

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



**PROYECTO DE GRADO**

**“LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE PENSIONES  
SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BOLIVIA”**

**POSTULANTE** : SILVIA XIMENA NAVARRO CASTRO  
**TUTOR** : Lic. LUIS MEDINA RIVERO

**GESTIÓN 2009**  
**LA PAZ – BOLIVIA**

# ÍNDICE

	<b>Pag.</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA</b>	<b>6</b>
2.1 Enunciado del Problema	6
2.2 Formulación del Problema	6
2.3 Delimitación del Contenido	7
2.4 Delimitación Espacial	7
<b>III. OBJETIVO DE LA INVESTIGACION</b>	<b>8</b>
3.1 Objetivo General	8
3.2 Objetivos Específicos	8
<b>IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>9</b>
4.1 Tipo de Estudio	9
4.2 Métodos de Investigación	9
<b>V. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>10</b>
5.1 Justificación práctica	10
5.2 Justificación Teórica	10
5.3 Justificación Metodológica	10

<b>VI. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN</b>	<b>10</b>
<b>VII. MARCO TEÓRICO</b>	<b>11</b>
7.1 La Reforma de Pensiones en Bolivia	11
7.1.1. Fundamentos teóricos	11
7.1.2. Derivación de la reforma sobre la economía	14
7.1.3. Las contribuciones y el mercado laboral	15
7.1.4. El financiamiento de la transición	16
7.1.5. Los beneficios del sistema de capitalización individual	18
7.1.6. Elementos institucionales	24
7.2 El Sistema de Reparto en Bolivia	34
7.3. Cobertura del sistema	43
7.3.1. El contexto de la cobertura	43
7.3.2. Relevancia de la cobertura	54
7.3.3. Ventajas de cobranza	59
7.4. Aportes y fondo de capitalización individual (FCI)	61
7.4.1. Aportes	61
7.5. Las recaudaciones del Fondo de Capitalización Individual	64
7.6. Saldos en cuentas individuales del SSO	65
7.6.1. Excedentes del fondo de capitalización individual	68
7.6.2. Competencia y traspasos de una AFP a otra	70

7.6.3. Evolución de la mora y la cobranza administrativa y judicial	72
7.7. Destino de los recursos captados y riesgo	75
7.7.1. Composición del portafolio del SSO	75
7.7.2. Calidad de riesgo del Fondo de Capitalización Individual	79
<b>VIII. PROPUESTA</b>	<b>86</b>
8.1 Las Finanzas Públicas y la Reforma de Pensiones	86
8.2 Viabilidad Económica de la Reforma de Pensiones	86
8.3 Realidad y Justificación de la Reforma de Pensiones	86
8.4 Fortalecer el Objetivo de la Reforma de Pensiones	87
8.5 La Reforma y la Capitalización Individual	87
8.6 Costos de Transición de la Reforma	87
<b>IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	<b>88</b>
9.1 Conclusiones	88
9.2 Recomendaciones	89
<b>X. ANEXOS</b>	<b>90</b>
<b>XI. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>92</b>

# LOS EFECTOS DE LA REFORMA DE PENSIONES SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BOLIVIA

## I. INTRODUCCIÓN

En 1996 el Congreso de la República aprobó la Ley de Reforma del Sistema de Pensiones, con el propósito de cambiar el sistema de pensiones vigente hasta esa fecha. El Gobierno de ese periodo histórico, había considerado varias alternativas, incluyendo una propuesta para solamente modificar el sistema de reparto vigente, y otras que significaban un cambio completo del sistema. Se tomo finalmente la decisión de reemplazar completamente el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual.

Cabe subrayar que a mediados de los años 90, el sistema de pensiones anterior, virtualmente había colapsado. No se podía precisar cuánto de ahorro habían acumulado los aportantes. Ni siquiera era posible valorar el inventario de bienes que tenían las cajas de seguro y los fondos de pensiones, que invirtieron en terrenos, edificios, y empresas que quebraron por ineficientes y turbios manejos administrativos. La legislación era confusa y promovían el abuso. El sistema de jubilación se había convertido en un profundo agujero negro por el que se esfumaban cuantiosos recursos del Tesoro General de la Nación.

Han transcurrido 12 años desde el inicio del nuevo sistema de pensiones y éste ha alcanzado logros remarcables, pero también enfrenta una fuerte presión política para su cambio. Los riesgos son grandes en la medida que existen factores ideológicos y políticos que apuntan a una contra reforma y surge la tentación de licuar la creciente y preocupante deuda interna con las Administradoras de Fondos de Pensiones ( AFPs ) al transferir la Administración de los recursos al Estado. En la propuesta de la Central Obrera Boliviana ( COB ), presentada en 2008, se explicita la confiscación de todo el Fondo de Capitalización Individual ( FCI ) y en el caso del texto propuesto por el actual Gobierno, la administración estatal única del sistema podría terminar en algo similar.

Por otro lado, los riesgos en cuanto a la calidad de las prestaciones en un escenario de contra reforma en las líneas señaladas, crecen en la medida que su pago dependería del estado de las finanzas públicas, pero además estaría sujeta a antecedentes negativos de administración estatal y el agotamiento del FCI en un lapso de tiempo breve. Se vislumbran factores similares a los que en el pasado han conducido a que el Estado pague a la gran mayoría de los beneficiarios rentas muy inferiores a los promedios de salarios cotizables. Al principio, el sistema es generoso con los beneficios, pero con los años es incapaz de pagar esas cuantías, de modo que la historia termina con una renta baja y sin mucho poder de compra.

Es necesario mencionar que los objetivos centrales del Seguro Social Obligatorio (SSO) y evaluar en tal contexto los resultados alcanzados durante esta década y más de vigencia del mismo. El sistema de pensiones cumple tres objetivos principales: se constituye en una herramienta de ahorro obligado para la vejez; es un mecanismo para dar protección económica contra los riesgos de invalidez y muerte; y es también un medio de protección a los ancianos e inválidos pobres, quienes pierden su capacidad de trabajo y no tienen ahorros suficientes que les permita financiar una pensión. Desde esa óptica, objetivos colaterales como el desarrollo de una fuente de ahorro de largo plazo, el impulso al mercado de valores local y la demanda de inversiones, son atractivos pero secundarios. Más aún, pensar en un sistema de pensiones como un mecanismo de distribución del ingreso o generación de equidad es un error conceptual con graves consecuencias para la viabilidad del mismo.

Ciertamente, cuando se rompe la relación entre el aporte actual y el beneficio futuro y se desconectan el esfuerzo y la distribución, el sistema deja de ser percibido como un mecanismo de ahorro de largo plazo para ser visto como un mecanismo impositivo.

Un sistema de pensiones contributivo como el que funciona en Bolivia no debe cumplir el objetivo de redistribución del ingreso. El esfuerzo que hace el afiliado

para construir su renta de vejez, que es un sustituto de su salario, no es consistente con un esquema de transferencia de ingresos a otros sectores o personas. Los sistemas de pensiones se ven seriamente afectados cuando al asumir un propósito distributivo llegan a funcionar como impuesto al salario o el ingreso y por ello se genera un claro incentivo a la evasión de los aportes al mismo. Pensemos en términos simples. La pensión jubilatoria no es otra cosa que la postergación del gasto del salario actual para el futuro, cuando uno enfrenta incapacidad por vejez. Entonces, fijar un esquema de solidaridad por el cual todos los aportes van a una bolsa común es como pensar que en la vida activa, también se debería tomar todos los salarios de todos los afiliados, ponerlos en una bolsa común y dividirlos entre el número de ellos. La lógica de solidaridad con las jubilaciones que son parte del salario, extrapoladas a los ingresos en la vida activa, daría por resultado eso. Todos los salarios serían iguales como fue hasta hace poco en un régimen como el cubano.

Si bien es cierto que la economía requiere con urgencia cerrar brechas de falta de equidad, este objetivo debe cumplirse a través de la política tributaria y mediante otros sistemas de protección a grupos vulnerables, que se estructurarán sobre esquemas no contributivos, mismos que se financian con los ingresos regulares del Estado. Lo señalado se construye sobre programas específicos en lo tributario y en materia de protección social. La política de empleo y remuneraciones, las acciones para incrementar la productividad mediante la capacitación del trabajador, de modo que acceda a mayor retribución y los programas de mejora competitiva, son herramientas adecuadas para cumplir ese rol distributivo. Finalmente, los pilares no contributivos que representan una red de protección cumplen ese rol. En el caso boliviano, el Bono Solidario (BONOSOL), luego el BOLIVIDA y ahora la Renta Dignidad son parte de este pilar no contributivo y se financian con gravámenes como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

A objeto de evaluar el desarrollo del SSO en Bolivia, el primer aspecto relevante a estudiar es el grado de cobertura del nuevo esquema. Un sistema con condiciones mejoradas, debería ser capaz de proteger a un creciente número de trabajadores.

Sin embargo, todo sistema contributivo tiene límites que están dados por las condiciones demográficas, de calidad de empleo, de ingreso y pobreza. Es por ello, que en el escenario óptimo, los sistemas contributivos como el que se tiene en Bolivia, son complementados con otros dos pilares que son un sistema no contributivo que ofrece cobertura a los rangos de menor ingreso, que no tienen capacidad de ahorro y otro pilar que busca capturar el ahorro voluntario adicional de sectores de mayor ingreso. En la experiencia internacional, el primer pilar de protección se financia con recursos fiscales y está exclusivamente dirigido a sectores que no tienen posibilidad de generar excedentes de ahorro para el futuro. El caso del pilar no contributivo boliviano tiene, al menos en lo conceptual, la dificultad de no focalizar en los más necesitados. La Renta Dignidad la percibe la clase privilegiada, la clase media y la clase más empobrecida, cuando sólo esta última debería ser la única beneficiaria y con un monto mayor.

Cabe recalcar que un sistema de pensiones es una herramienta de ahorro forzoso que tiene la finalidad de financiar pensiones frente a determinadas contingencias. Siendo ahorro, existen límites materiales que se presentan en los tramos de ingreso extremadamente bajos; cualquiera que fuera el diseño del sistema, en niveles muy bajos de ingreso, no existen condiciones de aporte debido a que el consumo y la satisfacción de las necesidades básicas no dejan márgenes posibles de ahorro.

El otro limitante real en países como Bolivia está relacionado con la actividad y el trabajo rural. La agricultura y la ganadería, principalmente de subsistencia, no son cubiertas por un sistema contributivo como el que se tiene en funcionamiento. Cabe señalar que esta situación responde a las características de la actividad económica rural.

La economía del campo tiene comportamiento cíclico, de alto riesgo y de escaso margen económico. Los niveles de monetización de esta actividad son limitados y la autogestión de la producción elimina la posibilidad de que exista empleo formal; por lo tanto, no se cuenta con un agente de retención de los aportes. Esta realidad

ha sido experimentada por el sistema de reparto, en Bolivia y fuera del país, y es también una limitante importante en el sistema actual. Aún cuando se establezca en una nueva propuesta la decisión de que el campesino aporte, mientras éste no tenga margen de ahorro y un agente de retención, difícilmente lo que se establezca dejara de ser solo un deseo manifiesto en un texto de ley.

## **II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **2.1 Enunciado del Problema**

Reemplazar un sistema de reparto por uno de capitalización individual tiene varios efectos que es necesario entender, incluyendo los aspectos macroeconómicos y los efectos sobre el bienestar, que surgen de los impactos sobre los ahorros y el producto; los efectos sobre las transferencias Inter - generacionales; las distorsiones en el funcionamiento de los mercados de trabajo y de capitales; los efectos sobre el financiamiento del déficit del sector público, a través de un aumento en los impuestos o en la deuda pública, y los efectos resultantes sobre la eficiencia tributaria.

La implantación de un sistema autofinanciado de capitalización individual tiene efectos sobre los equilibrios ahorro-inversión de los sectores público y privado; el funcionamiento del mercado de capitales; y los roles de los sectores público y privado. Esto último implica que el sector privado va a ser el que administre el funcionamiento del sistema previsional, pero el Estado, a través de la creación de una normativa de regulación y supervisión prudencial, supervisará y velará por el buen funcionamiento del sistema.

Las políticas económicas puestas en vigencia para el manejo de la seguridad social de largo plazo y la reforma previsional son el resultado de complejas interacciones entre diversos grupos de interés, incluyendo los trabajadores individuales, los sindicatos las organizaciones de empleadores, los jubilados, los fondos de pensiones públicos y privados y el gobierno central.

### **2.2 Formulación del Problema**

Las deficiencias en el sistema de reparto, no podían ser resueltas manteniendo vigente el antiguo sistema y que los gobiernos de la década del 90, en esa coyuntura crucial, ya no tenían la forma ni los recursos para enfrentar los problemas inherentes al sistema de reparto, como la baja cobertura resultante de

las distorsiones introducidas al funcionamiento del mercado laboral, o factores que ya estaban fuera de control, como es el caso de la transición demográfica.

El objetivo de la investigación del presente Proyecto de Grado es demostrar que la única forma viable, en esa coyuntura crucial, era que las severas deficiencias estructurales del sistema de pensiones de Bolivia podían ser resueltas, a través de una reforma completa del sistema de pensiones, para lo cuál se plantean las siguientes interrogantes:

¿El objetivo de la Reforma de Pensiones fue el de mejorar el funcionamiento del seguro obligatorio de largo plazo?.

¿Con la Reforma de Pensiones, los afiliados del seguro obligatorio se beneficiaron de un sistema que les proporciona un seguro de vejez adecuado, una vez alcanzada la edad de jubilación?.

¿La Reforma de Pensiones posibilitó el crecimiento del patrimonio y la incorporación de nuevos afiliados?.

¿De manera indirecta, la Reforma de Pensiones, contribuyó al desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo a través de las AFPs?.

### **2.3 Delimitación del Contenido**

**Área Específica:** La Población Económicamente Activa ( PEA) Urbana de las Ciudades Capital.

**Área Particular:** La Población Ocupada.

### **2.4 Delimitación Espacial**

El presente estudio toma como base la población ocupada en ciudades capitales.

### **III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1 Objetivo General**

El Objetivo General del presente Proyecto de Grado, pretende demostrar la validez de la reforma de pensiones basado en un sistema de capitalización individual, administrado privadamente y ante el colapso del antiguo sistema de reparto simple.

#### **3.2 Objetivos Específicos**

En función del Objetivo General, se plantean los siguientes Objetivos Específicos:

- ✓ Se pretende demostrar que la reforma de pensiones se constituye en una herramienta de ahorro obligado para la vejez.
- ✓ Se demostrará que la reforma de pensiones se constituye en un mecanismo para dar protección económica contra los riesgos de invalidez y muerte.
- ✓ La reforma de pensiones se constituye en un medio de protección a los ancianos e inválidos pobres quienes pierden su capacidad de trabajo y no tienen ahorros.
- ✓ La reforma de pensiones permite generar una fuente de ahorro de largo plazo.
- ✓ La reforma de pensiones permitió darle un adecuado impulso al mercado de valores local.

## IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 4.1 Tipo de Estudio

El tipo de estudio que identifica al presente trabajo es el **explicativo**, porque se busca analizar las causas y efectos que conduce a explicar la proyección de la reforma de pensiones.

En la investigación explicativa se presenta una relación causal, no sólo se persigue describir o acercarse a un problema, sino que se intenta encontrar las causas del mismo, como es el caso de la crisis del sistema de pensiones bajo la modalidad anterior de reparto simple.

Por consiguiente, la investigación explicativa, es aquella que tiene relación causal, es decir, no sólo persigue describir o acercarse al problema, sino que intenta encontrar las causas del mismo. Se ocupa de la generación de teorías, determina las causas de un evento. En la investigación explicativa se pretende detectar las relaciones entre eventos del planteamiento del problema. En la investigación experimental, el investigador desea comprobar los efectos de una investigación específica. En ese proceso, el investigador tiene un papel activo.

### 4.2 Métodos de Investigación

Dentro del método de investigación se aplicará el **método deductivo** ya que partiendo de aspectos generales se llegará a la deducción de premisas particulares para aplicarlas en una realidad concreta.

De igual modo se utilizará el **método inductivo**, ya que al existir un conocimiento particular del tema, se pretende formular la existencia de la relación de cambios del factor de predisposición, el factor de oportunidad y el factor de decisión del individuo con respecto a la existencia de aspectos particulares.

## **V. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

### **5.1 Justificación práctica**

El propósito del presente Proyecto de Grado, es el de intentar demostrar que la Reforma de Pensiones sustituyó el antiguo sistema de reparto simple, por un sistema de capitalización individual, lo que posibilitó evitar la quiebra financiera del Estado. Esta reforma posibilitó, hasta el presente una mejora sustancial del funcionamiento del seguro obligatorio de largo plazo en el país.

### **5.2 Justificación Teórica**

La presente investigación hace hincapié en la viabilidad de la Reforma de Pensiones en Bolivia, a pesar de las dificultades encontradas. De igual modo, se considera que pueden implementarse cambios para mejorar el sistema de pensiones y optimizar sus enormes potencialidades.

Por lo anotado, el desarrollo del presente Proyecto de Grado se justifica desde el punto de vista teórico.

### **5.3 Justificación Metodológica**

La investigación propuesta, presenta una metodología específica, al demostrar como La Reforma de Pensiones ha posibilitado un avance real en el sistema y aprovechar sus potencialidades.

## **VI. DELIMITACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN**

El presente trabajo tomo como marco de referencia La Reforma de Pensiones. El área de investigación es la estructura de la población en función de la ocupación y el crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA).

## **VII. MARCO TEÓRICO**

### **7.1 La Reforma de Pensiones en Bolivia**

La Reforma de Pensiones en Bolivia fue ejecutada mediante Ley No 1732 del 29 de noviembre de 1996, la cual sustituyó el antiguo sistema de reparto simple, por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. Antes de la reforma, el sistema de reparto<sup>1</sup> 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.

#### **7.1.1 Fundamentos Teóricos**

El sistema de reparto constituye en esencia un contrato social de transferencias inter-generacionales 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 realizada 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.

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

---

<sup>1</sup> "Pay as you go"

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.

Muchos autores 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. 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 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 des-balanceado desde el punto de vista de los trabajadores individuales.

Un esquema previsional obligatorio alternativo, lo constituye un sistema donde las rentas de jubilación estén directamente relacionadas a las contribuciones, que sea completamente auto financiado y obligue a los trabajadores a ahorrar parte de sus

ingresos en cuentas de capitalización individuales, con el objeto de financiar su propio retiro. Bajo este sistema de capitalización individual, las pensiones son financiadas por las contribuciones individuales de los afiliados y por la rentabilidad de las inversiones de estos recursos en instrumentos financieros de largo plazo, públicos y privados. Por lo tanto, la rentabilidad de las contribuciones de los afiliados depende de las tasas de interés de mercado, internas y externas, y de las tasas de rentabilidad de los diferentes activos financieros en la se invierte el fondo, y no de la tasa de crecimiento de la masa salarial.

Una reforma de pensiones que sustituye a un sistema de reparto simple por uno de capitalización individual, completamente autofinanciado, implica tres cambios conceptuales fundamentales en el funcionamiento del sistema de pensiones: i) fortalece el vínculo entre las contribuciones y los beneficios; ii) hace explícita la deuda implícita del sistema de reparto; iii) crea un sistema de administración privado.

- i. En el sistema de reparto, no existe un vínculo directo entre los aportes y los beneficios de jubilación, por lo que los aportes son percibidos por los afiliados como el pago de un impuesto. Los sistemas de reparto funcionan como sistemas de beneficio definido, en la que los beneficiarios perciben una renta de jubilación determinada, que no necesariamente está calculado en función de los aportes realizados por la persona. Los sistemas de capitalización individual funcionan como sistemas de contribución definida, ya que los beneficios están calculados en función de los aportes y de la rentabilidad de los fondos individuales, por lo que los aportes son percibidos como un ahorro a largo plazo.
- ii. En el sistema de reparto, las contribuciones son utilizadas para pagar las rentas de los jubilados, por lo que no existe una acumulación de deuda del sistema. Sin embargo, esto no significa que la deuda no se esté incrementando, sino que este incremento no está siendo registrado en forma explícita. Es decir, el sistema acumula una deuda implícita. En el sistema de capitalización individual existe una contabilidad precisa de los

aportes y de la rentabilidad de las cuentas individuales, por lo que en todo momento se cuenta con un registro explícito de la deuda del sistema con cada uno de los afiliados.

- iii. Finalmente, los sistemas de reparto han sido tradicionalmente administrados por el estado, mientras que los sistemas de capitalización individual son administrados, aunque no en forma exclusiva, por instituciones privadas que está a cargo de la recolección de las contribuciones, la administración de los ahorros e inversiones y del pago de los beneficios a los afiliados dentro del nuevo sistema.

### **7.1.2 Derivación de la reforma sobre la economía**

Reemplazar un sistema de reparto por uno de capitalización individual tiene varios efectos que es necesario entender, incluyendo los aspectos macroeconómicos y los efectos sobre el bienestar, que surgen de los impactos sobre los ahorros y el producto; los efectos sobre las transferencias inter-generacionales; las distorsiones en el funcionamiento de los mercados de trabajo y de capitales; los efectos sobre el financiamiento del déficit del sector público, a través de un aumento en los impuestos o en la deuda pública, y los efectos resultantes sobre la eficiencia tributaria.

Adicionalmente, la implantación de un sistema autofinanciado de capitalización individual tiene efectos sobre: los equilibrios ahorro-inversión de los sectores público y privado; el funcionamiento del mercado de capitales; y los roles de los sectores público y privado. Esto último implica que el sector privado va a ser el que administre el funcionamiento del sistema previsional, pero el Estado, a través de la creación de una normativa de regulación y supervisión prudencial, supervisará y velará por el buen funcionamiento del sistema.

Finalmente, las políticas económicas puestas en vigencia para el manejo de la seguridad social de largo plazo y la reforma previsional son el resultado de complejas interacciones entre diversos grupos de interés, incluyendo los

trabajadores individuales, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los jubilados, los fondos de pensiones públicos y privados y el gobierno.

### **7.1.3 Las contribuciones y el mercado laboral**

En un sistema de reparto simple, existe un vínculo muy difuso entre los aportes de los trabajadores activos y los beneficios que éstos obtendrán una vez alcanzada la jubilación. Este hecho hace que los aportes realizados al sistema sean percibidos por los afiliados como impuestos y no como un ahorro forzoso. Esta característica impositiva de los aportes, como sucede con todo tipo de impuestos, introduce distorsiones al funcionamiento del mercado de factores de producción y al del mercado laboral en particular.

Como todo impuesto, las contribuciones dentro del sistema de reparto tienden a incrementar los costos del factor trabajo en los mercados formales, a la vez que reducen los salarios reales. Las contribuciones al sistema de reparto son básicamente proporcionales a los ingresos salariales y por lo tanto introducen distorsiones en las decisiones sobre contratación óptima de los factores de producción, afectando los niveles de empleo.

Normalmente, en los países en desarrollo, los trabajadores tratan de reducir el exceso de carga tributaria, moviéndose hacia los mercados de trabajo del sector informal, donde todos los impuestos, incluyendo el componente impositivo puro de las contribuciones al sistema de reparto, pueden ser evitadas. Por otro lado, las empresas tienden a adoptar tecnologías que ahorren mano de obra, y por lo tanto sean más intensivas en el uso de capital, o simplemente optan también por cambiarse al sector informal.

Un esquema de capitalización individual por otra parte, tiende a eliminar las distorsiones del componente tributario de las contribuciones, al menos para aquellos trabajadores que son capaces de evaluar en forma apropiada el vínculo existente entre sus aportes actuales y los beneficios de pensiones futuras.

### **7.1.4 El financiamiento de la transición<sup>2</sup>**

La decisión para implementar un sistema auto-financiado de capitalización individual, en lugar de un sistema de reparto simple, implica costos fiscales elevados, ya que una parte o el total de las contribuciones que están realizando los trabajadores activos al momento de la reforma, son transferidas a los fondos de pensiones administrados privadamente, creados dentro del nuevo sistema. A su vez, el gobierno se hace cargo de todos los pasivos del sistema de reparto (los beneficios de los jubilados y las contribuciones realizadas hasta ese momento por los trabajadores que son transferidos al nuevo sistema). En teoría, el gobierno tiene dos formas alternativas para financiar el déficit resultante de la transición de un sistema a otro: i) emitiendo nueva deuda pública o ii) realizando un ajuste fiscal, mediante el incremento de impuestos a las generaciones actuales de contribuyentes o reduciendo el gasto público.

La primera alternativa, financiar el déficit a través de la emisión de nueva deuda pública, implica sustituir la deuda implícita del sistema de reparto, con una nueva deuda explícita. Bajo esta alternativa, el gobierno elimina las transferencias inter-generacionales al emitir nueva deuda y los costos de la transición son distribuidos entre un número de generaciones futuras, las cuales cargarán con parte de este costo cuando el gobierno ajuste los impuestos y/o los gastos, para repagar la deuda contraída. En este caso la reforma de pensiones no tendrá un efecto sobre el ahorro macroeconómico, ya que el incremento en el ahorro privado, resultante de la transferencia de las contribuciones a los fondos de pensiones de capitalización individual, es compensado por la caída en el ahorro público y el incremento en el déficit fiscal. Por lo tanto, el financiamiento a través de deuda pública implica que los efectos de primer orden de la reforma sobre el ahorro, el

---

<sup>2</sup> El gobierno se ha hecho cargo del pago de las rentas de vejez en curso de pago lo que significa una pesada carga fiscal, pero es importante mencionar que la quiebra del viejo sistema era en parte responsabilidad del Estado por el manejo político de las entidades gestoras durante mucho tiempo.

stock de capital y la distribución inter-generacional de bienestar son muy reducidos; mientras que los efectos de segundo orden dependerán de las ganancias netas de eficiencia que la reforma podría introducir al funcionamiento del mercado de capitales, y por lo tanto a la asignación de recursos al interior de la economía. Otra alternativa, que también eliminaría las transferencias inter-generacionales, es el financiamiento de la reforma a través de la venta de activos del estado, mediante mecanismos tales como la privatización de empresas públicas.

Una situación diferente ocurre cuando la transición es financiada a través de ajuste fiscal, que puede implicar un incremento en los impuestos o una reducción en el gasto público. Cuando los costos de la transición son financiados a través de la creación de nuevos impuestos, se elimina la transferencia financiera desde los trabajadores activos hacia los jubilados, existente bajo el sistema de reparto, cancelando por lo tanto la deuda implícita del sistema anterior sin emitir nueva deuda explícita. Sin embargo, la mayor carga de financiar los costos de la transición mediante ajuste fiscal es asumida por la generación actual que paga los mayores impuestos, mientras que las generaciones futuras recibirán beneficios de pensiones sin haber experimentado un aumento en su carga impositiva.

Una transición financiada a través de ajuste fiscal, como cualquier política fiscal restrictiva que elimina deuda pública implícita, transfiere recursos de las generaciones actuales a las generaciones futuras. Esta transferencia resulta en mayores niveles de ingresos y salarios para las generaciones futuras, además de niveles de bienestar más altos. En una economía cerrada, implicará también mayores niveles de capital y producto. Una transición financiada por esta vía tendrá efectos de primer orden sobre el ahorro y la inversión, y estos efectos primarios se sumarán a los efectos secundarios potenciales de la reforma de pensiones, atribuibles a las ganancias de eficiencia experimentadas.

La forma de financiar la reforma también tiene efectos sobre la eficiencia en el funcionamiento de la economía. La sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual mejora la eficiencia, al eliminar el componente puramente impositivo de las contribuciones pagadas en el sistema de reparto. Sin embargo, si los costos de la transición son financiados a través de un incremento en los impuestos, las ganancias de eficiencia resultantes de la reforma serán contrarrestadas por las pérdidas de eficiencia resultantes de los incrementos en los impuestos para cubrir los costos de la reforma. Si la transición es financiada a través de un mayor endeudamiento público, las ganancias de eficiencia no serán contrarrestadas, por lo que mejorará la eficiencia de la economía. A futuro sin embargo, la eficiencia podrá ser afectada negativamente, cuando sea necesario aumentar impuestos para repagar la deuda contraída al financiar la reforma. En el caso en que la reforma sea financiada a través de una reducción en el gasto público, no habrá un efecto negativo sobre la eficiencia, que contrarreste las ganancias de eficiencia producidas por la reforma. En este caso, la generación actual de trabajadores activos será afectada con un menor nivel de servicios públicos resultante del ajuste en el gasto público. También es necesario resaltar que a nivel macroeconómico, una reducción en la inversión pública puede afectar la acumulación, así como la eficiencia de la inversión privada.

### **7.1.5 Los beneficios del sistema de capitalización individual**

El nuevo sistema de pensiones cubre los riesgos de vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales, y gastos funerarios, además del pago del BONOSOL.<sup>3</sup>

#### ***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

---

<sup>3</sup> El BONOSOL ha sido sustituido por el BOLIVIDA durante la gestión de gobierno de 1997 a 2002.

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 re 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 período 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 FCC, mientras que los gastos funerarios de los afiliados se pagan con recursos del FCI.

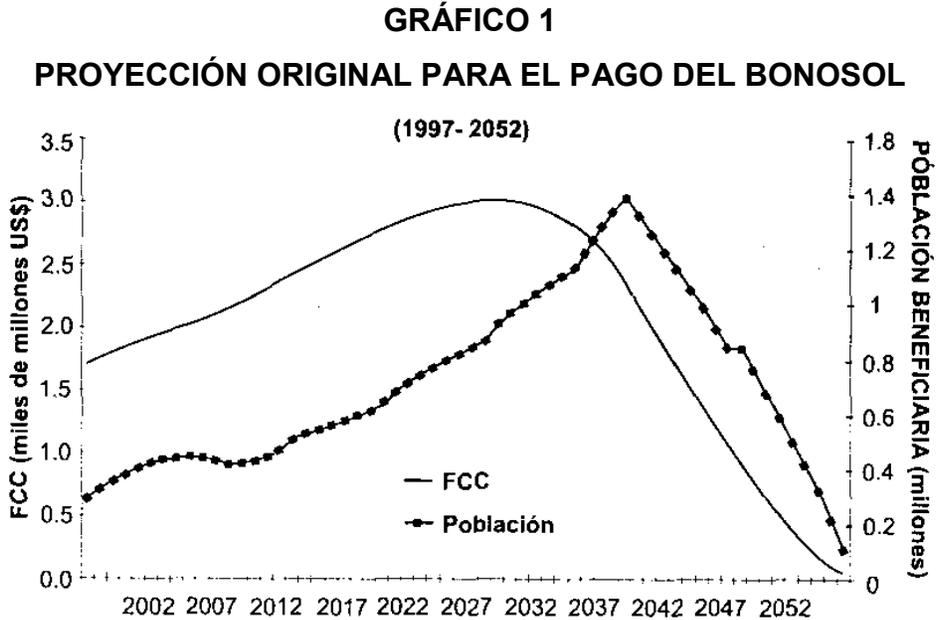
### ***Bonosol***

El Bonosol fue concebido como una transferencia de efectivo a todos los bolivianos mayores de 65 años. Este beneficio fue establecido en 1996 como un pago anual vitalicio de US\$. 248 por persona, destinado a cumplir un triple objetivo: i) como un mecanismo para devolver a la población las acciones de las empresas capitalizadas que quedaron en poder del Estado boliviano; ii) como una fuente de ingresos para la gran mayoría de personas de la tercera edad, sin ningún acceso al sistema de pensiones; y iii) para reducir la pobreza al enfocarse en segmentos específicos de la población pobre y vulnerable.

Los supuestos iniciales para el pago del Bonosol contemplaban una tasa de rentabilidad del FCC de 7.62 por ciento por año en términos reales, tasa que

correspondía a la rentabilidad promedio observada en los mercados de capitales internacionales en los últimos 50 años. Se preveía que ante cambios que pudieran ocurrir en la rentabilidad del FCC, o en otra de las variables relevantes, se realizarían los ajustes correspondientes, por lo que la sostenibilidad del Bonosol estaría siempre garantizada.

Se proyectó, en base a los datos censales de 1992, que la población beneficiaria para el primer año de pago del Bonosol sería de 294.5 mil personas. Esta debería crecer en forma paulatina hasta el 2039, año en el que la última generación de beneficiarios del Bonosol, es decir los mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995, cumpliría 65 años, siendo el total de la población beneficiaria para ese año 1.38 millones de personas. Con posterioridad al 2039, la población beneficiaria tendería a extinguirse hasta llegar a cero en el año 2057 (ver gráfico 1).



Fuente: Elaboración en base a información de la Secretaría de Pensiones.

Además del pago del BONOSOL, el FCC debería financiar los Gastos Funerarios de la población beneficiada con el Bonosol, y cubrir los gastos de administración del beneficio por parte de las AFPs, los cuales ascendían a 5 por mil del valor del FCC.

Bajo estos supuestos, el valor calculado para el BONOSOL, que hacía que la población beneficiaria y el FCC se extinguirían el mismo año, era de US\$. 248 por beneficiario. Bajo estos tres supuestos, el FCC debería incrementarse en los años iniciales del pago del beneficio hasta el año 2029, donde alcanzaría un valor máximo cercano a los 3 mil millones de dólares. A partir de ese año el FCC comenzaría a descender hasta extinguirse en 2057. Hasta el año 2043 el Bonosol se pagaría solamente con los dividendos pagados por las empresas al FCC, a partir de ese año, se empezarían a vender las acciones de las empresas.

De acuerdo a lo observado en 11 años de vida del BONOSOL, varios de los supuestos inicialmente contemplados no se han cumplido por uno u otro motivo. Esto ha llevado a modificar en forma reiterada el programa inicial de pago del BONOSOL.

En 1997, año en el cual se pagó el BONOSOL por primera vez, los dividendos pagados por las empresas capitalizadas al FCC fueron casi la mitad del monto requerido para cumplir con este pago, por lo que se tuvo que recurrir a un endeudamiento de US\$. 50.2 millones, contratados en el sistema financiero. Debido a que los dividendos de las empresas no alcanzaban para pagar el BONOSOL, su pago se suspendió de 1998 a 2000. En 2001 se sustituyó el BONOSOL por el BOLIVIDA, cuyo valor era sustancialmente más bajo, por lo que sería cancelado solamente requería alrededor de US\$. 20 millones; así el FCC pudo acumular excedentes durante los años en que se pagó el BOLIVIDA. Los años 2001 y 2002 se pagó lo correspondiente a cuatro gestiones (1998 a 2001) y el 2002 no se hizo ningún pago.

### CUADRO 1

#### MONTOS PAGADOS Y BENEFICIARIOS DEL BONOSOL / BOLIVIDA

DETALLE	Monto pagado	Número de (Bolivianos) Beneficiados	Monto total pagado (Bolivianos)	Monto por beneficiario (Dólares)	Monto Total pagado (Dólares) .
Bonosol 1997	1,300	364,261	473,539,300	247	89,952,326
Bolivida 1998	395	318,529	125,818,955	72	22,811,748
Bolivida 1999	395	340,403	134,459,185	68	23,087,614
Bolivida 2000	420	334,371	140,435,820	68	22,669,830

Bolivida 2001	420	351,166	147,489,720	63	22,283,313
Bonosol 2002	-	-	-	-	-
Bonosol 2003	1,800	448,864	807,955,200	235	105,331,765
Bonosol 2004	1,800	458,914	826,045,200	226	103,942,428
Bonosol 2005	1,800	481,842	867,315,600	223	107,251,472
Bonosol 2006	1,800	487,102	876,783,600	223	108,786,297
Bonosol 2007	1,800	492,129	885,832,200	228	112,214,880

FUENTE: Superintendencia de Pensiones valores y Seguros.

Sin embargo, a partir del año 2003 se restituyó el Bonosol, con las reservas acumuladas por el FCC hasta esa fecha; además el FCC tuvo que vender al FCI 2,6 millones de acciones de las empresas capitalizadas (2/24 partes del FCC) por un valor de US\$. 128 millones, para financiar el pago del Bonosol durante las gestiones 2003 a 2005. El valor del Bonosol por beneficiario fue fijado en Bs. 1.800, monto que no está indexado a las variaciones del dólar ni de la inflación. El año 2005 la empresa capitalizada Entel decidió realizar un retiro de capital por un monto de US\$. 200 millones, de los cuales US\$. 100 millones fueron transferidos al FCC. Estos recursos, junto a los dividendos pagados por las empresas fueron utilizados para pagar el Bonosol en los años 2006 y 2007 (ver cuadro 3).

A partir del 2008, mediante la Ley 3791, se cambia de nombre al Bonosol por el de Renta Dignidad, ampliando el beneficio a los mayores de 60 años, diferenciando el pago del mismo para los que estén afiliados al sistema de pensiones, los cuales solo recibirán el 75 por ciento del monto del beneficio. El monto de del pago de la Renta Dignidad asciende a Bs.2.400 por beneficiario.

Es importante destacar que el Bonosol se ha constituido en una experiencia pionera internacional que complementa los sistemas de capitalización individual introducidos en los países que han reformado sus sistemas de pensiones, con un beneficio no contributivo de carácter universal.

## **7.1.6 Elementos institucionales**

### **7.1.6.1 Las Administradoras de Fondos de Pensiones**

La Ley 1732 del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) establece que durante los primeros 5 años siguientes a la Reforma de Pensiones, la administración de los fondos estaría a cargo de sólo dos consorcios, distribuyéndose a los afiliados en partes iguales entre las dos AFPs, de acuerdo al área de residencia de los afiliados y al día de su nacimiento sí éstos vivían en alguna ciudad del eje central del país. A partir del tercer año, se permitiría la competencia entre ellas para atraer afiliados de una AFP a otra, y finalmente a partir del quinto año se permitiría el ingreso a más AFPs al mercado de las pensiones.

Como ya se mencionó, la selección de los administradores de los fondos de pensiones se realizó a través de un proceso de licitación pública internacional, adjudicándose la administración a las AFPs que ofrecieran los menores costos administrativos. El hecho que solamente fueran elegidas dos fue justificado por el tamaño reducido de la población que inicialmente estaría afiliada al sistema, que era de 320 mil individuos. Además, al momento de la reforma se observó que en los países de la región que habían reformado a sus sistemas previsionales, entre un 60 por ciento y 70 por ciento de los afiliados estaban concentrados en sólo dos o tres fondos. El haber permitido una competencia abierta a más de dos administradoras habría conducido a que, como sucedió en otros países, las AFPs utilizaran la propaganda para atraer nuevos miembros, incrementando los costos de administración y la tasa cobrada a los trabajadores. Si bien es cierto que al tener solamente dos AFPs se creó una estructura de mercado oligopólica al proceso de selección mediante oferta pública competitiva ha permitido que los afiliados bolivianos paguen a las AFPs una de las tasas más baja de la región por concepto de tasa de administración de los fondos.

Las principales obligaciones de las AFPs son: recaudar las cuotas y contribuciones por parte de los afiliados; administrar las cuentas individuales del

FCI y del FCC; administrar de las inversiones de los fondos de acuerdo a las normas de calificación de riesgo y límites establecidas por la ley; autorizar el pago de pensiones a los afiliados que hayan cumplido con los requisitos para gozar de este beneficio; y administrar el pago de las rentas vitalicias variables a los jubilados que elijan esta alternativa de jubilación.

El capital mínimo requerido para la conformación de una AFP es de un millón de Derechos Especiales de Giro (DEGs)<sup>4</sup>, aproximadamente US\$. 1.5 millones, monto que excede los mínimos requeridos a las AFPs para operar en países como Chile. Si bien este monto parece bajo en relación al total de activos que las AFPs administran, que a fines de 1996 alcanzaron a US\$. 2,160 millones, las AFPs difieren de los bancos en sentido de que el patrimonio de la administradora se encuentra completamente separado del patrimonio del fondo. La administradora y el fondo constituyen entidades completamente separadas e independientes, y llevan contabilidades separadas. La AFP cobra a los afiliados un monto fijo por concepto de administración, por lo que toda ganancia que obtenga el fondo a partir de la administración de portafolio, se acumula en éste y no incide en las utilidades de la AFP.

### ***Inversiones***

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

---

<sup>4</sup> El DEG es un activo de reserva internacional creado en 1969 por el FMI

la transición fueron más elevados, para financiar el déficit fiscal incremental resultante del pago de las pensiones a los jubilados en el sistema anterior. 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.

### ***El marco regulatorio***

Los fondos de pensiones son instituciones financieras intermediarias, que a diferencia de los bancos comerciales, caen en la categoría de inversionistas institucionales. Esto quiere decir que los fondos de pensiones, al igual que las compañías de seguro, fueron creadas para cumplir un objetivo diferente al de la intermediación financiera, como el de proveer un seguro de retiro a los afiliados. Sin embargo, dadas las características de funcionamiento de los fondos de retiro, éstos deben cumplir la función de intermediarios financieros, captando recursos de los afiliados y colocándolos en diferentes instrumentos.

Para que el sistema de capitalización individual implementado en Bolivia, funcionara eficientemente, fue necesario contar con un marco institucional integrado e interrelacionado, donde no solamente fuera necesario el establecimiento de las AFPs, sino también el desarrollo del sistema de regulación y supervisión financiera (SIREFI), la superintendencia de pensiones, y del mercado de los seguros y valores, que, como se explicó anteriormente, son parte complementaria fundamental del sistema de pensiones.

Con este propósito, la Ley 1732 creó el Sistema de Regulación Financiero (SIREFI), que es un conjunto de instituciones, leyes, normas y reglamentos que tienen por objetivo regular y supervisar las actividades de las entidades y de las personas involucradas en la provisión del seguro social obligatorio de largo plazo,

los bancos y entidades financieras, las instituciones de seguros y reaseguros, y del mercado de valores. La supervisión está a cargo de las superintendencias sectoriales.

#### **7.1.6.2 Costo financiero de la reforma**

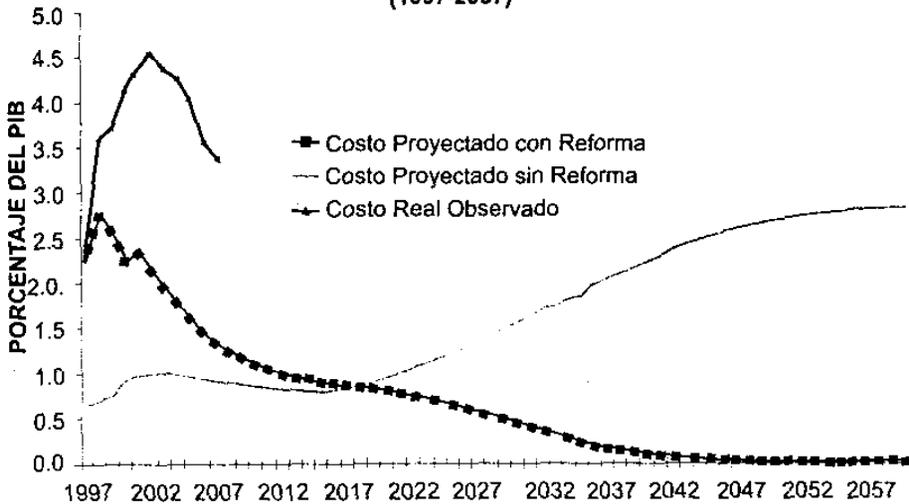
Uno de los factores que fue determinante para llevar adelante la reforma de pensiones fue el constatar que, de no ejecutarse, el sistema de reparto era inviable desde el punto financiero, y el déficit del sistema tendería a incrementarse en forma exponencial.

La ejecución de la reforma representaba entonces un ahorro fiscal en el largo plazo. De acuerdo a las proyecciones realizadas por la Secretaría de Pensiones en ese momento, de no ejecutarse la reforma, el déficit del sistema previsional de reparto se habría incrementado en forma continua y creciente, estimándose que éste habría sido de US\$. 3,395 millones, calculado en términos de valor presente neto en 1996.

La tendencia creciente del déficit se explica por el hecho que, al no cambiarse el sistema existente, las ineficiencias y problemas habrían seguido acumulándose. La ejecución de la reforma de pensiones buscó pararlos en seco, sustituyendo el sistema por otro más eficiente, que generaría un ahorro importante. En efecto, de acuerdo a las proyecciones realizadas por la Ex-Secretaría de Pensiones, el déficit en el escenario que consideraba la ejecución de la reforma alcanzaba a US\$. 2,360 millones, también expresado en términos de valor presente neto. La diferencia de US\$. 1,035 millones se explicaba básicamente por las ineficiencias que se evitarían a futuro.

Si bien la ejecución de la reforma debería haber representado un importante ahorro fiscal en términos de valor presente, en la realidad se produjo un aumento no programado significativo de los costos de la transición. Entre 1997 y 2006, el costo de pensiones ha representado un gasto promedio neto de alrededor de 4 por ciento del PIB anual. El costo en valor presente ha sido de alrededor de US\$. 2,200 millones, cifra que representa un 93 por ciento del costo total programado para todo el período de la transición, que como se dijo anteriormente, debería haber sido de US\$. 2,360 millones en valor presente neto.

**GRÁFICO 2**  
**COSTO PROYECTADO DE LA REFORMA DE PENSIONES**  
(1997-2057)



Fuente: Elaboración en base a información de la Ex-Secretaría de Pensiones.

Los costos reales de la reforma de pensiones distaron mucho de lo que inicialmente se había programado. Una actitud permisiva en el proceso de supresión del sistema antiguo, la concesión de importantes aumentos en los beneficios ante presiones políticas y sociales, y la contabilización de beneficios

extraordinarios para las Fuerzas Armadas además de compensaciones para los empleados públicos como parte del gasto previsional, echaron por tierra el optimismo inicial. Así, el gasto se elevó a algo más del 4.5 por ciento del producto en 2004 (SPVS, 2004), y para 2005 se prevé que continuara por encima del 4.0 por ciento del PIB, más del doble de lo inicialmente previsto.

Algunos autores identifican cinco factores que habrían incidido en que los gastos efectuados por el pago de pensiones fueran mucho más elevados que lo inicialmente proyectado. Estos factores son:

- i) El número de rentistas: según las estimaciones iniciales, el número de jubilados del sistema antiguo debería disminuir desde los casi 125 mil en 1996 hasta alrededor de 107 mil en 2001. La reducción tendría que haber marchado a un ritmo del 3 por ciento anual- Sin embargo, en 2001 el número de pensionados no sólo no había disminuido respecto de 1996, sino que había continuado aumentando hasta llegar a los 156 mil, lo que implica un desfase del 46 por ciento respecto de las previsiones iniciales. Esta diferencia obedecería a la facilidad con que los trabajadores en edades próximas a la jubilación obtuvieron el reconocimiento de sus derechos previsionales, a falsificaciones de documentos de identificación (lo que permitió alterar la edad de las personas) y a las permanentes ampliaciones de los plazos para presentar solicitudes de retiro bajo el sistema antiguo.
- ii) Monto de los beneficios: desde la aprobación del nuevo sistema previsional, diversas presiones de tipo político y social condujeron a aumentos continuos de los beneficios. Dos acuerdos sociales, provocaron fuertes aumentos en las pensiones mínimas, que a fines del año 2002 duplicaban al salario mínimo.
- iii) Indexación de los beneficios al valor del dólar: a partir de 1997 se modificó el mecanismo de ajuste de los valores de las pensiones, pasando a indexarse de acuerdo a la evolución del dólar

estadounidense. Debido a la pérdida constante de valor del peso boliviano (que se depreció en un 16 por ciento en términos reales entre 1997 y 2004), esta decisión implicó aumentos significativos en los beneficios promedio.

- iv) Decisiones sobre la "generación sandwich": desde la aprobación de la reforma se suscitó un amplio debate sobre el trato que debían recibir quienes, habiendo cumplido con los años de aportes requeridos para jubilarse (12 años bajo el antiguo sistema), no tenían la edad mínima. Distintas medidas tomadas a partir de la vigencia del nuevo sistema fueron flexibilizando las condiciones para el acceso de este grupo a los beneficios del sistema antiguo, aumentando así el gasto del sector.
- v) Criterios de contabilización del gasto: desde la reforma, el personal de las Fuerzas Armadas pasó a integrarse en el sistema nacional, pero conservando el derecho a percibir un beneficio del 100 por ciento de su último salario. Por ello, se diseñó un mecanismo de subsidio adicional que en términos contables se ha considerado como parte del "gasto de pensiones". Del mismo modo, al modificarse la tasa de contribución de los trabajadores, el Estado otorgó a sus empleados un aumento compensatorio de salarios.

### **7.1.6.3 La reforma y los efectos fiscales**

Al canalizar las contribuciones, que dentro del sistema de reparto eran percibidas por el FOPEBA y FONCOMs, hacia los fondos administrados privadamente, se ha generado un déficit para el Tesoro General de la Nación, ya que éste se hizo cargo de los pasivos del FOPEBA y de los FONCOMs. Al momento de la reforma, la estrategia del gobierno para financiar los costos de la transición fue hacer que el recién creado fondo contributivo de capitalización individual invirtiera una parte importante de los fondos privados, en la compra de bonos del gobierno. En la

práctica, los fondos de pensiones han invertido alrededor de US\$. 150 millones por año en títulos públicos.

Como se mencionó anteriormente, existen básicamente dos formas alternativas de financiar los mayores costos iniciales de la transición de un sistema al otro, y han sido utilizadas 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 los doce años de reforma de pensiones se ha utilizado una combinación de ajuste fiscal y emisión de deuda. Si bien en un principio la tendencia fue a utilizar un mayor nivel de endeudamiento, y en menor medida el ajuste fiscal, en los últimos años, el incremento en los ingresos fiscales debido a las recaudaciones del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), la mejor eficiencia en la recaudación de otros impuestos; y la recuperación general de la economía, permitieron cerrar la brecha fiscal, y de esta forma el costo de pensiones se pudo financiar mediante ajuste y por lo tanto no se recurrió al endeudamiento.

En efecto, el año en que la reforma empezó a aplicarse (1997), el déficit subió de 1.9 por ciento del PIB en 1996 a 3.3 por ciento en 1997, debido a los mayores costos de la reforma. Ese año, el costo incremental neto atribuible a la reforma de pensiones fue de 2.3 por ciento del PIB. A partir de 1998, debido a problemas y deficiencias en la gestión de la reforma, el costo de la misma aumentó constantemente y en forma significativa, llegando a 4.5 por ciento del PIB en 2002.

Ese año el déficit fiscal alcanzó a 8.8 por ciento del PIB. Si bien es evidente que todo el déficit no puede ser atribuido a los costos de la reforma, es evidente que durante ese período no se realizó ningún ajuste fiscal, y más bien se recurrió a un mayor endeudamiento público. A partir de 2003 se observa un cambio en la tendencia en el financiamiento de la reforma, ya que, por una parte, se redujo en los costos de pensiones como porcentaje del PIB, y además se observó una sustancial reducción del déficit fiscal, llegando incluso a obtenerse un significativo superávit fiscal en 2006, reduciéndose por tanto la necesidad de recurrir al endeudamiento.



Fuente: elaboración en base a información de la Unidad de Programación Fiscal.

A futuro, se espera que el costo de la reforma como porcentaje del PIB siga disminuyendo ya que, como puede observarse en el gráfico 3, éste alcanzó su

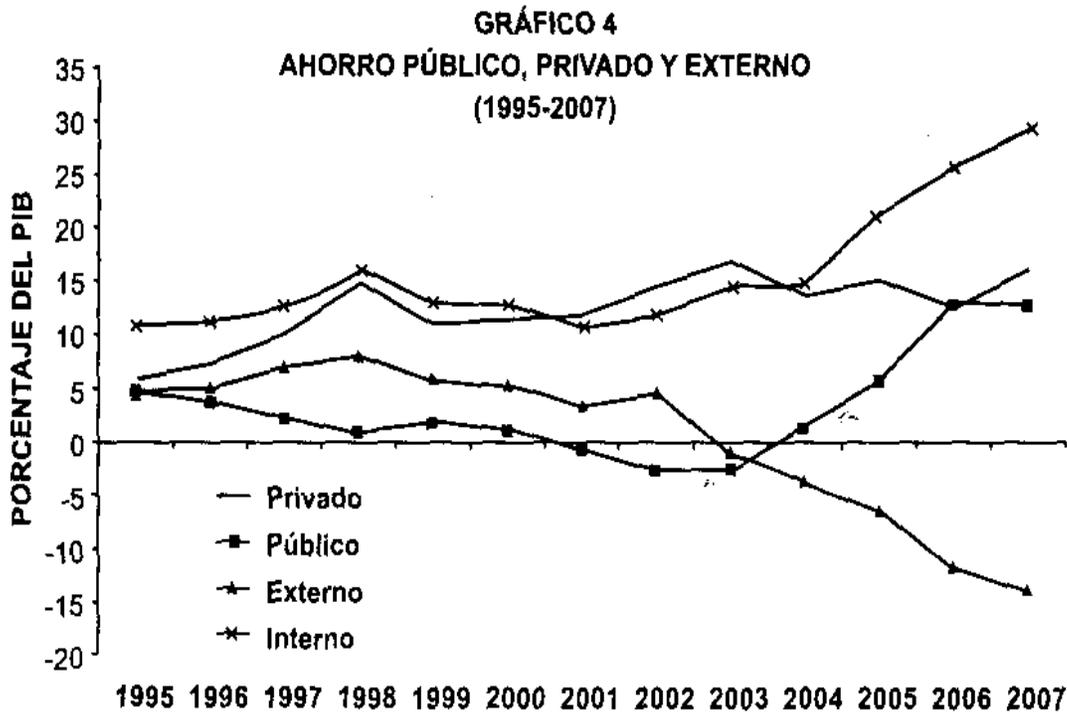
máximo nivel en 2002, 4.5 por ciento del PIB, a partir de 2003 comenzó a reducirse y en 2007 fue de 3.39 por ciento del PIB. De mantenerse el equilibrio fiscal alcanzado en 2006 y 2007, a futuro los costos de pensiones podrán ser solventados por el presupuesto público sin recurrir al endeudamiento público.

También es importante destacar que a partir del 2008, el pago de la Renta Dignidad, que sustituye al pago del BONOSOL, deberá sumarse a los costos de Pensiones, ya que éste fue asumido por el TGN y será financiado con el 30 por ciento de los recursos del IDH. Anteriormente, el pago del BONOSOL se realizaba a partir de los dividendos que generaban las acciones que se encontraban en el FCC, y el pago de este beneficio no pasaba por el Presupuesto General de la Nación.

### **Efectos sobre el ahorro interno**

Otro de los objetivos generalmente adscrito a la reforma de pensiones, al margen de crear un sistema de seguridad social más eficiente, equitativo y autosostenible, es el de contribuir al desarrollo del mercado de capitales. Este tiene un impacto positivo sobre el nivel de ahorro interno, la eficiencia en la asignación de recursos, y en última instancia sobre la tasa de crecimiento de la economía. Algunos investigadores sostienen que para que una reforma de pensiones contribuya en forma efectiva a una mayor tasa de ahorro interno, deben cumplirse tres condiciones; i) el ahorro forzoso incremental de los afiliados al sistema previsional no sustituya otras formas de ahorro personal voluntario de los mismos; ii) al asumir la deuda implícita del sistema de reparto, el gobierno deberá realizar un ajuste fiscal para financiar los costos de la reforma, ya sea a través de mayores ingresos (impuestos) o menores niveles de gasto; y iii) la puesta en funcionamiento del nuevo sistema, debe fortalecer el desarrollo del sistema financiero necesario para promover el ahorro y la inversión.

Dentro del contexto nacional, la reforma de pensiones no ha tenido un impacto importante sobre el nivel del ahorro doméstico, ya que entre el año 1997 y el 2002, el costo de la reforma se tradujo directamente en un mayor déficit fiscal, por lo que el mayor ahorro privado resultante de transferir los aportes de los afiliados a cuentas privadas, fue compensado por el menor ahorro público, que incluso fue negativo entre los años 2001 a 2003. Sin embargo, debido a la mejoría en la posición fiscal y externa experimentada a partir de 2004, se observa un incremento importante en el ahorro interno llegando éste a casi 30 por ciento del PIB para el año 2007.



Fuente: Estimación en base a información de cuentas nacionales.

**7.2 El Sistema de Reparto**

El Código de Seguridad Social aprobado mediante Ley de 14 de diciembre de 1956, instrumento legal que instituyó el Seguro Social Obligatorio en Bolivia<sup>5</sup> bajo el sistema de prestaciones definidas, conocido como Sistema de Reparto, protegía a los trabajadores dependientes y sus familiares en los casos de los riesgos de

<sup>5</sup> El término “seguro social” fue introducido por primera vez por Simón Bolívar.

invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo y postergaba la incorporación de los independientes hasta que las condiciones y las posibilidades técnicas permitan un eficaz otorgamiento de las prestaciones siempre que ellos tomaran a su cargo la totalidad de la cotización.

El sistema de seguridad social de largo plazo en Bolivia fue introducido en 1956, mediante la promulgación del Código de Seguridad Social<sup>6</sup>, el cual, acompañado de otras medidas legales, creó el marco de referencia del sistema de seguridad social vigente hasta la reforma de pensiones ejecutada en 1997. Este sistema proveía beneficios de seguridad social de corto plazo para enfermedad y maternidad, y otros, como asistencia prenatal, nacimiento, lactancia, y defunción. Estos beneficios eran administrados por las Cajas de salud.

El Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo se financió con las contribuciones de los asegurados activos, los empleadores y el Estado. Tanto en el Reglamento como en las sucesivas reformas emprendidas por la vía reglamentaria. Estas contribuciones se modificaron en cuanto a su cuantía y participación entre los asegurados, los empleadores y los contribuyentes.

El Código de Seguridad Social estableció que los sistemas financieros de los regímenes de seguridad social, así como la constitución de reservas debían ser fijados por Decreto Supremo y solo definió el régimen financiero de las asignaciones familiares como de Reparto Simple. La suficiencia de los recursos debía ser comprobada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social periódicamente disponiendo las variaciones que sean necesarias para reajustar el sistema de prestaciones, el sistema de cotizaciones o ambos, según los casos. El reglamento del Código dispuso que las prestaciones de corto plazo debieran financiarse por un régimen de reparto simple. Las prestaciones de los seguros de invalidez, vejez, y muerte por un régimen financiero de prima media y las rentas de incapacidad permanente o derecho habientes del seguro de riesgos profesionales, por un régimen financiero de reparto de capitales.

---

<sup>6</sup> Siguiendo el ordenamiento de la Constitución Política del Estado, art. 9, reconoce a todas las personas el derecho a la seguridad social.

El sistema de reparto cubría el seguro social de largo plazo, incluyendo la jubilación, el riesgo profesional, discapacidad y muerte. El sistema comprendía dos pilares: primero el pilar público administrado por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA)<sup>7</sup>, el cual cubría parte de la pensión de los afiliados, equivalente al 30 por ciento del salario promedio ganado en los 12 últimos meses de contribución previos a la jubilación, más un incremento de 2 por ciento por año de contribución sobre los 15 años, hasta un techo de 60 por ciento del salario final del pensionado. Para un afiliado con 35 años de contribuciones, la tasa de reemplazo podría llegar a 60 por ciento del salario del pensionado.

Los gastos de administración no debían exceder del 12 por ciento del monto de los aportes, sin embargo el Poder Ejecutivo podía autorizar una modificación de este límite cuando se demuestre la necesidad de un reajuste.

Las reservas de los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo solo podían ser invertidas en la construcción y provisión de equipos (60 por ciento), bienes raíces o valores garantizados por el Estado (20 por ciento) y prestamos individuales con garantía hipotecaria (10 por ciento), con la garantía de un rendimiento no inferior al 5 por ciento anual, no expuestas a la desvalorización monetaria y que garanticen la liquidez indispensable para pagar las prestaciones. La inversión de las reservas en empresas con fines lucrativos estaba terminantemente prohibida.

El Reglamento determinó que el balance general debía consignar las reservas, matemáticas, legales, para prestaciones pendientes de pago, para depreciación, para beneficios sociales y para acumulación de superávit.

---

<sup>7</sup> Entre 1957 y 1987 (30 años) la seguridad social de corto y de largo plazo estuvo a cargo de entidades gestoras denominadas cajas de seguro sectoriales. Entre 1987 y 1990 la recaudación de aportes y la calificación y pago de pensiones estuvieron a cargo del Fondo Nacional de Reservas (FONARE) una repartición pública. En 1990 se creó el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), también entidad del gobierno, y se autorizó la creación de nuevos fondos complementarios.

8. Entre 1957 y 1987 (30 años) la seguridad social de corto y de largo plazo estuvo a cargo de entidades gestoras denominadas cajas de seguro sectoriales. Entre 1987 y 1990 la recaudación de aportes y la calificación y pago de pensiones estuvieron a cargo del Fondo Nacional de Reservas (FONARE) una repartición pública. En 1990 se creó el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), también entidad del gobierno, y se autorizó la creación de nuevos fondos complementarios.

A partir de 1972 se emprendió una serie de reformas al Sistema de Reparto que se prolongó hasta la víspera de la reforma de pensiones.

La primera que se llamó Racionalización de la Seguridad Social modificó las cotizaciones, las prestaciones y sustituyó el sistema de reparto de prima media por el sistema de reparto de prima escalonada para los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo. Cambió el régimen de inversiones, redujo al 10 por ciento el porcentaje admisible para los gastos de administración y sustituyó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública en las funciones de tuición, coordinación y control de las instituciones de seguridad social.

En 1975 el Comité de Reformas de la Caja Nacional de Seguridad Social presentó un conjunto de recomendaciones para la reforma del sistema de seguridad social.

Modificó la afiliación, la vigencia de derechos, las asignaciones familiares, las cotizaciones y en particular instituyó el sistema de medico familiar.

En 1977, se encomendó al recientemente creado Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS) ejercer las funciones de coordinación del sistema y la supervisión y control técnico sobre las instituciones gestoras. Se redujo el número de componentes de los directorios de las instituciones gestoras a dos estatales, dos patronales y dos laborales. En cuanto a la inversión de reservas, esa reforma prescribió que los Entes Gestores requerían con carácter previo la autorización del IBSS para realizar inversiones.

En 1984 se modificó el periodo para el cálculo del Salario Base aplicado a las prestaciones reduciéndolo de 24 meses a 6 meses anteriores a la fecha de la última cotización.

En 1987 otra disposición reglamentaria volvió a reformar el sistema de seguridad social. Separó el seguro social en los regímenes de corto y largo plazo y estableció los siguientes niveles operativos: Cajas de Salud responsables de la

gestión administrativa promoción de la salud y otorgamiento de las prestaciones en especie y dinero de enfermedad, maternidad, riesgo profesional de corto plazo, y Fondos de Pensiones responsables de las prestaciones básicas y complementarias del régimen de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo. Y, uniformó las tasas de cotización para financiar las prestaciones de los sistemas básico y complementario.

En 1988, se encomendó al IBSS normar y fiscalizar la recaudación de cotizaciones, fiscalizar al Fondo Nacional de Reservas (FONARE) y ejercer las labores de superintendencia de seguridad social.

El año 1990 otra reforma instituyó la Renta Mínima Básica equivalente al Salario Mínimo Nacional. Creó el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA) en sustitución del FONARE, que tuvo a su cargo la gestión integral del régimen básico y obligatorio de los seguros de invalidez vejez muerte y riesgos profesionales de largo plazo. Los Fondos Complementarios fueron responsabilizados de la gestión de los recursos adicionales de los trabajadores de acuerdo a la rama de actividad laboral.

En 1991, una nueva modificación incorporó un representante patronal a los directorios de los Fondos Complementarios.

En 1993 el Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo creó la Secretaría Nacional de Pensiones con el objetivo de regular y ejercer tuición sobre los Fondos de Pensiones y Fondos Complementarios.

En 1994 otro reglamento creó el Instituto Nacional de Seguros de Pensiones (INASEP) con el objetivo de hacer cumplir los principios de eficiencia, economía, suficiencia y oportunidad, en el régimen de largo plazo.

Finalmente, en el mismo año se transfirió la Secretaría Nacional de Pensiones y sus instituciones dependientes del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico al Ministerio sin cartera responsable de Capitalización., con la responsabilidad de

proponer, ejecutar y controlar las políticas referidas al régimen de largo plazo de la seguridad social, y ejercer tuición sobre los Fondos de Pensiones, Seguros Delegados y Mixtos, Fondos Complementarios y Seguros Sociales Delegados en todo lo que se refiere al régimen de largo plazo. El Ministerio de Capitalización, y la Secretaría de Pensiones bajo su dependencia fueron los responsables de diseñar la reforma del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

El Código de Seguridad Social y sus reglamentos diseñó el marco legal e institucional del Sistema de Reparto que en su aplicación por los gestores y supervisores demostró no ser el más adecuado para garantizar una administración efectiva y prudente del sistema de pensiones para beneficio y protección de los asegurados.

La autoridad de Seguridad Social de entonces: el Ministerio de Trabajo o Ministerio de Salud, que ejercía la tuición supervisión y coordinación de los regímenes de largo plazo, carecía de la independencia, estabilidad, calificación profesional y experiencia necesarias para la supervisión y regulación efectiva del seguro social. No tenía los poderes ni los recursos humanos y financieros para ejercer su autoridad en la práctica y sancionar las infracciones. El nombramiento y remoción del Ministro es una atribución privativa del Presidente, por tanto la autoridad de la Seguridad Social estaba a merced de la inestabilidad política. Además carecía de la información completa, precisa, verificable y oportuna para evaluar y mejorar la efectividad de la operación de la seguridad social y garantizar el cumplimiento de la legislación. Es decir, estaba impedido de ejercer la tuición y control de las entidades gestoras de la seguridad social con idoneidad y eficacia.

El marco legal de los entes gestores de los regímenes de seguridad social de largo plazo estaba diseñado de manera poco adecuada para llevar a cabo una administración eficiente. Los entes gestores carecían de la autonomía económica, administrativa y técnica, necesaria para hacer una administración eficiente y ajustada a la legislación. Por ejemplo, El Consejo de Administración de la Caja Nacional de Seguridad Social estaba compuesto por un número excesivo de

consejeros (27) que representaban a varios sectores pero que carecían del conocimiento, las habilidades, la experiencia y la calificación necesarios para administrar la seguridad social para beneficio y protección de los asegurados. La complejidad de los órganos de dirección y su composición política dificultó una administración y una supervisión profesionales sobre esa gestión. Sus atribuciones formales de aprobación de balances actuariales, presupuestos eran inapropiadas para asegurar que el Consejo cuente con la información oportuna para tomar decisiones correctas y proteger los derechos de los asegurados y la estabilidad financiera del sistema. Su facultad de decisión sobre los recursos de reclamación a las resoluciones del Comité de Calificación de Prestaciones, lo hacía juez y parte.

Los órganos de dirección y administración de los Fondos de Pensiones, Fondos Complementarios y Seguros Sociales conformados por representantes estatales, patronales y laborales, tampoco estaban en condiciones de administrar prudentemente y proteger los derechos de todas las partes. No podían evaluar, administrar y controlar los riesgos, ni mejorar la efectividad de las operaciones. Contar con los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones. En consecuencia, no estaban en condiciones de administrar las inversiones de manera sana y prudente porque desconocían los riesgos inherentes a esas inversiones que pueden afectar la solvencia del sistema y no podían minimizar riesgos o de prever pérdidas significativas inesperadas, y menos para proceder a una acción temprana para evitar que los problemas se conviertan en amenazas serias. La regulación de las inversiones tampoco era apropiada para garantizar la estabilidad, la solvencia y la liquidez de los entes gestores para pagar sus obligaciones oportunamente. Las inversiones solo estaban permitidas en bienes inmuebles, en construcciones, equipamiento, establecimientos asistenciales o prestamos individuales con garantía hipotecaria, mientras que las inversiones en empresas lucrativas estaban terminantemente prohibidas.

En suma, la proliferación de instituciones gestoras, la complejidad de sus órganos de dirección y administración, la ausencia de personal calificado para ejercer

funciones de contabilidad, actuariales o de auditoría, la deficiencia de información objetiva para la toma de decisiones y la falta de transparencia, explican una de las razones que hicieron imperativa la reforma.

El reglamento del Código de Seguridad Social tipificó las infracciones y estableció las sanciones para el caso de incumplimiento.

Las infracciones imputables a los Directivos. Ejecutivos funcionarios y empleados de los entes gestores eran: el otorgamiento de prestaciones a personas sin derecho a percibirlas, emplear los recursos de un régimen en otro.

Las infracciones de los empleadores eran: no inscribir, afiliar, constatar el estado de salud, no denunciar accidentes; el retraso en presentación de planillas o el pago mensual de cotizaciones. Las infracciones de los trabajadores asegurados eran: falsear datos para la obtención fraudulenta de beneficios, negociar con las prestaciones en especie, simular enfermedades o accidentes y provocar intencionalmente un siniestro.

En general, tanto los funcionarios de los entes gestores, como los empleadores y trabajadores estaban obligados a abstenerse de cometer cualquier acto u omisión que impida, perturbe, dificulte, perjudique o comprometa el equilibrio financiero o desprestigie a la Seguridad Social.

La organización institucional de los Entes Gestores de la Seguridad Social fue diseñada sin los medios y poderes efectivos para identificar, prevenir, procesar y sancionar esas infracciones. Es evidente que esta debilidad de la administración contribuyó al desequilibrio financiero del sistema, por que no pudo evitar los abusos en la concesión y la obtención de los beneficios.

El Gerente General de la Caja y la Comisión de Prestaciones tenían jurisdicción y competencia para decidir en todos los asuntos cuya gestión estaba encomendada a la Caja. Sus decisiones podían ser objeto de reclamación ante el Consejo Ejecutivo que tenía jurisdicción y competencia para decidir sobre los recursos de

reclamación. Contra las resoluciones del Consejo Ejecutivo podía interponerse el recurso de apelación ante la Corte Nacional del Trabajo que lo resolvía en su sala de Seguridad Social.

Los autos de vista pronunciados por la Sala de Seguridad Social podían ser recurridos de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, sólo por falta absoluta de jurisdicción y por violación expresa y terminante de la ley.

Los procedimientos de reclamación y apelación de las resoluciones del Comité Nacional de Prestaciones ante el Consejo Ejecutivo y luego la Corte Nacional del Trabajo no eran expeditos e impedían un cumplimiento oportuno de las prestaciones.

El Código de Seguridad Social definió que todos los fundamentos esenciales del seguro social tenían un carácter provisional, hasta que un estudio técnico empresarial cuyos resultados debían ser aprobados por ley, los fije de manera definitiva.

Las tasas de cotización y prima, el alcance de las prestaciones, las edades mínimas para percibir la renta de vejez, el régimen financiero y de reservas, el valor actual de los derechos adquiridos por los activos y de las reservas para las rentas en curso de pago y el porcentaje destinado a gastos de administración, conservaron su carácter provisional durante toda la vigencia del Sistema de Reparto.

Tres años después de la promulgación del Código de Seguridad Social, el artículo 295 que imponía la obligación de hacer el estudio técnico actuarial para fijar las bases definitivas del sistema de reparto, fue abrogado por el artículo 673 del reglamento: por haberse extinguido las causas que lo motivaron.

Las reformas al Sistema de Reparto que se llevaron a cabo entre 1972 y 1994 intentaron racionalizar el régimen de largo plazo, modificando aspectos como las cotizaciones, las prestaciones, la afiliación o la vigencia de derechos o finalmente,

el marco organizativo institucional del Seguro Social Obligatorio, transfiriendo la supervisión a otro Ministerio del Poder Ejecutivo, reduciendo el Directorio de la Caja o sustituyendo el Consejo Técnico por el Instituto Boliviano de Seguridad Social o dividiendo los regímenes de corto y largo plazo o creando un Fondo Nacional de Reservas.

Pero todas estas reformas no pudieron perfeccionar la gestión ni la supervisión de la seguridad social y tanto los supervisores como los gestores mantuvieron su vulnerabilidad a los riesgos inherentes a su actividad y no estuvieron nunca en mejores condiciones para evaluar y mejorar la efectividad de la gestión y proteger los intereses de los asegurados.

El carácter siempre provisional y en constante cambio de los fundamentos del Sistema de Reparto, el complejo laberinto de su administración y su constante exposición al riesgo del desequilibrio financiero, no fueron las mejores condiciones para una buena aplicación de los Principios Directivos Universales de la Seguridad Social.

### **7.3 Cobertura del sistema**

#### **7.3.1 El contexto de la Cobertura**

Conceptualmente un sistema de pensiones está sujeto a la evolución de variables que influyen en la cobertura del mismo. La estructura de la población en función de la ocupación y el propio crecimiento de la población económicamente activa influyen en la tasa de afiliación. Cuanto mayor es la Población Económicamente Activa (PEA) y en particular la población ocupada (PO), mayor es el potencial para la ampliación de cobertura del régimen de pensiones.

Por lo señalado previamente en relación a la actividad rural y en particular agrícola y de autogestión, conviene evaluar el desempeño de la cobertura tomando en cuenta las cifras del área urbana.

El crecimiento de la PEA, urbana y en ciudades capitales, entre 1997 y 2006 fue de 95 por ciento. Por su parte, el crecimiento de la PO en el mismo periodo se ubicó en 88 por ciento. Este comportamiento ya da una señal inicial de lo sucedido con el mercado laboral en el periodo que se analiza. Es decir, habría crecido la población desocupada.

**CUADRO 2**  
**POBLACIÓN OCUPADA RESPECTO DE LA POBLACIÓN**  
**ECONÓMICAMENTE ACTIVA**  
**ÁREA URBANA**

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006
<b>TOTAL POBLACIÓN (PT)</b>	<b>4,573,261</b>	<b>4,746,733</b>	<b>5,035,535</b>	<b>5,268,526</b>	<b>5,148,771</b>	<b>5,330,045</b>	<b>5,741,831</b>	<b>6,041,564</b>	<b>5,089,186</b>
Población Económicamente Activa	1,448,754	1,401,908	2,173,700	2,259,792	2,356,504	2,320,060	2,510,865	2,651,373	2,740,670
Ocupados (PO)	1,397,617	1,339,873	2,017,044	2,091,175	2,156,250	2,116,436	2,355,823	2,435,401	2,521,626
Desocupados (PD)	51,137	62,035	156,656	168,617	200,254	201,624	155,042	215,972	219,044
Cesantes (C)	39,442	44,152	102,580	129,464	160,174	162,890	119,016	164,699	144,354
Aspirantes (A)	11,695	17,883	54,076	39,153	40,060	33,734	36,026	51,273	74,690
<b>PORCENTAJE</b>									
PEA/PT	31.68	29.53	43.17	42.89	45.77	43.53	43.68	43.89	45.01
PO/PEA	96.47	95.57	92.79	92.54	91.50	91.31	93.83	91.85	92.01
PD/PEA	3.53	4.43	7.21	7.46	8.50	8.69	6.17	8.15	7.99
C/PEA	2.72	3.15	4.72	5.73	6.80	7.02	4.74	6.21	5.27

Fuente Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cabe señalar que las cifras para 1996 y 1997 subestiman la medición puesto que se restringen a la PEA en las ciudades capitales mientras que en años posteriores se considera a la población urbana total que considera ciudades secundarias. Esto implica una sobrestimación de las tasas de crecimiento, sin embargo, la distorsión afecta de idéntica manera a la PEA como a la PO. En definitiva, el resultado que interesa, es que la PEA ha crecido más rápido que la PO y ello configura limitaciones iniciales al potencial de crecimiento en la cobertura del SSO.

A partir de 1999, la PEA como porcentaje del total de la población urbana se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, la Población Ocupada urbana ha caído en relación a la PEA; si se toma la información desde 1999, donde lo urbano considera a ciudades secundarias, se tiene un ratio cercano al 93 por ciento para pasar a 91 en 2005 y 92 por ciento en 2006. Concurrentemente, la Población

Desocupada como proporción de la PEA se ha incrementado desde un 3.53 a 7.99 por ciento. En cualquier caso, proporcionalmente el país tiene menos gente ocupada, inclusive cuando en esta medición se considera el empleo formal, el autoempleo, y la condición de propietario de medios de producción. En consecuencia, a menor ocupación relativa, existe un potencial menor de cobertura para cualquier sistema de pensiones, independientemente de las características intrínsecas de éste. No obstante, por la percepción de impuesto, la situación se hace mucho más compleja para un sistema de reparto.

La evolución de la tasa de desempleo abierto para el periodo 1996 - 2006 puede ser contrastada con una perspectiva de género. Si bien estas cifras tienen limitaciones en cuanto a la no captura del sub empleo, de todas maneras muestran una tendencia de contexto que es desfavorable a la cobertura del sistema de pensiones.

Durante estos años, el desempleo abierto ha crecido y se ha mantenido en niveles altos. Este es un factor que no solamente generó problemas para el sistema de pensiones, sino para la economía en su conjunto. Desde una perspectiva de género, el efecto adverso del desempleo abierto ha sido mayor en el caso de las mujeres.

**CUADRO 3**  
**PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO SEGÚN GENERO**  
**ÁREA URBANA**

DESCRIPCIÓN	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006
<b>TASA DE CESANTÍA</b>	<b>3.0</b>	<b>2.6</b>	<b>4.72</b>	<b>5.73</b>	<b>6.80</b>	<b>7.02</b>	<b>4.74</b>	<b>6.21</b>	<b>5.27</b>
Hombres	3.0	2.7	4.67	4.84	6.29	6.05	4.07	5.16	4.53
Mujeres	2.9	2.5	4.78	6.82	7.38	8.17	5.54	7.52	6.16
<b>TASA DE DESEMPLEO ABIERTO</b>	<b>3.8</b>	<b>3.7</b>	<b>7.71</b>	<b>7.46</b>	<b>8.50</b>	<b>8.69</b>	<b>6.17</b>	<b>8.15</b>	<b>7.39</b>
Hombres	3.6	3.7	6.17	6.22	7.47	7.31	5.03	6.76	7.11
Mujeres	4.1	3.6	8.49	8.99	9.67	10.32	7.53	9.87	9.07

Fuente: Instituto Nacional da Estadística (INE).

Esta crecida en el desempleo hace que más gente carezca de ingresos y por lo tanto no tenga capacidad de ahorro, ni voluntario ni forzoso, Entonces, ciertamente esta realidad ha sido adversa al SSO.

Otro aspecto que define el contexto en el cual el sistema de pensiones debe trabajar sobre la cobertura, está relacionado al grado de capacitación de la población objetivo. En la medida que la población es más educada y capacitada, esta condición se refleja regularmente en mayor productividad y retribución a la mano de obra (mayores salarios). Así, se generan condiciones de mayor predisposición al ahorro tanto voluntario como forzoso. Al contrario, la incidencia de baja calificación en la oferta laboral implica menores condiciones de acceso a empleo y bajos niveles de remuneración que limitan el ingreso cotizante y el aporte previsional.

Se puede analizar el porcentaje de trabajadores no calificados para el periodo 1999 a 2006. Esta cifra pasó de 11.9 por ciento hasta superar el 17 por ciento en 2001 y cerrar el 2006 en 12.9 por ciento. Nuevamente, en el marco de la visión de género, se tiene una mayor incidencia de baja calificación laboral entre las mujeres. De hecho, esta cifra pasó de 18.6 por ciento en 1999 a 25 en 2003 y 18.91 por ciento en 2006. En síntesis, se tiene proporcionalmente, una mayor participación de trabajadores no calificados que enfrentan dificultades para acceder a ingresos mayores que generen excedentes que financien las cotizaciones a los seguros provisionales.

**CUADRO 4**  
**TRABAJADORES NO CALIFICADOS RESPECTO**  
**DE LA POBLACIÓN OCUPADA**  
**ÁREA URBANA**

GRUPO OCUPACIONAL	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006
<b>TOTAL (PO)</b>	<b>2,017,044</b>	<b>2,091,175</b>	<b>2,156,250</b>	<b>2,118,436</b>	<b>2,355,823</b>	<b>2,435,401</b>	<b>2,521,626</b>
Trabajadores no calificados (%)	11.9	15.9	17.3	15.0	16.8	13.5	12.9
<b>HOMBRES</b>	<b>1,130,212</b>	<b>1,167,692</b>	<b>1,162,875</b>	<b>1,166,458</b>	<b>1,293,927</b>	<b>1,371,359</b>	<b>1,399,788</b>
Trabajadores no calificados (%)	6.6	8.2	9.9	9.9	10.0	8.2	8.1
<b>MUJERES</b>	<b>88,832</b>	<b>923,483</b>	<b>993,375</b>	<b>951,978</b>	<b>1,061,896</b>	<b>1,064,042</b>	<b>1,121,838</b>
Trabajadores no calificados (%)	18.6	25.7	25.9	21.3	25.0	20.2	18.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Posiblemente, la variable más importante en la determinación del contexto en el cual se realizan esfuerzos para ampliar la cobertura de pensiones, es la formalidad del empleo. Para que la recaudación de los aportes previsionales obligatorios sea efectiva, no basta con imponer el mandato de cotizar. Al mismo tiempo, debe existir un agente de retención de dichas cotizaciones, rol que cumplen por excelencia los empleadores. Por consiguiente, la composición de empleo formal e informal es un determinante principal de la cobertura de los programas contributivos. A mayor empleo informal, menor es la cobertura de dichos sistemas, no por deficiencia de los mismos, sino por un fenómeno independiente que es la estructura y la calidad del empleo. Así, el contrato formal de trabajo y el registro del empleador en conformidad a la ley, son determinantes del avance de los sistemas previsionales.

La tendencia hacia la informalidad no es un fenómeno exclusivo de Bolivia. Dentro del contexto regional podemos apreciar la estructura del empleo urbano para los periodos 1990 a 2006, clasificado en las categorías formal e informal, para América Latina.

**CUADRO 5**  
**ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO EN AMÉRICA LATINA**  
(Porcentajes)

Año	Sector Informal	Sector Formal	Total
1990	42.8	57.2	100
1995	46.1	53.9	100
2000	46.9	53.1	100
2002	46.5	53.5	100
2003	46.7	53.3	100
2005	48.0	52.0	100
2006	61.5	38.5	100

Fuente: CEPAL, OIT 2004

A partir de la aplicación de una nueva metodología de estimación del empleo informal en Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú para el año 2006, se estima que en promedio el empleo informal afecta al 61.5 por ciento de la población ocupada urbana (OIT).

Entre 1990 y 2006, en toda la región se ha observado una tendencia a la expansión de los sectores informales. Esta situación ha sido más evidente en algunos países como Bolivia, donde este sector, medido en términos de contribución al empleo, es central.

También podemos analizar la participación de la actividad informal en la ocupación principal dentro el área urbana del país. Dentro este concepto de informalidad se ha incorporado a los trabajadores por cuenta propia que incluyen a una gran cantidad de pequeños productores, comerciantes y oferentes de servicios. La microempresa informal caracterizada como la unidad económica de menos de 5 personas junto a otros grupos como gremialistas, artesanos y vivanderas son también parte de este grupo económico. En una segunda categoría se tienen a los trabajadores cooperativistas de producción que operan distantes de los sistemas de salud y pensiones. La tercera categoría tiene al trabajador familiar y aprendiz que no tiene remuneración y por lo tanto tampoco podría ser sujeto de afiliación, dado que no tiene posibilidad de aporte. Finalmente, se incorpora un grupo numeroso de empleadas del hogar. Recientemente, por mandato legal, estas trabajadoras deben tener seguro médico; sin embargo, el seguro de vejez e invalidez todavía no ha sido establecido como obligatorio para el sector.

**CUADRO 6**  
**ACTIVIDAD INFORMAL EN LA POBLACIÓN OCUPADA**  
**ÁREA URBANA**

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006
<b>TOTAL POBLACIÓN OCUPADA</b>	<b>2,017,044</b>	<b>2,091,175</b>	<b>2,156,250</b>	<b>2,118,436</b>	<b>2,355,823</b>	<b>2,435,401</b>	<b>2,521,626</b>
1. Trabajador (a) por cuenta propia (%)	39.1	40.5	33.9	37.7	34.1	33.7	32.2
2. Cooperativista de producción (%)	0.2	0.4	0.2	0.3	1.0	1.1	0.4
3. Trabajador (a) familiar o aprendiz sin remuneración (%)	8.8	7.8	13.3	8.8	10.5	6.5	6.5
4. Empleada (o) del hogar (%)	3.0	4.2	5.1	3.9	4.6	3.8	4.0
<b>TOTAL OCUPACIÓN INFORMAL (%)</b>	<b>5.11</b>	<b>52.9</b>	<b>52.4</b>	<b>50.7</b>	<b>50.2</b>	<b>47.2</b>	<b>45.1</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En el cuadro anterior se presenta la participación de este grupo "informal" en el total de la población ocupada para el periodo 1999-2006. Las cifras muestran periodos de incremento en la informalidad y una posterior reducción. Sin embargo, en cualquier caso la informalidad esta cercana a la mitad de la población ocupada,

de forma que se puede concluir que durante estos años, se han observado muchos ciudadanos que tienen una ocupación que no es la empresa formal, que actúa como sujeto de control para la afiliación y como agente de retención de aportes. Por lo tanto, este resultado implica también limitaciones a la potencialidad de cobertura de cualquier sistema de pensiones contributivo.

El análisis se puede extender considerando cifras de informalidad en los sectores del mercado de trabajo, donde se tiene la clasificación de trabajo doméstico, familiar y semiempresarial dentro la categoría de "informal".

### CUADRO 7

#### DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO ÁREA URBANA

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1996	1999	2000	2001	2002	2003- 2004	2005	2006
<b>TOTAL POBLACIÓN OCUPADA</b>	<b>1,397,617</b>	<b>2,017,044</b>	<b>2,091,175</b>	<b>2,156,250</b>	<b>2,118,436</b>	<b>2,355,823</b>	<b>2,435,401</b>	<b>2,521,626</b>
1. Doméstico (%)	4.6	3.0	4.2	5.1	3.9	4.6	3.8	4.0
2. Familiar (%)	46.8	47.9	48.3	47.2	46.5	44.6	42.3	40.7
3. Semiempresarial (%)	16.2	15.4	12.6	14.1	17.6	19.1	16.9	17.4
<b>SUBTOTAL PO INFORMAL (%)</b>	<b>67.6</b>	<b>66.3</b>	<b>65.1</b>	<b>66.4</b>	<b>68.0</b>	<b>68.4</b>	<b>62.9</b>	<b>62.1</b>
4. Estatal (%)	11.6	10.3	10.7	11.4	10.7	8.8	9.8	26.3
5. Empresarial (%)	20.8	23.4	24.2	22.2	21.3	22.8	27.2	
<b>SUBTOTAL PO FORMAL (%)</b>	<b>32.4</b>	<b>33.7</b>	<b>34.9</b>	<b>33.6</b>	<b>32.0</b>	<b>31.6</b>	<b>37.1</b>	<b>37.9</b>

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Esta clasificación no es oficial. Sin embargo, tiene plena relevancia para concluir que estos sectores están distantes del SSO. En contraparte, el mismo cuadro presenta las categorías "Estatal" y "Empresarial" para conformar la clasificación de la población ocupada formal, donde por imperio de la ley y por efecto del control y fiscalización, se debe registrar a los empleados al seguro social.

Bajo esta nueva clasificación se corrobora una alta ocupación en rubros informales. El porcentaje de la ocupación informal pasó de 66 por ciento en 1999 a 68 por ciento al cierre de 2002 y 2003 para bajar levemente a cerca de 62 por ciento al cierre de 2006. Cabe también señalar lo ocurrido en el sector empresarial que constituye la fuente central de captura de afiliados junto al sector estatal. Así,

la participación del sector empresarial se contrajo, pasando de 23 por ciento en 1999 a 21 en 2002 para luego cerrar en 26 por ciento en 2006, situación que muestra limitaciones estructurales para el objetivo de ampliar la cobertura en afiliación del sistema de pensiones.

El otro factor determinante del contexto para la ampliación de cobertura está relacionado al ingreso que percibe la población con ocupación económica. En este análisis, corresponde observar una medida real de ingresos, netos de los efectos de la inflación. Para ello, se calculan los ingresos reales de cada periodo, deflactando el ingreso nominal por la variación del índice de precios al consumidor.

Se cuenta con información sobre la clasificación de la Población Ocupada según categoría en el empleo (ver cuadro 8). En la última columna del cuadro se presenta la tasa de variación entre 2006 y 1999. La parte superior del cuadro presenta los ingresos promedio mensuales de la población ocupada en valores nominales y se puede observar que para el conjunto de la PO el ingreso nominal habría subido en los dos últimos años. Mientras que 1999 se tenía un ingreso nominal promedio mensual de Bs. 1,021, la cifra correspondiente al cierre del 2001 fue de Bs. 932, para luego recuperarse en las últimas gestiones.

**CUADRO 8**  
**INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA POBLACIÓN OCUPADA**  
**ÁREA URBANA**

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1999	2000	2001	2002	2003-2004 <sup>(1)</sup>	2005	2006	Var% (99-06)
<b>SALDOS NOMINALES</b>	<b>Expresado en Bs.</b>							
<b>TOTAL</b>	<b>1,021.5</b>	<b>1,052.6</b>	<b>932.9</b>	<b>1,091.5</b>	<b>1,105.4</b>	<b>1,324.5</b>	<b>1,346.8</b>	<b>31.8</b>
Obrero (a)	829.7	806.5	785.4	719.3	805.9	1,035.4	957.0	15.3
Empleado (a)	1,420.9	1,694.3	1,491.2	1,615.1	1,551.3	1,776.5	2,014.2	41,8 3,0
Trabajador (a) por atenta propia	818.1	743.6	724.1	860.7	753.1	994.4	842.5	-30.3
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	3,944.4	2,889.7	3,931,7	3,817.4	3,715.0	7,089.2	2,750.0	23.5
Cooperativista de producción	1,699,1	941.5	560.2	756.8	1,606.8	1,936.3	2,097,8	37.0
Empleada (o) del hogar	533,7	590.6	594,1	687,0	484.2	564.4	731.3	
<b>SALDOS REALES</b>	<b>Expresado en Bs.</b>							

<b>TOTAL</b>	<b>990.5</b>	<b>1,017.9</b>	<b>924.4</b>	<b>1,065.4</b>	<b>1,060.1</b>	<b>1,262.6</b>	<b>1,283.3</b>	<b>29.6</b>
Obrero (a)	604.5	779.9	778.2	702.1	772.8	987.0	911,9	13.3
Empleada (a)	1,377.7	1,638.5	1.477.6	1,576.5	1,487.7	1,693.4	1,919.3	39.3 1.2
Trabajador (a) por cuenta propia	793.3	719.1	717.5	840.1	722,2	947.8	802.8	-31.5
Patrón, socio o empleador que si recibe remuneración	3,824.7	2.794.4	3,895.8	3,726.1	3,562.5	6,757.5	2,620.4	21.3
Cooperativista de producción	1,647.5	910,5	555.1	738.7	1,540,9	1,847.6	1,999.0	34,7
Empleada (o) del hogar	517.5	571.1	588.5	670.6	464.3	538.0	696.8	
<b>TAZA DE INFLACIÓN ACUMULADA <sup>(2)</sup> (%)</b>	<b>3.1</b>	<b>3.4</b>	<b>0.9</b>	<b>2.5</b>	<b>4.3</b>	<b>4.9</b>	<b>4.9</b>	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Cuando se observan los saldos reales en la parte inferior del cuadro, se nota una expansión real en los dos últimos periodos. En 1999, el ingreso promedio real fue de Bs. 990.5 y pasó a Bs. 924.4 en 2001. En este primer tramo de funcionamiento la evolución de esta variable fue negativa. Luego mejoró pero no para todas las categorías. En síntesis, una parte importante de estos agentes ha visto contraído su ingreso real durante una gran parte de los años del SSO. Solo en los últimos años se verificaron resultados con incremento, lo que es positivo. Pero la primera parte de contracción claramente constituyó un factor adverso a la ampliación de cobertura del sistema. A menor ingreso, menor posibilidad de ahorro y menor aún cuando éste es obligatorio e ilíquido.

Se puede observar que dentro los sectores más formales y susceptibles de captación obligatoria del sistema de pensiones, se tiene un crecimiento en el ingreso. En el sector de obreros se tiene incremento real de algo más de 13 por ciento. En el caso de los empleados la expansión real calculada es de 39 por ciento. Esto implica un escenario favorable a la afiliación aunque pueda tomar algún tiempo para traducirse en mayor cobertura. Por otra parte, en lo más inmediato, el mayor ingreso cotizante tiene un impacto interesante en el valor de las contribuciones al sistema de seguro obligatorio; esto se genera en las personas que ya están afiliadas, puesto que su base de aportes es mayor en relación a lo que fue en el pasado.

Vale la pena considerar una clasificación alternativa donde se incluye a la actividad semiempresarial como informal. Así con esta agrupación se incorpora el desempeño de ingresos de los empleadores o socios en la actividad empresarial dentro la clasificación de formal. Igualmente, considerando nuevamente los saldos

reales de ingreso promedio, se tiene que en el caso de la categoría de informal se habría producido entre 1999 y 2006 una subida de 12.2 por ciento, mientras que en el sector formal se tendría leve incremento de 1.2 por ciento hacia el 2003 y una recuperación posterior que llevó esta cifra a 39.2 por ciento.

## CUADRO 9

### INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO ÁREA URBANA

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1999	2000	2001	2002	2003-2004	2005	2006 V	Var% (99-06)
<b>SALDOS NOMINALES</b>	<b>Expresado en Bs.</b>							
TOTAL	1,021.5	1,052.6	932.3	1,091.5	1,105.4	1,324.5	1,346.8	31.8
1. Doméstico	533.7	590.6	594.1	687.0	484.2	564.4	731.3	37.0
2. Estatal	1,416.9	1,512.8	1,731.0	1,759.3	1,724.9	2,088.8	2,259.2	59.5
3. Familiar	667.8	624.1	519.8	700.5	753.1	793.9	665.9	0.3
4. Semiempresarial	1,006.0	868.2	863.1	989.7	932.0	1,393.5	1,239.4	23.2
5. Empresarial	1,644.2	1,879.8	1,522.5	1,769.3	1,665.8	1,936.4	2,161.6	31.5
<b>SALDOS REALES</b>	<b>Expresado en Bs.</b>							
TOTAL	<b>990.5</b>	<b>1,017.9</b>	<b>924.4</b>	<b>1,065.4</b>	<b>1,060.1</b>	<b>1,262.6</b>	<b>1,283.3</b>	<b>29.6</b>
1. Doméstico	517.5	571.1	588.6	670.6	464.3	538.0	696.8	34.7
2. Estatal	1,373.9	1,463.0	1,715.2	1,717.2	1,654.1	1,991.1	2,152.8	56.7
3. Familiar	647.5	603.5	515.0	683.7	722.2	756.8	634.5	2.0
4. Semiempresarial	975.5	839.6	855.2	966.1	893.7	1,328.3	1,581.0	21.1
5. Empresarial	1,594.3	1,817.8	1,508.6	1,726.9	1,597.5	1,845.8	2,059.7	29.2
Promedio Ponderado Formal (2 y 5)	1,574.5	1,767.3	1,593.2	1,765.9	1,682.2	1,976.8	2,191.6	39.2
Promedio Ponderado Informal (1, 3 y 4)	740.3	669.2	598.6	774.5	785.0	940.6	830.7	12.2
TASA DE INFLACIÓN ACUMULADA %	3.1	3.4	0.9	2.5	4.3	4.9	4.9	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

En resumen, el ingreso real en el periodo de análisis se mantuvo bajo hasta que subió en 2005 y 2006, por el aumento en la renta de los recursos naturales y un contexto internacional favorable. La subida más fuerte del ingreso real fue en el sector público (57 por ciento). En suma, con limitaciones iniciales y una mejora posterior, aumentó la expansión de la cobertura del sistema de pensiones vigente. Es decir, se enfrentó un menor ingreso real inicial, menor propensión al ahorro y por lo tanto, un escenario inicial adverso para los esfuerzos de ampliación de cobertura.

El acceso al crédito es otro factor que influye en la evolución de la cobertura. Cuanto más difícil es acceder al crédito, menor es la demanda de los beneficios que produce un sistema de pensiones. Puesto que no existen condiciones relativamente adecuadas para acceder al crédito y al financiamiento de inversiones o consumo, las personas prefieren suplir esta carencia manteniendo ahorros individuales en forma más líquida. Por ejemplo, frente a dificultades para acceder a financiamiento, se mantiene mayor ahorro líquido para enfrentar contingencias de enfermedad o proyectos importantes como la educación de los hijos. En el caso de los trabajadores cuenta propias, cuanto más difícil es cubrir una contingencia no esperada por la dificultad de acceso a crédito, entonces el aporte al SSO pasa un orden postergado de prioridad.

El último criterio de contexto que se considera en relación a la cobertura que relaciona la necesidad de construir una jubilación y la estructura de edad de la población. Conceptualmente, se dice que cuanto más joven es la persona, menor atención presta a una contingencia tan distante en el tiempo como es la vejez; es menor la relevancia de un escenario donde se enfrenta la imposibilidad de generar un ingreso debido al deterioro natural con la edad. Así, los jóvenes no prestan atención a esa amenaza. En cambio, las personas que ya están acercándose a una edad avanzada, comienzan a tener mayor preocupación por tener una fuente de ingresos para los años siguientes en los que, con certeza, dejarán de trabajar.

En conclusión, se ha verificado que muchas de las variables importantes con impacto sobre el potencial de afiliación del actual o cualquier otro sistema de pensiones contributivo, han tenido una tendencia adversa en varios años. Sin embargo, pese a este contexto desfavorable, en lo que sigue se podrá verificar que los resultados han sido positivos lográndose expandir la afiliación al SSO.

### 7.3.2 Relevancia de la cobertura

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 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 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.

CUADRO 10

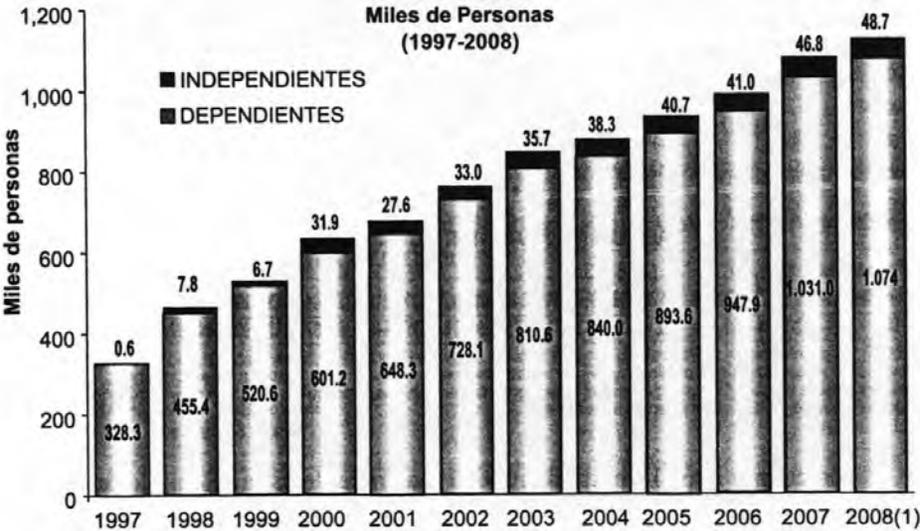
#### AFILIADOS REGISTRADOS EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO

(A fines del mes y los años indicados)

AÑO	DEPENDIENTES	INDEPENDIENTES	TOTAL	Tasa de crecimiento (En porcentajes)	
				Relativo	Acumulado
1997	328,252	632	328,884	n.a	n.a
1993	455,411	7,759	463,170	40.8	40.8
1999	620,649	6,716	527,365	13.9	60.3
2000	601,234	31,918	633,152	20.1	92.5
2001 2002	648,274	27,615	675,889	6.7	105.5
2003	728,121	32,986	761,107	12.6	131.4
2004	810,622	35,736	846,358	11.2	157.3
2005	840,013	38,330	878,343	3.8	167.1
2006	893,598	40,706	934,304	6.4	184.1
2007	947,948	41,019	988,967	5.9	200.7
2008	1,030,986	46,828	1,077,814	9.0	227.7
	1,073,560	48,734	1,122,294	n.a.	241.24
<b>Crecimiento</b>					
<b>Promedio (97-07)(%)</b>	12.1	53.8	12.6		

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, tal como se observa a continuación.

**GRÁFICO 5**  
**AFILIADOS AL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO**



Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS).

(1) Al 30 de junio.

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.

**CUADRO 11**  
**SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO: NÚMERO DE AFILIADOS REGISTRADOS**  
**POR DEPARTAMENTO**

DETALLE	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	117,573	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	100,813	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	50,898	52,471
Chuquisaca	7,206	9,811	20,792	23,442	28,225	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	41,01	46,828	48,734
Dependientes	328,252	455,411	520,649	601,211	648,274	728,121	810,622	840,013	893,598	947,948	1,030,986	73,560
<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>86,358</b>	<b>878,343</b>	<b>934,304</b>	<b>988,967</b>	<b>1,077,814</b>	<b>1,122,194</b>

Fuente: Superintendencia da Pensiones, Valores y Seguros.

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 pasado llegó a 34.22 por ciento. Igualmente es remarcable 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. Sin embargo, corresponde realizar algunas precisiones que conducen a resultados positivos, pero menos espectaculares. Sucede que las personas que se inscriben en el sistema quedan permanentemente afiliadas y son reportadas aún cuando sus aportes sean irregulares y no se trate de una situación efectiva, en la que el trabajador esté construyendo un saldo creciente de ahorro para su jubilación.

A partir de esta observación, se ha trabajado en dos vertientes que permitan aproximar el cálculo de los casos en los que existe afiliación, pero también regularidad en los aportes. En primera instancia, se buscó a los afiliados que hubieran realizado aportes efectivos al menos en 12 ocasiones desde el inicio del nuevo sistema. Las limitaciones de interpretación del criterio están asociadas a los casos de personas que legítimamente dejaron de aportar porque pasaron a ser

jubilados. Pero también están los casos de personas que aportaron las 12 veces en algún momento, pero ya no aportan más. Con esas limitaciones se tiene que 697,681 personas cumplen ese criterio.

Por otra parte, se estableció el criterio en sentido que se listen a todas las personas que entre junio y octubre de 2006, cotizaron por lo menos tres veces. Es decir, son personas activas al cierre del tercer trimestre 2006 y además hicieron tres aportes continuos en ese periodo.

**CUADRO 12**  
**CÁLCULO DEL NÚMERO DE AFILIADOS**  
**SEGÚN SUS ÚLTIMAS COTIZACIONES**

NÚMERO DE AFILIADOS	FUTURO	PREVISIÓN	SSO (%)	TOTAL
Afiliados a octubre/06	443,901	520,624	964,525	100
Que han cotizado por lo menos 3 veces	407,030	460,704	867,734	90.0
Que han cotizado por lo menos 6 veces	378.281	420,165	798,446	82.8
Que han cotizado por lo menos 12 veces	334,176	363,505	697,681	72.3
Que cotizaran por lo menos 3 veces <sup>(1)</sup>	228,200	266,782	494,982	51.3

Fuente: elaboración a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

El cuadro anterior muestra los resultados para AFP Futuro y para Previsión como para el sistema consolidado. Se tiene 494,982 personas que cumplen este criterio, que dicho sea de paso, es exigente en el sentido que no tolera los casos de trabajadores que pudieran estar transitoriamente en mora.

Finalmente, podemos apreciar lo que oficialmente reporta la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (SPVS) a la Asociación Internacional de Entidades Reguladoras. En el total, se tiene poco menos de 500 mil aportantes que contrastan con los 300 mil que se tuvieron al inicio del SSO.

**CUADRO 13**  
**NÚMERO DE AFILIADOS COTIZANTES EN EL SEGURO SOCIAL**  
**OBLIGATORIO**

<b>AÑO</b>	<b>Futuro de Bolivia AFP (Número de cotizantes)</b>	<b>BBVA Previsión AFP (Número de cotizantes)</b>	<b>Total (Número de cotizantes)</b>
1997	187,259	204,350	391,609
1998	197,071	211,171	408,242
1999	266,614	206,616	473,230
2000	192,828	207,489	400,317
2001	186,911	209,564	396,475
2002	199,128	213,332	412,460
2003	214,530	219,364	433,894
2004	216,976	233,237	450,213
2005	248,809	248,659	497,468
2006	247,569	260,590	508,159
2007	252,745	257,097	509,842
2008	232,645	265,993	498,638

Fuente: Elaboración a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

Cualquiera de los criterios realizados, muestran con mucha claridad un resultado indiscutible. Dependiendo la forma de medición, el sistema de pensiones nuevo ha logrado ampliar su cobertura en más de 65 por ciento, respecto al sistema previo, donde la mayor parte de los determinantes externos tuvieron un comportamiento poco favorable para la universalización de éste o cualquier otro sistema.

En síntesis, esto muestra que al establecerse un vínculo explícito entre las contribuciones que realizan los individuos al sistema de pensiones y los beneficios que resultan en la acumulación de recursos en la cuenta individual, las personas perciben estas cotizaciones con un menor carácter de impuesto al trabajo y quizás un tanto más cercanas a la definición de ahorro de largo plazo. Este factor conceptual puede explicar parte del incremento de la cobertura del nuevo sistema. Sin embargo, sobre todo en la población relativamente joven, la gran distancia de tiempo entre el aporte y el beneficio incide en su voluntad de aporte. Por lo señalado, la estructura de edad de la población ocupada es otro factor que incide en la cobertura, por el cual, los agentes no perciben como prioridad el ahorro para la vejez. Es más, en ciertos tramos de edad ni siquiera se piensa objetivamente que esa condición de vejez llegará. Con todo, con el nuevo sistema existen elementos que muestran la forma en la que se van construyendo los saldos de

ahorro, razón por la que se puede pensar con bastante solvencia que existe una mayor percepción de propiedad sobre estos recursos y por lo tanto sobre el acceso a ellos en el futuro.

### **7.3.3 Ventajas de la Cobranza**

Algunos analistas argumentaron que uno de los incentivos importantes para la afiliación al sistema antiguo fue el hecho que éste integraba el registro y acceso, tanto a los seguros de corto como largo plazo. Es decir, el trabajador dependiente e inclusive el independiente, valoraban la cobertura de salud, en la medida que ésta es una contingencia que puede presentarse en cualquier momento, a diferencia de la vejez que se presentará mucho más adelante. En tal sentido, la búsqueda de cobertura de salud, también impulsaba la afiliación y aporte a los seguros de largo plazo.

Hacia el final de la vigencia del sistema de reparto, se dispuso la separación de ambas categorías de seguro, lo que posiblemente impactó en su capacidad de captación de afiliados, que ya venía afectada por la baja calidad en la prestación del servicio reflejada en rentas extremadamente bajas, deterioro por falta de mecanismos de compensación por la hiperinflación, y otros problemas como los techos a las rentas y lo engorroso de los procesos de calificación y acceso al beneficio. También, corresponde señalar que no existiendo entonces un ente fiscalizador y regulador como es el caso actual con la Superintendencia, era el propio ente gestor el que hacía lo posible para controlar que los empleadores cumplan con su obligación de declaración y registro de trabajadores. Aún así, se denunciaron acuerdos entre trabajadores y patrones, donde los propios dependientes solicitaban que el empleador no los declare y no realice la retención del aporte correspondiente.

La normativa actual en materia de cobranza dispone medidas y obligaciones ineludibles para las administradoras y empresas, de modo que se establecen las sanciones y penalidades correspondientes, tanto a la negligencia como al incumplimiento de los empleadores. Las AFPs tienen el deber, determinado por

ley, de cobrar las cotizaciones y primas devengadas sin otorgar ningún tipo de condonaciones.

Más aún, la normativa califica como delito como la acción por la cual el empleador ha retenido y no ha transferido los montos de las cotizaciones, primas y otros recursos destinados al financiamiento de las prestaciones del seguro de largo plazo. En consecuencia, los procesos seguidos por las AFPs, en los casos que se cancelaron salarios, se retuvieron aportes y no se cancelaron a las administradoras, tienen carácter penal y los informes emitidos por la SPVS tienen carácter de prueba pericial.

Por otra parte, mediante Decretos Supremos posteriores se han establecido penalidades y recargos relacionados a la morosidad en el pago de aportes devengados. En esa línea se ha fijado los intereses por mora que corresponden a la tasa que resulte superior entre la rentabilidad promedio de las AFP y la tasa bancaria activa publicada por el Banco Central de Bolivia. Adicionalmente, se cobra un interés incremental de 20 por ciento sobre el interés por mora descrito precedentemente.

Las sanciones no solamente aplican a los casos extremos de no pago, sino también a las declaraciones erróneas y con omisiones, que conduzcan a situaciones en las que los recursos totales devengados no puedan llegar en los plazos definidos, a los patrimonios autónomos de los Fondos de Pensión. De igual manera y de forma independiente, se establecen los recargos por primas adeudadas a los seguros de Riesgo Común y Riesgo Profesional que han sido transferidos en administración a entidades especializadas en la materia. La norma es tal, que en caso que un trabajador quedare inválido y que sus aportes no hubieran sido emposados en las entidades de seguro, el empleador queda obligado, a asumir el costo que representa el beneficio fijado en 70 por ciento del salario que percibía el trabajador.

Las AFPs, en el plazo de 120 días posteriores a la moratoria de aportes, quedan obligadas a iniciar un Proceso Ejecutivo Social, mismo que se sustancia ante los

Jueces de Trabajo y Seguridad Social. No existe en estos casos la posibilidad de compensaciones y conciliación de partes, de modo que la norma es inflexible respecto a la protección de estos recursos y derechos de los trabajadores. Para todo lo anterior, la AFP queda amparada por la normativa para requerir de cualquier empleador, la información que considere necesaria para determinar las obligaciones incumplidas. En resumen, la Ley dispone que los aportes y otras contribuciones dirigidas al sistema de pensiones, tienen la calidad de beneficios sociales y gozan del mayor privilegio de cobranza, conforme los derechos establecidos en el Código Civil, el Código de Comercio y otras disposiciones conexas.

## **7.4 Aportes y fondo de capitalización individual (FCI)**

### **7.4.1 Aportes**

Al igual que el antiguo sistema de reparto, el SSO funciona bajo un mecanismo de aporte obligatorio para toda persona que mantenga una relación de dependencia laboral. En tal sentido, el empleador tiene la obligación de retener el monto del aporte que está fijado en 10 por ciento para vejez, de cargo del empleado; 1.71 por ciento para riesgo común, a cargo del empleado; y 1.71 por ciento para riesgo profesional, a cargo del empleador. A ello se añade el 0.5 por ciento que corresponde a las comisiones por administración que tienen como destino las AFPs.

Los aportes al FCI son abonados en las cuentas de los Fondos administrados por las AFPs para la inversión de estos recursos en activos financieros con características puntuales, que preservan la seguridad y la adecuada valoración periódica de los mismos. Por otra parte, de manera expresa, la Ley dispone que el patrimonio del Fondo constituido por los aportes y la rentabilidad generada por las inversiones, es autónomo, independiente y no fungible con el patrimonio de las empresas administradoras. Es decir, los activos del Fondo no pueden ser confundidos con el patrimonio de las AFPs. Desde el punto de vista jurídico y contable ésta es una diferencia sustancial respecto al sistema de reparto, en el

cual el patrimonio del administrador estaba fusionado con el caudal de aportes que se generaba en el tiempo.

Corresponde analizar la evolución de las recaudaciones de las AFPs por Departamento, para el periodo 1997-2008 (junio) en miles de dólares americanos. En este cómputo se incluyen el total de aportes sumando los conceptos de vejez, invalidez común, riesgo profesional y comisiones por administración. Cabe señalar que las comisiones por riesgo común y profesional, que inicialmente se habían estimado en 2 por ciento para cada caso, en noviembre de 2001.

**CUADRO 14**  
**RECAUDACIONES DE LAS AFPS POR DEPARTAMENTO**  
**(1997-2008)**

Expresado en millones de dólares											Variación	
AÑO	LA PAZ	CBBA	SCZ	ORURO	BENI	PANDO	CHUQ	POTOSÍ	TARIJA	TOTAL	Acumulada	Relativa
1997	67.3	14.2	22.3	3.0	0.9	0.2	2.8	2.1	2.6	115.3	115.3	
1998	132.8	30.4	43.2	5.7	2.2	0.4	5.3	3.7	4.8	228.4	343.7	98.2
1999	140.0	23.8	45.7	5.3	2.2	0.3	5.4	3.6	4.2	230.6	574.3	0.9
2000	124.5	22.4	44.9	5.4	1.8	0.3	5.0	3.7	4.4	212.4	786.7	(7.9)
2001	133.2	20.0	43.4	5.5	2.0	0.3	5.1	3.7	4.0	217.3	1,003.9	2.3
2002	132.6	17.1	42.8	5.2	2.1	0.3	5.1	3.5	3.9	212.6	1,216.6	(2.1)
2003	135.3	17.7	45.7	5.0	4.2	0.3	5.2	3.9	4.3	221.5	1,438.0	4.2
2004	144.1	20.4	46.9	5.2	2.7	0.3	5.1	4.1	4.1	232.9	1,670.9	5.1
2005	150.1	19.5	51.4	5.9	2.0	0.4	5.3	4.4	4.7	243.6	1,914.5	4.6
2006	163.1	21.3	59.8	7.1	3.5	0.5	6.0	6.1	5.4	272.9	2,187.4	12.0
2007	187.2	25.1	71.5	11.0	3.2	0.5	7.0	7.3	6.5	319.3	2,506.7	17.0
2008	107.6	14.6	44.6	7.7	1.7	0.3	3.7	4.2	3.7	188.2	2,694.9	
<b>Acumulada</b>	<b>1,617.9</b>	<b>246.4</b>	<b>562.1</b>	<b>71.9</b>	<b>28.6</b>	<b>4.1</b>	<b>61.0</b>	<b>50.3</b>	<b>52.5</b>	<b>2,694.9</b>		
Expresado en porcentaje												
<b>Acumulado</b>	60.0	9.1	20.9	2.7	1.1	0.2	13.3	1.9	1.9	100.0		
Crecimiento												
<b>Interanual</b>	10.8	5.9	12.3	13.8	13.3	11.2	97	13.5	97	10.7		
<b>(97-07)</b>												

FUENTE: elaboración a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

El total acumulado de recursos al cierre de junio de 2008 asciende a US\$. 2,694 millones de los cuales, el 60 por ciento corresponde a los aportes realizados por trabajadores en La Paz. Por su parte, Santa Cruz, explica el 20.9 por ciento, dato que llama la atención puesto que es un departamento importante en producción y actividad empresarial de modo que debería tener un mayor nivel de afiliación.

Cochabamba que es la otra región de lo que se denomina el eje central, explica solamente el 9.1 por ciento de los aportes. En resumen, este cuadro está mostrando una combinación de dos efectos que pueden ser relevantes. El primero es que La Paz es la plaza más importante y eso responde, entre otras cosas, a la presencia del gobierno central en la región. Segundo, por lo bajo de las otras cifras, se puede pensar que existen niveles de evasión que deben ser determinados y corregidos.

Por otra parte, se examina el cálculo correspondiente a la composición del saldo total de recaudaciones por destino. Así, aproximadamente US\$. 1.936 millones habrían tenido como destino el FCI para el financiamiento de vejez. En todo el periodo analizado, las entidades aseguradoras encargadas de administrar los riesgos habrían captado cerca de US\$. 662 millones y las AFPs habrían cobrado cerca de US\$. 97 millones en 11 años de administración del sistema. Sirva aclarar que esa cifra es de ingreso bruto de las administradoras, a lo que corresponde deducir todos los costos y gastos recurrentes para determinar su ganancia.

### CUADRO 15

#### VALOR ACUMULADO DE LAS RECAUDACIONES DEL SSO

POR SITUACIÓN	Estructura aportes (porcentaje)	Participación porcentual de los aportes	Estructura de los aportes (Millones de dólares)
Vejez	10.0	71.8	1,936.0
Riesgo Común	1.71	12.3	331.1
Riesgo Profesional	1.71	12.3	331.1
Comisiones	0.5	3.6	96.8
<b>Valor Total de las recaudaciones</b>	<b>13.9</b>	<b>100.0</b>	<b>2,694.9</b>

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

Las recaudaciones todos los años, excepto el 2000 y 2002, éstas han mostrado tasas de crecimiento positivas, reflejando la ampliación de cobertura del seguro. En el cuadro 13 se ha calculado la tasa de crecimiento; promedio interanual por Departamento para verificar la dinámica con la que se ha expandido las recaudaciones en cada una de estas plazas. También se calculado el mismo

indicador para el total de Bolivia, con un resultado de 10.73 por ciento. Al comparar las tasas departamentales respecto al total del país se pueden establecer algunos indicadores importantes. La Paz ha crecido a un ritmo muy similar al total de país. En contraparte, Cochabamba ha tenido un desempeño por debajo del promedio del país. Santa Cruz ha logrado expandir la afiliación a un ritmo superior que el promedio del país al igual que el Beni, Oruro, Pando y Potosí. Finalmente, Chuquisaca y Tarija han crecido menos que el promedio general del país.

### **7.5 Las Recaudaciones del Fondo de Capitalización Individual (FCI)**

El FCI se compone de los aportes al mismo, que corresponden al 10 por ciento de cotización sobre el salario, más la acumulación de la rentabilidad que se genera con las inversiones realizadas en el tiempo. En consecuencia, este fondo crece por el incremento de aportes y por el retorno de las inversiones efectuadas.

Podemos apreciar la evolución del FCI en millones de dólares para el periodo 1997 a 2007. Al cierre de 2007, el Fondo alcanzó US\$. 2,910 millones, con tasas de crecimiento de dos dígitos para todos y cada uno de los años considerados. Excluyendo el año 1997 que no es completo dado que el nuevo sistema inició actividades a mitad del mismo, se tiene un crecimiento promedio interanual de 27.3 por ciento para todo el periodo.

## CUADRO 16

### EVOLUCIÓN DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

	Valor del FCI	Tasa de crecimiento	PIB	FCI / PIB	Cartera banca ría	FCI / Cartera banca ría
AÑO	(Millones de dólares)	(Porcentajes)	(Millones de dólares)	Porcentajes	(Millones de dólares)	(Porcentajes)
1997	106.6	n.a.	7,934.0	1.3	3,390.5 4,217.7	3.1
1998	332.6	212.2	8,505.1	3.9	4,053.0 3,573.8	7.9
1999	592.1	78.0	8,297.4	7.1	3,015.0 2,666.8	14.6
2000	841.9	42.2	8,411.7	10.0	2,551.6 2,419.6	23.6
2001	935.6	11.1	8,153.9	11.5	2,594.7 2,766.8	31.0
2002	1,143.8	22.3	7,916.6	14.4	3,204.1	42.9
2003	1,493.2	30.5	8,102.8	18.4		58.5
2004	1,716.1	14.9	8,724.5	19.7		70.9
2005	2,059.5	20.0	9,357.5	22.0		79.4
2006	2,298.6	11.6	11,521.0	20.0		83.1
2007	2,910.4	26.6	13,214.6	22.0		90.8
Crecimiento Promedio (97-07)	<b>27.3</b>	<b>n.a.</b>	<b>5,0</b>	<b>n.a.</b>	<b>(3.0)</b>	<b>n.a.</b>

FUENTE: elaboración a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

Ciertamente, esta capacidad de movilización recursos y de acumulación de fondos ha sido extraordinaria. En el cuadro se presenta la evolución del FCI como porcentaje del PIB en dólares corrientes, donde se aprecia la importancia que ha logrado este caudal de recursos como fuente de financiamiento de inversiones. Al cierre de 2007, el FCI es equivalente al 22 por ciento del PIB. Si se compara la evolución del FCI con el stock de cartera del sistema bancario, que es el mecanismo de financiamiento tradicional, se tiene que el FCI pasó de ser algo más del 3 por ciento hasta llegar al 90.8 por ciento. Lo señalado confirma el inmenso potencial que tiene el SSO como mecanismo de movilización de ahorro y como vehículo de inversión en la economía.

#### 7.6 Saldos en cuentas individuales del SSO

Se ha tomado información al cierre de diciembre de 2007 para determinar la composición de las cuentas individuales en el sistema, segmentando por tramos los saldos acumulados y el número de personas correspondientes. A la fecha

mencionada se registraron 997,687 afiliados para un monto total de US\$. 2,461 millones acumulados. Esto genera un saldo promedio de US\$. 2,467 para el conjunto, cifra que tiene importantes cambios cuando se hace el análisis al interior de los tramos.

Si examinamos el detalle por tramos de saldos acumulados en las cuentas individuales, reportándose el número de casos y el monto acumulado correspondiente al rango respectivo. En la información se puede establecer que la mayor concentración de casos está en el rango de saldo de Bs. 1,001 y Bs. 5,000 y equivalen al 26 por ciento del total de casos. Es decir, un cuarto de todos los afiliados está en este rango de saldo. El segundo rango por importancia está en el tramo inferior de cero a Bs. 1,000, en el que se han registrado casos donde el saldo es cero pero hubo aportes efectivos. Lo señalado se explica en los afiliados que destinaron la totalidad de su saldo de cuenta individual al financiamiento de una pensión vitalicia con una compañía de seguros o al financiamiento de alguno de los otros beneficios establecidos.

**CUADRO 17**  
**SALDOS CUENTA INDIVIDUAL DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO POR**  
**RANGOS DE MONTO ACUMULADO**

Tramos en bolivianos	Cantidad	Monto	Estructura porcentual (Porcentajes)		Monto promedio
	Numero de Casos	(Millones de dólares)	Casos	Monto	(Millones de dólares)
0-1,000	193.763	10.4	19.4	0.4	53.8
1,001-5,000	261.125	86.5	26.2	3.5	331.4
5,001-10,000	131,060	121.6	13.1	4.9	927.5
10,001-20,000	143,576	266.5	14.4	10.8	1,855.9
20,001-50,000	177,342	718.9	17.8	29.2	4,053.8
50,001-70,000	34,511	260.1	3.5	10.6	7,536.2
70,001-100,000	23,706	252.5	2.4	10.3	10,651.6
Más de 100,001	32,604	745.1	3.3	30.3	22,853.4
<b>TOTAL</b>	<b>997,687</b>	<b>2,461.6</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	

Fuente: En basa a las cifras de la Superintendencia da Bancos y Entidades Financieras.

Resulta objetivo notar que entre el tercer y quinto rango, lo que equivale al tramo de Bs. 5,001 hasta Bs. 50,000 se tiene al 45 por ciento del total de afiliados. Es decir, casi la mitad de los afiliados cuentan con un saldo que se ubica en ese rango ampliado. El mensaje de este resultado es que un grupo significativo de personas con ingresos cotizables medios, han logrado acumular recursos que son importantes, aun cuando todavía el sistema es relativamente nuevo y a muchas de estas personas les falta aún realizar aportes adicionales.

En efecto, quitando los tramos extremos de rangos bajos y altos, queda la mitad del total como un conjunto relevante de personas que están construyendo gradualmente sus pensiones de jubilación. En total, se trata de 451,978 personas activas, con un saldo conjunto de US\$. 1,106 millones y un promedio que fluctúa entre US\$. 927 y US\$. 4,053 millones. La importancia de esto es crucial a la hora de pensar en las consecuencias de alguna acción que pueda afectar el patrimonio individual que han construido estos afiliados a lo largo de estos años.

Desde la óptica política, posiblemente se puede pensar que un gobierno tenga capacidad de disponer de los ahorros de la gente en los tramos altos de saldo de cuenta individual. Esto por diversas razones, entre ellas el reducido número de personas en ese tramo y la relativa baja incidencia en el patrimonio personal. El argumento político asumiría que son personas de ingresos altos, son pocas en número y no tienen fuerza de movilización. En el caso de las personas en el otro extremo, es decir, los montos muy bajos, se podría emplear el argumento político en sentido que lo ahorrado es tan poco que vale la pena renunciar a ello a cambio de una promesa en la cual, alguien más asumirá el costo de su jubilación. Se les podría decir que su saldo es tan pequeño que no podrían nunca acceder a una pensión adecuada, a menos que alguien más pague el costo respectivo.

Aparentemente controlados así los problemas con los extremos altos y bajos de ingreso, el reto siguiente es con el segmento de ingreso medio. Las cifras son contundentes al mostrar que existe un masivo segmento de ingreso medio, con

ahorro definitivamente importante, el cual conoce su saldo de cuenta individual y lo considera parte de su patrimonio personal. Para este grupo, que es la mitad de los afiliados (en los rangos 3 al 5), una medida que afecte a su ahorro puede ser inaceptable. En tal caso, una decisión que afecte la propiedad individual de estos recursos tendrá que enfrentar a un conjunto de 451 mil personas que saldrán a la defensa de más de mil millones de dólares, que indiscutiblemente les pertenecen. Por lo tanto, vale la pena considerar estas cifras a la hora de pensar en futuras reformas y calcular cuidadosamente la viabilidad política de cada propuesta. Otro dato importante en la línea señalada es que la mayor participación en términos de monto se registra en el rango de Bs. 20 mil a Bs. 50 mil. Un tercio del total de los recursos del FCI está concentrados en este rango, donde 177,342 afiliados tienen, en promedio, cerca de cuatro mil dólares acumulados al 31 de diciembre de 2007.

De lo señalado se puede concluir dos aspectos básicos. Primero, no son pocos los que se verían afectados por una reforma que vulnere la propiedad de estos recursos y segundo, el monto en juego es realmente importante como para pensar que estas personas renuncien a la defensa de sus intereses por todas las vías que estén a su alcance.

### **7.6.1 Excedentes del fondo de capitalización individual**

El rendimiento del FCI a lo largo de los 11 años de operación ha sido siempre positivo; partiendo de un 6.6 por ciento en dólares 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 diez 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 retomo al ahorro privado voluntario.

Es pertinente analizar el valor del FCI en millones de dólares a finales de cada periodo. Adicionalmente observar el rendimiento porcentual en dólares 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 periodo.

**CUADRO 28**  
**EVOLUCIÓN DE LA RENTABILIDAD DEL FONDO**  
**DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL**

AÑO	Recaudaciones (Millones de dólares)	Valor aporte 10% al FCI (Porcentaje)	Valor final del FCI (Millones de dólares)	Valor final del FCI sin aportes del año (Millones de dólares)	Rentabilidad en US\$. (Porcentajes)	Valor inicial del FCI (Millones de dólares)	Rentabilidad (Millones de dólares)	Tasas de Interés pasivas del sistema bancario (ME) (Porcentajes)
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	2,296.6	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 ACUMULADO</b>	<b>2,506.7</b>	<b>1,800.8</b>	<b>14,430.4</b>	<b>12,629.6</b>	<b>n.a.</b>	<b>11,548.2</b>	<b>1,081.4</b>	<b>n.a.</b>
<b>Promedio</b>	<b>227.9</b>	<b>163.7</b>	<b>1,311.9</b>	<b>1,148.1</b>	<b>8.7</b>	<b>1,049.8</b>	<b>98.3</b>	<b>4.7</b>

Fuente: Elaboración en base a las cifras de la Superintendencia de Pensiones y Seguros.

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 periodo del FCI (US\$. 2,910 millones), se tiene un valor de US\$. 1,100 millones. Si se retoma el concepto de los aportantes activos que se calcularon en 498,638 en secciones anteriores de este trabajo, se puede aproximar un promedio de ganancias generadas 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, tal como se explicará mas adelante.

### **7.6.2 Competencia y traspasos de una AFP a otra**

Hasta el año 2002, las dos empresas administradoras de pensiones operaron en condiciones particulares de modo que no se produjo migración de afiliados entre ellas y tampoco existió la posibilidad de que ingresen al mercado nuevas AFPs. A partir de ese año venció el período de exclusividad y desde entonces, los afiliados han podido migrar entre una y otra AFP, de forma que se produjo competencia entre ellas en base a diferentes criterios y valoración de parte de los afiliados. De igual manera, desde el 2002, el mercado está abierto para que pueda autorizarse el funcionamiento de nuevas administradoras que incrementen la competencia y puedan encontrar tecnologías nuevas para ampliar la cobertura del sistema, principalmente al grueso de trabajadores que operan fuera de la formalidad. En determinado momento se consideró que era muy difícil trabajar con crédito en sectores informales, hasta que las microfinanzas demostraron lo contrario. Entonces, no existen razones definitivas que hagan pensar que es imposible

ampliar el sistema actual a importantes sectores sin dependencia formal de empleo.

Esta característica de traspasos es otro factor de avance respecto al sistema de reparto anterior que mantenía cautivos a los afiliados, sin importar la calidad de las prestaciones y la eficiencia en la administración del sistema. Por el contrario, el SSO contempla la posibilidad de que el afiliado pueda moverse de una AFP a otra en busca de mayor rentabilidad, mejor trato y mejores prestaciones reflejadas en menores tiempos de trámites y otros factores que son calificados libremente por cada afiliado.

Se puede evaluar el detalle de los traspasos que se han registrado entre 2002 y el cierre de junio de 2008 en las dos AFPs que funcionan en el país. Las cifras muestran un total acumulado de 25,910 traspasos entre una y otra entidad, donde de manera individual se aprecia que, más o menos, el mismo número de personas migraron de una a otra AFP. Con todo, a partir de esto se puede señalar que cerca del 4 por ciento de lo que se ha denominado aportantes activos en este trabajo, han rotado entre las dos entidades, cifra que es razonable considerando que aún no existe en los afiliados la suficiente educación e información que los induzca a migrar y que la rentabilidad es muy similar en ambos fondos, debido a cierta similitud en la composición de los portafolios.

**CUADRO 19**  
**TRANSFERENCIAS NORMALES**  
**EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO ACUMULADO**

Año	Afiliados transferidos a Futuro	Afiliados transferidos a Previsión	Número de casos transferidos
2002	2,082	2,046	4,130
2003	1.518	1.412	2,930
2004	1.445	2,002	3,447
2005	1,926	2,087	4,013
2006	2,182	1,992	4,174
2007	2,588	2,302	4,890
2008 <sup>(1)</sup>	1,280	1,046	2,326
<b>Total periodo</b>	<b>13,021</b>	<b>12,889</b>	<b>25,910</b>

Fuente: elaboración a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

Lo relevante, en todo caso, es que ninguna de las dos entidades tiene un mercado cautivo de afiliados y que una gestión deficiente que marque diferencia en los parámetros más sensibles para el aportante, le puede significar una pérdida en términos de recursos administrados y comisiones por administración. Al respecto, cabe precisar que para traspasarse se requiere un mínimo de 12 cotizaciones y que no existe un costo monetario que deba enfrentar el afiliado para realizar el traspaso.

Si bien es deseable la competencia entre operadores, cabe señalar que deben existir límites de modo que no se afecte a los intereses del conjunto de los afiliados. Un exceso de competencia puede conducir a que las AFP incurran en gastos importantes de mercadeo, publicidad y promoción. Eventualmente, eso puede traducirse en mayores costos, que en el margen podrían significar mayores comisiones o una asignación interna de ingresos que priorice recursos a esas labores de mercadeo y menos a las otras centrales que tienen que ver con la cobranza efectiva, la maximización del retomo a las inversiones y la calidad del portafolio, así como los servicios y facilidades de infraestructura para el usuario afiliado. El rol de la Superintendencia en esta materia es central, a efectos que la competencia se refleje en beneficios para el afiliado, como una mejor rentabilidad, mejores prestaciones y menores costos administrativos.

### **7.6.3 Evolución de la mora y la cobranza administrativa y judicial**

La mora del sistema ha evolucionado, en gran medida, acompañando la crisis económica que el país ha enfrentado durante los últimos años de la década pasada y los primeros de la presente. Durante la segunda parte de los años noventa, el deterioro del sector productivo, reflejado en la contracción de ventas e ingresos, menor empleo, así como el cierre de unidades productivas, ha implicado problemas en la capacidad de pago de aportes por parte de empleadores. Sin embargo, el comportamiento de la mora también ha sido determinado, en este caso de manera positiva, por la fuerza de la norma que declara privilegiada a esta

deuda, y por el hecho que el no pago de aportes se ha tipificado como apropiación indebida.

La mora se clasifica en dos grandes categorías que son la Administrativa y la Judicial. En el primer caso, la denominación responde al tipo de acciones que se están tomando para lograr la cobranza, mismas que se enmarcan en el ámbito administrativo y a través de acciones y decisiones de la administradora y del ente regulador. En contraparte, la mora judicial refleja las gestiones formales que se llevan adelante ante la justicia en procesos que se tramitan ante los jueces competentes en materia civil e inclusive penal.

Corresponde analizar la evolución de la mora del SSO para el cierre de los años 2002 a marzo de 2008, expresada en millones de dólares y desagregada en las dos categorías señaladas en el párrafo anterior. En el total, se tiene que la mora habría crecido durante este periodo a una tasa promedio de 9 por ciento anual. Lo que ha sucedido es que una parte de la mora administrativa no ha podido ser recuperada por esa vía y por lo tanto ha pasado al ámbito judicial, de modo que el saldo de mora en esta última categoría se incrementó en las proporciones reflejadas en el cuadro. En efecto, mientras la mora administrativa ha caído a una tasa promedio de 6.6, la mora judicial ha crecido a una tasa de 11.99 por ciento anual.

**CUADRO 20**  
**EVOLUCIÓN DE LA MORA**

AÑO	Valor (Millones de dólares)			Participación (Porcentajes)		Tasa de crecimiento (Porcentajes)			Mora / Recaudaciones (Porcentajes)		
	Administrativa	Judicial	Total	Administrativa	Judicial	Administrativa	Judicial	Total	Administrativa	Judicial	Total
2002	179	20.44	26	22.1	77.9				0.6	2.0	2.5
2003	5.47	25.50	31	17.6	82.4	(5.5)	21.8	18.1	0.5	2.1	2.6
2004	4.35	25.30	30	14.7	85.3	(20.5)	(0.8)	(4.3)	0.3	1.8	2.1
2005	4.46	31.04	36	12.6	87.4	2.7	22.7	19.8	0.3	1.9	2.2
2006	5.50	32.73	38	14.4	85.6	233	5.5	7.7	0.3	1.7	2.0
2007	3.46	37.34	41	8.5	91.5	(37.1)	14.1	6.7	0.2	1.7	1.8
2008	3.84	40.31	44	17	91.3	11.0	7.9	82	0.1	1.6	1.7

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

Si se analiza la estructura porcentual de la mora en sus componentes, se tiene que la mora administrativa ha reducido su peso desde 22 por ciento a 8.7 por ciento en el periodo analizado. En contraparte, la mora judicial ha subido de 78 a 91.3 por ciento. Es interesante notar que el crecimiento porcentual del total de la mora se redujo de 18.1 por ciento en diciembre de 2003 a 8.2 al cierre de junio 2008, tendencia que debería mantenerse en la medida que la actividad económica acelere su recuperación.

La medición correcta de la mora, sin embargo, debe considerar la evolución del total de las recaudaciones. Así, corresponde medir qué porcentaje del total de las recaudaciones acumuladas representa el stock de mora reportada. En la parte inferior del mismo cuadro se presenta este ratio, en el cual se verifica una caída sostenida de la incidencia de la mora, desde 2002. Para el total de mora se pasa de 2.51 por ciento a 1.7 por ciento; al interior de la estructura se tiene igualmente caída en la mora administrativa y en la mora judicial. En resumen, estos indicadores reflejan un nivel manejable en esta variable sin que ello implique desconocer la necesidad de que los procesos judiciales sean más efectivos y breves para efectivizar la cobranza.

En materia de recuperación de los aportes en mora, es importante señalar que en el indicador de cobro de mora administrativa se registra todo pago que tenga retraso y que puede corresponder simplemente a un periodo de pocos días entre el vencimiento y el pago efectivo. Por lo tanto, los indicadores de recuperación de esta mora no necesariamente están reflejando la efectividad de las medidas administrativas puesto que existiría un flujo de pagos que se efectiviza sin que medien acciones administrativas.

En contraparte, la recuperación de la mora judicial, medida como porcentaje del total del stock de mora judicial, muestra el resultado de las gestiones en este ámbito y la efectividad con la que las AFPs y los jueces viabilizan la cobranza de estos recursos. A continuación se presenta, para el periodo 2002 a 2007, el cociente entre las recuperaciones judiciales acumuladas de cada año y el stock de

mora acumulada al cierre de cada gestión. Siendo que la mora judicial ha mostrado tasas de crecimiento positivas, se puede establecer que la caída en los ratios que se presenta en el cuadro refleja una menor efectividad en los procesos judiciales en los últimos años.

**CUADRO 21**  
**RECUPERACIÓN DE LA MORA JUDICIAL COMO PORCENTAJE DE LA MORA**  
**JUDICIAL**

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recuperación (%)	26.7	36.4	47.7	21.0	21.9	16.5

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguro ([www.spvs.gov.bo](http://www.spvs.gov.bo))

### **7.7 Destino de los recursos captados y riesgo**

El sistema de reparto se sustenta en la transferencia intergeneracional de recursos, de modo que los jóvenes aportan para que las personas con beneficios previsionales puedan acceder a éstos. Así, en el mismo periodo se genera un ingreso por aportes y una salida por pago de beneficios, de modo que no existe una significativa acumulación de fondos. En contraste, el sistema de capitalización capta recursos de los aportantes y éstos son invertidos a lo largo del tiempo para financiar individualmente pensiones, luego de varios periodos de acumulación de nuevos aportes más la rentabilidad correspondiente. Por lo señalado, se conforma un caudal importante de fondos que deben ser invertidos de acuerdo a políticas y normativas que tienen que precautelar un adecuado balance entre riesgo y rentabilidad.

#### **7.7.1 Composición del portafolio del SSO**

Tal como se señaló en secciones anteriores, 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 mas de una tercera parte de lo que representan los primeros.

## CUADRO 22 EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Expresado en Millones de US\$.											Crecimiento Promedio (97-07)	
DETALLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	%
<b>VALOR DEL FCI</b>	<b>106.6</b>	<b>332.6</b>	<b>592.1</b>	<b>841.9</b>	<b>935.6</b>	<b>1,143.8</b>	<b>1,493.2</b>	<b>1,716.1</b>	<b>2,059.5</b>	<b>2,298.6</b>	<b>2,910.4</b>	
SECTOR PÚBLICO	74.1	225.1	396.1	585.1	684.9	790.1	955.5	1,158.3	1,442.6	1,718.4	2,106.1	39.8
Bonos del BCB			2.9	3.0	0.0	12.3	20.0	0.0	0.0	0.0		
Bonos del TGN	73.5	225.0	387.3	571.1	670.0	771.3	900.5	1,117.7	1,435.0	1,69	2,087.0	39.7
LT	0.0	0.0	6.4	8.3	12.3	1.0	24.1	33.5	0.9	1.3	1.5	8.1
Cupones Bonos del TGN						5.5	10.9	7.1	6.6	25.6		11.0
Otros	0.6	0.2	1.6	2.1	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
SECTOR PRIVADO	23.9	100.3	177.3	225.9	223.2	321.0	489.5	513.5	547.7	475.8	704.3	40.3
DPF's de la banca comercial	213.0	100.3	174.9	195.0	97.8	166.9	109.4	95.6	140.7	255.5	424.9	33.4
Bonos a LP		0.0	y	30.9	125.4	147.8	241.8	277.5	264.2	204.0	237.0	
Acciones de empresas capitalizadas (US\$.)							128.1	128.1	128.1		0.0	
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3	10.3	12.4	14.7	16.3	42.4	
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO LOCAL</b>	<b>98.8</b>	<b>325.1</b>	<b>575.4</b>	<b>611.0</b>	<b>9*8.1</b>	<b>1,111.0</b>	<b>1,445.0</b>	<b>1,671.8</b>	<b>1,990.3</b>	<b>2,194.2</b>	<b>2,111.4</b>	<b>39.9</b>
Time Deposits					0.0	15.5	25.4	25.7	51.7	61.9	65.2	
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO EXTRANJERO</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>15.5</b>	<b>25.4</b>	<b>25.7</b>	<b>51.7</b>	<b>61.9</b>	<b>65.2</b>	
<b>TOTAL CARTERA FCI</b>	<b>58.0</b>	<b>325.4</b>	<b>575.4</b>	<b>111.0</b>	<b>901.1</b>	<b>1,126.5</b>	<b>1,471.3</b>	<b>1,697.6</b>	<b>2,041.9</b>	<b>2,256.1</b>	<b>2,875.6</b>	<b>40.2</b>
<b>RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ</b>	<b>8.6</b>	<b>7.1</b>	<b>16.7</b>	<b>30.a</b>	<b>27.5</b>	<b>17.7</b>	<b>22.9</b>	<b>18.6</b>	<b>17.6</b>	<b>42.6</b>	<b>34.7</b>	<b>15.0</b>

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, éstos 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.

**CUADRO 23**  
**EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES**  
**DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL**

DETALLE	Expresado en porcentajes										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>VALOR DEL FCI</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>SECTOR PÚBLICO</b>	69.5	67.7	67.2	69.5	73.2	69.1	64.0	67.5	70.0	74.8	72.4
Bonos del BCB	00	0.0	0.5	0.4	0.0	1.1	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Bonos del TGN	69.0	67.6	65.4	67.8	71.6	67.4	60.3	65.1	69.7	73.6	71.7
LT	0.0	0.0	1.1	1.1	1.3	0.1	1.6	2.0	0.0	0.1	0.3
Cupones Bonos del TGN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.7	0.4	0.3	1.1	0.4
Otros	0.6	0.0	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>SECTOR PRIVADO</b>	22.4	30.1	29.9	26.8	23.9	28.1	32.8	29.9	26.6	20.7	24.2
DPF's 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	0.0	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	00	00	00	0.0	0.0	8.6	7.5	6.2	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	1.5
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO LOCAL</b>	92.0	97.8	97.2	96.3	97.1	97.1	96.8	97.4	96.6	95.5	96.6
Time Deposite	0.0	0.0	0.0	U	0.0	1.4	1.7	1.5	2.5	2.7	2.2
<b>TOTAL CARTERA FCI MERCADO EXTRANJERO</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.7	1.5	2.5	2.7	2.2
<b>TOTAL CARTERA FCI</b>	92.0	97.8	97.5	96.3	97.1	98.5	98.5	98.9	99.1	98.1	98.8
<b>RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ</b>	8.0	2.4	2.8	3.7	2.9	1.5	1.5	1.1	0.9	1.9	1.2

FUENTE: Superintendencia de Pensionas, 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 P1B 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.

### **7.7.2 Calidad de riesgo del Fondo de Capitalización Individual**

La calificación de la calidad de las inversiones que se realizan con los recursos del FCI es otra característica del nuevo sistema. En contraste, cabe recordar que las pocas inversiones que logró generar el sistema de reparto no eran valoradas periódicamente y se concentraron en bienes raíces de poca liquidez, sobre valorados al momento de la compra; con problemas de imperfección en el derecho propietario o en muchos casos inexistentes. Los antecedentes negativos de calidad de administración son abundantes, tal como se desprende de los juicios al FOCSAP y otros en los ex Fondos Complementarios, donde se reportó corrupción con la consecuente pérdida de aportes de los afiliados.

Volviendo al SSO, la Superintendencia del sector ha establecido un indicador de la calidad de riesgo de las inversiones a partir del año 2004. Desde entonces, con

frecuencia mensual se publica este indicador de riesgo para la parte del FCI que es administrada por cada una de las dos operadoras vigentes. El índice de riesgo es un indicador que permite aproximar una probabilidad sobre el porcentaje de la cartera que puede no ser recuperada por el Fondo, como consecuencia del incumplimiento por parte de los emisores. La probabilidad de no pago se encuentra en función de la calificación de riesgo de los Valores que conforman el portafolio de FCI administrado por cada una de las APPs.

**CUADRO 24**  
**ÍNDICE DE RIESGO**  
**DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL POR AFP**

Fecha	Previsión	Futuro
Jun -04	1.47	3.96
Dic-04	1.4	4.33
Jun-05	1,38	4.16
Dic-05	1.26	3.35
Jun-06	1.17	3.12
Dic-06	1.16	3.37
Jun-07	1.08	3.07
Dic-07	1.05	2.72
Jun-08	1.07	2.43
o	0.14	0.58

FUENTE: Superintendencia de de pensiones, Valores y Seguros o. Desviación Estándar

Este índice se calcula a partir de dos pasos metodológicos. El primero es calificar por tipo de valor la probabilidad de no pago. Es un porcentaje de no pago que se asigna en la calificación, mismo que luego se multiplica por el saldo vigente de los valores en dicha categoría. Así, se obtiene el valor de la cartera ponderado por el riesgo. Puesto que las probabilidades se mueven entre cero y uno, normalmente este componente del cálculo es mucho menor que el valor de la cartera.

En el segundo paso, se divide el valor de la cartera corregido por riesgo, entre el valor nominal de la cartera. Así, a mayor riesgo, mayor es el valor ponderado por riesgo y por lo tanto mayor también el índice de riesgo.

Luego se presenta evolución del índice de Riesgo, en porcentaje, a partir de 2004 hasta el cierre de junio de 2008. Los valores mensuales muestran la evolución de estos indicadores para cada una de las AFPs.

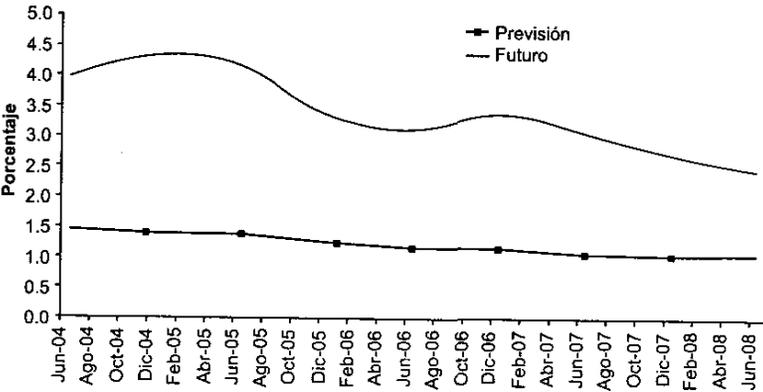
El primer aspecto que llama la atención es la diferencia sustancial entre el riesgo de las dos operadoras; en efecto, AFP Futuro tiene un nivel de riesgo varias veces superior que AFP Previsión y esto se explica en un número específico de inversiones que ha realizado Futuro en valores de una empresa hidroeléctrica, misma que lamentablemente se deterioró en sus finanzas al extremo que fue parte de los procesos de Reestructuración Voluntaria de Empresas. Estas inversiones fueron calificadas con "D" en determinado momento, situación que hasta ahora tiene un impacto importante en la valoración de riesgo de ese portafolio. Sin embargo, corresponde aclarar que se trata de una probabilidad de riesgo que podría comprometer no más del 3.4 por ciento de las inversiones.

Cabe recordar que el portafolio está altamente concentrado en títulos estatales con garantía soberana. En consonancia con ello, estos valores son considerados como los más seguros de acuerdo a la calificación que se realiza. Ciertamente no es razonable pensar que el TGN pueda quebrar como sucedería con una entidad mercantil. Sin embargo, es perfectamente razonable pensar que dadas ciertas condiciones, hasta el TGN podría enfrentar problemas de liquidez que lo conduzcan a incumplir pagos por los bonos y letras que ha emitido durante este periodo de fuerte crecimiento de la deuda interna.

De acuerdo a esta forma de calificación, al cierre de 2007, se tendría 1.07 por ciento de la cartera de Previsión con un nivel de riesgo de pago por parte del emisor. En el caso de la otra AFP, 2.43 por ciento estaría en tal situación. Al final del cuadro se ha calculado la desviación estándar como medida de dispersión de los valores respecto al valor promedio de la serie. Cuanto mayor es la desviación estándar, mayor es el nivel de riesgo debido a la volatilidad con la que evoluciona la serie.

La lectura de los resultados del cuadro presenta un mensaje claro en sentido que el riesgo del FCI es bajo. Sin embargo, en una de las AFPs es mayor que en la otra, debido a dos factores. Primero, el valor del índice es mayor, lo que implica que una parte mayor de las inversiones muestra algún riesgo de pago y segundo, la desviación estándar para ese caso es también mayor de modo que la variabilidad en el índice también refleja un mayor perfil de riesgo.

**GRÁFICO 5**  
**ÍNDICE DE RIESGO MENSUAL DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN**  
**INDIVIDUAL**



Por lo demás, uno quedaría tentado a concluir que, en ambos casos, los niveles reportados por el índice están dentro un margen pequeño y absolutamente controlable. Sin embargo, corresponde recordar que los títulos valores emitidos por el Estado se califican con cero riesgo, situación teóricamente correcta, pero que en las condiciones actuales puede presentar problemas de subestimación de riesgo.

Para poder ampliar sobre la materia es ineludible discutir algunas cifras relevantes de las finanzas públicas. De partida, conviene establecer algún criterio de lo que se puede considerar deuda sostenible, en el sentido que el Estado tendrá la capacidad de pagar a sus acreedores, los montos pactados en los Bonos o Letras del TGN. La Organización Internacional para el Alivio de la Deuda (Debt Relief Internacional) ha definido algunos límites denominados umbrales de

sostenibilidad. Dos tipos de indicadores son considerados los más relevantes: primero, el cociente entre la deuda y el PIB y segundo, el que relaciona los ingresos del TGN contra el servicio de la deuda.

El primero de estos dos ratios es un indicador de solvencia y el segundo de liquidez. En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los indicadores de sostenibilidad para el TGN, considerando la deuda total, para el periodo 1997 a 2007. En la última columna se presentan lo que los organismos han definido como umbral de tolerancia o límite, que una vez excedido estaría comprometiendo la sostenibilidad fiscal.

**CUADRO 25**  
**EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA**  
**DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN**

INDICADOR	VALOR NOMINAL DEUDA TOTAL TGN /PIB	DEUDA EXTERNA /PIB	DEUDA INTERNA /PIB	SERVICIOS DE LA DEUDA TOTAL TGN/ INGRESOS TGN	DEUDA EXTERNA / ING.TGN	DEUDA INTERNA /ING. TGN
1998	54.0	40.3	13.6	38.6	17.5	21.1
1999	57.7	40.9	16.8	40.1	12.2	27.9
2000	59.1	39.9	19.2	46.8	14.3	32.5
2001	71.7	46.2	25.5	39.7	14.7	25.0
2002	74.2	55.6	18.6	36.9	13.1	23.8
2003	84.3	63.5	20.7	41.2	13.8	27.4
2004	79.37	57.4	22.2	34.5	12.3	22.2
2005	74.7	51.6	23.1	35.4	12.5	22.9
2006	51.4	28.2	23.2	21.2	7.8	13.4
2007	44.5	16.7	27.8	28.2	7.3	20.9
<b>UMBRALES DE REFERENCIA</b>	<b>50</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>12</b>	<b>28</b>

Fuente: Elaboración con datos del Banco Central de Bolivia, del Ministerio de Hacienda y de la Organización Internacional para el Alivio de la Deuda.

Tal como se desprende del cuadro, el indicador de solvencia ha sido rebasado frecuentemente. Hacia el año 2007, se tiene una reducción y un posicionamiento por debajo del umbral de riesgo. Sin embargo, corresponde notar que el umbral de la deuda interna que es la más relevante para el SSO ha rebasado el umbral de 20 por ciento. Corresponde también notar que la caída en el peso de la deuda

externa se atribuye al extraordinario proceso de condonaciones realizado en gestiones anteriores.

Para el otro indicador que mide el servicio de la deuda respecto a los ingresos del TGN, los organismos especializados han fijado un techo de 40 por ciento. Es decir, no más de ese porcentaje de los ingresos debería ser consumido en el pago de la deuda. Cuando el pago excede este umbral, entonces se tiene un problema en el cual la atención de las necesidades internas impedirán el oportuno pago de esta deuda.

En el cuadro anterior se observa que la incidencia de la deuda externa ha caído producto de las condonaciones multilaterales y bilaterales, mientras que la incidencia de la deuda interna ha crecido sustancialmente. En el conjunto, el ratio no excede el límite de 40 por ciento recomendado por los organismos especializados. Para el 2007, se tiene un valor de 28 por ciento, lo que indica que de cada boliviano que ingresa, luego de cancelar el servicio de la deuda, quedarían 72 centavos (sobre la línea) para financiar los gastos internos. Las cifras presentadas todavía no reflejan dificultades pero esto puede deteriorarse en el mediano plazo si se toma en cuenta que a partir del 2012 comenzarán a redimirse de manera masiva los títulos colocados con las AFPs.

En resumen, lo que se puede concluir, considerando este nivel de profundidad del análisis, es que la situación fiscal no está libre de contingencias que deben ser tomadas en cuenta en la calificación de riesgo. Un examen completo de esto debería incluir la proyección de flujo de caja del TGN hasta el 2012, y una proyección de las necesidades de liquidez para pagar beneficios por parte del FCI, situación en la que no se podría resolver el problema con la emisión de nuevos títulos.

Sin lugar a equivocación alguna, se puede afirmar que el más grave riesgo del SSO es su eliminación debido a un compromiso político. Luego, asumiendo que subsista este ataque político, en segundo lugar podría estar este riesgo de concentración. En la medida que esta tendencia de concentración del portafolio

crece como ha sucedido y los ingresos fiscales se hagan insuficientes o volátiles como los ingresos de hidrocarburos, se puede poner en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones. Es claro que este tipo de contingencia sería mayor en el caso que sea el propio Estado el administrador único del sistema.

Sin duda, el problema de concentración no es de solución inmediata puesto que no se tienen muchas alternativas de financiamiento de las pensiones de jubilación del sistema antiguo.

A pesar de las cifras muy positivas y un desempeño general favorable, la situación del SSO se presenta muy delicada; desde el punto de vista político, los opositores del sistema podrán enarbolar como bandera la concentración en valores estatales. Sin embargo, no hay forma en la que el Estado se libere de este costo sin que de por medio se produzca una crisis social de proporciones insospechadas. Si el sistema entra en problemas por la imposibilidad de redención por parte del TGN, con mayor facilidad se establecerán responsabilidades de la crisis en el gobierno central.

Aún cuando el discurso fuera diferente y se sostuviera que el sistema tiene problemas por otra causa, de todas formas los contribuyentes esperarán la participación central del TGN en la solución del problema. En consecuencia, la búsqueda de respuestas parece ineludible para el actual y futuros gobiernos; se trata del ahorro individual de varios cientos de miles de aportantes que no aceptarán explicación alguna siendo que el Estado tiene doble responsabilidad: i) como regulador y generador de normas y ii) como deudor directo. Ahora, en consonancia con la propuesta de ley del gobierno, enviada al Congreso, donde solo queda una gestora pública, la responsabilidad del Estado sería indiscutible.

## **VIII. PROPUESTA**

La investigación desarrollada en el presente Proyecto de Grado, los Efectos de la Reforma de Pensiones sobre las Finanzas Públicas en Bolivia, analiza objetivamente la reforma estructural del sistema aplicado mediante la Ley de Pensiones. Se considera que la organización institucional y el financiamiento del seguro social deben estar basados en el equilibrio entre ingresos y gastos. Aspecto fundamental que garantiza las finanzas del Estado.

Para apuntalar esa proyección, se propone lo siguiente:

### **8.1 Las Finanzas Públicas y la Reforma de Pensiones**

Es evidente que la Reforma de Pensiones en Bolivia en 1996 sustituyó el antiguo sistema de reparto simple, por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente, ante el virtual colapso del antiguo sistema y debido a los enormes pasivos previsionales acumulados, y a la falta de reservas para hacerles frente. Su mantención significaba en los hechos un insostenible gasto fiscal del Estado.

### **8.2 Viabilidad Económica de la Reforma de Pensiones**

Un antecedente que fue determinante para realizar la Reforma fue el constatar que el sistema de reparto anterior era inviable desde el punto de vista financiero. El déficit del sistema tendía, de manera preocupante, a incrementarse en forma irreversible y creciente. La ejecución de la Reforma representa en los hechos un ahorro fiscal en el largo plazo.

### **8.3 Realidad y Justificación de la Reforma de Pensiones**

La Reforma de Pensiones fue implementada para resolver los variados problemas que presentaba el antiguo sistema de reparto simple, como los referidos a la transición demográfica, la baja relación de contribuyentes sobre los beneficiarios, la baja cobertura, el bajo nivel de reservas insuficientes y los altos costos de

administración. A lo que se debe añadir, el débil vínculo que existía entre los aportes y los beneficios en un sistema de reparto.

#### **8.4 Fortalecer el Objetivo de la Reforma de Pensiones**

El objetivo fundamental y prioritario de la Reforma de Pensiones, fue el de mejorar sustancialmente 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, para permitirle en el futuro, vivir en forma digna una vez alcanzada la edad de jubilación. Esta reforma debe sostenerse y fortalecerse en el tiempo.

#### **8.5 La Reforma y la Capitalización Individual**

Un esquema de capitalización individual tiende a eliminar las distorsiones del componente tributario de las contribuciones aportantes de las contribuciones, para aquellos trabajadores que son capaces de evaluar el vínculo existente entre sus aportes actuales y los beneficios de pensiones futuras. Esta capitalización individual debe ser estimulada para generar conciencia y seguridad a los aportantes.

#### **8.6 Costos de Transición de la Reforma**

En Bolivia, durante los diez años de Reforma de Pensiones, se ha financiado los costos de transición de un sistema al otro, en base a la emisión de nueva deuda pública del sistema anterior, y por otro lado, se ha recurrido al ajuste fiscal, que representaría un menor gasto público. En los últimos años se cerró la brecha en base a los Impuestos Directos a los Hidrocarburos (IDH).

## **IX. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **9.1 Conclusiones**

El objetivo del presente Proyecto de Grado, es mostrar de la manera más objetiva, que la Reforma de Pensiones, muestra que es mucho lo que se ha logrado a pesar de las dificultades encontradas, cuyas principales conclusiones son las siguientes:

- \* El sistema de pensiones es uno de los factores claves de la seguridad y la confianza que necesita una nación para estimular el esfuerzo y el ahorro de su población.
- \* El sistema de pensiones no solamente debe garantizar el derecho de las personas a tener un retiro digno al cumplir su ciclo laboral, sino que es también un mecanismo fundamental de desarrollo.
- \* La Reforma de Pensiones fortaleció el vínculo entre las contribuciones y los beneficios. De igual modo hizo explícita la deuda implícita del sistema de reparto. De manera paralela, creó un sistema de administración privada que operativizó la reforma.
- \* La Reforma de pensiones cubre los riesgos habituales de los sistemas de seguridad social de largo plazo: vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales y gastos funerarios.
- \* De no haberse ejecutado la Reforma de Pensiones, el sistema de reparto del antiguo sistema era insostenible desde el punto de vista financiero. El déficit del sistema se multiplicaba y obligaba al Tesoro General de la Nación a incrementar su subvención a base del endeudamiento y emisión de bonos.
- \* La implementación de la Reforma de Pensiones, representó en el largo plazo un ahorro fiscal.

## **9.2 Recomendaciones**

La implementación de la Reforma de Pensiones, ha permitido en gran medida que la cobertura sea superior. La movilización de ahorro de largo plazo es elocuente por sus logros. Al presente este ahorro se constituye en una principal fuente de financiamiento de desarrollo de la economía. Su importancia es objetiva, comparándola con el Producto Interno Bruto (PIB) y la actual cartera bancaria vigente. El ahorro de largo plazo generado por el sistema, permite financiar a diversos sectores de la economía.

El valor del Fondo de Capitalización Individual (FCI) tiene una tendencia creciente, no sólo por los nuevos aportes, sino por la rentabilidad acumulada, cuya tasa es superior al retorno del mercado.

La mayor dificultad del sistema de pensiones radica en que existe una excesiva concentración de su portafolio y valores del Estado. Esta puede en el largo plazo debilitar al sistema. Sin embargo, pese a los logros alcanzados, se debe seguir optimizando el sistema. Pretender retornar al sistema anterior, sería, lamentablemente, retroceder en la historia.

## X. ANEXOS

### Sistemas de capitalización individual de pensiones en el mundo

El modelo de capitalización individual de pensiones (basado en gran parte en el [modelo chileno](#)) se ha implementado en otros países latinoamericanos y europeos. Estos sistemas de pensiones son según las legislaciones de cada país mixtos o únicos (constituyen el sistema único de pensiones).

#### En Latinoamérica

<b>País Latinoamericano</b> (Año implementación)	<b>Institución de capitalización individual</b>	<b>Condición legal del sistema</b> (único o mixto)
<u>Chile</u> (1981)	<u>Administradoras de Fondos de Pensiones</u> (AFP)	único
<u>Colombia</u> (1993)	<u>Administradoras de Fondos de Pensiones y de Cesantía</u> (AFPC o AFP)	Mixto
<u>Perú</u> (1993)	<u>Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones</u> (AFP)	Mixto
<u>Argentina</u> (1994)	<u>Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones</u> (AFJP)	Mixto
<u>Uruguay</u> (1995)	<u>Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional</u> (AFAP)	Mixto
<u>El Salvador</u> (1998)	<u>Administradoras de Fondos de Pensiones de El Salvador</u> (AFP)	único
<u>México</u> (1997)	<u>Administradoras de Fondos para el Retiro</u> (AFORE)	único
<u>Bolivia</u> (1997)	<u>Administradoras de Fondos de Pensiones</u> (AFP)	único
<u>Costa Rica</u> (2000)	<u>Operadoras de Planes de Pensiones Complementarias</u> (OPC)	Mixto
<u>Nicaragua</u> (2000)	<u>Administradoras de Fondos de Pensiones</u> (AFP)	único
<u>República Dominicana</u> (2003)	<u>Administradoras de Fondos de Pensiones</u> (AFP)	único
<u>Ecuador</u>	En proceso de implementación	Mixto

Al ser los fondos de pensión un saldo individual, es posible su transferencia. Dentro de un territorio nacional se efectúa según las normas internas y teóricamente también entre países. Por el momento existe un convenio entre Chile y Perú de seguridad social suscrito en agosto del 2002 que permite a los afiliados de ambos países realizar la transferencia de los saldos acumulados de un país a otro a la AFP de su elección.

### En Europa

País Europeo (Año implementación)	Institución de capitalización individual	Condición legal del Sistema (único o mixto)
Polonia (1999)		Mixto
Hungría (1998)		Mixto
Letonia (2001)		Mixto
Bulgaria (2002)		Mixto
Croacia (2002)		Mixto
Eslovaquia		Mixto
Estonia (2002)		Mixto
Macedonia (2003)		Mixto
Rusia (2004)		Mixto

## **XI. BIBLIOGRAFÍA**

Arrau P. and Schmidt - Hebbel K., Pension System and Reforms, 1994.

Blomberg Saavedra Sussy. Sistema de Reparto Complicación Concordada. (2002), Producciones Gráficas, La Paz.

Blomberg Saavedra Sussy. Código de Seguridad Social. Legislación Concordada de la Seguridad Social Boliviana, 2002, Producciones Gráficas, La Paz.

Federación Internacional de Fondos de Pensiones Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones, 2003, CIEDES.

Gaceta Oficial de Bolivia. Ley No 1732 de Pensiones de 29 de Noviembre de 1996. La Paz.

Gaceta Oficial de Bolivia. Decreto Supremo No 24469 de 17 de Enero de 1997. Reglamento a la a la Ley de Pensiones. La Paz.

Instituto Nacional de Estadística (2006). Anuario Estadístico 2005.

Instituto Nacional de Estadística. Situación Demográfica de la Población Mayor, 2003. La Paz.

Jiménez Fernández Adolfo. Leyes de Reforma de la Seguridad Social en Iberoamérica. 2001.

## **RESUMEN**

En 1996 el Congreso de la República aprobó la Ley de Reforma de Sistema de Pensiones, con el propósito de cambiar el vigente que colapsaba por uno de capitalización individual.

La implementación de la Reforma de Pensiones, permitió en gran medida que la cobertura sea superior.

La movilización de ahorro de largo plazo es elocuente por sus logros. Al presente este ahorro se constituye en una principal fuente de financiamiento de desarrollo de la economía. Su importancia es objetiva, comparándola con el Producto Interno Bruto (PIB) y la actual cartera bancaria vigente. El ahorro de largo plazo generado por el sistema, permite financiar a diversos sectores de la economía.

El valor del Fondo de Capitalización Individual (FCI) tiene una tenencia creciente, no sólo por los nuevos aportes, sino por la rentabilidad acumulada, cuya tasa es superior al retorno del mercado.

La mayor dificultad del sistema de pensiones radica en que existe mayor concentración de su portafolio y valores del Estado. Esta en el largo plazo puede debilitar al sistema. Pero, pese a los logros alcanzados, se debe seguir optimizando el sistema. Pretender retornar al sistema anterior, como se plantea en estos tiempos de cambio, sería retroceder en la historia.