

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS**  
**CARRERA DE ECONOMÍA**

**“LA SEGURIDAD SOCIAL EN BOLIVIA:  
ANÁLISIS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA Y PRIVADA”**

**TRABAJO PRESENTADO POR:**

MARGARET MICHELLE MAYER PÉREZ

**EN CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS**

**PARA OBTENER EL GRADO DE:**

LICENCIADA EN ECONOMÍA

**MIEMBROS DEL COMITÉ EXAMINADOR:**

LIC. OSCAR JAVIER TRINO CAMACHO

LIC. ALBERTO BONADONA COSSIO

**LA PAZ – BOLIVIA**  
**2010**

### **DEDICATORIA:**

Este trabajo está dedicado íntegramente a dos personas: Hans y Ross Mery, a quienes tengo el orgullo de tener como padres; a mis hermanos Hans Luis y Mónica, por estar siempre cuando los necesité; a mis abuelitos Luis y Nohemy, porque este logro también es suyo.

## **AGRADECIMIENTOS:**

En primer lugar agradecer a Dios por la vida, la salud, la familia y la alegría de culminar mis estudios, por darme la guía y fortaleza en todas las etapas del camino.

Mis agradecimientos para mi profesor-tutor, Lic. Oscar Trino, por el apoyo, el tiempo, los consejos y el esfuerzo dedicados a este trabajo.

También un agradecimiento muy especial para el Lic. Alberto Bonadona, quien siempre manifestó mucha disposición y me brindó una invaluable guía hasta el final.

A la Universidad Mayor de San Andrés, por acogerme en sus aulas durante todos los años de estudio; y a todos los docentes, por compartir de manera tan desinteresada sus conocimientos a la nueva generación de profesionales.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

## PRIMERA PARTE ASPECTOS INTRODUCTORIOS

<b>INTRODUCCIÓN . . . . .</b>	<b>2</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Aspectos Generales . . . . .</b>	<b>4</b>
1.1 Antecedentes . . . . .	4
1.1.1 Antecedentes de la Seguridad Social . . . . .	4
1.1.1.1 Seguridad Social en Europa . . . . .	4
1.1.1.2 Seguridad Social en América . . . . .	6
1.1.2. Antecedentes de la Seguridad Social en Bolivia . . . . .	7
1.1.3 La Seguridad Social en el Marco Normativo Universal y Regional de Fines del Siglo XX . . . . .	9
1.1.3.1 Las normas de ámbito universal . . . . .	9
1.1.3.2 Las normas de ámbito regional . . . . .	12
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>Diseño de la Investigación . . . . .</b>	<b>14</b>
2.1 Planteamiento del Problema de Investigación . . . . .	14
2.2 Delimitación . . . . .	15
2.2.1 Delimitación Espacial . . . . .	15
2.2.2 Delimitación Temporal . . . . .	15
2.3 Objetivos . . . . .	16
2.3.1 Objetivo General . . . . .	16
2.3.2 Objetivos Específicos . . . . .	16
2.4 Justificación de la investigación . . . . .	16
2.5 Planteamiento de la Hipótesis . . . . .	16
2.6 Metodología de la Investigación . . . . .	17
2.6.1 Tipo de estudio . . . . .	17
2.6.2 Método de Investigación . . . . .	18
2.6.3 Fuentes de Información . . . . .	19

## SEGUNDA PARTE MARCO TEÓRICO

### CAPÍTULO III

<b>Aspectos Teórico Preliminares</b> . . . . .	<b>21</b>
3.1 Precisiones conceptuales sobre Seguridad Social . . . . .	21
3.2 Teoría de la Seguridad Social . . . . .	22
3.3 Métodos de financiamiento de la Seguridad Social . . . . .	28
3.3.1 Sistema de Reparto Simple . . . . .	29
3.3.1.1 Características del Sistema de Reparto de Beneficio Definido . . . . .	30
3.3.2 Sistema de Capitalización Individual . . . . .	30
3.3.2.1 Características del Sistema de Capitalización Individual . . . . .	31
3.4 Principios de la Seguridad Social . . . . .	32
3.4.1 Principio de Universalidad . . . . .	32
3.4.2 Principio de Solidaridad . . . . .	33
3.4.3 Principio de Unidad . . . . .	33
3.4.4 Principio de Igualdad . . . . .	34
3.4.5 Principio de Participación Social . . . . .	34
3.4.6 Principio de Integralidad . . . . .	35
3.4.7 Principio de Inmediatez . . . . .	35
3.5 Las Prestaciones . . . . .	35
3.6 Efectos de la Seguridad Social en la oferta y demanda de trabajo . . . . .	36
3.7 La hipótesis del Ciclo de Vida . . . . .	41

### CAPÍTULO IV

<b>Modelos de Seguridad Social</b> . . . . .	<b>44</b>
4.1 Modelo de Seguridad Social Alemán . . . . .	44
4.2 Modelo de Seguridad Social Chileno . . . . .	46
4.3 Modelo de Seguridad Social Argentino . . . . .	50
4.4 Modelo de Seguridad Social Paraguayo . . . . .	52

**TERCERA PARTE**  
**SEGURIDAD SOCIAL EN BOLIVIA**

**CAPÍTULO V**

**Análisis del Sistema de Reparto de Beneficio Definido . . . . . 55**

5.1 Características del Sistema de Reparto de Beneficio Definido . . . . .	55
5.1.1 Administración del sistema . . . . .	56
5.1.2 Contribución al sistema . . . . .	57
5.2 Análisis sobre la eficiencia del sistema . . . . .	59
5.2.1 Cobertura de la fuerza laboral . . . . .	59
5.2.2 Costos administrativos . . . . .	62
5.2.3 Manejo de la inversión y diversificación de la cartera . . . . .	63

**CAPÍTULO VI**

**Análisis del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida . . . . . 65**

6.1 Características del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida . . . . .	65
6.1.1 Administración del sistema . . . . .	67
6.1.2 Contribución al sistema . . . . .	68
6.2 Análisis sobre la eficiencia del sistema . . . . .	69
6.2.1 Cobertura de la fuerza labora . . . . .	69
6.2.2 Costos Administrativos . . . . .	70
6.2.3 El rendimiento real de la inversión . . . . .	73
6.2.4 El desarrollo del mercado de capitales y la diversificación de la cartera . . . . .	75

**CUARTA PARTE**  
**SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

**CAPÍTULO VII**

**Evolución de la Seguridad Social en América Latina . . . . . 80**

7.1 Cobertura de trabajadores activos . . . . .	80
7.2 Cobertura según sector de la economía . . . . .	83
7.3 Cobertura según tipo de empleador . . . . .	84
7.4 Cobertura según tamaño de la empresa . . . . .	85
7.5 Cobertura según el género . . . . .	86

7.6 Cobertura según ingresos del hogar . . . . .	86
7.7 Cobertura según nivel de educación . . . . .	87
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA . . . . .</b>	<b>93</b>
<b>ANEXOS . . . . .</b>	<b>95</b>

BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Efectos de la Seguridad Social en la oferta y demanda de trabajo . . . . .	37
GRÁFICO 2: Caso de cotización pagado por el empleador como por el trabajador . . . . .	39
GRÁFICO 3: La hipótesis del ciclo de vida . . . . .	41
GRÁFICO 4: Evolución de los cotizantes del Sistema de Reparto respecto a la población económicamente activa . . . . .	61
GRÁFICO 5: Composición de la cartera del Sistema de Reparto . . . . .	64
GRÁFICO 6: Índices de cobertura de la población económicamente activa a) Población económicamente activa . . . . .	81
b) Trabajadores ocupados . . . . .	81
c) Trabajadores asalariados . . . . .	82
GRÁFICO 7: Índices de cobertura de trabajadores ocupados, según sector de la economía . . . . .	83
GRÁFICO 8: Índices de cobertura de trabajadores ocupados, según tipo de empleador . . . . .	84
GRÁFICO 9: Índices de cobertura de trabajadores ocupados, según tamaño de la empresa . . . . .	85
GRÁFICO 10: Índices de cobertura de la población económicamente activa, según sexo . . . . .	86
GRÁFICO 11: Índices de cobertura de la población económicamente activa, según quintil de ingresos del hogar . . . . .	87
GRÁFICO 12: Índices de cobertura de la población activa, según nivel de educación . . . . .	88



## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: Características de los sistemas de pensiones de seguridad social público y privado . . . . .	27
CUADRO 2: Contribución al Sistema de Reparto . . . . .	57
CUADRO 3: Contribución al Sistema de Capitalización Individual . . . . .	68
CUADRO 4: Afiliados registrados en el SSO . . . . .	70
CUADRO 5: Estados de resultados auditados consolidados del SSO . . . . .	72
CUADRO 6: Evolución de las inversiones del FCI expresado en dólares . . . . .	75
CUADRO 7: Evolución de las inversiones del FCI expresado en porcentaje . . . . .	77
CUADRO A1: Variables poblacionales y su relación con la Seguridad Social boliviana . . . . .	96
CUADRO A2: Estados de Ingresos y Egresos Invalidez - vejez - muerte (1995) . . . . .	97
CUADRO A3: Estado demostrativo de las inversiones según institución (1995) . . . . .	98
CUADRO A4: SSO: Número de afiliados registrados por departamento . . . . .	99
CUADRO A5: Evolución del valor y la rentabilidad del FCI . . . . .	100

## **RESUMEN**

### **“La Seguridad Social en Bolivia: Análisis entre la Administración Pública y Privada”**

El ser humano ha estado expuesto siempre a contingencias que han provocado que sus ingresos se vean disminuidos, ya sea por invalidez, vejez, o en el caso de muerte del jefe de familia; es por esto que tanto el hombre, individualmente, como las diferentes sociedades, han tratado de dar solución a este problema.

Es así como nace en primer lugar el Seguro Social, que luego fue evolucionando hasta crearse la Seguridad Social, iniciándose en Alemania para luego extenderse por todo el mundo, con diferentes características y según las posibilidades de cada país. Pero a través del tiempo los analistas fueron observando las ventajas y desventajas que tuvieron los diferentes sistemas de pensiones.

En América Latina, específicamente en Chile, en el año 1980, se da inicio a un nuevo régimen de pensiones denominado de Capitalización Individual, sustituyendo totalmente al Sistema de Reparto vigente hasta esa fecha. En nuestro país, en el año 1996, acontece el mismo hecho, llevando una sustitución absoluta de un sistema administrado por el Estado a uno administrado privadamente mediante las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs).

Desde entonces existe un debate permanente sobre cuál de los dos sistemas es el más eficiente y el que presenta más oportunidades para la sociedad. Por lo tanto, en este trabajo se pretende justificar, con datos empíricos y estadísticos, la eficiencia de ambos sistemas, bajo tres criterios: Cobertura de la fuerza laboral, Manejo de las inversiones y Costos administrativos.

Finalmente, haciendo una comparación gráfica y analítica sobre el nivel de cobertura presente en diferentes países de América Latina, también se plantean otros criterios para el conocimiento de la situación de nuestro país frente a otros.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

**PARTE I**

**Aspectos introductorios**

# INTRODUCCIÓN

*“El hombre ha estado sujeto, desde sus inicios, a riesgos e incertidumbre de toda naturaleza, y este hecho ha sido un incentivo para cada nación a organizarse con el objeto de desarrollar modelos que ayuden al ser humano a tener un respaldo frente a cualquier dificultad que se le presente, y a su vez incrementar el bienestar individual y colectivo.” (Ricardo Nugent, 1998)*

Aunque en primera instancia estos modelos nacieron con el nombre de “seguro social”, incubados en Alemania, los cuales tenían el objetivo de proteger a los trabajadores contra determinados riesgos y contingencias sociales, no entraron en seguida en el área hispanoamericana; fue más adelante que se utilizó ya el término “seguridad social” como un concepto más amplio, el cual nace con el propósito de amparar a toda la población, estructurándose para cubrir todos los riesgos y contingencias a que están sujetos los miembros de una determinada colectividad.

Por lo tanto, una definición bastante aproximada del término es el que menciona el economista inglés sir William Beveridge (1941), que nos dice que *“el término seguridad social se utiliza para indicar la seguridad de que unos ingresos reemplazarán a las ganancias cuando éstas hayan sido interrumpidas por el desempleo, la enfermedad o el accidente; proveerán para el retiro ocasionado por la edad, proveerán contra la pérdida de sostén material debido a la muerte de otra persona y harán frente a los gastos excepcionales, como los que están relacionados con el nacimiento, la muerte o el matrimonio.”*

De esta manera también nacen organizaciones encargadas de brindar apoyo para esta causa, así tenemos por ejemplo en 1919 a la Oficina Internacional del Trabajo, aprobando

convenios sobre paro, empleo de mujeres antes y después del parto, trabajo nocturno de mujeres y recomendaciones sobre paro y reciprocidad de trato de obreros extranjeros.

En el ámbito hispanoamericano vemos que Uruguay ya crea una Caja de Jubilación para trabajadores de la industria, comercio y servicios públicos, y, especialmente, se produce un hecho verdaderamente notable, que es el advenimiento, en España, del primer Seguro social obligatorio para vejez.

Hasta que en 1924, Bolivia adopta su Ley de Accidentes del Trabajo, y Chile aprueba su Ley implantando el Seguro obrero obligatorio de Enfermedad, Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte, y creando, para su desarrollo, la Caja del Seguro Obrero Obligatorio.

Así se inicia el proceso de asegurar a la población con los medios para su subsistencia, tratando de mejorar la calidad de vida y brindando la seguridad que todo ser humano tiene por derecho.

Como primera parte de esta investigación, se mencionarán las diferentes posturas que existen con respecto a la seguridad social a nivel internacional, ya sea posturas individuales de personas que aportaron a este tema, como también de organizaciones que enfocaron sus esfuerzos para hallar una forma de asegurar el bienestar del ser humano.

Luego, como segunda parte, se tratará el proceso histórico por el que pasó la seguridad social, tanto a nivel internacional como en Bolivia, y mediante el cual se dio una evolución notable hasta llegar al modelo vigente.

Por último, se realizará el análisis comparativo, en base a tres puntos: Cobertura, Gastos Administrativos y Manejo de las Inversiones; entre los dos últimos modelos implementados en nuestro país, complementando la investigación con comparaciones entre los diferentes sistemas existentes en América Latina, para desembocar en las conclusiones sobre la eficiencia de ambos sistemas.

# *CAPÍTULO I*

## *Aspectos Generales*

### 1.1 Antecedentes

#### 1.1.1 Antecedentes de la Seguridad Social

Desde las épocas más remotas tuvieron presencia en diversas colectividades humanas: la indigencia, la enfermedad y, en general, lo que ahora denominamos “riesgos y contingencias sociales”, a los que trataron de dar solución las distintas culturas, de acuerdo a sus posibilidades.

La formación de la seguridad social es el resultado de un prolongado proceso. Paúl Durand ha señalado que la formación histórica del sistema de seguridad social ha pasado por tres etapas: la primera es la que él llama los Procedimientos Indiferenciados de Garantía, que son: el ahorro individual, la mutualidad, el seguro privado, la asistencia pública y la responsabilidad; la segunda es la de los seguros sociales, y la tercera, la de la seguridad social.

#### 1.1.1.1 Seguridad Social en Europa

Los seguros sociales establecidos en Alemania constituyeron la fuente inspiradora de los seguros sociales que se implantarían a fines del siglo XIX y principios del XX, hasta la aparición de la seguridad social. En las primeras etapas del desarrollo de los seguros sociales europeos, las mujeres no tenían acceso a los derechos de la ciudadanía “política”, al tiempo que registraban escasa representación en el mercado de trabajo, donde sus salarios eran inferiores a los de los hombres. Por lo tanto, ni siquiera se las consideraba como potenciales beneficiarias de derechos sociales, salvo para prestaciones específicas para casos de pobreza, discapacidad y maternidad.

Se generaron movimientos de mujeres a fines del siglo XIX con el objetivo de que se reconozca la maternidad como una “función social” (y no puramente individual o familiar) y, por lo tanto, susceptible de ser remunerada. Iniciaron de este modo, una importante legislación social que, en líneas generales, derivó en reformas realizadas más como una “protección” (sentido paternalista) que en dirección al otorgamiento de derechos de ciudadanía. Pero las políticas más “institucionalizadas” y visibles fueron los programas de asignaciones familiares.

Así, en 1919, la Agencia Internacional del Trabajo (luego OIT) aprobó la Convención de Washington que recomendaba un permiso por maternidad de seis semanas antes y después del parto para todas las trabajadoras, y la garantía de un ingreso que sustituyera los salarios y servicios médicos gratuitos. Alemania se convirtió en el primer país que puso en práctica la Convención de Washington. En un comienzo, Inglaterra otorgó una asignación familiar sólo a partir del segundo hijo y no efectivizable en la madre, sino en la cabeza de familia. Debido a la fuerte protesta de las mujeres, se logró que la asignación se pagase a las madres. Francia aparece como el país más avanzado en la materia. En 1913 existían leyes sobre prestaciones a las familias necesitadas y subsidios familiares a cargo de las empresas por medio de fondos de compensación. Dada la alta tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo francesa, en general, las asignaciones se pagaban directamente a las mujeres. Luego de la Segunda Guerra Mundial, esta práctica fue incorporada por Suecia, Noruega y Gran Bretaña. (Bock, 1993).

Luego de la posguerra se consolidan los denominados Estados de Bienestar (EB), que se establecieron sobre la base de un acuerdo distributivo que tenía como eje la relación de trabajo, estructurado a partir de un sistema asegurador por el cual se garantizaba a determinados individuos la cobertura ante contingencias sociales (vejez, enfermedad, desempleo), y bajo la lógica de un sistema capitalista de producción, de raíz keynesiana orientado a asegurar el “pleno empleo”.

El principal objetivo del Estado de Bienestar moderno, particularmente el caso de los estados europeos de posguerra –que sirvió de referencia directa para los estados de bienestar latinoamericanos- consistió en garantizar legalmente la seguridad social, a partir

de transferencias monetarias, servicios, infraestructura física y políticas reguladoras en las áreas de salud, educación, vivienda, seguro social, protección laboral y asistencia familiar.

Tanto para el caso de los Estados de Bienestar organizados bajo el esquema de seguro social (por caso Alemania, Francia) o de seguridad social (Gran Bretaña), presentan similares supuestos con respecto al funcionamiento del sistema económico y social. En ambos casos, las redes de protección o seguridad social dependían fundamentalmente de la red de seguridad laboral, la cual se constituye mediante un complejo que abarcaba todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo (Standing 1992: 47-48).

Esta red implicaba: a) seguridad en el mercado de trabajo, mediante políticas públicas de sostenimiento de la demanda efectiva, complementadas con la absorción de empleo público (desempleo disfrazado); b) seguridad en el ingreso de trabajo, mediante políticas de salario mínimo y esquemas de seguros sociales; c) seguridad en el puesto de trabajo, mediante legislación referida a la estabilidad del contrato de trabajo, el despido, el preaviso, las licencias obligatorias; d) seguridad en las condiciones de trabajo, mediante medidas de higiene, salud, límites de las horas trabajadas y legislación de accidentes de trabajo que contemplaba la figura de culpa o dolo del empleador y permite la acción judicial para reparar el daño sufrido; e) seguridad en la representación de los intereses del trabajo, particularmente por la definición de áreas de incumbencia profesional y por la práctica de la negociación colectiva, incluyendo la organización sindical por ramas de actividad.

#### 1.1.1.2 Seguridad Social en América

En Estados Unidos el antecedente de la Seguridad Social es la *Social Security Act* de 1935, “en la que se contemplaba, mediante un sistema mixto de seguros sociales y de asistencia estatal, la protección de ancianos, ciegos, niños, discapacitados y desocupados.” En América Latina también se desarrollaron políticas sociales en las distintas áreas del bienestar, cada país con sus respectivas particularidades.

Asimismo, el trabajo no remunerado pero socialmente útil no fue considerado en absoluto y la economía se consideraba neutral en términos de género. De esta manera se



fue construyendo una dialéctica entre particularismo y universalismo, con un marcado predominio del primero sobre el segundo, que fue desvirtuando el pretendido contenido universalista de la política de seguridad social. En el contexto del mercado laboral de América Latina, esta experiencia fue más marcada. La fuente principal de deslegitimación de la seguridad social en América Latina es su segmentación y su escasa cobertura.

De este modo se comenzó a hablar de la “crisis” del EB, en tanto “procesos donde se pone en cuestión la estructura de un sistema social” (Offe, 1990:43). Esta situación de crisis desembocó también en “soluciones” o procesos de reforma de los sistemas, diferentes para los distintos modelos, tanto en el caso europeo como en el latinoamericano.

#### 1.1.2. Antecedentes de la Seguridad Social en Bolivia

En 1924, Bolivia adopta su Ley de Accidentes del Trabajo, dando comienzo de esta manera a la toma de conciencia de parte de los gobernantes para desarrollar sistemas que protejan a la sociedad. Pero es en 1935 cuando verdaderamente empieza la creciente actividad legislativa en materia de Seguridad Social hispanoamericana. Entonces puede decirse que “se despierta una conciencia social que hace vibrar a todos los países de su órbita.” (Carlos Marti Bufill, 1949 pg. 32)

Hasta que recién, en 1942, Bolivia instaura prácticamente un retiro obrero obligatorio para empresas con más de 50 trabajadores. Y comienza el año 1949 con la incorporación de Bolivia en la línea de vanguardia de la Seguridad Social con un Decreto ley de Seguro Social de 7 de enero, creando el Instituto Boliviano de Seguro Social y cubriendo los riesgos de disminución o pérdida de la capacidad de trabajo y de ganancia del trabajador por enfermedad, invalidez, muerte imputable o no al trabajo, maternidad y vejez.

Luego, en 1956 se creó la Caja Nacional de Salud, la cual brinda un seguro a los trabajadores que tienen relación obrero-patronal. Este sistema ha hecho que la población trabajadora esté protegida y cuente con una amplia gama de atención médica. Su crecimiento fue paulatino, hasta convertirse en la Caja más grande del país y contar con hospitales de tercer nivel para la atención de sus afiliados. Después de la Caja, el

Estado creó el Seguro Básico de Salud para la atención de mujeres y niños en los hospitales públicos de manera gratuita.

Ese Seguro fue reforzado, posteriormente, con el Seguro Universal Materno-Infantil, SUMI, el mismo que actualmente sigue vigente y beneficia a los niños de cero a cinco años, y a las mujeres embarazadas hasta los seis meses después del parto.

Por otro lado, tenemos el Código de Seguridad Social, que es un conjunto de Normas que tiende a proteger la Salud del Capital Humano del País (Art. 1 Código de Seguridad Social). La Seguridad Social fue definida como un instrumento Estatal específico, protector de las necesidades sociales, individuales y colectivas a cuya protección preventiva y reparadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas disponen.

Así también se estableció que el Estado tiene la obligación de defender el capital humano, protegiendo la salud de la población; asegurar la continuidad de sus medios de subsistencia y rehabilitación de las personas inutilizadas, propendiendo así mismo el mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar.

Los regímenes de Seguridad Social, se inspiraron en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

El sistema imperante en América Latina y en nuestro país fue el de reparto, que comenzó a debilitarse en la década de los 80 a causa de: 1) la disminución de los ingresos del sistema, de la cobertura de la población como consecuencia del desempleo y la expansión del trabajo informal; 2) la hiperinflación; 3) la caída de los salarios; 4) menores inversiones; 5) evasión de la deuda estatal por concepto de aportes, y; 6) carga severa del valor de las pensiones reajustadas por resoluciones judiciales y comenzó un acelerado proceso de reformas de los sistemas de pensiones de la Seguridad Social como consecuencia de nuevas condiciones y circunstancias sociales y económicas durante la llamada “década perdida” (Guillermo Aponte Reyes Ortiz, 2008).

Todos los países con ajustes coyunturales y cambios parciales en las leyes mantuvieron el sistema hasta que a partir del año 1980 se fue imponiendo un nuevo

modelo previsional, sistema de ahorros capitalizados individualmente y administrados privadamente, que reemplazan totalmente al sistema de reparto.

Es así que tenemos en primer lugar a Chile que fue pionero en 1981 en reemplazar el sistema de reparto por un sistema de capitalización individual. En la década de los noventa, ocho países reformaron su sistema de pensiones: Perú (1993), Colombia y Argentina (1994), Costa Rica (1995), Uruguay (1996), Bolivia, México y El Salvador (1997) y cuatro países más hicieron reformas después del año 2000: Costa Rica (2001), Nicaragua, Ecuador y República Dominicana (2003). (Carmelo Mesa-Lago, 2000).

Si bien el sistema de reparto en Bolivia normaba la jubilación a los 50 años para mujeres y 55 para varones, aspecto beneficioso para ellas, pues les permitía una jubilación anticipada, no fue objeto de preocupación el número de años de participación laboral ni el salario de la mujer, en promedio menor al de los hombres, provocando diferencias de género. La mayor esperanza de vida de la mujer no se tomaba en cuenta para el cálculo de la renta, aspecto que se incluyó en el nuevo sistema causándole un evidente perjuicio.

Posteriormente se dictó en Bolivia la Ley de Pensiones N° 1732 en fecha 29 de noviembre de 1996. Dicha ley establecía la creación de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), que eran entes privados y tenían bajo su cargo la administración de los aportes de los trabajadores en el Fondo de Capitalización Individual.

### 1.1.3 La Seguridad Social en el Marco Normativo Universal y Regional de Fines del Siglo XX

#### 1.1.3.1 Las normas de ámbito universal

La seguridad social es un derecho humano, y así fue reconocido por las Naciones Unidas en 1948 cuando, al adoptar la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (DUDH), consignó en su artículo 22° que: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

Entre los antecedentes de este reconocimiento, cabe mencionar a la toma de conciencia sobre las causas y consecuencias de la Segunda Guerra Mundial, que se vio reflejada tanto en la Carta del Atlántico<sup>1</sup> y el “Informe Beveridge” (1941) (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid 1989), como en la Declaración de Filadelfia y los trabajos previos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Mario Ackerman, 1994, pg. 67), que ubicaron a la seguridad social dentro de un concepto aún más amplio, según el cual los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiados a través del fisco, deberían pasar a integrar, junto al seguro social, el universo de las políticas de seguridad social. Criterio que reflejaba, en toda su dimensión, la íntima ligazón existente entre las políticas de desarrollo y las de seguridad social<sup>2</sup>.

Desde entonces, las bases fundamentales alrededor de las cuales giraron las modernas nociones de seguridad social, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo pasado, se centraron en la liberación de la necesidad como objetivo general; la *garantía de seguridad económica* a todos los miembros de la comunidad para el acceso a una vida digna; y la *amplitud de instrumentos* aplicables a este fin.

Para dar materialidad a estos propósitos, así como a los enunciados formulados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, las Naciones Unidas aprobaron en 1966 el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) donde se señaló que: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.

Por otra parte, el Convenio N° 102 de la OIT (1952), también llamado “Norma Mínima en Seguridad Social”, permitió ir configurando más cabalmente el concepto de Seguridad Social y sus objetivos. Así, éste indica que: “La Seguridad Social es la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales”.

---

<sup>1</sup> En cuyo Punto 5 hace referencia expresa a la voluntad de asegurar a todos... seguridad social y de establecer una paz que de seguridad a todos los hombres de todos los países de poder llevar una vida en la cual no exista el temor de la necesidad.

<sup>2</sup> La Seguridad Social como Derecho Humano, Documento de apoyo a la campaña de OIT sobre el tema. Anderson, Luis; Baez, Victor; Texeira, Carmo.

“La Seguridad Social tiene como objetivo proteger a todos los miembros de la sociedad frente a todas las contingencias a que se exponen a lo largo de la vida. Por ejemplo: la salud, vejez, cargas familiares, accidentes de trabajo, invalidez, muerte o desempleo, tienen que ser garantizadas obligatoriamente por el Estado, siendo éste responsable de su cumplimiento, asegurando el carácter redistributivo de la riqueza con justicia social”.

El Convenio 102° de la OIT reconoce como principios básicos de la seguridad social a la solidaridad, la universalidad, la integralidad, subsidiariedad, y participación de los asegurados; y abarca dentro de ella nueve ramas principales. A saber:

- la asistencia médica;
- las prestaciones monetarias de enfermedad;
- las prestaciones de desempleo;
- las prestaciones de vejez;
- las prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales;
- las prestaciones familiares;
- las prestaciones de maternidad;
- las prestaciones de invalidez, y
- las prestaciones de sobrevivientes.

Y aunque no existe una definición unánimemente aceptada respecto a los alcances de la seguridad social, sobre la base de la enumeración de contingencias contenidas en el Convenio 102° de la OIT y los instrumentos contemplados entre sus antecedentes, particularmente la Recomendación 67° sobre la Seguridad de los medios de vida (1944), la seguridad social puede ser descrita como:

*“La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de la enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez o muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”* (OIT, Introducción a la Seguridad Social, Ginebra 1984)

### 1.1.3.2 Las normas de ámbito regional

Las normas referidas al derecho a la seguridad social han sido también delimitadas en nuestro ámbito regional. Así, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) ha señalado que: “El hombre, por el sólo hecho de su condición, tiene el derecho de Seguridad Social, concebido como la cobertura integral de sus contingencias y la garantía de los medios para el desarrollo pleno de su personalidad y su integración permanente en la comunidad”.

El Art. XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)<sup>3</sup>, adoptada en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), señala que: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que lo proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”.

En materia específica de seguridad social los países de la Comunidad Andina se dotaron de un instrumento específico que es el Instrumento Andino de Seguridad Social o Decisión N° 113, el mismo que ha sido reglamentado posteriormente por la Decisión N° 148.

El Instrumento Andino de Seguridad Social (Decisión 113) fue adoptado en Lima en el marco del XVII período extraordinario de sesiones de la Comunidad Andina llevado a cabo el mes de febrero de 1977. El artículo 2° de esta Decisión refiere que su aplicación se extenderá a las legislaciones de los países miembros en los siguientes ámbitos de la seguridad social:

- a) Enfermedad y maternidad;
- b) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y,
- c) Invalidez, vejez, muerte y auxilio funerario.

---

<sup>3</sup> Adoptada en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1948 en Bogotá. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que es previa a la Declaración Universal, efectúa un amplio reconocimiento de los derechos esenciales del hombre y la necesaria generación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente. Reconoce los derechos de asociación y libertad sindical; al trabajo en condiciones dignas; a una remuneración que asegure a toda persona un nivel de vida conveniente; al descanso y a la orientación vocacional; así como –en lo que respecta a la seguridad social– el derecho a la protección contra la desocupación y la vejez.

Los artículos 3° y 4° de la misma señalan, a su turno, que sus disposiciones son aplicables a las personas, los miembros de sus familias y los sobrevivientes que estén protegidos por la legislación de seguridad social de cada uno de los países miembros; y que todo País Miembro está obligado a conceder a las personas de los otros Países Miembros, igual trato que a los nacionales en todas las contingencias antes indicadas. Lamentablemente, no solo estos artículos no se llevan a cabo al pie de la letra, sino que los organismos encargados están paralizados.

BIBLIOTECA DE ECONOMÍA

## *CAPÍTULO II*

### *Diseño de la Investigación*

#### 2.1 Planteamiento del Problema de Investigación

La economía boliviana, tras haber atravesado una severa y aguda crisis durante la década de 1980, y con el propósito de estabilizarla, se formularon un conjunto de reformas estructurales para encaminarla a su recuperación.

Una de estas reformas fue la del sistema de pensiones, implementada primeramente con éxito en Chile, que sustituyó el Sistema de Reparto de administración pública por el Sistema de Capitalización Individual de administración privada. En Bolivia se dio paso a la creación de dos Administradoras de Fondos de Pensiones debido al no muy alto número de población económicamente activa en comparación con otros países de América Latina que adoptaron este sistema.

Durante el periodo en el cual estuvo vigente el Sistema de Reparto se pudo evidenciar la baja cobertura que prestaba este sistema y con algunos riesgos de mala administración de parte del Estado, por lo que en 1997 se promulgó la Ley N° 1732 que modificó radicalmente la situación de los trabajadores mejorando la cobertura.

Aún en un nivel no muy óptimo, el nuevo sistema mostraba una importante ventaja, la existencia de dos administradoras que competirían por un mayor número de beneficiarios, por lo tanto, en este sentido, tienen la presión de ofrecer mejores servicios y un mejoramiento continuo tanto de la administración como de las inversiones que se hagan con las cotizaciones de los contribuyentes.

Entonces podríamos decir que, el sistema de seguridad social en Bolivia es un tema de debate permanente, ya que existe el dilema de la implantación de un sistema público o un sistema privado, pero con particularidades decisivas, ya que en el pasado, dichos



esquemas resultaron incompletos, con cobertura social insuficiente (fundamentalmente ocupacional) y desarticulados frente a lo que podría considerarse un verdadero sistema general o universal.

## 2.2 Delimitación

### 2.2.1 Delimitación Espacial

Es importante mencionar que el presente trabajo de investigación no implica un estudio, descripción y análisis pormenorizado y exhaustivo de la totalidad de los factores que determinan la eficiencia de los dos sistemas de pensiones. Más por el contrario, el documento solamente se basa y toma en cuenta el análisis de aquellos elementos y componentes que se tornan relevantes para alcanzar el cumplimiento de los objetivos.

Por lo tanto, el espacio para llevar a cabo la investigación afecta directamente al desempeño de la economía en su conjunto, el desarrollo de la investigación es abordado y aplicado al ámbito agregado de la economía boliviana.

### 2.2.2 Delimitación Temporal

Tal como ya se mencionó anteriormente, el país llevó adelante un conjunto de reformas estructurales de carácter económico, denominados de primera y segunda generación y estas fueron implementadas en periodos distintos y circunstancias diferentes.

Como es de total conocimiento, las reformas económicas denominadas de segunda generación fueron implementadas a partir del año 1993 a 1997 (durante el gobierno del Lic. Gonzalo Sánchez de Lozada), con el objeto de buscar y encaminar al país por la senda del crecimiento sostenido.

Entre estas reformas, la que atañe a la investigación es la reforma del sistema de pensiones llevada a cabo en 1997. Por lo tanto, el estudio está dividido en dos periodos de tiempo: el primero, anterior al año 1997 en el cual estuvo vigente el Sistema de Reparto; y el segundo, posterior al año 1997, con el Sistema de Capitalización Individual.

## 2.3 Objetivos

### 2.3.1 Objetivo General

El objetivo general de la presente investigación es justificar, con fundamentos sólidos, cuál es el sistema que más se adecúa a las exigencias de la población, en términos de eficiencia. Esto se pretende lograr a través de la comparación de ambos sistemas evaluando su desempeño a lo largo del período en los cuales estuvieron vigentes.

### 2.3.2 Objetivos Específicos

Entre estos objetivos específicos, los cuales ayudarán a conseguir el objetivo general, se encuentran:

- Comparar la cobertura de la fuerza laboral entre ambos sistemas
- Cuantificar los costos administrativos
- Analizar el desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera
- Comparar el rendimiento real de la inversión

Estos aspectos permitirán, en su conjunto, dar una respuesta aproximada sobre lo que se pretende en el objetivo general.

## 2.4 Justificación de la investigación

Debido a que el hombre tiene derecho a gozar de una vida digna y del fruto de su trabajo, a pesar de las diferentes contingencias que se le puedan presentar, la seguridad social trata de reducir el factor de incertidumbre y riesgo de que el individuo deje de percibir el sustento económico, es por eso que el estudio y el mejoramiento del sistema de pensiones es de vital importancia, porque de esta forma podemos prevenir de alguna manera la pobreza en los ancianos y, en muchos casos, del resto de la población.

## 2.5 Planteamiento de la Hipótesis

Como se ha visto en párrafos anteriores, los sistemas de seguridad social en Bolivia, ya sea el Sistema de Reparto de administración pública, como el Sistema de Capitalización Individual de administración privada, han presentado diversas falencias, cada una de ellas en diferentes aspectos.

Primordialmente se puede observar que, en primer lugar la cobertura ha sido insuficiente para abarcar la totalidad de mano de obra presente en el mercado laboral de nuestro país, seguido del poco o ningún beneficio absoluto que reciben las personas económicamente activas vinculadas a la creciente economía informal en Bolivia; como también se puede mencionar, y entre otras cosas, la falta de equidad que merecerían las personas adulto-mayores con respecto a las pensiones.

Entonces, bajo este contexto, la hipótesis central es:

- Tanto el Sistema de Reparto de administración pública, como el Sistema de Capitalización Individual de administración privada, se adecúan a una sociedad como la boliviana, pero la administración privada es más eficiente.

## 2.6 Metodología de la Investigación

### 2.6.1 Tipo de estudio

El documento de investigación estará basado en un tipo de estudio *descriptivo*, cuya característica principal se ocupa de la descripción de los diferentes elementos que constituye el tema.

El estudio descriptivo identificará las características principales respecto a la eficiencia de cada uno de los sistemas de pensiones, en cuestión al grado de cobertura, el manejo de las inversiones y los gastos administrativos, componentes que, a grandes rasgos, permitirán formar un criterio sobre cómo es administrado el sistema de pensiones de manera individual.

De igual manera la investigación se basará en un tipo de estudio *comparativo*, el cual se orienta al análisis de las variables propuestas y la comparación de las mismas entre el Sistema de Reparto y el vigente Sistema de Capitalización Individual.

### 2.6.2 Método de Investigación

La presente investigación tiene el propósito de ser descriptivo-explicativo, pues se pretende mencionar el funcionamiento tanto del sistema de seguridad social público como el privado, con sus respectivas particularidades, sus aspectos positivos como los negativos.

Pero principalmente, el trabajo que se realizará tendrá un carácter eminentemente NO EXPERIMENTAL ya que no se desea alterar o manipular deliberadamente las variables que intervienen en la investigación.

Los métodos de investigación que servirán de instrumento para este trabajo son: inducción, deducción, análisis y síntesis.

La inducción es el método de obtención de conocimientos que conduce de lo particular a lo general, de los hechos a las causas y al descubrimiento de leyes. Por otro lado, tenemos la deducción que es el razonamiento mental que conduce de lo general a lo particular.

El análisis es la separación material o mental del objeto de investigación en sus partes integrantes con el propósito de descubrir los elementos esenciales que lo conforman. Este análisis mental o lógico se aplica en aquellas investigaciones donde resulta imposible desarticular el objeto o fenómeno que se estudia, fundamentalmente durante la investigación de los organismos vivos y en los procesos sociales. Por ejemplo, como se puede aplicar perfectamente a la presente investigación, para comprender los complejos y contradictorios fenómenos de la vida social no es posible separar materialmente a la sociedad, ni a los grupos sociales que la conforman, para ello, es necesaria la aplicación del análisis lógico de las estructuras, propiedades, relaciones y procesos esenciales que condicionan y determinan su desarrollo histórico.

La síntesis consiste en la integración material o mental de los elementos o nexos esenciales de los objetos, con el objetivo de fijar las cualidades y rasgos principales inherentes al objeto.

### 2.6.3 Fuentes de Información

La información constituye la materia prima por la cual se puede llegar a *describir* y *comparar* los hechos y fenómenos planteados en la investigación.

La principal fuente de información a la que se recurrirá para llevar a cabo el desarrollo de la investigación, es el uso de *fuentes secundarias*, que se resume en información que es obtenida, recopilada y transcrita por personas que han recibido dicha información a través de otras fuentes.

Estas consisten en el uso de:

- Textos
- Revistas
- Papers
- Dossiers
- Páginas web

TECA < ECONOMIA

PARTE II

Marco Teórico

# *CAPÍTULO III*

## *Marco Teórico*

### 3.1 Precisiones conceptuales sobre Seguridad Social

El término Seguridad Social se ha utilizado, por lo general, para referirse a esquemas formales que cubren las contingencias básicas que estableció la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1952, en la Convención N° 102 para la Seguridad Social (Estándares Mínimos), que comprenden: cuidados de la salud, incapacidad laboral por enfermedad, discapacidad adquirida por el trabajo, desempleo, maternidad, manutención de los hijos, invalidez, edad avanzada, y muerte del sostén del hogar. El acceso a estas formas de seguridad social puede darse a través de una combinación de aportes de los propios trabajadores, los empleadores y los gobiernos.

Este concepto de seguridad social, incluye los siguientes programas:

- 1) Seguros sociales: i) pensiones de vejez (denominadas jubilación o retiro), invalidez y muerte o sobrevivientes; ii) atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); iii) atención médico-hospitalaria y transferencias monetarias por maternidad o enfermedad común; iv) prestaciones monetarias o indemnización por desempleo.
- 2) Asignaciones o subsidios familiares.
- 3) Asistencia social; que comprende pensiones no contributivas o atención médico hospitalaria gratuita para personas carentes de recursos.
- 4) Sistemas nacionales de salud, en su mayoría administrados por los ministerios de salud nacionales.

Generalmente se distingue entre *seguro social*, que cuenta con aportes de los beneficiarios y de los empleados y/o el Estado, y *asistencia social*, que no tiene el principio del seguro –es decir, los gobiernos deciden que ciertos grupos de ciudadanos/as necesitan asistencia, y que el gobierno debe pagar por ésta, mediante diversos mecanismos de tributación.

Una distinción adicional es que la seguridad social habitualmente se refiere a formas colectivas de previsión; sin embargo, resulta útil incluir también bajo el título de “Seguridad Social” en el sentido genérico, a aquellas personas que se encargan ellas mismas de cubrir sus propios riesgos: ahorros privados para la jubilación, por ejemplo, o pólizas de seguro de vida.

### 3.2 Teoría de la Seguridad Social

Después de la Segunda Guerra Mundial, el tema de los derechos humanos ha sido ampliamente considerado, no sólo dentro de los círculos académicos, sino que incluso cobran cada vez mayor importancia dentro de la política. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 tiene un enfoque individualista bien conocido. Sin embargo, los llamados derechos humanos de segunda generación forman parte del derecho positivo, a través de la Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Actualmente, frente a un mundo en rápido proceso de globalización económica para unos o de homogeneización cultural y centralización política para otros, el tema de los derechos humanos, junto con el de la democracia, adquiere especial importancia. Por ejemplo, en el proceso de integración de Europa, la Democracia y los Derechos Humanos han sido considerados como instrumentos fundamentales y bases comunes. (Ernesto Murro, 2003)

Es importante recordar que el desarrollo de los derechos humanos económicos y sociales en las sociedades occidentales se ha hecho con el fin de promover la justicia social y al mismo tiempo evitar las rebeliones armadas. Fue precisamente en Alemania donde las primeras leyes de seguridad social fueron promulgadas. La legislación de



Bismarck de 1883-1889 en concreto fue aprobada porque favorecía los objetivos políticos de ese momento, a pesar de que el proceso de industrialización no estaba muy avanzado.

De acuerdo con Ernesto Garzón Valdés los derechos económicos implican obligaciones positivas para el Estado, en el sentido de que este último tiene que realizar una conducta positiva, tiene que hacer algo y no solamente abstenerse de ciertos actos y ser un mero vigilante. A su vez, los derechos positivos según Alexy, pueden clasificarse en derechos a la protección, derechos a la participación y derechos a beneficios concretos. El primer tipo se refiere a la protección del individuo contra o frente a posibles abusos de otro individuo. El segundo tipo se refiere a la organización y procedimientos, mientras que el tercero a beneficios concretos, como bienes y servicios.

Una de las funciones del Estado es la de redistribución de la riqueza. Pero, por un lado, el Estado tiene cada vez una mayor carga de control y dirección, mientras que progresivamente disminuye su capacidad de control y dirección efectivas. Una posible explicación a este fenómeno es el proceso de burocratización y la consecuente ineficiencia. Pero otra alternativa es entenderlo como consecuencia del proceso de globalización de la economía, que provoca que las agencias y centros financieros internacionales tengan cada vez mayor control sobre las decisiones de los gobiernos nacionales.

La plena vigencia de los derechos económicos exige resultados concretos, en cuanto a la satisfacción de necesidades básicas, pero no exige o determina el procedimiento a seguir para alcanzarlos. Así, la asignación y administración de recursos es el instrumento para alcanzar dichos resultados, pero al mismo tiempo son funciones que actualiza el Estado a través de políticas públicas.

La Oficina Internacional del Trabajo (OIT: “Introducción a la Seguridad Social”, 1984), define la *Seguridad Social* como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían en la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

La seguridad social representa, por lo tanto, uno de los mecanismos más efectivos ideados para asegurar el goce de los derechos económicos en las sociedades occidentales. Anteriormente, las respuestas a las necesidades básicas, que encontramos detrás de los derechos económicos, son la asistencia y la caridad. La seguridad social responde a un esquema de solidaridad horizontal, ya que presupone la cooperación entre una sociedad más igualitaria o en la que los individuos tienen situaciones de oportunidad poco distantes una de la otra. En cambio, la asistencia social responde a un esquema de solidaridad vertical, ya que implica una cooperación del que tiene mayores oportunidades y recursos con el que tiene pocas o ninguna oportunidad y recursos, es decir, que implica una sociedad poco igualitaria.

La política neoliberal, mediante una reducción del Estado Social, reduce el ámbito de la seguridad social y ensancha el de la asistencia social. Una diferencia entre la seguridad social y la asistencia es el criterio de asignación de recursos. En la asistencia, la asignación es a quien no tiene recursos y se financia con gasto público general. En la seguridad social, la asignación es por derecho, sin importar los recursos y se financia con cuotas de seguridad social e impuestos.

La literatura sobre seguridad social generalmente coincide en fijar como objetivos centrales de los mismos: prevenir la pobreza en la tercera edad y garantizar un determinado nivel de consumo a lo largo de la vida de una persona, ya sea a través de la administración de las contribuciones (esquema contributivo) o a través de la redistribución de la riqueza (esquema no contributivo). Además de éstos, existen otros objetivos o aspectos secundarios que deben abordarse al diseñar los sistemas de pensiones, tales como sus efectos en el ahorro nacional, la acumulación de capital, impactos en el mercado laboral o la situación fiscal. La importancia relativa de cada uno de estos elementos (que incluyen el rol del Estado en el diseño, la implementación y la gestión de los sistemas) varía de acuerdo con la postura filosófica y política de los diversos autores.

Si bien, en general, hay acuerdo en cuanto al objetivo global, existen divergencias con relación a los medios que se utilizan para alcanzarlo. Los debates se concentran en tres aspectos principales, sobre los cuales, analistas y políticos no siempre coinciden. En

primer lugar, existen algunas diferencias relacionadas con los vínculos entre los sistemas de pensiones y el mercado laboral; una cuestión que define quién tiene el derecho de recibir beneficios como principio general. La segunda área de debate se refiere al origen de los recursos financieros del sistema, donde algunos son partidarios de la idea de exigir contribuciones de los futuros beneficiarios (por consiguiente, creando un sistema “contributivo”) y otros proponen mantener un sistema abierto a todos los individuos, por lo tanto, “no contributivo”. El tercer aspecto en discusión hace referencia al rol del Estado, en su carácter de facilitador, regulador o proveedor. Si bien existen otros debates (el más notorio plantea si los sistemas de pensiones contributivos deberían contar con fondos propios acumulados –“capitalizados”- o con un esquema de transferencias intergeneracionales –“de reparto”), en general se remiten a problemas de segundo nivel, dado que no afectan los principios fundamentales de los sistemas, sino su forma de implementación.

Por lo general, los partidarios de los sistemas de pensiones como mecanismos reguladores de ingresos laborales prefieren los esquemas contributivos, por su relativa simplicidad para vincular los beneficios a ingresos previos mediante contribuciones. De este modo, los trabajadores activos aportarían parte de sus salarios al sistema y luego recibirían un beneficio proporcional a los aportes y salarios anteriores. El efecto regulador puede lograrse a través de distintos esquemas, que incluyen sistemas financiados con fondos propios o capitalizados (donde los trabajadores ahorran para financiar sus futuros beneficios) o sistemas financiados con transferencias intergeneracionales o “de reparto” (donde los trabajadores actuales financian a los jubilados actuales), así como también, sistemas individuales (donde cada trabajador se autofinancia) o sistemas colectivos (donde un grupo de trabajadores se financian entre sí).

Si bien los especialistas coinciden en la necesidad de garantizar los ingresos para los adultos mayores, hay importantes diferencias en cuanto al rol que debería desempeñar el Estado en estos sistemas, sea como regulador, facilitador o proveedor. La literatura es muy abierta y controvertida en esta cuestión. Una de las posturas sugiere que el Estado debería limitar su rol a la regulación de los mercados financieros y de seguros, que podrían proporcionar las herramientas financieras necesarias para la mayoría de los

individuos que intentan garantizar un determinado nivel de consumo a lo largo de sus vidas, permitiéndoles ejercitar sus propias decisiones con respecto a la estrategia para conseguirlo. Regulando adecuadamente los mercados, el Estado permitiría que los trabajadores ahorren de acuerdo con sus preferencias durante sus años de actividad y luego gasten estos fondos una vez que se jubilen, ya sea a través de planes de ahorro regulares o mediante sistemas de pensiones. Un segundo enfoque propone un rol más proactivo para el Estado, principalmente porque los incentivos del mercado pueden no estar totalmente alineados con el interés social. Por consiguiente, los gobiernos podrían promover ahorros individuales, ofreciendo incentivos para las cuentas de ahorro. Finalmente, un tercer enfoque considera que estas medidas no son suficientes para resolver problemas tales como la asimetría en la información, la miopía y la incertidumbre, y que en consecuencia el Estado debe intervenir activamente proporcionando apoyo económico mediante la administración de un sistema de pensiones, con participación obligatoria.

Un tema, también muy discutido en el mundo y en el cual se profundizará más adelante, es sobre los sistemas “públicos” y “privados” de pensiones de seguridad social (OIT 2000), pero estos términos son vagos y frecuentemente tienen una carga ideológica, por lo cual es importante precisar su significado. Las cuatro características esenciales de ambos sistemas aparecen en el siguiente cuadro: contribución, prestación, régimen financiero y administración.

Como se muestra en el Cuadro 1, el sistema público tiene las características siguientes: 1) contribución no definida (tiende a aumentar a largo plazo); 2) prestación definida (determinada por la ley, la cual fija una pensión mínima y una máxima, especifica la fórmula de calcular la pensión, etc.); 3) régimen financiero de reparto o de capitalización parcial colectiva (CPC); y 4) administración pública.

En el mismo cuadro se observan las características del sistema privado que son las siguientes: 1) contribución definida (fija en el largo plazo); 2) prestación no definida (incierto, basada en lo que se acumule en la cuenta individual del asegurado, lo cual dependerá de su salario, el monto y densidad de su contribución, y el rendimiento de la inversión, a más de factores macroeconómicos); 3) régimen financiero de capitalización

plena e individual (CPI); y 4) administración privada, aunque puede ser también múltiple (pública, privada y mixta).

**CUADRO N° 1**  
**Características de los sistemas de pensiones de seguridad social públicos y privados**

Características	Sistemas	
	“Públicos”	“Privados”
Contribución	No definida	Definida
Prestación	Definida	No definida
Régimen financiero	Reparto o capitalización parcial colectiva (CPC)	Capitalización plena e individual (CPD)
Administración	Pública	Privada o múltiple

Fuente: Carmelo Mesa-Lago. La Reforma de Pensiones en América Latina, 2004

Finalmente, otro aspecto muy importante en el tema es sobre el papel que desempeña el Estado, hecho que está ligado al concepto de *Estado de bienestar* que se define como aquella forma de organización del poder político en la comunidad que comporta una responsabilidad de los poderes públicos en orden a asegurar una protección social y bienestar básico para sus ciudadanos. En este modelo se articulan diferentes proveedores de bienestar (Estado, mercado y familia). Y, de acuerdo a las formas de su articulación puede definirse la concepción residual, donde el bienestar social constituye una función marginal, sintetizada en la lucha contra la pobreza, frente a la concepción institucional, donde el Estado es el principal agente de provisión de bienestar, con la colaboración del mercado y la familia. En definitiva, en esta segunda concepción es el Estado quien debe asumir la garantía del bienestar. El objetivo es la igualdad y no simplemente la lucha contra la pobreza.

Para el neoliberalismo se entiende que cualquier acción del Estado genera distorsiones en la economía, las cuales impiden el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado, lo que deriva en un alejamiento de la eficiente asignación de recursos. En esta visión

extrema el Estado debería limitarse a sus funciones básicas de proveer justicia y seguridad (interna y externa) a los ciudadanos.

Desde una visión progresista, se parte de la concepción de que el libre desarrollo del mercado genera, por la propia lógica inherente a la acumulación del capital, una creciente concentración y centralización de la riqueza. La hipótesis de mercados de competencia perfecta, en la que se sustenta las conclusiones de las visiones anteriores, no se corresponde con la realidad, siendo una de sus consecuencias, en el plano social, la exclusión de una proporción importante de la población de los beneficios que el avance tecnológico podría potencialmente generar para el conjunto de la sociedad.

Por lo tanto, nos encontramos nuevamente en la disyuntiva de si el Estado debería ser partícipe directo en la asignación de recursos, y más concretamente en el tema, debería ser el protagonista en la administración del sistema de seguridad social; o, por el otro lado, designar dicha tarea al ámbito privado para sólo ser un regulador.

### 3.3 Métodos de financiamiento de la Seguridad Social

De manera general, el criterio que deben seguir los países para la elección del modo de financiamiento junto con la estructura de beneficios de los sistemas de seguridad social, sea éste un régimen de reparto o de capitalización individual, debe centrarse en conocer los efectos económicos que creen incentivos al trabajo, al ahorro y al retiro. Cualquier régimen debe pretender lograr objetivos directos e indirectos en su funcionamiento. (C. Wallich 1983, p.6)

Los objetivos directos son:

- La colaboración por desempleo y disminución de los ingresos, función principal del sistema de pensiones que asegura la continuidad del consumo al individuo.
- Redistribución de la renta y el mantenimiento de la misma; es importante asegurar el pago de la renta a futuro a los cotizantes activos como reconocimiento al aporte realizado, donde no solamente se de un ahorro de derechos sino de recursos que permiten guardar relación entre el esfuerzo de cotizar y el beneficio de recibir una prestación.

El objetivo indirecto es:

- La movilización del ahorro a través del Sistema de Pensiones; por el efecto que puede ocasionar en la economía es tal vez el más importante para los países menos desarrollados. El excedente generado puede dotar de una adición a la economía y la confianza en los fondos del sistema pueden dar certeza a la dinámica popular. El manejo activo de los fondos de pensiones puede contribuir en ampliar el mercado de capitales nacional, proveer de seguridad gubernamental y no sólo en inversiones permitidas sino ser una fuente de préstamos como un canal de desarrollo.

### 3.3.1 Sistema de Reparto Simple

El Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) tiene por objeto mantener el equilibrio financiero entre los aportes y las prestaciones por periodos, por lo que se convierte en una relación ingreso-gasto directa. El método empleado consiste en la elaboración de presupuestos “técnico financieros” que se utilizan en las instituciones gestoras.

Se adopta un SRBD sin tomar en cuenta a quienes ya están retirados cuando empieza a establecerse y espera que la primera generación de afiliados tenga todo pagado para retirarse, es decir, los beneficios son altos en un medio tiempo para los contribuyentes y mientras la población cotizante vaya creciendo, se podrá mantener en equilibrio. Pero si el sistema entra en una falencia de recursos y no puede generar reservas deberá usar las contribuciones de la generación presente de trabajadores para pagar el beneficio de los retirados. La estructura de edad de la población determina la carga de la generación retirada, y a este hecho se le da el nombre de “contrato intergeneracional”.

El régimen de reparto implica que el dinero que se recibe por el pago de las cotizaciones en un determinado periodo se destina a pagar pensiones, cada contribuyente acumula o capitaliza derechos y no recursos. Como el asegurado cuenta con que sus contribuciones le serán devueltas por medio de pensiones, asegurándole un ingreso que no necesariamente esté relacionado con los aportes que haya realizado, no existe un incentivo por incrementar su ahorro. Por lo tanto, disminuye la tasa de ahorro, al garantizar su ingreso.

El régimen financiero de reparto establece el servicio de aportaciones de tres agentes, que en el caso boliviano era de la siguiente manera: 7,5% empleadores, 3,5% trabajadores y 1,5% Estado.

### 3.3.1.1 Características del Sistema de Reparto de Beneficio Definido

Según el profesor Jean Jacques Dupeyroux las características más importantes de este sistema son:

1. Independencia de la cotización con la pensión que se recibe. Se evidencia claramente que no existe una relación directa entre aporte y beneficio en la realidad.
2. El SRBD depende fundamentalmente del sector interesado (cotizante) aunque no cuenta con una participación directa en la toma de decisiones en el manejo de los recursos.
3. El sistema depende de la acción del Estado con un rol protagónico. En función de que se hace responsable en el manejo y organización del sistema.
4. No tiene fin de lucro, ya que los activos financian a los pasivos. Sin ser una prioridad el ahorro para la creación de reservas que aseguren su función a futuro.
5. Son organismos públicos pero descentralizados, se manejan bajo la tuición de un ente coordinador pero cada uno tiene autonomía de funcionamiento.
6. Se da la capitalización colectiva, es decir que los organismos administrativos de los fondos de pensiones capitalizan los excedentes en conjunto, por lo tanto los bienes pertenecen al organismo de previsión y no al cotizante.

### 3.3.2 Sistema de Capitalización Individual

Esta modalidad de financiamiento implica la acumulación y contabilización de recursos en una cuenta individual durante el tiempo que la persona sea cotizante activo. Producto de la contribución más los intereses que de ellos se obtuvieron, se establece el pago de sus pensiones.

La capitalización individual es un modelo que consiste en el manejo de los recursos por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs), con reglas claras sobre dónde,



cómo y en qué invierten a través de los límites de inversión por instrumento emisor, instrumentos autorizados. Con mecanismos de supervisión y control que permitan un seguimiento directo y permanente. Se determina que las AFPs aporten capital para tener derecho a administrar cada una de las aportaciones traducidas en una ley pueden contribuir o no al aumento de las rentas futuras.

En la capitalización individual el aporte es un pago corriente de la población económicamente activa, que está acumulando en su vida de trabajo en un fondo confiable para que luego sus pensiones le sean pagadas. (C. Wallich 1983, p.8)

Se evidencia que bajo este sistema, quienes más aportan más beneficios percibirán, se puede asimilar este caso al de un seguro privado. La ventaja de este sistema radica en que el monto de la pensión guarda estricta relación entre esfuerzo y beneficio.

#### 3.3.2.1 Características del Sistema de Capitalización Individual

Según el profesor Jean Dupeyroux son las siguientes:

1. El régimen parte de la base que es el propio aportante quien hace su propia previsión, su ahorro es su pensión futura. Se evidencia una relación directa entre esfuerzo y beneficio.
2. El sistema depende de la capacidad de ahorro de la persona vinculado a las técnicas del seguro. El beneficio es explicado por la tasa de las aportaciones, donde el problema estructural del empleo debe permitir al individuo tener capacidad de ahorro.
3. El organismo previsional puede ser estatal o privado pero debe tener la forma de una Sociedad Administrativa de un fondo formado por el ahorro individual. El cotizante debe tener la información de la manera en que es manejado su ahorro.
4. El fondo de pensiones pertenece al cotizante, la institución es una mera administradora de recursos. Las decisiones deben ir dirigidas siempre en beneficio del individuo y precautelando el pago de su renta a futuro.
5. El rol del Estado es subsidiario en pagar pensiones mínimas garantizadas y en controlar el sistema. Las leyes y reglamentos deben ser ejecutados imparcialmente, se debe evitar la injerencia política en la toma de decisiones.

6. El sistema depende de la forma como se administra los Fondos de Pensiones. Se debe dar la mayor transparencia en el manejo de los recursos y mantener informado al cotizante.
7. Implica que el trabajador pase a ser un inversionista. Debe asumir un rol protagónico para controlar y asegurar su beneficio futuro.

En el sistema de capitalización individual existen básicamente dos modalidades de retiro:

- a) *La renta vitalicia*; esta modalidad asegura una renta fija que el afiliado o sus derechohabientes pueden contratar con una entidad aseguradora. En dicho caso el afiliado cede el derecho de propiedad de su cuenta individual a la compañía de seguros, la cual le otorga una renta vitalicia calculada en base a las expectativas de vida del afiliado y su grupo familiar.
- b) *La mensualidad vitalicia variable*; está basada sobre un fondo de inversión que genera la mensualidad para el afiliado o sus derechohabientes, manteniendo la propiedad de los montos ahorrados en su cuenta individual. Cuando existe el capital suficiente, el afiliado retira mensualmente de la empresa contratada un monto variable en el tiempo. Se considera la rentabilidad de las inversiones que se realizan con el fondo y la mortalidad del grupo de pensionados, para determinar los montos de renta.

### 3.4 Principios de la Seguridad Social

#### *3.4.1 Principio de Universalidad*

Todas las personas deben participar de los beneficios del sistema de seguridad social. Con este enunciado se superan las limitaciones propias de los seguros sociales que nacieron con un carácter clasista, como un sistema de protección exclusivo, en función de los trabajadores asalariados. La función de la seguridad social es proteger al ser humano como tal, dentro de una determinada colectividad social, sin importar a qué dedique su existencia.

El acceso a la protección deja de ser un derecho para unos y una concesión graciosa para otros, y se constituye en un derecho subjetivo público. El acceso a la seguridad social es un derecho humano, es un derecho inherente al ser humano por el solo hecho de serlo. Además, en tanto está reconocido por el derecho positivo, se califica, desde el punto de vista técnico jurídico, como un derecho fundamental de rango constitucional.

#### *3.4.2 Principio de Solidaridad*

Este principio viene a ser la otra cara del principio de universalidad. Si con el principio de universalidad se pretende la protección a toda la población, es decir, se conceden derechos derivados de la seguridad social a todos los pobladores, con el principio de solidaridad se enuncia que toda la población, en la medida de sus posibilidades, debe contribuir económicamente al financiamiento de aquella protección.

En la práctica, la solidaridad se manifiesta como el sacrificio de los jóvenes respecto de los ancianos, de los sanos frente a los enfermos, de los ocupados ante quienes carecen de empleo, de quienes continúan viviendo ante los familiares de los fallecidos, de quienes no tienen carga familiar frente a los que sí la tienen, etc.

#### *3.4.3 Principio de Unidad*

De acuerdo con este principio, el sistema de seguridad social como un todo, debe funcionar con criterios congruentes y coordinados, y otorgar prestaciones o beneficios similares para los diferentes colectivos que se protegen.

Este principio se ha confundido muchas veces con la exigencia de centralización en una sola entidad de todo el sistema de seguridad social. Lo que se enfatiza con este principio es que debe existir una congruencia en la gestión de las diferentes entidades que participan en la administración del sistema de seguridad social, y en los beneficios otorgados por ellas, de modo que la multiplicidad de instituciones no quiebre el principio de igualdad.

#### *3.4.4 Principio de Igualdad*

El principio de igualdad es un principio general de derecho y como tal es aplicable al campo de la seguridad social. De acuerdo con este principio, se debe dar el mismo trato a todas las personas que se encuentran en la misma situación, y a la inversa, debe darse un trato distinto y adecuado a cada circunstancia a las personas que se encuentren en situaciones distintas.

Posiblemente es éste uno de los principios que menos se cumple particularmente por la tendencia de igualar sin considerar las diferencias. Se echa de menos, en los sistemas de seguridad social, una adecuada distinción de diferentes situaciones concretas tanto en lo que hace a los beneficios derivados de la seguridad social como a las obligaciones frente a ella. Es decir, ya los sistemas en sí mismos tienen la tendencia a establecer criterios de igualdad frente a situaciones distintas y además esa tendencia se ve reforzada por la actitud de los órganos jurisdiccionales de interpretar de forma favorable a igualar, pese a estar en presencia de situaciones distintas.

#### *3.4.5 Principio de Participación Social*

En un sentido muy genérico y amplio podría pensarse que dentro de este principio se engloban los principios de universalidad, y de solidaridad, en tanto que, de acuerdo con el principio de universalidad, se plantea la participación de la población en los beneficios de la seguridad social, y con el de solidaridad se plantea la participación de la población en el financiamiento de la seguridad social.

No obstante, cuando se habla de participación social se hace en una forma más restringida y separada de aquellos principios, pues con ella se hace relación a que los diferentes colectivos protegidos deben estar representados en la dirección de las entidades que administran los diferentes programas de seguridad social y que, además, deben tener participación en el diseño del sistema y de los cambios que se puedan dar en general, y en particular en el perfil de beneficios.

#### *3.4.6 Principio de Integralidad*

De acuerdo con este principio, las prestaciones de la seguridad social del sistema deben ser acordes con las necesidades de los colectivos que se pretende proteger. Las prestaciones de la seguridad social no deben quedarse en la protección de los riesgos clásicos (invalidez, vejez, muerte, enfermedad y maternidad), sino que debe tener un crecimiento constante tendiente a detectar las diferentes necesidades sociales para acudir a su protección.

Para satisfacer las diferentes necesidades, de acuerdo con cada uno de los sectores protegidos, deben establecerse beneficios adecuados a las diferentes circunstancias.

#### *3.4.7 Principio de Inmediatez*

De acuerdo con este principio, los beneficios de la seguridad social deben llegar en forma oportuna al beneficiario. Para ello, para que los beneficios de la seguridad social lleguen en forma oportuna, es necesario que los procedimientos sean ágiles y sencillos; los plazos de resolución, cortos.

La participación material del beneficiario en el trámite debe reducirse al mínimo, pues la administración de la seguridad social debe suplir los trámites. Debe darse publicidad a los beneficios, para que todos conozcan sus eventuales derechos.

Es contrario al principio de inmediatez el establecer beneficios sobre hipótesis confusas, cuya existencia solo algunos conocen. La prestación de los servicios debe desconcentrarse, para que las distancias territoriales no sean obstáculo en la obtención de los beneficios

### 3.5 Las Prestaciones

Las prestaciones de pasividad o de largo plazo, o de invalidez vejez y sobrevivencia o muerte (reconocidas por las siglas IVS o IVM respectivamente), son las más conocidas, extendidas y que representan una mayor cobertura y presupuesto en general.

Las prestaciones de pasividad son las que atienden los riesgos citados de invalidez, vejez y sobrevivencia, fundamentalmente mediante jubilaciones y pensiones, contributivas (acceso mediante cumplimiento de condiciones, entre ellas la cotización) o

no contributivas (acceso sin exigencia de contribución previa). En general, a nivel mundial y técnico, se le denomina pensiones.

El Convenio 102, adoptado en 1952, entró en vigor en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Los tipos de prestación en general contemplan los siguientes rubros:

- Asistencia médica;
- Prestaciones monetarias de enfermedad;
- Prestaciones de desempleo;
- Prestaciones de vejez;
- Prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional;
- Prestaciones familiares;
- Prestaciones de maternidad;
- Prestaciones de invalidez; y
- Prestaciones de sobrevivientes.

### 3.6 Efectos de la Seguridad Social en la oferta y demanda de trabajo

Cuando existe desempleo, puede pensarse que parte de la culpa la tiene la seguridad social, por estar costeadada con elevadas cotizaciones de los empleadores y esto implicaría un aumento relativo del precio de la mano de obra, lo que disminuye la demanda de trabajo.

Teóricamente las personas evalúan los beneficios de un bien o servicio a través de su “propensión a pagar” por dichos servicios, de esta manera la incidencia de un aporte sobre la mano de obra se transmite de dos maneras:

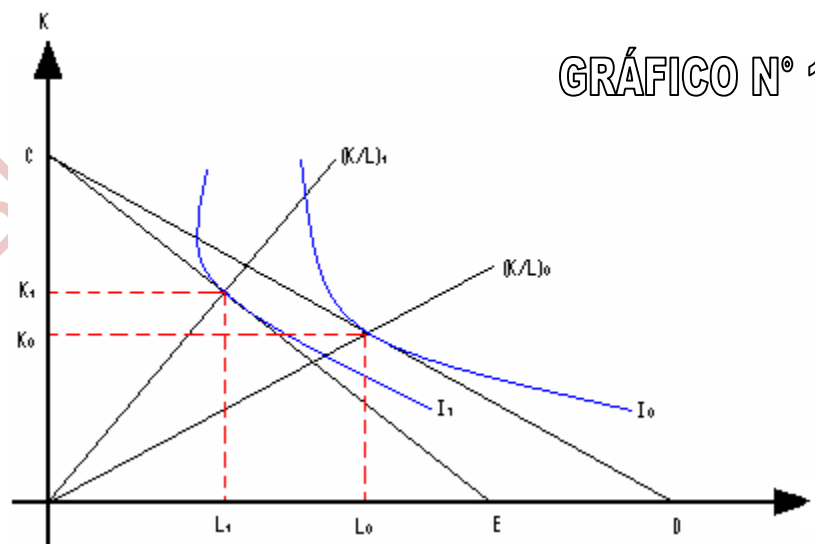
- i) Si el empleador traslada la carga tributaria que le corresponde a sus trabajadores, a través de salarios reales más bajos que se denomina “transferencia hacia atrás”.
- ii) Cuando los empleadores trasladan esa carga tributaria al consumidor con un incremento de precios, se conoce con el nombre de “transferencia hacia adelante”.

La teoría económica dice que cuando existe una tasa de contribución sobre los salarios, por determinar quién pague éste, dependerá de la elasticidad de las curvas de oferta y demanda de trabajo.

El efecto en la demanda de trabajo dependerá de las posibilidades de que este factor pueda ser sustituido por capital, es decir, de la elasticidad de sustitución. Cuando se incrementa el precio de la mano de obra implica una disminución de la demanda de trabajo.

En el Gráfico N° 1 se muestra cuál es la relación cuando una empresa, dada su isocuanta ( $I_0$ ), su isocosto ( $CD$ ) y una relación inicial de uso de factores ( $K,L$ )<sub>0</sub>, decide sustituir el factor trabajo para utilizar una mayor cantidad del factor capital, entonces se pasa del punto A al punto B donde la relación  $KL$  es mayor que la inicial, lo que significa que la empresa es más intensiva en el uso de capital. Esto puede llegar a afectar el nivel de empleo, dependiendo de la elasticidad de sustitución entre el precio de la mano de obra y el capital.

Por otro lado, la elasticidad de la oferta de trabajo dependerá de la variación de las cotizaciones para ser determinadas. Si la elasticidad es alta, disminuye la oferta de trabajo y por ende la producción, en la medida que los trabajadores no estarán dispuestos a reducir sus ingresos.



Suponiendo que una empresa vende su producto a precio  $P$  en el mercado de bienes y que contrata trabajadores al salario nominal  $W$ , tendremos que el incremento adicional del trabajo aumentará los costos laborales en un monto  $w\Delta L$ . La unidad extra de trabajo genera un producto adicional  $\Delta Q$ , por lo tanto, un ingreso adicional  $P\Delta Q$ . Así resulta conveniente contratar trabajo en la medida que el costo extra ( $w\Delta L$ ) por un número mayor de trabajadores sea menor o igual al valor adicional del producto ( $P\Delta Q$ ). Lo que vendría a representar la Productividad Marginal del Trabajo (PML).

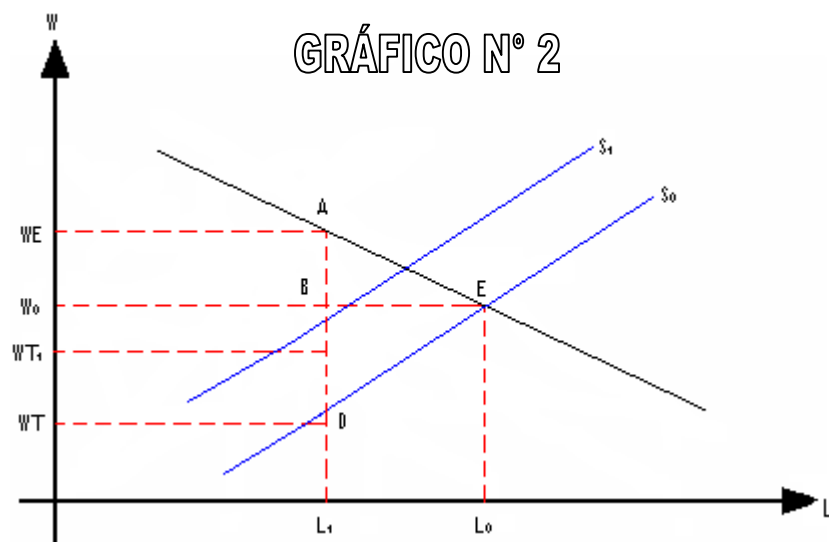
Teóricamente, tanto la pendiente de la curva PML como de la demanda de trabajo, son decrecientes, es decir, cuanto mayor sea el salario ( $w/P$ ), menor será el nivel de trabajo que la empresa demande y se contratará trabajadores hasta que su PML sea igual al salario real (Sachs-Larrain 1994, pg. 50).

La teoría de la oferta de trabajo señala que existe una relación más entre la utilidad del trabajo y el consumo que depende del nivel de salario real. Es decir, si se tiene un mayor jornal por hora, los trabajadores podrán alcanzar una curva de indiferencia más alta y estarán dispuestos a ofrecer una mayor cantidad de trabajo, por lo tanto, la oferta de trabajo posee una pendiente positiva.

Al tomar en cuenta la elasticidad de la oferta y demanda de trabajo, se presentan dos posibles combinaciones, en los casos extremos relacionados con el efecto de quien pagará los aportes: i) si la oferta es totalmente inelástica o la demanda de trabajo es infinitamente elástica, el aporte lo pagará siempre el trabajador; ii) si la oferta es infinitamente elástica o la demanda de trabajo es totalmente inelástica, el empleador.

En el Gráfico N° 2 se ilustra el caso donde la cotización es pagada tanto por el empleador como por el trabajador. Asumiendo que se aplica una cotización  $AD$ , se observa que reduce el empleo a  $L_1$ , del punto de equilibrio. El empleador paga el salario  $WE$  y el trabajador recibe el salario  $WT$ ; porque el área  $WE, A, B, WO$  es la parte de la cotización que paga el empleador y el área  $WT, D, B, WO$  representa la parte que paga el trabajador. De dicho monto que le corresponde al trabajador, el área  $WT, WT_1, C, D$ , es considerada como un ahorro. Sin embargo, en el sistema de reparto no se evidencia claramente el aporte individual porque todo va a un fondo común donde se acumulan derechos y no recursos.





Un programa de previsión social, es el pago que efectúa el gobierno a los trabajadores jubilados, que puede ser financiado por medio de las contribuciones de los trabajadores más jóvenes o en algunos casos, con las ganancias obtenidas de un fondo acumulado por las contribuciones del pasado. De este modo se reduce la necesidad que tienen los trabajadores de ahorrar para su jubilación, reduce la tasa global de ahorro, lo cual afecta directamente a la captación de inversión.

Cuando los individuos saben que alguien velará por ellos aunque no ahorren lo suficiente, surge un problema que los economistas llaman “riesgo moral”, que consiste en que al velar por las personas que no ahorran, la sociedad reduce los incentivos para ahorrar. Sin embargo, existen dos métodos para solucionar este problema. El primero consiste en que la sociedad puede tener programas para ayudar a los ancianos pobres, pero con suficientes condiciones para que los individuos prefieran no utilizarla a menos que tengan la necesidad de hacerlo. El segundo método consiste en que el Estado pueda gestionar programas de ahorro obligatorio, donde los individuos demuestren que han ahorrado la cantidad exigida, aunque existan programas condicionales de beneficencia.

El programa de ahorro gestionado por el Estado tiene la modalidad de que no es necesario comprobar que todo el mundo ha ahorrado la cantidad exigida cada año, ni la solidez del banco donde se hubieran depositado los ahorros. Pero, al estar en manos del Estado, está sujeto a manipulación política. Un sistema público de ahorro obligatorio

tampoco sufre presiones competitivas para ofrecer a los ahorradores métodos innovadores. En un sistema de ahorro privado se acumulan los intereses de una determinada cantidad y al jubilarse, el cotizante obtendrá lo ahorrado más los intereses, por lo tanto, el stock de capital es mayor. (Rudiger Stanley, cap. 22)

Cuanto más generoso es un sistema de previsión social, tanto menos debe ahorrar una familia durante su periodo de trabajo. Este tema fue debatido por Martin Feldstein, de Harvard University, quien publicó un artículo en 1974, en el que sostenía que el esquema de previsión social de los Estados Unidos habría reducido el ahorro privado en alrededor de un cincuenta por ciento, reducido así el stock de capital y el producto a nivel agregado. (Sachs-Larrain 1994, pg. 99)

Esta teoría, que analiza el efecto del ahorro privado en el producto, marca también la relevancia que el sistema de previsión social sobre la economía. Se pretende demostrar que el regimen de reparto que existía, al garantizar las rentas de jubilación sin relación con el monto aportado, no promovía el ahorro privado para lograr un efecto en la economía.

El efecto del sistema de capitalización individual sobre el empleo, es menor porque el financiamiento recae sobre el trabajador y la cotización no se la considera como un impuesto, sino como un ahorro sistemático a largo plazo.

Esta modalidad de financiamiento del sistema de pensiones tiene un efecto importante sobre el ahorro interno, en tanto que existe un incentivo para aumentar la tasa de ahorro por el derecho de propiedad que asume el individuo y la relación entre esfuerzo y beneficio. Estas cotizaciones a largo plazo son invertidas para generar rendimientos y así poder capitalizar el ahorro de los afiliados.

El impacto de la seguridad social en la inversión depende de las fuentes de financiamiento y de la incidencia de los aportes. Estudios del BID señalan que la tasa de inversión disminuyó más cuando la seguridad social estuvo financiada por los empleadores que cuando lo paga el empleado y el ingreso es repartido de forma neutral entre consumo y ahorro. (Carmelo Mesa-Lago 1987, Revista de la CEPAL N° 28) El individuo medirá el beneficio que recibirá a futuro por reducir su consumo en el presente.

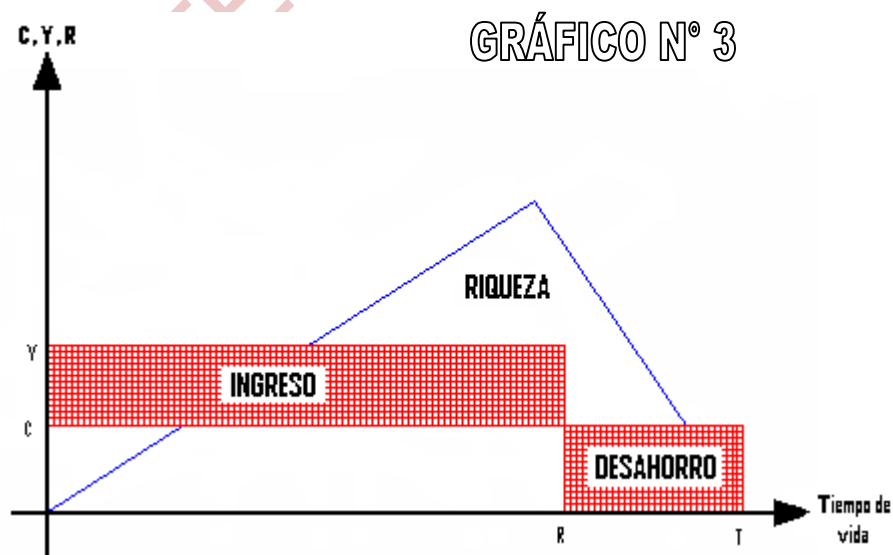
La relación entre el ingreso, consumo y ahorro ha sido identificada por diferentes teorías macroeconómicas donde las decisiones del presente determinan las funciones del futuro.

### 3.7 La hipótesis del Ciclo de Vida

La teoría del ciclo de vida está asociada a Franco Modigliani junto con sus colaboradores Albert Ando y Richard Brumberg, quienes estudiaron la función consumo con el objetivo de resolver el enigma de la teoría de Keynes.

La hipótesis del ciclo de vida considera que las personas planifican su comportamiento con respecto al consumo y al ahorro, con la intención de distribuir sus ingresos de la mejor manera para poder mantener un consumo estable, en cuanto toda persona planea jubilarse y espera una gran reducción de sus ingresos; pero no desea lo mismo para su consumo.

Consideramos un consumidor que espera vivir  $T$  años como se ilustra en el Gráfico N° 3, acumula una riqueza  $W$  y espera un ingreso  $Y$ , hasta que se jubile dentro de  $R$  años, ahorrará y acumulará riqueza durante sus años de trabajo para desahorrar durante su jubilación. Mantiene un consumo estable a lo largo de su vida y su desahorro es financiado con el ahorro de su vida activa.



Para lograr un consumo constante, el individuo divide su ingreso entre el total de años que espera vivir, de donde obtiene la siguiente función de consumo:

$$C = (W + RY) / T$$

$$C = (1 / T) W + (R / T) Y$$

Esta ecuación expresa que el consumo depende tanto del ingreso como de la riqueza, de donde se deduce la función consumo de la economía:

$$C = \alpha W + \beta Y$$

Donde:  $\alpha$  es la PMC de la riqueza

$\beta$  es la PMC del ingreso

El parámetro  $\alpha$  depende tanto de la tasa de interés, como de la preferencia intertemporal y edad de los individuos. El nivel planeado de consumo es el mismo en cada periodo, multiplicado por el número de años de vida, será igual a la renta percibida.

Dentro la función consumo del ciclo de vida se deduce que la propensión media al consumo (PmC) es igual a:

$$C / Y = \alpha (W / Y) + \beta$$

Sabiendo que la riqueza no varía en forma proporcional al ingreso, entonces se asume que un ingreso elevado implica una PmC baja durante periodos breves de tiempo. Pero en periodos largos se tiene que la riqueza varía junto con el ingreso, lo cual implica una relación constante  $(W / Y)$  y se deduce una propensión media constante al consumo. (Mankiw 1995, pg. 510)

El modelo de ciclo de vida afirma que el ahorro varía en forma predecible en la vida de una persona, siendo que el consumidor acumulará en sus años de trabajo y luego desahorrará en sus años de jubilación.

También señala que los ancianos no reducen su riqueza tan rápido como se podría pensar, y esto por dos motivos. La primera explicación es que les preocupa la posibilidad de hechos impredecibles o costosos para lo cual tienen el denominado ahorro preventivo. El segundo motivo es que desean dejar herencia a sus hijos, principalmente cuando la seguridad social funciona con una transferencia de los jóvenes hacia los jubilados.

Cuando la previsión social es financiada por los trabajadores jóvenes que pagan sus contribuciones, para que se distribuya a los jubilados, es un sistema que provoca consecuencias importantes sobre las decisiones de ahorrar. Por lo tanto, el papel de la herencia se convierte en una discusión para los distintos economistas que llegan a cuestionar la hipótesis del ciclo de vida. Entre ellos Robert Barro, sugiere que la gente deja herencias por motivos altruistas, para aumentar el bienestar de sus hijos.

Otro pensamiento afirma que la herencia no es intencional en cuanto no se sabe cuándo uno va a morir, por lo cual, en el caso de vivir mucho más de lo esperado la gente desea tener recursos disponibles (Sachs-Larrain 1994, pg. 100).

Laurence Kotlikoff y Lawrence Summers han hecho cálculos que sugieren que la mayor parte del ahorro se hace para dejar una herencia, más que para financiar el consumo de la vejez. Por supuesto que utilizan sus ahorros durante la jubilación, pero estos autores afirman que la riqueza existente en la economía es demasiado grande como para que las personas sólo hubieran estado ahorrando para su jubilación.

Un estudio realizado por Sheldon Danziger y otros economistas descubren que las propensiones al consumo de los ancianos son menores que la de los jóvenes, es decir que éstos ahorran una mayor proporción de su renta. En esencia, el que la gente ahorre para consumir a lo largo de su vida o que ahorre para dejar riqueza no afecta el hecho de que la riqueza forma parte de la función consumo.

Esta teoría, en el marco de la seguridad social, considera una tasa neta reproductiva de uno, es decir, la población protegida crece constantemente. Entonces el total de la riqueza alcanzará el máximo cuando la primera generación de afiliados decida retirarse. El sistema genera un constante ahorro y riqueza igual a cada periodo de afiliación para no entrar en desequilibrio.

Los afiliados aportan a una tasa determinada hasta que se retiran, logrando el máximo de su riqueza para que sus rentas estén aseguradas y sea igual a su desahorro, buscando mantener un consumo constante a lo largo de su vida. Como el crecimiento de la población, la confianza en el sistema podrá crecer a medida que se mantenga tan largo como cada generación lo requiera. De esta manera se incentiva el ahorro personal, para aumentar el ahorro nacional y conseguir efectos en la economía.

## CAPÍTULO IV

### Modelos de Seguridad Social

#### 4.1 Modelo de Seguridad Social Alemán

La Seguridad Social alemana descansa sobre tres pilares, que son los siguientes:

a) Regímenes de seguro obligatorio de enfermedad (desde 1883), de accidente de trabajo (desde 1884), de vejez e invalidez (desde 1889) y de desempleo (desde 1927), varias veces enmendados y ampliados en el transcurso del tiempo.

b) Prestaciones en metálico, en especie o a través de exoneraciones fiscales del Estado (federación, *land* o municipio) en concepto de pensiones para sus funcionarios, de ayuda familiar y maternidad, de subsidio de vivienda, de rentas de compensación para los damnificados de guerra, de indemnizaciones para los refugiados de los antiguos territorios prusianos (incluida Alemania Oriental), de subsidios a la formación de patrimonio, de enseñanza (casi) gratuita, de beneficencia pública, etc., otorgadas en virtud de una extensa legislación desarrollada a partir de 1950.

c) Prestaciones de las empresas en forma de pago del salario íntegro a los empleados enfermos durante seis semanas, de pensiones a los jubilados, de ayudas financieras en casos de enfermedad prolongada y de accidente de trabajo, y de asistencia de vivienda a los empleados, en consonancia con las obligaciones estipuladas por la ley o contraídas en convenios laborales con los sindicatos, pero en parte también voluntariamente, desde mediados de los años sesenta.

Los regímenes de seguro obligatorio se basan en una concepción «profesionalista» (y no «universalista» como en Gran Bretaña o Suecia, por ejemplo). Los beneficiarios

adquieren derechos de protección social mediante las cotizaciones que realizan durante su vida activa de trabajo (en principio, hasta los sesenta y cinco años de edad). Las categorías profesionales cubiertas incluyen al 90 por ciento de la población asalariada de trabajadores, empleados, mineros, así como agricultores, artesanos y diversas actividades autónomas (incluidos los familiares, dentro de ciertos límites). Con respecto a las otras prestaciones y a excepción de las pensiones para los funcionarios de Estado, la Seguridad Social alemana se basa en planteamientos políticos de redistribución de renta. Por consiguiente, los grupos beneficiarios vienen delimitados por criterios económicos (ingresos) y sociales (tamaño de la familia) esencialmente.

En cuanto a la financiación de las prestaciones estatales, rigen dos principios: el fiscal y el contributivo. El principio fiscal, previsto para los sistemas fuera de los seguros obligatorios, establece que la financiación se realice a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, mediante recursos que provienen de impuestos o de créditos. Este procedimiento sintoniza bien con prestaciones que intencionadamente entrañan objetivos redistribuidores. De este modo, los propios beneficiarios financian buena parte de las ayudas que reciben («ilusión» de prestaciones sociales), y cabe la duda de si el objetivo redistribuidor realmente se alcanza.

El principio contributivo, aplicado a los regímenes de seguro obligatorio, requiere una autofinanciación con los ingresos por cotizaciones. Las cotizaciones se calculan sobre los salarios (limitados por un tope sujeto a reajustes periódicos) o ingresos profesionales de los beneficiarios, y son aportados, a partes iguales, por trabajadores y empresarios, menos en el seguro de accidente de trabajo en el que sólo existe cotización patronal. La parte patronal de las cotizaciones constituye un salario indirecto que incrementa el coste de la mano de obra y ocasiona una sustitución de trabajo por capital, si es que no reduce el margen para aumentar los salarios directos brutos. Se da entonces también aquí el caso de que las cotizaciones impuestas a los empresarios terminarán por recaer, de una forma u otra, en el conjunto de los asalariados (Loeffelholz, 1979). Estas incidencias, normalmente no comprendidas por los beneficiarios, se acentúan porque la legislación ha impuesto obligaciones adicionales sobre los empresarios (por ejemplo, el pago de salarios en caso de enfermedad del trabajo durante seis semanas) y porque los regímenes de la

Seguridad Social (notoriamente el de vejez y, según la coyuntura económica, el de desempleo) requieren aportaciones sustanciosas por parte del Estado, con las consiguientes implicaciones para la presión fiscal y la deuda pública. (La Seguridad Social en Alemania Federal: Problemas actuales y futuro incierto, Juergen B. Donges, Instituto de Economía Mundial Kiel R.F.A.)

#### 4.2 Modelo de Seguridad Social Chileno

El Sistema de Pensiones chileno establecido en el DL 3.500 de 1980, tiene por objetivo fundamental, asegurar un ingreso estable a los trabajadores que han concluido su vida laboral, procurando que dicho ingreso guarde una relación próxima con aquél percibido durante su vida activa. Las principales bases que respaldan este Sistema son:

##### *1. Capitalización Individual:*

El Sistema de Pensiones está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones depende del monto del ahorro, existiendo por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga.

##### *2. Administración Privada de los Fondos:*

El Sistema de Pensiones está administrado por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Estas instituciones son sociedades anónimas, cuyo objeto exclusivo es la administración de un Fondo de Pensiones y de otras actividades estrictamente relacionadas con el giro previsional, además de otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece la ley.

Las Administradoras recaudan las cotizaciones previsionales, las depositan en la cuenta personal de cada afiliado e invierten los recursos, para otorgar posteriormente los



beneficios que correspondan. Adicionalmente contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados.

Por su gestión de administración de Fondos de Pensiones, las Administradoras tienen derecho a una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada Administradora; con carácter uniforme para todos sus afiliados.

### *3. Libre Elección de la Administradora:*

El trabajador elige la entidad a la cual se afilia, pudiendo cambiarse de una Administradora a otra cuando lo estime conveniente.

### *4. Financiamiento del Sistema*

Las pensiones de vejez se financian con una cotización individual correspondiente al 10% de las remuneraciones y rentas imponibles con un tope de 60 Unidades de Fomento, más la rentabilidad ganada por este ahorro personal. En caso de invalidez o fallecimiento del afiliado durante su vida activa, el ahorro individual se complementa con un seguro de invalidez y sobrevivencia que las AFP contratan para sus afiliados con las Compañías de Seguros de Vida. Este seguro y los gastos de administración del sistema, se financian con una cotización adicional al 10% antes mencionado. Esta cotización también se expresa como un porcentaje de la renta imponible.

### *5. Rol del Estado:*

Las funciones de Estado en este Sistema consisten en garantizar el financiamiento de ciertos beneficios, dictar normas para su buen funcionamiento y controlar el cumplimiento de éstas.

- Beneficios Garantizados:

En primer término, con el propósito de satisfacer el objetivo de equidad en los beneficios otorgados por el Sistema, todos los afiliados que cumplan ciertos requisitos básicos tienen derecho a recibir una pensión mínima, garantizada por el Estado, aún cuando no cuenten con un saldo suficiente en su cuenta de capitalización individual.

En segundo término, cada mes las AFP son responsables de que la rentabilidad real de los últimos doce meses del Fondo de Pensiones que administran alcance un nivel mínimo, el cual está relacionado con la rentabilidad promedio de todos los Fondos de Pensiones en el mismo período. Si una Administradora no alcanza la rentabilidad mínima una vez agotadas todas las restantes instancias establecidas por la ley, el Estado realiza la compensación faltante y procede a liquidar la Administradora.

En tercer término, en caso de cesación de pagos o quiebra de una Administradora, el Estado garantiza los siguientes conceptos: aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado no pensionado, contribuciones, las pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen y la cuota mortuoria. Además, en caso de cesación de pagos o quiebra de una Compañía de Seguros, el Estado garantiza las rentas vitalicias hasta un 100 por ciento de la pensión mínima y el 75 por ciento del exceso sobre ésta con un máximo de 45 UF (1.460 dólares a mayo de 1997) mensuales por pensionado o beneficiario.

- Rol Fiscalizador y Organismo Contralor del Sistema:

En primer lugar, con el objeto de asegurar que los trabajadores y sus grupos familiares puedan mantener sus necesidades satisfechas ante situaciones de vejez, invalidez o muerte del jefe de hogar, los trabajadores dependientes están obligados a cotizar el 10 por ciento de sus remuneraciones y rentas imponibles en alguna AFP. Por lo tanto, la contrapartida natural de la obligación de cotizar es que el Estado se comprometa a velar por la seguridad de los recursos acumulados en los Fondos de Pensiones.

En segundo lugar, las garantías estatales mencionadas en el punto anterior comprometen la futura utilización de recursos fiscales, por lo tanto, se hace necesario controlar el funcionamiento de los Fondos de Pensiones para que las garantías se

entreguen sólo cuando los afiliados carezcan de medios para alcanzar la pensión mínima o por razones de fuerza mayor y no por ineficiencia o mal funcionamiento del Sistema o de la AFP.

Finalmente, además de los elementos cualitativos, relacionados con la mantención de la confianza pública acerca de la eficiencia con que son administrados los Fondos de Pensiones, es de suma importancia para el desarrollo económico del país mantener a los Fondos de Pensiones como fuente de oferta de recursos para los principales sectores económicos.

Al interior del Sistema, el Estado está representado por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), que es la autoridad técnica de supervigilancia y control de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Es una institución autónoma con patrimonio propio, que se financia con recursos estatales. Sus funciones comprenden las áreas financiera, actuarial, jurídica y administrativa y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social (Rodrigo Acuña R. y Augusto Iglesias P., diciembre 2001).

#### *6. Beneficios del Sistema de Pensiones*

- a) Pension de Vejez
- b) Pension de Vejez Anticipada
- c) Pension de Invalidez
- d) Pension de Sobrevivencia
- e) Beneficio de Garantía Estatal
- f) Bono de Reconocimiento
- g) Cuenta de Ahorro Voluntario
- h) Cuenta de Ahorro de Indemnización para trabajadores de casa particular
- i) Cuenta de Ahorro de Indemnización para trabajadores Dependientes en General
- j) Depositos Convenidos
- k) Otros beneficios previsionales que mantiene el afiliado

### 4.3 Modelo de Seguridad Social Argentino

El sistema de Seguridad Social en Argentina está compuesto por los siguientes seis componentes: el régimen previsional; las obras sociales; el seguro de desempleo; sistema de riesgos del trabajo; el PAMI, que brinda cobertura médica a la tercera edad; y el régimen de asignaciones familiares, que otorga subsidios múltiples.

La seguridad social argentina se diferencia del resto de la política social por su carácter contributivo. Para acceder a las prestaciones, la persona debe contar con aportes y contribuciones sobre la nómina salarial. Si bien el sistema es contributivo, los beneficios no se encuentran estrictamente ligados a los aportes realizados. De acuerdo a la normativa, la seguridad social es un régimen progresivo, aunque el grado de progresividad depende del componente que se analice.

En dicho sentido conviene agrupar los componentes en tres grupos: Por un lado aquellos que tienen un carácter de beneficio o protección individual, régimen previsional de capitalización y protección contra riesgos de trabajo. Por otro lado, las asignaciones familiares pueden definirse como un régimen de reparto puro altamente progresivo. Finalmente, el PAMI, el régimen previsional de reparto, seguro de desempleo y obras sociales, se encuentran en una categoría intermedia, donde el beneficio depende positivamente del aporte realizado, pero que a su vez incluye importantes componentes solidarios, por ejemplo asegurando al beneficiario un mínimo en el monto de las prestaciones.

Respecto a los orígenes del sistema, y a partir de una lectura de los debates públicos en torno al mismo, puede afirmarse que el objetivo declarado por los legisladores fue implementar un sistema que brinde cobertura a la totalidad de la población trabajadora y sus dependientes. Sin embargo, diversos especialistas argumentan que el sistema de seguridad social argentino es “bismarckiano” en el sentido que su intención fue privilegiar la cobertura del asalariado formal antes que estar dirigido a los sectores que quedan fuera del mercado de trabajo. Un sistema “beveridgiano” en cambio, brinda cobertura a la totalidad de la población independientemente de su situación laboral. Más

allá de cual haya sido la intención real de los legisladores, al menos en sus discursos afirmaban su intención de que el sistema brindara cobertura a todos los trabajadores.

Cabe destacar que la seguridad social constituye uno de los principales instrumentos de la política social, aunque el grado y tipo de participación del Estado difiere según el componente que se analice. En algunos casos la autoridad estatal se limita al control y supervisión, descentralizando en terceros la ejecución de las prestaciones como el componente de capitalización del régimen previsional, el régimen de riesgos del trabajo y las obras sociales. En los restantes componentes el Estado ejerce todas las funciones.

El sistema previsional en Argentina se caracterizó por estar altamente fragmentado en diversos subsistemas que agrupaban trabajadores según su actividad y zona geográfica de actuación. A partir de la inauguración del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en 1994, se produce un significativo avance en la consolidación de las prestaciones previsionales.

El régimen actual es un sistema mixto, compuesto por un pilar de reparto y uno de capitalización. El de reparto, consta de un beneficio mínimo (PBU), y algún ingreso variable de acuerdo al nivel de aportes y/o permanencia. En el de capitalización, los beneficios resultan del acumulado de los aportes, más intereses, que la persona hubiera realizado durante su vida laboral activa.

En el año 1990, la ley 23.769 crea el Instituto Nacional de Previsión Social, cuya finalidad básica consistía en unificar la administración del Sistema Nacional de Previsión Social. Este organismo se disuelve en 1991 y es sustituido por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), que es el principal organismo del Estado en el manejo de la seguridad social. La ANSES se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares (Lucas Ronconi, marzo 2002).

#### 4.4 Modelo de Seguridad Social Paraguayo

##### *1. Características básicas*

Los programas de Seguridad Social en Paraguay son, comparativamente, de desarrollo reciente, ya que el más importante data de mediados de siglo. El sistema de Seguridad Social de Paraguay (SSP) cubre los riesgos de invalidez, vejez y supervivencia (riesgos IVS), así como los riesgos por enfermedad común, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En el ámbito sanitario, la cobertura alcanza al afiliado y a sus dependientes.

##### *2. Campo de aplicación y estructura del sistema*

El SSP, por la naturaleza de su cobertura, es de carácter profesional, por lo que está ligado al mercado formal de trabajo, dando cobertura a los trabajadores asalariados, a los trabajadores independientes y a los empleadores. No existen programas de prestaciones no contributivas, que cubran a aquellas personas desprotegidas, ya sea por su edad o por invalidez.

El *Instituto de Previsión Social (IPS)* administra directamente la mayor parte del sistema de Seguridad Social, tanto por la variedad de los riesgos asumidos, como por la población protegida.

Existen otras Cajas que cubren los riesgos de vejez y supervivencia, aunque no así las otras prestaciones. Estas Cajas son la Fiscal (que incluye a policías y militares, junto con el resto de funcionarios públicos), la Municipal (que aglutina a todos los funcionarios municipales del país), la Ferroviaria, la Bancaria, la Parlamentaria y la de Itaipú.

##### *3. Financiación*

Los riesgos IVS, así como los de enfermedad y maternidad, se financian con aportaciones de los trabajadores y de los empleadores. Estos deben aportar un 14% del salario del trabajador, en tanto que el propio trabajador debe contribuir con el 9%. En la legislación se prevé que el Estado efectúe una aportación equivalente al 1,5% de la masa salarial.

Los riesgos mencionados, además de ser financiado con los recursos señalados, se financian también con los ingresos financieros producto de las inversiones.

#### *4. Riesgos por vejez, invalidez y supervivencia*

Los riesgos IVS constituyen la parte más importante del sistema de Seguridad Social en Paraguay, puesto que del total de los ingresos, el 43% se dedica al pago de las prestaciones por tales riesgos. Este régimen cubre a todos los asalariados urbanos privados, ya que los funcionarios públicos cuentan con regímenes especiales de pensiones.

El régimen general de prestaciones IVS está definido como un régimen de reparto, y se puede caracterizar como un «*modelo público profesional*», bajo las siguientes características:

- Se basa en el sistema de reparto puro, teniendo en cuenta no las retribuciones específicas de los trabajadores, sino los últimos salarios recibidos en un período de tiempo determinado.
- Se financia en base a las aportaciones sobre los salarios y, teóricamente, una aportación del Gobierno, que no se ha hecho efectiva.
- La prestación es de naturaleza definida y proporcional al salario de cotización del afiliado.
- La adscripción es obligatoria.

**PARTE III**

**Seguridad Social  
en Bolivia**



## *CAPÍTULO V*

### *Análisis del Sistema de Reparto de Beneficio Definido*

#### 5.1 Características del Sistema de Reparto de Beneficio Definido

El sistema de seguridad social en Bolivia está consagrado en el artículo 45 de la Nueva Constitución Política del Estado, determina la obligación que tiene el Estado Boliviano de defender el capital humano protegiendo la salud de la población, asegura la continuidad de los medios de subsistencia y la rehabilitación de las personas inutilizadas, propendiendo a su vez la mejora de las condiciones de vida del grupo familiar, se inspira en los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia.

Con la promulgación del Código de Seguridad Social el 14 de diciembre de 1956, el sistema de pensiones, denominado de “Reparto Simple”, delegó su administración a la Caja Nacional de Seguridad Social, entre otras Cajas en Pensiones y Salud y a los Fondos Complementarios Sectoriales.

Es el Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), dependiente del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, quien a través del Decreto Supremo N° 21637 del 25 de junio de 1987 crea el Fondo Nacional de Reservas (FONARE) como mecanismo de compensación y de gestión superior del régimen básico de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales a largo plazo, con la facultad de redistribuir los ingresos de dichos regímenes entre los fondos gestores, en función de sus necesidades y obligaciones y en aplicación del principio de solidaridad. El Decreto Supremo de referencia encomienda al Consejo de Vigilancia del FONARE, determinar actuarialmente las transferencias de reservas acumuladas correspondientes al régimen básico a largo plazo que fueron administradas hasta ese momento por las Cajas de Salud.

El 11 de enero de 1990, a través del Decreto Supremo N° 22407, se crea el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), al cual se le transfiere todos los derechos y obligaciones del FONARE. Los beneficios del seguro a largo plazo eran prestados por instituciones que administran los regímenes básicos y los complementarios, las pensiones básicas y otros beneficios eran administrados por el FOPEBA, el cual agrupaba a todos los cotizantes y jubilados del sistema, mientras que las prestaciones complementarias eran administradas por 35 fondos complementarios y seguros integrales.

Posteriormente se crea la Secretaría Nacional de Pensiones mediante Decreto Supremo N° 23716 del 15 de enero de 1994, con el objetivo de garantizar la continuidad y calidad de los regímenes de largo plazo y especiales de la Seguridad Social, de acuerdo al artículo 10 de la Ley 1493 y artículos 64 y 65 del D.S. 23660 del 17 de septiembre y 12 de octubre de 1993 respectivamente. La Secretaría Nacional de Pensiones ejerció tuición sobre las entidades que administraban, controlaban y fiscalizaban estos regímenes de largo plazo y especiales.

Asimismo, el D.S. 23716 crea el Instituto Nacional del Seguro de Pensiones (INASEP), como entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propio, bajo la tuición de la Secretaría Nacional de Pensiones. El objetivo del INASEP fue el de hacer cumplir los principios de eficiencia, economía, suficiencia y oportunidad en los regímenes de largo plazo de la seguridad social, ejerciendo para ello las facultades de implantar, controlar y fiscalizar las políticas y normas que establecía esta Secretaría Nacional.

#### 5.1.1 Administración del sistema

El sistema de reparto estaba constituido por un fondo administrado públicamente (Fondo de Pensiones Básicas, FOPEBA), que cubría el 43 por ciento de la pensión de los jubilados, y un sistema de fondos complementarios (FONCOMs) administrados privadamente por instituciones organizadas y administradas por los mismos trabajadores, en las diferentes ramas de actividad en la que ellos se desempeñaban. Los FONCOMs cubrían el 57 por ciento adicional de la jubilación percibida por los beneficiarios.

Al momento de la reforma existían: i) 24 fondos complementarios para diversos grupos ocupacionales, como ser mineros, ferroviarios, trabajadores petroleros, maestros, trabajadores de la salud, empleados del poder judicial, empleados de la administración pública, etc.; ii) 8 esquemas de pensiones para empleados universitarios que cubrían beneficios de seguridad social de corto y largo plazo; y iii) 2 esquemas de seguros para jubilación y salud para los empleados bancarios y la policía. Estos 34 planes conformaban el sistema de fondos complementarios.

### 5.1.2 Contribución al sistema

El Fondo de Pensiones Básicas, los Fondos Complementarios y los Fondos Universitarios eran supervisados por el Instituto Nacional del Seguro de Pensiones (INASEP). Los beneficios en el sistema previsional eran financiados por las contribuciones pagadas por los trabajadores activos, los empleadores, y el Estado, como se resume en el Cuadro N° 2.

**CUADRO N° 2**  
**CONTRIBUCIONES AL SISTEMA DE REPARTO**  
(Porcentajes)

DETALLE	Contribuciones			
	Trabajadores	Empleador	Estado	Total
<b>BENEFICIOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>				
Invalidez, vejez y muerte (Fopeba)	2.5	4.0-5.0	0-1.5	6.5-9
Riesgo profesional (Fopeba)	-	0.5	-	0.5
Invalidez, vejez y muerte (Foncoms)	3.5-14.5	-	-	3.5-15.5
Riesgo profesional (Foncoms)	-	1.0	-	1.0
<b>Total</b>	<b>6.0-17.0</b>	<b>5.5-6.5</b>	<b>0-1.5</b>	<b>11.5-23.0</b>

Fuente: Muller y Asociados (1996)

El sistema de reparto constituye, en esencia, un contrato social de transferencias intergeneracionales obligatorias, desde los trabajadores activos a los jubilados, respaldada por un compromiso implícito del gobierno que, los segmentos de trabajadores que están contribuyendo en la actualidad, obtendrán sus beneficios previsionales, una vez éstos se hayan jubilado, de las contribuciones a ser realizadas por futuros trabajadores. Este sistema se encuentra financieramente balanceado, cuando los pagos de las rentas a los

jubilados se encuentran completamente financiados por las contribuciones realizadas por los trabajadores activos. (Luis Carlos Jemio, 2008, pg. 5)

Cuando los sistemas de reparto son establecidos normalmente presentan un superávit, el cual se va transformando en déficit a medida que la relación entre el número de pensionistas y trabajadores activos va cambiando, a medida que el sistema alcanza su estado de madurez. Adicionalmente, los cambios demográficos por los que transita cualquier sociedad también afectan el balance de los sistemas de reparto, ya que a medida que la población va envejeciendo, se produce un incremento en la relación entre potenciales beneficiados y potenciales contribuyentes que financian el pago de las rentas de los primeros.

Teóricamente, sólo cuando el sistema de reparto ha alcanzado su madurez, se encuentra en un estado caracterizado por una tasa constante de crecimiento de la población y un balance financiero, en el que los jubilados obtienen una pensión que en promedio equivale al retorno real de sus contribuciones, que es igual a la tasa de crecimiento real del total de sueldos y salarios percibidos por los trabajadores activos que contribuyen al sistema.

Corsetti y Schmidt-Hebbel (1995) sostienen que existen dos razones para que los retornos de las contribuciones difieran de la tasa real de interés. Primera, la tasa de crecimiento del monto total salarial es típicamente más baja que el retorno real obtenido por el capital, por lo que los retornos que obtiene el trabajador individual por sus contribuciones tienden a reducirse.<sup>4</sup> Segundo, si bien la tasa de crecimiento de los salarios determina la rentabilidad promedio de las contribuciones al sistema de reparto, los retornos obtenidos por cada trabajador individual son diferentes del retorno obtenido por el pensionado promedio. La razón es que las pensiones en el sistema de reparto incluyen componentes que no están relacionados a las contribuciones, los cuales distribuyen ingresos entre beneficiarios pertenecientes a diferentes segmentos de ingreso.

En teoría, estos componentes re-distributivos deberían favorecer a los trabajadores de más bajos ingresos, lo cual no ocurre en la práctica, debido a la presencia de grupos de

---

<sup>4</sup> De hecho, la política salarial del país ha tenido como objetivo reponer la capacidad de compra del salario, deteriorada por la inflación, sin lograr un crecimiento real considerable.

trabajadores con mayor poder de negociación, que se aseguran mayores beneficios (pensiones), en detrimento de los grupos de menores ingresos. Por lo tanto, un sistema de reparto tiende, en general, a ser actuarialmente desbalanceado desde el punto de vista de los trabajadores individuales.

## 5.2 Análisis sobre la eficiencia del sistema

### 5.2.1 Cobertura de la fuerza laboral

La cobertura de los sistemas de pensiones es uno de los principales indicadores de eficacia de la política del Estado con relación a la seguridad de ingresos, pero la forma en que se mide y la obtención de los datos se ve afectada por el diseño de esta política. La cobertura es un indicador de inclusión, ya que un sistema que es sostenible y proporciona beneficios suficientes pero que no cubre a la mayoría de los que se supone necesitan protección, sufre una falla seria en cuanto política pública (Rafael Rofman y Leonardo Lucchetti, Banco Mundial 2006).

En el caso boliviano, la cobertura bajo el sistema de reparto se caracterizaba por ser muy baja, ya que en 1990 el número de contribuyentes al sistema alcanzaba a 317.691 individuos, equivalente a sólo un 13,96 por ciento de la población económicamente activa (PEA) urbana. El 56 por ciento de los afiliados al sistema previsional eran trabajadores del sector público, y representaban solamente el 13 por ciento de los trabajadores urbanos. Dentro del sector público, la cobertura era de un 100 por ciento, ya que la afiliación al sistema de los empleados públicos era obligatoria y existía un control efectivo que evitaba la evasión, lo que explica la elevada proporción de afiliados al sistema de reparto que pertenecen a este sector. Sin embargo, la cobertura dentro del 87 por ciento de trabajadores urbanos restantes era extremadamente baja, llegando solamente a 11,6 por ciento, debido a que el control ejercido por el gobierno para el cumplimiento de la afiliación obligatoria, tanto en el sector privado formal como en el informal, era muy débil. Por lo tanto, el sector privado presentaba los índices de cobertura más bajos del sistema previsional. La Ley eximía de contribuciones a los trabajadores rurales, los trabajadores por cuenta propia, y los trabajadores empleados en servicios domésticos.

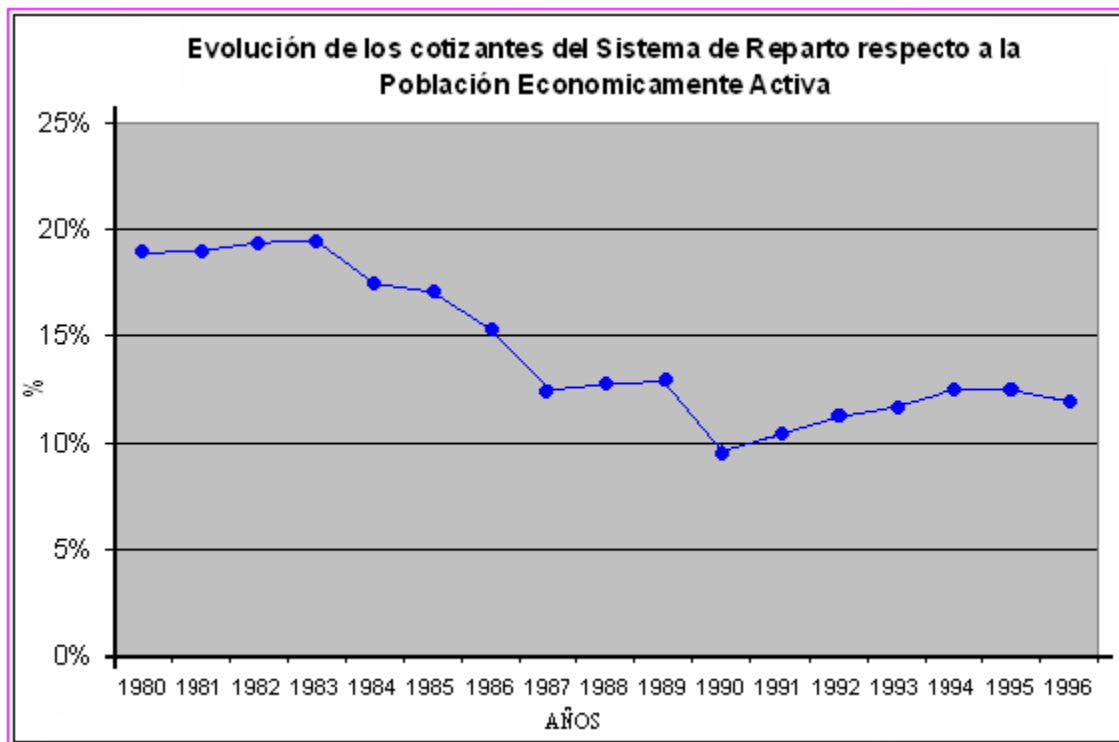
Del total de afiliados al sistema de reparto en 1995, un 41 por ciento pertenecían al sector privado formal. Si bien las contribuciones al sistema de reparto por parte del sector privado formal eran obligatorias, en realidad esta obligación no se cumplía, ya que la cobertura solamente alcanzaba a 52 por ciento. Como resultado de los controles poco efectivos por parte del gobierno, la evasión de las contribuciones al sistema de reparto era muy elevada. Un problema aún mayor de baja cobertura ocurría entre los trabajadores pertenecientes al sector privado informal, que comprendía en 1995 al 67,6 por ciento de la población ocupada urbana en Bolivia. Del total de afiliados al sistema de reparto, solamente 3 por ciento estaba constituido por trabajadores informales. Dentro de este sector, la cobertura del sistema de reparto era prácticamente nula, llegando ésta solamente a 2,2 por ciento. Este factor también introducía distorsiones al funcionamiento del mercado laboral, ya que la alta evasión de las contribuciones y la falta de un control efectivo en el sector informal se constituían en incentivos para que los trabajadores prefirieran trabajar en la informalidad, induciendo a los trabajadores a cambiarse para no pagar sus cotizaciones. Este movimiento de trabajadores desde el sector formal al informal reducía aún más el número de trabajadores activos contribuyendo efectivamente al sistema de reparto.

Adicionalmente, la crisis del estaño ocurrida en 1985 tuvo un efecto crítico sobre la cobertura del sistema de reparto en Bolivia. Como resultado de la caída en el precio del estaño en más de 50 por ciento (Banco Mundial, 1991), alrededor de 20 mil trabajadores de la minería estatal perdieron su trabajo, por lo que, ante la falta de oportunidades laborales en el sector formal para absorberlos, decidieron emplearse en actividades informales. De esta forma, la pérdida de empleo por parte de estos trabajadores representó una caída en la cobertura del sistema de reparto de aproximadamente 6 por ciento, lo cual exacerbó aún más el problema de baja cobertura.

En resumen, el hecho que los trabajadores percibieran sus contribuciones al seguro obligatorio de largo plazo esencialmente como deducciones impositivas, indujo un cambio gradual aunque significativo del empleo desde el sector formal hacia el sector informal. Sin embargo, los trabajadores del sector informal no fueron los únicos que evitaron pagar sus contribuciones al sistema de reparto, ya que alrededor de un 48 por

ciento de los trabajadores del sector privado formal no realizaron sus contribuciones. Esto, sumado al importante despido de trabajadores del sector minero estatal ocurrido en 1985, resultó en una caída sustancial de la cobertura del sistema de reparto, como se observa en el Cuadro A1 (Anexos), el porcentaje de población cotizante con relación a la población económicamente activa descendió de 18,49 a 15,58 por ciento, luego de la situación acontecida en el sector. De haberse mantenido el sistema de reparto era poco lo que se podía hacer para aumentar la cobertura, ya que era extremadamente difícil obligar el pago de las cotizaciones en el sector privado formal e informal (Luis Carlos Jemio, 1997).

GRÁFICO N° 4



Fuente: Elaboración propia a partir de INE

### 5.2.2 Costos administrativos

Los costos administrativos de algunos fondos complementarios al momento de la reforma eran excesivamente elevados (como puede observarse en el Cuadro A2 en anexos), y en algunos casos excedían el límite máximo de 10 por ciento de los aportes establecido por ley. En algunos fondos complementarios, los costos administrativos eran superiores al 20 por ciento, mientras que en el caso de los fondos complementarios de los trabajadores de la industria y la construcción, estos costos superaban el 30 por ciento de los aportes.

Las razones para que existieran costos administrativos altos eran varias. Una de las principales, era que el número de afiliados en algunos fondos era muy pequeño, por lo que éstos no aprovechaban las potenciales economías de escala. Los costos administrativos de los fondos tienen un componente fijo relativamente grande, por lo que, en la medida que se tiene pocos afiliados, el costo administrativo medio por afiliado tiende a ser más elevado.

De esta forma, el componente fijo de los costos administrativos constituían un elevado porcentaje de los ingresos de aquellos fondos que tenían un número pequeño de afiliados. Ejemplos de esta ausencia de economías de escala incluían al Fondo Complementario de los Trabajadores de la Construcción, que tenía 4.200 afiliados, y los costos de administración equivalían al 30 por ciento de los aportes. Contrariamente, el Fondo Complementario del Magisterio tenía 110 mil afiliados, y sus costos administrativos solo representaban 4 por ciento de los aportes.

Adicionalmente, como las contribuciones al sistema de reparto estaban constituidas por un porcentaje de los ingresos de los afiliados, los fondos que incluían a los individuos con menores ingresos, recibían también recaudaciones más bajas por concepto de los aportes previsionales, lo cual contribuía a incrementar el porcentaje de los costos administrativos en el total de ingresos para estos fondos.

Como fue descrito en su momento por Muller y Asociados (1996), el sistema de reparto sufría de varias fuentes de ineficiencias, incluyendo la existencia de sistemas de contabilidad inadecuados, ausencia de estadísticas confiables, y de información sistematizada, y por supuesto, una burocracia intrincada.



Si bien existían disposiciones legales que establecían un límite máximo para los costos administrativos de 10 por ciento de los ingresos del fondo, no se pudo hacer cumplir esta disposición ya que el sistema de fondos complementarios era administrado privadamente. El gobierno, por lo tanto, no podía intervenir en ellos para reducir los costos. Además, la principal fuente de estos elevados costos no se debían exclusivamente a la existencia de ineficiencias, sino a la ausencia de economías de escala por el bajo número de afiliados existentes en algunos FONCOMs. Este elemento en sí mismo no podía ser resuelto fácilmente, y la unión de varios fondos pequeños no era posible debido a la oposición de sus afiliados (Luis Carlos Jemio, 2008).

### 5.2.3 Manejo de la inversión y diversificación de la cartera

La seguridad social requiere unos fondos de reserva que aseguren la continuidad del pago de pensiones y permitan hacer frente a las oscilaciones entre ingresos y pagos en aquellas prestaciones fundadas en régimen de reparto.

Ante la inversión de aquellos fondos de reserva caben dos posiciones: la primera es la de colocarlos en valores de renta fija y segura garantizada por el Estado, y la segunda es, por el contrario, la de colocarlos en valores de renta variable y obras de utilidad social, siempre que en cualesquiera de los casos haya una determinada seguridad y solvencia (Carlos Marti Bufill, 1949, pg. 140).

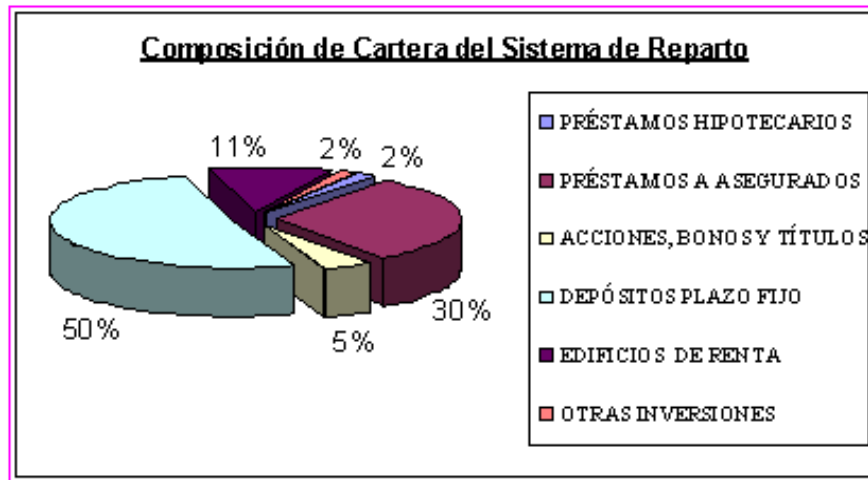
En nuestro país, se dio en un primer momento, una política inversionista a base de los valores públicos de renta fija. Posteriormente, se fue evolucionando hacia la concesión de préstamos hipotecarios, préstamos a los asegurados y adquisición y construcción de edificios.

Como se puede observar en el Gráfico N° 5, y con mucho mayor detalle de la cartera del FOPEBA y cada Fondo Complementario y Seguro Universitario en el Cuadro A3 de los anexos, existe una clara concentración del 50 por ciento de la cartera del sistema en los depósitos a plazo fijo, hecho que condiciona los ingresos del sistema a la tasa de interés fijada por la banca.

Esto, a su vez, no resultaría en un nivel de ingreso óptimo para el sistema comparándolo con el rendimiento que se podría obtener al invertir parte de las reservas en

la bolsa de valores, por ejemplo, o también en sectores de la economía que puedan promover el crecimiento y un mayor empleo.

GRÁFICO N° 5



Fuente: elaboración propia en base a datos FOPEBA, Cuadro 5, anexos.

## *CAPÍTULO VI*

### *Análisis del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida*

#### 6.1 Características del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida

Luego de la promulgación de la Ley N° 1732, de 29 de noviembre de 1996, entró en vigencia el nuevo sistema de pensiones y entre las características más importantes de este sistema es que éste está basado en la idea de un fondo de capitalización individual obligatorio que es completamente auto-financiado y dependiente de las contribuciones y de la rentabilidad del fondo. Este sistema requiere que los trabajadores afiliados ahorren un 10 por ciento del total de sus ingresos, monto que es depositado en cuentas personales a ser utilizadas en forma directa para financiar el retiro de los individuos.

Tanto asalariados como trabajadores por cuenta propia pueden hacer contribuciones mayores al 10 por ciento, con el objeto de mejorar las condiciones de su retiro o para acceder a un retiro temprano.

El sistema de pensiones cubre los riesgos de vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales, y gastos funerarios. A continuación se analiza brevemente cada uno de estos beneficios.

*Seguro de vejez:* Está previsto que los pagos de pensiones de retiro se inicien independientemente de la edad del beneficiario, en el caso que el afiliado hubiera acumulado suficientes recursos en su cuenta individual, de tal forma que éstos le permitan financiar una pensión igual o mayor al 70 por ciento de su salario básico y además los gastos funerarios. Los pagos de los beneficios financieros a los jubilados son realizados sobre la base del total de recursos financieros acumulados por el afiliado en su

fondo individual y es calculada mensualmente de acuerdo a la rentabilidad de los activos en los cuales fue invertido el fondo. El beneficiario puede realizar retiros de su fondo independientemente del monto acumulado en el mismo, una vez que éste haya alcanzado la edad de 65 años.

Al momento de su retiro, el individuo puede optar entre dos modalidades para recibir su pensión: i) recibir una renta vitalicia variable, es decir la pensión es ajustada permanentemente de acuerdo a un análisis actuarial, dependiendo de la rentabilidad del fondo, del valor del fondo al momento del cálculo, y de las expectativas de vida del trabajador. En este caso, si el afiliado fallece antes que su fondo individual se extinga, el monto remanente es heredado por los familiares; o ii) contratar un seguro vitalicio, que le permite al trabajador recibir una renta fija durante todo el periodo de su jubilación. En este caso, el riesgo de longevidad del asegurado es asumido por la compañía de seguros que le otorga este servicio.

*Riesgo común:* La cobertura de riesgo común es equivalente al 70 por ciento del salario básico del afiliado expuesto a esta contingencia, y es pagada en el caso de existir una causa de invalidez que no le permita desarrollar su trabajo normal. En estos casos, un monto equivalente al 10 por ciento del salario básico pagado al beneficiario afectado es depositado en su fondo de capitalización individual del mismo para cubrir con el pago de la renta de retiro, una vez que éste haya alcanzado la edad de jubilación. En el caso de muerte del afiliado, los beneficios pagados a sus dependientes no serán inferiores al 70 por ciento del salario básico del individuo, o menor a la pensión de invalidez o vejez recibida por el afiliado al momento de ocurrir su deceso.

*Riesgo profesional:* El beneficio de riesgo profesional consiste en el pago de una pensión equivalente a un porcentaje del salario básico del afiliado, el cual variará dependiendo del grado de incapacidad sufrida por el trabajador como consecuencia de una enfermedad o lesión sufrida por un accidente, debido a causas vinculadas a las actividades laborales del individuo. Este beneficio es pagado hasta que cumple la edad de 65 años. Al igual que en el riesgo común, un monto equivalente al 10 por ciento del salario básico pagado al beneficiario afectado es depositado en su fondo de capitalización

individual del mismo para cubrir con el pago de la renta de retiro, una vez que éste haya alcanzado la edad de jubilación.

*Gastos funerarios:* El beneficio de gastos funerarios consiste en un pago único de US\$ 200 a la persona que cubrió los gastos del funeral de la persona fallecida, esté o no afiliado al sistema de pensiones. Los gastos funerarios de los individuos que no son miembros del sistema de pensiones son pagados con los recursos del Fondo de Capitalización Colectiva, mientras que los gastos funerarios de los afiliados se pagan con recursos del Fondo de Capitalización Individual.

#### 6.1.1 Administración del sistema

De acuerdo a la Ley N° 1732, en sus artículos 3 y 4, mencionan que los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos especificados en el 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.

A su vez, indica que los recursos del seguro social obligatorio de largo plazo para la prestación de jubilación y los recursos de la capitalización especificados, conforman fondos de pensiones, administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)<sup>5</sup>.

Como se mencionó anteriormente, en Bolivia se vio por conveniente la creación, mediante licitación pública, de dos Administradoras de Fondos de Pensiones debido al pequeño número de afiliados al sistema de reparto, ésto comparado con otros países que también implementaron el sistema de capitalización individual.

Hasta el 31 de diciembre de 1999, los afiliados al seguro social obligatorio de largo plazo y los beneficiarios de la capitalización que hubiesen cumplido los 65 años de edad, sólo podían transferirse a otra AFP en el caso de cambio de residencia de un municipio a otro, en el cual la Administradora de origen no preste sus servicios.

---

<sup>5</sup> Administradora de Fondos de Pensiones (AFP): Es la sociedad anónima de objeto social único, encargada de la administración y representación de los fondos de pensiones, constituida de conformidad a la Ley N° 1732 y al Código de Comercio.

Pero, a partir del 1 de enero de 2000, los afiliados y los beneficiarios de la capitalización que hubiesen cumplido los 65 años de edad, podían elegir libremente la Administradora de Fondos de Pensiones que les preste servicios. De esta manera, al existir al menos dos administradoras y la libre elección, se dio paso a un nuevo factor que estimula el mejoramiento del servicio, que es la competencia.

### 6.1.2 Contribución al sistema

Adicionalmente al 10 por ciento del total de sus ingresos, el trabajador debe realizar una contribución de 2 por ciento de su ingreso básico al FCI destinado a cubrir el seguro de invalidez o muerte por riesgo común, y aproximadamente 0,5 por ciento para cubrir los costos de administración por parte de las AFPs, por lo que las contribuciones de los afiliados al sistema alcanzan a un 12,5 por ciento.

Por otra parte, con el propósito de financiar el seguro de invalidez y muerte debido al riesgo profesional, el empleador contribuye con un 2 por ciento de los salarios, por lo que el total de contribuciones al fondo de capitalización individual, laboral y patronal, es de 14,5 por ciento de los ingresos laborales, ligeramente por debajo del 14,8 por ciento pagado en promedio bajo el sistema de reparto, como se resume en el Cuadro N° 3:

**CUADRO N° 3**  
**CONTRIBUCIONES AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL**  
**(Porcentajes)**

DETALLE	Contribuciones		
	Trabajadores	Empleador	Total
<b>BENEFICIOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO</b>			
Seguro de vejez	10.0	-	10.0
Riesgo común	2.0	-	2.0
Riesgo profesional	-	2.0	2.0
Costo administrativo (AFP)	0.5	-	0.5
<b>Valor total de las recaudaciones</b>	<b>12.5</b>	<b>2.0</b>	<b>14.5</b>

Fuente: Ley N° 1732 (1996)

## 6.2 Análisis sobre la eficiencia del sistema

### 6.2.1 Cobertura de la fuerza laboral

El sistema de reparto que funcionó en el país había alcanzado una cifra cercana a los 300 mil afiliados a tiempo de realizarse la reforma. Por disposición de la propia Ley de Pensiones, la totalidad de esos afiliados activos fueron transferidos al Seguro Social Obligatorio (SSO), de modo que ese fue el punto de partida para la afiliación en el nuevo esquema.

Considérese la evolución del total de los afiliados al SSO para el periodo 1997 a junio de 2008. Las cifras muestran un crecimiento acumulado de 241,24 por ciento en el total de registrados en el sistema, de modo que se tendría hacia finales de junio de 2008 más de 1.122 millones de personas. La tasa de crecimiento promedio interanual entre 1997 y 2007 se situó en 12,6 por ciento para el total de afiliados, mientras que en el caso de los trabajadores independientes se tuvo una expansión acelerada (53,8 por ciento), que posiblemente refleja el caso de las personas que estando cerca de la jubilación, podrían haber perdido su fuente laboral y tuvieron que cotizar voluntariamente para completar las condiciones de jubilación con el esquema mixto que combina los aportes, con los certificados de compensación de cotizaciones correspondientes al sistema antiguo. (ver Cuadro N° 4)

Con todo, cerca del 4,3 por ciento de los afiliados en el nuevo sistema se inscribieron y aportaron de manera voluntaria sin que medie un empleador en el proceso. El análisis del número de afiliados puede ser extendido con el detalle por departamento y de acuerdo a la clasificación de dependiente e independiente. De 632 independientes en 1997, al cierre de junio de 2008 se tienen 48.734 afiliados en esta situación. (Ver Cuadro A4, anexos)

**CUADRO N° 4: AFILIADOS REGISTRADOS EN EL SSO**

(A fines de los años indicados)

AÑO	DEPENDIENTES	INDEPENDIENTES	TOTAL	Tasa de crecimiento (En porcentaje)	
				Relativo	Acumulado
1997	328.252	632	328.884	n.a	n.a
1998	455.411	7.759	463.170	40,8	40,8
1999	520.649	6.716	527.365	13,9	60,3
2000	601.234	31.918	633.152	20,1	92,5
2001	648.274	27.615	675.889	6,7	105,5
2002	728.121	32.986	761.107	12,6	131,4
2003	810.622	35.736	846.358	11,2	157,3
2004	840.013	38.330	878.343	3,8	167,1
2005	893.598	40.706	934.304	6,4	184,1
2006	947.948	41.019	988.967	5,9	200,7
2007	1.030.986	46.828	1.077.814	9	227,7
2008	1.073.560	48.734	1.122.294	n.a	241,2
Crecimiento Promedio %	12,1	53,8	12,6		

Fuente: Elaboración propia con Cifras de la SPVS

n.a.: no se aplica

En cuanto a los departamentos, lo más notable es la disminución del peso relativo de La Paz en el total de afiliación, que en el año 1997 representó el 47,85 por ciento y al cierre de marzo de 2008 llegó a 34,22 por ciento. Igualmente se destaca la crecida proporcional por parte de Santa Cruz y en menor medida Chuquisaca.

La evolución de estas cifras muestra que el nuevo sistema ha triplicado la cobertura con relación al sistema previo.

**6.2.2 Costos administrativos**

Los costos de administración del SSO están explicitados y con un techo fijado a través de la comisión por administración de 0,5 por ciento, que es de cargo del afiliado. Adicionalmente, se tienen aportes por los seguros de Riesgo Común y Riesgo Profesional, el primero financiado por el afiliado y el segundo por el empleador. El hecho que la comisión por administración se cobre de manera separada y este componente sea totalmente independiente, es un avance importante en materia de transparencia y control de la eficiencia.



La comisión por administración es independiente de los recursos que regularmente van a engrosar el FCI. Más aún, el administrador no tiene forma de tomar recursos del FCI y destinarlos a la cobertura de gastos de administración, puesto que son patrimonios independientes. En contraste, en el sistema de reparto no se distinguían los componentes del aporte y en su totalidad entraban en los estados financieros del ente gestor, que de manera autónoma aprobaba cuánto de estos aportes se destinarían a la cobertura de gastos de administración. Así funcionaron el ex Fondo de Pensiones y los Fondos Complementarios.

En materia de transparencia, la normativa del SSO requiere que las AFPs presenten sus estados financieros auditados de manera anual a la SPVS, en los que se reflejan tanto los ingresos como los gastos en los que incurren por la administración del SSO. Igualmente, y por cuenta separada, se realizan las acciones de control y auditoría del FCI de modo que se verifique que su administración sea acorde a la normativa y las políticas sobre la materia.

A continuación se presenta un resumen consolidado de los estados de pérdidas y ganancias de las dos AFPs, expresados en dólares corrientes para el periodo 1997 a 2007. Se han tomado las dos principales categorías de gasto que son: i) Gastos Operativos y de Administración; y ii) Otros Gastos Operativos. La suma de estos dos componentes se presenta en una línea como Subtotal de Gasto de Administración. Tal como se puede apreciar, la suma en valor absoluto de estos componentes de egresos por administración se ha mantenido en niveles relativamente estables desde 1998. El año 1997 no fue completo por lo que no corresponde la comparación contra ese periodo. El crecimiento promedio interanual de estos gastos fue de 2,65 por ciento y el crecimiento acumulado llegó a 26 por ciento. Puesto que en el Cuadro N° 5 se expresan las cifras en dólares, cabe señalar que parte de este crecimiento, en los últimos años, está influenciado por la depreciación del dólar.

**CUADRO N° 5: ESTADOS DE RESULTADOS AUDITADOS CONSOLIDADOS DEL SSO**  
(Al 31 de diciembre de los años indicados)

DETALLE	Expresado en millones de dólares										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>INGRESOS</b>											
Ingresos por comisiones	6,0	10,4	10,2	10,7	10,6	15,8	16,5	16,9	17,5	19,2	15,3
Otros	0,4	0,8	0,7	0,8	0,8	1,1	0,9	1,0	1,2	1,2	1,1
<b>Total Ingresos</b>	<b>6,4</b>	<b>11,2</b>	<b>10,9</b>	<b>11,5</b>	<b>11,4</b>	<b>16,9</b>	<b>17,4</b>	<b>17,9</b>	<b>18,7</b>	<b>20,4</b>	<b>16,4</b>
<b>GASTOS</b>											
Gastos Oper. y de adm.	7,9	10,0	10,2	9,6	9,2	9,5	9,4	9,4	10,1	10,4	11,0
Otros gastos	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,0	0,8	1,8
<b>Total Gastos</b>	<b>8,0</b>	<b>10,1</b>	<b>10,3</b>	<b>9,6</b>	<b>9,2</b>	<b>9,4</b>	<b>9,2</b>	<b>9,5</b>	<b>10,1</b>	<b>11,2</b>	<b>12,8</b>
<b>Resultado del ejercicio</b>	<b>-1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>7,5</b>	<b>8,2</b>	<b>8,4</b>	<b>8,6</b>	<b>9,2</b>	<b>3,5</b>
Impuestos y gastos netos de gestión	0,0	-0,1	-0,8	0,0	0,0	-1,2	-1,0	-1,3	-1,4	-1,7	-0,5
<b>Utilidad (Pérdida) Neta del Ejercicio</b>	<b>-1,6</b>	<b>0,9</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>6,3</b>	<b>7,2</b>	<b>7,1</b>	<b>7,2</b>	<b>7,5</b>	<b>3,0</b>
<b>Gasto administración/ingresos</b>	<b>122,8</b>	<b>89,6</b>	<b>93,5</b>	<b>83,0</b>	<b>81,0</b>	<b>56,1</b>	<b>54,0</b>	<b>52,8</b>	<b>53,8</b>	<b>50,9</b>	<b>67,3</b>

Fuente: Elaborado con datos de la SPVS

Si se compara el cociente de estos gastos administrativos respecto al total de comisiones, que son la fuente recurrente de ingresos, se tiene un resultado positivo en cuanto a tendencia. En 1998, cerca del 89 por ciento de los ingresos se destinaron a la cobertura de gastos administrativos y esa característica se mantuvo hasta el año 2001. Es decir, la mayor parte de los ingresos por comisiones fueron destinados a financiar el costo de la administración además del pago de impuestos al Estado y los costos de financiamiento correspondientes.

El año 2002 se produjo un cambio importante en los ingresos, de modo que estos subieron en 47 por ciento y permitieron que el ratio de gasto administrativo cayera a niveles cercanos al 55 por ciento. Lo anterior se explica, parcialmente, en un contrato entre las AFPs y las entidades aseguradoras que administran el seguro de Riesgo Común y Riesgo Profesional, por el cual las AFPs les prestaron el servicio de cobranza y colección de los aportes correspondientes a estas prestaciones. Posteriormente, el gobierno definió que la administración de estos seguros previsionales regresaran a las AFPs (Ruben Ferrufino Goitia, 2008).

Dicho acuerdo estableció que un equivalente al 11 por ciento de las recaudaciones por estos aportes sean pagados a las AFPs por las aseguradoras, en compensación por la

actividad de cobranza. Con esto, los ratios de eficiencia de las AFPs han mejorado en los términos señalados en el cuadro. Adicionalmente, cabe señalar que a partir del año 2001 se redujo el valor porcentual del aporte, tanto para Riesgo Común como para Riesgo Profesional, generando un ahorro tanto para los dependientes como para los empleadores.

### 6.2.3 El rendimiento real de la inversión

El objetivo principal en las inversiones de los fondos de pensiones es el obtener la máxima rentabilidad con el mínimo de riesgo. Por este motivo, la Ley de Pensiones y sus reglamentos establecieron límites para los diferentes tipos de instrumentos financieros, incluyendo límites en el porcentaje que puede ser colocado en instrumentos de un mismo emisor; límites para cada categoría de instrumento, como ser nivel de riesgo (calificación de los instrumentos), origen de los activos (externos o internos), período de maduración (corto o largo plazo) y la liquidez de los instrumentos financieros. Sin embargo, los instrumentos emitidos por el TGN y por el Banco Central no están sujetos a un límite específico, debido a que este mecanismo fue utilizado –al menos durante los años donde los costos de la transición fueron más elevados- para financiar el déficit fiscal incremental resultante del pago de las pensiones a los jubilados en el sistema de reparto.

Empero, dado que parte del fondo puede ser invertido en activos externos, la estabilidad de las reservas internacionales y el programa monetario del país pueden ser afectadas por las decisiones de portafolio de las AFPs, por lo que el Directorio del Banco Central puede establecer límites a las inversiones en activos externos, siempre y cuando éstos se enmarquen dentro del rango establecido por la ley, que varía entre un 10 por ciento como mínimo y un 50 por ciento como máximo (Ramiro Gamboa, 2006).

El rendimiento del FCI a lo largo de los años de operación ha sido siempre positivo; partiendo de un 6,6 por ciento para 1997, se ha mantenido en valores superiores al 7 por ciento y ocasionalmente ha superado el 13 por ciento anual. El promedio aritmético simple de la rentabilidad para los años de operación es de 8,7 por ciento, situación que refleja un desempeño favorable si se compara este dato contra las tasas de rendimiento de mercado, por ejemplo la tasa pasiva del sistema bancario, que durante la década analizada generó un promedio simple de 4,68 por ciento. Es decir, el SSO generó un retorno

significativamente mayor a lo que en promedio, el mercado financiero generó como retorno al ahorro privado voluntario.

Es pertinente analizar el valor del FCI en millones de dólares a finales de cada período, adicionalmente observar el rendimiento porcentual y el valor absoluto anual de las ganancias obtenidas por las inversiones realizadas en cada gestión. Este dato es calculado a partir de la rentabilidad porcentual oficialmente reportada por la Superintendencia del sector. Para llegar a los valores absolutos se ha deducido del valor final del FCI los aportes nuevos de la gestión corriente. El valor del FCI así ajustado ha permitido encontrar el valor inicial de FCI, de modo que la diferencia en valor absoluto entre estas cifras es la rentabilidad del período (ver anexos, Cuadro A5).

Los resultados indican que, en términos acumulados, el SSO ha generado ganancias para sus afiliados por un monto cercano a los US\$ 1,081 millones lo que genera un promedio de US\$ 98.3 millones anuales. Si se toma la diferencia entre el total acumulado de los aportes que suma US\$ 1,800 millones y el valor de fin de período del FCI (US\$ 2,910 millones), se tiene un valor de US\$ 1,100 millones, dato que se acerca –por otra vía- al primer cálculo de la rentabilidad en valor absoluto. Si se retoma el número de los aportantes activos, es decir 498.638, se puede aproximar un promedio de ganancias generales por persona. Así, dividiendo las ganancias totales entre los aportantes, se obtiene un valor promedio de US\$ 2,170 que el sistema ha generado en ganancias para cada aportante activo.

En resumen, se puede afirmar que el resultado en términos de rentabilidad ha sido muy positivo; sin embargo, corresponde adelantar que este hecho se explica en gran medida, en el retorno que pagaron los títulos emitidos por el Estado, vale decir, Letras y Bonos del TGN. Hubo periodos amplios con un rendimiento de mercado por debajo del 2 por ciento en dólares en valores privados y un rendimiento de 8 por ciento en títulos públicos, lo que también fue un factor de concentración de la cartera en instrumentos emitidos por el Estado, situación que ha llegado a convertirse en un riesgo.

#### 6.2.4 El desarrollo del mercado de capitales y diversificación de la cartera

El valor acumulado del FCI ha alcanzado niveles importantes que se reflejan en cocientes altos con respecto al Producto Interno Bruto o con respecto a otras variables como la cartera bancaria. Sin embargo, la composición de este portafolio refleja el problema más importante que hoy enfrenta el SSO, mismo que está relacionado con la excesiva concentración en títulos emitidos por el sector público.

Considerando la evolución del portafolio para el periodo 1997 a 2007 en el SSO tiene más de US\$ 2.106 millones concentrados en bonos y letras del TGN. Por su parte, los títulos del sector privado suman US\$ 704 millones, poco más de una tercera parte de lo que representan los primeros, como se observa en el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 6: EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DEL FCI**  
(Al 31 de diciembre de los años indicados)

DETALLE	Expresado en Millones de US\$											Crecim. Prom. %
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
<b>VALOR DEL FCI</b>	107	333,4	592,1	841,8	935,6	1144	1493	1716	2060	2299	2910	39,2
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	74,1	225,2	398,1	585,1	684,9	790,1	955,5	1.158,3	1.442,5	1.718,4	2.106,1	39,8
Bonos del BCB			2,9	3	0	12,3	20	0,00	0,00	0,00		
Bonos del TGN	73,5	225	387,2	571,1	670	771,3	900,5	1.117,7	1.435,0	1.691,3	2.087,0	39,7
Letras del Tesoro	0		6,4	8,9	12,3	1	24,1	33,5	0,9	1,5	8,1	
Cupones Bonos del TGN						5,5	10,9	7,1	6,6	25,6	11	
Otros	0,6	0,2	1,6	2,1	2,6	0	0	0	0	0	0	
<b>SECTOR PRIVADO</b>	23,9	100,3	177,3	225,9	223,2	321	489,6	513,6	547,7	475,8	704,3	40,3
DPFs de la banca comercial	23,9	100,3	174,9	195	97,8	166,9	109,4	95,6	140,7	255,5	424,9	33,4
Bonos a LP	0	0	2,4	30,9	125,4	147,8	241,8	277,5	264,2	204	237	
Acciones de empresas capitalizadas (US\$)							128,1	128,1	128,1		0	
Otros	0	0	0	0	0	6,3	10,3	12,4	14,7	16,3	42,4	
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO LOCAL</b>	98	325,4	575,4	811	908,1	1.111	1.445	1.671,8	1.990,3	2.194,2	2.810,4	39,9
Time Deposits					0	15,5	25,4	25,7	51,7	61,9	65,2	
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO EXT.</b>	0	0	0	0	0	15,5	25,4	25,7	51,7	61,9	65,2	
<b>TOTAL CARTERA FCI</b>	98	325,4	575,4	811	908,1	1.126,5	1.470,3	1.697,6	2.041,9	2.256,1	2.875,6	40,2
<b>RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ</b>	8,6	7,9	16,7	30,8	27,5	17,7	22,9	18,6	17,6	42,6	34,7	15

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros

La norma estableció inicialmente que las AFPs deberían comprar al menos US\$ 180 millones anuales de títulos estatales, como un mecanismo de financiamiento del déficit, principalmente generado por el pago de las pensiones del sistema antiguo de reparto.

Posteriormente, la norma estableció montos variables dependiendo de cada año, para que las AFPs coloquen recursos líquidos en valores estatales. Sin embargo, en varios periodos, las inversiones de las administradoras rebasaron los montos requeridos, de modo que ello contribuyó aún más a la concentración en este tipo de activos. Es decir, voluntariamente invirtieron montos adicionales en este tipo de valores.

Se ha calculado el crecimiento promedio anual para el periodo 1997 a 2007 para evaluar la dinámica de cada componente del portafolio. Considerando la cartera del FCI en el mercado local, se tiene un crecimiento promedio anual de 39,9 por ciento; la cartera en valores públicos creció a un ritmo de 39,8 por ciento, un ritmo similar a la expansión en el total del portafolio. En contraparte, la cartera en el sector privado creció con un promedio de 40 por ciento, lo que muestra el creciente apoyo del SSO al desarrollo nacional.

El cuadro permite apreciar que el principal deudor del SSO en el sector público es el TGN a través de bonos de largo plazo. Muy pocos de estos valores han llegado a su madurez y por lo tanto, el flujo de redenciones es mínimo y aún el TGN no siente la carga de este endeudamiento, situación que se hará efectiva a partir del año 2012, cuando comienzan a vencer los lotes iniciales de valores estatales en el portafolio.

En el caso de las colocaciones en el sector privado, se tiene que una parte de éstas se han destinado a la compra de Depósitos a Plazo Fijo emitidos por entidades bancarias. A partir de 1999 comenzaron a colocarse recursos en bonos de largo plazo emitidos por deudores privados, de forma que hacia el final de 2007, estos son el rubro más importante reflejando que se ha activado la demanda de financiamiento de otras entidades privadas diferentes a los bancos. Es importante remarcar que durante una parte importante de los años analizados la economía experimentó desaceleración y contracción en ciertos sectores. La caída en el total de la cartera bancaria fue un reflejo y naturalmente, esa realidad también afectó la demanda de financiamiento a través de la Bolsa de Valores. Así, inversionistas como las AFPs han enfrentado con regularidad escasez de oportunidades de inversión, puesto que no hubo un crecimiento importante de empresas emisoras de deuda y menos de acciones.

Un aspecto clave desde el punto de vista del objetivo central del sistema –que es la construcción de beneficios- ha sido la posibilidad de invertir en valores en el exterior del país. Al cierre de 2007 se tiene US\$ 65 millones invertidos en títulos externos, principalmente en depósitos a plazo de emisores internacionales.

A continuación se evalúa la estructura porcentual del FCI en sus diversas categorías. El primer elemento a destacar es el crecimiento en la concentración de inversiones en deudores del sector público. A lo largo de la historia del SSO, se ha producido un alto nivel de concentración que ha superado el 65 por ciento. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia se ha incrementado de manera preocupante hasta llegar al 72 por ciento del portafolio, como lo muestra el siguiente cuadro:

**CUADRO N° 7: EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DEL FCI**  
(Al 31 de diciembre de los años indicados)

DETALLE	Expresado en porcentajes										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>VALOR DEL FCI</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	69,6	67,6	67,3	69,6	73,2	69,1	63,9	67,5	70,0	74,8	72,4
Bonos del BCB	0	0	0,5	0,4	0	1,1	1,3	0,00	0,00	0,00	0,00
Bonos del TGN	69	67,6	65,4	67,8	71,6	67,4	60,3	65,1	69,7	73,6	71,7
Letras del Tesoro	0	0	1,1	1,1	1,3	0,1	1,6	2	0	0,1	0,3
Cupones Bonos del TGN	0	0	0	0	0	0,5	0,7	0,4	0,3	1,1	0,4
Otros	0,6	0	0,3	0,3	0,3	0	0	0	0	0	0
<b>SECTOR PRIVADO</b>	22,4	30,1	29,9	26,9	23,9	28	32,8	30	26,5	20,7	24,2
DPFs de la banca comercial	22,4	30,1	29,5	23,2	10,5	14,6	7,3	5,6	6,8	11,1	14,6
Bonos a LP	0	0	0,4	3,7	13,4	12,9	16,2	16,2	12,8	8,9	8,1
Acciones de empresas capitalizadas (US\$)	0	0	0	0	0	0	8,6	7,5	6,2	0	0
Otros	0	0	0	0	0	0,5	0,7	0,7	0,7	0,7	1,5
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO LOCAL</b>	92	97,8	97,2	96,3	97,1	97	97	97,4	96,6	95,5	96,6
Time Deposits	0	0	0	0	0	1,4	1,7	1,5	2,5	2,7	2,2
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO EXT.</b>	0	0	0	0	0	1,4	1,7	1,5	2,5	2,7	2,2
<b>TOTAL CARTERA FCI</b>	92	97,8	97,2	96,3	97,1	98,5	98,5	98,9	99,1	98,1	98,8
<b>RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ</b>	8	2,4	2,8	3,7	2,9	1,5	1,5	1,1	0,9	1,9	1,2

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros

Sin duda, existe un exagerado grado de concentración de inversiones en valores del sector público. Conceptualmente, los valores públicos tienen garantía soberana y representan el menor grado de riesgo en el mercado. En el caso boliviano, estos valores además han sido los que mayor rendimiento han ofrecido, muy por encima de inversiones

alternativas generadas por el sector privado. Con todo, el resultado final es preocupante en la medida que el sistema depende completamente de la salud de las finanzas públicas. Si bien es cierto que en los últimos años se han presentado mejoras en el saldo fiscal, cabe recordar que el superávit corresponde al Sector Público No Financiero consolidado, donde la mayor parte de los saldos positivos se concentra en los gobiernos sub nacionales y no en el deudor del FCI que es el TGN. Por otra parte, la tendencia en el balance fiscal depende casi exclusivamente del precio del gas natural, sobre el cual no se tiene control. Finalmente, de un saldo de superávit de casi 5 por ciento del PIB en 2006, se pasó a un saldo equivalente a 1,8 por ciento en 2007, que no refleja una tendencia al balance intertemporal de largo plazo.

Por su parte, en determinado momento el sector privado llegó a niveles que representaron un tercio del total del portafolio del FCI, como fue en el año 2003. Sin embargo, posteriormente cayó su participación porcentual a un valor cercano al 24 por ciento.



**PARTE IV**

**Seguridad Social  
en América Latina**

## *CAPÍTULO VII*

### *Evolución de la Seguridad Social en América Latina*

#### 7.1 Cobertura de trabajadores activos

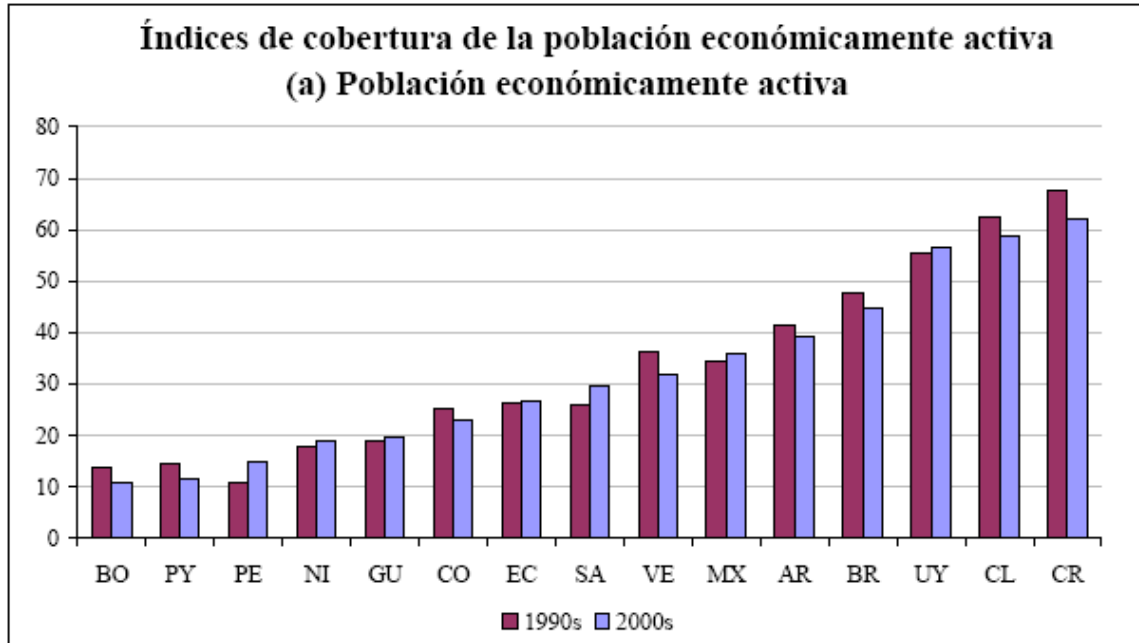
El Gráfico N° 6 es el resultado de un estudio efectuado por el Banco Mundial, en el cual se presentan los índices de cobertura de los trabajadores activos a mediados de las décadas de 1990 y 2000<sup>6</sup>, utilizando tres indicadores descriptivos: i) la razón entre los números de aportantes y de personas económicamente activas, ii) la razón entre los números de aportantes y de trabajadores ocupados, y iii) la razón entre los números de aportantes y de trabajadores asalariados. Específicamente, muestra la cobertura de la

---

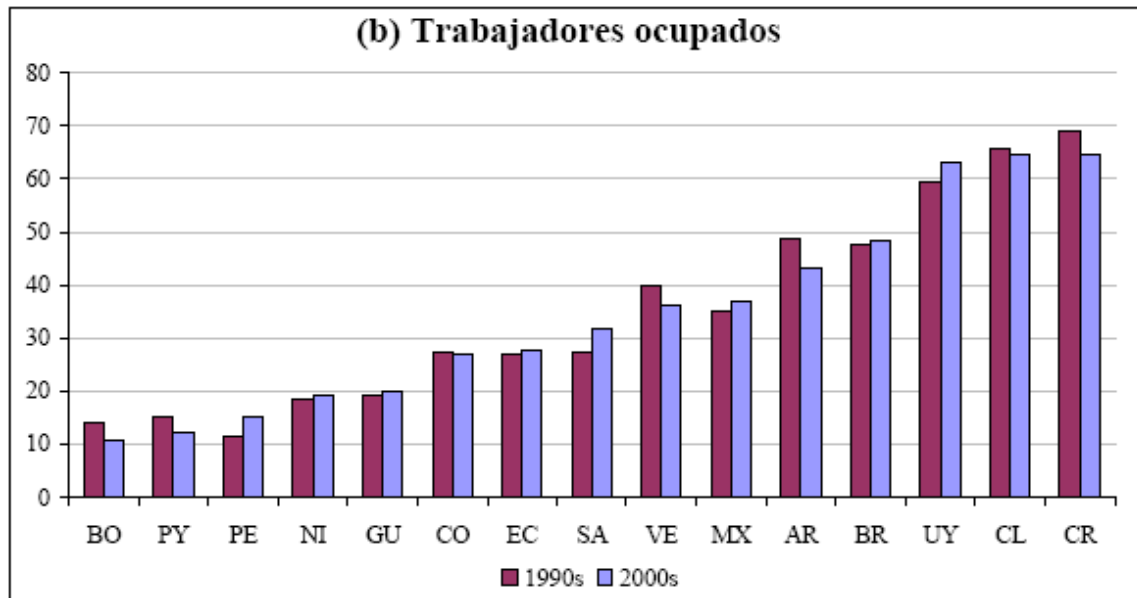
<sup>6</sup> Los datos que se utilizaron en este estudio representan los años más cercanos a 1995 y 2004, ya que los años disponibles no son idénticos en los distintos países. Los años utilizados son: Argentina 1995-2006; Bolivia 1999-2002; Brasil 1995-2002; Chile 1996-2003; Colombia 1996-1999; Costa Rica 1995-2004; Ecuador 2000-2004; Guatemala 1998-2000; México 1998-2004; Nicaragua 1998-2001; Paraguay 1999-2004; Perú 1999-2003; El Salvador 1995-2003; Uruguay 1995-2004; Venezuela 1995-2004.

población económicamente activa, de los trabajadores ocupados y de los trabajadores asalariados.

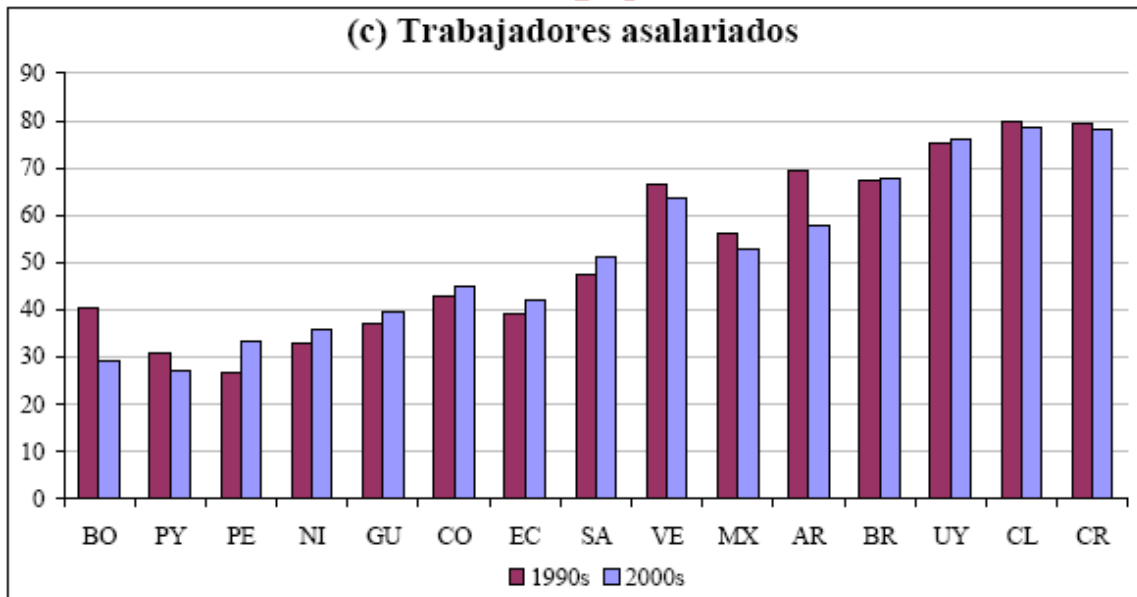
GRÁFICO N° 6



Fuente: Banco Mundial en base a Encuesta de Hogares, 2006



Fuente: Banco Mundial en base a Encuesta de Hogares, 2006



Fuente: Banco Mundial en base a Encuesta de Hogares, 2006

Nota: Para conocer los años exactos que se muestran, ver nota al pie 6

Este conjunto de gráficas muestra que casi la mitad de los países de la región tienen índices bajos o muy bajos de cobertura, con menos del 30% de la fuerza laboral cubierta por los sistemas de pensiones. Los números mejoran algo para los trabajadores ocupados

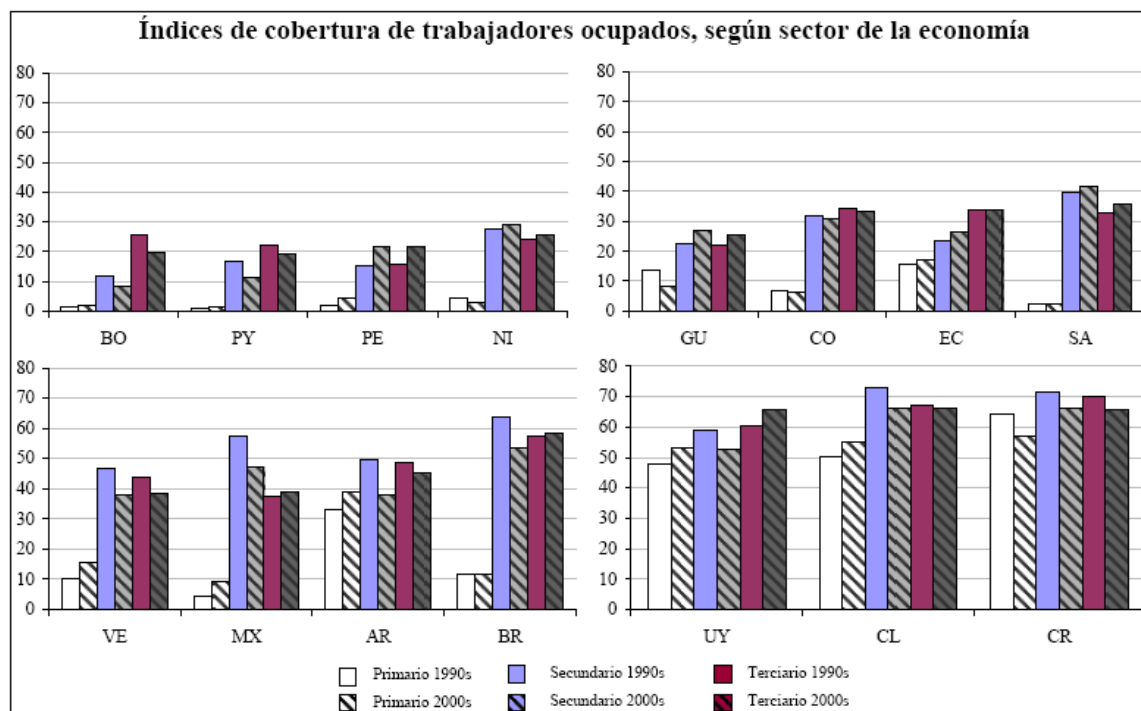
y asalariados, indicando que el desempleo y la baja cobertura en los trabajadores independientes constituyen un problema en la mayoría de los países, pero aún así la cobertura continúa siendo baja. Sólo tres países proporcionan protección previsional a más del 70% de sus trabajadores asalariados.

Si bien, en términos absolutos, el número de afiliados aumentó en los países analizados, en términos de los tres indicadores descritos anteriormente, se observa un comportamiento negativo en la evolución de la cobertura de algunos países. En el caso específico de Bolivia, existirían dos cuestiones alarmantes: i) los datos disponibles con los que se contaron para elaborar este estudio no son representativos del proceso de reforma que se vivió en el país, por lo que la información presentaría un sesgo que afectaría negativamente a cualquier investigación que se pretenda realizar y, ii) al margen de que los datos no representen el proceso de reforma, el grado de cobertura que presentan está lejos de un nivel óptimo, por lo tanto, vemos que persiste el reto, de parte del Estado como de las AFPs, de ampliar la cobertura en el país.

### 7.2 Cobertura según sector de la economía

En la siguiente Gráfica N° 7 se presenta el nivel de cobertura según la rama de actividad para los dos periodos en análisis. La población activa se divide en tres grandes ramas de actividad: agricultura, industria y servicios (en la gráfica denominados sectores primario, secundario y terciario respectivamente). La cobertura es menor para los que se desempeñan en el sector primario con relación a los otros dos sectores y la diferencia es considerable para aquellos países con una cobertura relativa más baja en conjunto. Esta diferencia es previsible dada las dificultades experimentadas por los sistemas de pensiones tradicionales para cubrir las áreas rurales. Las diferencias entre los sectores de la industria y de servicios son relativamente menores. La figura también indica que la pobre evolución general de la cobertura en los trabajadores ocupados se debe principalmente a una disminución constante de la cobertura en el sector de la industria en casi todos los países.

## GRÁFICO N° 7

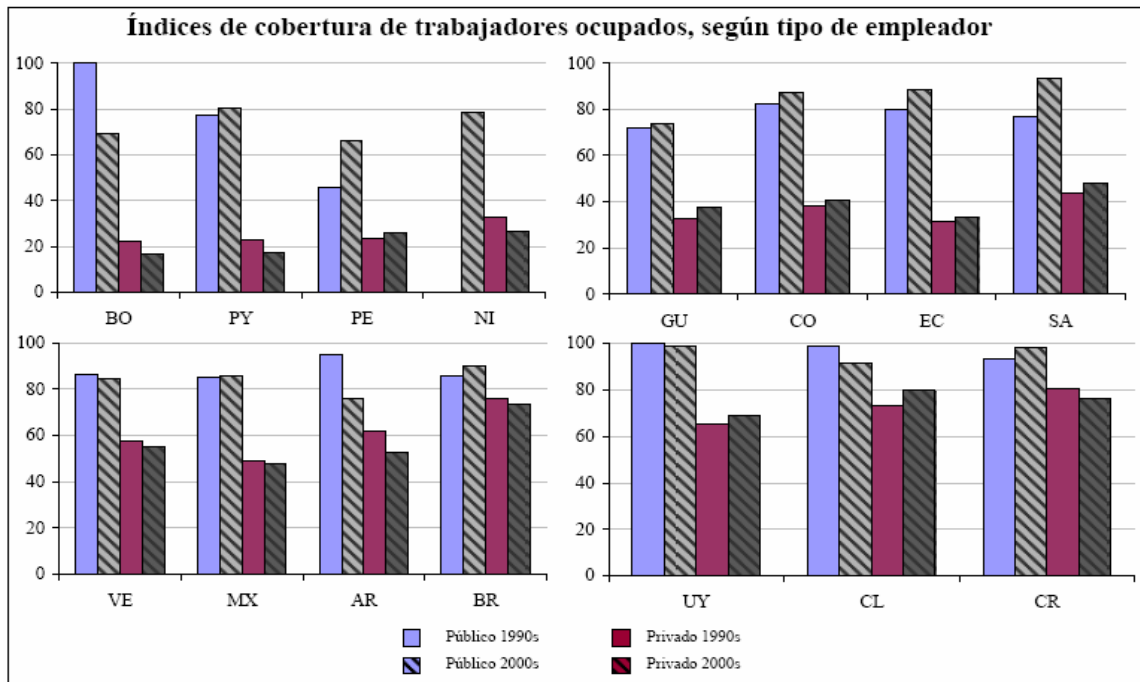


Este análisis resulta de mucha utilidad para los entes gestores del sistema, en el sentido de que sabrían qué sector de la economía requiere de un mayor esfuerzo para captar afiliados, y así aumentar la cobertura, que como puede observarse, en todos los países, el sector más preocupante es el primario.

### 7.3 Cobertura según tipo de empleador

También es importante considerar la cobertura de los trabajadores asalariados, según se desempeñen en el sector público o privado. Aunque sería razonable esperar que quienes trabajan en el sector público tuvieran una cobertura total; sin embargo, el Gráfico N° 8 muestra que la realidad es bien distinta. En algunos casos, la cobertura en el sector público es menor al 80%, como en Argentina, Bolivia y Perú. A pesar de que parte de esta brecha podría deberse a errores en la información, el bajo índice de cobertura de muchos de los países en el sector público podría estar relacionado con un verdadero problema de informalidad del sector (que está creciendo con el tiempo en algunos casos, como el de Argentina). No obstante, la cobertura en el sector público en la mayoría de los países supera el 80% y manifiesta una evolución favorable en el tiempo.

GRÁFICO N° 8



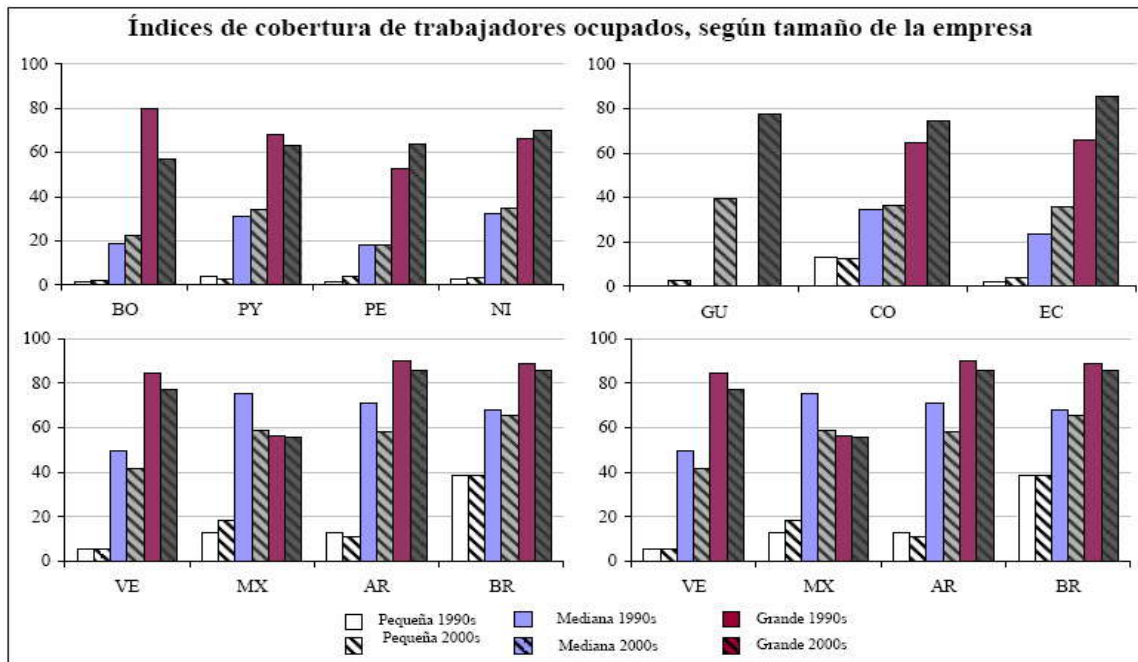
Fuente: Banco Mundial en base a Encuesta de Hogares, 2006  
 Nota: Para conocer los años exactos que se muestran, ver nota al pie 6

#### 7.4 Cobertura según el tamaño de la empresa

Es lógico pensar que existe una alta correlación entre la cobertura de los trabajadores asalariados y el tamaño del establecimiento en el que se desempeñan. Si se consideran tres grupos según el tamaño de las empresas –establecimientos pequeños (cinco o menos trabajadores), medianos (entre 6 y 50 trabajadores) y grandes (más de 50 trabajadores)<sup>7</sup>–, resulta evidente que las empresas más grandes ofrecen mayor cobertura a sus trabajadores. Casi todos los países tienen una cobertura superior al 60% para quienes se desempeñan en empresas grandes y una cobertura inferior al 20% para trabajadores de empresas pequeñas. Esto respalda la idea de que las empresas grandes tienden a ser más formales, mientras que sucede lo contrario en los establecimientos pequeños en cuanto al número de trabajadores. Muchos de los países muestran, como se ve en el Gráfico N° 9 – durante la última década- una cobertura constante (o incluso un aumento) para quienes se desempeñan en empresas medianas o grandes, mientras que existe una disminución casi generalizada para los trabajadores de establecimientos pequeños.

<sup>7</sup> Debido a diferencias entre las encuestas, en algunos países la definición de tamaños presenta algunas variaciones.

GRÁFICO N° 9



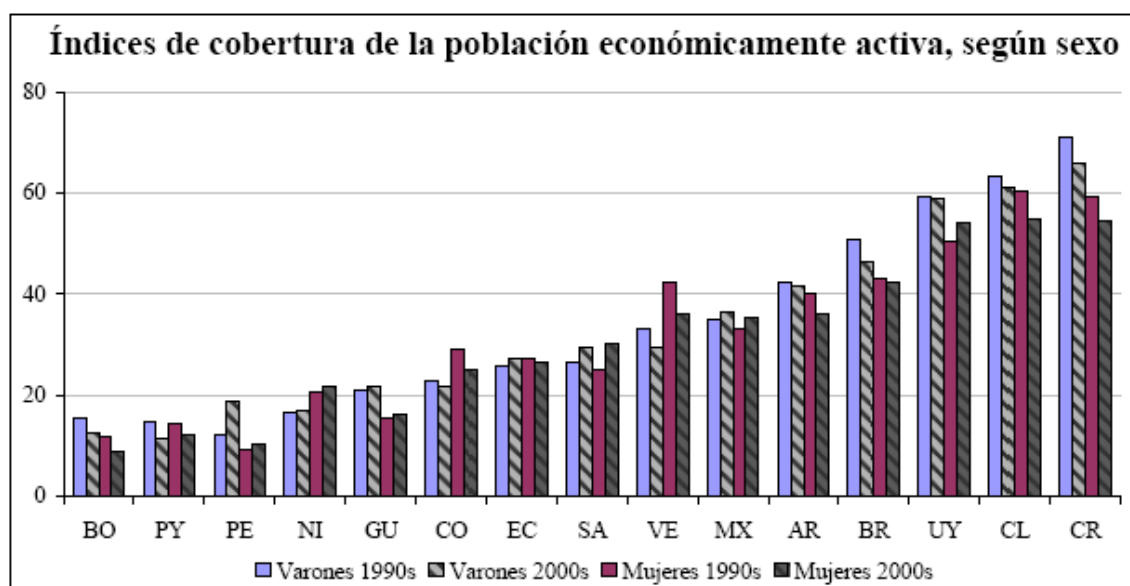
7.5 Cobertura según el género

Las características de la relación laboral y las del empleador provocan un impacto significativo en el nivel de cobertura. Asimismo, las características sociodemográficas de los individuos constituyen un factor determinante. En este análisis, se tiene en cuenta el sexo.

No se manifiestan diferencias sistemáticas e importantes en la cobertura de los trabajadores activos según el sexo en ningún momento del periodo observado. Por otro lado, para el caso específico de nuestro país, los datos muestran un claro patrón a favor del hombre, pero esta diferencia es menos pronunciada que algunos de los otros países.

GRÁFICO N° 10

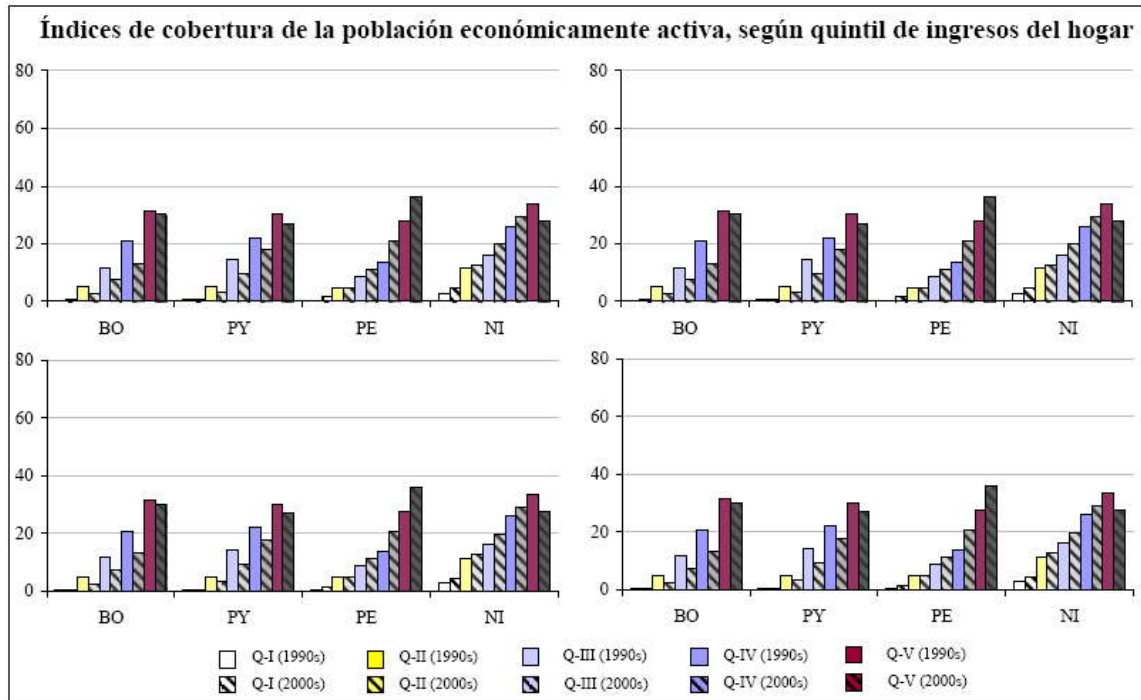




### 7.6 Cobertura según ingresos del hogar

La cobertura por nivel de ingresos es un aspecto de especial interés. Uno de los principales objetivos de los sistemas de pensiones es proteger de la pobreza a los trabajadores retirados. Para alcanzar este objetivo, un esquema contributivo requiere que los sectores más pobres participen en el programa durante su vida económicamente activa, para luego percibir beneficios una vez que se jubilan. El Gráfico N° 11 presenta los índices de cobertura de la fuerza laboral por quintiles de ingresos per cápita. En casi todos los países los más pobres están prácticamente excluidos del sistema. La situación es similar si se considera la población activa, demostrando que los sistemas de pensiones presentan importantes problemas de equidad en cuanto al acceso. Los índices de cobertura superan el 50 por ciento para el quintil más rico en la mayoría de los países, pero ninguno de ellos presenta un índice que supere ese porcentaje para los más pobres.

## GRÁFICO N° 11

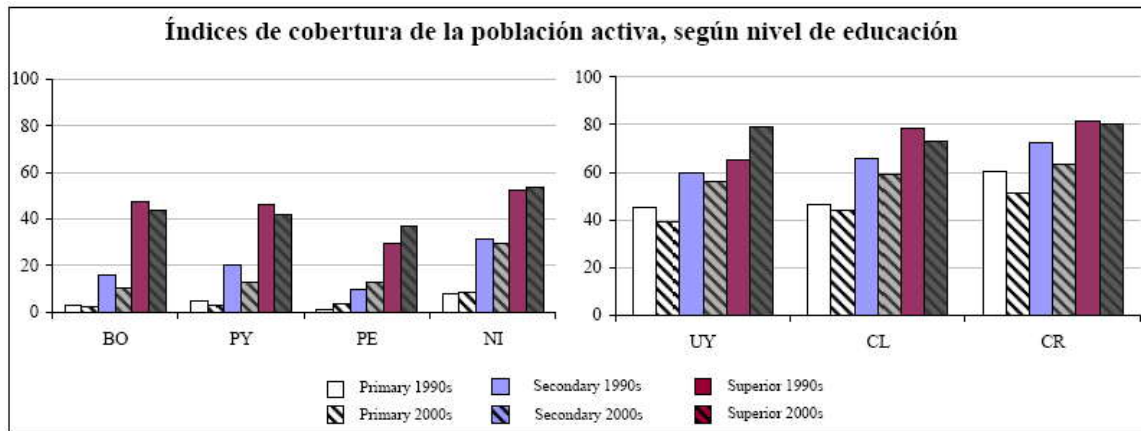


Fuente: Banco Mundial en base a Encuesta de Hogares, 2006  
 Nota: Para conocer los años exactos que se muestran, ver nota al pie 6

### 7.7 Cobertura según nivel de educación

Una situación similar a la anterior ocurre en términos de educación. El Gráfico N° 12 muestra la evolución por país de la cobertura de trabajadores ocupados, considerando sus logros educativos. La mayoría de los países estudiados presenta una cobertura muy baja en la población con una educación inferior y las brechas son más altas en aquellos países con una cobertura relativamente baja en conjunto. Además, la situación empeora con el tiempo para la mayoría de los países.

GRÁFICO N° 12



Fuente: Banco Mundial en base a Encuesta de Hogares, 2006  
 Nota: Para conocer los años exactos que se muestran, ver nota al pie 6

Este último aspecto también debería ser muy considerado por parte del Estado, ya que una de sus principales tareas es promover la educación en los individuos que conforman el país, no sólo para darles la oportunidad de aspirar a mejores ingresos, sino también mejorar la calidad de vida.

# CONCLUSIONES

Se ha evaluado los principales parámetros de funcionamiento de ambos sistemas de pensiones. Las conclusiones son totalmente claras. El sistema de capitalización individual, pese al contexto adverso, ha logrado un desempeño importante y superior al sistema de reparto. La cobertura, en términos absolutos, es superior (aunque aún existen retos a este respecto); y esto quiere decir que la movilización de ahorro de largo plazo ha sido significativa y hoy representa una de las fuentes más importantes de financiamiento de desarrollo de la economía. Su importancia ha sido evidente comparándola con la cartera bancaria. El valor de la FCI ha crecido constantemente, no sólo por el flujo de nuevos aportes, sino por la rentabilidad acumulada que ha sido superior al retorno de mercado.

El SSO hoy cuenta con un importante número de afiliados de ingreso medio que son activos, cotizantes que suman cerca de medio millón de personas en posesión de mil millones de dólares. Y es importante mencionar que este dato es relevante a la hora de pensar en acciones que pudieran afectar los intereses y derechos de esas personas. Por otra parte, se ha verificado que el SSO tiene características importantes como la independencia de patrimonio respecto de las AFPs y también las condiciones de competencia que se crean con la posibilidad de cambio de una a otra administradora. Estos son elementos de diseño que superan el concepto del sistema de reparto tradicional.

Por todo lo mencionado en Bolivia se sustituyó el antiguo sistema de reparto simple, también llamado “pay as you go”, por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. El objetivo fundamental y prioritario de la Reforma fue el de mejorar el funcionamiento del seguro obligatorio de largo plazo en el país, de tal forma que los afiliados pudieran beneficiarse de un sistema que les proporcionara un seguro de vejez adecuado, permitiéndoles vivir en forma digna una vez alcanzada la edad de jubilación.

Como toda Reforma que sustituye a un sistema de reparto simple por uno de capitalización individual, la Reforma en Bolivia implicó tres cambios conceptuales

fundamentales en el funcionamiento del sistema de pensiones: i) fortaleció el vínculo entre las contribuciones y los beneficios; ii) hizo explícita la deuda implícita del sistema de reparto; iii) creó un sistema de administración privado.

Adicionalmente, la Reforma fue ejecutada dirigida a resolver los muchos problemas que presentaba el antiguo sistema de reparto simple como la baja relación de contribuyentes sobre beneficiarios, insuficientes años y montos de contribución, baja cobertura, poco óptimos manejos en la inversión y altos costos de administración. Además, por el débil vínculo que existe entre los aportes y los beneficios, en un sistema de reparto, los aportes son percibidos como impuestos. Esta característica impositiva introduce distorsiones al funcionamiento del mercado de factores de producción y al del mercado laboral en particular, incentivando la informalidad y la evasión. Un esquema de capitalización individual, por otra parte, vincula directamente los aportes actuales con los beneficios de pensiones futuras, por lo tanto se percibe al sistema como un ahorro obligatorio en favor del cotizante.

El nuevo sistema de pensiones cubre los riesgos habituales de los sistemas de seguridad social de largo plazo: vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales, y gastos funerarios.

Uno de los factores que fue determinante para realizar la Reforma en Bolivia fue el constatar que, de no ejecutarse la misma, el sistema de reparto era inviable desde el punto financiero, y que el déficit del sistema tendería a incrementarse en forma irreversible y creciente. A pesar de los costos que representó la reforma, su ejecución significaría un ahorro fiscal en el largo plazo.

Existen básicamente dos formas alternativas de financiar los mayores costos iniciales de la transición de un sistema al otro, y que ha sido utilizada en la mayoría de los países que han realizado una reforma previsional: i) la emisión de nueva deuda pública, que sería una forma de hacer explícita la deuda implícita del sistema anterior; y ii) el ajuste fiscal, que representaría mayores impuestos o menor gasto público. En Bolivia, durante la reforma de pensiones, se ha utilizado una combinación de ambas. En un principio la tendencia fue utilizar un mayor nivel de endeudamiento, y en menor medida el ajuste fiscal. Sin embargo, en los últimos años, el incremento en los ingresos fiscales debido a

las recaudaciones del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), permitieron cerrar la brecha fiscal, y de esta forma el costo de pensiones se pudo financiar mediante ajuste, por lo que no se recurrió a endeudamiento.

Existen propuestas de la COB y del gobierno para modificar e incluso revertir el sistema de capitalización individual, retornando al sistema de reparto. Es importante considerar que el retornar al sistema de reparto reviviría los problemas intrínsecos de este sistema, que habían sido superados con la reforma, como la transición demográfica y la falta de reservas. El mayor riesgo lo constituye el hecho que las reformas planteadas afectarán la sostenibilidad financiera del sistema, aumentando el déficit del mismo. Esto hará que el sistema previsional acumule en el tiempo una deuda implícita, de la cual solo se toma conciencia cuando ésta ha alcanzado una magnitud considerable, y se hace muy difícil financiarla. Existen otros costos intangibles, pero no por ello dejan de tener un impacto negativo sobre el sistema de pensiones y sobre la economía en su conjunto, como el costo de reputación y credibilidad que conlleva todo cambio en las reglas del juego y en los compromisos que asumió el Estado boliviano.

No obstante todo lo positivo, es necesario reiterar que el mayor problema del sistema es la excesiva concentración de su portafolio en valores del Estado y su dependencia respecto de las finanzas públicas.

Además de los retos inherentes al sistema vigente y al rol de las AFPs como ser la ampliación de cobertura, una mayor diversificación de la cartera, la óptima utilización de los recursos bajo su cargo, una buena administración, etcétera; existen también otros retos que debe asumir el Estado en el sentido de duplicar esfuerzos para la promoción de una cultura de ahorro, brindar la información necesaria a todos los sectores de la economía sobre los beneficios del sistema, incentivar la competencia entre las administradoras, combatir la informalidad en la economía, premiar el cumplimiento de las reglas del sistema, y, por sobre todas las cosas, mejorar la calidad de la educación en toda la población para crear conciencia sobre lo que se podría hacer para disminuir las probabilidades de desempleo y pobreza en nuestro país.

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

## ***BIBLIOGRAFÍA***

- Mesa-Lago, Carmelo. *Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina*. CEPAL (2000)
- Murro, Ernesto. *Una visión crítica de las reformas privatizadoras y la necesidad de reformas progresistas en América Latina*. (2003)
- CEPAL. *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y Perspectivas de América Latina y el Caribe*. (2008)
- Consejo Consultivo Laboral Andino. *La reforma de los sistemas de seguridad social en los países andinos*. (2003)
- Bonadona Cossío, Alberto. *Género y sistemas de pensiones en Bolivia*. (2003)
- Nugent, Ricardo. *La seguridad social: su historia y sus fuentes*.
- Mesa-Lago, Carmelo. *La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones*. (2004)
- Mesa-Lago, Carmelo. *Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. (2000)
- Aranibar, Paula. *Acercamiento conceptual a la situación del adulto mayor en América latina*. (2001)
- Luis Felipe Jiménez, Jéssica Cuadros. *Ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones en América Latina*. (2003)
- Filgueira, Fernando. *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. (2007)
- Del Popolo, Fabiana. *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*. (2001)
- Adolfo Rodríguez, Fabio Durán. *Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones*. (2000)
- Guzmán, José Miguel. *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. (2002)



- Luis Felipe Jiménez, Jéssica Cuadros. *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas.* (2003)
- Rafael Rofman, Leonardo Lucchetti. *Sistemas de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura.* Banco Mundial (2006)
- Rodrigo Acuña R., Augusto Iglesias P. *Chile's Pension Reform after 20 years.* Banco Mundial (diciembre, 2001)
- Lucas Ronconi. *La Seguridad Social en Argentina.* Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad. Documento 62 (marzo 2002)

CUADRO A1: VARIABLES POBLACIONALES Y SU RELACIÓN CON  
1980 - 1990

AÑOS	POBLACIÓN PAÍS	ECON. ACTIVA (#)	POBLACIÓN PORCEN_		POBLACIÓN OCUPADA	PORCEN_ POBLACIONALES	
			2/1	3		4/2	5
1980	5.599.592	1.751.499	31,28	1,717.590	98,06	323	25,22
1981	5.755.072	1.796.191	31,21	1.684.535	93,78	334	25,69
1982	5.915.844	1.842.684	31,15	1.707.950	92,69	353	26,23
1983	6.061.722	1.890.735	31,09	1.678.570	88,78	367	27,78
1984	6.252.721	1.940.603	31,04	1.705.492	87,88	340	23,90
1985	6.429.226	1.992.046	30,98	1.685.800	84,63	342	23,11
1986	6.611.383	2.045.133	30,93	1.661.426	81,24	318	21,43
1987	6.799.384	2.101.052	30,90	1.670.336	79,50	267	18,32
1988	6.917.696	2.157.772	31,19	1.685.369	78,11	281	18,83
1989	7.112.188	2.216.023	31,16	1.741.263	78,58	294	19,16
1990	7.313.636	2.275.847	31,12	1.795.263	78,88	317	19,82

Fuente: Instituto Boliviano de Seguridad Social

(#) Instituto Nacional de Estadística

(#) Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral

# ANEXOS

POBLACIONALES	POBLACIONALES
25,22	25,22
25,69	25,69
26,23	26,23
27,78	27,78
23,90	23,90
23,11	23,11
21,43	21,43
18,32	18,32
18,83	18,83
19,16	19,16
19,82	19,82

BIBLIOTECA DE ECONOMIA

CUADRO A2: ESTADOS DE INGRESOS Y EGRESOS - INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE (1995)  
En Bolivianos

INSTITUCIÓN	INGRESOS				EGRESOS				SUPERAVIT (DEFICIT)			
	APORTES	RENTA INVERS.	OTROS	TRANSF. DEL TGN	TOTAL INGRESOS	PRESTAC.	GASTOS ADM.	TRANSF.		OTROS EGRESOS	REAJUSTE ART. 159	TOTAL EGRESOS
S.S.U. OGBA	5053651	285551	37251		5435853	5710805	511222	50595			6313354	3113519
S.S.U. SUC RE	369119	555151	21028		4285908	4217457	21028	36917			4467205	-208297
S.S.U. ORURO	2424527	59100			2523907	1500103	145016	24248			2120280	403527
S.S.U. LA PAZ	12481705	288400	343757		13193255	11398235	740074	17680		26343	12785353	37590
S.S.U. TARIJA	1571245	47951	1182		2151009	1552500	124514	16718			1694132	456877
S.S.U. POTOSÍ	2003680	65464	15682		2536824	1744755	155447	31600			1593832	801000
S.S.U. BENI	822770	312445			1125215	104516	216070				323689	811605
S.S.U. STA. CRUZ	3177507	127369	81551		3584597	2673082	246714				2521805	1052751
TOTAL S.S.U. UNIV.	26564695	2524551	451997	0	30101234	29221288	2361281	305455		70943	30591541	6540853
F.C. INMOBILIERO	72180363	2299002	1236624		76195006	61495120	3281016	322572		28531	66568442	10000605
F.C. COMUNICACIONES	4772765	516251	52014		5361051	5025405	431587	27440		422825	5590420	-208359
F.C. ADM. PÚBLICA	31583230	316472	2295622		34194524	23845917	4528580	176522		285705	28593693	5267362
F.C. MUNIC. LA PAZ	8047359	554525	57425		8659414	7735145	1008146	49048		33241	8227584	-125110
F.C. COMERCIO	15456639	4547450	266534		21562723	12720590	2291197	167553		125514	15307249	6234274
F.C. FABRIL	16123204	346353	266912		17737121	14097729	14097729	17737121		177656	15424516	2312605
F.C. ADUANAS	1524404	85503	125295		2236182	1765082	235455	19244		123053	2145845	89317
F.C. POLICIA	5003051	5042795	343417		14889423	9485442	769229	85522		81188	10445671	4433552
F.C. FERROV. RED OCC.	15485172	568689	747045		17411905	17014231	540527	76458		105251	18176477	-55451
F.C. PROF. MINERIA	2019016	125442	53699		2199007	2415253	185567	9001		625393	2514241	-415214
F.C. MINERO	4347724	545211	1220009		6113004	12584537	12584537	41237		625393	14790027	-239547
F.C. TRAB. YPTB	20011514	105554	6330658		21369137	23504500	1055539	71502		171529	23644570	-2445733
F.C. MEDICO	10177533	565745	37132		10771411	14014688	839577	58705		94976	14580047	-4308695
F.C. AEREO NAUTICA MAL.	2143567	700252	73285		2922454	3158024	554224	19422		5652	3741532	-819438
F.C. TRAB. C.P.S.	30052650	5114152	3671001		38837853	15572440	1943504	8289		41057	20568370	17269573
F.C. METALURGICO ORURO	5345769	1321256	125529		7297554	7753930	232389	9500			7566529	-868275
F.C. MUNIC. OGBA	1250420	288613	30835		1569870	1184105	295238				1442943	56597
F.C. FERROV. REID OR	4581547	57253	5661769		3136370	2698332	51774	3157		10404	2301917	353453
F.C. CONSTRUCCION	1703785	741052	150763		11624550	6094355	721088	10280		50286	6577145	4747735
V.C. CAMINOS	4512532	140733	7144		4760509	3379305	475595	45425		13473	3914529	845970
F.C. FUERZA AEREA	2151453	32458	30002		2505123	491245	427255				500373	1555750
F.P. BANCA PRIVADA	31305344	9095779	150085		41452183	15115442	1541514	344131		160056	18156553	22305635
F.P. BANCA ESTADAL	7507505	255472	3650634		14003132	11764776	1659773			1164405	14800564	-570222
F.C. DE LAE CORPORAC.	7243532	177169	736762		9752253	8022572	784354	47720			8233495	517317
F.C. COROBUZ	2478255	210405	734157		3452555	2307655	293461	38255		61540	2701552	780595
F.P. DEL PODER JUDICIAL	20404329	2395000	534201		23789041	15193130	873509	153352		31057	16587281	6687780
F.P. MUNIC. STA. CRUZ	5052167	557514	271147		5903828	3053159	103545	21572			3358425	2012353
SUB-TOTAL FONDOS	34345557	43341852	40043594	0	68552115	31467580	3045447	1555645		4315725	351147241	75704277
FONDA	258745179		5293755	57553122	35251059	278404553	1001157	2287452		142705700	435740305	-8409257
TOTAL SISTEMA	699209352	45595803	45785289	57553122	818544411	622353876	4598455	5089000		142705700	824457025	-1254257

Fuente: FOPBEA, Fondos Complementarios y Seguro Universal Básico

CUADRO A3: ESTADO DEMOSTRATIVO DE LAS INVERSIONES, SEGÚN INSTITUCIÓN (1995)  
En Bolivianos

INSTITUCIÓN	PRÉSTAMOS HIPOTECARIOS	PRÉSTAMOS A ASEGURADOS	ACCIONES, BONOS Y TÍTULOS	DEPÓSITOS PLAZO FIJO	EDIFICIOS DE RENTA	OTRAS INVERSIONES	TOTAL INVERSIONES
S.S.U. CBBA		79.046	44.480	636.408		228.639	978.563
S.S.U. SUCRE		3.322.459	5.434	22.767			3.350.660
S.S.U. ORURO		307.478		2.040.488			2.347.966
S.S.U. LA PAZ	341.361	881.611	74.100	16.573.300			17.570.362
S.S.U. TRUJILLA		2.766.544		1.506.311			4.272.855
S.S.U. POTOSÍ		2.717.832	9.000	60.632			3.217.464
S.S.U. BENI		1.314.360	11.689				1.326.049
S.S.U. STA. CRUZ		2.242.689				27.540	2.270.229
TOTAL S.S.U. UNIV.	341.361	13.641.019	188.488	21.279.996	0	256.599	36.667.363
F.C. MINISTERIO	230.301	78.567.266	300.169	34.094.796			113.612.481
F.C. COMUNICACIONES		548.803	1.627.284	189.951	478.146		2.823.787
F.C. ADM. PÚBLICA	1.117.3000	717.428	114.043			3.561.066	5.665.529
F.C. MUNIC. LA PAZ		1.474.237	22.230	1.701.806		17.430	3.215.666
F.C. COMERCIO	125.621	5.886.236	831.247	43.956.336		13.481	50.548.560
F.C. FABRIL		2.395.784	103.493				2.499.277
F.C. ADUANAS		8.116	14.820	1.966.041			1.987.577
F.C. POLICIA		15.896.364	1.140.779	15.603.262		1.673.564	34.418.569
F.C. FERROV. RED OCC.		78.517	99.280	2.366.621	12.931.264	489.799	15.566.105
F.C. PROF. MINERIA	510.325	1.667	29.640			140.474	682.066
F.C. MINERO	94.714	666.288	74.179	4.940.000	22.289.336		28.474.516
F.C. TRAB. Y PFB		10.078	56.066	2.062.573	6.501.306		10.597.452
F.C. MEDICO	824.210	1.394.963	80.818	4.464.022	3.688.130		10.294.502
F.C. AEREO NAUTICA MAL.	15.038	1.463.252	346.262	60.836			2.045.006
F.C. TRAB. C.P.S.	337.1889	19.000.225	146.321	50.003.369	12.487.784		85.002.622
F.C. TRAB. C.M.S.		3.428.611	7.060	53.316			3.489.027
F.C. METALURGICO ORURO		500.266	26.892	249.000			776.157
F.C. MUNIC. CBBA.		10.078	17.127	1.226.623			1.243.790
F.C. FERROV. REINO R.		1.474.864	26.770	4.470.700			5.971.334
F.C. CONSTRUCCION			30.228	5.702.207			5.732.436
F.C. CAMINOS	2.296	663.060	186.427	23.488			864.221
F.C. FUERZA AEREA		2.403.196	22.230				2.425.426
F.P. BANCA PRIVADA	2.666.649	13.728.902	487.061	60.401.363	3.404.311		80.681.176
F.P. BANCA ESTATAL		766.803	20.177.872	2.063.647			23.008.322
F.C. DE LAS CORPORAC.		367.461	41.775	17.713.897			18.422.823
F.C. COORDENAZ		2.573.862	19.246				2.593.108
F.P. DEL PODER JUDICIAL	242.266	4.928.769	13.338	18.529.366			23.723.728
F.P. MUNIC. STA. CRUZ		2.000.272	17.532	2.215.800			4.233.604
SUB-TOTAL FONDOS	924.6172	191.371.848	26.089.888	274.410.690	62.280.509	8.241.066	541.620.484
FOPEBA			134.574			500.773	1.035.347
TOTAL SISTEMA	9.597.523	175.012.297	26.392.890	256.660.696	62.280.509	9.428.439	578.317.322

Fuente: FOPEBA, Fondos Complementarios y Seguros Universtarios.

**CUADRO A4: SSO: NÚMERO DE AFILIADOS REGISTRADOS POR DEPARTAMENTO**

(Al 30 de Diciembre de los años indicados)

DE TALLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**
	<b>AFILIADOS REGISTRADOS POR DEPARTAMENTO</b>											
La Paz	157.372	214.594	188.769	233.036	233.992	275.310	308.921	309.382	326.824	344.785	370.737	384.100
Santa Cruz	74.305	117.579	152.372	179.650	197.112	216.925	242.273	257.109	274.576	290.478	320.368	335.657
Cochabamba	46.538	61.897	76.760	92.103	100.818	109.456	118.144	124.670	133.665	142.381	157.779	165.409
Potosí	5.414	10.220	27.029	32.747	35.768	39.252	43.868	46.812	49.852	52.350	57.225	59.540
Oruro	16.951	22.263	24.769	29.706	33.782	37.252	41.820	43.346	45.427	47.231	50.998	52.471
Chuquisaca	7.208	9.811	20.792	23.442	28.235	31.679	35.359	38.144	41.633	46.053	49.824	51.557
Tarija	8.211	11.193	20.189	23.315	25.793	28.589	31.441	33.428	35.678	37.547	40.435	41.836
Beni	10.844	13.246	14.196	16.487	17.505	19.545	21.208	22.025	23.031	24.177	26.250	27.295
Pando	2.041	2.367	2.489	2.666	2.884	3.099	3.324	3.427	3.618	3.965	4.298	4.429
	<b>AFILIADOS REGISTRADOS POR SECTOR</b>											
Independientes	632	7.759	6.716	31.918	27.615	32.986	35.736	38.330	40.706	41.019	46.828	48.734
Dependientes*	328.252	455.411	520.649	601.234	648.274	728.121	810.622	840.013	893.598	947.948	1.030.986	1.073.560
<b>TOTAL</b>	<b>328.884</b>	<b>463.170</b>	<b>527.365</b>	<b>633.152</b>	<b>675.889</b>	<b>761.107</b>	<b>846.368</b>	<b>878.343</b>	<b>934.304</b>	<b>988.967</b>	<b>1.077.814</b>	<b>1.122.294</b>

Fuente: SPVS

\* Incluye los afiliados del sector público y privado

\*\* Al 30 de Junio

**CUADRO A5: EVOLUCIÓN DEL VALOR Y LA RENTABILIDAD DEL FCI**  
(A fines de diciembre y los años indicados)

AÑO	Recaudaciones (Millones de dólares)	Valor aporte 10% al FCI (Porcentaje)	Valor final del FCI (Millones de dólares)	Valor final del FCI en aporte del año (Millones de dólares)	Rentabilidad en US\$ (Porcentaje)	Valor final del FCI (Millones de dólares)	Rentabilidad (Millones de dólares)	Tasa de interés pasiva del sistema bancario (ME) (Porcentaje)
1997	115,3	82,8	106,6	23,7	6,6	22,3	1,5	8,3
1998	228,4	164,1	332,6	168,5	7,8	156,4	12,1	8,0
1999	230,6	165,7	592,1	426,5	10,1	387,2	39,2	8,8
2000	212,4	152,6	841,9	689,3	7,9	639,1	50,2	7,8
2001	217,3	156,1	935,6	779,5	9,3	713,1	66,4	5,2
2002	212,6	152,7	1.143,8	991,1	8,5	913,8	77,3	2,8
2003	221,5	159,1	1.493,2	1.334,1	7,3	1.243,8	90,3	2,0
2004	232,9	167,3	1.716,1	1.548,8	7,1	1.446,3	102,5	2,0
2005	243,6	175,0	2.059,5	1.884,5	9,0	1.728,9	155,6	1,9
2006	272,9	196,0	2.298,6	2.102,6	8,7	1.933,9	168,6	2,5
2007	319,3	229,4	2.910,4	2.680,9	13,4	2.363,3	317,6	2,2
<b>TOTAL ACUM.</b>	<b>2.506,80</b>	<b>1.800,80</b>	<b>14.430,40</b>	<b>12.629,50</b>	<b>n.a.</b>	<b>11.548,10</b>	<b>1.081,30</b>	<b>n.a.</b>
<b>Promedio</b>	<b>227,9</b>	<b>163,7</b>	<b>1.311,90</b>	<b>1.148,10</b>	<b>8,7</b>	<b>1.049,80</b>	<b>98,3</b>	<b>4,7</b>

Fuente: Ruben Ferrufino Goitia en base a datos de la SPWS  
n.a.: no se aplica