

El sistema de pensiones. Consideraciones técnicas para un debate urgente

Armando Alvarez
Rubén Ferrufino
Guillermo Aponte

Nº 10
Noviembre de 2010

Fundación Milenio

ANALISIS DE COYUNTURA

**EL SISTEMA DE PENSIONES.
CONSIDERACIONES
TÉCNICAS PARA UN
DEBATE URGENTE**

Nº 10

NOVIEMBRE DE 2010

ANALISIS DE COYUNTURA No 10
El sistema de pensiones.
Consideraciones técnicas para un debate urgente

Primera edición, noviembre de 2010

Autores: Guillermo Aponte
Rubén Ferrufino

Asistente de investigación: Enrique Aranibar B.

Deposito Legal: 4-1-2473-10
Edición: Fundación Milenio
Tiraje: 1.000 Ejemplares

Fundación Milenio: Av. 16 de julio N° 1800, Edificio Cosmos, Piso 7
Teléfonos: (591-2) 2312788
(591-2) 2392341

Casilla Postal: 2498
Página Web: www.fundacion-milenio.org
Correo electrónico: fmilenio@entelnet.bo
milenio.bo@gmail.com

Diseño e impresión: HOLDING servicios especializados
Teléfono: 2 494869
E mail: vladivc@hotmail.com

Impreso en Bolivia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN i

Armando Alvarez Arnal

**LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: EL SENDERO
QUE SIGUE EL MUNDO** 1

Rubén Ferrufino M.Sc

Introducción	1
I. Las bases de los sistemas de reparto y de beneficio definido	2
II. Las reformas en Europa	7
III. Reformas en otras regiones del mundo	10
IV. El caso particular de la Argentina	22
Conclusiones	28

CAMBIOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL 33

Guillermo Aponte

Introducción	33
I. Envejecimiento	34
II. Seguro Social Obligatorio	43
III. Anteproyecto de ley de pensiones	51
IV. Ley de pensiones y anteproyecto	54

PRESENTACION

El pago sostenible de pensiones adecuadas a los trabajadores que han reunido los requisitos para jubilarse, la posibilidad de incrementar el ahorro nacional de largo plazo, ampliar y mejorar el financiamiento de las actividades productivas y la administración transparente y prudente de los aportes de los trabajadores para que todo lo anterior suceda, son aspectos cuya importancia para el país demanda que el tema de Pensiones sea estudiado, tratado y discutido con seriedad y responsabilidad.

Ningún Sistema de Pensiones es perfecto, pero hay algunos que son mejores que otros, tal es el caso del sistema de capitalización individual actualmente vigente en el país que, a pesar de sus posibles falencias, muestra a la fecha mejores resultados que los obtenidos por el antiguo sistema de reparto. La administración transparente y responsable de los aportes de más de 1.2 millones de trabajadores, la acumulación de cerca a US\$ 4,800 millones de ahorro interno y el hecho de que la rentabilidad obtenida por la inversión de esos aportes ha sido, en prácticamente todos los años de existencia del sistema de capitalización individual, superior a cualquier otra alternativa de inversión existente en el país, son hechos, entre otros, fehacientes de ello.

Que todos los trabajadores puedan tener una pensión de jubilación que les permita llevar una vida digna al culminar su etapa laboral es el deseo de cualquier sociedad, pero lamentablemente ello sólo es posible de alcanzar en el largo plazo, más aún en un país como Bolivia cuya economía está conformada por un amplio sector informal y no ofrece aún mayoritariamente empleos de calidad sostenibles en el tiempo.

En el sistema de capitalización individual vigente existen alrededor de 1.2 millones de trabajadores afiliados, lo que representa cerca al 30 por ciento de la población económicamente activa. De ese total, menos de la mitad de los trabajadores afiliados realizan regularmente aportes a sus cuentas individuales. Vale decir que, apenas el 13 por ciento de la población económicamente activa cotiza regularmente al sistema de pensiones. Sin embargo, esa situación no se debe a las características del sistema de pensiones, sino a las características de la economía boliviana mencionadas anteriormente. Los empleadores mayoritariamente informales no realizan retenciones a sus empleados y por ende tampoco realizan los aportes por cuenta de estos a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y al existir pocos empleos permanentes, la mayoría de los trabajadores realiza trabajos temporales, lo que les impide realizar aportes regularmente. Consiguientemente, no se puede pretender cargar a un sistema de pensiones con un problema que no es su responsabilidad.

Como se menciona en el documento de Ruben Ferrufino, el primer sistema de ahorro forzoso para financiar pensiones de jubilación se estableció en Alemania a fines del

siglo XIX y posteriormente se aplicó en otros países de Europa y en Estados Unidos. Dicho sistema se basaba en que los trabajadores jóvenes destinaban obligatoriamente una porción pequeña de sus salarios para financiar las pensiones de los trabajadores que se hubieran jubilado. El sistema parecía sostenible porque en ese entonces la población joven, gracias a las elevadas tasas de natalidad, superaba ampliamente a la población de edad avanzada y porque en esos países existe una larga tradición de empleos formales y una reducida evasión.

Desde entonces a la fecha, las características demográficas de la población muestran una tendencia a su envejecimiento, principalmente en Europa y América del Norte, y en menor medida, aunque no muy alejada de esos continentes, en Latinoamérica y Asia. Este cambio demográfico que se viene dando en países desarrollados como en vías de desarrollo se debe en esencia a dos factores, por un lado, el incremento en la esperanza de vida de la población de edad avanzada y, por el otro, en la reducción de las tasas de natalidad. Por otra parte, en prácticamente todo el mundo, la economía informal viene ganando espacio con lo que el autoempleo y el subempleo se han incrementado.

El envejecimiento de la población y los cambios en el mercado laboral ocasionan que la relación de trabajadores activos versus trabajadores jubilados que se requiere para financiar las pensiones de jubilación en un sistema de reparto no se pueda mantener sosteniblemente en el tiempo. Para enfrentar esta situación se bajan las pensiones de jubilación o se incrementan los aportes de los trabajadores o el Estado se hace cargo del déficit o una combinación de estas tres medidas. Lo cierto es, como lo explica claramente Ruben Ferrufino, en los sistemas de reparto los trabajadores que se jubilaron en los primeros años de vigencia del sistema perciben mejores pensiones y/o realizan menores aportes que los trabajadores que se jubilan en los años siguientes. En consecuencia, el sistema de reparto termina generando una situación de inequidad e injusticia generacional.

La insostenibilidad de los sistemas de reparto ha llevado a la mayoría de los países que lo aplicaban a realizar reformas en sus sistemas de pensiones. En el documento de Ruben Ferrufino se explican las reformas implementadas en algunos países de Europa, Australia, China y Nueva Zelanda que han establecido sistemas mixtos de pensiones, con aportes realizados por el Estado y/o los empleadores para el pago de pensiones definidas - similar a los sistemas de reparto - que cubren sólo una parte del salario que recibía el trabajador antes de jubilarse y aportes voluntarios de los trabajadores a fin de mejorar su pensión. Se explica también la delicada situación de los sistemas de reparto de Alemania y el Reino Unido y las reformas que se pretenden introducir para enfrentar esta situación, así como las características de las reformas implementadas en Latinoamérica y finalmente trata el particular caso de la Argentina, que a la fecha, es el único país que, luego de haber implementado un sistema combinado (reparto y capitalización individual), ha retornado a un sistema de reparto puro.

En la primera parte del documento de Guillermo Aponte se muestra que Bolivia no es ajena a los cambios demográficos que se vienen generando en el planeta. La esperanza de vida de las personas que llegan a los 60 años se ha modificado de 17.1 años (1990 - 1995) a 19.7 años (2000 - 2005) y la tasa de fecundidad por mujer se ha reducido

(1996- 2001) de 6.5 hijos a 4.4 hijos. Por otra parte, de acuerdo al estudio sobre la Situación Socio Demográfica de la Población Adulta Mayor publicado por el INE el año 2003, la tasa de crecimiento de la población de 60 años y más para el año 2020 será de 3.3 por ciento, mientras que de la población total será del 1.7 por ciento. Estos datos demográficos sumados a las características del mercado laboral boliviano, muestran claramente la inaplicabilidad de un sistema de reparto puro en el país.

Para proponer cualquier mejora a un sistema de pensiones se debe comenzar evaluando los resultados obtenidos por el sistema vigente a fin de mantener lo bueno, cambiar lo malo y adicionar lo que haga falta. En ese propósito Guillermo Aponte hace un breve pero claro resumen de los resultados obtenidos a la fecha por el Seguro Social Obligatorio (SSO) implementado el año 1997 que comprende las siguientes prestaciones: pensiones de jubilación (con un sistema de capitalización individual), de invalidez por Riesgo Común o Riesgo Profesional; por muerte, y pago de Gastos Funerarios. Entre los principales resultados, además del número de trabajadores afiliados y el ahorro generado, se destacan que más de 60.000 personas reciben mensualmente pensiones del SSO, el 69 por ciento de las mujeres y el 58 por ciento de los hombres que reciben jubilación son menores de sesenta años de edad, más de 40,000 personas continúan realizando aportes voluntarios a las AFP a pesar de contar con más de 65 años y el importante apoyo otorgado al sector privado que ha febrero de 2010 a recibido cerca al 40 por ciento de los recursos aportados por los trabajadores para financiar sus actividades.

Cabe mencionar que las condiciones de financiamiento obtenidas por el sector privado con los recursos aportados por los trabajadores han sido y son, en términos de plazo, períodos de gracia para comenzar a amortizar capital, tasa de interés y garantías, mejores que las ofrecidas por las fuentes de financiamiento tradicionales; lo que demuestra el potencial que tiene el actual sistema de pensiones para apoyar con el ahorro interno generado al desarrollo del sector productivo nacional.

En la parte final de su documento, Guillermo Aponte realiza un análisis del Anteproyecto de Ley de Pensiones propuesto por el actual gobierno. Según el Anteproyecto de Ley, el sistema de seguridad social de largo plazo estaría compuesto por un Régimen no Contributivo (Fondo de la Renta Universal de Vejez para el pago de Renta Dignidad y Gastos Funerarios para personas mayores a 60 años), un Régimen Contributivo (comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales) y un Régimen Semiccontributivo (comprende un Fondo Solidario para el pago de una Pensión Solidaria).

Respecto a la pensión de vejez, Guillermo Aponte hace notar que el Anteproyecto establece que, al igual que en el sistema de capitalización individual, los aportes de los trabajadores se registrarán en una cuenta individual, denominada Cuenta Personal Previsional, hasta la jubilación del trabajador. Sin embargo, al momento de jubilarse, su saldo acumulado en la institución estatal que se hará cargo de la administración de esos aportes pasara a formar parte de una reserva global. Por otra parte, el mencionado Anteproyecto elimina la posibilidad de que los trabajadores opten por entregar su saldo acumulado a una compañía de seguros. Esta situación lleva a pensar que lo que en realidad propone el Anteproyecto es mantener un supuesto sistema de capitalización

individual hasta la jubilación del trabajador, momento en el cual se convierte en un sistema de reparto.

En el análisis del Anteproyecto se destaca la creación de una Pensión Solidaria, cuyo monto dependerá de la cantidad de aportes realizados por cada trabajador. Si al momento de jubilarse el trabajador, con los recursos que hubiera acumulado en su cuenta individual, no puede percibir el monto de Pensión Solidaria que le correspondiera, de acuerdo a la cantidad de aportes que hubiera realizado, el monto faltante (Fracción Solidaria) sería financiado con recursos de un Fondo Solidario. Dicho Fondo estaría conformado con recursos a ser aportados por otros trabajadores, tanto dependientes como independientes, que tengan ingresos superiores a los 20 salarios básicos; un aporte patronal sobre el total de la planilla salarial y un porcentaje de las primas que pagan los trabajadores y los empleadores para cubrir el riesgo común y riesgo profesional, respectivamente.

La inexistencia de estudios técnicos financieros, generan serias dudas sobre la sostenibilidad en el tiempo del Fondo Solidario. De hecho el propio gobierno ha reconocido públicamente que el Fondo Solidario tendría una duración de 34 años, lo que genera preocupación, ya que una medida que pretende mejorar las pensiones de vejez a los trabajadores, por principio, debería ser sostenible indefinidamente en el tiempo. Lo que en definitiva el gobierno está reconociendo es que los trabajadores que se jubilen dentro de 20 años, sólo percibirán la Pensión Solidaria durante 14 años, cuando se estima además que, para ese entonces, la esperanza de vida de la población que llega a los 60 años superará los actuales 19.7 años. Para complicar aún más la situación, el Anteproyecto de Ley establece que los trabajadores podrán jubilarse y percibir la Pensión Solidaria a partir de los 58 años.

Finalmente, entre otros temas analizados por Guillermo Aponte del Anteproyecto de Ley se enfatiza sobre la profunda preocupación que genera el reemplazo de las AFP por una gestora pública, tomando en cuenta la mala experiencia de la administración estatal del sistema de reparto y la posibilidad de que los aportes de los trabajadores se administren en un escenario de evidentes conflictos de interés, al ser el Estado el principal deudor de esos aportes y quién además sería el regulador de esa gestora pública.

Por lo expuesto, el documento que se presenta se constituye en una herramienta importante y oportuna para realizar un análisis objetivo, serio y responsable sobre las modificaciones que se pretende introducir al sistema de pensiones vigente, que si bien puede tener falencias, muestra a la fecha resultados interesantes sobre los cuales se pueden introducir mejoras que persigan principalmente atender sosteniblemente en el tiempo a quienes no se encuentran cubiertos por la seguridad social. Sin embargo, en este propósito, no se pueden desconocer los problemas del mercado laboral boliviano, cuya resolución no son competencia de un sistema de pensiones.

LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES: EL SENDERO QUE SIGUE EL MUNDO

Rubén Ferrufino M.Sc*

Introducción

Durante los últimos 15 años muchos países han venido realizando cambios importantes en sus sistemas de pensiones para la jubilación. En esta tarea, Latinoamérica ha estado a la vanguardia siguiendo los pasos iniciales que dio Chile con la migración desde el sistema de reparto, de beneficios definidos, hacia un sistema de contribuciones definidas y de capitalización de aportes. Los cambios se han dado con relativa rapidez en economías más pequeñas donde los pasivos previsionales fueron relativamente manejables. Sin embargo, aún en países con sistemas grandes y de mayor antigüedad se vienen realizando ajustes graduales para controlar lo que en el tiempo podría ser un fuerte desbalance fiscal producto de la debilidad de los sistemas de reparto. Europa es un ejemplo de cambios en países con cultura arraigada en los sistemas de reparto. Lo propio sucede en lugares como China donde hace un tiempo era impensable la participación del sector privado como gestor o proveedor de servicios a los sistemas tradicionalmente estatales.

En el presente texto se hace un análisis de los factores que han inducido y están siendo motivos de cambio en los sistemas de pensiones. Se hace un recuento de la naturaleza de los cambios en un conjunto importante de economías y la tendencia de este tipo de modificaciones. Se establece el sendero que la mayoría de los países viene siguiendo y los factores demográficos, laborales y económicos que inducen a tales cambios. Sin duda existe una lógica transversal en todos estos nuevos esquemas y se considera de mucha importancia reflejarla para que sirva de elemento de análisis a la hora del diseño de contrarreformas allá donde se estén pensando en ellas.

El documento está organizado en 5 secciones; en la primera se presenta un conjunto de bases conceptuales que permiten ahondar en la naturaleza de los sistemas de reparto y de beneficio definido. Esto debido a que este fue el sistema existente en todos los casos donde se produjeron los cambios y es todavía prevaleciente en aquellas situaciones donde se siguen estudiando reformas para el futuro inmediato. La segunda sección presenta el detalle de los casos de transformación en un conjunto selecto de países de Europa. En la sección III se presenta algunos casos adicionales en otras regiones del mundo, donde se incluye lo sucedido en Australia, el Reino Unido que tradicionalmente actúa con menos sintonía que los países de la Comunidad Europea, la China, Alemania y Latinoamérica. En la sección IV se analiza con detalle el caso de la Argentina, donde hubo primero una migración hacia un sistema de capitalización

* Master en economía, con estudios en finanzas y pensiones. Fue profesor universitario y se desempeñó en cargos de jerarquía tanto en el sector público como privado en Bolivia. Fue funcionario internacional y consultor de organismos nacionales y multilaterales. E mail: rubenferrufino@hotmail.com

individual y recientemente se realizó una contrarreforma para regresar al sistema de reparto. El caso de Argentina es particularmente relevante por la naturaleza del último giro, que para muchos puede ser considerado un retroceso. Por lo anotado, es importante entender cuales fueron los factores que motivaron tal decisión y si ellos están exclusivamente relacionados a una valoración del sistema de capitalización o más bien fueron factores ajenos los que indujeron a la última modificación. Para cerrar, la última sección presenta las conclusiones del trabajo.

I. Las bases de los sistemas de reparto y de beneficio definido

Con en inicio del siglo pasado países latinoamericanos y de otras regiones tuvieron la visión de incorporar en sus legislaciones un sistema de ahorro forzoso para la jubilación. El concepto es sencillo; los individuos, particularmente en su juventud, no tienen la suficiente previsión para construir un ingreso para su vejez. Entonces, es el Estado el que establece un mecanismo de retención de sus ingresos para que cuando llegue el momento en que no puedan trabajar, sean esos aportes los que les sirvan para financiar su vida en los años de retiro. En la teoría eso se conoce como el problema de la miopía (conducta que no anticipa la vejez) que por las necesidades corrientes hace que muy pocas personas tomen provisiones de manera sistemática y recurrente. Es decir, que con disciplina y periodicidad los trabajadores aparten una parte de sus ingresos para el financiamiento de su vejez. La construcción de una renta requiere una alta densidad de aportes y que éstos se comiencen a realizar desde muy temprano en la juventud. Solo así es posible lograr que la carga de las contribuciones no sea tal que reduzca fuertemente los ingresos en la vida laboral activa, al grado que desincentive el ahorro requerido para la vejez.

La pregunta inmediata es ¿por qué el Estado debe ocuparse de esto? Muchos dirán que quien no haya tomado precauciones simplemente estará en dificultades y tendrá que encontrar soluciones a su problema. El hecho es que el Estado no puede dejar importantes segmentos de la sociedad condenados a la inanición. Por ello, si no se establece el ahorro forzoso, el número de personas sin previsión llegaría al punto en que de todas maneras el Estado debería socorrerlas. Siendo así, resultaría un problema porque cada vez habría menos personas precavidas, pues el Estado de todas maneras apoyaría incluso a quienes no tuvieron deliberadamente el sentido de previsión y no guardaron para la vejez.

En 1883 se manifestó por primera vez en el mundo una iniciativa para establecer un mecanismo de postergación en el consumo. Fue en Alemania cuando Otto Von Bismarck puso en marcha un sistema de cotizaciones obligatorias para subvencionar las necesidades de los enfermos y los jubilados. El sistema, en su inicio, consideraba el acceso a recursos a los 70 años y luego de algunos años se bajó a los 65.

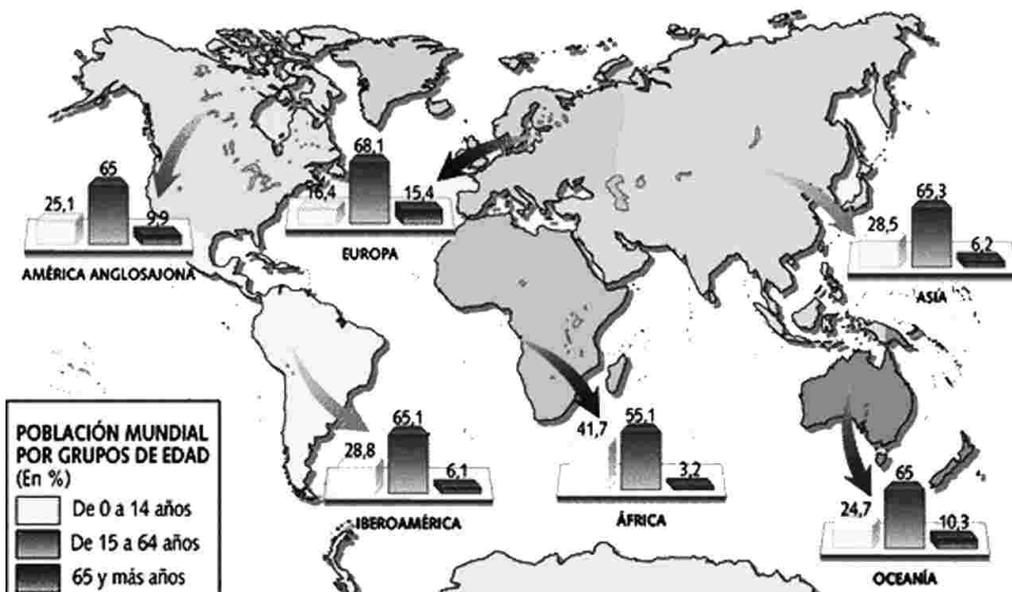
Esa experiencia inicial llegó a Gran Bretaña en 1911 y luego el plan se extendió gracias al proyecto expuesto por Sir William Beveridge hasta convertirse en el sistema actual. En Estados Unidos esta forma de asegurar la pensión fue revolucionario; llegó cuando se produjo en New Deal, nombre dado por el presidente Franklin D. Roosevelt a su política para luchar contra los efectos de la Gran Depresión. En España, el primer gran

intento por poner en marcha este sistema provino del gobierno de Antonio Maura, hace más de cien años. Entonces se creó el Instituto Nacional de Previsión en parte inspirado en el pensamiento del llamado "socialismo de cátedra" alemán.

Un elemento fundamental en los diseños de todos estos sistemas fue la característica de la población y del empleo. Primero, en aquella época, en todos estos países se tenía una tasa de natalidad alta y una creciente fuerza laboral joven. Es decir, muchos jóvenes trabajadores en la base de una suerte de pirámide y pocos ciudadanos de edad avanzada en la cúspide de la pirámide. Así, la idea fue que si entre todos los jóvenes financiaban la pensión de los ancianos, resultaría cada joven aportando una parte muy pequeña de su ingreso para acumular lo que le correspondía a cada jubilado. Fue magnífico lo propuesto en el sentido que la estructura demográfica era, en efecto, una pirámide que además, por las tasas de crecimiento, aseguraba siempre una base con una expansión mucho más acelerada que la cúspide. Ciertamente en esa época no existían los avances médicos de hoy; es mas, no existía ni la penicilina de modo que las personas mayores podían morir con un resfrío. Como sea, la tasa de mortalidad en edad avanzada era tal que ello también contribuía a que la cima de la pirámide crezca mucho más lento.

Desde entonces a la fecha las cosas han cambiado y algo evidente en todo el mundo es el envejecimiento de la población, con diferentes grados de intensidad, pero con una tendencia similar. El gráfico 1 muestra la situación al cierre de mediados de la presente década, donde se aprecia un importante peso de la población en edad avanzada, particularmente en Europa y América del Norte. Sin embargo, regiones como Latinoamérica también reflejan un envejecimiento que la ubica apenas 4 puntos porcentuales por debajo de su par Anglosajona y es comparable con lo que sucede en Asia.

GRÁFICO 1
POBLACIÓN MUNDIAL POR GRUPOS DE EDAD



FUENTE: Grupo Prisa, España.

En suma, en los sistemas de pensiones de reparto, como los que se instituyeron en las Américas desde México hasta la Argentina, los trabajadores pagaban una parte de su sueldo, que se destinaba a un fondo común. Este fondo pagaba las necesidades de pensiones de la sociedad. La característica de bolsa común hacía que se puedan establecer transferencias internas o subvenciones, desde quienes más aportaron hacia quienes aportaron poco. Es decir el concepto de solidaridad que ha prevalecido por tantos años en esos sistemas, donde todos recibían algo, aún cuando no hubieran contribuido al sistema. Siendo que todo sistema de pensiones es esencialmente un mecanismo para diferir el gasto del ingreso del individuo, uno se preguntaría por qué a nadie se le ocurrió establecer este tipo de solidaridad con los salarios de los trabajadores activos. Es decir, que los salarios también entren en una bolsa común y que todos reciban un sueldo por su trabajo (también los que no trabajan) a partir de una fórmula de repartición aplicada a la bolsa. La respuesta es que sí se aplicó en cierta forma, particularmente en países comunistas.

Lo que recién se señaló ha podido crear incomodidad en muchos lectores pues ni en los países comunistas tuvo gran aceptación tal esquema. Como sea, el propósito de tal reflexión (un tanto irónica) responde a la necesidad de mostrar que el concepto de la solidaridad debe tener límites, pues las pensiones son el sustituto del salario para cuando el trabajador llega a la vejez. Entonces, así como no parece conveniente poner todos los sueldos de los activos en una bolsa y hacer una repartición para todos, tampoco ello debería ser totalmente conveniente en el caso de las jubilaciones. Sin duda que es posible y necesario incorporar el concepto de solidaridad pero bajo ciertos parámetros que se reflejan a lo largo de este texto.

En cuanto a la clasificación de los sistemas, es este concepto de bolsa común el que los diferencia. De hecho, es posible concebir un sistema con registro de aportes individuales a diferencia de un sistema de reparto, mantener cuentas individuales y al final de todo el proceso hacer que los recursos de cada cuenta individual sean transferidos a una bolsa común. Entonces, a pesar de que se vende el sistema como si fuera diferente al reparto, cuando se crea la bolsa común el sistema retoma tal característica. Ahora, si además los beneficios iniciales son altos (el valor presente de ellos es mayor al de los aportes realizados en el pasado), parte del financiamiento debe salir de los aportes de los trabajadores activos y su viabilidad nuevamente depende de la estructura piramidal de población. Es decir, se llega al reparto simple.

De manera más rigurosa, un sistema tradicional de reparto se funda en transferencias intergeneracionales. Los jóvenes aportan para los jubilados y se asume que a través de esto se mitigan los impactos de los ciclos económicos en la vida laboral. Hay periodos de bonanza y de crisis en la historia laboral de cada individuo. Así, en promedio, los jubilados reciben ingresos de los que están en épocas buenas y también de los que no lo están.

Pero para evitar una tipificación de reparto simple tradicional, una variación podría fundarse en las transferencias intra generacionales. Es decir, toda una generación aporta para sí en cuentas individuales. Llega el momento de la jubilación y todos los contemporáneos son obligados a poner sus ahorros en una bolsa común entre ellos.

Ahora, si esa generación fue particularmente golpeada por años de crisis, sólo entre ellos tendrán que resolver cómo financiar sus pensiones.

Es importante explicar lo señalado con un ejemplo hipotético. En un sistema de transferencias intra generación podría suceder lo siguiente. Un país atraviesa un periodo de crisis profunda, guerras u otros factores ajenos al sistema de pensiones. Tal es el problema que la generación afectada aportó muy poco, sufrió desempleo y bajos salarios. Así, cuando ellos lleguen a la jubilación, la bolsa común (creada solo entre ellos) es tan pequeña que lo que termina repartiéndose es miseria. Las siguientes generaciones, ya con estabilidad y prosperidad, tendrían una bolsa mucho más grande y pensiones sustancialmente mayores. Entonces, entre las dos variantes de reparto explicadas, sin duda la que propone solo las transferencias intra generación es la peor. Entonces, vale la pena concentrar un poco más de atención a la menos mala, que es la transferencia inter generacional.

Es necesario regresar al concepto de pirámide para entender la pertinencia de ese sistema. Pero antes, es también necesario anotar los cambios demográficos en el mundo desde el siglo pasado. Hoy existe en todo el mundo tasas de natalidad mucho menores a las que estuvieron vigentes entonces. No solo en el mundo desarrollado, sino también en países en desarrollo el número de hijos por familia es menor. Entonces, la población tiende a envejecer en general aunque con menos incidencia en países en desarrollo. Lo que también es evidente es que el avance de la tecnología y las inversiones en sistemas de salud y el progreso de la medicina han logrado extender la esperanza de vida. Aún en regiones como el África la esperanza de vida se ha incrementado y todos los gobiernos, al realizar inversión pública prioritaria en salud están contribuyendo a este resultado. Finalmente, en todo el mundo las condiciones de empleo formal se han hecho más precarias. El autoempleo y el sub empleo han ganado espacio rápidamente en todas las economías del globo.

Todo lo señalado implica que cada vez la base de la pirámide poblacional es menor y que la cúspide viene creciendo más. Entonces, es más difícil mantener el sistema de reparto viable en el tiempo. El problema es similar a un esquema ponzi tradicionalmente estudiado en los casos de estafas piramidales tan frecuentes en Latinoamérica. Por ejemplo, nace una financiera que capta recursos del público; para atraer más ahorristas ofrece beneficios extraordinarios (tasas de interés altas). Atrae muchos ahorristas y para cumplir a los que llegaron primero, usa parte de los recursos de los ahorristas que llegaron después. Mientras la base de la pirámide crece rápido, tal es el flujo de ahorros que el dinero alcanza para pagar a todos los que estaban antes y decidieron salir del esquema (retirar su dinero y sus intereses). Ahora, cada vez se agotan más los espacios para captar nuevos ahorristas mientras que los que ya han llegado a la maduración de sus ahorros son más y quieren retirar su capital y ganancias. Con el tiempo, una parte mayor de los nuevos ahorros se tiene que destinar a pagar los intereses altos de los que estaban antes, al punto que todo nuevo ahorro solo sirve para ello. En el ejemplo financiero, no queda nada para hacer inversiones o préstamos y en definitiva se consolida el esquema Ponzi o de fraude. Los que llegaron primero y se fueron antes se beneficiaron con altas tasas de interés. Lo que llegaron al final lo perdieron todo.

El problema de envejecimiento de la población hace que el sistema de reparto funcione exactamente igual; los primeros afiliados y jubilados reciben beneficios extraordinarios. Tienen pensiones que de arranque pueden ser superiores a cualquier otro esquema y estas se mantienen en el tiempo mientras existan nuevos afiliados que se sumen a un ritmo acelerado. Los ingresos cubren gastos administrativos de manera holgada, es posible tener estructuras de personal grandes y pagar salarios altos. Todo esto bien mientras hay nuevos afiliados así como en el caso de nuevos ahorristas del ejemplo anterior. Ahora, cuando las cosas cambian y cada vez hay menos afiliados, sea por razones de desempleo, evasión, informalidad o lo que sea que ocurra en el mercado laboral, las cosas se complican. Más aún, se crean incentivos adversos en el modelo cuando existe un ahorro previo al inicio del sistema. Entonces, la bolsa común inicial es grande y los beneficios iniciales son consistentes con el flujo de aportes más lo que hay en la bolsa. Así, los primeros en llegar realmente se benefician mucho, mientras existe saldo en la bolsa. Luego en el tiempo, se acaba la bolsa y hay menos afiliados, lo que en definitiva lleva a que los que están a la cola del sistema pierdan todo lo aportado. No por un sentido de fraude o corrupción necesariamente, el hecho indiscutible es que producto de la evolución del empleo y la estructura de edad de la población, un sistema de reparto es un esquema Ponzi absolutamente insostenible.

Las reacciones típicas ante una situación de desbalance financiero son una combinación de medidas que se ven regularmente en países desarrollados pero también se han producido en Latinoamérica. Primero, se suben las tasas de contribución a los afiliados activos; por ejemplo se pasa de 10 por ciento del salario a 12 y luego a más. En la historia del sistema de reparto boliviano de 1956 se llegó a tasas que sumando las pensiones básicas con las complementarias se rebasó el 30 por ciento. El resultado de esto fue encarecer el empleo formal, estimular la evasión por propia iniciativa del trabajador y reducir aún más la ya magra base de aportantes al sistema. Segundo, puesto que lo anterior no funciona, se establecen mecanismos de calificación de prestaciones (rentas de jubilación) que establecen límites máximos de modo que nadie puede tener una renta mayor a un determinado nivel, sin importar cuanto aportó en su vida activa. El argumento que se usó en varios países es el mismo. El sistema debe ser solidario y no se acepta rentas altas; todos deben compartir lo que el sistema es capaz de generar y en definitiva el grueso de los jubilados accede sólo a una renta mínima. Así se llega al concepto de reparto, donde todos los contemporáneos que llegaron tarde comparten la debacle del sistema. En contraste, los que llegaron primero fueron los beneficiarios. Entonces se consolida una redistribución absolutamente inequitativa entre generaciones y de ahí que es tan relevante el interés de quienes están cerca de la jubilación para establecer el sistema de reparto.

Finalmente, la crisis llega al punto que el sistema no funciona sólo y requiere de subvenciones ordinarias y regulares de parte del Estado para poder mantenerse en pie, de modo que todos los contribuyentes tienen que pagar por el problema.

En resumen, muchos analistas hoy comparan el resultado de la estructura de los sistemas de reparto en la seguridad social con los esquemas financieros piramidales, donde por definición los primeros en llegar ganan mucho y los últimos tienen que asumir cuantiosas pérdidas.

II. Las reformas en Europa

Siendo Europa la cuna de los sistemas de pensiones tradicionales, basados en el esquema de reparto, la pirámide poblacional y el concepto de bolsa común, vale la pena evaluar qué es lo que está pasando con ellos y cuales sus perspectivas. Pero en ese análisis corresponde considerar que se trata de países con larga tradición de empleo formal y poca evasión, que no es el caso de los países latinoamericanos. Adicionalmente, se trata de países con bases tributarias amplias y fuertes cargas impositivas, aspecto que tampoco es frecuente en los países latinoamericanos. En toda Europa se vienen reformando los sistemas de reparto debido a la clara imposibilidad de financiarlos. El gasto previsional está creciendo en todos esos países en respuesta a los cambios en la estructura de edad de la población y la llegada de más personas a la vejez. En el cuadro 1 se puede apreciar el costo que representó el pago de pensiones en 2004 y las proyecciones hacia el 2025 y el 2050.

CUADRO 1
PROYECCIONES DE GASTO EN PENSIONES EN LA UNIÓN EUROPEA
(Países seleccionados)

PAÍS	AÑO (Porcentaje del PIB)			Variación Porcentual
	2004	2025	2050	2050-2004
Bélgica	10.4	13.4	15.5	49.0
Dinamarca	9.5	12.0	12.8	34.7
España	8.6	10.4	15.7	82.6
Francia	12.8	14.0	14.8	15.6
Irlanda	4.7	7.2	11.1	136.2
Italia	14.2	14.4	14.7	3.5
Chipre	6.9	10.8	19.8	187.0
Malta	7.4	10.0	10.0	35.1
Holanda	7.7	9.7	11.2	45.5
Portugal	11.1	15.0	20.8	87.4
Hungría	10.4	13.0	17.1	64.4
Eslovenia	11.0	13.3	18.3	66.4

FUENTE: Marek Gora. "Reformas en Europa Central y del Este: temas seleccionados".

En la primera columna se observan casos como Italia, Francia y Portugal, donde el costo ya fue alto en 2004 y las previsiones reflejan una tendencia a mayor subida. En la última columna de la derecha se presenta la tasa de crecimiento esperada en este costo, de mantenerse los sistemas de reparto en cada caso. Ciertamente el escenario en todos estos países es complejo y es por ello que en varios de ellos se han producido o se vienen produciendo reformas importantes, puesto que el sistema de reparto simplemente es inviable en todos ellos.

Según algunos analistas de estos sistemas, los costos se han incrementado además por las deficiencias administrativas que no se han sustentado en principios actuariales

sólidos, lo que ha llevado a que los niveles de cotizaciones sean insuficientes para mantener las prestaciones que los sistemas han comprometido. Existe además un claro incentivo para subestimar inicialmente estas contribuciones, pues así el sistema es presentando como uno que requiere tasas de aporte bajas, lo que políticamente favorece su aprobación. Luego, en el tiempo, la realidad se presenta de otra manera y resulta que la única manera de equilibrarlos temporalmente es con una subida de las tasas de cotización.

Como fuera, esta tendencia de encarecimiento de los sistemas conlleva a un empobrecimiento generacional importante. En el caso de países con bajo empleo formal, sucede que las generaciones que pagan más al sistema de reparto se quedan con un menor ingreso. Formalmente, menos recursos quedan para la remuneración de los factores productivos, entre ellos los trabajadores contribuyentes en vida laboral activa. Los efectos en lo social y económico son adversos; en lo social se genera una creciente tendencia al empobrecimiento de las familias que tienen relación de trabajo formal, pues en el tiempo es indiscutible que la tasa de aporte debe subir. Por el lado económico, cuando se destina una mayor parte de la remuneración a los factores productivos para financiar las pensiones, queda menos disponibilidad para inversión y crecimiento productivo. Como no existe equilibrio intergeneracional, una parte mayor del valor que producen las generaciones activas debe migrar a pensiones, de modo que es menos lo que le queda para generar actividad económica. Económicamente, los sistemas de reparto no son inter generacionalmente neutros y crean pobreza en las generaciones cotizantes.

Varias reformas en Europa ya se han producido y en casi todos los casos se ha abandonado total o parcialmente el sistema de reparto y bolsa común, para migrar hacia un sistema de contribuciones definidas y de capitalización individual o uno mixto. Como en pocos casos de la historia, las reformas en Latinoamérica han sido ejemplo sobre los cuales los países europeos han diseñado y adecuado los detalles propios de sus reformas. Sin embargo, en lo esencial, se ha abandonado el sistema de reparto como único actor en el escenario. En el cuadro 2 se aprecia el detalle de las reformas ya efectuadas.

Los sistemas de contribución definida se pueden clasificar en dos grandes componentes que son los que tienen acumulación financiera y existen inversiones y aquellos donde también la contribución es definida pero no existe acumulación financiera y prevalece lo que se llaman cuentas nocionales. En estos sistemas nocionales la lógica del sistema es la de reparto pero al menos se elimina el problema de la bolsa común. Los trabajadores activos financian a los pasivos, pero el carácter individual de las cuentas prevalece. Por su esencia, estos sistemas están igualmente expuestos a la estructura piramidal de la población y la incidencia del empleo informal. Entonces, particularmente en países con problemas de empleo y cambios demográficos fuertes, las cuentas nocionales tienen el mismo destino que el reparto simple: el fracaso.

CUADRO 2
REFORMAS PREVISIONALES EN PAÍSES DE EUROPA

PAÍS	Sistema inicial	Sistema nuevo	Sistema nuevo
	Reparto / beneficio definido	Capitalización, contribución definida con acumulación financiera	Contribución definida sin acumulación financiera. Cuentas nocionales
Hungría	SI	SI	NO
Bulgaria	SI	SI	NO
Croacia	SI	SI	NO
Letonia	NO	SI	SI
Estonia	SI	SI	NO
Lituania	SI	SI	NO
Polonia	NO	SI	SI
Rumania	SI	SI	NO
Eslovaquia	SI	SI	NO

FUENTE: elaboración propia en base a: Marek Gora. "Reformas en Europa Central y del Este: temas seleccionados".

El sistema de cuentas nocionales es de contribuciones definidas y consiste básicamente en la acumulación sólo contable, en una cuenta individual, de la cual se deducirán saldos contables gradualmente a favor del trabajador en forma de una renta al momento de jubilarse. Es decir, detrás de la cuenta no existen recursos financieros sino sólo derechos. Los recursos vienen de la estructura piramidal en la medida que ella funcione. Si ésta no funciona por todo lo señalado antes, de nada sirve el registro individual de aportes cuando no existirá forma de financiar las pensiones calificadas conforme a estos registros individuales.

En el caso de Hungría se tiene un proceso en el cual convive todavía el sistema de reparto antiguo con uno de capitalización y contribución definida - con acumulación financiera. Este es un caso común de reforma gradual y se repite en varios países como Bulgaria, Croacia, Estonia, Lituania, Rumania y Eslovaquia. En la mayoría de esos casos, esto refleja una transición hacia un escenario donde posiblemente quedará vigente solo el sistema de capitalización, con componentes de solidaridad y con características propias a cada realidad, de modo que el potencial de cobertura universal sea el mayor posible.

La otra diferencia que tiene más relación con los efectos colaterales de la reforma es que los sistemas de capitalización con acumulación financiera se convierten en la fuente de inversión y desarrollo de largo plazo de cada uno de esos países. Cuando se acumulan saldos financieros, los administradores deben invertirlos a favor de los afiliados. Así, esos recursos fluyen a emprendimientos y financian proyectos capaces de generar ingresos y empleo. En contraste, los sistemas de reparto tradicionales y los ahora llamados nocionales, no acumulan recursos y no se generan flujos de inversión de largo plazo en la economía.

En suma, tal como se aprecia, son muchos los países que están dejando gradualmente los sistemas de reparto estructurados sobre pirámides demográficas insostenibles y ciertamente no existe un solo país que este pensando en tomar el sendero contrario, es decir, dejar un sistema de contribución definida sea de capitalización o no, para regresar al sistema de reparto simple.

En Suecia la reforma ha decidido el abandono del sistema de reparto simple para conformar uno combinado de capitalización financiera y de cuentas nocionales. El componente nocional establece que los aportes sean registrados, indexados, acumulados y finalmente transformados en una renta vitalicia. Lo central en esto es que se hace explícita la relación entre los aportes realizados en la vida activa y la calificación de la renta vitalicia. Si bien esto no resuelve el potencial problema de debilitamiento de la pirámide poblacional, es claro que al establecerse la correlación entre esfuerzo individual y futura prestación, se ha logrado mejorar el flujo de aportes, particularmente los que son voluntarios y adicionales a los obligatorios. El segundo componente es uno de capitalización financiera y los trabajadores tienen la opción de realizar aportes eligiendo hasta 5 entidades de un total de más de 800 fondos mutuos administrados de manera privada. Existen componentes de solidaridad y en particular se ha definido para salarios por encima de un dado nivel, una contribución que en los hechos es un impuesto y se dirige a la subvención de los componentes de solidaridad del sistema.

La combinación realizada en Suecia reconoce que el sistema de capitalización puro depende en su totalidad del desempeño de los mercados financieros y en consecuencia, cuando éstos mercados tienen problemas, la totalidad de sus efectos se transfiere al sistema de pensiones. Al establecer la combinación con cuentas nocionales que implican financiamiento intergeneracional, se busca mitigar los potenciales efectos adversos que pudieran llegar desde la parte financiera. Así, una parte es financiamiento intergeneracional y otra financiera. Es claro que la cultura laboral, la formalidad y el bajo desempleo en ese país ayudan en el diseño combinado que han puesto en vigencia.

III. Reformas en otras regiones del mundo

1. Australia

El sistema tiene tres pilares que se financian de diferente manera. El primero es no contributivo, similar a lo que es la hoy llamada Renta Dignidad en Bolivia y es pagado por el gobierno con la recaudación de impuestos generales. En el caso de Bolivia, se paga también con impuestos, de los cuales el que se aplica a la producción de hidrocarburos es central (IDH). Todos los ciudadanos de Australia son elegibles para cobrar este componente y se cancela a los hombres a los 65 años y a las mujeres a los 63 años. Una diferencia es que el pago de esta renta esta sujeto a un proceso de verificación de ingresos, de modo que la reciben de manera focalizada los ciudadanos con bajos ingresos. El objetivo de esta renta no es la sustitución del salario perdido por efecto de la vejez, sino el alivio de la pobreza en la tercera edad. Así, el impacto sobre las finanzas públicas es limitado y viable en el largo plazo, pues el monto pagado asegura solamente un mínimo nivel de consumo que garantice que el ciudadano elegible no caiga en indigencia o extrema pobreza.

Sin lugar a dudas, este ha sido calificado como el componente de más completa y universal solidaridad del sistema Australiano. No importa si el ciudadano aportó alguna vez o nunca lo hizo, es suficiente que sea ciudadano para recibir, a partir de impuestos pagados por el conjunto de la sociedad, una renta mínima para su subsistencia. En esa línea, lo que fue el Bonosol, luego Bolivida y finalmente la Renta Dignidad es un formidable avance que muchos países quisieran poder establecer, y hace al sistema boliviano uno de los más solidarios a través de este pilar no contributivo.

El segundo pilar de Australia es contributivo y de cargo de los empleadores; es un componente de capitalización, de contribución definida y es gestionado mediante alianzas público - privadas. Es decir, el Estado define normas, regula y controla mientras que los privados administran.

Quienes cotizan son los empleadores y el presupuesto para ello es que los empleadores fijan salarios de forma tal que del total asignado como retribución al empleo descuentan aquella parte que es contribución patronal. En simple, se considera que el aporte sale del propio sueldo del trabajador. Entonces, en el marco de negociaciones salariales colectivas, se determinan las remuneraciones netas para el empleado y las contribuciones son asumidas por el empleador de manera diferenciada.

Si en efecto los empleadores pueden transferir el costo de los aportes a los trabajadores mediante menores salarios es un tema eminentemente empírico y depende de las condiciones del mercado laboral. Donde no existe creciente inversión privada que genere empleo y prevalece la sobre oferta laboral, seguramente es muy posible tal traspaso de costo de aportes al trabajador. En contraste, cuando existe una creciente demanda de empleo tal transferencia será muy difícil para el empleador pues debe competir mucho para retener a sus trabajadores y atraer otros nuevos. Como sea, las desventajas del aporte patronal son varias. Primero, al no ser aportes laborales, no se pueden considerar como apropiaciones indebidas cuando el empleador no transfiere los aportes a los entes gestores. Entonces, se debilita el control de la morosidad y la evasión. Segundo, en un escenario de sobre oferta laboral y desempleo, aún cuando existan negociaciones, es altamente probable que en el tiempo se sustituyan trabajadores por otros de menor aspiración salarial y de ese modo igualmente se transfieran los costos de aportes a los nuevos trabajadores.

Finalmente, cabe señalar que en los casos donde no es posible transferir esos costos a los trabajadores y los aportes son muy altos, el efecto es el desincentivo al empleo formal. Se encarece la contratación y los empleadores se ven poco motivados para reclutar personal adicional. En suma, esto puede tornarse en una medida que va en contra de toda política de generación de empleo.

El tercer pilar es de contribuciones voluntarias que se realizan a cuentas de pensiones privadas y de por medio existen incentivos tributarios. Estas contribuciones se realizan antes del pago del impuesto a la renta de las personas, de modo que tales aportes quedan exentos de dicho gravamen. Cuanto mayor es el monto de aporte voluntario, menor es el impuesto a la renta que pagan los afiliados. Igualmente, este es un componente con acumulación financiera.

2. China

El principal motivador del cambio en el sistema previsional de este país es el envejecimiento de la población. En 1953 la población con más de 65 años se ubicó en 4.4 por ciento de la población total y en 2005 este porcentaje llegó a 7.7. Se anticipa que para el 2051 la población de más de 60 años llegará a 437 millones y además cabe recordar que la normativa China, de solo un hijo por pareja, ha logrado controlar la explosión poblacional pero también ha cambiado la composición achicando la base de la pirámide poblacional. Finalmente, el desarrollo y la multiplicación de servicios, particularmente de salud, ha sumado a la longevidad que tradicionalmente es característica de esa sociedad.

Frente a todo esto, se tiene un sistema de reparto totalmente desbalanceado. Los pasivos generados por el sistema al cierre de 2005 alcanzaron a US\$ 1.6 billones; es decir, US\$ 1,600,000 millones, frente a activos que no sobrepasan US\$ 100 mil millones. Por la magnitud de las cifras y el número de personas involucradas, sin duda esta es la evidencia más grande del fracaso del sistema de reparto, sea simple o notional, pues ambos se sustentan en la pirámide poblacional para su financiamiento. La dimensión del problema es tal que, luego de estudiar el caso, es casi imposible hacer un argumento de defensa del sistema de reparto.

Frente a esta debacle, en 1997 China puso en vigencia una reforma con dos pilares; el primer pilar tiene, a su vez, dos componentes que son i) un fondo social que es totalmente de reparto y se financia con 20 por ciento del salario, aportado por el empleador; y ii) un segundo componente es de cuentas individuales financiado con 8 por ciento del salario aportado por los trabajadores.

El segundo pilar es contributivo y se denomina "Rentas Vitalicias Empresariales" que es un esquema de contribuciones definidas y de capitalización financiera a cargo de los empleadores. Es decir, el sistema recibe recursos y los canaliza en inversiones hacia la economía para acumular saldos que se usaran posteriormente en la jubilación. Hace parte de este segundo pilar un esquema complementario de ahorros individuales adicionales y voluntarios de cargo de los trabajadores. Los gestores del sistema son privados y se han otorgado licencias o concesiones de administración a bancos chinos, empresas de seguros también chinas y empresas de gestión de activos y sociedades de inversión. No existen operadores extranjeros, no por una prohibición legal sino por la complejidad que representa para un extranjero lograr una licencia de operación.

Se anticipa que el número de jubilados chinos se duplique en los próximos 10 años y para entonces el indicador de sostenibilidad demográfica que mide el número de activos por pasivo se deteriorará más. El esquema de Rentas Vitalicias Empresariales no es una panacea frente al deterioro progresivo del sistema de reparto que viene de hace muchos años atrás. Sin embargo, el nuevo pilar está creciendo y ofrece una ruta viable para que se cumplan con nuevas jubilaciones. Pero lo más importante para efectos de este texto es que la reforma china muestra un sentido de dirección de reforma que busca salir del esquema de reparto hacia uno de acumulación financiera y contribución definida.

3. Reino Unido

En este país se viene planificando una reforma programada para entrar en vigencia en 2012. El sistema actual tiene un primer componente estatal que presta una pensión básica; es contributivo, de reparto, y genera una tasa de reemplazo menor al 41 por ciento del salario a tiempo de jubilación. Luego se tiene planes previsionales privados patrocinados por los empleadores con la característica de beneficio definido y con problemas de financiamiento. Un tercer componente se conforma con planes privados de contribuciones definidas de carácter personal y voluntario.

Motivan la reforma varios aspectos que han sido englobados bajo el concepto de "bomba de tiempo provisional". Converge el mismo problema de envejecimiento poblacional y se anticipa que la frecuencia de inactividad por tramo de edad subirá. El escenario se complica puesto que las pensiones privadas que hoy compensan la limitada pensión estatal de reparto podrían colapsar. Es decir, en el componente privado, el tramo que se sustenta en reparto o beneficio definido se reducirá y el componente de contribución definida no podrá compensarlo.

En suma, el modelo inglés ha tenido fuerte dependencia de los empleadores para proporcionar pensiones, apoyado por un sistema estatal de reparto débil y el resultado es un sector de pensiones privadas grande pero también con problemas por la predominancia del esquema de beneficios definidos.

De cara al diagnóstico señalado, el modelo nuevo propuesto contempla la incorporación de un esquema de cuentas personales bajo la figura de contribuciones definidas y acumulación financiera. Inicialmente no se contempla la eliminación del sistema público de reparto; sin embargo existe una limitación establecida en el marco de la adhesión del Reino Unido a la Organización Económica para Cooperación y el Desarrollo OECD en sentido que el gasto público en pensiones no puede exceder el 6 por ciento del PIB. En tal sentido, el sistema público tiene que focalizarse en los estratos de bajos ingresos y requiere de reformas. Estas apuntan a que el sistema estatal sea complementario a lo central que será generado con las cuentas personales y se requerirán ajustes en las edades de acceso al sistema público. En el diseño se anticipa que las cuentas personales logren una tasa de reemplazo mayor de modo que sean cada vez menos los jubilados que tengan la necesidad de acceder al sistema estatal que complementa las pensiones. Así, gradualmente se espera que el sistema de reparto público pierda relevancia en el conjunto de los componentes del sistema general de pensiones.

Las cuentas de ahorro serán abiertas a todos los empleados incluyendo a los independientes; se sustentará la gestión en base a fideicomisos donde existirán opciones de elección de gestores y un administrador al que llegarán por defecto todos aquellos que no ejerzan su derecho de elección de administrador. La administración será privada pero supervisada por un ente especializado del Estado que promoverá la competencia entre los gestores.

En suma, se propone un sistema donde existe una combinación de pensiones privadas de capitalización con una tasa de reemplazo importante y un sistema estatal de reparto que viene del pasado y genere rentas bajas, complementarias y focalizadas.

4. Nueva Zelanda

A partir de 1990, el sistema en este país se sustenta en dos pilares para la generación de pensiones. El primero es estatal con cobertura universal financiado con impuestos generales y el segundo es privado donde voluntariamente los individuos aportan para mejorar sus rentas. En el caso del primer pilar, la única condición de elegibilidad es la residencia legal en el país y el cumplimiento de 65 años; no se exigen pruebas de ingreso o activos de modo que todos, independientemente de su condición económica, tienen derecho de acceso a este primer pilar. La tasa de reemplazo en este componente está alrededor del 33 por ciento.

No se pretende que este componente sea un proveedor suficiente de una pensión de jubilación pero se espera que pueda proveer un ingreso adecuado para las personas de ingresos bajos que no pudieron construir una jubilación privada. La decisión de no focalizar y calificar el acceso a este componente, sin embargo, limita las posibilidades para que las prestaciones puedan mejorar para quienes realmente requieren de este apoyo. Como sea, es una base de ingresos para todos los jubilados a la cual pueden agregar el esfuerzo individual para mejorar sus pensiones mediante el segundo pilar.

Este primer pilar se financia con impuestos y se anticipa que el costo total pueda subir de 4 por ciento del PIB hasta un 8 por ciento en los siguientes 40 años, lo que deja dudas respecto a la capacidad del Estado de pagar este componente en el largo plazo.

El segundo pilar tiene como finalidad promover hábitos de ahorro de largo plazo y acumulación de activos. Fue concebido como un esquema de ahorro voluntario vinculado al salario del trabajador y durante su desarrollo evolucionó para proveer una opción de ahorro fácilmente accesible para personas desempleadas o independientes.

Este segundo componente es novedoso y rompe varios esquemas preconcebidos con el hecho que NO es obligatorio. Sin embargo, el Estado otorga un incentivo (no muy alto) que estimula la decisión individual de afiliación. Sin duda el esquema se sustenta en un alto grado de cultura y responsabilidad de la sociedad, hecho que no es común en todos los países. El sistema es de cuentas personales y de acumulación financiera y existe la opción de elegir entre una tasa de aporte de 4 u 8 por ciento del salario. Adicionalmente se establece una tasa patronal obligatoria que llegará a 4 por ciento en 2011. Los fondos se administran de manera privada y se establecen incentivos tributarios para incrementar los aportes. Estos incentivos benefician tanto al trabajador como al empleador. Los saldos son portables en casos de cambio de fuente laboral y los ciudadanos eligen entre los gestores según sus preferencias y tolerancia al riesgo. Se ha establecido como incentivo que los fondos acumulados pueden ser usados en casos de emergencias de salud y otras debidamente calificadas, y una parte de estos recursos puede comprometerse a la contratación de hipotecas para la compra de la primera casa o solución habitacional del trabajador.

En suma, se tiene un esquema de cuentas privadas individuales y de acumulación de activos que se espera sea el componente más importante del sistema de pensiones. La parte estatal permanece y se espera que en el tiempo asuma el rol de red de seguridad

básica antes que de generador de pensiones en sustitución del salario que se pierde por efecto de la edad.

5. Alemania

El sistema alemán es público, de reparto, y uno de los más antiguos y generosos, con altas tasas de reemplazo y edades tempranas de jubilación. Sin embargo, en años recientes una serie de reformas han comenzado a reducir estos beneficios y se han introducido estímulos para que se perciba como una solución necesaria la introducción de sistemas financiados o de capitalización. La idea fue transitar de un sistema de reparto estatal predominante y poco sostenible a un sistema estatal más equilibrado, menos relevante y modesto en sus prestaciones, complementado con un sistema de capitalización. Sin embargo, ese camino sería largo y tortuoso pues frente a los problemas crecientes del sistema de reparto, la reacción política fue implementar parches antes que asumir los costos de la pérdida de popularidad con una reforma mayor, de modo que ésta se fue postergando una y otra vez.

El sistema alemán llamado "Gesetzliche Rentenversicherung" o GRV fue establecido en 1889 y ha sido el modelo asumido por casi todas las naciones del mundo. A través de los años el GRV evolucionó de ser un sistema relativamente bajo en costo con prestaciones también bajas dirigidas a una pequeña porción de la población, hacia un sistema extraordinariamente generoso y costoso medido en estándares mundiales. El sistema creció pero más rápidamente crecieron los beneficios de éste hasta 1972, año en que se definió una tasa de reemplazo máxima de 70 por ciento del salario a tiempo de jubilación. El sistema es financiado con contribuciones de 19.5 por ciento de las planillas salariales. Sin embargo, aún estas extraordinarias tasas son insuficientes para cubrir los actuales beneficios de modo que cerca del 30 por ciento del presupuesto del sistema es cubierto con transferencias generadas por impuestos generales y una parte importante de un impuesto particular a los carburantes fósiles. Las proyecciones apuntan que hasta el 2035, las tasas de aporte deberían rebasar el 40 por ciento del salario para sostener el sistema y a ello se suma el costo de la incorporación de más beneficiarios producto de la reunificación alemana después de la caída del muro de Berlín.

En 1992 se introdujeron algunas reformas para controlar los costos, reduciendo algunas bondades en el acceso temprano a las prestaciones o retiro a temprana edad, mismo que no tenía ninguna penalidad para el trabajador. Después de la salida del canciller Kohl en 1998, el nuevo gobernante Gerhard Schröder creó una comisión de pensiones liderada por el entonces ministro de trabajo para desarrollar una propuesta de reforma que reduzca más los costos del sistema de reparto pero que asegure un nivel de pensiones comparable a lo que los ciudadanos habían recibido en el pasado. El paquete de reforma incluyó ajustes importantes al sistema público para mantener una tasa de aporte de 20 por ciento hasta el año 2020 y por debajo de 22 por ciento hasta 2030. Todo esto implicaba reducir los beneficios del sistema de reparto estatal y para compensar esa pérdida para el jubilado se propuso la introducción de un sistema de capitalización voluntario llamado "Riester-Renten" al que los trabajadores podrían aportar 4 por ciento de sus salarios. Se abrió esta parte del esquema para que puedan aportar no solamente los empleados sino también los independientes.

La reforma se produjo en mayo de 2002 y el gobierno anunció que había resuelto el problema de la crisis de pensiones que hasta entonces era inevitable. Lamentablemente el mensaje no fue realista pues la participación en el componente de capitalización fue menor a la esperada. De cerca de 30 millones de potenciales participantes solo 4.2 millones se sumaron al esquema hasta 2005; los trabajadores debían seguir aportando al sistema de reparto que ya tenía tasas altas y además aportar voluntariamente a sus cuentas individuales. El resultado fue que la deducción en el salario fue muy alta y pocos estuvieron en condiciones de financiar la pensión de sus abuelos (sistema de reparto) y las propias (sistema de capitalización). Posteriormente se instalaron nuevas comisiones para ajustar el esquema reduciendo más los beneficios del sistema de reparto y se propuso subir la edad de jubilación en éste de 65 a 67 años.

Dos conclusiones son importantes a remarcar de la experiencia alemana. Primero, el sendero de la reforma incluye la incorporación de un sistema de capitalización, hecho que es aparentemente inevitable en el tiempo. Segundo, cuando se mantiene relevante el reparto y ello exige altas cotizaciones, la coexistencia ilimitada de ambos sistemas es muy complicada y costosa; dificulta la implementación de una solución definitiva y genera inequidad intergeneracional pues los jóvenes tienen que pagar las pensiones de los actuales ancianos, que siguen siendo generosas y tratar de construir al mismo tiempo las propias que sin duda serán mucho menos espléndidas.

6. Latinoamérica

El factor común de las reformas previsionales de América Latina fue la migración desde un sistema único y estatal de reparto hacia esquemas combinados de reparto y capitalización o solo capitalización, con cuentas individuales, acumulación financiera y administración privada bajo fiscalización control y regulación de los Estados. El esquema que se adoptó en cada país dependió del contexto particular de cada caso. Así, en unos se optó por cerrar el sistema viejo de reparto e impulsar solamente el nuevo; en otros países se optó por algún tipo de convivencia entre los dos. El cambio ha sido calificado en todos los casos (excepto la Argentina, que es particular y se desarrolla más adelante) como un avance previsional con impactos positivos en la microeconomía y la macroeconomía. En el primer caso se resalta el impacto que tuvo el nuevo sistema sobre las decisiones y predisposición al ahorro en los individuos. El sentido individual de propiedad y la vinculación directa entre el ahorro y la futura pensión ha estimulado las contribuciones y el desarrollo de la cultura de previsión para la vejez.

Desde el punto de vista macro, casi todos los estudios realizados resaltan los efectos del sistema de capitalización individual sobre la sostenibilidad fiscal, al liberar de esta carga al Estado. Igualmente se remarca el impacto en el desarrollo de los mercados de capital, la generación de la única fuente de financiamiento de largo plazo y su impacto en el crecimiento económico.

No son pocos los casos, sino todos, donde la cobertura del nuevo sistema se ha incrementado, afiliando no solamente a dependientes sino también a independientes que han realizado aportes voluntarios. Donde hubo desempeños importantes en el portafolio de inversiones, se logró tasas de reemplazo o calidad de prestaciones

superiores a las que generaba el sistema de reparto viejo que ya estaba en dificultades por procesos inflacionarios, cambios demográficos, evasión y otros males como la corrupción. Luego de lo señalado, corresponde en justicia también anotar que se requiere más trabajo para lograr mayores avances en cobertura, solidaridad y reducción de las vulnerabilidades financieras.

Las reformas en Latinoamérica respondieron a un conjunto de problemas más o menos comunes en todos los sistemas estatales de reparto mismos que variaron según la realidad de cada caso pero estuvieron presentes en todos ellos.

La intensidad de varios de estos problemas fue tal que reflejó la imposibilidad de resolverlos sin una reforma de magnitud que cambie el propio sistema y no solamente mejore su gestión. En el cuadro 3 se presenta un resumen de todos estos factores que fueron determinantes para el abandono total o parcial del sistema de reparto público.

CUADRO 3
PROBLEMAS QUE IMPULSARON LA REFORMA PREVISIONAL EN LATINOAMÉRICA

Problema	Característica	Recomendaciones de política
Sistemas segmentados y de escasa portabilidad.	Múltiples sistemas y regímenes especiales (con privilegios) de alto costo. Fondos Complementarios.	Homologar, unificar e impulsar la portabilidad.
Déficit financiero e incapacidad de pago de prestaciones de calidad.	Sistemas sin reservas actuariales, pocas inversiones sin retorno. Inversiones sobre valoradas, activos fijos sin liquidez.	Políticas inviables en el tiempo: subir edad de jubilación, subir tasas de aporte, bajar calidad de prestaciones, fijar techos a rentas que de otra manera calificarían altas, buscar subvención estatal, demorar la calificación de rentas en curso de adquisición.
Evasión o elusión de aportes.	Limitada capacidad de financiar pensiones.	Transformar la concepción de la cotización desde ser concebida por los contribuyentes como un impuesto a la de un ahorro, mediante cuentas individuales.
Reglas complejas de determinación de beneficios.	Redistribución poco transparente, no necesariamente progresiva, que otorga pocos incentivos para la formalización.	Separar el componente contributivo del no contributivo, hacer más transparente y progresiva la redistribución.
Reglas de calificación de rentas imprevisibles e inestables en el tiempo.	Tendencia a cambiar las reglas para que las rentas nuevas a calificarse sean de baja calidad y eviten erogaciones que el sistema era incapaz de cumplir.	Vincular la relación entre aportes y esfuerzo previsional con la calidad de la renta a tiempo de jubilación. Evitar bolsas comunes que rompen el balance entre valor presente de aportes y valor presente de beneficios futuros.
Inversión de escasa rentabilidad de fondos de reserva.	Utilizados en políticas sociales, escasa protección y supervisión de la rentabilidad de los fondos.	Reglas claras de inversión y supervisión de los fondos provisionales.
Tendencias demográficas y del mercado de trabajo adversas.	Informalidad del empleo y envejecimiento de la población.	Ampliar la base contributiva y extender la cobertura no contributiva. Trabajar en políticas de empleo.
Reglas de beneficio definido excesivamente generosas.	La escasa relación con las contribuciones se traduce en subcotización en la juventud y sobrecotización en los últimos años.	Estrechar la relación entre aportes y beneficios (contribuciones definidas).
Altos costos administrativos.	Causados por multiplicidad de sistemas, duplicación de funciones e ineficiencia administrativa.	Reformar la gestión administrativa o introducir la competencia por la administración de fondos.
Ilimitado uso de los recursos de los afiliados en el financiamiento de gastos administrativos.	Los gestores públicos y aquellos complementarios organizados por gremios, consumían una parte creciente de los aportes en burocracia innecesaria.	Separar el patrimonio de los gestores respecto del patrimonio de los afiliados. Diferenciar explícitamente en los aportes lo que es la cotización y lo que es una comisión por administración.
Ineficiencia de los gestores estatales. Problemas típicos de ineficiencia que surgen en los monopolios.	Mala calidad de servicios al afiliado, captura política de gestores estatales (fuente de empleo partidario), corrupción, ausencia de fiscalización.	Promover entidades especializadas de control y fiscalización. Promover competencia entre gestores, evitar monopolio.

FUENTE: elaboración propia.

De todos los problemas señalados varios no tenían forma de solución manteniendo el sistema de reparto, como es el caso del problema del insuficiente financiamiento, el deterioro de la relación de trabajadores activos/pasivo por factores demográficos y el achicamiento del empleo formal. De por medio existía la experiencia pionera de Chile que había logrado resolver muchos de estos males con un esquema novedoso con potencial de ser replicado en otros países del vecindario. En cuanto a la percepción social del sistema de reparto y las posibilidades políticas de una reforma, en todos los casos existía una mala o pésima reputación del esquema estatal lo que también significó una ventana de oportunidad importante para encarar en todos estos países los procesos de transformación.

El cuadro 4 presenta un resumen de la naturaleza de las reformas en 10 países de la región, donde se describe la característica del nuevo sistema emergente después de los cambios. En 5 de los 10 casos se tiene una migración hacia un sistema de capitalización definitivo pero con matices de tiempos. El caso de Bolivia corresponde a una migración definitiva y el cierre gradual del sistema de reparto. El caso de Chile fue más acelerado puesto que se generó un superávit fiscal importante para financiar la totalidad de la reforma.

En los otros 5 países se optó por un esquema de convivencia del sistema de reparto con uno de capitalización. La razón para ello está ligada principalmente a lo onerosa que es una reforma del sistema de reparto y las limitaciones fiscales para poder solventarla; esta es la misma razón por la que en varios países desarrollados con sistemas de reparto muy grandes fue difícil pensar en una migración completa al sistema de capitalización.

CUADRO 4
REFORMAS EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

País	Alcance	Nuevo sistema	Fecha reforma	Reconocimiento de aportes precedentes
Chile	Nacional	Capitalización	may-81	Bono de reconocimiento
Bolivia	Nacional	Capitalización	may-97	Compensación de cotizaciones
México	Nacional	Capitalización (vejez) y beneficio definido fondeado (invalidez y muerte)	sep-97	Es posible elegir los beneficios de la ley anterior
El Salvador	Nacional y salvadoreños en el exterior	Capitalización	may-98	Certificado de traspaso
República Dominicana	Nacional y dominicanos en el exterior	Reparto y capitalización	2005	Bono de reconocimiento
Perú	Nacional	Reparto y capitalización	jun-93	Bono de reconocimiento
Colombia	Nacional	Reparto y capitalización	abr-94	Bono de reconocimiento
Argentina	Nacional	Reparto y capitalización(1)	jul-94	Prestación compensatoria
Uruguay	Nacional	Reparto y capitalización	abr-96	Sueldo básico jubilatorio
Costa Rica	Nacional	Capitalización colectiva obligatorio y capitalización individual complementario	may-01	El régimen básico permanece

FUENTE: AIOS (2007).

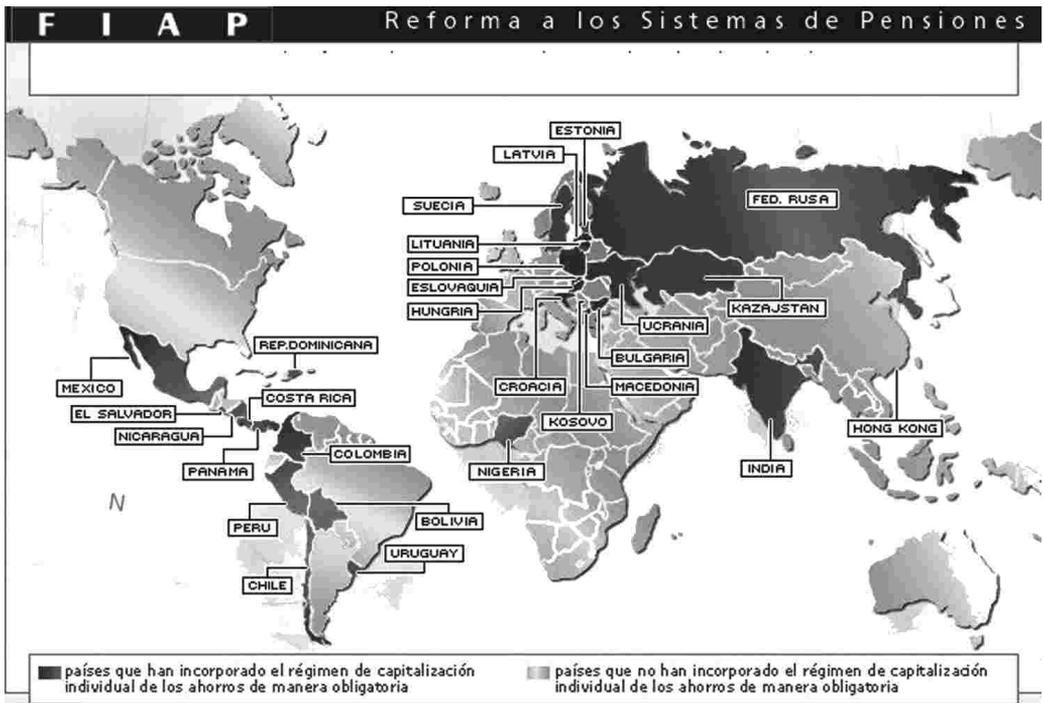
(1) Eliminado en 2008.

Como fuera, en todos los casos se introdujo el sistema de capitalización para que éste asuma un rol cada vez más importante en la prestación de pensiones. En varios otros se dejó el sistema de reparto como un esquema de primer pilar que pueda cumplir con la prestación de una renta básica con un alto componente distributivo.

Lo que queda claro de todo este análisis es el sentido o la dirección de las reformas. La evidencia muestra un sendero de salida del esquema estatal único de reparto hacia un sistema donde existe la capitalización financiera y de contribución definida. Tanto en Europa como en los otros países estudiados y los Latinoamericanos, la dirección de las reformas es una sola: salir parcial o totalmente de los sistemas de reparto hacia algo diferente que puede ser un sistema de capitalización puro o una combinación de ambos con varios matices propios de cada realidad.

El gráfico 2 reportado por la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones con sede en Chile es muy ilustrativo respecto de los países que han realizado los cambios descritos hacia un sistema de capitalización de aportes, sea como componente solo o como componente central de la nueva estrategia.

GRÁFICO 2
MAPA DE LOS PAÍSES CON REFORMAS EN EL SISTEMA DE PENSIONES



FUENTE: FIAP Federación Internacional de Administradoras de Pensiones.

7. Los países que tratan de sostener el Sistema de Reparto con pre fondeo.

Las reformas previsionales son complejas y no parten de un escenario de cero; la hoja no está en blanco y existen de por medio muchas generaciones comprometidas con los viejos sistemas de reparto. Países grandes de Europa y los Estados Unidos enfrentan importantes dilemas pues no pueden financiar una reforma que desde el punto de vista fiscal es prácticamente inalcanzable. Por otra parte, la cultura de esos países es tal que el costo político de una reforma total sería insostenible. La percepción en países con excedentes fiscales o capacidad ilimitada para financiar déficits crecientes es que el Estado es rico y tiene la responsabilidad de cubrir las pensiones que además deben ser generosas como siempre lo han sido. Resulta inaceptable, para esas sociedades, que el individuo asuma la más mínima responsabilidad y riesgo en la construcción de su renta y por lo tanto, parece que no existe la posibilidad de introducir cambios que eliminen totalmente el deterioro progresivo de los actuales sistemas de reparto. Ese es el caso de países europeos grandes como Bélgica donde la única acción prevista es la acumulación de superávit fiscales en las siguientes dos décadas para constituir un fondo al que pueda echarse mano para ayudar a financiar las futuras pensiones.

Similares acciones se han venido proponiendo en lugares como Estados Unidos con la llamada "Lock Box" o caja fuerte, esquema en el cual también se requiere construir un fondo de soporte para el sistema de pensiones a partir de impuestos generales. Con la crisis actual y el déficit fiscal por encima del 10 por ciento del PIB es claro que esta es una de las últimas prioridades en la agenda gubernamental de ese país. En Canadá igualmente se ha creado un fondo llamado Trust Fund Reserve, y para ello se han subido las tasas de aporte al sistema de reparto estatal por encima de lo que representan los actuales costos del mismo. Así, se busca pre fondearlo con recursos que se sumarán a los aportes regulares para poder cubrir las brechas de financiamiento futuras. En Francia se impulsó un fondo similar llamado "Fonds de Réserve pour les Retraites". En Holanda el mecanismo de pre fondeo se llama "AOW Savings Fund" (AOW por la abreviación de Ley General de Pensiones en holandés). En suma, donde no se ve la posibilidad de una reforma por su costo, el parche común ha sido el pre fondeo.

La pregunta es si todos estos fondos fiscales paralelos a los recursos propios de los sistemas de reparto son actuarialmente neutros y si cumplen con la equidad intergeneracional. La otra pregunta es si con estos fondos se logra una solución duradera al problema del desbalance previsional en el largo plazo.

La conformación de estos fondos demanda lograr y mantener un importante superávit fiscal. Ello implica una reducción del gasto que puede afectar a la inversión pública y al empleo público, golpeando a las actuales generaciones que deben asumir estos costos para financiar a las generaciones que se jubilan. Es claro que el superávit fiscal así propuesto significa que una parte de la retribución a los factores de producción de las generaciones activas debe transferirse a generaciones pasivas. Impuestos que podrían ser devueltos a la sociedad vía obras públicas, servicios públicos, salud, escuelas, universidades, etc, deben ser cedidos por los jóvenes a los jubilados.

Más aún, la generación de superávits también puede implicar una mayor carga tributaria en actuales generaciones. Es decir, más impuestos a la renta de las personas

(menores salarios) y más cargas a la renta de las empresas (menos empleo y menos inversión para la creación de más empresas y más empleos). Se podría argumentar que estos esfuerzos son parte de la solidaridad de los jóvenes con los ancianos y que ello es parte del diseño. Pero es importante anotar que esa solidaridad ya se está cumpliendo vía las tasas de aporte que realizan los trabajadores actuales y van directamente a los sistemas de pensiones. Lo que se está discutiendo es otra cosa; es la creación de más impuestos generales en adición a las crecientes tasas de aporte que exigen los sistemas de reparto.

En suma, estos esquemas de pre fondeo o de apoyo presupuestario a los sistemas de reparto que permanecen vigentes son totalmente injustos, dañan la productividad de la economía y deterioran la calidad de vida de las generaciones aportantes y no aportantes¹. Respecto a los primeros, la regresión en la pirámide poblacional exige subidas en las tasas de aporte o reducción en los beneficios futuros. Cualquiera sea la combinación de estas dos opciones, implica que el valor presente de las contribuciones sea menor al valor presente de las futuras prestaciones. Es decir, no existe equidad intergeneracional. Finalmente, estos esquemas de pre fondeo no son una solución definitiva al problema puesto que la brecha por financiar no es estática sino creciente. La explicación más simple pero contundente para esta afirmación está en el envejecimiento de la población y la caída en la tasa de natalidad.

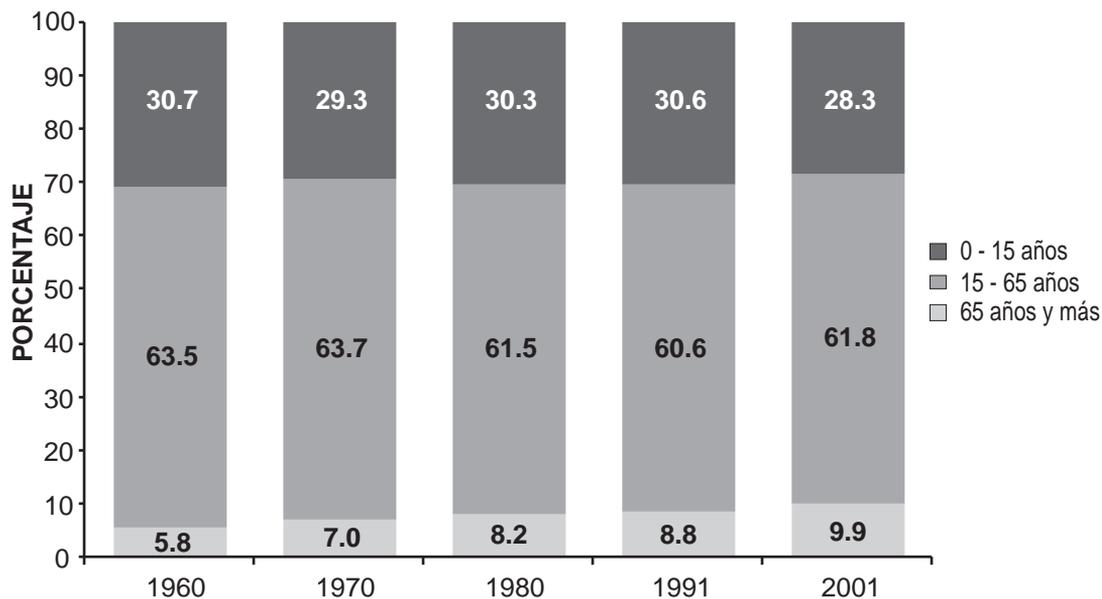
Después de todo este análisis el lector se puede preguntar si existe algún caso en el cual se haya decidido ir en reversa el sendero de evolución de las reformas previsionales. La respuesta es sí. Existe un caso en el que luego de una reforma hacia la capitalización, el país decidió regresar a un sistema de reparto simple administrado por el Estado. Argentina hizo este viraje y es necesario estudiar el caso con detenimiento pues puede ser un ejemplo para otros países, aunque no necesariamente de lo que es correcto hacer.

IV. El caso particular de la Argentina

La Argentina es un país que por muchas décadas se pareció más a uno situado al sur de Europa que a sus vecinos en la región. Demográficamente la Argentina tuvo, desde temprano, una tendencia hacia el envejecimiento de su población que contrastó con países cercanos, donde la población joven crecía a ritmos acelerados y la población anciana todavía no era importante. Sin embargo, en las últimas décadas la tendencia al envejecimiento se incrementó tal como se refleja en el gráfico 3. Los datos del censo del año 2001 muestran un 9.9 por ciento de peso para las personas de 65 años o más, cifra que es comparable con lo que sucede en Norteamérica. Por otra parte, la población de 0 a 15 años se ha reducido y la población en edad de trabajar entre 15 y 64 años también se ha contraído. Posiblemente Argentina está entre los países latinos con más rápida tendencia al envejecimiento y la pirámide poblacional es la menos apropiada para un sistema de reparto, lo que deja un profundo cuestionamiento del por qué de la contrarreforma previsional.

1 Es imprescindible diferenciar entre los esfuerzos fiscales por cerrar definitivamente los sistemas de reparto, que son gastos de una sola vez, respecto de aquellos que son indefinidos y tienen la misión de dar vida artificial sin límite a ellos.

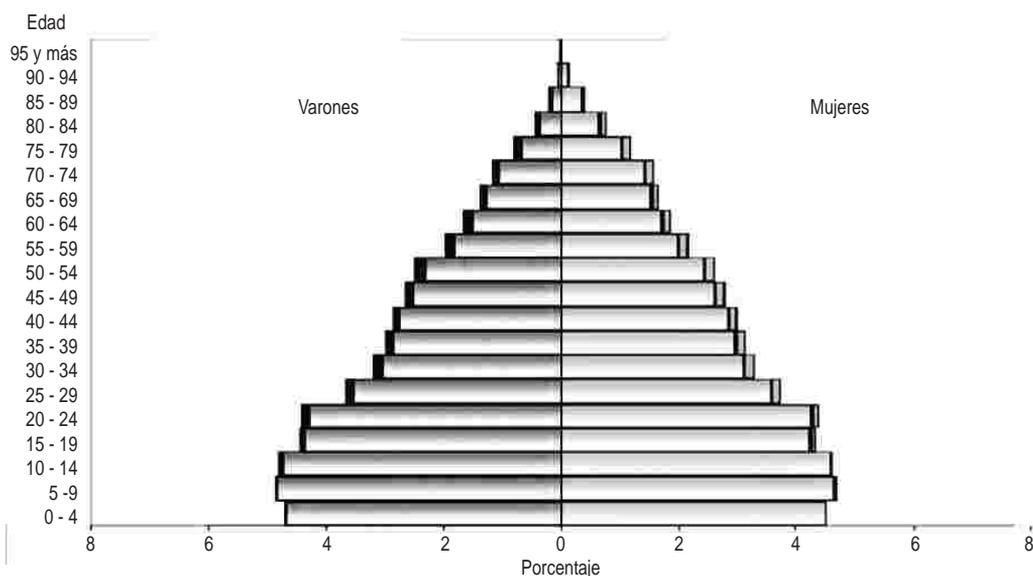
GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA POBLACIONAL ARGENTINA POR EDADES



FUENTE: Indicadores sociodemográficos de la argentina (Por el Ing. Ricardo D. CARLEVARI).

El gráfico 4 presenta la pirámide poblacional de Argentina al cierre de 2001; en el eje vertical están los rangos de edad y en el eje horizontal se lee el porcentaje que corresponde a cada rango particular. Tal como se puede apreciar, la base de la pirámide no solo crece lentamente, sino que ha llegado al punto que se ha contraído.

GRÁFICO 4
ARGENTINA: PIRAMIDE POBLACIONAL POR RANGOS DE EDAD Y PORCENTAJE

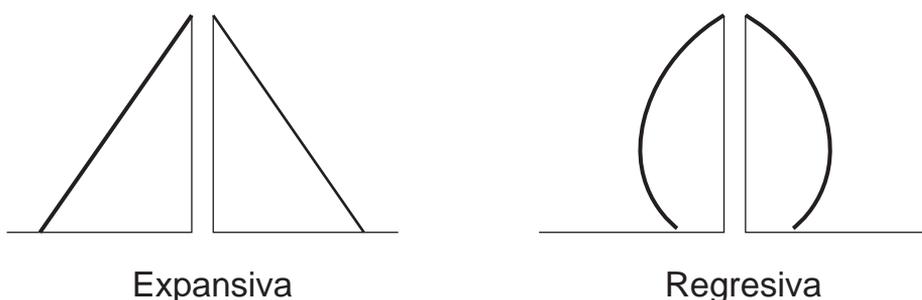


FUENTE: Indicadores sociodemográficos de la argentina (Por el Ing. Ricardo D. CARLEVARI).

Nótese que la base es más pequeña que los rangos inmediatamente superiores y que los rangos superiores disminuyen muy poco entre uno y el inmediato superior, de modo que la mayor parte de cada grupo etáreo llega vivo al siguiente rango y así el número de personas que llegan a ser ancianos vivos es importante. La forma de la pirámide es regresiva en términos demográficos.

El gráfico 5 sirve para aclarar más esta característica donde se tiene una pirámide expansiva a la izquierda y una regresiva a la derecha.

GRÁFICO 5
TIPOS DE PIRÁMIDE POBLACIONAL



FUENTE: elaboración propia.

Por su parte, la pirámide regresiva de la derecha reporta tasas de natalidad muy bajas y de mortalidad también bajas. El grupo de población adulta predomina sobre el de la población joven. El porcentaje de ancianos es importante. Claramente, la pirámide Argentina encaja mejor en la descripción de la derecha del gráfico.

El sistema de pensiones argentino se reformó en 1994 saliendo de un sistema de reparto simple que era el único vigente, para crear un sistema combinado, donde convivían un sistema de reparto más reducido y un sistema de capitalización con gran potencial de expansión. El esquema de capitalización era operado por gestores privados debidamente fiscalizados. En el portafolio de inversión de los fondos existía una alta concentración de papeles emitidos por el Estado²; la mitad de los activos eran papeles estatales y estaban denominados en moneda extranjera, mientras que el tipo de cambio se mantenía rezagado por efecto de la paridad cambiaria con el dólar estadounidense.

Hasta antes de la contrarreforma, el portafolio había llegado a US\$ 30 mil millones correspondientes a 9.5 millones de afiliados a las llamadas AFJP's. Con la ruptura de la paridad y la crisis cambiaria, en 2001 el gobierno Argentino dejó de pagar a sus acreedores, entre ellos los fondos de pensiones y luego de 4 años de moratoria emitió nuevos bonos de deuda en reemplazo de los impagos; esta vez en moneda local y al tipo de cambio vigente después de rota la paridad. Lo señalado implicó para los fondos de pensiones un recorte de 40 por ciento en el valor de los portafolios, pero al mismo tiempo el gobierno introdujo mecanismos contables de valoración que permitieron ocultar esta pérdida.

2 Por norma, se estableció que los gestores privados de los fondos deberían invertir una parte sustancial de los recursos de los afiliados en títulos emitidos por el Estado.

El deterioro del valor patrimonial de los fondos fue importante y comprometió la calidad futura de las pensiones. En los hechos, se produjo una transferencia de riqueza desde los aportantes a pensiones hacia el gobierno. Este último licuó parte de su deuda y la insostenibilidad macroeconómica producto de una paridad cambiaria imposible la pagaron, en gran parte, los afiliados al nuevo sistema. Adicionalmente, la situación de iliquidez en el Tesoro Argentino fue cada vez más crítica de modo que se hacía necesario encontrar una fuente de ingresos capaz de paliar un escenario insostenible. Previa a la estatización de las pensiones, el flujo de aportes a las AFJP's sumaba una cifra anual cercana a los US\$ 5 mil millones. Ciertamente ello pudo representar un ingreso interesante para financiar la brecha de caja en tesorería. El problema con ello es, sin embargo, que los recursos ya no se acumulan a favor de los afiliados y simplemente se los gasta financiando el presupuesto público.

En una primera instancia se transfirió obligatoriamente, desde las AFJP's, a los trabajadores de avanzada edad y con baja densidad de cotizaciones, al sistema de reparto (originalmente pensado como residual). Luego se estableció la libertad para que los afiliados del sistema de capitalización puedan migrar voluntariamente de regreso al de reparto; el resultado fue que muy pocos afiliados hicieron tal cambio y la medida fue un fracaso. El tercer paso fue que a mediados de 2008 el gobierno migró obligatoriamente a todos los afiliados hacia el sistema de reparto. Así, todos los activos (ahorros) de los aportantes fueron secuestrados por el sistema estatal. Es decir, por ley todos los recursos y los derechos de acreedores de los afiliados fueron entregados al principal deudor que era el Estado.

La explicación gubernamental para tal acción fue que la crisis internacional había afectado de tal manera a los fondos de pensiones que en resguardo del interés de los trabajadores el Estado se haría cargo de las obligaciones presentes y futuras. Desde el gobierno se cuestionó la gestión de los administradores privados y se los acusó de no haber tomado las previsiones necesarias para proteger los ahorros de los trabajadores. Se creó la imagen de ineficiencia en las AFJP's y en el momento de la eliminación de ellas y el sistema de capitalización, ninguno de los millones de afiliados reclamó por sus recursos que estaban siendo confiscados por el Estado.

Es interesante conocer el desarrollo de los eventos en el tiempo. Desde el ámbito de la entidad reguladora de pensiones, en 2001 se estableció una reducción de las tasas de aporte a las AFJP's desde 11 a 5 por ciento. La idea - desde el gobierno- fue que con esta disminución se incrementaría el salario y ello contribuiría a subir la demanda agregada y por lo tanto el crecimiento económico. Es decir, se usó al sistema como una herramienta de política monetaria cuando el fin único de éste es construir pensiones para futuros jubilados. En marzo de 2003 se percibió un deterioro del flujo a las AFJP's y un resurgimiento de presiones sobre precios en la economía. Entonces, se decidió subir las tasas de aporte a 7 por ciento y luego a inicios de 2008 se determinó que suban más para llegar nuevamente a 11 por ciento.

La bajada hizo que las tasas correspondientes a las comisiones que cobraron las AFJP's sean proporcionalmente mayores en el total del monto aportado. Con la caída en el denominador se logró que la gente concluya que las administradoras estaban cobrando demasiado. Con la subida posterior, se logró que además del malestar por

las comisiones presuntamente altas, se sume otro desencanto por el menor sueldo neto que percibían los trabajadores producto de la mayor tasa de cotización. Todo esto minó la confianza de los trabajadores en el sistema.

En el camino se produjeron otros cambios importantes; en febrero de 2007 se estableció que todo trabajador debería elegir entre un sistema u otro una vez que logre la calidad de empleado formal. El plazo establecido para la elección era de 90 días, al cabo de los cuales, si éste no elegía, por defecto sería enviado al sistema de reparto. Esto contrastó con lo que estaba vigente antes, que definía que por defecto sería enviado al sistema de capitalización.

Para influir en la decisión de los trabajadores, se dispuso incrementar los beneficios concedidos por el sistema de reparto, de modo que para el cálculo de una renta se pasó de un factor de 0.85 por ciento que multiplicaba a los años de contribución y un promedio de salarios de los últimos 10 años, a un factor de 1.5 por ciento. Esto implicó un incremento de 76 por ciento en las prestaciones, hecho que no estaba respaldado por ningún estudio actuarial que muestre su sostenibilidad en el tiempo. Respecto a esta subida en las prestaciones, Margariti Rosario³ recuperó una frase de un capítulo previo de la historia previsional argentina que refleja la ausencia de visión de sostenibilidad que se repitió en este caso. El autor señala que sucedió algo como aquello de 1953, cuando se obtuvo la despectiva respuesta del entonces ministro del Interior Ángel Gabriel Borlenghi, en oportunidad de tratarse la iniciativa parlamentaria de jubilaciones para empresarios, profesionales, trabajadores independientes y amas de casa. Entonces se observó que esas jubilaciones engendraban pasivos actuariales imposibles de ser cancelados en el futuro, a lo que el ministro dijo: "Nosotros establecemos los beneficios sociales... que la cuestión del cálculo actuarial la arreglen los que vengan dentro de 20 años".

Con todo esto, el sistema de capitalización sufrió importantes retrocesos. Por un lado, entre enero de 2007 y junio de 2008 el sistema perdió 16 por ciento de sus afiliados y 21 por ciento de sus contribuyentes activos. La proporción de afiliados mayores a 45 años se redujo en un tercio y una parte importante de los afiliados de ingresos medios y bajos se fue al sistema de reparto tentado por las crecientes rentas pagadas por éste. Así, el sistema de AFJP's quedó con una concentración de afiliados de ingresos altos, lo que políticamente pudo explotarse con el calificativo que el sistema de capitalización era elitista y funcionaba solo para los segmentos más acomodados de la sociedad. Se argumentó que el objetivo de universalidad, bajo tales condiciones, era inalcanzable.

Finalmente se produjo el cierre del sistema de capitalización con fuerte apoyo popular de grupos muy cercanos a la jubilación. La razón para este apoyo fue simple. Primero, la totalidad de los recursos ahorrados en el sistema de capitalización se transfirieron al sistema estatal de reparto. Es decir, al menos 50 por ciento de activos que no eran deuda estatal pasaron a manos de una entidad pública encargada de calificar nuevas pensiones de reparto. Así, esta entidad arrancó con una bolsa común de más de

3 Dr. Antonio I. Margariti Rosario "El sistema jubilatorio argentino estatizado" en http://www.lyd.com/LYD/Controls/Neochannels/Neo_CH3747/deploy/EI%20sistema%20jubilatorio%20estatizado.pdf

US\$ 10,000 millones. Existiendo tal caudal al que corresponde sumar nuevos aportes que realizaron todos los que retornaron, se tenía un importante monto que fue atractivo para más de una generación de nuevos jubilados que accederán a estos recursos. De entrada, se estableció un mecanismo de calificación de prestaciones altas (sin mucha atención a su sostenibilidad en el tiempo), las que con algo de presión podrían incluso subir más. El Estado debía mostrar que el sistema de reparto podía pagar pensiones mejores que el sistema de capitalización y estuvo dispuesto a subir las calificaciones. Por su parte, los cercanos a la jubilación sabían que existía una importante bolsa común y que debían tomar la porción más grande posible de ella, pues si no lo hacían, los que venían por detrás lo harían de todas maneras.

Los trabajadores jóvenes ex propietarios de los aportes recibieron el mensaje y la evidencia de mejores prestaciones de parte de sus pares mayores y por lo tanto no temieron que en el futuro, cuando lleguen a la jubilación, no existan recursos para ellos.

Muchos que no tuvieron interés en aportar al sistema de capitalización y anticipaban que no tendrían jubilación en aquél, percibieron que en el sistema de reparto podrían acceder a pensiones sin mayores esfuerzos. Funcionaría para ellos un concepto de solidaridad que es más posible en el sistema estatal que en el privado de cuentas individuales. Sin duda la bolsa común favoreció sus expectativas. Se utilizó el término de estatización o nacionalización de las pensiones, mismo que tiene una connotación importante, particularmente allá donde también se han revertido los procesos privatización de empresas públicas. El texto de ley estableció una garantía de parte del Estado para que los pensionados que estaban en el sistema de capitalización reciban del sistema de reparto iguales o mejores beneficios de los que tenían calificados al momento de la contrarreforma.

Los sindicatos de trabajadores apoyaron fuertemente la contrarreforma pues percibieron inmediatamente la posibilidad de acceder a la bolsa común, cosa poco menos que imposible con las cuentas individuales. La idea de presionar para subir las calificaciones de rentas fue totalmente compatible con la disponibilidad extraordinaria de fondos transferidos desde las AFJP's. Importó lo inmediato y nadie hizo defensa de un principio de equidad intergeneracional. Así, la lógica fue que los que vengan después tendrían que luchar por sus derechos como lo hicieron las actuales generaciones. A continuación se transcribe una convocatoria sindical en 2007 que refleja con precisión lo señalado.

La Federación de Trabajadores de la Energía de la República Argentina, FeTERA, invita y convoca a la gran movilización que se realizará el día miércoles 25 de abril, en Capital Federal, a las 15.00hs. El lugar de reunión será frente al Congreso, para marchar hasta el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Av. Leandro Alem 650, para profundizar las luchas por Libertad Sindical y para volver al Reparto.

Así también, con esta movilización se dará inicio a la gran campaña para Volver al Sistema de Reparto, porque no hay otra opción que el sistema jubilatorio de reparto estatal, sistema solidario que nos permitirá enfrentar la lógica del mercado que impusieron las AFJP, convirtiendo un derecho en una mercancía, en gran negocio especulativo y tramposo.

De esta manera, también rendimos homenaje y reconocemos, una vez más, la permanente lucha de los compañeros jubilados, quienes durante muchísimos años, viene reuniéndose todos los miércoles, frente al congreso, como muestra de lucha ineludible y permanente, en defensa de sus derechos.

Compañeros y compañeras, acompañemos en esta movilización, para juntos vencer al modelo neoliberal voraz, nefasto y lograr implantar en el país, un modelo de agenda socio económico que incluya a todos.

Para decir basta a la pérdida de derechos, para frenar el modelo de mercado, donde impera el lucro de muy pocos en desmedro de millones de personas que vivimos en territorio argentino. Para decir Basta de Saqueo !!

Por su parte, la lógica política también aprovechó la coyuntura; subir las rentas entonces tuvo un retorno importante; al hacerlo se logró la adhesión popular. Los afectados del futuro entonces no sintieron nada pues no estaban siquiera pensando en la jubilación. Sólo hubo beneficiados y ningún doliente. Los discursos de la contrarreforma hicieron énfasis en los problemas del sistema de capitalización, muchos de ellos creados deliberadamente y otros generados por el contexto macroeconómico. En cuanto al sistema de reparto no había mucha necesidad de argumentos a favor. La realidad es que comenzó a pagar rentas formidables con los recursos de la bolsa común creada con los aportes de muchos años en el sistema de capitalización.

En resumen, lo que se tiene en el caso de Argentina no tiene necesariamente relación con un bajo desempeño del sistema de capitalización, aunque ciertamente la alta concentración de inversiones en papeles estatales dio paso a este desenlace. En lo más general, se trató de un proceso de deterioro macroeconómico por un esquema de paridad cambiaria que resultó ser un gran fracaso con costos elevados para toda la economía. La crisis fiscal, el déficit de caja y el sobre endeudamiento del gobierno central impulsaron la contra reforma; se crearon las condiciones políticas necesarias y las alianzas pertinentes para sustentar la medida. Los beneficios de corto plazo fueron importantes como el acceso a liquidez por parte del gobierno, la licuación de la deuda que mejoró el perfil de Argentina para acceder de nuevo a mercados internacionales de capital y en suma, el corto plazo ganó sobre la sostenibilidad y la equidad intergeneracional.

Conclusiones

1. Cambios fuertes en la composición demográfica y la naturaleza del empleo han impulsado en la última década reformas importantes en los sistemas de pensiones en todo el mundo. El envejecimiento de la población, la extensión de la vida en la vejez y la baja tasa de natalidad son tendencias comunes, aunque con matices particulares, en casi todas las regiones del globo.
2. Donde fue posible se realizaron reformas integrales a los sistemas de pensiones con un criterio relativamente común. Los sistemas de reparto ya no son viables

por los cambios demográficos, por la tendencia al desempleo y porque todo ello compromete su financiamiento de largo plazo. Frente a ello, Latinoamérica fue pionera en las reformas previsionales pero también otras regiones del mundo encararon similares retos.

3. Desde la época en que fueron instituidos los sistemas de reparto sustentados en un financiamiento piramidal las cosas han cambiado mucho. La población ha envejecido, vive más años y al tiempo existen proporcionalmente menos jóvenes para estructurar un sistema de reparto que cumpla con la neutralidad actuarial y sea generacionalmente equitativo. En muchos países la pirámide ha achicado su base o ésta se ha invertido. Así, el financiamiento piramidal genera el mismo resultado que los sistemas financieros de estafa también piramidales. Es decir, los primeros en la pirámide se benefician y los últimos pierden todo; en el campo de las pensiones, esa pérdida se expresa en rentas de miseria.
4. El sistema de reparto suele enfrentar más problemas cuando de inicio existe un fondo que funciona con el problema de bolsa común. El incentivo para llegar lo más rápido a la jubilación es grande; es importante presionar para calificar con las rentas más altas posibles. Como grupos activos, sean sindicatos, asociaciones u otras formas, se fija la meta de tomar la mayor cantidad posible de recursos de la bolsa común. El hacer cabildeo o el ejercer presión tiene la promesa de una renta extraordinaria. Importa el presente y lograr el más alto beneficio; no importa el futuro y las condiciones de los futuros jubilados.
5. De hecho, el regreso a un sistema de reparto, con recursos frescos acumulados en un sistema de capitalización genera el escenario ideal para lograr en el corto plazo las más altas prestaciones. Luego, cuando la bolsa se acaba, los problemas los pagan otros. Para entonces se tendrá que estudiar la posibilidad de volver a subir la edad de jubilación, subir las tasas de aportes, reducir las prestaciones fijando rentas máximas y en general, ver la forma de compartir la crisis del sistema.
6. Europa fue la precursora de los sistemas de reparto y resulta interesante verificar que en muchos de los países de ese continente ya se han dado pasos claros para alejarse de éste. Las proyecciones del costo de los sistemas de reparto apuntan a escenarios de imposibilidad de funcionamiento futuro. El encarecimiento conlleva a situaciones de empobrecimiento particularmente de quienes mantienen relaciones formales de dependencia laboral.
7. En las reformas de Europa prevalece la intención de migrar hacia un sistema de capitalización y contribución definida; se han analizado los casos de Hungría, Bulgaria, Croacia, Polonia y Rumania entre otros, donde se incorpora un sistema de contribución definida con acumulación financiera y cuentas individuales. Existen matices en cada país; unos ya han eliminado totalmente al sistema de reparto y muchos otros lo mantienen cumpliendo un rol de primer pilar encargado de generar una renta básica pequeña pero con mayor objetivo

de universalización. Unos lo mantienen con esquemas contributivos y otros lo financian con impuestos generales. Como sea, el sendero del cambio ha sido trazado en una dirección específica.

8. Algunos países han dejado totalmente el sistema de reparto simple y han incorporado una variación de éste bajo el denominativo de sistema de cuentas nocionales. En éste no existe capitalización de aportes a pesar que sí existen cuentas individuales. El financiamiento se sustenta en la pirámide y esto hace que esta alternativa tenga los mismos problemas que el reparto simple. En el extremo, de nada sirve el registro de aportes individuales que deberían dar lugar a un nivel de renta, cuando en los hechos no existirá financiamiento para pagarla. ¿Por qué se afirma que no habrá? Simplemente porque la demografía así lo ha dispuesto. Como sea, donde se ha dado el paso hacia cuentas nocionales más un pilar adicional de capitalización se ha logrado un avance. Donde el financiamiento sea posible debido a un envejecimiento poblacional más lento, las cuentas nocionales al menos establecen el nexo central entre el esfuerzo de aportes en la vida activa y la calidad de la renta futura. Es decir, se elimina uno de los problemas que es el de la bolsa común.
9. Se han revisado las reformas en otros países como Australia, China, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Alemania y Latinoamérica. Los esquemas son diversos, partiendo del caso australiano donde se cumplen los tres pilares: un primero no contributivo de amplia cobertura, totalmente solidario y con el fin de protección social. Un segundo pilar contributivo obligatorio de capitalización de aportes y un tercer pilar voluntario adicional para mejorar las tasas de reemplazo a tiempo de jubilación.
10. China es un ejemplo formidable donde se ha combinado i) el sistema de reparto que funciona como un fondo social y tiene fines distributivos con alcance limitado y focalizado y ii) el sistema totalmente financiado o de capitalización que cumple un rol más cercano a la construcción de rentas de jubilación, entendidas estas como un sustituto al salario del trabajador activo. Los gestores son privados y eso llama poderosamente la atención, considerando que se da en una cultura con tradición comunista donde el Estado lo hacía todo.
11. El caso del Reino Unido también contempla la incorporación de cuentas personales y el sistema de capitalización como actor central de un sistema integrado donde todavía se mantendrá el sistema de reparto. Algo similar se tiene en Nueva Zelanda donde existen dos pilares; el primero estatal y con cobertura universal, solidario y financiado con impuestos generales y un segundo pilar privado de capitalización y totalmente voluntario.
12. En Alemania, que fue pionera del sistema de reparto, también se introdujo un componente de capitalización y contribución definida. Se mantuvo el sistema tradicional pero con recortes importantes a los beneficios definidos a efectos de controlar la presión deficitaria del mismo.

13. En suma, en países pequeños que hoy hacen parte de la Comunidad Europea, como en otros más grandes con sistemas de reparto que tienen más de cien años de tradición, las reformas han contemplado la incorporación de esquemas de capitalización o mixtos. Se abandonó el escenario de un sistema de reparto simple como único actor, para lograr una combinación donde el reparto asume un rol más asistencialista y el de capitalización tiene mayor responsabilidad en la producción de rentas sustitutivas de los salarios.
14. Los cambios en Latinoamérica han sido más directos; varios países han cerrado el sistema de reparto para migrar hacia uno de capitalización. La experiencia de Chile ha sido una fuerte influencia en la región y donde uno revisa se tienen sistemas puros de capitalización o mixtos. Muchos de los problemas comunes y muy difíciles de resolver en los sistemas de reparto han sido encarados con la incorporación de la capitalización de aportes. Particularmente la tendencia regresiva de la pirámide poblacional. Sin lugar a dudas, esta es la razón de mayor relevancia para la migración y también es la más importante dificultad para pensar en un retorno al reparto. Simplemente no es posible concebir el reparto cuando existe una tendencia inevitable al envejecimiento y la subida en la expectativa de vida, tarea que además debe ser deliberadamente buscada en toda sociedad. Suma a eso el problema de la informalidad laboral y la conclusión es obvia.
15. El análisis de toda esa experiencia internacional no deja dudas técnicas sobre la inviabilidad del sistema de reparto en el largo plazo. Aún con esquemas de pre fondeo se muestra que no es sostenible y que al contrario es inequitativo entre generaciones y no es actuarialmente neutro. Pero a pesar de todo ello, la realidad muestra que existe un caso de contrarreforma y que es posible que dicha experiencia pueda repetirse en otras naciones. El porqué de esto tiene explicaciones que se reflejaron en el análisis del caso argentino.
16. Dentro Latinoamérica Argentina es con seguridad el peor escenario demográfico para el regreso del reparto. Aún así, el cambio se produjo en gran medida, por razones ajenas al ámbito de las pensiones. La contrarreforma se originó con una crisis económica gestada por la intención de establecer una paridad indefinida entre el peso argentino y dólar norteamericano. La crisis cambiaria y la ruptura de la paridad afectaron fuertemente al portafolio de los fondos que habían sido obligados a invertir en títulos estatales denominados en moneda extranjera. Luego, la crisis de deuda pública indujo a nacionalizar los ahorros de los trabajadores y de esa forma licuar (al menos contablemente) más de US\$ 15 mil millones de pasivos estatales que estaban en mora. Finalmente, la crisis de liquidez en tesorería del gobierno complementó el escenario, de modo que el traspaso de los recursos al Estado permitió que se pueda acceder a un stock importante de recursos acumulados en los fondos y un flujo nada despreciable de US\$ 5 mil millones en nuevos aportes anuales.
17. Para finalizar, cabe anotar que la lección del caso argentino es importante y refleja que a pesar de toda la racionalidad que deriva de hechos como la

demografía, el empleo informal y la insostenibilidad de los sistemas de reparto en el mundo, una contrarreforma es posible aún si esta contradice la lógica técnica en la materia. Por supuesto que en el corto plazo solo hay beneficiarios y los costos aún no se ven en el horizonte; entonces, los muchos afectados del futuro no asumen ninguna defensa en el momento de la contrarreforma.

Bibliografía

- Camila Arza; "Back to the State: Pension fund nationalization in Argentina" CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PÚBLICAS, Diciembre 2009.
- Capretta, James C.; "Public Pension Systems, An Assessment of Reform Efforts in Twelve Developed Countries" Center for Strategic & International Studies, Enero 2007.
- El Clarín. Varias ediciones de 2005, 2007 y 2008.
- Ferro Gustavo; REFORMAS PREVISIONALES DE CAPITALIZACIÓN EN DIEZ PAÍSES DE AMÉRICA LATINA; Universidad Argentina de la Empresa (UADE), abril de 2009.
- Ferro, Gustavo and Castagnolo, Fernando; "A tango tale: on the closure of the Argentine fully funded system". UADE, CONICET, Abril 2009.
- Gora, Marek; "Reformas en Europa Central y del Este: Temas seleccionados" en El Futuro de las Pensiones, Universidad del Pacífico, Perú, Agosto 2009.
- Hassler John, Assar Lindbeck; "Can and should a pay-as-you-go pension system mimic a funded system?", Institute for International Economic Studies, Junio 1999.
- Margariti Rosario Antonio I.; "El sistema jubilatorio argentino estatizado"; <http://www.lyd.com/LYD/Controls>.
- Universidad del Pacífico; "El futuro de las pensiones: desarrollo de los programas de capitalización individual" FIAP, agosto de 2009.

CAMBIOS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Guillermo Aponte*

Introducción

Este trabajo tiene el propósito de analizar el Anteproyecto de Ley que el Órgano Ejecutivo ha comunicado oficialmente presentará a la Asamblea Legislativa Plurinacional destinado a modificar la Ley de Pensiones N° 1732 en actual vigencia.

Para contextualizar el análisis se esbozan algunas características del proceso de envejecimiento en el país, del concepto de pensión social y del seguro de salud que los adultos mayores tienen en la actualidad

El anteproyecto dispone la transferencia a título gratuito del Fondo de Capitalización Individual conformado por el ahorro obligatorio de los afiliados, a favor de un fondo gestionado por un monopolio estatal que sustituye a las administradoras de fondos de pensiones.

El presente artículo analiza en forma sintética el eventual impacto que estas modificaciones pueden tener en el ahorro previsional de alrededor de un millón doscientos mil afiliados que, desde mayo de 1997, tienen en sus cuentas individuales más de cuatro mil seiscientos millones de dólares destinados a financiar sus pensiones de jubilación.

Es evidente que todo sistema de pensiones es perfectible, debe tender a mejorar el nivel de la renta, permitir el acceso a prestaciones oportunas y suficientes y buscar la universalidad ampliando la cobertura a quienes no se encuentran amparados por la seguridad social.

El anteproyecto pretende disminuir el monto de la pensión, incorporar una pensión mínima financiada por nuevos impuestos sobre el ingreso de las personas y plantea instituir la gestión de un monopolio público sin aclarar el costo de administración que tendrían que soportar los afiliados.

El Órgano Ejecutivo dictaría las normas, determinaría derechos y obligaciones, cuantificaría y modificaría alcúotas, aportes, comisiones, pensiones y edad de jubilación por Decreto Supremo reglamentario.

* Licenciado en Economía con especialización en seguros y seguridad social en España, en Suiza y México. Fue Presidente de la Asociación de Supervisores de Seguros de América Latina. Fue Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros, Viceministro de Pensiones y Seguros, Subsecretario de Seguros Médicos, Gerente General de la Caja Nacional de Salud. Nominado al Premio Internacional Natalie Massé de la Universidad de Paris por la creación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (actualmente SUMI), creador del Seguro Nacional de Vejez (actualmente SSPAM), Consultor de la Universidad de Harvard, del Banco Mundial, del BID, de la OPS-OMS, de la OIT y de la CAF. Es docente de post grado.

Todas las facultades, normativas, reglamentarias, administrativas, técnicas, financieras, control y supervisión, estarían concentradas en el Órgano Ejecutivo que sería juez y parte.

I. Envejecimiento

"Envejecer no es tan malo cuando se piensa en la alternativa¹"

Para que un sistema de pensiones perdure en el tiempo debe considerar necesariamente el envejecimiento de la población.

Es necesario establecer una diferencia entre la vejez como una etapa de la vida y el envejecimiento como un proceso en el ser humano que se inicia desde su nacimiento. Existen vocablos similares o equivalentes al de adulto mayor, algunos aceptables y otros despectivos.

El diccionario terminológico de ciencias médicas define la palabra viejo como: "edad senil, senectud, periodo de la vida humana cuyo comienzo se fija comúnmente a los sesenta años, caracterizado por la declinación de todas las facultades".

La vejez debería ser como describía Séneca: "la edad avanzada llena de satisfacciones... la verdadera vejez no se relaciona con los años y sí con la sabiduría." Concepto que es practicado por la cultura aymara de nuestro país.

La denominación de Tercera Edad² surgió en Francia en 1950, expresión que abarcó a personas de cualquier edad, jubiladas, pensionadas o consideradas como de baja productividad, posteriormente se precisó a jubilados y pensionados de más de 60 años de edad.

En abril de 1994 la Organización Panamericana de la Salud, filial de la Organización Mundial de la Salud, decidió emplear el término adulto mayor para las personas de 65 o más años, esta edad ha sido tradicionalmente aplicada para definir el comienzo de la vejez en estudios demográficos y gerontológicos, principalmente porque en muchos países es utilizada por los sistemas de pensiones para empezar a otorgar beneficios.

No obstante, si destacamos que el envejecimiento es un proyecto de autorrealización que se va desarrollando a lo largo de la vida, entonces la vejez es la última etapa para concluir y cumplir satisfactoriamente nuestro proyecto de vida.

Las definiciones actuales sólo describen un conjunto de características de la vejez, el anciano no puede ser definido en su totalidad por un sólo enfoque o disciplina, ya que en él se involucran al menos tres áreas principales: la psicológica, la biológica y la social³

Las teorías sobre el envejecimiento tienen un enfoque sociológico, psicológico, teológico y fisiológico, que tratan del deterioro del organismo. Las más importantes son la teoría de la desvinculación⁴ y la de la actividad⁵.

1 Maurice Chevalier, escritor, cantante y actor francés (1888-1972)

2 El concepto se atribuye al Dr. J. A. Huet, uno de los iniciadores de la gerontología en Francia

3 <http://vejez.galeon.com/page2.html>

4 Las personas van haciéndose cargo del declive de sus habilidades a medida que envejecen y en ese mismo grado se van desvinculando y reduciendo actividades.

5 Cuanto más activo se mantenga el anciano, más satisfactoriamente envejecerá

1. Mundo

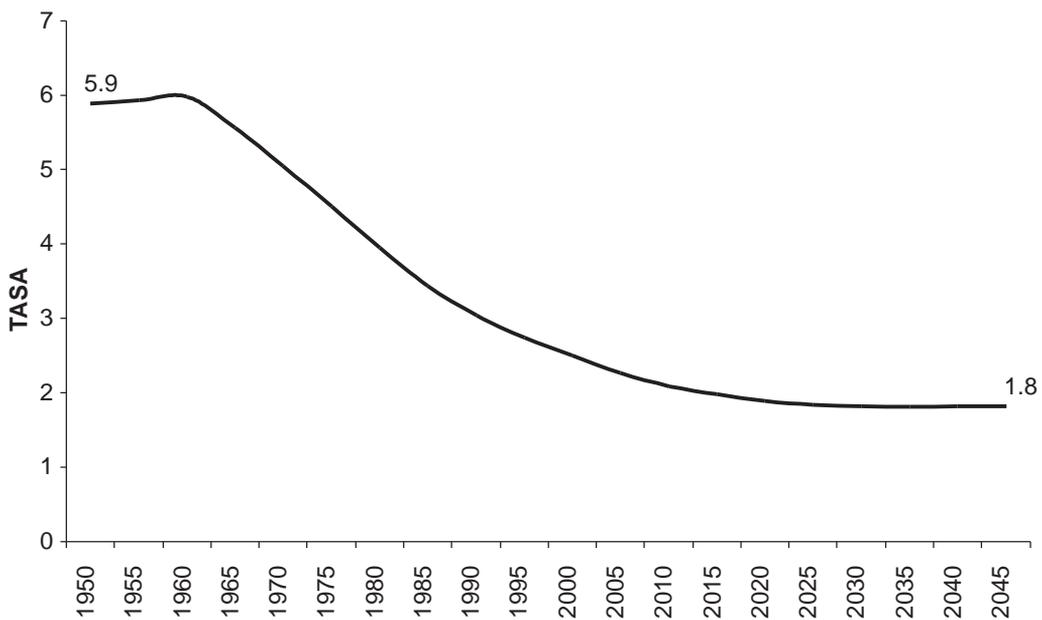
Entre los años 2000 y 2050, la proporción de personas de 60 y más años de edad en el mundo se duplicará (10 por ciento al 20 por ciento), mientras que el porcentaje de niños se reducirá en un tercio (30 por ciento al 21 por ciento).

Latino América cuenta con 70 millones de mayores de 60 años y para los próximos 50 años esta cifra crecerá a 188 millones.

Las causas que impulsan ésta transformación demográfica son la fertilidad en declive y el aumento de la longevidad.

El continuo descenso de la fecundidad tiene una implicancia directa e inmediata en la reducción de la población en edades menores.

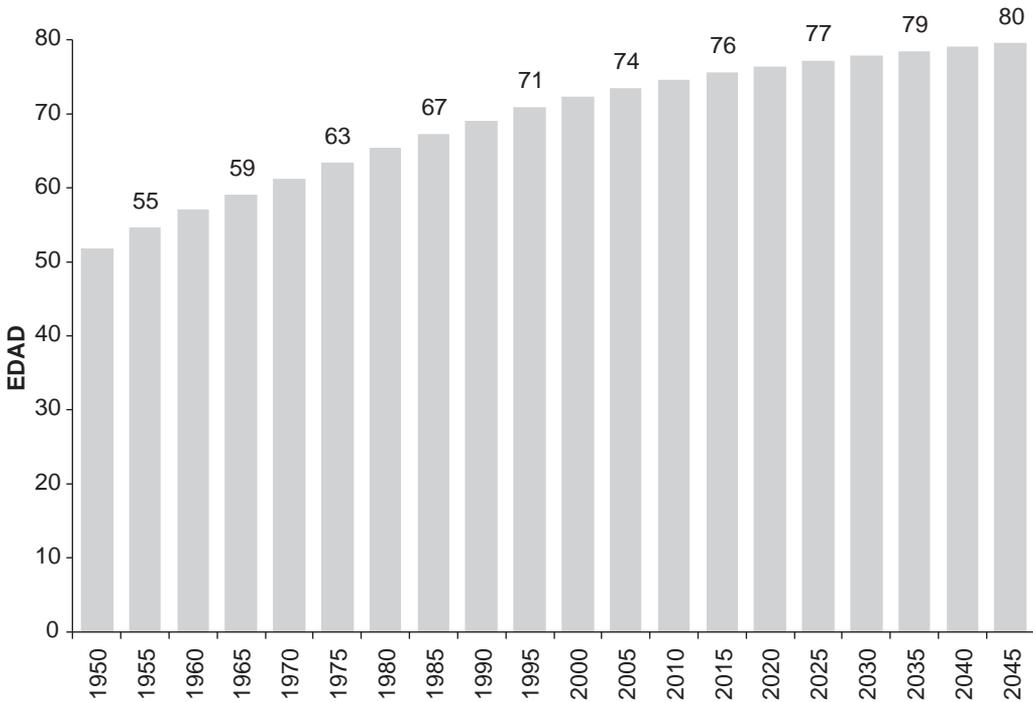
GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA: TASAS GLOBALES DE FECUNDIDAD SEGÚN QUINQUENIOS
1950 - 2045



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CELADE.

El descenso paulatino de la mortalidad en edades adultas tiene por consecuencia el incremento de la población en ese grupo etareo. Ambos efectos provocan el consecuente envejecimiento de la población.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER SEGÚN QUINQUENIOS
 1950 - 2045



FUENTE: elaboración propia en base a datos de la CELADE.

2. Envejecimiento y edad de jubilación

La necesidad de controlar los costos asociados a la mayor esperanza de vida, obliga a los responsables de los sistemas de pensiones a retrasar la edad de jubilación:

- 1 En Alemania, la edad de jubilación subirá de forma gradual desde el límite actual de 65 años hasta los 67, entre 2012 y 2029.
- 1 Dinamarca adoptó en 2006 una medida similar, modificando la edad de jubilación hasta los 67 entre 2024 y 2027, estableciendo la modificación de la edad de jubilación en función de la esperanza media de vida de las personas de 60 años a partir de 2025.
- 1 El Gobierno británico quiere elevar la edad de jubilación para ambos sexos hasta los 68 años, en forma progresiva entre 2024 y 2026.
- 1 Hungría, incrementará de los 65 a los 67 años en 2020 para las mujeres y de los 62 a los 65 años para los hombres. Además, en una segunda fase, a 68 años para las mujeres y a 69 años para los hombres en 2050.

La tendencia recorre el mundo entero. Japón, Singapur, Australia y Colombia son otros de los 47 países que ya tienen planes implantados, o en proceso, para prolongar la edad de jubilación. En Noruega la jubilación legal está fijada entre los 67 y 70 años.

En España, el Congreso aprobó recientemente la reforma de la ley de Seguridad Social para introducir incentivos a las personas que alarguen su vida laboral más allá de los 65 años. La idea es que por cada año adicional de trabajo y cotización por encima de los 65 años, la pensión se incremente un 2 por ciento anual o un 3 por ciento si se acreditan más de 40 años cotizados hasta los 70 años.

3. Situación del adulto mayor en Bolivia

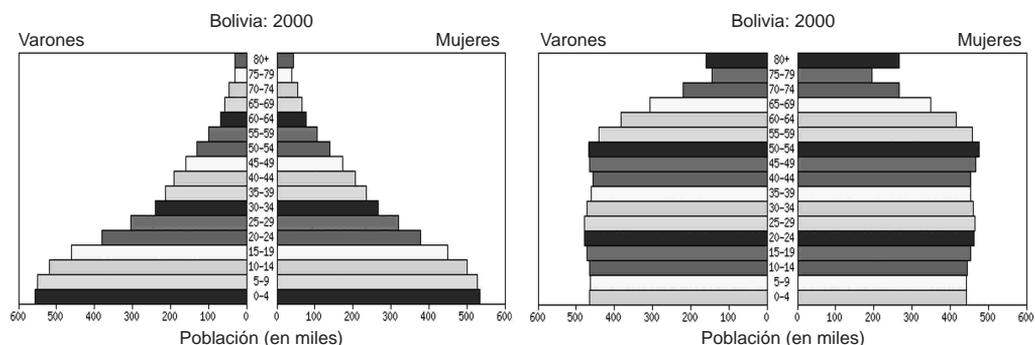
3.1 Transición demográfica

Según los datos obtenidos en los Censos de Población y Vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en los años 1976 y 2001, la tasa de fecundidad en el país ha disminuido de 6.5 a 4.4 hijos por mujer y se ha reducido también la tasa de mortalidad. En consecuencia, la esperanza de vida de las personas que tienen 60 años se ha modificado de 17.1 años en el quinquenio 1990-1995 a 17.9 años en 2000-2005.

El continuo descenso de la fecundidad tiene una implicancia directa e inmediata en la reducción de la población en edades menores. La disminución paulatina de la mortalidad en edades adultas tiene por consecuencia el incremento de la población en ese grupo etáreo. Ambos efectos provocan el consecuente envejecimiento de la población.

Según el INE⁶ las tasas de crecimiento de la población de 60 años y más para el año 2020 será de 3.3 por ciento mientras que la tasa de crecimiento de la población total será solo de 1.7 por ciento. Para el 2050 estas proyecciones son más críticas pues la primera (3.2 por ciento) será más de cuatro veces superior a la segunda (0.7 por ciento).

GRÁFICO 3
BOLIVIA: PIRÁMIDE POBLACIONAL 2000 Y 2050



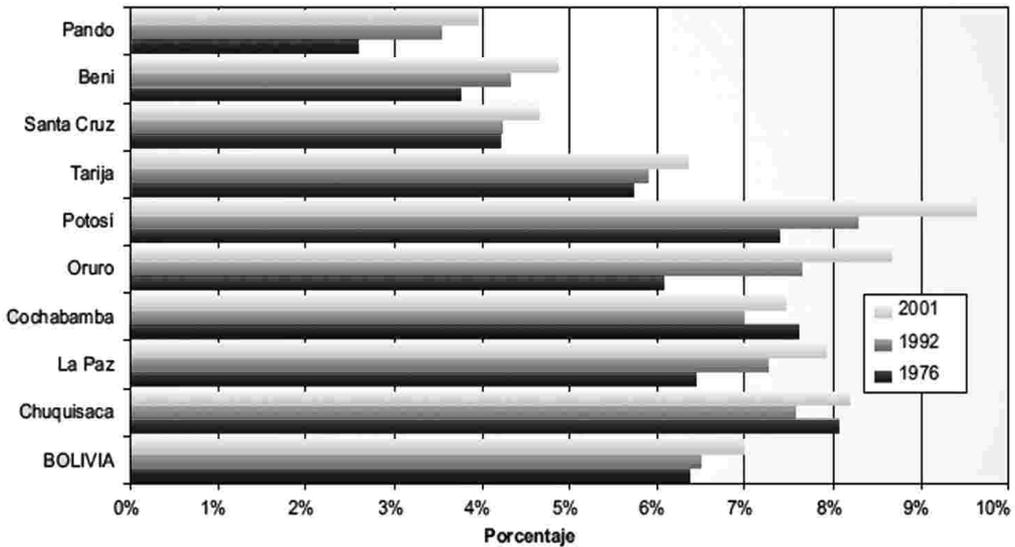
FUENTE: U. S. Census Bureau.

6 INE: *Situación socio demográfica de la población adulta mayor*. La Paz Bolivia. 2003, pag 4.

El gráfico anterior muestra el cambio radical que se estima en la pirámide poblacional de Bolivia en el año 2050 respecto al 2000.

En 2001, la población mayor de sesenta años en Bolivia fue de 579,259 personas mientras que según el INE en 2010 llegaría a más de 1,007,000, el índice de masculinidad es de 86 hombres por cada 100 mujeres.

GRÁFICO 4
BOLIVIA: POBLACIÓN MAYOR DE 60 AÑOS POR DEPARTAMENTO
1976, 1992 Y 2001



FUENTE: INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 1976, 1992 y 2001.

Los departamentos con porcentaje más alto de población adulta mayor son Potosí y Oruro con 9.6 por ciento y 8.7 por ciento respectivamente.

La mayor cantidad se encuentra concentrada en los departamentos de La Paz y Cochabamba, aunque Santa Cruz tiene mayor número de habitantes que Cochabamba, ésta tiene mayor proporción de 60 y más años de edad.

La tasa intercensal de crecimiento es de 2.74 por ciento mientras que la población adulta crece al 3.54 por ciento.

El envejecimiento en el área rural se acentúa debido a que los jóvenes emigran hacia las ciudades en busca de oportunidades de trabajo, las personas mayores en el área rural se quedan a cargo de los niños y el porcentaje de esta población llega al 9.2 por ciento del total mientras en el área urbana es de 5.7 por ciento.

El índice de dependencia de la tercera edad mide la cantidad de población de 60 y más años de edad por cada cien personas que tienen 15 a 59 años. El índice del país alcanza a 12.9 por ciento que se compone de 9.8 por ciento en el área urbana y más del

doble (19 por ciento) en el área rural, lo que significa que por cada cien personas entre 15 y 59 años veinte son ancianos.

3.2 Niveles de pobreza

El método de las Necesidades Básicas Insatisfechas que utiliza el INE para elaborar el mapa de pobreza está basado en seis indicadores⁷ materiales de construcción, espacio disponible, agua y servicios sanitarios, energía, educación y salud.

Se consideran pobres a los habitantes residentes en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles no adecuados para cocinar, tienen bajos niveles de educación o manifiestan deficiente atención en salud.

Al momento del Censo del 2001, en el ámbito rural 91 de cada 100 personas eran consideradas pobres. La falta de ingresos se acentúa en la tercera edad. El 63 por ciento de la población adulta mayor en Bolivia vive en condiciones precarias, 357,610 personas mayores de 60 años residen en viviendas que no reúnen las condiciones apropiadas, carecen de servicios de agua y saneamiento, utilizan combustibles no adecuados para cocinar, tienen bajos niveles de educación y presentan una inadecuada atención de salud. La población adulta mayor "no pobre" representa sólo el 37 por ciento, de los cuales el 56 por ciento tienen sus necesidades básicas satisfechas y el restante 44 por ciento está en el umbral de la pobreza.

3.3 Participación laboral

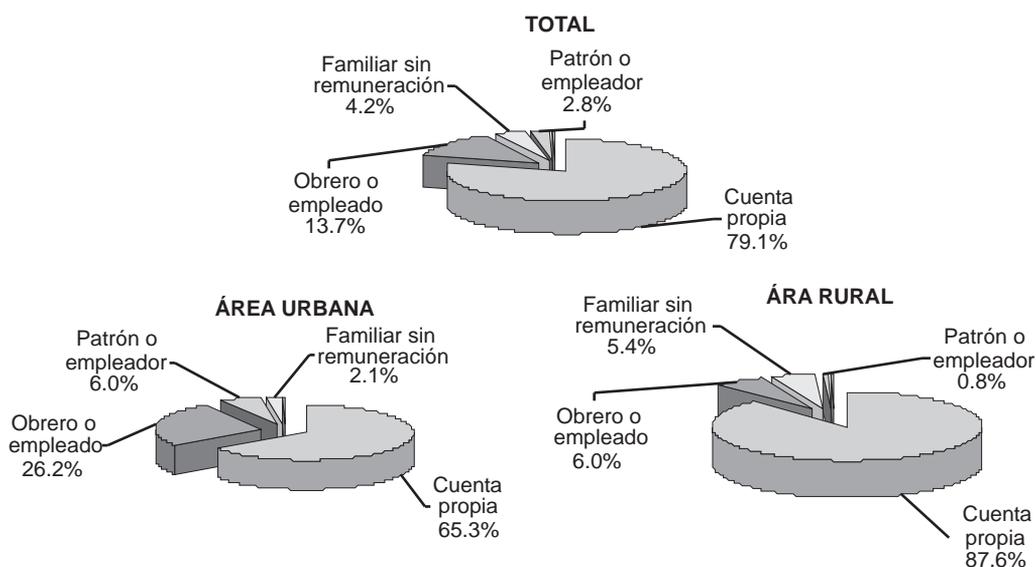
A pesar de que por definición las personas mayores debieran ser consideradas "inactivas", según la Encuesta Permanente de Hogares (MECOVI) realizada por el Instituto Nacional de Estadística en el año 2002, el 60 por ciento de los adultos mayores se considera parte de la Población Económicamente Activa (PEA). El 40 por ciento restante conforma la Población Económicamente Inactiva (PEI) compuesta por amas de casa, jubilados, rentistas de riesgo profesional u otras formas de inactividad.

La tasa de participación de la población de la tercera edad en la actividad económica es más baja en el género femenino, más que por decisión voluntaria es posible que responda a factores culturales y a las características del mercado laboral. El 98 por ciento de los adultos mayores que se consideran parte de la PEA declararon en la

7 Materiales de construcción: son considerados inadecuados si la vivienda tiene paredes hechas de caña, palma o piedra, piso de tierra y/o techo de paja, caña o materiales de desecho.
Espacio disponible: las personas viven por debajo de los mínimos establecidos, si hay más de cinco personas durmiendo en dos habitaciones y no tienen por lo menos una adicional para comer o vivir y/o no tienen una habitación separada para cocinar.
Agua y servicios sanitarios: son inadecuados si una vivienda no tiene agua corriente, facilidades sanitarias o un pozo séptico. Estos parámetros son menos rigurosos en las áreas rurales.
Energía: es inadecuada si no hay electricidad en la vivienda y/o los residentes usan carbón, estiércol, leña o querosén para cocinar.
Educación: el nivel educativo se considera inadecuado si alguno de los miembros de la familia no pueden leer o escribir, o si hay niños que no asisten y/o están retrasados en la escuela.
Salud: es inadecuada si solamente una pequeña proporción de mujeres recibe tratamiento por parte de personal médico, enfermería u otros profesionales.

encuesta citada, que aun están ocupados en las diferentes ramas de actividad económica. Esto muestra la necesidad que tienen las personas mayores de buscar la sostenibilidad de sus medios de subsistencia. La baja cobertura del antiguo sistema de jubilación⁸ vigente hasta 1997, obliga a que un gran porcentaje de la población de la tercera edad recurra a alguna actividad laboral para obtener ingresos.

GRÁFICO 5
BOLIVIA: POBLACIÓN ADULTA MAYOR POR CATEGORÍA OCUPACIONAL



FUENTE: INE, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

El 79 por ciento de las personas mayores de 60 años deben recurrir a trabajar por cuenta propia y sólo el 13 por ciento son empleados u obreros, mientras que en la PEA total, los trabajadores por cuenta propia son solamente el 36.6 por ciento y los empleados y obreros son 29 por ciento.

4. Pensión social

Los derechos de los adultos mayores están reconocidos en la Constitución Política del Estado⁹, las leyes en vigencia y los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos, en particular sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de la tercera edad.

8 Sistema de Reparto vigente desde 1956 hasta 1997

9 Artículo 67: Además de los derechos reconocidos en esta Constitución, todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley. Artículo 68 El Estado adoptará políticas públicas para la protección, atención, recreación, descanso y ocupación social de las personas adultas mayores, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades. Se prohíbe y sanciona toda forma de maltrato, abandono, violencia y discriminación a las personas adultas mayores.

Artículo 69: Los Beneméritos de la Patria merecerán gratitud y respeto de las instituciones públicas, privadas y de la población en general, serán considerados héroes y defensores de Bolivia y recibirán del Estado una pensión vitalicia, de acuerdo con la ley.

El Sistema de Seguridad Social en Bolivia otorga a los ancianos, pensiones de jubilación e incluye una pensión social universal básica, denominada Renta Dignidad originalmente creada como un bono solidario, Bonosol. Además, el Seguro de Salud para el Adulto Mayor garantiza prestaciones universales a las personas mayores de sesenta años.

La Ley de Pensiones N° 1732 creó el Bonosol.¹⁰ Sin embargo a pesar de que existe el derecho establecido por Ley que se empezó a pagar el 1 de mayo de 1997, muchos beneficiarios no podían acceder al pago por falta de documentos de identificación y desconocimiento de sus derechos.

Para ayudar a estas personas para hacer valer su derecho legal, un grupo de instituciones como el arzobispado de La Paz, el obispado de El Alto, el Servicio de Identificación Nacional, El Registro Único Nacional (RUN) y la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Mayor de San Andrés se unieron para crear el Centro de Orientación Socio Legal para ayudar en la tramitación de cédulas de identidad de los beneficiarios que no tenían documentos para efectuar el cobro del beneficio.

El 28 de Noviembre de 2007 mediante la Ley de la Renta Universal de Vejez se creó la Renta Dignidad en sustitución al Bonosol. La eliminación del Bonosol por la transferencia de su fuente de financiamiento a un fin distinto del pago de la pensión, y la implementación de la Renta Dignidad financiada con los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) altamente dependientes de los precios internacionales de los hidrocarburos, han creado una situación que necesita ser estudiada mediante el diseño de una Pensión Social y de un Fondo que sea sostenible en el tiempo y que restablezca los fundamentos en base a los principios de la seguridad social.

Esta pensión contribuye a la reducción de la pobreza crítica, al crecimiento económico, la generación de ingresos, el financiamiento de la salud y la educación en las familias donde habita un beneficiario de la pensión.

El aspecto más importante, es que le otorga dignidad y un lugar respetable en la familia, porque ya no es considerado una carga sino, más bien contribuye al presupuesto familiar.

La renta social es un mecanismo para reducir la pobreza en la tercera edad y brindar apoyo a los hogares multigeneracionales, focaliza la asistencia en los ancianos, regenera economías locales y redistribuye la riqueza, eleva el nivel nutricional en los niños y adolescentes que viven con el adulto mayor, impulsa la asistencia escolar y mejora la salud de los miembros del hogar¹¹.

Las pensiones sociales son factibles y financiables debido a su simplicidad, transparencia y evidente justicia lo que debe concitar un respaldo público y político generalizado. En

10 Artículo 3ro: Los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos especificados en el artículo 6 de la Ley de Capitalización, serán destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol) y al pago de gastos funerarios, de conformidad a la presente ley.

11 Skinner Emmeline. "Proteger y mejorar los medios de subsistencia de los adultos mayores: el rol del Bonosol en La Paz"

el proceso de pago de una pensión social se debe incurrir en mínimos costos administrativos como porcentaje del costo total¹².

5. Seguro de salud

"La vejez es una larga enfermedad"¹³

En lo que concierne a la atención sanitaria y el acceso a la salud, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del año 2002 establece que se deben plantear objetivos para mejorar el estado de salud de las personas de la tercera edad y reducir las discapacidades y la mortalidad, alentar a las personas a que mantengan modos de vida activos y saludables y prestar especial atención a las deficiencias nutricionales y enfermedades conexas.

El 20 de diciembre de 1996 se creó en Bolivia, el Seguro Nacional de Vejez¹⁴ con el propósito de brindar asistencia médica obligatoria y gratuita a las personas mayores de 65 años de edad residentes en el territorio nacional, que no se encuentren aseguradas en el Régimen de Seguridad Social de corto plazo.

Los Gobiernos Municipales tenían la función de elaborar un registro de este grupo de personas que habitaba en su jurisdicción y debían afiliarlas en la Caja Nacional de Salud.

Las prestaciones del Seguro Nacional de Vejez estaban a cargo del Ente Gestor de Salud conforme a lo establecido en el Código de Seguridad Social y sus Reglamentos. Se financiaban con el aporte de la Lotería Nacional de Beneficencia y Salubridad que consistía en el 85 por ciento de los recursos provenientes del canon de concesión y el 100 por ciento de los importes correspondientes a los premios prescritos que serían abonados a las alcaldías en proporción al número de beneficiarios del Seguro Nacional de Vejez, residentes en su jurisdicción territorial. Los excedentes que pudieran resultar en el caso de que los recursos asignados superen la prima del seguro, debían ser destinados al financiamiento de otros seguros públicos en beneficio de la población. En caso de que los recursos fueran insuficientes para cubrir las cotizaciones correspondientes al total de asegurados de su municipio, los gobiernos municipales cubrirían este faltante, aplicando al 85 por ciento de gastos de inversión.

El Seguro Nacional de Vejez entró en vigencia el primero de enero de 1997 con la afiliación respectiva por parte de los gobiernos municipales y las prestaciones se iniciaron el primero de abril de ese mismo año.

En diciembre de 1998 se sustituyó el Seguro Nacional de Vejez por el Seguro Médico Gratuito de Vejez (SMGV), se cambió la fuente de financiamiento asignando esa responsabilidad al Tesoro General de la Nación (TGN) se redujo la edad a 60 años, se amplió la atención a todas las Cajas de Salud y se asignó la función de afiliación a los gobiernos municipales. La Ley 1886 de Derechos y Privilegios de las personas adulto mayores estableció el SMGV y fijó un régimen de descuentos del 20 por ciento aplicables a las tarifas de servicios públicos como energía eléctrica, agua y transporte.

12 Durante los diez años en que se pagó el Bonosol y el Bolivida, las AFP no cobraron ninguna comisión por este concepto. La Renta Dignidad reporta un ingreso para las entidades encargadas del pago.

13 Alberto Crespo Rodas, historiador boliviano.

14 Decreto Supremo N° 24448 de 20 de diciembre de 1996

Sobre la base del Seguro Nacional de Vejez, el 16 de enero de 2006 se creó el Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM) en todo el territorio nacional, con carácter integral y gratuito. Otorga prestaciones de salud en todos los niveles de atención del Sistema Nacional de Salud, a ciudadanos mayores de 60 años de edad con radicatoria permanente en el territorio nacional y que no cuenten con ningún tipo de seguro de salud. El financiamiento del SSPAM debe ser cubierto con recursos municipales incluyendo los provenientes del IDH. Las disposiciones de la ley son de orden público, tienen carácter obligatorio y coercitivo para el Sistema Nacional de Salud, Gobiernos Municipales y el Sistema de Seguridad Social de Corto Plazo. Las alcaldías tienen la responsabilidad de implementar el Seguro de Salud para el Adulto Mayor, afiliándolos gratuitamente donde tienen fijada su residencia permanente y ésta debe ser actualizada anualmente.

El gobierno municipal debe suscribir convenios específicos para cada nivel de atención con las instituciones prestadoras de servicios. Los establecimientos de salud del primer nivel de complejidad son la puerta de ingreso al seguro.

El SSPAM comprende la atención médica integral y gratuita basada en el Código de Seguridad Social vigente que consiste en: atención ambulatoria, servicios complementarios, diagnóstico, atenciones odontológicas, hospitalización, tratamientos médicos y quirúrgicos, provisión de insumos y medicamentos.

En la actualidad, todos los adultos mayores en Bolivia tienen derecho al SSPAM. No obstante, su financiamiento se encuentra comprometido en un proyecto de ley que pretende orientar estos recursos a favor de la población que se encuentra entre 5 y 59 años de edad en un paquete básico de prestaciones sanitarias.

II. Seguro Social Obligatorio

El 1 de mayo de 1997 se inició el Seguro Social Obligatorio de largo plazo (SSO) con un sistema de capitalización individual que consiste en la acumulación de los aportes previsionales en cuentas individuales gestionadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

Las prestaciones del SSO son: pensiones de jubilación; de invalidez por riesgo común o riesgo profesional; por muerte, y pago de gastos funerarios.

Las pensiones tienen mantenimiento de valor a la inflación (UFV) aplicable con periodicidad anual.

El SSO, sustituyó al Sistema de Reparto donde los trabajadores activos aportaban para financiar las pensiones de los jubilados sin existir vínculo entre los aportes del afiliado y su jubilación.

1. Cotizaciones

El afiliado al seguro social obligatorio de largo plazo con relación de dependencia laboral, debe cotizar mensualmente el diez por ciento (10 por ciento) de su total ganado con destino a una cuenta individual.

El afiliado, sin relación de dependencia laboral puede cotizar el monto equivalente al diez por ciento (10 por ciento) de su ingreso cotizante, con destino a una cuenta individual¹⁵.

Todos los Afiliados pueden incrementar libremente el monto de su cuenta individual, mediante cotizaciones adicionales, o destinando voluntariamente la totalidad o parte de sus beneficios sociales.

2. Primas

Para financiar las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo común, los afiliados pagan una prima deducida en forma porcentual de su total ganado o ingreso cotizante, hasta cumplir los sesenta y cinco (65) años de edad.

Para financiar las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo profesional, el empleador debe pagar con sus propios recursos una prima porcentual del total ganado de los afiliados bajo su dependencia laboral, a la AFP correspondiente, a partir del inicio de cada relación de dependencia laboral.

Los montos de las primas por riesgo común y por riesgo profesional son determinados mediante licitación pública realizada por la AFP bajo la supervisión del órgano regulador, para seleccionar las entidades aseguradoras que aseguren las prestaciones.

Las primas por riesgo común y por riesgo profesional son identificadas separadamente de los registros contables de las AFP's y de las entidades aseguradoras que otorgan los seguros respectivos.

3. Servicios y comisiones

Los servicios de las AFP's son remunerados por comisiones:

- a) El servicio de administración de portafolio es remunerado, mediante una comisión descontable de los fondos de pensiones establecida en función del valor y rendimiento,
- b) El servicio de afiliación, procesamiento de datos y administración de prestaciones es remunerado mediante una comisión de 0.50 por ciento descontable del total ganado o del ingreso cotizante del afiliado a tiempo de efectuar la cotización.
- c) El servicio de pago de pensiones del SSO y el servicio de administración y pago de los beneficios de la capitalización, es remunerado mediante comisiones correspondientes a cada uno de dichos pagos.

15 A febrero de 2010 existen más 50.000 independientes afiliados al Seguro Social Obligatorio

CUADRO 1
COMISIÓN POR SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN DE PORTAFOLIO

PARA MONTOS EN DÓLARES DE PORTAFOLIO	Porcentaje de la porción
Hasta 1,000,000,000	0.2285
De 1,000,000,000 hasta 1,200,000,000	0.0140
De 1,200,000,000 hasta 1,500,000,000	0.0067
De 1,500,000,000 en adelante	0

FUENTE: elaboración propia.

Las AFP's deducen los costos de la custodia de los fondos de pensiones administrados.

4. Obligaciones y derechos del empleador

En mayo de 1997 los empleadores incrementaron los salarios de los trabajadores en el monto equivalente al denominado aporte patronal.

A partir de la fecha indicada, el empleador tiene la obligación de actuar como agente de retención y de pagar las cotizaciones, primas y comisiones deducidas del total ganado de los afiliados bajo su dependencia laboral. El empleador está obligado a realizar los pagos de primas de riesgo profesional y a cubrir los costos del servicio de calificación de riesgo profesional.

Estos pagos se realizan dentro del plazo de treinta (30) días calendario a partir del día en que devengan los sueldos o salarios de sus trabajadores o empleados. Vencido el plazo y en caso de incumplimiento en el pago, el empleador incurre en mora y debe pagar intereses y recargos.

Las cotizaciones, primas, comisiones, intereses y recargos no pagados por el empleador, en ningún caso pueden ser posteriormente cobrados a los afiliados.

El empleador tiene el derecho de reclamar la calificación de invalidez y muerte de los afiliados bajo su dependencia laboral efectuada por la AFP para la prestación por riesgo profesional.

5. Proceso ejecutivo social

Procede la ejecución social cuando se persiga el cobro de cotizaciones, primas, comisiones, intereses y recargos adeudados a las AFP.

La sustanciación se realiza ante los jueces de trabajo y seguridad social, de acuerdo a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo.

Se considera título ejecutivo la nota de descargo de débito del empleador elaborada por la AFP.

No son admisibles en este proceso las excepciones de compensación, remisión, novación, y conciliación.

Los procesos contra un mismo empleador por adeudos de cotizaciones, primas, comisiones, intereses y recargos, podrán ser acumulados a solicitud de la AFP.

Las sentencias que se dicten en estos procesos sólo admiten recurso de apelación.

6. Intereses y recargos.

El empleador que no pague en la oportunidad debida las cotizaciones y otros recursos con destino a la cuenta individual del afiliado bajo su dependencia laboral, debe pagar un interés sobre cada suma no pagada, con destino a la cuenta individual, que será determinado por la AFP, aplicando la tasa que resulte mayor entre la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones y la tasa bancaria activa comercial promedio.

También se aplican intereses, con los mismos criterios, sobre las primas y comisiones adeudadas a la AFP.

Adicionalmente, el empleador debe pagar recargos en beneficio del afiliado y de la administradora, según corresponda, en compensación a la pérdida de beneficios o al incremento en costos respectivamente, de conformidad a lo siguiente:

- a) Hasta un máximo del veinte por ciento (20 por ciento) del capital necesario para el financiamiento de pensiones por invalidez o muerte, si el afiliado hubiese sido declarado inválido o hubiese fallecido durante el período en que el empleador no pagó la prima respectiva, con destino a la AFP que pague la prestación correspondiente.
- b) Hasta un máximo del cien por ciento (100 por ciento) del capital necesario para el financiamiento de pensiones por invalidez o muerte, si el afiliado hubiese sido declarado inválido o hubiese fallecido durante el período en que el empleador no pagó la prima respectiva, con destino a la cuenta individual del afiliado, si es que éste no cumpliera los requisitos establecidos.

7. Tipos penales

Pueden ser sancionadas penalmente las personas que incurran en los siguientes delitos:

- a) Falsedad ideológica según el artículo 199 del Código Penal, para quien incurra en falsedad en los registros contables de los fondos de pensiones, de las cuentas individuales de cualquier afiliado o de los montos de las contrataciones de los seguros y mensualidades vitalicias variables.
- b) Abuso de confianza según el artículo 346 del Código Penal, para quien incurra en infidencia con relación a las estrategias de inversión de los fondos de pensiones, hasta que dicha información tenga carácter público.
- c) Estafa según el artículo 335 del Código Penal, para quien use indebidamente información que no tenga carácter público, relacionada con los fondos de pensiones o su administración, en beneficio propio, de sus familiares o de terceros.

- d) Estafa según el artículo 335 del Código Penal, para quien realice actividad no autorizada por la superintendencia, relacionada con la administración de prestaciones, servicios, pago de pensiones, beneficios o captación de recursos en el territorio del Estado boliviano, con destino a crear o administrar prestaciones del SSO.
- e) Apropiación Indevida según el artículo 345 del Código Penal, para el empleador que retenga montos de las cotizaciones, primas y otros recursos destinados al financiamiento de prestaciones del seguro social obligatorio de largo plazo.

8. Afiliados al SSO

La afiliación al seguro social obligatorio de largo plazo es personalísima, vitalicia e imprescriptible.

Las personas que inicien relaciones de dependencia laboral quedan afiliadas al seguro social obligatorio de largo plazo, desde el inicio de dicha relación.

Las personas sin relación de dependencia laboral pueden afiliarse al seguro social obligatorio de largo plazo mediante el pago de su primera cotización.

Ningún afiliado puede mantener una cuenta individual en más de una AFP.

A partir del 1º de enero del año 2000 el afiliado a una AFP puede transferir libremente la administración de su cuenta individual a otra AFP, en uno de los siguientes casos:

- a) Una vez que hubiera realizado al menos doce (12) cotizaciones a la AFP en la que se encuentre Afiliado.
- b) Cuando cambie de empleador o cambie su residencia de un municipio a otro en la cual la AFP de origen no preste sus servicios.
- c) Por incremento de las comisiones de la AFP en la cual se encuentre afiliado o por incremento de las primas del seguro de riesgo común.

Todo empleador está obligado a respetar la elección de AFP efectuada por el afiliado.

Al 31 de enero de 2010 más de 30,000 afiliados optaron por cambiar de AFP.

CUADRO 2
AFILIADOS QUE OPTARON POR CAMBIAR DE AFP
2002 - 2010

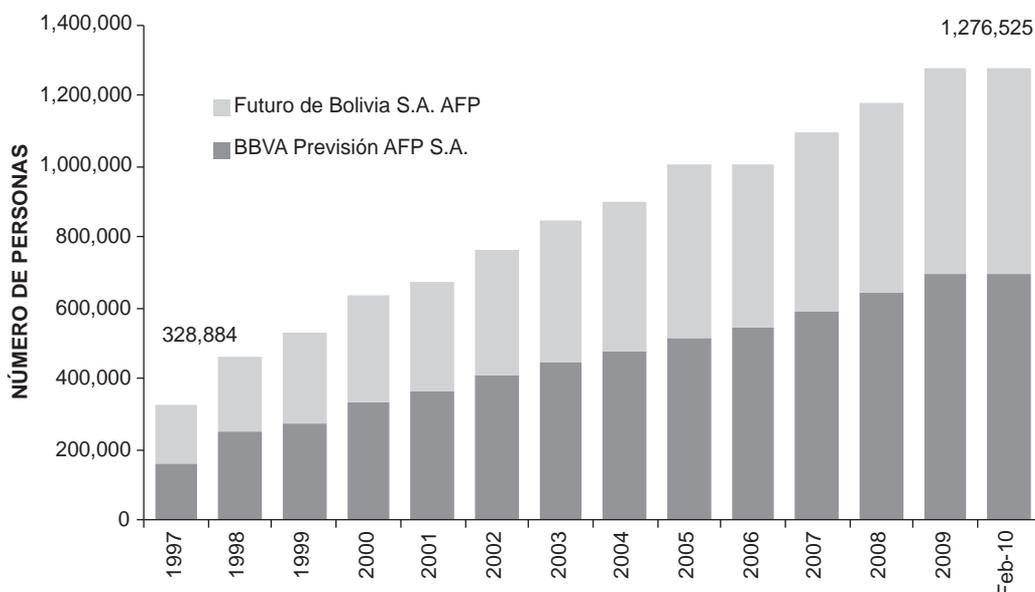
AÑO	Afiliados traspasados a Futuro de Bolivia S.A.	Afiliados traspasados a BBVA Previsión S.A.	TOTAL
	AFP	AFP	
2002	2,082	2,048	4,130
2003	1,518	1,412	2,930
2004	1,445	2,002	3,447
2005	1,926	2,087	4,013
2006	2,182	1,992	4,174
2007	2,588	2,302	4,890
2008	2,671	2,493	5,164
2009	2,155	1,943	4,098
2010 ⁽¹⁾	156	45	201
TOTAL	16,723	16,324	33,047

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.

(1) Dato correspondiente al 31 de enero de 2010.

Hasta el 28 de febrero del año en curso, 1,276,525 personas han ahorrado en sus cuentas individuales más de US\$ 4,672 millones para financiar su jubilación cuando concluyan su ciclo de vida laboral.

GRÁFICO 6
BOLIVIA: TOTAL DE AFILIADOS AL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO
(A diciembre de los años indicados)



FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.

La mayoría de los afiliados se encuentra concentrada en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

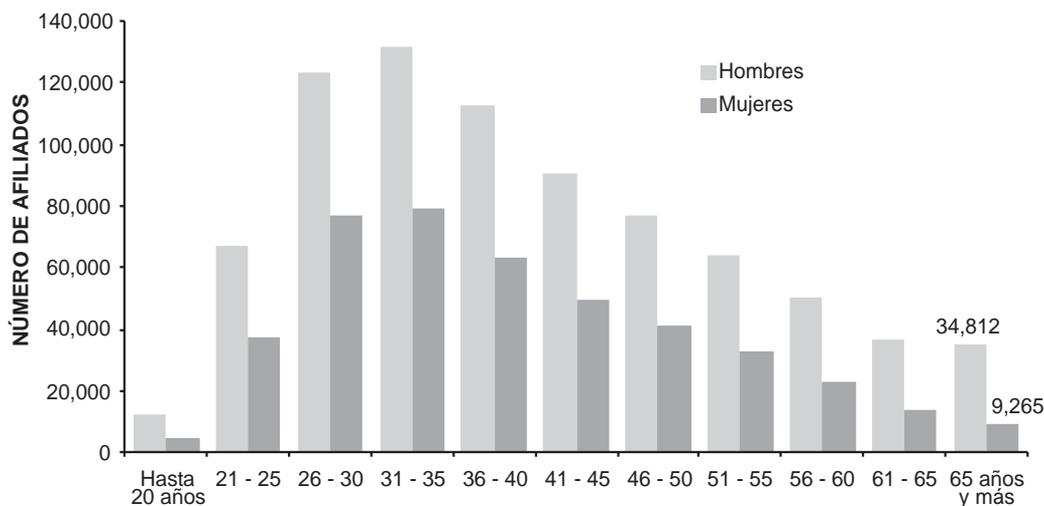
CUADRO 3
AFILIADOS POR AFP SEGÚN DEPARTAMENTO
(Al 28 de febrero de 2010)

DEPARTAMENTO	Futuro de Bolivia S.A. AFP			BBVA Previsión AFP S.A.			TOTAL		
	Dep	Indep	TOTAL	Dep	Indep	TOTAL	Dep	Indep	TOTAL
Chuquisaca	1,007	45	1,052	55,306	1,536	56,842	56,313	1,581	57,894
La Paz	223,995	11,104	235,099	188,804	7,085	195,889	412,799	18,189	430,988
Cochabamba	105,032	8,410	113,442	72,042	3,891	75,933	177,074	12,301	189,375
Oruro	48,576	7,891	56,467	1,519	107	1,626	50,095	7,998	58,093
Potosí	1,637	78	1,715	60,385	5,310	65,695	62,022	5,388	67,410
Tarija	798	56	854	43,742	1,837	45,579	44,540	1,893	46,433
Santa Cruz	136,033	3,466	139,499	246,308	3,142	249,450	382,341	6,608	388,949
Beni	30,005	604	30,609	676	11	687	30,681	615	31,296
Pando	5,327	179	5,506	577	4	581	5,904	183	6,087
TOTAL	552,410	31,833	584,243	669,359	22,923	692,282	1,221,769	54,756	1,276,525

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.
Dep: dependiente.
Indep: Independiente.

Más de cuarenta mil personas siguen cotizando voluntariamente a las AFP a pesar de ser mayores de 65 años de edad.

GRÁFICO 7
BOLIVIA: NÚMERO DE AFILIADOS POR EDAD Y GÉNERO
(Al 28 de febrero de 2010)



FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.

9. Inversiones

Las inversiones de los fondos de capitalización individual efectuadas por las AFP están sujetas a límites por tipo genérico de instrumento, por emisor, por categoría y niveles de riesgo y a límites por liquidez del instrumento, respetando los criterios de diversificación, rentabilidad y seguridad. Constituyen una fuente de financiamiento de largo plazo para la actividad económica.

CUADRO 4
INVERSIONES DEL FCI POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Al 28 de febrero de 2010)

SECTOR	BBVA Previsión AFP S.A.		Futuro de Bolivia S.A. AFP		TOTAL	
	Valor (Millones de dólares)	Porcentaje	Valor (Millones de dólares)	Porcentaje	Valor (Millones de dólares)	Porcentaje
Financiero bancario	565.9	61.5	369.8	39.7	935.7	50.5
Financiero no bancario	56.2	6.1	75.1	8.1	131.3	7.1
Agropecuario	8.3	0.9	7.9	0.8	16.2	0.9
Comercial	0.0	0.0	0.2	0.0	0.2	0.0
Construcción	42.5	4.6	39.6	4.2	82.1	4.4
Eléctrico	64.9	7.1	144.6	15.5	209.5	11.3
Farmacéutico	1.2	0.1	1.8	0.2	3.0	0.2
Hidrocarburos	29.9	3.3	39.6	4.2	69.5	3.8
Industrial	136.8	14.9	115.8	12.4	252.6	13.6
Minero	0.0	0.0	123.6	13.3	123.6	6.7
Municipal	5.0	0.5	5.0	0.5	10.0	0.5
Textil	9.3	1.0	8.9	1.0	18.2	1.0
Transporte	0.0	0.0	0.5	0.1	0.5	0.0
Sector privado	920.2	37.3	932.3	42.2	1,852.5	39.6
Sector estatal	1,545.0	62.7	1,274.8	57.8	2,819.9	60.4
TOTAL ECONOMÍA	2,465.2	100.0	2,207.1	100.0	4,672.4	100.0
Recursos de alta liquidez	55.2	-	32.6	-	87.8	-

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.

10. Prestaciones del SSO

Más de 60,000 personas al mes reciben pensiones del SSO en condiciones de eficiencia, puntualidad y respeto a sus derechos:

CUADRO 5
PRESTACIONES SSO
(Al 28 de febrero de 2010)

DETALLE	Número de pensiones		
	Invalidez	Muerte	TOTAL
Riesgo profesional	5,470	9,753	15,223
Sistema de reparto	4,644	6,671	11,315
SSO	826	3,082	3,908
Riesgo común	2,869	17,438	20,307
Jubilación			25,330
TOTAL PENSIONES			60,860

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.

11. Jubilación

Un afiliado al SSO puede jubilarse independientemente de su edad, cuando tenga suficiente capital acumulado en su cuenta individual (más su compensación de cotizaciones cuando corresponda) que le permita acceder a una pensión igual o mayor al 70 por ciento de su promedio salarial, o a los 65 años de edad si puede acceder a una pensión mayor o igual al 70 por ciento de un salario mínimo nacional vigente.

El 69 por ciento de las mujeres jubiladas y el 58 por ciento de los hombres que reciben jubilación son menores de sesenta años de edad.

III. Anteproyecto de ley de pensiones

El anteproyecto de Ley de Pensiones a ser presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa Plurinacional es una copia de la ley de pensiones N° 1732 de 29 de noviembre de 1996, con cambios de nombre y de fondo.

El anteproyecto copia una ley que abroga. Este procedimiento de abrogar una ley en la forma, para conservarla en la sustancia, es un modo de aparentar una mejora ficticia para ocultar el propósito de transferir a una "reserva global" el saldo acumulado de las cuentas individuales de propiedad privada de más de un millón doscientos mil afiliados.

Dispone la transferencia a título gratuito del Fondo de Capitalización Individual conformado con el ahorro obligatorio de los afiliados: "Las obligaciones, activos, pasivos y patrimonio constituidos y por constituirse en el Fondo de Capitalización Individual serán transferidos al Fondo de Ahorro Previsional para la administración por parte de la Gestora de Seguridad Social de Largo Plazo, garantizando la propiedad de las cuentas individuales de los afiliados" (Art. 81).

1. Jubilación

En el sistema actual, las pensiones de vejez se pagan al afiliado exclusivamente con sus aportes, la rentabilidad acumulada en su cuenta individual y la compensación de cotizaciones.

En el sistema proyectado se crea una cuenta de pasivos previsionales donde se acumulan los aportes individuales y se transforman en una reserva global destinada al pago de las pensiones de vejez.

El anteproyecto establece que una vez que el asegurado acceda a la pensión de vejez, su saldo acumulado será transferido por la Gestora de Seguridad Social de Largo Plazo a la cuenta de pasivos previsionales en calidad de reserva a objeto de garantizar el pago de la prestación. (Art. 17). La gestora pagará la pensión de vejez con recursos de la cuenta de pasivos previsionales y de la compensación de cotizaciones. (Art.18).

Con este sistema se retorna a un régimen financiero de reparto simple, por el cual las prestaciones de vejez serán financiadas por un fondo común y ya no dependen del ahorro individual.

2. Regímenes

El anteproyecto cambia el nombre al SSO y lo denomina Sistema Integral de Pensiones conformado por:

- 1 El régimen contributivo que comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales a favor de sus afiliados.
- 1 El régimen no contributivo que comprende la renta dignidad y gastos funerales.
- 1 El régimen semi contributivo que financia la pensión solidaria de vejez.

3. Pensión solidaria

Se crea la pensión solidaria financiada con la creación de impuestos directos entre el 5 por ciento y 10 por ciento de los ingresos de las personas naturales (sueldos, salarios, categorizaciones, primas, bonos, comisiones, alquileres, gastos de representación, honorarios de directores y síndicos, derechos y concesiones, colocación de capitales) superiores a 20 salarios mínimos.

Se financia también con un aporte patronal de 2.5 por ciento y con la utilización del 20 por ciento de las primas de riesgo común y de riesgo profesional.

El anteproyecto reitera la obligación de pagar la cotización para financiar la pensión de vejez propia y añade la obligación de financiar la pensión solidaria de vejez ajena mediante aportes adicionales que representan una doble tributación a los ingresos de las personas naturales por encima de los impuestos establecidos en la Ley 843.

4. Juez y parte

Se crea una gestora pública fiscalizada por un órgano de supervisión del propio Estado facultada para administrar los recursos, pero no existe garantía alguna que pueda obligarla legalmente a cumplir con sus obligaciones de pagar las pensiones oportunamente.

El Órgano Ejecutivo es quien dicta las normas, determina derechos y obligaciones, cuantifica y modifica alícuotas, aportes, comisiones, pensiones y edad de jubilación por Decreto Supremo reglamentario.

Todas las facultades, normativas, reglamentarias, administrativas, técnicas, financieras, control y supervisión, están concentradas en el Órgano Ejecutivo que es juez y parte.

Frente al control absoluto del Órgano Ejecutivo, los afiliados pueden quedar indefensos y carecer de cualquier recurso efectivo ante las autoridades jurisdiccionales para defender sus derechos

5. Inversión

En el anteproyecto se establecen normas para administración del portafolio pero otorgan a la gestora facultades discrecionales: "La Gestora podrá administrar Fondos de Ahorro Previsional con distintas políticas de inversión en el marco de los límites de inversión previstos en la presente ley, de acuerdo a reglamento" (Art. 90).

Coincidentemente con el retorno a condiciones deficitarias en las cuentas fiscales del Estado, el anteproyecto transfiere los ahorros previsionales y establece que los valores emitidos por el Tesoro General de la Nación (TGN) o el Banco Central de Bolivia (BCB) no estarán sujetos a los límites establecidos en la ley. Existe el peligro de que la inversión de los aportes sea destinada a proyectos ajenos al interés previsional.

6. Contratos

El anteproyecto establece que los contratos suscritos por el Estado Boliviano con las AFP, quedan resueltos, debiendo estas administradoras transferir activos, pasivos y patrimonio de los fondos gestionados, sistemas de información, bases de datos, documentación pertinente y otros a ser determinados en reglamento, a la Gestora de la Seguridad Social.

7. Estudio técnico actuarial

El anteproyecto no incorpora un estudio técnico actuarial sobre:

- 1 La cuantía de la pensión solidaria;
- 1 La rebaja en la edad de jubilación;
- 1 La disminución del monto de la pensión de vejez;
- 1 El monto de la prima necesaria para la cobertura del seguro de invalidez parcial por riesgo común;
- 1 El monto de suplemento de gran y invalidez y

- 1 La determinación del porcentaje de aporte individual destinado a gastos de administración de la gestora, comisión por servicio de aseguramiento, procesamiento de datos y administración de prestaciones, y comisión por pago de prestaciones.

En consecuencia, no se puede afirmar que el anteproyecto respete el necesario equilibrio entre ingresos y gastos, ni tampoco la correspondencia que debe existir entre financiamiento y prestación, por lo que no hay seguridad de que se podrá cumplir con garantía la obligación de pagar las pensiones.

IV. Ley de Pensiones y anteproyecto

1. Edad de jubilación

La Ley de Pensiones en vigencia, establece que un Afiliado al SSO puede jubilarse independientemente de su edad, cuando tenga suficiente capital acumulado en su cuenta individual (más su compensación de cotizaciones) que le permita acceder a una pensión igual o mayor al 70 por ciento de su promedio salarial, o a los 65 años de edad si puede acceder a una pensión mayor o igual al 70 por ciento de un salario mínimo nacional vigente.

El 69 por ciento de las mujeres actualmente jubiladas en el actual sistema y el 58 por ciento de los hombres que reciben jubilación son menores de sesenta años de edad.

CUADRO 6
JUBILADOS SSO, PAGO CCM Y PENSIÓN MÍNIMA POR SEXO
(Al 31 de agosto de 2009)

EDAD	Mujeres		Hombres		Total	
	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje	Casos	Porcentaje
Hasta 55	1,831	44	2,506	13	4,337	18
56-60	1,035	25	8,610	44	9,645	41
61-65	617	15	4,797	25	5,414	23
66-70	386	9	2,140	11	2,526	11
71-75	160	4	854	4	1,014	4
Más de 75	88	2	602	3	690	3
TOTAL	4,117	100	19,509	100	23,626	100

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones.
SSO = Seguro Social Obligatorio; CCM = Son contratos de Pago de Compensación de Cotizaciones Mensual (AFP).

En el anteproyecto de ley a ser presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa Plurinacional, la prestación por vejez es una copia de la prestación de jubilación de la ley de pensiones, con la diferencia de que la pensión no será equivalente al 70 por ciento del salario de los últimos 5 años sino del 60 por ciento del salario de referencia. Además, la edad para acceder al derecho de jubilación se modifica de 65 a 60 años.

Disminuir la pensión de vejez del 70 por ciento al 60 por ciento del salario no reemplaza en un nivel razonable y suficiente los ingresos perdidos a causa de la incapacidad para trabajar o para obtener trabajo remunerado por causa de la edad.

Esta disminución en la edad de jubilación es un modo de aparentar una mejora ficticia para ocultar el propósito de transferir el saldo acumulado de las cuentas individuales de propiedad privada de más de un millón doscientos mil afiliados.

El anteproyecto dispone la transferencia a título gratuito del FCI conformado con el ahorro obligatorio de los afiliados¹⁶.

2. Gestión

El SSO es gestionado por sociedades anónimas privadas de objeto social único encargadas de la administración de los fondos de pensiones (AFP). Tienen la obligación de llevar una contabilidad para sus recursos y otra independiente para los fondos de pensiones.

La gestión del Sistema de Reparto estaba a cargo del FOPEBA (una entidad pública) que administraba los aportes básicos y de 37 fondos complementarios encargados de los aportes adicionales de carácter sectorial.

El anteproyecto crea un monopolio a cargo de una Gestora de Seguridad Social Pública facultada para administrar los recursos de los afiliados.

3. Rentabilidad para el afiliado

El Sistema de Reparto es un sistema de beneficio definido donde el jubilado percibe una pensión determinada que no depende de sus aportes.

El Sistema de Capitalización Individual es de aporte definido donde la AFP invierte los aportes en el mercado de valores y los acredita en cada cuenta individual incluyendo la rentabilidad de las inversiones, de esta manera se capitalizan los fondos individuales.

Según reportes oficiales, el monto de recaudación de aportes es de Bs. 24,928 millones y el valor del FCI es de Bs. 33,840 millones. Entonces, la rentabilidad alcanza a Bs. 8,912 millones que los afiliados han ganado como fruto de las inversiones realizadas.

Por ejemplo, si un afiliado aporta un monto determinado durante 18 años y la rentabilidad obtenida por las inversiones es de 10 por ciento anual, la pensión de jubilación se compone del sesenta por ciento que corresponde al rendimiento de las inversiones y del cuarenta por ciento al aporte.

16 "Las obligaciones, activos, pasivos y patrimonio constituidos y por constituirse en el Fondo de Capitalización Individual serán transferidos al Fondo de Ahorro Previsional para la administración por parte de la Gestora de Seguridad Social de Largo Plazo, garantizando la propiedad de las cuentas individuales de los afiliados" (Art. 81).

4. Costo de administración

Las AFP financian sus gastos de administración con una comisión del 0.50 por ciento del salario del trabajador. El aporte para la jubilación es de 10 por ciento, entonces, el costo administrativo equivale a un cinco por ciento del aporte.

En 1995, los gastos de administración de los fondos complementarios, oscilaban entre el 10 por ciento y 35 por ciento de los aportes.

El anteproyecto de ley establece que la Gestora de Seguridad Social se financiará con una comisión pagada por el afiliado por el servicio de administración de los aportes, las inversiones y el pago de prestaciones, pero omite determinar el monto de la comisión. Dispone que el porcentaje de los aportes destinados para tal efecto será definido por Decreto Supremo Reglamentario.

5. Garantía

La garantía de las obligaciones de las AFP a favor del Estado, cubre el pago y cancelación de todas las pérdidas, costos, gastos, daños y otras resultantes del incumplimiento o del cumplimiento inadecuado por la AFP de todas y cada una de sus obligaciones. Cubren el valor de los fondos de pensiones que administran y representan.

Estas garantías serían perjudicadas en caso de que el anteproyecto de ley sea aprobado. Las AFP estarían liberadas de la garantía y los afiliados quedarían sin ese respaldo.

6. Transparencia

En el Sistema de Capitalización Individual, el afiliado está permanentemente informado sobre el destino de los ahorros para su jubilación, recibe semestralmente un estado de cuenta que es útil para conocer cuánto dinero acumulado tiene para su pensión, saber el número de primas aportadas para sus seguros de vida e invalidez, controlar el manejo que las AFP hacen de sus aportes recaudados y verificar si su empleador efectivamente pagó los aportes.

En el Sistema de Reparto el afiliado no ahorra para su jubilación ni tiene información sobre el destino de sus aportes que financian la pensión de los jubilados.

7. Libertad

En el SSO en vigencia, el afiliado puede elegir la AFP a quien confiar sus aportes para mejorar su rentabilidad, cuanto más cotizar para adelantar su jubilación, cuándo y cómo pensionarse y cual AFP o aseguradora seleccionará para jubilarse.

En el Sistema de Reparto el afiliado no tenía opción de elegir y tampoco en el sistema previsto en el anteproyecto de ley.

8. Control y supervisión

La gestión de las AFP es controlada diariamente por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones que tiene la obligación de sancionar a los operadores que incumplan las normas legales y afecten el patrimonio previsional de los afiliados.

El INASEP¹⁷ era encargado de controlar y fiscalizar a los Fondos Complementarios del Sistema de Reparto (SR). Durante su vida institucional (1994 - 1997) no pudo ingresar ni hacer efectiva ninguna fiscalización a más del 70 por ciento de los fondos que operaban en el sistema. No había posibilidad de detectar a tiempo los fraudes y negociados que se produjeron en dichas instituciones.

El anteproyecto establece que todas las facultades, normativas, reglamentarias, administrativas, técnicas, financieras, control y supervisión, están concentradas en el Órgano Ejecutivo que es juez y parte.

9. Rentabilidad para el país

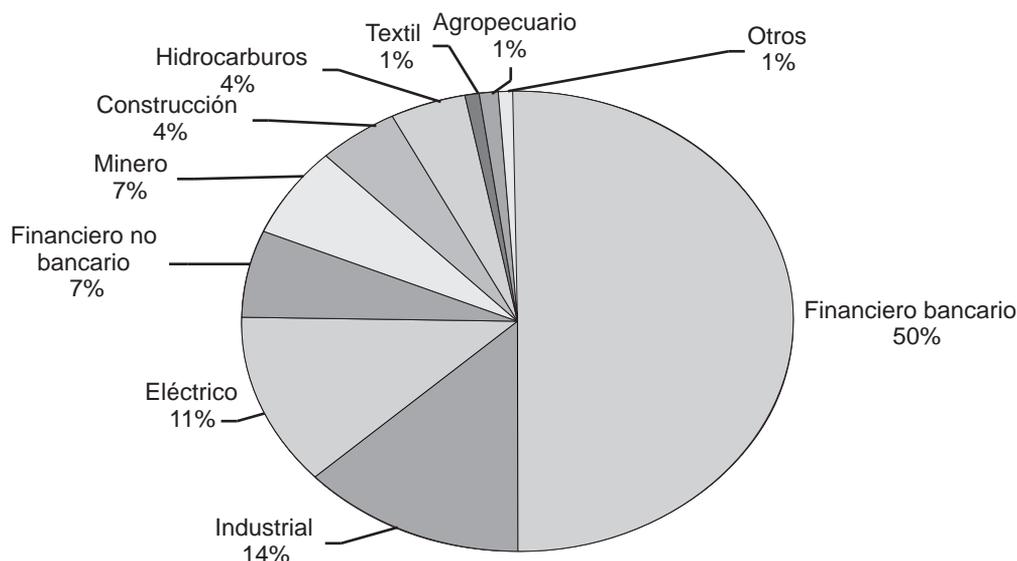
En el SR, la totalidad de los aportes se destinan al pago de pensiones y por tanto no existe excedente alguno que pueda ser invertido.

Las inversiones de los fondos de capitalización individual efectuadas por las AFP están sujetas a límites, clasificación de riesgo y criterios de diversificación, rentabilidad y seguridad.

Al mes de febrero de 2010, los afiliados ahorraron más de US\$ 4,660 millones. Por una parte, US\$ 2,832 millones se han invertido en documentos bursátiles emitidos por el Estado y en consecuencia constituyen una fuente de recursos financieros para la inversión pública y por otra, US\$ 1,828 millones están compuestos por depósitos a plazo fijo, bonos, acciones, pagares bursátiles, patrimonios autónomos bajo la administración de sociedades de titularización, fondos de inversión y otros valores de oferta pública que son fuente de financiamiento de largo plazo para la actividad económica privada.

17 Instituto Nacional de Seguros de Pensiones

GRÁFICO 8
BOLIVIA: INVERSIONES DEL FCI POR ACTIVIDAD ECONÓMICA PRIVADA
 (Al 28 de febrero de 2010)



FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones Bolivia.

En el anteproyecto se establecen normas para administración del portafolio pero se otorga a la Gestora de Seguridad Social facultades discrecionales: "La Gestora podrá administrar Fondos de Ahorro Previsional con distintas políticas de inversión en el marco de los límites de inversión previstos en la presente ley, de acuerdo a reglamento" (Art. 90).

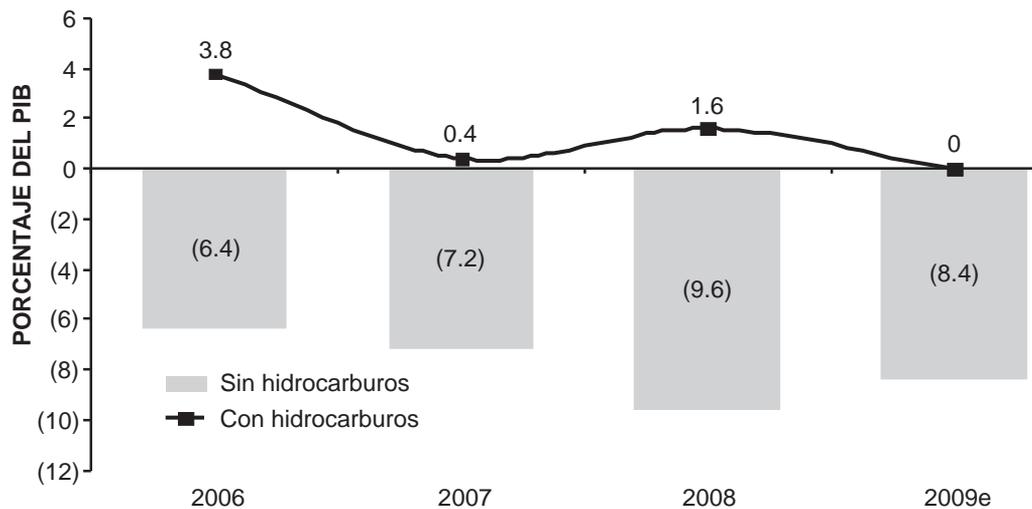
10. Déficit fiscal

El anteproyecto establece que los valores emitidos por el TGN o el BCB no estarán sujetos a los límites establecidos en la ley. Existe el peligro de que la inversión de los aportes sea destinada a proyectos ajenos al interés previsional.

Dispone la transferencia de las obligaciones, activos, pasivos y patrimonio del FCI al Fondo de Ahorro Previsional para la administración por parte de la Gestora de Seguridad Social, en los plazos y modalidades establecidas en reglamento.

El Presupuesto General del Estado para la gestión 2010 prevé que los gastos fiscales serán mayores que los ingresos, parecen haber terminado los años de bonanza fiscal que se muestran en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 9
BOLIVIA: SUPERÁVIT/(DÉFICIT) FISCAL
 2006 - 2009



FUENTE: Fundación Milenio.
 e: Estimado.

La transferencia del FCI coincide con el retorno a condiciones deficitarias en las cuentas fiscales del Estado.

Fundación Milenio

www.fundacion-milenio.org

fmilenio@entelnet.bo

milenio.bo@gmail.com

Telf.: (591-2) 2312788

Fax: (591-2) 2392341

Casilla: 2498