respecto al escenario base "sin bonosol", es algo superior a uno por ciento, lo cual permite reducir la tasa de desempleo abierto en el área urbana en 1.5 por ciento. Como se mencionó anteriormente, la caída en el desempleo también se debe al mayor nivel de actividad ocurrido ese año.

GRÁFICO 6
EFECTOS DEL BONOSOL SOBRE EL SALARIO REAL Y EL EMPLEO

6-a



6-b



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del MEGC.

En los años en los que se dejó de pagar el beneficio, se produce una recuperación del salario real, alcanzando éste un nivel superior en 0.5 por ciento al valor de la base para 1998. Ese año, la tasa de desempleo también tiende a incrementarse debido al mayor salario real y al descenso en el nivel de actividad ocurrido por el no pago del bonosol. El 2001, cuando se reinicia el pago del beneficio, nuevamente ocurre una caída en el salario real, aumento en la actividad y caída en la tasa de desempleo. Finalmente, el 2003, cuando se restaura el valor original del bonosol, se produce una mayor caída en el salario real y en la tasa de desempleo.

En síntesis, debido a los efectos mencionados y analizados en esta sección el pago del bonosol ha tenido un efecto favorable sobre la creación de empleo en términos netos, debido a la ocurrencia de factores que favorecieron la creación de fuentes de trabajo, como es el caso de el mayor nivel de actividad, el incremento en la inversión de los hogares, y la caída en los salarios reales.

4.5. En los balances fiscal y externo

Resulta útil también analizar los efectos del pago del bonosol sobre otros equilibrios macroeconómicos importantes, como es el caso del balance fiscal y el balance externo.

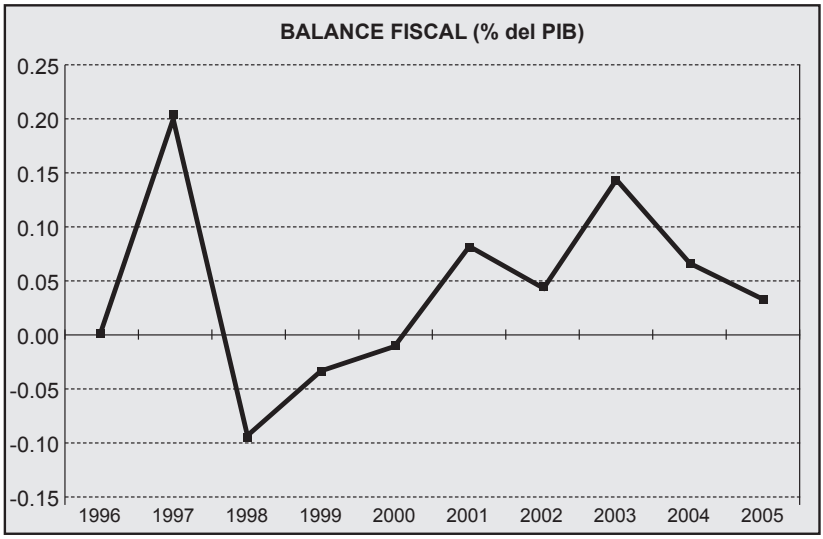
Como puede observarse en el gráfico 7-a, dada la forma en la que el financiamiento del bonosol ha sido diseñado, el pago del mismo ha tenido un impacto extremadamente bajo sobre el balance fiscal. Al ser financiado el beneficio con los dividendos que las empresas capitalizadas pagan al FCC, el pago del beneficio se realiza en forma independiente del balance del Sector Público No Financiero (SPNF).

De esta forma, la incidencia del pago del bonosol sobre el balance del SPNF se ha dado completamente a través de efectos indirectos, como ser los cambios en el nivel de actividad o en la inflación. En 1997, por ejemplo, el balance fiscal mejoró en 0.2 por ciento del PIB con respecto al escenario base (“sin bonosol”). Cuando la actividad tendió a reducirse en 1998, el déficit fue mayor en 0.1 por ciento del PIB con respecto a la base. En el largo plazo, debido al efecto del pago del bonosol sobre la actividad económica y la inflación, el déficit tendió a se menor, aunque en forma marginal.

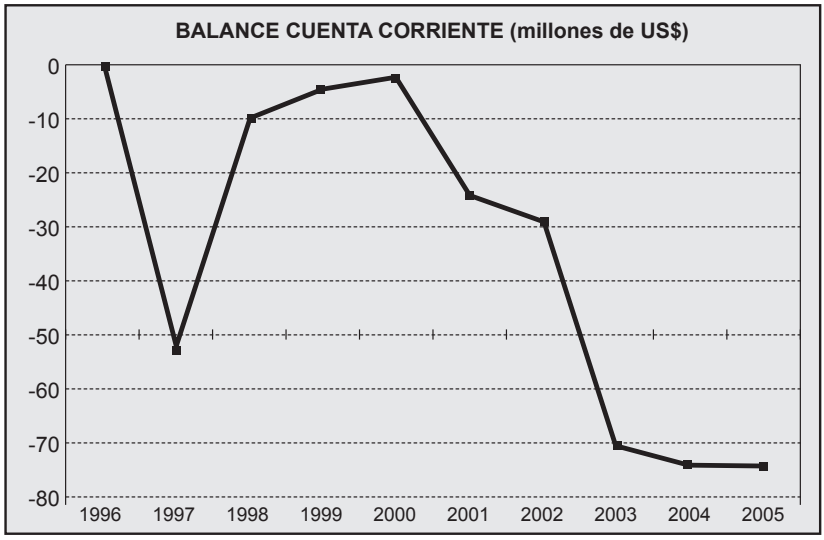
GRÁFICO 7

BALANCE FISCAL Y BALANCE EXTERNO

7-a



7-b



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del MEGC.

Los efectos sobre el balance externo tendieron a ser de mayor magnitud. Debido a que una parte de los ingresos del bonosol son gastados en el consumo de bienes importados, se produce un efecto directo sobre las importaciones de este tipo de bienes. Además, como se explicó anteriormente, la apreciación cambiaria que el pago de este beneficio tiende a producir, incide sobre un mayor nivel de importaciones y menor nivel de exportaciones. El gráfico 7-b muestra que en 1997, el pago del bonosol habría incidido en un mayor déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de alrededor de US$ 50 millones. Sin embargo, este mayor fue eliminado durante los años en los que no se pagó el beneficio. Posteriormente, con la reinstauración del pago del bonosol. El déficit incremental tendió a crecer nuevamente, llegando entre 2003 y 2005 a un nivel aproximado de US$ 70 millones por año.

5. Sostenibilidad del bonosol

Como se mencionó anteriormente, el financiamiento para el pago del bonosol proviene del FCC, el cual está constituido por las acciones de las empresas capitalizadas que permanecieron en poder del Estado boliviano, y fueron transferidas al FCC para la administración tanto del portafolio del fondo como de los beneficios que se originan a partir del mismo. El valor de las acciones transferidas al FCC fue de US$ 1,519 millones, equivalentes al 45.5 por ciento del valor de mercado del total de las acciones de las empresas capitalizadas. Sin embargo, el pago del bonosol ha sido cuestionado en cuanto a su sostenibilidad, ya que los supuestos iniciales a partir de los cuales se proyectó el valor del beneficio no eran realistas, por lo que el pago del bonosol sería en la práctica no sostenible.

La sostenibilidad en el pago del bonosol depende de varias variables, siendo las más importantes: i) el número de beneficiarios, ii) la rentabilidad del FCC, iii) el valor del bonosol. En esta sección se evaluará la sostenibilidad del bonosol, analizando los supuestos iniciales utilizados en el cálculo del beneficio, y el comportamiento de estas variables en la realidad y lo que se esperaría a futuro, para evaluar en que forma podría ser sostenible su pago. Además, se analiza cómo sería afectado el pago del bonosol con la introducción de los cambios anunciados recientemente por el Gobierno, como es el caso de la transferencia al Estado de las acciones de YPFB.

5.1. Antecedentes sobre el pago del bonosol

Los supuestos iniciales para el pago del bonosol contemplaban una tasa de rentabilidad del FCC de 7.62 por ciento por año en términos reales, tasa que correspondía a la rentabilidad promedio observada en los mercados de capitales internacionales en los últimos 50 años. Se preveía que ante cambios que pudieran ocurrir en la rentabilidad del FCC, o en otra de las variables relevantes, se realizarían los ajustes correspondientes, por lo que la sostenibilidad del bonosol estaría siempre garantizada.

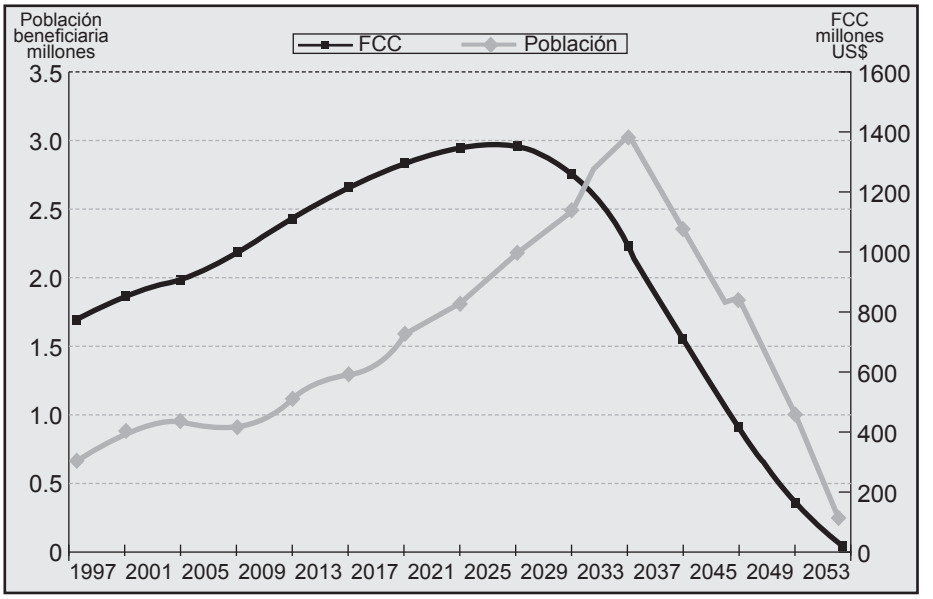
Además se proyectó, en base a los datos censales de 1992, que la población beneficiaria para el primer año de pago del bonosol sería de 294.5 mil personas. Esta población debería crecer en forma paulatina hasta el 2039, año en el que la última generación de beneficiarios del bonosol—es decir los mayores a 21 años al 31 de diciembre de 1995—cumpliría 65 años, siendo el total de la población beneficiaria para ese año se 1.38 millones de personas. Con posterioridad al 2039, la población beneficiaria tendería a extinguirse hasta llegar a cero en el año 2057. Además del pago del bonosol, el FCC debería financiar los Gastos Funerarios de la población beneficiada con el bonosol, y cubrir los gastos de administración del beneficio por parte de las AFPs, los cuales ascendían a 5 por mil del valor del FCC.

Bajo estos supuestos, el valor calculado para el bonosol, que hacía que la población beneficiaria y el FCC se extinguirían el mismo año era de US$ 248 por beneficiario (ver gráfico 8). Bajo estos tres supuestos, el FCC debería incrementarse en los años iniciales del pago del beneficio hasta el año 2029, donde alcanzaría un valor máximo cercano a los 3 mil millones de dólares. A partir de ese año el FCC comenzaría a descender hasta extinguirse en 2057. Hasta el año 2043 el bonosol se pagaría solamente con los dividendos pagados por las empresas al FCC, ya que a partir de ese año se empezarían a vender las acciones de las empresas.

De acuerdo a lo observado en los 9 años de vida del bonosol, varios de los supuestos inicialmente contemplados no se han cumplido por uno ú otro motivo. Esto ha llevado a modificar en forma reiterada el programa inicial de pago del bonosol.

GRÁFICO 8

PROYECCIÓN ORIGINAL PARA EL PAGO DEL BONOSOL



Fuente: elaboración propia.

En 1997, año en el cual se pagó el bonosol por primera vez, los dividendos pagados por las empresas capitalizadas al fondo fueron casi la mitad del monto requerido para cumplir con este pago, por lo que el FCC tuvo que recurrir a un endeudamiento de US$ 50.2 millones, contratados en el sistema financiero (ver cuadro 10). Debido a que los dividendos pagados por las empresas no alcanzaba para pagar el bonosol, éste dejo de pagarse los años 1998 a 2000. En 2001 se sustituyó el bonosol por el bolivida, el cual era sustancialmente más bajo en valor, por lo que cuyo pago solamente requería alrededor de US$ 20 millones, por lo que el FCC pudo acumular excedentes durante los años en los que se pagó el bolivida. Los años 2001 y 2002 se pago el bolivida correspondiente a cuatro gestiones (1998 a 2001). El año 2002 no se pagó el bolivida ni el bonosol.

CUADRO 10

FLUJO DE CAJA DEL PAGO DEL BONOSOL/BOLIVIDA

(En millones de dólares)

	Valor FCC	Dividendos	Bonosol bolivida	Costo administración	Superávit o déficit	Financiamiento amortización*	Flujo de caja	Saldo en caja
1997	1,519.4	46.0	90.0	2.0	-46.0	50.2	4.2	4.2
1998	1,523.6	38.3		3.0	35.4	-28.2	7.2	11.4
1999	1,530.8	45.3		2.9	42.4	-28.2	14.2	25.6
2000	1,545.0	34.5		2.7	31.8		31.8	57.4
2001	1,576.8	30.6	39.5	2.5	-11.4		-11.4	46.0
2002	1,565.4	48.0	39.8	2.3	5.9		5.9	51.9
2003	1,571.3	57.8	104.9	2.2	-49.3	128.0	78.7	130.6
2004	1,522.0	48.4	100.8	2.2	-54.6		-54.6	76.0
2005	1,467.4	54.2	100.3	2.2	-48.3	100.0	51.7	127.7

Fuente: SPVS y Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización.
* Corresponde a los siguientes conceptos:
1997 préstamo bancario para pagar el Bonosol de 1997.
1998 y 1999 amortización del péstamo bancario (incluye intereses).
2003 venta de acciones del FCC al FCI.
2004 distribución al FCC de ENTEL.

Sin embargo, a partir del año 2003 se restituyó el bonosol, para cuyo pago se utilizó las reservas acumuladas por el FCC hasta esa fecha, y además el FCC tuvo que vender al FCI 2.6 millones de acciones de las empresas capitalizadas (2/24 partes del FCC) por un valor de US$ 128 millones, lo cual permitió pagar el bonosol durante las gestiones 2003 a 2005. El valor del bonosol a ser pagado por beneficiario fue fijado en Bs. 1,800, el cual no está indexado a las variaciones del dólar ni de la inflación. El año 2005 la empresa capitalizada Entel decidió realizar un retiro de capital por un monto de US$ 200 millones, de los cuales US$ 100 millones fueron transferidos al FCC. Estos recursos, junto a los dividendos pagados por las empresas permitirán realizar el pago del bonosol el 2006 y parte del 2007.

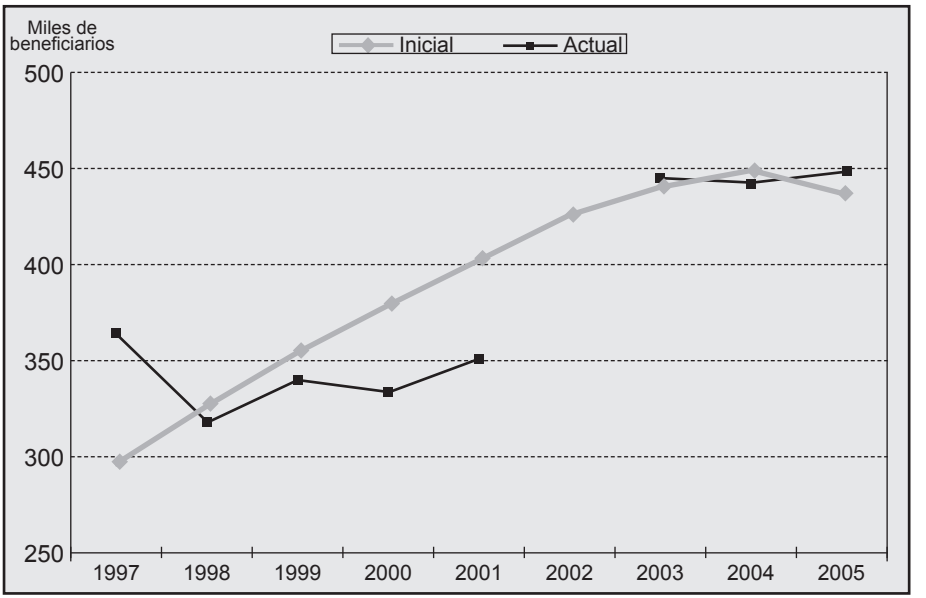
Para saber a cabalidad si el pago del bonosol es sostenible en el largo plazo en las condiciones actuales, es necesario analizar el comportamiento de las variables que determinan dicha sostenibilidad: i) población, ii) rentabilidad del FCC y iii) valor de bonosol.

5.2. Población

En 1997, la población prevista que debería cobrar el bonosol alcanzaba a 294.5 mil personas. Sin embargo, ese año el número de personas que cobraron el beneficio fue de 364.3 mil, es decir casi 70 mil personas más de lo previsto. Este factor incidió para que en ese año no se contara con los suficientes recursos para cubrir el pago total del bonosol, y por lo tanto de tuvo que recurrir a un financiamiento adicional.

Sin embargo, como puede observarse en el gráfico 9, en los años siguientes se pudo mejorar sustancialmente la depuración de las listas de beneficiarios y reducir la incidencia de cobros indebidos, por lo que se redujo en forma significativa el número de pagos por concepto de bonosol. Incluso, en los años 1998 a 2001, el número de pagos efectivamente realizados se situó por debajo de lo inicialmente proyectado. Durante el período 2003 a 2005, el número de pagos proyectados y efectivamente realizados prácticamente tendieron a coincidir.

GRÁFICO 9
POBLACIÓN BENEFICIARIA: PROYECTADA Y OBSERVADA



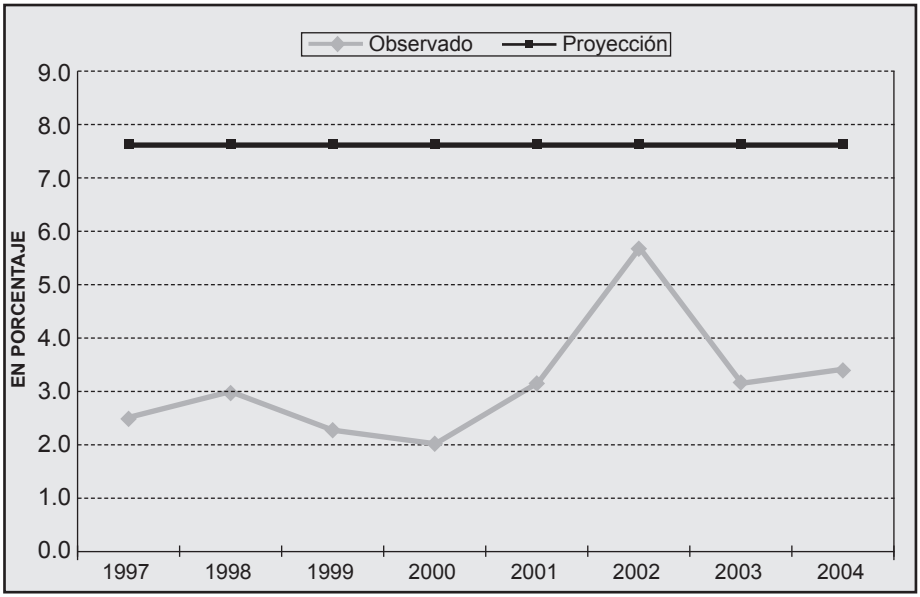
Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS.

En síntesis, si bien en un inicio el número de beneficiarios que efectivamente cobraron el bonosol excedió lo inicialmente proyectado, esto ha sido corregido en los años posteriormente, al mejorar los sistemas de registro, control de fraude y duplicación de pagos, por lo que la población no debería afectar la sostenibilidad del bonosol en las condiciones actuales.

5.3. Rentabilidad

La otra variable fundamental en determinar la rentabilidad del bonosol es la rentabilidad del FCC. En las proyecciones originales se preveía una rentabilidad constante del fondo de 7.62 por ciento. Sin embargo, la rentabilidad del FCC se situó muy por debajo de ese nivel. Durante el período 1997 a 2004, la rentabilidad promedio del FCC fue de 3.2 por ciento, menos de la mitad de la rentabilidad requerida para financiar en forma sostenible un bonosol de US$ 248 por persona (ver gráfico 10).

GRÁFICO 10
RENTABILIDAD PROYECTADA Y OBSERVADA DEL FCC

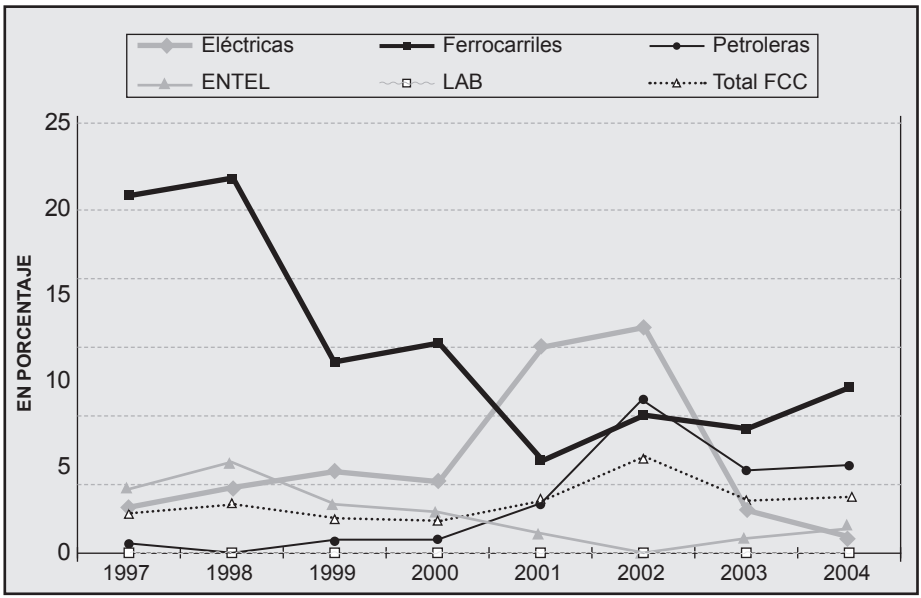


Fuente: elaboración propia en base a información de SPVS.

Sin embargo, la rentabilidad del FCC había mostrado una tendencia a incrementarse en los años 2001 y 2002, llegando este último año a tener una rentabilidad de 5.7 por ciento. Sin embargo, en los años 2003 y 2004, la rentabilidad del FCC tendió a reducirse a los niveles observados anteriormente. La causa del incremento de la rentabilidad del FCC en esos dos años fue el incremento en la rentabilidad de las compañías eléctricas, que en 2002 llegaron a tener una rentabilidad de 13.2 por ciento (ver gráfico 11). También las empresas petroleras y de ferrocarriles mostraron niveles de rentabilidad importantes para ese año (9 por ciento y 8.1 por ciento respectivamente). Esto incidió favorablemente en la rentabilidad del FCC, ya que entre las acciones de las empresas petroleras y eléctricas constituyen el 56.3 por ciento del valor total del FCC (ver cuadro 11).

GRÁFICO 11

RENTABILIDAD DEL FCC



Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS.

La rentabilidad de las empresas petroleras se había mantenido baja en los primeros años de la capitalización, y del pago del bonosol. Sin embargo, la rentabilidad fue incrementándose en los años siguientes, estabilizándose alrededor de 5 por ciento para los años 2003 y 2004. El incremento en los niveles de explotación y exportación de gas natural explican este comportamiento.

La rentabilidad de las acciones de ENTEL por otra parte tendió a reducirse a través de los años, cayendo la rentabilidad de las mismas de un nivel de alrededor de 5 por ciento en los años 1997 y 1998 a prácticamente cero en 2002, 0.9 por ciento en 2003, y 1.5 por ciento en 2004. Esto probablemente se debió a la mayor competencia que enfrentó la empresa en el mercado de las telecomunicaciones.

La rentabilidad de las acciones de las empresa eléctricas había mostrado una fuerte tendencia ascendente a partir de la capitalización, llegando a su nivel más elevado en el año 2002 (11.9 por ciento). Sin embargo, a partir de 2003, se produce una fuerte caída, llegando en 2004 a una rentabilidad de solamente 1.1 por ciento.

Las acciones de las empresas de ferrocarriles por su parte habían mostrado elevados niveles de rentabilidad a comienzos del proceso de capitalización, presentado niveles de rentabilidad superiores al 20 por ciento para los años 1997 y 1998. Sin embargo, a partir de ese año se produce una continua caída en la rentabilidad de estas acciones, llegando en 2001 a un nivel de 5.6 por ciento. A partir de 2002, nuevamente se incrementa la rentabilidad de estas empresas, llegando en 2004 a un nivel de 9.7 por ciento. Esto muestra que las acciones de las empresas ferroviarias han mostrado un nivel elevado, sin embargo su incidencia en la rentabilidad global del FCC ha sido reducida dada la baja ponderación que éstas tienen en el FCC (2.6 por ciento).

Finalmente, la rentabilidad del LAB durante todos estos años ha sido cero, debido a los problemas que confrontó el proceso de capitalización de esta empresa. Sin embargo, la baja participación de las acciones del LAB en el FCC (3 por ciento) han evitado que éstas afecten la rentabilidad global del fondo.

CUADRO 11
VALOR DE LAS ACCIONES DEL FCC

Acciones de empresas	Millones de US$	%
Hidrocarburos	**719.7**	**47.4**
Chaco	290.1	19.1
Andina	253.4	16.7
Transredes	176.2	11.6
Electricidad	**135.8**	**8.9**
Guaracachi	46.6	3.1
Valle Hermoso	33.8	2.2
Corani	55.4	3.6
Transporte	**85.1**	**5.6**
Ferroviaria Oriental	25.7	1.7
Ferroviaria Andina	13.2	0.9
LAB	46.2	3.0
Telecomunicaciones	**578.7**	**38.1**
Entel	578.7	38.1
Total FCC	**1,519.3**	**100.0**

Fuente: SPVS.

En síntesis, la rentabilidad del FCC no ha estado en los niveles requeridos para pagar el bonosol en forma sostenible. Sin embargo, para incrementar la rentabilidad del FCC a los niveles requeridos para asegurar la sostenibilidad del bonosol en las condiciones actuales, es necesario que las empresas capitalizadas mantengan altos niveles de inversión, lo cual no ha sido posible debido al elevado clima de incertidumbre en el que vivió el país en los últimos años. Además, las empresas petroleras que se podrían haber beneficiado de proyectos altamente rentables, como es el caso de la exportación de gas natural líquido (LNG) a México y Estados Unidos, vieron truncadas estas iniciativas.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, el proyecto inicial de crear el FCC contemplaba la posibilidad que las AFPs pudieran diversificar el FCC, vendiendo las acciones de las empresas capitalizadas menos rentables e invirtiendo estos recursos en otros títulos y valores de mayor rentabilidad, de tal forma que se maximice la rentabilidad del fondo, y por lo tanto el valor del bonosol. Si bien el FCC cumplió un importante papel en el pago de los beneficios, la estructura del FCC ha permanecido prácticamente estática

en lo referido al manejo de su portafolio y a la intermediación financiera. La mayor parte del fondo se encuentra invertida en acciones de las empresas capitalizadas, tal como fue inicialmente creado el fondo (ver cuadro 11).

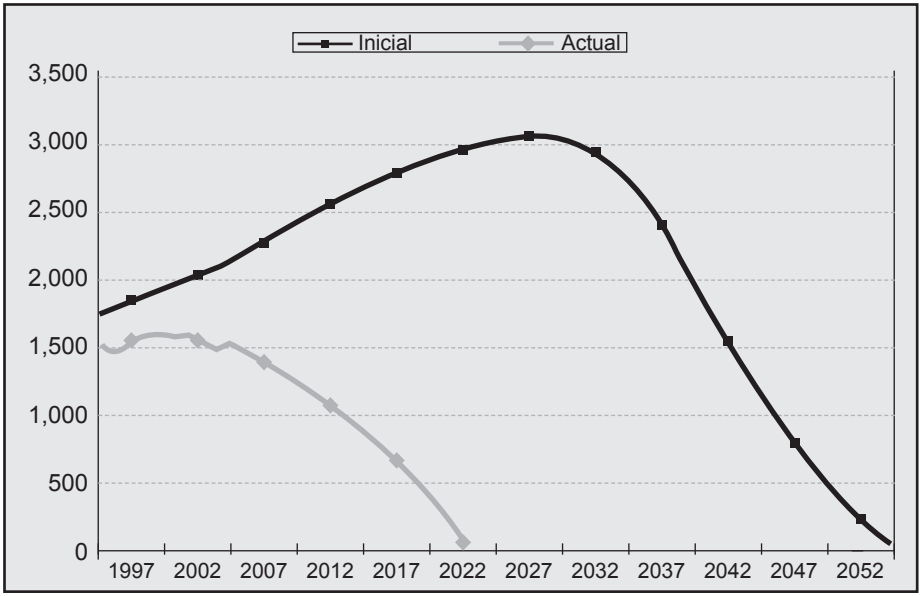
5.4. Valor del bonosol

Finalmente, la tercera variable en determinar la sostenibilidad del bonosol es el valor del beneficio en si mismo. Como se mencionó anteriormente, el valor inicialmente calculado de US$ 248 por beneficiario no podía ser sostenido debido a la baja rentabilidad del FCC. Sin embargo, la Ley de Pensiones contemplaba la posibilidad de ajustar el valor en bonosol

El año 2003, se estableció un valor de Bs. 1,800 por beneficiario, equivalente a US$ 235 en ese año. Debido a que el valor del bonosol en Bolivianos ha permanecido fijo en los años siguientes, el valor en dólares americanos se ha ido reduciendo de acuerdo a la tasa de devaluación. De esta forma, el valor de bonosol fue de US$ 227 en 2004 y de US$ 223 en 2005.

GRÁFICO 12

PROYECCIÓN INICIAL Y ACTUAL DEL FCC

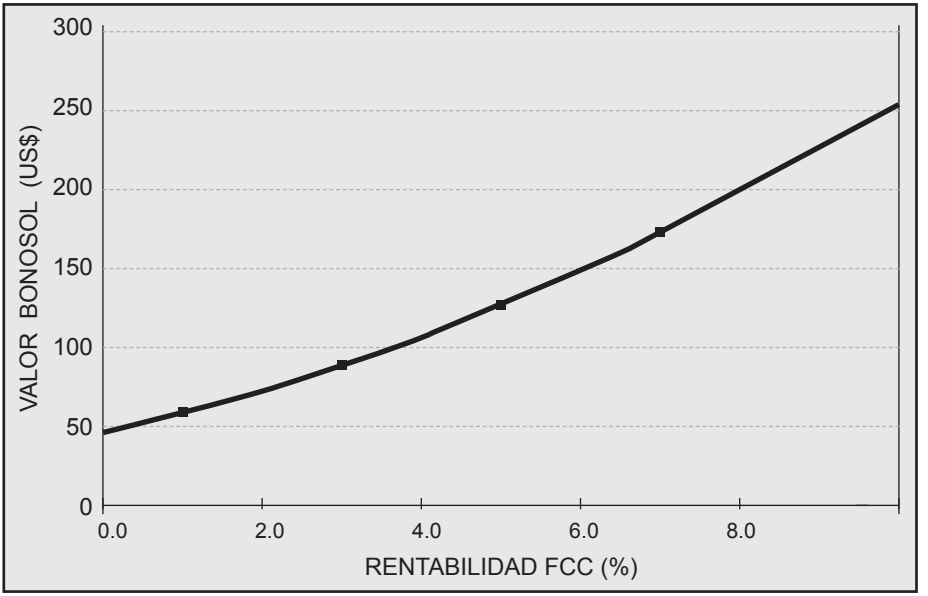


Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS.

Si se quisiera mantener el valor de bonosol en los niveles actuales, suponiendo además que la rentabilidad del FCC se mantiene en el nivel promedio observado en los últimos 9 años (3.2 por ciento), el bonosol solamente podría ser pagado hasta el año 2022 (ver gráfico 12). Esta proyección supone que el valor del Bonosl mantiene su valor real de US$ 223 durante todo el período de pago del beneficio.

GRÁFICO 13

RENTABILIDAD DEL FCC Y VALOR DEL BONOSOL



Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS.

Para asegurar la sostenibilidad del bonosol, de tal forma que éste se pueda pagar hasta el año 2057 como había sido previsto inicialmente, el valor del Beneficio debería ser de aproximadamente US$ 100 por beneficiario (ver gráfico 13). Para mantener el valor del beneficio en el monto actual de US$ 223 por persona, la rentabilidad del FCC debería incrementarse a por lo menos 8 por ciento.

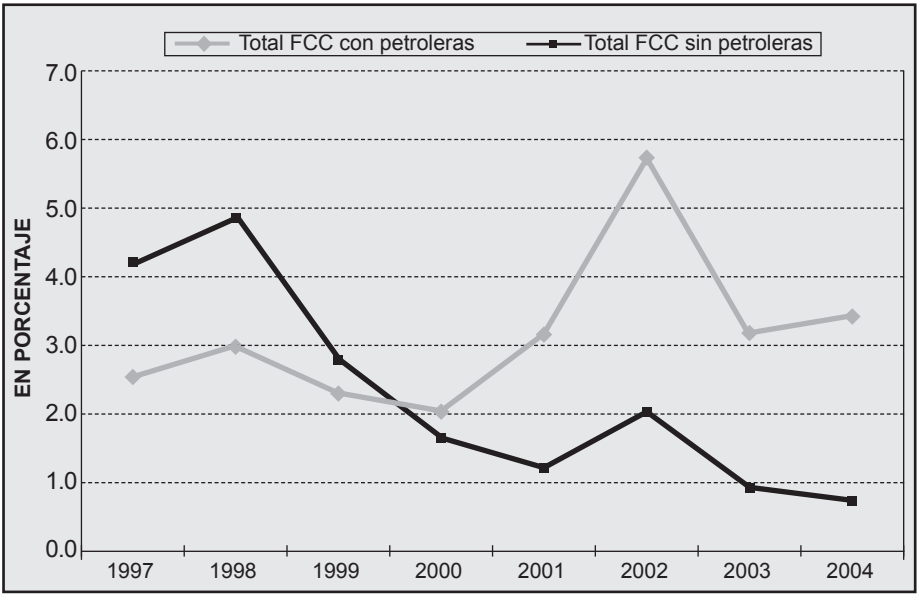
5.5. Pago del bonosol en las condiciones actuales

El decreto de Nacionalización de Hidrocarburos emitido el 1 de mayo de 2006 establece que "[…] se transfieren en propiedad a YPFB, a título gratuito, las acciones de los ciudadanos bolivianos que formaban parte del Fondo de Capitalización Colectivo en las empresas petroleras capitalizadas Chaco S.A., Andina S.A. y Transredes S.A."

Esta transferencia sin compensación tiene 2 efectos directos sobre el pago del bonosol. En primer lugar reduce el tamaño del FCC en un 47.4 por ciento, es decir en alrededor de US$ 720 millones, con lo que el valor del FCC se reduce a US$ 800 millones. Segundo, reduce también la rentabilidad del FCC, ya que las empresas petroleras capitalizadas habían sido las que realizaron los mayores pagos por concepto de dividendos al FCC, especialmente a partir del año 2001. Al restar la rentabilidad de las empresas petroleras, la rentabilidad del FCC se reduce en promedio de 3.16 por ciento a solamente 2.31 por ciento.

GRÁFICO 14

RENTABILIDAD DEL FCC CON Y SIN LAS EMPRESAS PETROLERAS



Fuente: elaboración propia en base a información de la SPVS.

Sin embargo, el El D.S. Nº 28701 del 1º de mayo de 2006 establece que "…para que esta transferencia no afecte el pago del bonosol, el Estado garantiza la reposición de los aportes por dividendos, que estas empresas entregaban anualmente al Fondo de Capitalización Colectiva". Adicionalmente, el D.S. Nº 28711, complementario del D.S. Nº 28701, establece que "…YPFB entregará los dividendos que anualmente obtenga de las acciones transferidas, garantizando el pago del bonosol y gastos funerarios".

El D.S. Nº 28711 también establece que para garantizar la transferencia del total de las acciones de las empresas petroleras en poder de los fondos de pensiones, se revierten las 2/24avas partes de las acciones petroleras capitalizadas en poder del FCI al FCC. Si bien el D.S. no establece la la compensación al FCI por esta transferencia de las acciones, autoridades del Gobierno han establecido que dicha compensación se realizará con los recursos que la Empresa de Telecomunicaciones (ENTEL) entregó al Estado (alrededor de US$ 100 millones).

El efecto inmediato de esta medida es que se deja al FCC sin la liquidez necesaria para pagar el bonosol durante la presente gestión, ya que los recursos transferidos por ENTEL estaban siendo utilizados para pagar este beneficio durante el año 2006 y parte del 2007. En el largo plazo, el pago del bonosol se verá afectado, ya que al haberse reducido el valor del FCC en una magnitud equivalente al valor de las empresas petroleras capitalizadas, el monto del beneficio tendrá necesariamente que ser menor o el período de pago del mismo será mucho menor. Esto último debido a que el pago del bonosol contemplaba la venta de las acciones de las empresas en el futuro. Esto ya no es posible debido a que estas fueron transferidas en forma gratuita a YPFB. La alternativa por supuesto es compensar la pérdida de recursos por parte del FCC con recursos del TGN, para de esta forma garantizar el pago de un bonosol no devaluado. Sin embargo, esta alternativa siempre representará la posibilidad de incrementar el déficit fiscal y los desequilibrios macroeconómicos.

6. Conclusiones

Este documento tuvo el objetivo de analizar los efectos microeconómicos y macroeconómicos del bonosol en la economía Boliviana. Además, se realiza un análisis sobre la sostenibildad financiera del beneficio en el tiempo.

Entre los efectos microeoconómicos del pago del bonosol, el análisis puso énfasis en los impactos que el pago del bonosol tuvo sobre la igualdad en la distribución de ingreso y sobre los indicadores de pobreza, utilizando para este propósito las bases de datos de las encuestas a hogares para los años 2001, 2002 y 2003-2004. De acuerdo a los resultados obtenidos a partir de los ejercicios de simulación realizados, el pago del bonosol tuvo un efecto favorable aunque leve en la distribución del ingreso, ya que el coeficiente de Gini experimentó un leve descenso. La mejoría en la distribución del ingreso se explica por la alta concentración de hogares que recibieron el bonosol en los deciles más bajos de ingresos, mientras que lo leve del efecto del mismo se debe a que el coeficiente Gini es calculado sobre la base de los ingresos anuales totales de los hogares, mientras que el bonosol se constituye en un pago único por año.

De acuerdo a los obtenidos sobre la base de los ejercicios de simulación realizados, el pago del bonosol también habría tenido un efecto favorable en términos de la reducción de la pobreza. Los indicadores de incidencia, brecha e intensidad de la pobreza tendieron a reducirse ligeramente como resultado del pago del bonosol o bolivida. El efecto sobre los indicadores de pobreza fue mayor en los años en que se pagó el bonosol en comparación a los años que se pagó bolivida, debido al mayor valor del primero en comparación con el segundo.

Es interesante también notar que de acuerdo a los resultados obtenidos, se observó también que los efectos del bonosol sobre la incidencia de la pobreza fueron más importantes en los hogares del área rural que en los del área urbana. Esto se habría producido debido a que la pobreza en el área rural es mayor que en el área urbana, y por lo tanto existe un componente de pobreza “menos duro” en comparación al área urbana, por lo que la aplicación de medidas asistenciales, como el pago del bonosol, tuvieron un mayor efecto en la reducción de la pobreza. Además, la mejoría en la cobertura de este beneficio en los últimos años fue mayor en el área rural que en el área urbana.

Con relación a la medición de los impactos macroeconómicos del bonosol, a través del modelo de equilibrio general (MEG) computable, en este documento se presentaron los efectos del bonosol sobre el consumo de los hogares, producto, inflación, tipo de cambio real, salarios reales,

empleo, déficit fiscal y balance externo. En esencia, la secuencia de efectos macroeconómicos observada en respuesta a una transferencia directa, como es el caso del bonosol, fue la siguiente: el mayor nivel de ingresos de los hogares generó en el corto plazo una mayor demanda de consumo y de inversión por parte de los hogares, y consecuentemente de la absorción interna. El incremento en la demanda agregada tuvo dos efectos simultáneos en el corto plazo: i) incremento en la actividad y en los precios de los bienes no transables, y ii) aumento en las importaciones y en el déficit comercial. En el largo plazo se producen algunos otros efectos que inciden positiva y negativamente sobre los ingresos, nivel de actividad, inflación, tipo de cambio real, salarios reales y nivel de empleo. Los efectos positivos se dan en términos de la mayor acumulación de capital que puedan realizar los hogares sobre la base del beneficio recibido. Esta mayor capacidad productiva acumulada permite incrementar la producción y el empleo, sin que la mayor absorción se traduzca en incremento de precios. Los efectos negativos se dan a través de los incrementos en la inflación, lo cual incide en una mayor apreciación cambiaria, pérdida de competitividad, menores exportaciones, menor nivel de actividad y un mayor déficit en la balanza comercial. El efecto neto dependerá de la magnitud de los efectos mencionados. De acuerdo los resultados obtenidos a través del MEG computable, en el caso específico de la economía boliviana, el efecto neto fue favorable. Sin embargo, debido a la elevada volatilidad observada en el pago del bonosol en los últimos años, se observa también una elevada variabilidad en sus efectos a través de los años.

Finalmente, el estudio realizó una evaluación sobre la sostenibilidad financiera del bonosol. Con este motivo, se analizaron las tres variables fundamentales que la determinan: i) la evolución de la población beneficiaria, ii) la rentabilidad del FCC, y iii) el valor del bonosol. De acuerdo a la información disponible se observó que, si bien en un inicio el número de beneficiarios que efectivamente cobraron el bonosol excedió lo inicialmente proyectado, esto ha sido corregido en los años posteriormente, al mejorar los sistemas de registro, control de fraude y duplicación de pagos, por lo que la población no debería afectar la sostenibilidad del bonosol en las condiciones actuales.

Con referencia a la rentabilidad del FCC, ésta no ha estado en los niveles requeridos para pagar el bonosol en forma sostenible. Sin embargo,

para incrementar la rentabilidad del FCC a los niveles que garanticen la sostenibilidad del bonosol en las condiciones actuales, es necesario que las empresas capitalizadas mantengan altos niveles de inversión, lo cual no ha sido posible debido al elevado clima de incertidumbre en el que vivió el país en los últimos años. Además, las empresas petroleras que se podrían haber beneficiado de proyectos altamente rentables, como es el caso de la exportación de gas natural líquido (LNG) a México y Estados Unidos, vieron truncadas estas iniciativas.

También, la seguridad jurídica para la inversión extranjera en el país ha sido seriamente dañada con el DS de Nacionalización de Hidrocarburos, con lo que varias empresas petroleras han anunciado la cancelación de algunos proyectos de inversión importantes en el sector. Brasil por ejemplo, ha anunciado la puesta en marcha de una estrategia que tiene por objetivo prescindir o al menos limitar su dependencia del Bolivia en los referidoa provisión de gas natural. Este hecho tendrá un efecto negativo sobre la sostenibilidad del bonosol, ya que la falta de inversión incide negativamente sobre la capacidad futura de la economía de generar ingresos, utilidades y dividendos, que son los que financian el pago del beneficio. Esto demuestra también que la sostenibilidad del bonosol, depende en gran medida del desempeño de la economía boliviana, lo cual se encuentra estrechamente ligado a las perspectivas de inversión y crecimiento de la misma.

Finalmente, el efecto inmediato del Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos es que deja al FCC sin la liquidez necesaria para pagar el bonosol durante la presente gestión, ya que los recursos transferidos por ENTEL estaban siendo utilizados para pagar este beneficio durante el año 2006 y parte del 2007. En el largo plazo, el pago del bonosol se verá afectado, ya que al haberse reducido el valor del FCC en una magnitud equivalente al valor de las empresas petroleras capitalizadas, el monto del beneficio tendrá necesariamente que ser menor o el período de pago del mismo será insuficiente. La alternativa por supuesto es compensar la pérdida de recursos por parte del FCC con recursos del TGN, para de esta forma garantizar el pago de un bonosol no devaluado. Sin embargo, esta alternativa siempre representará la posibilidad de incrementar el déficit fiscal y los desequilibrios macroeconómicos.

Referencias bibliográficas

Delegación Presidencial para la Revisión y Mejora de la Capitalización. *Bonosol: Evolución y Evaluación a Diez Años de la Capitalización.* Cuaderno N° 7 (La Paz; marzo de 2005).

Gamboa R. *Evaluación de la Sostenibilidad del Pago del bonosol, en Análisis Económico, Volumen 21.* (La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE), 2006).

Jemio LC. *Pension Reform: Providing a Fundation for Secure Benefits for Future Generations, in: Beyond Orthodoxies: The Art of Reform in Bolivia in the 1990s, Jorge Muñoz (editor), unpublished draft*. (La Paz,1997).

Laserna, R. *Maldito bonosol, Puntos de Vista, Diario Los Tiempos*. (Cochabamba, 12 de marzo de 2006)

Martinez S. W. *Pensions, Poverty and Household Investments in Bolivia.* (Department of Economics, University of California at Berkeley, 2005)

Skinner, E. *Protecting and Enhancing Older People's Livelihoods: The Role of the bonosol in Urban La Paz.* (University Collage, London & Oxford Institute of Aging, 2005).

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. *Estadísticas bonosol, Dirección de Beneficios FCC*. (La Paz, 2006).

World Bank. *Bolivia: Poverty, Equity, and Income, Selected Policies for Expanding Earning Opportunities for the Poor, Report Nº 15272-BO.* (Washington ; Latin America and the Caribbean Region Country Department III. Country Operations Division I, 1996).

ANEXOS

ANEXO A

HOGARES POTENCIALES PARA OBTENER EL BENEFICIO DEL BONOSOL

MECOVI 2001

Deciles	Total Hogares		Total	Hogares con personas mayores a 65 años		Total	Hogares con personas beneficiadas con el Bolivida		Total
	Urbano	Rural		Urbano	Rural		Urbano	Rural	
1	30,684	163,846	194,530	3,184	29,529	32,713	1,675	13,039	14,714
2	44,995	151,138	196,133	8,735	48,911	57,646	6,581	40,977	47,558
3	77,528	112,990	190,518	13,212	24,425	37,637	8,108	19,309	27,417
4	116,842	77,058	193,900	14,834	15,157	29,991	11,837	10,942	22,779
5	132,134	62,277	194,411	13,939	7,679	21,618	9,833	5,068	14,901
6	140,578	52,907	193,485	22,300	8,860	31,160	16,248	6,437	22,685
7	152,309	41,496	193,805	19,037	6,065	25,102	15,591	4,824	20,415
8	157,106	36,503	193,609	17,200	7,896	25,096	13,745	6,635	20,380
9	168,885	25,029	193,914	26,055	1,411	27,466	16,963	1,262	18,225
10	182,007	11,773	193,780	28,986	1,521	30,507	23,368	1,236	24,604
Total	**1,203,068**	**735,017**	**1,938,085**	**167,482**	**151,454**	**318,936**	**123,949**	**109,729**	**233,678**

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta MECOVI 2001.

MECOVI 2002

Deciles	Total Hogares		Total	Hogares con personas mayores a 65 años		Total	Hogares con personas beneficiadas con el Bolivida		Total
	Urbano	Rural		Urbano	Rural		Urbano	Rural	
1	23,320	179,624	202,944	5,627	47,976	53,603	4,868	32,642	37,510
2	44,586	137,248	181,834	10,143	31,026	41,169	6,871	19,684	26,555
3	83,887	103,386	187,273	14,733	18,631	33,364	12,071	12,806	24,877
4	111,428	76,639	188,067	13,876	14,583	28,459	12,542	7,610	20,152
5	122,318	66,833	189,151	10,192	11,787	21,979	6,954	8,088	15,042
6	129,236	54,541	183,777	14,432	4,149	18,581	10,635	3,085	13,720
7	146,357	40,822	187,179	17,138	8,029	25,167	14,293	5,794	20,087
8	160,642	34,785	195,427	16,842	6,644	23,486	12,503	5,309	17,812
9	176,520	21,228	197,748	26,003	1,893	27,896	19,783	1,283	21,066
10	218,005	13,514	231,519	25,966	2,104	28,070	17,309	1,470	18,779
Total	**1,216,299**	**728,620**	**1,944,919**	**154,952**	**146,822**	**301,774**	**117,829**	**97,771**	**215,600**

Fuente: elaboración propia en base a la encuesta MECOVI 2002.

MECOVI 2003-2004

Deciles	Total Hogares		Total	Hogares con personas mayores a 65 años		Total	Hogares con personas beneficiadas con el bolivida		Total
	Urbano	Rural		Urbano	Rural		Urbano	Rural	
1	48,027	171,232	219,259	12,466	48,471	60,937	9,840	35,467	45,307
2	79,573	141,484	221,057	11,999	33,624	45,623	9,634	25,910	35,544
3	95,473	120,845	216,318	8,786	30,088	38,874	7,053	26,246	33,299
4	134,486	85,619	220,105	10,233	14,536	24,769	8,335	11,991	20,326
5	137,610	79,744	217,354	13,313	14,823	28,136	10,753	11,956	22,709
6	148,346	70,625	218,971	15,421	10,314	25,735	14,674	8,874	23,548
7	150,744	67,823	218,567	14,681	13,028	27,709	11,707	11,420	23,127
8	166,291	52,602	218,893	22,195	7,451	29,646	17,652	6,777	24,429
9	169,287	49,269	218,556	24,603	6,572	31,175	19,935	5,653	25,588
10	199,147	19,530	218,677	38,368	1,840	40,208	28,885	1,135	30,020
Total	**1,328,984**	**858,773**	**2,187,757**	**172,065**	**180,747**	**352,812**	**138,468**	**145,429**	**283,897**

Fuente:elaboración propia en base a la encuesta MECOVI Nov. 2003 - Nov. 2004.

ANEXO B

COBERTURA DEL BONOSOL POR PERSONAS

MECOVI 2001

BOLIVIA: NÚMERO DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS TOTALES Y QUE RECIBIERON BOLIVIDA POR ÁREA Y DECIL DE INGRESOS 2001

Deciles	Área	Total personas mayores de 65 años	Total personas que recibieron el bolivida	B/A
		A	B	(%)
1	Urbano	3,184	1,675	52.6
	Rural	36,149	13,039	36.1
	Total	39,333	14,714	37.4
2	Urbano	10,219	8,065	78.9
	Rural	64,313	51,753	80.5
	Total	74,532	59,818	80.3
3	Urbano	16,622	8,923	53.7
	Rural	33,664	25,986	77.2
	Total	50,286	34,909	69.4
4	Urbano	18,096	13,940	77.0
	Rural	18,949	13,881	73.3
	Total	37,045	27,821	75.1
5	Urbano	16,822	12,028	71.5
	Rural	9,846	5,901	59.9
	Total	26,668	17,929	67.2
6	Urbano	27,889	20,388	73.1
	Rural	12,214	8,892	72.8
	Total	40,103	29,280	73.0
7	Urbano	24,541	19,722	80.4
	Rural	7,488	5,890	78.7
	Total	32,029	25,612	80.0
8	Urbano	21,647	17,482	80.8
	Rural	9,733	7,226	74.2
	Total	31,380	24,708	78.7
9	Urbano	30,168	18,723	62.1
	Rural	1,942	1,609	82.9
	Total	32,110	20,332	63.3
10	Urbano	36,149	27,745	76.8
	Rural	1,740	1,236	71.0
	Total	37,889	28,981	76.5
Total	Urbano	205,337	148,691	72.4
	Rural	196,038	135,413	69.1
	Total	401,375	284,104	70.8

Fuente: elaborado en base a la MECOVI 2001.

MECOVI 2002

BOLIVIA: NÚMERO DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS TOTALES Y QUE RECIBIERON BOLIVIDA POR ÁREA Y DECIL DE INGRESOS 2001

Deciles	Área	Total personas mayores de 65 años	Total personas que recibieron el bolivida	B/A
		A	B	(%)
1	Urbano	6,388	5,524	86.5
	Rural	60,665	37,688	62.1
	Total	67,053	43,212	64.4
2	Urbano	11,349	7,911	69.7
	Rural	43,210	27,020	62.5
	Total	54,559	34,931	64.0
3	Urbano	17,933	14,248	79.5
	Rural	23,810	16,368	68.7
	Total	41,743	30,616	73.3
4	Urbano	18,143	16,809	92.6
	Rural	19,618	11,414	58.2
	Total	37,761	28,223	74.7
5	Urbano	12,469	8,169	65.5
	Rural	14,671	8,647	58.9
	Total	27,140	16,816	62.0
6	Urbano	17,553	12,971	73.9
	Rural	4,541	3,477	76.6
	Total	22,094	16,448	74.4
7	Urbano	17,753	14,908	84.0
	Rural	9,062	6,390	70.5
	Total	26,815	21,298	79.4
8	Urbano	20,793	14,512	69.8
	Rural	7,564	5,372	71.0
	Total	28,357	19,884	70.1
9	Urbano	33,177	25,718	77.5
	Rural	2,578	1,968	76.3
	Total	35,755	27,686	77.4
10	Urbano	31,692	19,760	62.4
	Rural	2,661	2,027	76.2
	Total	34,353	21,787	63.4
Total	Urbano	187,250	140,530	75.0
	Rural	188,380	120,371	63.9
	Total	375,630	260,901	69.5

Fuente: elaborado en base a la MECOVI 2002.

MECOVI 2003-2004

BOLIVIA: NÚMERO DE PERSONAS MAYORES DE 65 AÑOS TOTALES Y QUE RECIBIERON BONOSOL POR ÁREA Y DÉCIL DE INGRESOS 2003-204

Deciles	Área	Total personas mayores de 65 años	Total personas que recibieron el bolivida	B/A
		A	B	(%)
1	Urbano	7,341	4,654	63.4
	Rural	35,891	20,495	57.1
	Total	43,232	25,149	58.2
2	Urbano	9,134	7,686	84.1
	Rural	30,611	24,373	79.6
	Total	39,745	32,059	80.7
3	Urbano	11,670	9,331	80.0
	Rural	34,379	26,365	76.7
	Total	46,049	35,696	77.5
4	Urbano	8,017	5,918	73.8
	Rural	39,892	33,600	84.2
	Total	47,909	39,518	82.5
5	Urbano	17,641	12,641	71.7
	Rural	26,818	22,937	85.5
	Total	44,459	35,578	80.0
6	Urbano	21,757	19,260	88.5
	Rural	19,530	15,332	78.5
	Total	41,287	34,592	83.8
7	Urbano	25,145	20,995	83.5
	Rural	19,331	16,567	85.7
	Total	44,476	37,562	84.5
8	Urbano	29,196	23,364	80.0
	Rural	14,205	12,763	89.8
	Total	43,401	36,127	83.2
9	Urbano	34,250	27,240	79.5
	Rural	10,152	8,874	87.4
	Total	44,402	36,114	81.3
10	Urbano	40,935	30,008	73.3
	Rural	1,881	1,106	58.8
	Total	42,816	31,114	72.7
Total	Urbano	205,086	161,097	78.6
	Rural	232,690	182,412	78.4
	Total	437,776	343,509	78.5

Fuente: elaborado en base a la MECOVI Nov-2003 - Nov 2004.

ANEXO C

CÁLCULO DEL COEFICIENTE DEL GINI

MECOVI 2001

TOTAL BOLIVIA: COEFICIENTE DE GINI INGRESO DEL HOGAR PERCÁPITA CON BOLIVIDA

Informe				Ingreso total				
Suma		pi	P	mensual del				
Deciles de ingreso corriente	Nº Personas	Percent	Cumulative	decil	q	Q	Qi+Qi-1	pi*(Qi+Qi-1)
1	828,698	0.10	0.10	7,802,245	0.00	0.00	0.00	0.00
2	821,734	0.10	0.20	33,134,159	0.01	0.01	0.02	0.00
3	826,081	0.10	0.30	69,228,084	0.02	0.04	0.05	0.00
4	823,994	0.10	0.40	106,897,369	0.03	0.07	0.10	0.01
5	823,996	0.10	0.50	144,420,411	0.05	0.12	0.19	0.02
6	847,547	0.10	0.60	195,705,753	0.06	0.18	0.29	0.03
7	803,508	0.10	0.70	242,712,902	0.08	0.26	0.44	0.04
8	827,276	0.10	0.80	340,831,131	0.11	0.37	0.62	0.06
9	822,338	0.10	0.90	510,172,865	0.16	0.53	0.89	0.09
10	823,232	0.10	1.00	1,468,546,638	0.47	1.00	1.53	0.15
Total	**8,248,404**	**1.00**		**3,119,451,557**	**1.00**			**0.41**

MECOVI 2001

Gini: 1-sum[pi* Qi+Qi-1) = **0.587**

TOTAL BOLIVIA: COEFICIENTE DE GINI INGRESO DEL HOGAR PERCÁPITA SIN BOLIVIDA

Informe								
Suma		pi	P	Ingreso total				
Deciles de ingreso corriente	Nº Personas	Percent	Cumulative	mensual del decil	q	Q	Qi+Qi-1	pi*(Qi+Qi-1)
1	828,698	0.10	0.10	7,558,623	0.00	0.00	0.00	0.00
2	821,734	0.10	0.20	31,693,625	0.01	0.01	0.02	0.00
3	826,081	0.10	0.30	66,176,833	0.02	0.03	0.05	0.00
4	823,994	0.10	0.40	105,391,565	0.03	0.07	0.10	0.01
5	823,996	0.10	0.50	142,508,188	0.05	0.11	0.18	0.02
6	847,547	0.10	0.60	194,429,345	0.06	0.18	0.29	0.03
7	803,508	0.10	0.70	240,866,009	0.08	0.25	0.43	0.04
8	827,276	0.10	0.80	338,371,345	0.11	0.36	0.62	0.06
9	822,338	0.10	0.90	507,952,595	0.16	0.53	0.89	0.09
10	823,232	0.10	1.00	1,465,547,013	0.47	1.00	1.53	0.15
Total	**8,248,404**	**1.00**		**3,100,495,141**	**1.00**			**0.41**

MECOVI 2001

Gini: 1-sum[pi* Qi+Qi-1) = **0.590**

CÁLCULO DEL COEFICIENTE DEL GINI

MECOVI 2002

TOTAL BOLIVIA: COEFICIENTE DE GINI INGRESO DEL HOGAR PERCÁPITA CON BOLIVIDA

Informe				Ingreso total				
Suma		pi	P	mensual del				
Deciles de ingreso corriente	Nº Personas	Percent	Cumulative	decil	q	Q	Qi+Qi-1	pi*(Qi+Qi-1)
1	915,832	0.11	0.11	8,882	0.00	0.00	0.00	0.00
2	803,413	0.09	0.20	35,910	0.01	0.01	0.02	0.00
3	787,864	0.09	0.30	67,845	0.02	0.04	0.05	0.00
4	759,387	0.09	0.38	96,848	0.03	0.07	0.10	0.01
5	794,482	0.09	0.48	133,725	0.04	0.11	0.18	0.02
6	821,635	0.10	0.58	178,244	0.06	0.17	0.28	0.03
7	877,573	0.10	0.68	249,344	0.08	0.25	0.41	0.04
8	853,029	0.10	0.78	323,294	0.10	0.35	0.59	0.06
9	912,430	0.11	0.89	507,021	0.16	0.51	0.86	0.09
10	962,836	0.11	1.00	1,538,542	0.49	1.00	1.51	0.17
Total	**8,488,481**	**1.00**		**3,139,656**	**1.00**			**0.42**

MECOVI 2002

Gini: 1-sum[pi* Qi+Qi-1) = **0.575**

TOTAL BOLIVIA: COEFICIENTE DE GINI INGRESO DEL HOGAR PERCÁPITA SIN BOLIVIDA

Informe				Ingreso total				
Suma		pi	P	mensual del				
Deciles de ingreso corriente	Nº Personas	Percent	Cumulative	decil	q	Q	Qi+Qi-1	pi*(Qi+Qi-1)
1	896,863	0.11	0.11	8,060	0.00	0.00	0.00	0.00
2	828,564	0.10	0.20	36,075	0.01	0.01	0.02	0.00
3	764,098	0.09	0.29	64,890	0.02	0.03	0.05	0.00
4	776,499	0.09	0.38	97,757	0.03	0.07	0.10	0.01
5	796,468	0.09	0.48	133,396	0.04	0.11	0.17	0.02
6	816,806	0.10	0.57	176,403	0.06	0.16	0.27	0.03
7	876,381	0.10	0.68	248,044	0.08	0.24	0.41	0.04
8	857,567	0.10	0.78	323,783	0.10	0.35	0.59	0.06
9	911,318	0.11	0.89	505,329	0.16	0.51	0.86	0.09
10	963,917	0.11	1.00	1,537,826	0.49	1.00	1.51	0.17
Total	**8,488,481**	**1.00**		**3,131,563**	**1.00**			**0.42**

MECOVI 2002

Gini: 1-sum[pi* Qi+Qi-1) = **0,576**

CÁLCULO DEL COEFICIENTE DEL GINI

MECOVI 2003 - 2004

TOTAL BOLIVIA: COEFICIENTE DE GINI INGRESO DEL HOGAR PERCÁPITA CON BONOSOL

Informe				Ingreso total				
Suma		pi	P	mensual del				
Deciles de ingreso corriente	Nº Personas	Percent	Cumulative	decil	q	Q	Qi+Qi-1	pi*(Qi+Qi-1)
1	916,172	0.10	0.10	60,687,807	0.01	0.01	0.01	0.00
2	923,017	0.10	0.20	112,228,318	0.03	0.04	0.05	0.01
3	917,643	0.10	0.30	150,354,587	0.03	0.07	0.11	0.01
4	920,519	0.10	0.40	187,295,419	0.04	0.11	0.19	0.02
5	920,572	0.10	0.50	228,306,227	0.05	0.17	0.28	0.03
6	919,369	0.10	0.60	279,864,204	0.06	0.23	0.39	0.04
7	917,635	0.10	0.70	354,311,509	0.08	0.31	0.53	0.05
8	920,714	0.10	0.80	467,629,014	0.10	0.41	0.72	0.07
9	918,232	0.10	0.90	692,343,807	0.15	0.57	0.98	0.10
10	918,676	0.10	1.00	1,939,127,184	0.43	1.00	1.57	0.16
Total	**9,192,549**	**1.00**		**4,472,148,074**	**1.00**			**0.48**

MECOVI Nov 2003-Nov 2004.

Gini: 1-sum[pi* Qi+Qi-1) = **0.517**

TOTAL BOLIVIA: COEFICIENTE DE GINI INGRESO DEL HOGAR PERCÁPITA SIN BONOSOL

Informe				Ingreso total				
Suma		pi	P	mensual del				
Deciles de ingreso corriente	Nº Personas	Percent	Cumulative	decil	q	Q	Qi+Qi-1	pi*(Qi+Qi-1)
1	920,224	0.10	0.10	57,787,432	0.01	0.01	0.01	0.00
2	920,277	0.10	0.20	108,293,834	0.02	0.04	0.05	0.01
3	917,297	0.10	0.30	146,293,520	0.03	0.07	0.11	0.01
4	920,365	0.10	0.40	182,987,641	0.04	0.11	0.18	0.02
5	918,750	0.10	0.50	223,204,590	0.05	0.16	0.27	0.03
6	921,727	0.10	0.60	274,963,481	0.06	0.22	0.39	0.04
7	915,459	0.10	0.70	347,991,310	0.08	0.30	0.53	0.05
8	920,117	0.10	0.80	461,206,888	0.10	0.41	0.71	0.07
9	918,985	0.10	0.90	685,718,607	0.16	0.56	0.97	0.10
10	919,348	0.10	1.00	1,931,524,341	0.44	1.00	1.56	0.16
Total	**9,192,549**	**1.00**		**4,419,971,646**	**1.00**			**0.48**

MECOVI Nov 2003-Nov 2004.

Gini: 1-sum[pi* Qi+Qi-1) = **0.521**

ANEXO D

IMPACTO DEL BONOSOL SOBRE LOS INDICADORES DE POBREZA POR ÁREA GEOGRÁFICA Y DECIL DE INGRESO

MECOVI 2001

	Utilizando los ingresos totales del hogar incluyendo el bolivida			Utilizando los ingresos totales del hogar excluyendo el bolivida		
INDICADORES	**Urbano**	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**	**Total**
Población en pobreza	2,606,130	2,585,213	5,191,343	2,617,086	2,597,822	5,214,908
Población no pobre	2,542,641	514,420	3,057,061	2,531,685	501,811	3,033,496
Total	5,148,771	3,099,633	8,248,404	5,148,771	3,099,633	8,248,404
Incidencia de pobreza (%)	**50.6**	**83.4**	**62.9**	**50.8**	**83.8**	**63.2**
Brecha de pobreza	22.0	57.4	35.3	22.2	58.4	35.8
Intensidad de pobreza	12.7	45.6	25.1	12.9	46.8	25.6
Población en pobreza extrema	1,191,887	2,065,669	3,257,556	1,209,617	2,087,851	3,297,468
Incidencia de pobreza extrema (%)	**23.1**	**66.6**	**39.5**	**23.5**	**67.4**	**40.0**
Brecha de pobreza extrema	8.8	43.1	21.7	9.0	44.4	22.3
Intensidad de pobreza extrema	5.2	33.2	15.7	5.3	34.7	16.3
Deciles de ingresos (%)	**Urbano**	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**	**Total**
1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6	92.2	55.2	84.3	93.1	61.2	85.9
7	53.1	0.0	43.2	54.1	0.0	44.6
8	0.7	0.0	0.6	0.7	0.0	0.6
9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Incidencia de pobreza (%)	**50.6**	**83.4**	**62.9**	**50.8**	**83.8**	**63.2**

Fuente: elaborado en base a la MECOVI 2001.

MECOVI 2002

INDICADORES	Utilizando los ingresos totales del hogar incluyendo el bolivida			Utilizando los ingresos totales del hogar excluyendo el bolivida		
	Urbano	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**	**Total**
Población en pobreza	2,672,568	2,688,368	5,360,936	2,674,938	2,690,702	5,365,640
Población no pobre	2,657,477	528,678	3,186,155	2,655,107	526,344	3,181,451
Total	5,330,045	3,217,046	8,547,091	5,330,045	3,217,046	8,547,091
Incidencia de pobreza (%)	**50.1**	**83.6**	**62.7**	**50.2**	**83.6**	**62.8**
Brecha de pobreza	21.5	57.7	35.1	21.6	58.1	35.4
Intensidad de pobreza	12.2	45.9	24.9	12.4	46.5	25.2
Población en pobreza extrema	1,228,279	2,155,087	3,383,366	1,231,064	2,160,629	3,391,693
Incidencia de pobreza extrema (%)	**23.0**	**67.0**	**39.6**	**23.1**	**67.2**	**39.7**
Brecha de pobreza extrema	8.6	43.5	21.7	8.7	44.0	22.0
Intensidad de pobreza extrema	4.7	33.8	15.7	4.8	34.6	16.0
Deciles de ingresos (%)	**Urbano**	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**	**Total**
1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
6	93.6	83.4	91.0	94.4	82.7	91.3
7	58.8	0.0	47.6	60.0	0.0	48.7
8	12.5	0.0	10.3	11.8	0.0	9.7
9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Incidencia de pobreza (%)	**50.1**	**83.6**	**62.7**	**50.2**	**83.6**	**62.8**

Fuente: elaborado en base a la MECOVI 2001.

MECOVI 2003

INDICADORES	Utilizando los ingresos totales del hogar incluyendo el bolivida			Utilizando los ingresos totales del hogar excluyendo el bolivida		
	Urbano	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**	**Total**
Población en pobreza	2,692,859	2,200,025	4,892,884	2,718,394	2,272,821	4,991,215
Población no pobre	3,056,048	1,243,617	4,299,665	3,030,513	1,170,821	4,201,334
Total	5,748,907	3,443,642	9,192,549	5,748,907	3,443,642	9,192,549
Incidencia de pobreza (%)	**46.8**	**63.9**	**53.2**	**47.3**	**66.0**	**54.3**
Brecha de pobreza	17.3	28.7	21.6	17.7	30.2	22.4
Intensidad de pobreza	8.5	16.7	11.6	8.8	18.0	12.2
Población en pobreza extrema	981,044	1,173,177	2,154,221	1,014,021	1,237,015	2,251,036
Incidencia de pobreza extrema (%)	**17.1**	**34.1**	**23.4**	**17.6**	**35.9**	**24.5**
Brecha de pobreza extrema	4.9	13.1	7.9	5.1	14.4	8.5
Intensidad de pobreza extrema	2.1	6.8	3.8	2.1	7.7	4.2
Deciles de ingresos (%)	**Urbano**	**Rural**	**Total**	**Urbano**	**Rural**	**Total**
1	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5	91.3	45.3	73.0	92.2	59.2	78.4
6	69.0	0.0	47.7	72.1	0.0	50.8
7	15.5	0.0	11.4	18.3	0.0	13.5
8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
10	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Incidencia de pobreza (%)	**46.8**	**63.9**	**53.2**	**47.3**	**66.0**	**54.3**

Fuente: elaborado en base a la MECOVI Nov.2003-Nov.2004.
Los indicadores de pobreza fueron calculados sólo con ingresos y fueron determinados en base al método de línea de pobreza.

Este libro se terminó
de imprimir en
agosto de 2006
en los talleres gráficos
de CREATIVA
Tel. 2 488 588

La inversión prudente. Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento, intenta aproximarnos a un balance desapasionado sobre los efectos del Bono Solidario o bonosol, a través del trabajo de seis investigadores independientes quienes desde distintas ópticas analizaron sus impactos sobre los directos beneficiarios –adultos mayores de 65 años- sus familias y la economía boliviana.

El balance se inicia en el contexto histórico que ofrece **Fernando Molina**, "*Biografía del bonosol"*, quien trae a la memoria la historia de enfrentamientos entre grupos de poder, por controlar los 1,670 millones de dólares en acciones que conformaron el FCC, resultado de la capitalización realizada entre 1994 y 1996.

Guillermo Aponte, "*Bonosol: aspectos institucionales y políticos de la aplicación del seguro universal de ancianidad"*, desde su experiencia como ex - Superintendente de Pensiones Valores y Seguros, intenta ofrecer una visión objetiva de la gestión del bonosol.

Erick Shulze, *"El impacto del bonosol según los beneficiarios"*, con base en encuestas de opinión hechas a los beneficiarios en 1997 y 2003, concluye que es un seguro de sobrevivencia con profundo contenido social, que beneficia a un sector de la población que, (...) se encontraba totalmente desprotegida.

Su punto de vista es compartido por **Emmeline Skinner**, *"Proteger y mejorar los medios de subsistencia de los adultos mayores: el rol del bonosol en La Paz"*. Ella realizó un estudio antropológico en áreas suburbanas de esta ciudad para su tesis doctoral del University College of London. Sostiene que el bonosol fue un experimento innovador para aliviar la pobreza en la ancianidad.

De la misma manera, **Sebastián Martinez**, "*Invertir el bonosol para aliviar la pobreza: retornos económicos en los hogares beneficiarios"*, afirma que el bonosol marca un cambio sustancial en los ingresos de los hogares pobres que tienen un miembro de la tercera edad. Su estudio fue hecho para optar al doctorado de Economía en Berkeley.

Luis Carlos Jemio, "*Efectos micro y macroeconómicos del bonosol"*, doctor en Economía y ex –ministro de Hacienda, utilizando un modelo de equilibrio general computarizado concluye que el bonosol tuvo efectos micro y macro económicos positivos, y alerta que la nacionalización de los hidrocarburos reduciría el monto del beneficio.

Roberto Laserna, presidente de la Fundación Milenio, en su presentación, *"La inversión prudente"*, reconoce haber modificado los puntos de vista que lo hacían un crítico de la medida, pues de la lectura de estos seis estudios se concluye que el bonosol es una de las inversiones sociales de impacto más efectivo para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

La Fundación Milenio se complace por tanto en presentar estos trabajos, alentando así al análisis y el debate de un tema tan importante como necesario en este momento de cambio que vive Bolivia.