

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
Postgrado en Ciencias del Desarrollo
CIDES/UMSA

Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo
En Colaboración con la
Universidad Nacional Autónoma de México
(UNAM)



RENTAS ASISTENCIALES EN BOLIVIA Y POBREZA

Postulante: Juan Patiño Paz Soldán
Tutor: Dr. Alberto Bonadona

**TESIS PRESENTADA PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS
DEL DESARROLLO**

Mención: Estrategias de Desarrollo

LA PAZ – BOLIVIA

2010

INDICE

Rentas Asistenciales en Bolivia y Pobreza

Juan Patiño Paz Soldán

Capítulo I.

Introducción.....1

1.1 Justificación

1.2 Planteamiento del Problema

1.3 Objeto de Estudio

1.4 Preguntas de Investigación

1.5 Objetivos

1.6 Contenido de la Investigación

Capítulo II.

Revisión de Estudios sobre pensiones.....9

2.1 Aspectos Generales

2.2 Transferencia Pro-Pobre

2.3 La controversia Korpi-Le Grand: focalización o mercado

2.4 ¿En qué medidas es relevante la “Controversia Korpi-Le Grand” para las reformas en curso del bienestar y de la lucha contra la pobreza en Latinoamérica?

Capítulo III.

3.1 Metodología de Investigación.....	24
3.2 Datos y Técnicas Utilizadas	
3.3 Diseño de la Investigación	

Capítulo IV.

La Seguridad Social.....	27
--------------------------	----

4.1 Inicio y Desarrollo de la Seguridad Social	
4.2 Conceptos de seguridad social	
4.3 Los Principios de la Seguridad Social de Largo Plazo	
4.4 La Seguridad Social de Largo Plazo	
4.4.1 Pensión	
4.5 Objetivo de la Seguridad Social de Largo Plazo	
4.6 Pilares de las Pensiones	
4.7 Diseño de un Sistema de Pensiones	
4.8 El modelo del Ciclo de Vida	
4.9 Contexto de los Sistemas de Pensiones	
4.10 Funciones Básicas de los Sistemas de Pensiones	
4.11 Clasificación de los Sistemas de Pensiones	

Capítulo V.

El modelo Previsional Boliviano Fusión de dos Procesos: la privatización y la Reforma de Pensiones.....	51
---	----

5.1 La Reforma al Régimen de Largo Plazo de la Seguridad Social	
---	--

- 5.2 Licitación y Periodo de Exclusividad
- 5.3 La figura Jurídica del “Trust” o del Fideicomiso y el Funcionamiento de las AFP
- 5.4 Antecedentes de la Ley de Pensiones
- 5.5 La Capitalización
- 5.6 La Reforma de Pensiones
- 5.7 Costos Heredados
- 5.8 La Emergencia del Modelo Boliviano

Capítulo VI.

Los beneficiarios del Bonosol.....87

- 6.1 Incidencia de Pobreza
- 6.2 Brecha de Pobreza
- 6.3 Severidad de Pobreza Promedio de Beneficiarios por el Bonosol
- 6.4 Análisis del Coeficiente de Gini
- 6.5 Bonosol, Bolivida y Renta Dignidad

CONCLUSIONES.....109

BIBLIOGRAFÍA.....113

ANEXO METODOLÓGICO.....116

INDICE DE CUADROS

CUADRO 2.1 Países Andinos; Indicadores Económicos y Distribución del Ingreso.....	13
CUADRO 4.1 El Mulipilarismo	43
CUADRO 4.2 Características de un Sistema de Pensiones.....	50
CUADRO 5.1 Valor en libros vs. Valores de Capitalización.....	68
CUADRO 6.1 Beneficiarios del Bonosol, 2007.....	87
CUADRO 6.2 Beneficiarios del Bonosol por Áreas Urbana y Rural, 2005.....	89
CUADRO 6.3 Líneas de Pobreza.....	90
CUADRO 6.4 Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo a los perfiles de pobreza para el Área Urbana de Bolivia.....	90
CUADRO 6.5 Beneficiarios por perfiles de pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el Área Urbana de Bolivia.....	92
CUADRO 6.6 Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo a los perfiles de pobreza para el Área Rural de Bolivia.....	93
CUADRO 6.7 Beneficiarios por perfiles de pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el Área Rural de Bolivia.....	94
CUADRO 6.8 Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo a los perfiles de extrema pobreza para el Área Urbana de Bolivia.....	95
CUADRO 6.9 Beneficiarios por perfiles de extrema pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el Área Urbana de Bolivia.....	96
CUADRO 6.10 Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo a los perfiles de extrema pobreza para el area rural de Bolivia.....	97

CUADRO 6.11 Beneficiarios por perfiles de extrema pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el Área Rural de Bolivia.....	98
CUADRO 6.12 Número de Beneficiarios por Gestión del Beneficio al 31 de diciembre de 2006.....	104
CUADRO 6.13 Número de beneficiarios del Bonosol y Bolivida, 1997-2007.....	105
CUADRO 6.14 Bonosol por departamento y género, 2007.....	106
CUADRO 6.15 Resumen pago de beneficios anuales del FCC/FRU 1997-2008.....	107

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1 América Latina (18 países): Relación entre el Ingreso por habitante del 10% más rico y el 40% más pobre de la población.....	12
GRÁFICO 4.1 Diseño de un Sistema de Pensiones: Conceptos, Objetivo y Recursos.....	44
GRÁFICO 4.2 Modelo del Ciclo de Vida para el Consumo y el Ahorro.....	46
GRÁFICO 5.1 Funcionamiento del “Reparto Simple”	72
GRÁFICO 5.2 Asimetría de la Ecuación Actuarial.....	74
GRÁFICO 5.3 Vigencia de los Sistemas de Pensiones y Periodo de Transición.....	77
GRÁFICO 5.4 Costo Observado y Proyectado de la Reforma de Pensiones 1997-2051 (en millones de bolivianos).....	78
GRÁFICO 5.5 Número de Rentistas y Línea de Tendencias, Sistema de Reparto, 1997-2007.....	79
GRÁFICO 5.6 Sistema de Capitalización Individual.....	81

GRÁFICO 5.7 Administración.....	83
GRÁFICO 5.8 Costo Fiscal de la Compensación de Cotizaciones Estimado para 75.000 personas.....	86
GRÁFICO 6.1 Curva de Lorenz para beneficiarios del Bonosol.....	100
GRÁFICO 6.2 Índice de Gini para Bonosolistas en Bolivia.....	101
GRÁFICO 6.3 Índice de Gini para Bonosolistas en el Área Urbana.....	102
GRÁFICO 6.4 Índice de Gini para Bonosolistas en el Área Rural.....	103
GRÁFICO 6.5 Monto total pagado por Bonosol, Bolivida y Renta Dignidad 1997-2008	108

Rentas asistenciales en Bolivia y pobreza

Capítulo I

Introducción

La seguridad social en muchos países latinoamericanos ha sido reformada introduciendo cuentas individuales en su administración desde comienzos de los años 80 del siglo pasado. Estos sistemas han logrado que el propio individuo sea quien amase su propio capital para pagarse su pensión. Sin embargo, dos grandes problemas confrontan estos sistemas en la actualidad para alcanzar la universalización en la prestación de un ingreso a los ancianos en todas las sociedades latinoamericanas. Primero, el alto grado de informalidad en el que se encuentra gran parte de la fuerza laboral y que, por lo tanto, si tan sólo se recurre a un sistema contributivo, estos amplios sectores quedan al margen de sistemas que les otorguen un ingreso cuando físicamente no puedan generarlos y se vean en la penosa obligación de trabajar hasta sus últimos días de vida o morir en el abandono¹.

Segundo, el sector formal no es un gran creador de empleos en Bolivia y mantiene el número de empleados relativamente constante con relación a la PEA. Las personas en este sector cuentan con un empleo más o menos permanente que les permite una densidad de cotizaciones (número de años aportados respecto a los años de vida activa o años de trabajo) para alcanzar una pensión como para sustentar un nivel de consumo que es suavemente inferior al que percibió en su vida activa antes del retiro². La falta de dinamismo del sector formal no amplía las oportunidades a la población creciente y los sistemas de pensión responden casi

¹ Miguel Urioste (2007, 170) señala refiriéndose a las familias que habitan el altiplano boliviano en la evolución de los 30 últimos años previos a 2004: "Al envejecer las familias –como efecto de la migración de los jóvenes- la fuerza productiva resultante ya no es tan apta para actividades agrícolas que requieren mayor intensidad en el uso de la mano de obra", lo que quiere decir que son muchos ancianos que se quedan, total o parcialmente, en el abandono.

² Anita M. Schwarz (2006,5) economista jefe del Banco Mundial pregunta "¿Cuáles son los objetivos de un sistema de pensiones?" responde que lo primero que éstos intentan es reducir la pobreza de la población anciana y, segundo, suavizar las diferencias de ingreso entre el percibido en el periodo de trabajo activo y el que se obtiene en los años de retiro, tiempo en el que el individuo por la "edad o incapacidad reduce sus capacidades de ganarse la vida".

exclusivamente a este sector. Por lo tanto, estos sistemas no tienden a la universalidad y dejan al margen de la obtención de un ingreso jubilatorio a millones de trabajadores.

Frente a estos problemas detectados se trata de crear formas más solidarias socialmente que destinen parte del ingreso fiscal para respaldarlos con transferencias directas o se diseñan mecanismos que descuenten ingresos a los que más tienen a favor de los que menos poseen. En Bolivia existe actualmente la Renta Dignidad (RD) que se encuadra en el primer grupo de estas soluciones. Un beneficio sucedáneo al Bonosol que utilizó los dividendos de algo menos que el 50% de las acciones de las empresas privatizadas en Bolivia administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y que conformaron el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC)³. La RD, es una transferencia de recursos estatales en favor de toda la población mayor de sesenta años que además cuenta con el residuo del FCC, o sea, lo que quedó después que las acciones de las empresas nacionalizadas en la gestión de Evo Morales.

1.1 Justificación

Desde un punto de vista Social se espera que los beneficios de las transferencias en dinero como el Bonosol, posteriormente convertido en la Renta Dignidad (RD) o el Bono Juancito Pinto (BJP)⁴ sean, un apoyo eficientemente positivo para los más pobres. Se confía, en este sentido, que los beneficios

³ El FCC fue resultado de la privatización de las más grandes empresas estatales, con la excepción de la Empresa de Fundiciones Vinto. El diseño original de otorgar a las AFP la administración de este fondo fue que financien el Bonosol con una efectiva administración de cartera de inversiones constituida con casi el 50% de las acciones de esas empresas. Esto suponía vender y comprar títulos valores de toda índole que cumplan con las condiciones de calificación de riesgos establecida en la ley 17332. De esta manera, se buscaba continuar el proceso de privatización a la vez que se pague el Bonosol a un número definido de personas. El beneficio no era indefinido y se esperaba que concluya al morir el último ciudadano mayor de 21 años al 31 de diciembre de 1995. En el mismo momento también se esperaba se agote el FCC, a la vez que concluía el proceso de privatización.

⁴ Los objetivos que persigue el BJP se dirigen esperanzadoramente a reducir los niveles de pobreza y aumentar el capital humano particularmente de los más pobres. Un estudio acerca de sus efectos⁴ señala que de todos los estudiantes que calificaron para el beneficio de acuerdo a ley el año 2006, 54% fueron extremadamente pobres, 25% moderadamente pobres y 21% no pobres. De los que no eran elegibles por ley pero que recibieron el beneficio, 57% eran pobres y 43 % no pobres. En este sentido, se puede afirmar que el BJP está relativamente alcanzando sus objetivos al llegar mayoritariamente a los más pobres. Lo propio se deriva del estudio del impacto del BJP realizado por uno de los autores del estudio citado anteriormente. Hernani-Limariño (2007a)⁴ encuentra que el 90% de los 2,5 puntos porcentuales de aumento en la matriculación de niños que cursan entre el primero y quinto del nivel básico puede ser atribuido al bono. Sin embargo, el mismo autor considera que la actual pobreza y el trabajo infantil no se modificarán notoriamente como resultado del BJP.

económicos de estos pagos aumenten las probabilidades de superar condiciones de pobreza en una sociedad como la boliviana. Particularmente, se confía contribuir a sacar de un círculo vicioso de pobreza a los en extremo pobres.

Lo dudoso es que si del total de los recursos entregados con estos beneficios son los más pobres de los pobres los que relativamente reciben más o quienes los reciben y cómo se distribuyen. Los estratos más pobres, como indica K. Subbarao, et al. (1997, 19), son por lo general, los más difíciles y costosos de alcanzar. Las intervenciones, por lo tanto, pueden dirigirse más a los grupos organizados que no son, necesariamente, los más pobres. De acuerdo al estudio de Hernani-Limariño, Jiménez y Vera (2007b), en la parte que estos autores analizan el Bonosol, del 65% que puede ser considerado pobre en extremo y moderadamente pobre en Bolivia, los beneficiados sólo llegaron al 59%. Mientras que del 35 % que puede ser considerado no pobre, el 41% recibió este beneficio. Dadas las similitudes entre la RD y el Bonosol el resultado puede estar repitiéndose. Como indica el referido estudio, de todos los ciudadanos pobres elegibles a recibir el Bonosol, un 61% no lo recibió. Sin embargo, el trabajo desplegado para llegar a más personas del sector rural, particularmente por la tecnología de comunicaciones empleada actualmente para acceder en tiempo real a un registro central de receptores en toda Bolivia es posible que logre cubrir a un mayor número de beneficiarios pobres. También este número puede subir por la facilidad que en el sector rural ahora se tiene para obtener documentos de identidad⁵.

Aparte de lo anotado, es imperioso detenerse en la equidad del Bonosol y de la RD, especialmente porque intuitivamente en este estudio se parte de la premisa que la mayor probabilidad de beneficiar más a los no pobres que a los pobres. Básicamente se intuye este resultado debido a que estos últimos disponen de menor ingreso, gastan menos en salud y su esperanza de vida es más baja. Así, del total de

⁵ Este es un aspecto que rigurosamente administrado, como se puede intuir, es un poderoso y muy positivo instrumento para aumentar la cobertura de la RD, lo que no quiere decir que, si se administra en forma laxa, puede tener fines indeseables como aumentar el desvío de recursos o la entrega de carnets con poco transparentes fines electorales.

dineros que se destina y se destinará en el futuro a la RD, los que más recibirán en el acumulado, al final de cuentas, serán los menos pobres y los relativamente ricos.

Lo cierto es que la RD o, en su momento el Bonosol, efectivamente sirve de un considerable apoyo al consumo de los más pobres especialmente cuando se la relaciona a cuanto reciben de ingreso. Así, para una persona que gana 1.000 Bolivianos mes, recibir 200 Bolivianos, también por mes, significa nada menos que una quinta parte de su ingreso. Dado el ingreso per cápita anual boliviano hasta 2007 de cerca de \$US. 1.100, que hace 5 años atrás se traducía a un monto mensual menor a los cien dólares, se ratifica la significación de las rentas asistenciales a estudiarse. Significación que se acrecienta en el sector rural si se toma en cuenta que el ingreso per cápita rural es tan sólo el 40% del promedio nacional. Si, como se analiza en el presente trabajo, se compara esta transferencia con la línea de pobreza para 2005 de Bs463, la relevancia de estas transferencias es inobjetable. Sin duda, en estos contextos son beneficios de efectiva repercusión social y es en la perspectiva que contribuyen a superar la pobreza que deben ser estudiados.

Por supuesto que las transferencias directas en dinero a poblaciones focalizadas no son los únicos medios ni la mejor forma de superar las condiciones de pobreza⁶ y así contribuir al desarrollo nacional. Son, sin embargo, valiosos instrumentos para contribuir a estos logros. En el presente trabajo trataremos de probar estas afirmaciones con relación a la RD y su antecesor el Bonosol. Cualquier tipo de transferencia ya sea en dinero o en especie, aparte de exigir recursos reales disponibles, implica la potencial renuncia a usos alternativos productivos de esos recursos. Por tal razón las transferencias no deben ser establecidas por si solas, esto es, sin que sean apoyadas con programas de desarrollo insertos en estrategias de reducción de la pobreza. De la misma manera, deben estar incorporados en un contexto de aumentar los servicios públicos para los pobres (K. Subbarao, 1997).

⁶ Un efectivo apoyo a la producción en la que participan o pudieran participar estos grupos sería, indudablemente, una forma más positiva que una transferencia estatal que no exige contraprestación.

1.2 Planteamiento del Problema

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, los efectos de las transferencias directas de dineros a la población son evidentes en la mejora de su bienestar. No obstante, no todas las personas elegibles son efectivamente beneficiadas.

Situación que se explica por la falencia de los actuales registros ciudadanos ya sea por causa de la marginación de determinados sectores rurales debido al costo impuesto al acto de registrarse o porque se deriva de la lejanía y dispersión de sus viviendas y la falta de recursos que permitan solventar los dos aspectos anteriores. También se explica por la imposibilidad de acceder a los registros en tiempo real tanto para completarlos como para evitar doble registro o doble cobro del beneficio. Para estos propósitos es requisito indispensable llegar con medios telemáticos incluso a los más recónditos lugares del país. Se supone que estos aspectos están siendo superados en la entrega de la RD dado el uso de tecnologías que en la actualidad permiten este tipo de operación simultánea y sincrónicamente.

Sin embargo, un aspecto que no ha sido suficientemente explorado en profundidad es la equidad de este beneficio. Este es el aspecto central del trabajo propuesto. Se investigará a quienes obtuvieron las dos transferencias y con que grado de equidad se distribuyeron. Debido a la disponibilidad de datos, se realizará, por lo tanto, tres tipos de análisis cuantitativo del Bonosol que son de i) "headcount" o incidencia para saber a cuántos pobres benefició, ii) brecha, para establecer las diferencias de ingresos entre los distintos beneficiarios y iii) severidad de tal manera que se establezcan los grados de desigualdad en la percepción de las transferencias en los distintos grupos a estudiarse. Sobre la base de estos resultados se analizará la RD aplicándose a la información disponible acerca de este beneficio.

Asimismo, intuitivamente se puede afirmar que la recepción de los flujos de los pagos a los más pobres, a lo largo de sus vidas a partir de las edades que establece el beneficio, presentan probabilidades de percepción agregada menor

respecto a los menos pobres o los más ricos. Este aspecto está determinado por la expectativa de vida que cada uno de los grupos a estudiar presenta y constituye un aspecto digno de estudio al momento de determinar la equidad de las rentas asistenciales.

De la misma manera, las distinciones que se hagan respecto a la edad pueden analizarse en una interrelación con el lugar de residencia, sea este rural o urbano. Lo propio se puede plantear e insertar con respecto a género y niveles de ingreso. El planteamiento, así diseñado permitirá distinguir relaciones y determinaciones básicas para establecer el grado de equidad del beneficio en distintos ámbitos, todos relevantes para derivar sugerencias de política pública que respondan positivamente a los problemas estudiados. En este sentido, se intenta aportar al estudio de la equidad como factor de desarrollo y, por lo tanto, como un medio que favorece a la superación de las condiciones de pobreza prevalentes en la sociedad boliviana.

1.3 Objeto de Estudio

El objeto del presente estudio son los adultos mayores y el grado de equidad que logran las transferencias estatales, Bonosol y Renta Dignidad, en un contexto socio económico de superación de las condiciones de pobreza, que puede contribuir al desarrollo de la sociedad boliviana.

1.4 Preguntas de Investigación

El análisis del presente trabajo de investigación intenta responder tres preguntas fundamentales: i. ¿Quién recibió el Bonosol y la RD? Se trata de determinar cuántos de los beneficiarios se encuentran en las áreas urbanas o rurales de las transferencias estatales. ii. ¿Con que grado de equidad se distribuye este beneficio? La distribución del ingreso por quintiles con relación a las edades de los

beneficiarios y su expectativa de vida a partir de los 60 y 65 años, dependiendo del beneficio recibido, son de relevancia para el estudio. iii. ¿Hasta qué punto estas transferencias en dinero apoyan a los extremadamente pobres? Se quiere determinar si el beneficio llega a los más pobres de los pobres en Bolivia, que en el sector rural son, además, los extremadamente pobres del país.

1.5. Objetivos

El objetivo general del presente trabajo de investigación es:

i. Establecer el grado de equidad de los beneficios Bonosol y Renta Dignidad respecto a la distribución del ingreso y la probabilidad de recibir mayor o menor fracción de las transferencias con relación a la esperanza de vida a partir de las edades definidas para recibirlos.

Los objetivos específicos son:

i. Exponer el funcionamiento de un sistema de pensiones utilizando los principios del reparto, primero, para luego exponer su funcionamiento sobre las premisas de la capitalización individual. Ambas explicaciones realizadas para el contexto boliviano.

ii. Detallar el antecedente económico, denominado de capitalización de las empresas públicas, que llevó al establecimiento del Bonosol.

iii. Explicar cómo se fusionó el proceso de capitalización con la generación de la transferencia estatal denominada Bonosol.

iv. Detallar las circunstancias en las que se desarrolló la Renta Dignidad (RD).

v. Determinar la cobertura de las rentas asistenciales, Bonosol y RD, con relación al lugar de residencia.

1.6 Contenido de la investigación

La presente tesis está compuesta por esta Introducción como capítulo primero y seis capítulos adicionales.

En el Capítulo Dos se realiza una revisión de estudios sobre pensiones

En el Capítulo Tres se desarrolla el marco metodológico con la explicación de las técnicas utilizadas, los datos observados y la operacionalización de la investigación

En el cuarto capítulo se desarrolla una amplia explicación de la seguridad social en general y en Bolivia en particular, se describe el funcionamiento del sistema de pensiones en Bolivia cuando operaba como sistema de reparto y cómo funciona ahora dentro de las pautas de la capitalización individual y la administración privada de los fondos

El Quinto Capítulo está dedicado a la demostración empírica de la problemática planteada en la tesis

En el Sexto capítulo se estudia la fusión del proceso de privatización, que en Bolivia se ha denominado capitalización, con el de la reforma del sistema de pensiones. Así, se realiza una revisión de los antecedentes que dieron paso a la creación de la primera transferencia a la población boliviana mayor de 65 años denominada Bonosol. Se concluye esta parte con una visión histórica de la evolución del Bonosol al Bolivida y a la Renta Dignidad, . para, finalmente, en el último capítulo presentar las conclusiones y recomendaciones de políticas públicas a las que la investigación permite arribar.

CAPITULO II

Revisión de estudios sobre pensiones

2.1 Aspectos generales

Bolivia es el país más pobre de América del Sur con un ingreso per cápita de aproximadamente 1.700 dólares para 2008. Pocos estudios se han realizado de uno de las iniciativas más innovadoras en el campo de pensiones para generar un beneficio no contributivo con aspiraciones de universalidad (Aponte et al., 2006; Willmore, 2006, Müller, 2008 Martínez, 2004) y que efectivamente puede contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres de Bolivia, particularmente partiendo de mejoras en la equidad.

Más de un cuarto de siglo ha transcurrido desde la radical salida del modelo de seguridad social en pensiones de inspiración Bismarckiana existente en Chile. Muchos otros países en América Latina y en otros continentes han seguido el ejemplo de la obligatoriedad de plena capitalización individual (FF) que compiten sustituyen o complementan a los regímenes “pay-as-you-go” o de reparto.

Durante años, el fuerte énfasis en este polémico cambio de paradigma ha distraído la atención internacional del hecho de que la mayoría de los latinoamericanos no están cubiertos por los regímenes contributivos de pensión, sean de gestión pública o de privada. Sólo en Uruguay, Chile, Argentina y Panamá es más del 50 por ciento de la fuerza de trabajo que activamente contribuye a un régimen de pensiones. En Bolivia, Nicaragua y Perú, sólo una quinta parte de la población económicamente activa, a lo sumo, son contribuyentes. Por consiguiente, la pobreza en la vejez es una seria amenaza para un elevado número de personas mayores de Latinoamérica (Barrientos, 2006).

En los últimos años, algunos países de América Latina reaccionaron frente a la brecha de cobertura e intentan reducir o prevenir la pobreza en la vejez mediante la creación de programas de pensiones asistenciales con carácter no contributivo. En virtud de estos programas, las contribuciones basadas en descuentos de planillas no son un requisito previo para acceder a estos derechos (Barrientos y Lloyd-Sherlock, 2002). La mayoría de estos esquemas se realizan previa constatación de las necesidades de las personas como en los casos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (Bertranou, Solorio y van Ginneken, 2002). Por el contrario, en Bolivia estas pensiones tienen carácter no contributivo y se paga a todos los ancianos bolivianos mayores de 60 años. Aunque sorprendentemente el monto original fue modesto; \$US. 248 por año cuando se denominaba Bonosol y se requerían 60 años, ha pasado a \$US. 314 por año ahora que el beneficio se llama Renta Dignidad. En la forma que se originó, como en su presente forma, este es un beneficio que desafía al paradigma internacionalmente aceptado de la capitalización individual tanto por los responsables políticos de América Latina como por la comunidad internacional para el desarrollo (Mkandawire, 2005; Nelson, 2007).

De acuerdo al Informe del Banco Mundial acerca del gasto público, actualización para junio de 2006 (Ortuño, 2006), el gasto público en Bolivia tanto en educación como en salud contribuyen significativamente a la equidad debido a que estos recursos efectivamente llegan a los más pobres del país. Estos son cálculos realizados con un grado de agregación que no permite llegar a conclusiones más específicas en lo que se refiere a la equidad del gasto público puesto que no observan las modificaciones intra-grupales de los quintiles de ingreso más pobres y tampoco proyectan el monto de beneficio agregado con relación a la esperanza de vida de estos grupos. Lo propio ocurre en el estudio de Jemio (2005) que sí bien incluye un análisis de los efectos distributivos del Bonosol en quintiles de ingresos y estos relacionados a la población urbana y rural, no introduce la importante diferencia

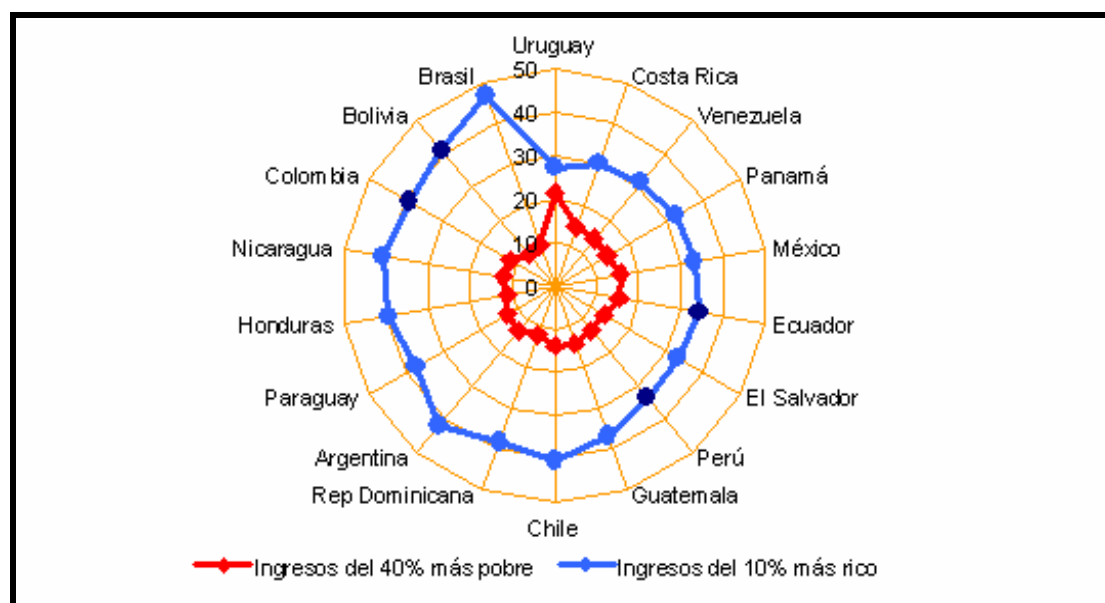
de la esperanza de vida de los más pobres respecto a los más ricos, aspecto que aquí se considera modifica sustancialmente los impactos en la equidad del Bonosol.

Por supuesto esa afirmación se aplica también para la RD. En ninguno de los estudios desarrollados en Aponte et. al. (2006), que son los estudios más positivos acerca del Bonosol, se llegan a sugerir políticas que corrijan la falta de equidad de esta renta asistencial.

La equidad debe ser un tema central en el desarrollo de políticas públicas en Bolivia porque ocupa una posición extrema en la distribución del ingreso que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos.

Como se puede observar en el Gráfico N° 2.1, la concentración del ingreso por habitante del 10% más rico de Bolivia que significa el 40% del ingreso, sólo es superado por Brasil. En el caso del 40% de la población más pobre que concentra tan sólo el 10% del ingreso iguala al Brasil y ambos países se colocan como los más inequitativos de los 18 países estudiados por la CEPAL.

Gráfico N° 2.1
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): RELACIÓN ENTRE EL INGRESO POR
HABITANTE
DEL 10% MÁS RICO Y EL 40% MÁS POBRE DE LA POBLACIÓN
 (Alrededor de 2002)



FUENTE: CEPAL

De la misma manera, los indicadores económicos comparados entre Bolivia y otros países latinoamericanos, colocan a Bolivia en condiciones de gran pobreza existente y en relación a la distribución del ingreso como una sociedad altamente desigual. Ocupa la relación más baja del ingreso promedio respecto a cuantas veces esta incluye a la línea de pobreza (6,1) entre cuatro países que se muestran en el Cuadro N° 2.1. Asimismo, tiene la desigualdad más alta de 0,60 de los cuatro países ya sea medida por el Coeficiente Gini, como por la relación de los quintiles más ricos respecto a los más pobres (44,2) y también respecto a los deciles más ricos(30,3).

Cuadro N° 2.1
PAISES ANDINOS: INDICADORES ECONOMICOS Y DISTRIBUCIÓN DEL
INGRESO
(Alrededor de 2002)

AIS	AÑO	PIB por habitante (\$us 1995)	Ingreso por habitante (\$us 1195) a/	Ingreso promedio en múltiplos de línea de pobreza	Coeficiente de Gini b/	Participación en el ingreso total del:		Relación del ingreso per cápita Q5/Q1 c/	Relación de ingreso per cápita D10/D(1-4) c/
						0% más pobre	0% más rico		
Bolivia	2002	938	930	6,1	0,60	9,5	41,0	4,2	30,3
Colombia	d' 2002	2.277	2.216	7,2	0,55	1,9	9,1	29,6	25,0
Ecuador	d' 2002	1.776	1.740	6,7	0,50	5,4	4,3	16,8	15,7
Perú	2001	2.290	2.179	6,2	0,52	3,4	3,5	19,3	17,4

FUENTE: CEPAL, sobre la base de información oficial y tabulaciones especiales de las encuestas de los hogares de los respectivos países.

a/ Se refiere al ingreso bruto nacional real por habitante

b/ Calculado a nivel de personas ordenadas según el ingreso per cápita de su hogar.

c/ D1 representa el 10% de hogares de menores ingresos, D (1-4) representa el 40% de los deciles de menores ingresos, D10 es el 10% de los mayores ingresos.

d/ Las primeras dos columnas refieren a datos nacionales, las demás son sólo urbano

La importancia que tiene la desigualdad de ingresos en la sociedad es el “foco primario de atención en el análisis de la desigualdad” (Sen, 2000a: 40). Sin embargo, las desigualdades de las oportunidades que los diferentes individuos de una sociedad confrontan, no sólo se derivan de los ingresos percibidos sino también

de las condiciones en las que una persona vive su vida, cómo esta se encuentra condicionada por diferentes factores sociales y cómo estos le permiten o no alcanzar mayor bienestar.

Por tales razones consideramos al proceso de desarrollo en el sentido del ejercicio de la libertad, de la misma manera que lo concibe Amartya Sen relacionado a ambos conceptos. “En todo el mundo hay muchas personas que sufren muchos tipos de privación de libertad. En algunas regiones continua habiendo hambrunas que niegan a millones de personas la libertad básica de sobrevivir” (Sen, 2000b: 31). La pobreza priva a muchas personas de nuestra sociedad no sólo de un ingreso sino de capacidades básicas que le impiden salir de su condición de pobreza. “La privación de capacidades elementales puede traducirse en una mortalidad prematura, un grado significativo de desnutrición (especialmente en el caso de los niños), una persistente morbilidad, un elevado nivel de analfabetismo y otros fracasos” (Sen 2000b: 37).

De estas reflexiones teóricas acerca del desarrollo y la pobreza nace nuestro interés de vincular en este estudio una asignación del gasto público a la distribución del ingreso, al lugar de residencia, al género y particularmente, a la esperanza de vida de los grupos de ingreso de los beneficiarios de las rentas asistenciales en Bolivia.

Uno de los aspectos fundamentales para decidir acerca del beneficio que otorga una política pública de subsidio es la disyuntiva de realizarla en efectivo o en especie. La teoría económica apunta que las transferencias en efectivo son preferibles a las transferencias en especie porque aquellas no distorsionan las decisiones marginales de consumo o de producción (K. Subbarao, et al., 1997). En la práctica se pueden tomar otros argumentos al momento de otorgarlas, como son las definiciones políticas que a menudo afectan la viabilidad de programas de asistencia social que incluyen transferencias.

En más de un contexto se dirigen recursos a los menos necesitados por razones basadas en la consolidación del apoyo político a los gobiernos y no por las bondades o debilidades de los programas sociales. A la vez, consideraciones de ajuste macroeconómico que posibilitarían la puesta en práctica de políticas de reducción de la pobreza no pueden ser llevadas a cabo por razones políticas. Esto es particularmente cierto cuando el gobierno se enfrenta con organizaciones sociales que demandan para sí la asignación de escasos recursos públicos, cuentan con una sólida organización y un dinámico poder de movilización. De esta manera, las decisiones se asumen más sobre la base de un entorno político que por motivos de eficiencia. Así se privilegia la respuesta política a costa de relegar objetivos que incluyen alivio a la pobreza y, por lo tanto, niegan oportunidades a grupos cuya superación de un estado de pobreza puede contribuir significativamente al desarrollo nacional. Se puede observar también casos en los que se da una combinación de ambos criterios, el de eficiencia en la transferencia al preferir la entrega del beneficio en efectivo y el político que busca el voto de los beneficiarios con consecuencias inciertas respecto a la equidad. Este es posiblemente el caso del Bonosol y de su sucedáneo la RD en Bolivia.

De acuerdo a Katharina Müller (2008), la introducción del Bonosol no fue parte de la agenda de la política social de Bolivia. Fue, más bien, originada como parte de la estrategia económica de privatización concebida dentro de criterios de reformadores neoliberales que actuaron en el gobierno presidido por Sánchez de Lozada en los años 90. Si bien este criterio puede considerarse como el telón de fondo del establecimiento del Bonosol en el presente trabajo se afirma que la medida estuvo acompañada de dos motivaciones fundamentales, una de carácter social y otra de orden político. Lo social con la clara intención de otorgar un ingreso de Bs. 1.300 a un grupo etéreo de los mayores de 65 años que llegó a 364.261 individuos en 1997, socialmente vulnerable en extremo por su disminuida capacidad de generarse un ingreso y, en su mayoría, sin ningún tipo de pensión. La motivación política fue la de dirigir el pago del beneficio a atraer la preferencia electoral del numeroso sector

de la población más de beneficiarios que significaron el nada despreciable caudal político de aproximadamente el 10% del total de votantes.

El régimen de Evo Morales ha modificado el beneficio, lo ha denominado Renta Dignidad, ha cambiado la edad del beneficio -ahora se dirige a los mayores de 60 años y alcanzó a 687.962 personas en 2008- y es más generoso al repartir una renta asistencial en calidad de transferencia monetaria por un valor de 2.400 Bolivianos anuales. Sin embargo, las motivaciones políticas del beneficio no son ajenas a su instauración y sus nuevas características, dadas las remotas posibilidades de mantenerse viable en un mediano plazo debido a su fuente de financiamiento, hacen dudosa su sostenibilidad. En este sentido A Ortuño (2006: 61) advierte: “En el caso del Bonosol, es urgente evaluar los escenarios de financiamiento de este beneficio en el nuevo marco establecido por el D.S. 28701 de Nacionalización de los Hidrocarburos. Además, sería importante revisar los procedimientos de control de fraude y evaluar los problemas de acceso al Bonosol de los grupos más pobres”. Estos son aspectos que conforman el contexto no sólo del Bonosol sino también de la RD.

Lo importante, sin embargo, desde la perspectiva de la formulación de las políticas sociales bolivianas, es el análisis del impacto del Bonosol y la RD, como transferencias pagadas en dinero en efectivo, en la redistribución del ingreso en general y comparativamente entre los quintiles de ingresos de la población boliviana de manera particular. Específicamente se busca estructurar el estudio de manera que se vea su impacto en la población de residencia rural y urbana, dividida por género y grupos de edad de los beneficiarios. Este último aspecto se considera fundamental en cuanto que permite establecer los montos agregados que pueden recibir los beneficiarios de las transferencias en valor actual y en directa referencia a la probabilidad de vida que les otorga a los distintos grupos de ingreso en función de la expectativa de vida de cada uno de ellos. El conjunto del estudio busca, en un marco más amplio, llegar a conclusiones acerca de la relevancia de este tipo de

beneficios con el desarrollo nacional en cuanto que son medios para alcanzar mayor equidad y esta se convierte en una palanca del desarrollo al contribuir a superar grados extremos de pobreza.

2.2. Transferencias pro-pobre

¿Por qué fracasan las estrategias de lucha contra la pobreza? En Bolivia sucesivos gobiernos han planteado planes para reducir la extrema pobreza, sin embargo, todas ellas tienen un común denominador: Su fracaso. En efecto, los resultados estuvieron lejos de las fantásticas proyecciones que se realizaron en pomposos anuncios de que había llegado el fin de tal flagelo.

La ineficacia de las estrategias del bienestar en América Latina basadas exclusivamente en la extensión de los derechos ha auspiciado nuevas discusiones sobre la selectividad y el universalismo en la provisión de políticas sociales, en especial de aquellas relativas a las “mallas de seguridad” de protección social. En tal medida, este tema es relevante para un país como Bolivia, por cuanto, se disponen en el país de dos beneficios: La Renta Dignidad y el Bono Juancito Pinto.

El debate generado hace algunos decenios sobre la focalización y el universalismo de sistemas de otorgación de subsidios es ilustrativo al respecto. Lo que llegó a conocerse como “la controversia “Korpi-Le Grand” ilustra las opciones de políticas a la hora de desarrollar políticas de lucha contra la pobreza. El contexto de análisis descrito permite la constitución de un marco teórico que permite abordar el problema del impacto de la transferencia RD sobre la reducción de la pobreza, ya que como se sabe uno de los aspectos más discutidos ha sido el carácter universal de este beneficio. Por lo tanto, rescatar las ideas descritas permite establecer un adecuado abordaje teórico de la problemática descrita y vincularlo con el planteamiento de A. Sen mencionado anteriormente. En general, se plantea que el carácter universal no permite que se combata de mejor manera la pobreza y que la focalización de las transferencias públicas son más efectivas, particularmente si se realizan en dinero y no en especie.

2.3. La controversia Korpi-Le Grand: focalización o mercado

Durante los decenios de 1960, 1970 y 1980, no pocos científicos sociales y decisores públicos en el mundo anglosajón convinieron que la selectividad o focalización era la mejor estrategia programática para combatir la pobreza. Se argumentaba, con carácter general, que la implementación de políticas públicas para luchar contra la pobreza deberían seguir criterios estrictamente selectivos y focalizados.

De esta manera se aseguraba que los grupos más desfavorecidos dispondrían de una 'ventaja comparativa' o 'discriminación positiva', y que podrían tejerse 'mallas de seguridad' efectivas para la erradicación de la indigencia. Se señalaba, asimismo, que la selectividad evitaría la apropiación indebida por parte de los ciudadanos más pudientes de dineros públicos destinados a los más necesitados y así evitar lo que establece el denominado "Principio Mateo"⁷. La eficiencia en la focalización, o la proporción del gasto de la política social destinada exclusivamente a aquellos grupos identificados como grupos de beneficiarios, era considerada como el principal criterio para el éxito programático (Barth, Cargano y Palmer, 1974). Se argüía que utilizando medidas de 'eficiencia selectiva', en casos en los que el objetivo es la reducción de la pobreza, el método de focalización de recursos aparecía como el más apropiado. En suma, la filosofía de transferencias universales tales como el impuesto lineal sobre la renta quedaba descartado porque no permite realizar una eficiente selectividad dirigida a los pobres y, además, beneficia incluso al que no lo necesita. Se han realizado estudios que demuestran que la focalización de recursos es un método más eficiente si la medida a considerar es la organización de políticas de lucha contra la pobreza que debe garantizar que los subsidios públicos lleguen a las manos de los beneficiarios con derecho a recibirlos (Le Grand, 1982).

Alternativamente, la provisión universal institucional ha sido defendida como medio para consolidar los ajustes de bienestar para todos los ciudadanos sobre la

⁷ "... a cualquiera que tiene, se le dará y tendrá más; pero al que no tiene, aún lo que tiene le será quitado", Evangelio según San Mateo 13:12.

base de una sólida alianza de clases medias y bajas: “los pobres no necesitan estar solos” (Korpi 1980: 305). Desde esta perspectiva, se ha argumentado que los resultados de la distribución basada en el mercado son menos desiguales que los correspondientes a los programas de seguridad social basados en impuestos y rentas. Como resultado de ello se concluye que cuando hay más prestaciones focalizadas para los pobres existe una menor probabilidad de que, con carácter finalista, la pobreza y las desigualdades sean reducidas (Korpi y Palme, 1998). Paradójicamente, y una vez transcurrido un período de tiempo prolongado, los programas no focalizados que más bien son universales, no discriminatorios, se hacen más efectivos y redistributivos que los selectivos (Korpi, 1980).

Respecto a la situación en la Europa nórdica, donde el estado del bienestar universalista ha alcanzado un desarrollo maduro, se ha argüido que los partidos burgueses o de derecha a menudo propician prestaciones universalistas. Estas están en sintonía en mayor medida con la lógica del mercado que con las transferencias directas estatales mediante comprobación de recursos. De acuerdo a esta visión, las prestaciones universalistas no perjudican los incentivos del mercado para conseguir un empleo o para ahorrar para las pensiones de vejez. En Bolivia una línea de pensamiento similar ha sido desarrollada por Laserna (2007). Los partidos socialdemócratas y de izquierda, en cambio, suelen auspiciar prestaciones de rentas mediante comprobación de recursos porque piensan que son más redistributivas (Green-Pedersen, 2003). Si se incluyen otros factores de desigualdad algunos expertos parecen optar por el impuesto lineal (Creedy, 1996).

El sentido común parece indicar que las políticas sociales dirigidas selectivamente a los necesitados constituyen la estrategia más eficiente para reducir la pobreza y la desigualdad (Moreno, 2000; van Oorschot, 2002). Considérese que un principio guía del desarrollo del bienestar concierne a la redistribución (Goodin y Le Grand, 1987). A *prima facie* una mayor redistribución a corto plazo sólo parece posible mediante la ‘estrategia Robin Hood’ consistente en tomar de los ricos para dar a los pobres. El modelo universalista, como se ha apuntado más arriba, puede

ser altamente redistributivo aunque es contra intuitivo ya que postula la estrategia de favorecer a largo plazo a los ricos para beneficiar a los pobres esperando que por un efecto goteo el milagro se realice. La opinión pública y las actitudes electorales tienden a mostrarse reacias al 'contra-argumento' de desechar la actuación selectiva o focalizada que sería la más expeditiva: tomar de los ricos para dar a los pobres. Tal renuencia se hace más patente en situaciones de contención del gasto público o de restricciones económicas para financiar las políticas sociales. En dichas situaciones, las políticas basadas en la comprobación de recursos aparecen como las más persuasivas para evitar el desmantelamiento de los sistemas de protección social. Un argumento tal debe ser cualificado, sin embargo, en el caso de los estados del bienestar universalistas donde su fortaleza política está basada en una lógica moral que previene el debate de cuánto debería la sociedad dar a aquellos ciudadanos que no pueden cuidarse a sí mismos (Rothstein, 1996; 2000).

Ciertamente, y relacionado con el debate selectividad-universalismo, el merecimiento es otro argumento de 'sentido común' que parecen compartir un número creciente de estudiosos del tema. En realidad, y a pesar de los diversos tipos de regímenes del bienestar y de los variables niveles de gasto social, los ciudadanos del Viejo Continente expresan una cultura fundamental de merecimiento con relación a los más necesitados. Dicha cultura secular se ha reforzado con el cambio paradigmático producido en los últimos años en política económica enfatizando la activación laboral (Moreno y Palier, 2005; Serrano, 2006). La división (*cleavage*) del bienestar entre pobres 'merecedores' (o dignos) y 'desmerecedores' (o indignos) muestra cómo los estados del bienestar europeos, y sus 'mallas de seguridad' de protección social, tratan a diferentes grupos de necesitados de forma diferente. En los tiempos que corren, se espera que los ciudadanos sean activos en el ocuparse de sí mismos mediante la procura de un empleo remunerado. Si ante la opinión pública aparecen como 'culpables' de no hacer todo lo posible por proveerse de medios materiales, no hay 'merecimiento' ni apoyo social a su situación y, por ende, las bases universalistas de los estados de bienestar se fragilizan (van Oorschot, 2006).

2.4. ¿En qué medida es relevante la ‘controversia Korpi-Le Grand’ para las reformas en curso del bienestar y de la lucha contra la pobreza en Latinoamérica?

Ciertamente los grados de institucionalización de las políticas y servicios sociales en el continente sudamericano distan mucho de los alcanzados en los países avanzados de los ‘mundos del capitalismo del bienestar’ (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Las modestas cantidades de gasto público total en América Latina están significativamente por debajo de los estándares actuales mundiales, aunque es justo reconocer que no están por debajo de los estándares históricos de los ahora países desarrollados. Considérese que el promedio del porcentaje del gasto público consolidado en las economías desarrolladas durante los años 1930s fue aproximadamente del 22%, el mismo nivel en promedio de las economías de América Latina en el año 2000. Como no podía ser menos, en ambos contextos algunos países están notablemente rezagados (El Salvador y Guatemala en el momento presente, y Noruega y España en los 1930s, con porcentajes de gasto público por debajo del 13% del PIB) (IDEA, 2007).

El promedio de gasto público social en porcentaje del PIB en América Latina se incrementó en tres puntos porcentuales entre 1990 y 2003 del 9.6% al 12.8%. En niveles reales per capita el indicador también aumentó desde 314 dólares estadounidenses por persona (en precios constantes del año 2000) a principios de los 1990 hasta 457 dólares estadounidenses trece años más tarde (CEPAL/ECLAC, 2005). Sin embargo, las prescripciones voluntaristas de extender la seguridad social con carácter universal, y de posibilitar la construcción de ‘mallas de seguridad’ para derrotar a la pobreza, deberían ser revisadas a la luz de los datos antes señalados (Townsend, 2007).

Desde mediados de los años 1970s, los sistemas de bienestar latinoamericanos han confrontado una considerable desafección política tras -- entre otros hitos acaecidos sociopolíticos en la región-- la fallida experiencia de políticas

socialdemócratas redistributivas del Gobierno de Salvador Allende en Chile. Como es sabido, las élites económicas chilenas, con el activo apoyo de la Administración estadounidense, frustraron las limitadas experiencias de nivelación social que podrían haber servido de modelo para avanzar los derechos de ciudadanía en otros países del subcontinente americano. En los 17 años que siguieron al golpe de estado del general Pinochet el sistema de protección social chileno, construido durante medio siglo según el tipo continental cristianodemócrata, fue desmantelado despóticamente. La subsiguiente imposición del credo neoliberal facilitó la propagación de un darwinismo económico rampante, una estrategia que quedó reforzada a finales de los años 1980s por el denominado 'Consenso de Washington'.

A pesar de que el 'Consenso' no asumía definiciones explícitas de política social, los efectos sociales producidos por la aplicación de las recetas económicas neoliberales empeoraron la situación social general en América Latina, donde los indicadores de pobreza han permanecido en niveles muy altos. En promedio, el 40% de los hogares más pobres latinoamericanos recibieron en 2002 el 13,6% del total de la renta, mientras el decil más rico acaparó el 36,1% de la renta en su conjunto. Como ya se ha apuntado, América Latina es la región mundial con el nivel más amplio de desigualdad. En lo que hace a los datos sobre la pobreza, 213 millones de latinoamericanos eran pobres en 2005 (40,6% del total poblacional), lo que incluía a 88 millones de indigentes (16.8% del total) (CEPAL/ECLAC, 2004).

Estimaciones en 2006 indicaban que cerca del 15% de latinoamericanos vivían en hogares con rentas insuficientes para adquirir comida básica (CEPAL/ECLAC, 2007: 51). La emergencia social de la pobreza se hizo particularmente visible en los años 1990s (Serrano, 2005). Las limitaciones de una estrategia basada primordialmente en la implementación de un modelo de protección social basado en la seguridad social contributiva quedaron evidenciadas (Titelman y Uthoff, 2003; CEPAL/ECLAC, 2006).

Por tanto ¿Es útil preguntar cuál es la forma más apropiada para encarar la lucha contra la pobreza, es decir, se debe seleccionar o universalizar?

La situación de emergencia que vive América Latina para erradicar la pobreza requiere la articulación de un amplio pacto social que incluye a importantes agentes y fuerzas sociales. Como ya sucedió con el caso de la Europa nórdica tras la Segunda Guerra Mundial, una coalición de clases legitimaría una transición de la selectividad al universalismo básico mediante el establecimiento de derechos y titularidades sociales con acceso para todos los ciudadanos. De esta manera, la opción universalista evitaría ser considerada como perjudicial por las ‘menguantes’ clases medias en el subcontinente.

Si los agentes sociales y los actores implicados asumen que, fruto de la confianza mutua y solidaridad, los resultados tangibles de dicha transición son beneficiosos para el conjunto de la ciudadanía, la opción universalista generará consenso y legitimidad en un futuro deseable. En el ínterin, los futuros posibles y probables se presentan supeditados a la efectividad de los programas de transferencias de rentas condicionadas. La redistribución puede convertirse también en un poderoso instrumento para la prosperidad económica; en caso contrario, las alternativas privadas e individualizadas seguirán contando con la preferencia de los ciudadanos situados por encima de los umbrales de la pobreza.

Los resultados en la construcción de ‘mallas de seguridad’ dependerán en buena medida de los procesos institucionales en el desarrollo del *welfare* latinoamericano. A este respecto puede argumentarse que se ha producido una evolución de un tipo de agregado del bienestar (*welfare mix*) ‘corporatista informal’ a otro de índole ‘liberal informal’

Desde una dimensión axiológica parece probable que los países latinoamericanos sigan procesos similares a los emprendidos hace décadas por los países del capitalismo del bienestar de la Europa del Sur (España, Grecia, Italia y Portugal). Empero, el ‘efecto demostración’ inducido por el modelo remercantilizador estadounidense posee un indudable atractivo para sectores económicos importantes y para buena parte de las élites culturales. Además, tal modelo recibe el apoyo activo

de instituciones de crédito y préstamo monetario con gran influencia en la región como son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En los tiempos que corren, los niños latinoamericanos, los mayores y las madres jóvenes se benefician de un trato preferencial en la distribución de recursos públicos y de los esfuerzos del altruismo organizado. Nada hay intrínsecamente erróneo con relación a la comprobación de recursos y la selectividad (o focalización) si ambos mecanismos concitan el apoyo de sectores importante de la población. Las prescripciones a favor de una rápida implementación de programas universalistas como algunos de los vigentes en la actualidad, por ejemplo, en la Europa nórdica puede provocar efectos no deseados. Así, podría producirse un mayor desalineamiento social o mayor desafección política, no sólo respecto a los sistemas de protección social sino hacia a la propia consolidación democrática en América Latina. Mediante la promoción de la ciudadanía social y el incremento del capital humano, la legitimidad institucional y la justicia pueden lograrse con carácter universal en un futuro no tan lejano. Para ello la Renta Dignidad se muestra como una recomendable opción.

Capítulo III

3.1. Metodología de Investigación

La investigación utilizó las técnicas de medición denominadas de entropía o la familia de indicadores FGT (Foster, Greer y Thorbecke, 1984). Se observó tres aspectos fundamentales con relación a la distribución del Bonosol y la RD. Se espera encontrar patrones relativamente regulares en un análisis intertemporal de la cobertura de ambas transferencias para llegar a recomendar una política pública que pueda mejorar la equidad de la RD.

La brecha se mide con relación a un parámetro preestablecido. En nuestro caso se tomó la línea de pobreza, la línea de extrema pobreza y las necesidades básicas insatisfechas. Las diferencias que muestra la población respecto a estas líneas nos permitieron medir la brecha de pobreza. La severidad se entiende como el número de personas que están por debajo de las líneas mencionadas. Finalmente la incidencia permite establecer cuán desigual es la distribución en los grupos a considerarse en el estudio.

De la misma manera para lograr establecer una diferencia importante entre personas de mayores ingresos y de menores ingresos, entre y dentro de las poblaciones urbana y rural, se hace necesario incorporar un análisis complementado con el cálculo de índices de Gini y curvas de Lorenz.

Finalmente, el criterio metodológico para establecer las recomendaciones que emerjan de la investigación se realizó dentro de la resolución de la controversia “Korpi - Le Grand”, que define la equidad en términos de favorecer al que se encuentra socialmente en la peor posición.

Las preguntas de la base de datos (MECOVI) que se utilizaron refleja una intencionalidad de medición propia del órgano público. Esto exige una homogenización y estandarización para la adecuación al tema de nuestro estudio. Por otra parte también se hace necesario calibrar los datos con aquellos que han registrado la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) y los del Viceministerio de Pensiones

3.2 Datos y técnicas utilizadas

Los datos que se incluyeron en el estudio responden a las encuestas MECOVI realizadas y tabuladas por el INE, lo que quiere decir que se realizará sobre la base de la muestra que representa a la población de todo el país en las bases de datos para los niveles departamentales y municipales. Se utilizarán los datos del último año del que se tiene disponible la encuesta que es la de 2007.

La fuente de datos es la Encuesta Continua de Hogares, que preguntó a 16804 individuos de área urbana y rural en Bolivia.

Se debe aclarar que al tratarse de una muestra representativa a nivel nacional, es posible extrapolar los resultados a la población mediante el “factor de expansión”, cuya metodología se detalla en Anexo 1. De esta manera, se puede aplicar los métodos de la estadística inferencial y multivariante, generando tablas bivariante y multivariantes con factores de expansión que ponderan a los resultados de la muestra hacia toda la población basados en el cálculo proveniente del Censo Nacional de Población y Vivienda, pudiendo de manera coherente amplificar los resultados a grupos más grandes de análisis.

3.3 Diseño de la Investigación

La investigación realizada, no experimental transeccional. Por lo tanto se estudiaron los grupos a definirse en el estudio en un sólo año que se refleja en los datos de las encuestas MECOVI.

Se buscar establecer patrones generales que emerjan del análisis investigativo para apoyar las principales conclusiones de la investigación. Los datos que se tienen de estas encuestas son para el Bonosol y no se disponen de similar información para la RD. Se tiene, por otro lado, datos agregados que muestran como ha sido repartida la RD pero no con el detalle de las encuestas MECOVI.

Capítulo IV

La Seguridad Social

4.1. Inicio y Desarrollo de la Seguridad Social

Otto Von Bismarck, Canciller de Alemania entre 1883 y 1889, impulsó el inicio del seguro social a través de una trilogía legal, estableciendo la protección de los trabajadores contra los riesgos sociales de vejez, invalidez y enfermedad incorporando las siguientes características:

- a) Obligatoriedad,
- b) Cotización de empleadores y trabajadores y
- c) Papel regulador del Estado

Al concluir la Primera Guerra Mundial en 1919, se fundó la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales. En 1935 los Estados Unidos promulgó la ley de “seguridad social”, el cual se utilizó como base para otras normas similares en otros países, una de las primeras fue la ley de Nueva Zelanda de 1938 (OIT-AISS 2001; Humblet y Silva 2002).

Sir William Beveridge desarrolló el concepto moderno del término seguridad social en su informe: “El Seguro Social y sus Servicios Conexos”, publicado en 1942. Este informe identificaba seis “principios”, incluyendo el servicio público único o unificación de la responsabilidad administrativa, “comprensividad”, y la uniformidad en la cotización y la prestación que se tradujo como el principio de unidad de gestión. En 1944, cuando la Segunda Guerra Mundial estaba próxima a concluir, la OIT en su Declaración de Filadelfia, elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 estableció que toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social. La OIT define la Seguridad Social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte, y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos” (OIT-AISS 2001: 9). Las Conferencias Internacionales de la OIT han aprobado una serie de acuerdos denominados “Convenios” y “Recomendaciones”.

Los cambios económicos, sociales y demográficos ocurridos en los últimos dos decenios del Siglo XX, así como la acción influyente en la seguridad social por parte de los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI, BID) debido al peso financiero de estos sistemas en las administraciones fiscales, así como el proceso de globalización, han gestado un nuevo modelo de la seguridad social que han auspiciado reformas estructurales.

En la Conferencia de 2001, la OIT afirma que: “no existe un modelo idóneo único de seguridad social” y que “cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso y el acceso a la atención de salud”, pero que “todos los sistemas deberían ajustarse a ciertos principios básicos” (OIT 2002:2).

América Latina introdujo sus programas de seguridad social mucho antes que otros países. A fines del decenio del 70 todos los países de la región tenían dichos programas en vigor pero con diferencias notables entre ellos.

4.2. Conceptos de seguridad social

Son muchos los autores, líderes, políticos, personajes e incluso organizaciones mundiales que se han expresado acerca de lo que el Estado debe realizar acerca de la seguridad social o lo que esta significa. Así, por ejemplo, Simón Bolívar en el Congreso de Angostura en 1819 afirmó: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que comporta mayor grado de bienestar, de seguridad social y de estabilidad política”.

Uno de los mayores precursores de la seguridad social, Beveridge, decía en 1942: “La Seguridad Social es el conjunto de medidas adoptadas por el Estado para proteger a los ciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse por óptima que sea la situación del conjunto de la sociedad en que viven”.

Por su parte, la Organización de Naciones Unidas en 1948 incluía en la “Declaración de los Derechos del Hombre”: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente a efectos de asegurar la salud, su bienestar y el de su familia especialmente para la alimentación, la vestimenta, la vivienda, los cuidados médicos, así como los servicios en caso de desocupación, de enfermedad, de invalidez, de viudez, de vejez, o en los otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia como consecuencia de circunstancias independientes de su voluntad.”

El Código Iberoamericano de la Seguridad Social publicado en 1995 establecía grandes y elocuentes propósitos: “La seguridad social es un derecho inalienable del ser humano., concebido como la .garantía para la obtención del bienestar de la población, y como factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad”.

Una de las organizaciones que mayor empeño ha colocado para que en todas las sociedades los llamados derechos sociales se promulguen en leyes y se respeten, la OIT declara con elementos que reflejan una concepción muy adecuada a los tiempos actuales: “La seguridad social, aunque represente un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca (...) La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia”. (OIT, 2002:3.).

Carmelo Mesa Lago (2004), posiblemente el mayor estudioso de la seguridad social en el siglo XX, apunta que: “el término “seguridad social” comprende todos los programas contributivos (pensiones, enfermedad-maternidad, riesgos ocupacionales, desempleo y asignaciones familiares), así como los no contributivos (asistencia social)”.

Alberto Bonadona (2002:2), al observar la realidad boliviana define la seguridad social en términos más amplios: “La seguridad social es el conjunto de medidas que adopta la sociedad bajo diversas formas, sean institucionales, tradicionales o modernas, estatales o privadas, y que responden a distintos estados de necesidad de la población. Las causas de dichos estados pueden ser invalidez ocasionada por riesgos o accidentes comunes asociados a la actividad laboral, enfermedad, desempleo, vejez o muerte”.

Tomando lo esencial de cada una de las definiciones referidas podemos sintetizar los principales aspectos que esta institución incorpora. La base sobre la cual parte cualquier sistema de seguridad social es la serie de riesgos que todo individuo y su familia enfrentan en sus actividades cotidianas. Por esta razón, la Seguridad Social establece un sistema de derechos legalmente definidos a favor de todos los individuos de una sociedad, dirigidos a la prevención de riesgos a los que están expuestos, así como a aliviar las consecuencias de aquellos que no pueden ser prevenidos. La seguridad social incluye el seguro de salud, denominado de corto plazo y el régimen de largo plazo que encierra, entre otros, al sistema de pensiones. Asimismo, la seguridad social, al tener tan amplia visión del bienestar de las personas debe establecer las formas de financiar las eventualidades que intenta cubrir.

4.3. Los principios de la Seguridad Social de Largo Plazo

De acuerdo a la OIT los principios convencionales de la seguridad social de largo plazo son cinco:

a) Universalidad en la cobertura

Este principio se refiere a la total cobertura de las personas que viven en un país. La Universalidad significa que toda la población se encuentra bajo la cobertura de la seguridad social. No obstante, no sólo en Bolivia sino en los países latinoamericanos, tanto el seguro de largo plazo como el de corto plazo siempre desplegaron una cobertura muy reducida. Mesa-Lago (1985) señala, en este sentido, que “La cobertura depende del grado de industrialización, del tamaño del sector formal y la antigüedad del sistema, de manera que es muchísimo mayor en los países desarrollados que en los países menos desarrollados”. De esta manera se considera que la cobertura empieza por grupos organizados, grandes empresas, empleadores formales y asalariados urbanos, fáciles y rápidos de identificar, afiliar, recaudar, llevar el registro y la cuenta individual. No obstante

En general la población cubierta en Bolivia, incluyendo derechohabientes, desde la creación del sistema siempre estuvo alrededor de un 20% de la población total hasta la creación del Bonosol que amplió, con una pensión asistencial no contributiva, la cobertura a los mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1996 a partir del momento que cumplen 65 años. Así, subió la cobertura del régimen de largo plazo a un 25% de la población y con la universalidad de este beneficio para todo ciudadano boliviano con la creación de la Renta Dignidad que permite, además, percibirlo a partir de los 60 años el beneficio se amplía aún más la cobertura del largo plazo.

b) Igualdad, equidad o uniformidad en el trato

La OIT considera que la “igualdad de trato es un principio guía de la seguridad social” (Greber 1997:19). Así, explica que los requisitos legales para el acceso a las prestaciones que brinda deben ser iguales para todos los asegurados, evitando cualquier tipo de discriminación por género, ocupación, ingreso, edad, etc.

La discriminación de género se inicia, sin embargo, principalmente en la desigualdad existente entre la remuneración de hombres y mujeres por un trabajo equivalente. Por tanto, la seguridad social que debe fomentar y basarse en principios de igualdad de género, recibe las consecuencias de la discriminación salarial ya existente. Para llegar a hacer una realidad el principio de la seguridad social no sólo debe existir legalmente un trato igualitario salarial para ambos sexos en situaciones similares sino también deben tomarse medidas efectivas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La OIT dice que: “Cada sociedad debería considerar la posibilidad de introducir una discriminación positiva a favor de las mujeres allí donde haya que hacer frente a la discriminación [negativa] del sistema” (OIT 2002b: 4).

c) Solidaridad y redistribución del ingreso

No sólo que toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social para contribuir en su financiamiento y, de esta manera, se garantice la sostenibilidad del mismo sino que también debe existir solidaridad intergeneracional, es decir, los trabajadores activos deben cotizar para financiar las prestaciones de los pasivos. Se espera que éste mecanismo, al final, tendrá un efecto redistribuidor progresivo.

Así, la OIT señala: “La ayuda a los grupos vulnerables de la economía informal debería ser financiada por toda la sociedad... En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales [capitalización plena individual] son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien esta alternativa existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen”. OIT (2002:2)

La seguridad social contribuye a esto, por una parte, con el financiamiento tripartito; cotizaciones de trabajadores y empleadores—el trabajador por cuenta propia sólo paga su cotización—y el Estado aporta un subsidio con base a los impuestos generales. Por otra parte, las prestaciones universales ayudan a los grupos de bajos ingresos y la asistencia social (totalmente financiada por el Estado) se encarga de los pobres (Mesa Lago, 1985).

d) Comprensividad y suficiencia de las prestaciones

La seguridad social debe amparar contra todos los riesgos o contingencias sociales y sus prestaciones han de ser las necesarias y suficientes para asegurar un mínimo adecuado de bienestar personal. La OIT también ha apoyado el ajuste de las prestaciones de acuerdo con el costo de vida, de esta manera apunta: “se relaciona

con programas de seguro social, el cual se distingue de la asistencia social en varios aspectos: el seguro es financiado por cotizaciones y genera un derecho a las prestaciones, mientras que la asistencia es financiada por el Estado, no hay un derecho a las prestaciones que se fijan de acuerdo con los recursos existentes y el beneficiario debe encontrarse en estado de necesidad” (OIT-AISS 2001).

e) Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión

“La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social” “hay que dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes” (OIT; 2001)

El convenio 102 estableció que: “cualquiera que sea el método de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que ayude a asegurar la protección garantizada en los convenios. Además, los asegurados deben participar en la administración o estar asociados a ella con carácter consultivo. La participación de los asegurados en la administración es un importante complemento de la democracia. La administración de la seguridad social es a menudo bipartita o tripartita”. (Humblet y Silva 2002: 12-13).

Los sistemas de pensiones en los países de América Latina, han estado siempre bajo la responsabilidad casi exclusiva del sector público, presentando además significativas deficiencias, como por ejemplo: bajas tasas de cobertura, desequilibrios financieros e inadecuada asignación y gestión de los recursos. “Los regímenes deberían administrarse de forma sana y transparente, con costos administrativos tan bajos como sea factible y una fuerte participación de los interlocutores sociales”. Ratificó la participación eficaz y con un papel importante de

dichos interlocutores en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos (trabajadores y empleadores) o tripartitos (los anteriores más el gobierno) de gestión de la seguridad social.

La unidad en la gestión de la seguridad social ofrece ventajas al mismo tiempo que ahorra recursos porque eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia (“portabilidad”) de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos.

f) Sostenibilidad financiera

“El Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos... El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos. Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas. El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado (Humblet y Silva 2002: 13-14).

4.4. La seguridad social a largo plazo

El régimen de largo plazo dentro de la Seguridad Social inscribe las prestaciones por contingencias de causas ciertas como la vejez y la muerte y de

causas inciertas como son los accidentes comunes y profesionales. Las consecuencias de estos eventos implican plazos mediatos y prolongados ya con los titulares de los beneficios por haber aportado al régimen o a los derechohabientes que heredan el beneficio a la muerte del titular.

4.4.1. Pensión

La forma más común en la que se presenta el beneficio derivado de la seguridad social a largo plazo es la otorgación de una pensión que en Bolivia es también referida como renta. “Una pensión es un monto relativamente constante de dinero pagado periódicamente (mensualmente), que se inicia cuando el causante tiene una edad relativamente avanzada o cuando queda inválido o muere, y continúa hasta la muerte del causante y sus beneficiarios.” (Valdés: 2002). Es, por lo tanto, un pago que reemplaza el ingreso que el titular recibía mientras se encontraba activo en la fuerza laboral y saludable. Su ingreso le permite cumplir labores de proveedor de su familia y por lo tanto, cuando esta labor no puede ya ser cumplida se recurre al seguro de largo plazo que paga la pensión.

Las pensiones modernas son producto de los Mercados de Pensiones y las Políticas Estatales se dirigen a la provisión de pensiones (Véase Valdés: 2002).

a. Mercados de Pensiones

Entendidos como una relación voluntaria entre oferentes y demandantes de servicios de pensiones. Estos mercados dependen en parte del Estado, ya que requiere de ciertas intervenciones mínimas del Estado para operar eficientemente, estas intervenciones se denominan como roles y son tres:

Primer rol, el Estado ayuda a respaldar los contratos firmados entre las partes, a través de los tribunales y la policía, investigando y sancionando el robo, la estafa y el fraude.

Segundo rol, el Estado logra que un mercado financiero opere en forma eficiente

Tercer rol, es específico a un mercado de pensiones voluntarias: conviene que el Estado intervenga supervisando la solvencia continuada de las compañías de seguro de rentas vitalicias. Cuando estos planes caen en la insolvencia en forma masiva originan desconfianzas que reducen la disposición a pagar hasta niveles inferiores al costo medio de producción del servicio y pueden hacer desaparecer el mercado voluntario de pensiones.

Los mercados pueden facilitar el uso más eficiente de los recursos en la medida en que se acerquen al concepto de libre competencia, generan información comparable sobre precios (comisiones pagadas a los administradores), calidad de los beneficios y atención al afiliado. Adicionalmente proporcionan elementos para contrastar la realidad con situaciones idealmente definidas por esos mecanismos

b. Políticas Estatales, de provisión de pensiones

Son intervenciones del Estado para alcanzar objetivos sociales adicionales; para esto fue decisivo el influyente papel de los organismos multilaterales de financiamiento, en especial el del Banco Mundial (BM) con su informe “Envejecimiento sin crisis” (1994).

4.5. Objetivo de la Seguridad Social de Largo Plazo

La seguridad social de largo plazo tiene por objeto reemplazar en parte los ingresos perdidos como consecuencia de la jubilación o la invalidez. Los programas de la seguridad social, en muchos aspectos, son formas de seguro contra determinados riesgos, como los seguros privados Stiglitz (2002; 359). El objetivo de la seguridad social de largo plazo o sistema de pensiones es proporcionar un nivel mínimo de ingresos incluso a los más pobres. De los diferentes programas de la seguridad social, los más importantes son las pensiones y, dentro de éstas, las pensiones de jubilación:

a. Las pensiones de jubilación tienen por objeto proporcionar un nivel de ingresos aceptable a las personas que, por razones de edad, han dejado de trabajar.

b. Las pensiones de invalidez están destinadas a cubrir a personas que por razones de salud están imposibilitadas de trabajar.

c. Las pensiones de supervivencia, reservadas para proteger los ingresos de los dependientes de trabajadores fallecidos (viudas y huérfanos).

d. El seguro de cesantía o de desempleo pretende proporcionar unos ingresos a las personas que atraviesan por breves periodos de paro.

La política de pensiones es una parte dominante de la política social general de cualquier país, su diseño influye sobre el nivel de solidaridad y redistribución del ingreso y sobre la eficiencia de las decisiones laborales acerca del ahorro y de la gestión de fondos. Por tanto, la política de pensiones solidarias no debe ser analizada en forma aislada de la política social.

Todos los sectores modernos de la economía de un país tienen relación directa con el sector pensiones, a través de dos canales: el mercado financiero, gran

fuentes de financiamiento para las empresas, y el mercado del trabajo, fuente de los recursos humanos en todas las organizaciones. Esta relación directa con los demás sectores de la economía deja al sector pensiones en una posición de privilegio. Valdés (2002; 14)

4.6 Pilares de las Pensiones

El informe preparado por el Banco Mundial en 1994, "Preventing the Old Age Crisis", recomendó la inclusión de tres pilares para la adopción por parte de los sistemas de seguridad social de largo plazo de tres grupos de funciones claramente diferenciadas por las fuentes de financiamiento. Propuso de esta manera aumentar la seguridad económica en la vejez como parte de la red de políticas sociales en los siguientes pilares:

Primer Pilar

Para Salvador Valdez El primer pilar "esta formado por todos los programas con financiamiento obtenido por el Estado⁸ cuyo objetivo es redistribuir ingreso hacia los ancianos pobres" (Valdés, 2002:43). Los programas de primer pilar pueden ser de pensiones o no, pudiendo así, tomar muchas formas, varias de las cuales usualmente se encuentran dentro de un mismo país. Pero destacan cuatro diseños para las pensiones del primer pilar: Pensión Asistencial, Pensión Mínima, Pensión Universal financiada con contribuciones y Pensión Universal financiada con impuestos.

La Pensión Asistencial, puede definirse como un programa que entrega subsidios después de que se haya realizado una evaluación de la riqueza e ingreso de cada anciano individual, permitiendo así clasificarlo como pobre, o como parte del grupo objetivo del programa. De esta manera podemos decir que los

⁸ S. Valdés incluye en este término el financiamiento mediante recursos fiscales y el financiamiento mediante una cotización obligatoria dictada por ley para financiar el programa.

programas de asistencia social están focalizados, logrando excluir de él, a todos los ancianos que tengan ingresos por encima de los que fija el programa, estableciéndose de esta manera que si un anciano pobre beneficiario del programa incrementa a lo largo del tiempo de alguna forma sus ingresos, el programa procederá a retirarle la pensión asistencial porque el mismo ya no clasificaría como beneficiario. El retiro del subsidio es un castigo que puede igualarse a un impuesto que grava a los pobres que se esfuerzan por superar su pobreza, generándose así una “trampa de la Pobreza”.⁹

Los programas tipo “Pensión Mínima” pueden definirse como un complemento automático al grupo de las pensiones autofinanciadas, pertenecientes a los pilares dos y tres, que recibe una determinada categoría de ancianos, donde el complemento se calcula con el objetivo de alcanzar una meta normativa o “Pensión Mínima” para la pensión total, pagada usando la recaudación de los impuestos generales.

La meta normativa o “Pensión Mínima” no tiene porque ser uniforme, pudiendo variar entre individuos, por ejemplo, en base a los años de aportes, la edad u otras categorías quedando de esta manera focalizado el subsidio hacia los ancianos pobres, a pesar de que el Estado puede no realizar una evaluación individual de pobreza. La focalización para una pensión mínima, puede lograrse por un lado examinando hechos estadísticos como el monto de pensión autofinanciada, positivamente correlacionado con el nivel de vida autofinanciado en la vejez. A su vez existen otras formas de focalizar a bajo costo administrativo aunque sean poco usuales dentro del primer pilar (Valdés, 2002: 58-59) entre las que se encuentran la “focalización por categorías”¹⁰ y la “auto focalización”.¹¹

⁹ Es posible diseñar subsidios de forma que estén focalizados según ciertas características del beneficiario que se modifican de acuerdo a que el beneficiario se esfuerza por mejorar su situación económica. Se evita así la generación de una “Trampa de la Pobreza”.

¹⁰ Consiste en distribuir subsidios en base a categorías discretas observables a bajo costo, tales como lugar de residencia, edad y etnia.

La Pensión Universal financiada con contribuciones se diferencia de las anteriores en que todos los ancianos, incluso aquellos que tengan un muy buen nivel de vida, es decir a los que se considera ricos, obtienen una pensión de igual dimensión. De esta manera la pensión es igualitaria o equivalente para todos, lográndose la solidaridad o redistribución exclusivamente a través de la progresividad del financiamiento. El Estado se encarga de financiar la Pensión Universal a través de un impuesto de uso restringido, dicho impuesto es aplicado al salario con una tasa fija según la cual los trabajadores dependientes del sector formal de mayor salario pagan aportes mayores. Por otro lado, la Pensión Universal contiene desalientos de menor magnitud al trabajo que la Pensión Asistencial y la Pensión Mínima, ya que el monto del beneficio no reduce cuando el trabajador aumenta su salario o aumenta el número de años de aporte.

Las Pensiones Universales financiadas con contribuciones tienen un resultado paradójico como lo menciona S. Valdez; “un aumento del salario mínimo reduce la solidaridad del plan de pensiones” (Valdés, 2002:65). Este fenómeno se da debido a que a mayor salario mínimo aumenta el monto del impuesto al salario, reduciéndose, en consecuencia, el subsidio neto que obtiene un trabajador que participa en el plan.

El cuarto diseño más destacado del primer pilar es la Pensión Universal financiada con impuestos generales, este modelo de pensión es similar a la Pensión Universal financiada con contribuciones. Las diferencias cruciales están en la fuente de financiamiento y en que la restricción para su obtención es la residencia en vez de la contribución. Un problema que surge como consecuencia de la implementación de este modelo es que es necesario elevar las tasas de los impuestos generales, lo cual, sin duda alguna, crea distorsiones. Si bien en los planes financiados con impuestos al salario el requisito se expresa en términos de

¹¹ Consiste en empaquetar el subsidio como un “desbien”, buscando que la molestia causada por éste sea baja para un anciano pobre y significativa para el anciano de mayor ingreso.

años de aportes y la pensión pagada tiende a ser proporcional a los años de aporte, en los planes financiados con impuestos generales, el requisito se expresa en términos de años de residencia y la pensión pagada tiende a ser proporcional a los años de residencia en el país. Es de carácter público y tiene el objetivo limitado de aliviar la pobreza en la ancianidad. Debería ser un pilar pequeño a fin de dar cabida a los otros pilares y financiarse con impuestos para evitar los problemas de los fondos de previsión administrados por el sector público.

Segundo Pilar

De carácter obligatorio, de capitalización individual y administración privada. Se presenta bajo la organización de Administradores de Fondos de Pensiones, combinadas con entidades aseguradoras o dentro de un esquema de “Trusts” encargados de las inversiones de los fondos acumulados por los trabajadores con sus aportes para lograr la capitalización que financiara su pensión de jubilación. Este último esquema existe en los Estados Unidos con la denominación de los fondos 401 K organizados a partir de una empresa que adopta esta modalidad de financiación. Las AFP han incorporado esta concepción dentro de una sola entidad.

Tercer Pilar

De carácter voluntario, de capitalización individual y administración privada se aporta adicionalmente al financiamiento que proveen los otros pilares en cualquiera de las mismas dos modalidades anteriores. Permite aumentar el monto de la pensión o anticipar su pago. En los regimenes de transición son mas favorables para los jóvenes que ingresan a la fuerza laboral y tienen la conciencia de que la vejez es inevitable y requiere previsión.

Estos programas dan origen a los “tres pilares” de la política de pensiones, denominados el “Multipilarismo”: Los recursos movilizados por las políticas de pensiones corresponde al segundo y tercer pilar, relacionados con el alivio de la imprevisión de los particulares.

En el Cuadro 4.1 se aprecian estos tres pilares y sus fuentes de financiamiento.

Cuadro 4.1

El Multipilarismo

Primer Pilar	Segundo Pilar	Tercer Pilar
Básico Financiamiento estatal	Contributivo Aportes obligatorios a una cuenta individual capitalizables	Aportes voluntarios a una cuenta individual que permite anticipar o mejorara la pensión

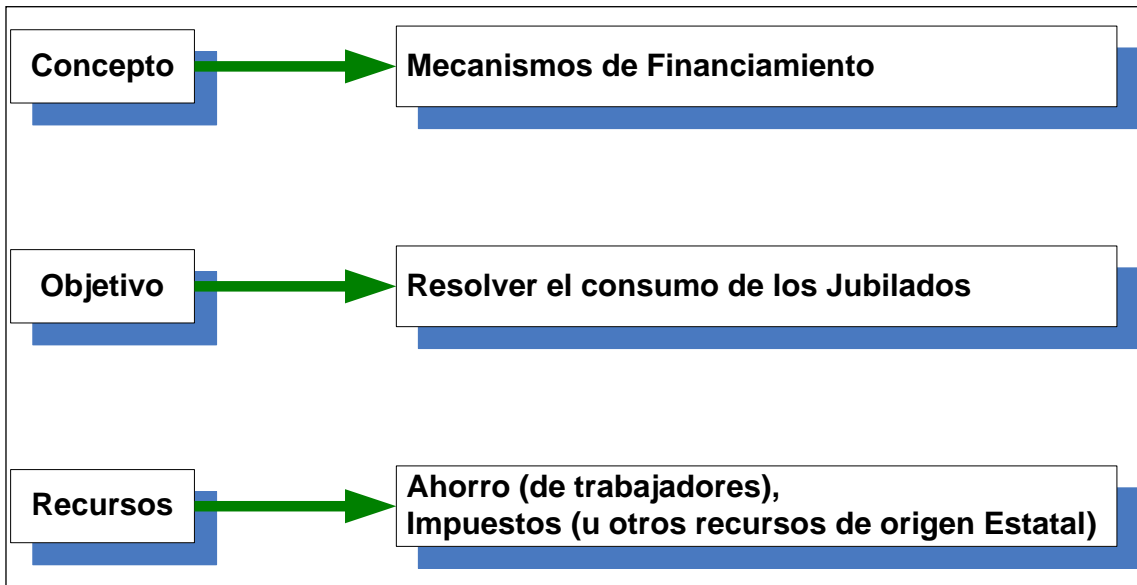
Fuente: Modificado sobre la base del esquema de Bertranou, Fabio, Organización Internacional del Trabajo (OIT)

4.7 Diseño de un Sistema de Pensiones

No se debe perder de vista que todo sistema de pensiones es un mecanismo de financiamiento. Es decir, se precisan ahorros hoy, que disminuye el consumo presente, para disponer de recursos que paguen el consumo futuro. El mismo razonamiento se aplica desde un punto de vista macroeconómico: el propósito de un sistema de pensiones es resolver el consumo de los jubilados destinando una fracción del ingreso nacional para ellos (Gráfico N°. 4.1). Esto se lo puede hacer, por lo tanto, con la debida y antelada anticipación y prudencia fiscal y apoyo de los sistemas de pensiones o se puede dejar a que aquellas se financien sobre la base de las disponibilidades que los sistemas tengan en el momento que los necesiten y sea el Estado que brinde recursos si los dispone.

GRAFICO Nº. 4.1

DISEÑO DE UN SISTEMA DE PENSIONES: CONCEPTO, OBJETIVO Y RECURSOS



Fuente: Bonadona, Alberto, 2008, CAINCO

El ahorro se genera en una etapa de la vida de un individuo esencialmente, cuando éste trabaja y tiene un salario que le permite ahorrar para financiar las necesidades que tenga en el futuro. Para el análisis de estos elementos, por lo general se utiliza la teoría del ciclo de vida. La misma asume que una persona tiene un perfil de ingreso que comienza cuando la persona se incorpora a la fuerza de trabajo, luego crece hasta un cierto límite y después decrece hasta desaparecer cuando se retira de la vida laboral. Del mismo modo supone que existen, condiciones para mantener un nivel de consumo relativamente estable y relativamente creciente a lo largo de toda la vida activa. Sobre estas variables, se diseñan los sistemas de pensiones para que promuevan el ahorro para la vejez durante el periodo en que la persona genera ingresos.

4.8. El Modelo del Ciclo de Vida

Los aportes de Franco Modigliani, Richard Brumberg y Alberto Ando, son contribuciones importantes para explicar el consumo y ahorro de los individuos. Modigliani utiliza el Modelo de Fisher para estudiar el comportamiento del consumidor. De acuerdo a Fisher, el consumo depende del ingreso a lo largo de la vida del individuo.

De la misma manera Modigliani enfatiza que el ingreso de las personas varía a lo largo de la vida por lo que el ahorro les permite transferir ingreso desde períodos donde es más alto, hacia períodos donde es más escaso. Esto conforma la hipótesis del ciclo de vida. El modelo del ciclo de vida plantea que cuando una persona es joven tiene ingresos bajos o nulos y también podría adquirir deudas.

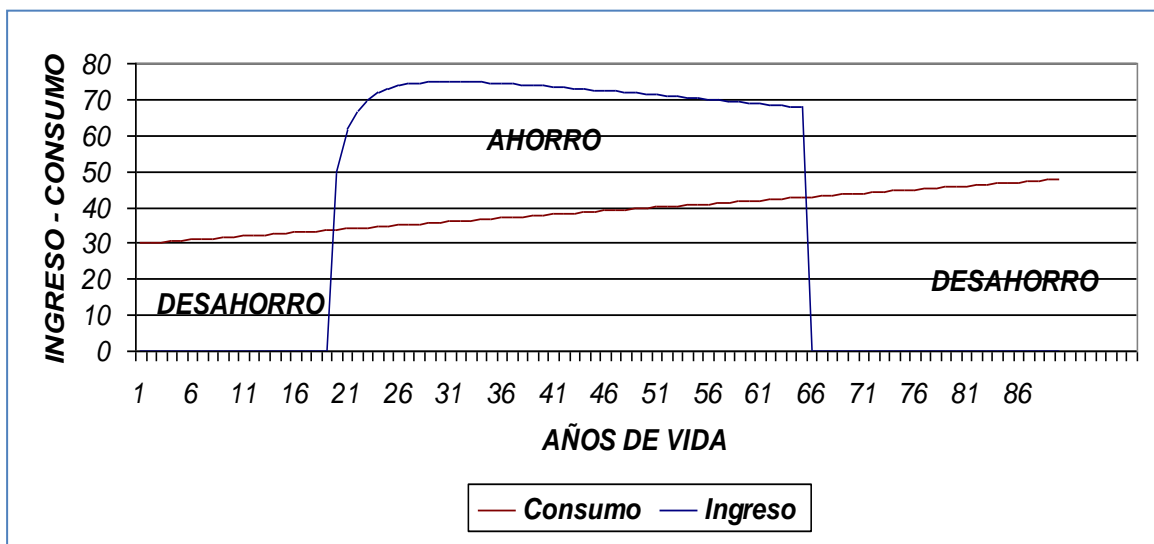
Más tarde en su vida ganará más dinero para pagar las deudas en que incurrió de joven y acumulará para la vejez. Así durante sus años de trabajo, los ingresos se incrementan llegando a un punto máximo, en el cual, toda la deuda contraída es cancelada y se da comienzo al ahorro para los años de jubilación. Concluidos sus años productivos comenzará a desahorrar lo acumulado hasta entonces, además de las transferencias que recibe del gobierno y de sus hijos. La hipótesis del Ciclo de Vida implica que el ahorro varía sistemáticamente a lo largo de la vida de las personas.

En el Gráfico N° 4.2 se observa, que la curva de ingreso tiene una pendiente creciente primero, decreciente luego y también decreciente en el último tramo. Muestra cómo el individuo no logra efectuar ahorro alguno en los primeros y en los últimos años de su vida o sea que desahorra en ambos períodos. En una fase intermedia llega a ahorrar, es la etapa en que el salario recibido supera la línea de consumo. En el primer tramo el consumo supera el ingreso y en el último se presenta esta misma diferencia aunque es cubierta con el ahorro alcanzado. Estos tramos

deben darse para cada persona de la sociedad ya sea considerado individualmente o colectivamente, ya sea dentro un esquema de seguridad social institucional o fuera de él pero, con un esquema que las sociedades pueden desarrollar para proteger a sus ancianos. Por supuesto, si este último no existe los ancianos continuarán limitadamente buscando formas de generarse un ingreso, sea por el trabajo, aunque limitado, o por la mendicidad. Evitar este extremo es uno de los propósitos de los beneficios aquí estudiados.

GRAFICO 4.2

MODELO DEL CICLO DE VIDA PARA EL CONSUMO Y EL AHORRO



Fuente: Uthoff, Andras, “Mercados de Trabajo y Sistemas de Pensiones”, N° 78, p. 43

El propósito de todo sistema de pensiones es romper con la miopía de las familias para ahorrar, esto implica hacer que las generaciones actuales guarden recursos en el presente para que las generaciones futuras no carguen con el peso de la ausencia de previsión de sus mayores. Los sistemas de pensiones que se financian a partir de las contribuciones del trabajador se apoyan en esta teoría y suponen la voluntad de obtener un bien meritorio (corregir la miopía frente al ahorro para la vejez), mediante el diseño de un mecanismo para que el Estado capte

durante la vida activa del afiliado, y en la forma de un impuesto o contribución a la seguridad social, una parte del ingreso actual del individuo y lo destine a financiar el sistema para asegurarle el consumo durante la vejez.

4.9. Contexto de los Sistemas de Pensiones

El mercado de trabajo limita la cobertura poblacional de los sistemas de pensiones en América Latina, es decir, el contexto demográfico, económico y laboral en el que operan los sistemas de pensiones restringe la ampliación del número de personas que se insertan en los mismos. “El propósito es resolver el problema económico de destinar parte de la producción a esas contingencias, para ello se necesita identificar las fuentes de financiamiento con que han de solventarse los costos de esa producción” (Uthoff, 2002: 40). Para lo cual, se necesita identificar las fuentes de financiamiento con el que han de solventarse los costos de esa producción, tales como: 1) El ahorro de los trabajadores y de sus empleadores, 2) Los impuestos para el financiamiento público de las prestaciones, 3) Las primas de seguros para solventar los costos en casos de invalidez y muerte. De no incluirse esquemas de financiamiento y de seguros, muchas personas quedarían sin protección alguna.

El diseño de un sistema de pensiones tiene enormes repercusiones sobre la forma de compatibilizar las funciones sociales y económicas del sistema. Las opciones para diseñar sistemas no son neutras y obligan a definir adecuadamente el tipo de objetivos que persiguen. Los sistemas que se diseñan deben responder dos preguntas clave: 1. ¿Va a acceder el individuo a una pensión?, 2. ¿Bajo qué condiciones y con qué financiamiento se logra el pago de la pensión?

4.10. Funciones básicas de los sistemas de pensiones

El desarrollo de un sistema de pensiones debe cumplir dos funciones económicas y sociales, tomando en cuenta que “si se construye solidaridad dentro

del sistema es preciso identificar la fuente del financiamiento solidario de forma que guarde coherencia con los objetivos de competitividad y solvencia económica”. Uthoff (2002: 42-43) apunta las siguientes funciones:

1) La Función Social

a) Asegurar el ahorro (la producción) necesario para financiar niveles de consumo satisfactorio durante la vejez, invalidez y sobrevivencia.

b) Contribuir a la equidad mediante la solidaridad con quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez.

Estas funciones no pueden impulsarse a costa de restricciones y del deterioro de objetivos económicos.

2) La Función Económica

a) Contribución al ahorro financiero

b) Desarrollo de los mercados de capitales

c) Cumplir con objetivos económicos, tales como: Solvencia del sector público y el Costo de contratación de la mano de obra.

4.11. Clasificación de los Sistemas de Pensiones

Los sistemas de pensiones se clasifican en dos esquemas: sistemas “públicos” denominados de reparto o cobertura universal y “privados” referidos como de capitalización individual (Mesa-Lago, 2004). Esta clasificación se realiza en base a cinco características fundamentales: i) Tipo de esquema, ii) Financiamiento, iii) Administración, iv) Participación de los trabajadores y, v) Desempeño del Estado. En el Cuadro N^o. 4.2 se presenta las opciones para el diseño de un sistema de pensiones de acuerdo a estas características.

El *esquema de capitalización* o de ahorro individual para la jubilación, se preocupa del ahorro obligatorio y es el Estado el que tiene un papel subsidiario. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social. El envejecimiento de la población afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual como a los basados en el reparto (Resolución 89ª de la OIT).

El *esquema de reparto* o de cobertura universal, busca que todos tengan una pensión garantizada y el sector privado desempeña una función complementaria que es promover mecanismos de ahorro voluntario adicional. En los esquemas universales, la función más relevante es el papel que juega el Estado, el cual es distinto al esquema anterior.

CUADRO N° 4.2
Características de un Sistema de Pensiones

Tipo de Esquema	Esquemas de Capitalización Son contributivos Se financian a partir de aportes del trabajador Son de contribución definida La prestación depende del ahorro que se acumule	Esquemas Universales (Sistema de Reparto) Son no contributivos Se financian con impuestos generales (sobre el consumo o sobre los impuestos) Son de beneficios definidos Entregar beneficios definidos, universales e iguales para todos.
Financiamiento	Mediante la Capitalización Individual	Ser de Reparto, se pagan con los impuestos de la actual generación.
Administración	Tener una Administración Privada , sólo en relación con la capitalización de los ahorros	Ser de Administración Pública
Participación	Son obligatorios Sólo para trabajadores dependientes y no serlo para los Independientes	Son Universales Universal para todos los residentes; no excluye a nadie y es para todos.
Desempeño del Estado	El estado tiene un papel subsidiario El Estado cumple la función de regulador y supervisor de la gestión de las instituciones administradoras de fondos	El sector privado desempeña un papel complementario El Sector Privado cumple un papel fundamental, se le encarga el diseño de un sistema de ahorro voluntario y complementario para los que deseen obtener beneficios mayores

	de pensiones y desempeña un papel distribuidor para dar cobertura a quienes no alcanzan a ahorrar lo suficiente y tienen derecho a una pensión mínima o asistencial	que garantiza el Estado.
--	---	--------------------------

Fuente: Uthoff, Andras, “Mercados de Trabajo y Sistemas de Pensiones”, N° 78, p. 44

En los sistemas contributivos financiados por el mecanismo de reparto ha sido habitual definir los beneficios, no por una relación estrecha con los montos de las contribuciones, sino, por la antigüedad y una regla que determina la pensión a partir de una tasa de reemplazo de los últimos o mejores salarios imponibles.

CAPITULO V
El Modelo Previsional Boliviano
Fusión de dos procesos: la privatización y
la reforma de pensiones

Al momento de definir las condiciones que restringían la actividad económica de Bolivia y establecerse el proceso de privatización de las más importantes empresas bolivianas, referido en Bolivia como capitalización, el gobierno de Sanchez de Lozada consideraba que se podía paulatinamente modificar las fuentes internas de financiamiento para el desarrollo nacional basándolas en un prolongado aumento del ahorro interno a largo plazo. Uno de los principales instrumentos previstos para este fin fueron los fondos de pensiones de capitalización individual administrados privadamente. La probada importancia que este instrumento forjo para generar ahorro en otros países constituyó una poderosa palanca en la formación del ahorro nacional. El caso más conspicuo es el de Chile que fue ampliamente estudiada por Corbo y Schmidt (2004).

De acuerdo a Bonadona (1998:69) “La principal función del nuevo sistema de pensiones es esencialmente de carácter social. Sin embargo, la administración de los recursos de los trabajadores destinados al financiamiento de pensiones puede otorgar una importante base para el desarrollo del mercado boliviano de capitales”. La restricción que se presenta para alcanzar esta última meta se encontró y se encuentra en la obligación que las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) tienen de invertir en Bonos del Tesoro al menos 180 millones de dólares anualmente del capital acumulado proveniente de las cuentas individuales. Este compromiso, en apariencia, ha neutralizado el impulso que esos recursos pudieron lograr en la economía boliviana de haber sido colocados en el mercado de capitales y haber financiado al sector empresarial. No obstante, este aspecto de profundizar el mercado financiero de Bolivia pudo también ser superlativamente superado si la administración del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), que las AFP también

tienen a su cargo, hubiese activado la venta de las acciones de las empresas públicas privatizadas y otorgado el suficiente dinero en efectivo como para motivar las emisiones de diferentes tipos de títulos valores por parte de empresas privadas o entes públicos descentralizados. En teoría se esperaba que a través de una activa y agresiva participación de las AFP, los recursos manejados por estas pudieron desarrollar un mecanismo que, unido al conjunto de reformas estructurales, hubiese fortalecido una importante fuente de financiamiento para el desarrollo de la economía boliviana. Aunque, se debe advertir, en especial a los que observaron este proceso con más optimismo, que los resultados de todos estos esfuerzos requieren de un entorno favorable al desarrollo empresarial que conste no sólo de un marco jurídico sólido sino también de acciones conjugadas entre la acción del Estado y la iniciativa privada. Situación que claramente supone crear un clima de confianza, transparencia y fortalecimiento institucional.

En este trabajo se describen algunos aspectos de relevancia acerca de la Reforma del Sistema de Pensiones y el proceso de privatización en Bolivia que se han integrado de manera particular en lo que se puede llamar el Modelo Previsional Boliviano. La unión de estos procesos se mantiene en los grandes lineamientos aunque con poderosas presiones de sectores sociales que pugnan para introducir mayores cambios o retornar al sistema de reparto. Los que hasta ahora se han introducido tienen que ver con el proceso de nacionalización de las empresas petroleras y Entel, la transferencia de las acciones en el FCC al poder del Estado, así como el pago de la Renta Dignidad que reemplaza al Bonosol con adicionales características en monto y cobertura. Estas significativas modificaciones permitieron vislumbrar claras muestras de una voluntad política para alterarlo aún más. Sea el cambio que se realice, particularmente en el campo de pensiones, se debe esperar se mantenga el mecanismo financiero de fideicomiso establecido como sustento para la administración de las cuentas individuales que conforman el FCI. El fideicomiso ofrece, como explicamos más adelante, garantías y claridad para el mejor manejo disponible de recursos ajenos.

Con la promulgación de la Ley de Pensiones, se han integrado dos procesos que se iniciaron de manera independiente: i) la Reforma al Régimen de Largo Plazo de la Seguridad Social y ii) la capitalización de las empresas públicas.

5.1. La reforma al régimen de largo plazo de la seguridad social

Esta reforma tuvo como fundamento varios estudios oficiales elaborados en los siete años anteriores a la promulgación de la Ley 1732 que le dio su vigencia a partir de noviembre de 1996. La reforma de pensiones en Bolivia tomó como modelo a la reforma del sistema chileno. Sin embargo, no se puede concluir que es una mera copia de éste puesto que se introdujeron importantes modificaciones, entre las cuales resaltan dos grupos de problemas que en Bolivia se superaron y son los siguientes: i) superó algunos de los problemas que creó la supuesta libertad de elegir que ampulosamente esgrimió esa reforma y que confrontó durante los años que sigue en funcionamiento ese sistema de pensiones en Chile. Entre estos está el exagerado número de vendedores que caracterizó más de una década de ese sistema causando una exagerada migración de afiliados de una AFP a otras AFP y viceversa.

Por otra parte, también evitó la formación de una aparente competencia que llegó a crear 22 AFP en Chile y actualmente son tan sólo 6 después de un período de concentración oligopólica resultado de un equilibrio inestable en un mercado destinado a no alcanzar una real competencia. Por esto en Bolivia se permitió la formación de sólo dos AFP. Este aspecto, sin duda tomó en consideración el pequeño mercado nacional, particularmente el de la población de trabajadores formales y se evitó la ilusión de crear competencia dentro de un esquema irreal de respeto a la elección del consumidor.

ii) Introdujo el aspecto más relevante de la reforma con la creación de una importante red de protección social; un pilar adicional de beneficios al régimen de

largo plazo de la seguridad social basado en la administración financiera de las acciones asignadas, por la Ley de Capitalización, en favor de los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995. No obstante, se debe tener en mente que el aspecto central de la Reforma del Sistema de Pensiones en Bolivia es la capitalización individual de aportes destinados a obtener una pensión de vejez y seguros de invalidez y sobrevivencia.

5.2. Licitación y período de exclusividad

En Bolivia se definió por ley la existencia de únicamente dos AFP por un período de exclusividad de cinco años. Se creó, por lo tanto, un duopolio que duró ese período de tiempo. Para otorgar la concesión de exclusividad del servicio se optó por la vía de la licitación internacional. “Esta ha permitido que se genere una competencia por el mercado en vez de la competencia al interior del mercado” (Bonadona, 1998:74). En otros países, sea Argentina, Chile, Colombia o el Perú, un número mayor de AFP compiten por la preferencia de los afiliados dentro de un proceso de competencia por captar la preferencia de los mismos al interior del mercado. Se ha demostrado en estudios anteriores que la demanda por el producto previsional en Chile es relativamente insensible a las variables precio y rentabilidad, hecho que ha sido señalado como una de las principales causas de la falta de competencia entre las administradoras Berstein y Micco (2002), Berstein y Ruiz (2004), Marinovic y Valdés (2005) y Cerda (2005). El aparente respeto por la libertad de elegir, no implica necesariamente la existencia de competencia perfecta ni nada parecido. Lo seguro es que más del 70% del mercado, en todos los casos, está controlado por dos o tres AFP, habiéndose desarrollado estructuras de mercado imperfectas, que elevan el costo del sistema y como consecuencia tienen efectos negativos en el bienestar de los afiliados al subir las comisiones pagadas a las AFP descontadas del ingreso de los afiliados. También han introducido un sistema malicioso de incentivos económicos al traspaso que se pagan con los fondos acumulados por los trabajadores descuentos frente a los cuales los afiliados no

llegan a tener clara conciencia del efecto nocivo que hará disminuir los montos de pensión al momento de recibir éstas.

En Bolivia la modalidad de licitación escogida, definió ex-ante los términos para la competencia por la concesión de un mercado. Esta decisión se basó en criterios relacionados con: i) el reducido tamaño del mercado nacional, ii) el elevado costo de mantener cuentas individuales en sistemas de pensiones administrados privadamente, y iii) la garantía que puede darle al nuevo sistema la solvencia financiera que las AFP en Bolivia deben poseer. Estos criterios se explican a continuación.

i) El reducido tamaño del mercado nacional

El ingreso per cápita es una variable que refleja la realidad que se presenta en los diferentes sectores de la economía boliviana. Es así que, debido principalmente al bajo nivel de este ingreso, el mercado boliviano en general es pequeño. Con una población comparable a las que tienen los países escandinavos o Suiza, el ingreso promedio de los bolivianos no permite efectuar gastos que puedan dar paso a la expansión de un mercado como el que han logrado esos países. Lo propio ocurre con la capacidad de ahorro.

En lo que a sistemas de pensiones se refiere, los bajos salarios promedio y una gran mayoría de la población que genera sus recursos básicos de vida al margen o en los límites de una economía capitalista, reducen el potencial de aportantes a unas 600.000 personas. En 1996 los afiliados a las AFP en Chile llegaban a 5.571.482, en Perú a 1.550.956, en Argentina a 5.472.071 y en Colombia a 2.132.405. Exceptuando a Chile, que se ha aproximado al límite de afiliación respecto a su fuerza de trabajo, en los otros países las afiliaciones continúan creciendo aceleradamente y, por tanto, ampliando sus mercados.

ii) El elevado costo de mantener cuentas individuales en sistemas de pensiones administrados privadamente

Los aportes de los afiliados han resultado bajos frente a los exageradamente altos costos administrativos, en sus componentes de publicidad y fuerza de ventas, que son necesarios para la estructura de mercados desarrollada en los mencionados países. El mercado de las AFP en estos países es poco sensible al precio, es decir a la comisión que cobran por administrar las cuentas individuales y por manejar el portafolio de inversiones. En consecuencia, es muy fácil traspasar los costos administrativos al precio.

Es así, que los financiadores por la captación de nuevos afiliados de las AFP, son los propios afiliados, con cargo a comisiones crecientes. Por esta razón estos montos han llegado a superar más del 30%, acercándose al 40%, de lo recibido en total por las AFP como aportes y comisiones pagadas. O sea que, de cada diez billetes pagados a una AFP, más de tres son destinados al pago por concepto de administración. O, puesto de otra forma, si estos cobros se redujesen al 10% y la diferencia se depositara en las cuentas individuales, la pensión de una persona podría, hipotéticamente, aumentar en el 20% de diferencia capitalizada.

iii) La garantía que puede darle al nuevo sistema la solvencia financiera que en Bolivia deben poseer las AFP

Esta solidez o solvencia financiera se hace necesaria especialmente para acreditar: a) una permanencia institucional de largo plazo que supere claramente cualquier compromiso con instituciones, nacionales o extranjeras, que no poseen la experiencia necesaria ni en el campo de pensiones, ni en el de finanzas internacionales, y b) el manejo de una cartera de inversiones financieras de aproximadamente 1.600 millones de dólares. Este Monto proviene de algo menos del 50 % de las acciones representativas de las empresas públicas privatizadas

destinadas a pagar una pensión asistencial denominada Bonosol. El capital mínimo, que exige la Ley de Pensiones para funcionar como una AFP, es de 1.000.000 de DEG, equivalente a aproximadamente \$us. 1.400.000.

Las AFP deben ser sociedades anónimas privadas, con objeto social único o de giro restringido a la administración de fondos específicamente establecidos para el financiamiento del pago de pensiones de jubilación o de ancianidad. Por lo tanto, en Bolivia, el fin exclusivo es el de administrar dos fondos: i) Fondo de Capitalización individual (CFI), que es aquel creado con los ahorros individuales destinados a capitalizarse para el pago de pensiones de jubilación, y ii) el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), formado con las acciones de la privatización de 5 de las 6 principales empresas públicas.

5.3. La figura jurídica del "trust" o del fideicomiso y el funcionamiento de las AFP

Por la seguridad requerida para el manejo de los ahorros que administrarán las AFP se debe lograr que se respeten los recursos de los afiliados. Por tal razón el sistema exige la conformación de dos patrimonios autónomos: el de la AFP como entidad privada, por un lado, y el de los fondos administrados, por el otro. La base jurídica utilizada es la del fideicomiso que, precisamente, permite establecer esta división de patrimonios. Si bien la Ley de Pensiones no establece ni define el fideicomiso expresa y explícitamente, el principio es subyacente al manejo de recursos de terceros y caracteriza a la administración de los fondos de pensiones.

La figura jurídica del fideicomiso a la vez que respeta el derecho de propiedad de los mismos hace posible que las AFP puedan comerciar legalmente los títulos valores que pertenecen a los afiliados. Permite, en este sentido, que las AFP tengan el derecho de disponer porque poseen jurídicamente los títulos pero no así el

derecho de propiedad. Por tanto, los rendimientos de la administración de los portafolios pertenecen exclusivamente a los afiliados.

La separación de patrimonios es una de las más importantes diferencias entre una AFP y un Banco y se debe preservar para garantizar el buen uso y transparencia de los fondos administrados. En caso de que la sociedad anónima llegase a quebrar, no afecta a los fondos administrados por la AFP. El patrimonio de los fondos es inembargable, los afiliados a esa AFP podrán traspasar sus aportes a otra AFP. Lo que si es embargable es el patrimonio de las AFP porque sirve como respaldo a sus operaciones.

La principal función de las AFP es administrar la inversión de los recursos del Fondo de Capitalización Individual (FCI). Estos recursos se encontrarán en la forma de títulos valores representativos de capital (acciones) o de deuda (bonos). Incluirán además los recursos monetizados o recibidos en efectivo por la venta de acciones del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC). Con el propósito de mantener un registro contable de estas inversiones, el FCC será tratado como un afiliado más que posee el respectivo número de cuotas por el valor depositado en el FCI. Los retornos a la inversión del FCI se destinarán única y exclusivamente a acrecentar las cuentas de capitalización individual.

Las comisiones o primas que cobrarán, según corresponde, por los siguientes conceptos: i) administración del portafolio de inversiones, ii) servicio de afiliación, y procesamiento de datos, y iii) servicio de administración de los beneficios. Estas retribuciones a las AFP serán descontadas de: a) los fondos de pensiones administrados para el punto i anterior, b) del ingreso cotizante de los afiliados por el servicio de ii) anterior, y c) un porcentaje del pago de pensiones y del pago del beneficio de la capitalización por el servicio explicado en el punto iii).

En Bolivia a diferencia de otros países se ha prescindido del principio de la libertad individual para elegir la Administradora de Fondos de Pensiones, que es considerado fundamental desde la perspectiva de una economía de mercado que se asienta en la soberanía del consumidor. Esto a fin de evitar algunos problemas que la constitución de múltiples AFP ha ocasionado, como por ejemplo en Chile donde la creación de varias AFP hace que cada una de ellas lidie incrementar sus registros con un mayor número de afiliados. En las AFP su principal ingreso es la comisión que pagan los afiliados para que les administren sus cuentas individuales. La principal maniobra para conseguir afiliados es la utilización de vendedores que son lanzados detrás de potenciales interesados en ingresar a una AFP o traspasarse de una a otra.

La búsqueda que realizan los vendedores de potenciales afiliados, es una tarea que se hace más difícil en la medida que el número de trabajadores que ingresan al sistema se acerca más y más al número total de trabajadores que pueden ser cubiertos por el mismo. Cuando prácticamente todos los que deben estar registrados en las AFP efectivamente lo están, la tarea de los vendedores necesariamente se dirige a conseguir traspasos de aquellos que están en las AFP de la competencia. Esta tarea exige que se impulse un crecimiento desenfrenado del número de vendedores, los que reciben sus respectivas comisiones del ingreso que perciben las AFP. A mayor número de vendedores mayor es el costo de esta fuerza de ventas y, por lo tanto, las AFP se ven en la necesidad de aumentar el monto que cobran a los afiliados por sus servicios. En conclusión, la proliferación de vendedores necesariamente conduce a un encarecimiento del sistema.

Los mercados institucionalizados obligatoriamente deben mediar en las transacciones financieras que realizan las AFP permitiendo un registro de los valores, de los términos y condiciones de las transacciones. La composición de sus respectivos portafolios en cuanto a tipo de instrumentos, tipo de emisores, plazos, y otros resguardos financieros son reguladas bajo normas específicas financieras. De

igual forma, se requiere de un sistema de custodia de valores que permite el resguardo físico de los instrumentos transados por las AFP y mantiene una cámara de compensación que registra las transacciones de los títulos. De esta manera, se evita, el riesgo de un contacto directo y permanente entre los administradores y los papeles financieros.

Todo lo anterior establece la especial y compleja naturaleza del nuevo sistema de pensiones que, principalmente, debe buscar otorgar primero, seguridad en las inversiones realizadas y, luego, como aspecto subordinado a la seguridad, debe alcanzar la rentabilidad necesaria en el FCI para capitalizar los aportes de los afiliados al sistema porque es ésta la que permite generar entre un 60 a 70% del pago de una pensión. Estas dos características del manejo del FCI exigen a la vez un manejo prudencial en todas las transacciones de este fondo como con las acciones que conforman el FCC. Requieren, ambos fondos, por lo tanto, una rigurosa fiscalización y regulación estatal por parte de la Superintendencia de Pensiones.

5.4. Antecedentes de la Ley de Pensiones

En proyectos borradores de la Ley de Pensiones, las AFP debían garantizar una rentabilidad mínima de las inversiones. La misma se establecía como el promedio de rentabilidad alcanzado por la industria de AFP en su conjunto. Como respaldo a esta garantía, cada AFP debería conformar una reserva con sus propios recursos, equivalente a un porcentaje (de acuerdo a la versión del proyecto de ley, osciló entre 1% y 3%) de los fondos que administra.

La administración de las acciones de las empresas públicas privatizadas, originó un beneficio, llamado Beneficio de la Capitalización, que se traduce en el Bonosol. De acuerdo a la Ley de Pensiones, el Bonosol es un monto que entre la fecha de inicio de actividades de las AFP (1° de mayo de 1997) y el 31 de diciembre

del 2001, debe ser fijado por reglamento, y tendrá un valor establecido actuarialmente en función del valor total de los recursos existentes en el FCC. A partir de esa fecha debió ser la Superintendencia de Pensiones la que establezca el monto, sobre las mismas bases técnicas. Será pagado a los mayores de 65 años de edad, una vez al año y de manera vitalicia. El primer cálculo y pago correspondiente fue realizado para el año 1997 por un equivalente a \$us 248, pagaderos en Bolivianos al tipo de cambio de mayo de ese año.

El pago de este beneficio fue duramente criticado por partidarios de la administración del Presidente Banzer e insistentemente se mencionó su modificación. La principal crítica se ha referido a la ausencia de liquidez del FCC que haga posible cumplir con el pago del beneficio, aunque detrás de esta crítica se encuentra la decisión de modificarlo de manera radical. El pago para 1998, que debería iniciarse en el mes de enero, quedó postergado hasta el mes de abril por la Superintendencia de Pensiones ante las declaraciones oficiales de falta de liquidez por parte de las AFP.

Los antecedentes de la ley de pensiones exigen referirse a los proyectos borradores de la ley de pensiones en el cual se creaba el “Alivio de Vejez”. Este no fue concebido propiamente como una pensión sino como una forma de participación en las empresas capitalizadas. Con este beneficio se otorgaban los beneficios en función del monto acumulado y de la edad; a mayor edad menor tiempo de acumulación. Es decir, generaba diferentes montos de acumulación para cada beneficiario porque tenía diferentes periodos de capitalización. Por tanto, el beneficio a distribuirse hubiese variado por los intereses y dividendos recibidos a lo largo del tiempo.

En 1995, los amparados bajo este beneficio llegaban a ser las personas mayores de 60 años y duraba entre tres a diez años, distribuidos anualmente. En el otro extremo, para los mayores a 21 años en 1995, los beneficios se hubiesen

pagado mensualmente y por un período de quince años. En segundo lugar, los beneficios y los períodos para su cancelación dependían de la liquidez que se hubiese generado en el mercado de valores y dependía, a su vez, de la profundidad que alcance el mismo. De esta manera se quería preservar, con el máximo de prudencia, que los precios de las acciones caigan debido a sobreofertas eventuales.

Para garantizar el impacto positivo en la economía y las finanzas nacionales del Sistema de Pensiones explicado, se necesitaron leyes colaterales que favorezcan un sano y moderno desarrollo del sistema financiero nacional. En este sentido, después de haber sido promulgada la Ley de Pensiones, se modificaron la Ley del Mercado de Valores y la Ley de Entidades Aseguradoras, particularmente esta última para fortalecer a las empresas de seguros de vida que asumen el pago de los jubilados que escojan esta modalidad de jubilación.

Finalmente, se hubiera requerido la compatibilización de estos cuerpos jurídicos, paso que no se tomó y dejó abierta una seria indefinición no resuelta que es la referida al manejo del fideicomiso que esta ley establece como actividad exclusiva de la banca. Ambos fondos administrados por las AFP son fideicomisos y, obviamente, se administran con la creación de fondos con patrimonios autónomos que pertenecen a los aportantes o beneficiarios pero que permiten la administración de los mismos por un ente distinto a sus propietarios que, en este caso son las AFP. Al no haber modificado la ley de bancos se crea una incompatibilidad no resuelta y, en los hechos, no asumida en su verdadera dimensión que va más allá de una simple definición jurídica sino que desmorona la base legal para otorgar el sustento que debe reglamentar legalmente la estructura financiera del FCI y del FCC.

5.5. La Capitalización

La adopción de la Nueva Política Económica en el Gobierno de Paz Estenssoro y la promulgación del DS 21060 tuvieron como consecuencia en Bolivia

la paralización de la formación bruta de capital por más de una década, al punto que la inversión privada promedio representó menos del 5% del Producto Interno Bruto. Al término de la severa crisis de la primera mitad de los años 80, Bolivia logró un crecimiento económico real que fluctúa alrededor de 3%, el cual sin duda alguna es modesto y precisamente los bajos niveles de inversión una de las principales razones de este lento crecimiento fueron los bajos niveles de inversión.

La Nueva Política Económica (NPE) que siguió a la promulgación del 21060 tenía como objetivos el logro de un mejor control sobre las empresas estatales aplicando criterios de eficiencia y limitando el acceso al crédito fiscal para que éstas no continúen como una carga para el Estado, como lo habían sido hasta entonces. Por otro lado, debido a que la inversión había sido seriamente limitada en el país durante el periodo de hiperinflación, se buscó impulsar la misma mediante el financiamiento internacional y la promoción de contratos de riesgo compartido con el sector privado. Como consecuencia de las medidas tomadas por la NPE tuvieron éxito en la introducción de disciplina fiscal, particularmente en la disminución del gasto fiscal financiado con emisión monetaria.

Estudios realizados por el Banco Mundial sostenían que a menos que se hubiesen incrementado los niveles de inversión en Bolivia para el año 1994, “el crecimiento económico a largo-plazo no podría ser viable, acelerado y sostenible”¹². En este contexto surgió la necesidad de reestructurar la economía desde una perspectiva de mercado y apertura a la globalización mucho mayor, por lo que se buscaron diferentes posibilidades que podrían ayudar al país a captar recursos privados para inversión. Posición que coincidía plenamente con el Consenso de Washington dentro del cual se encontraba la de privatizar las empresas del Estado.

Sin embargo, en América Latina las experiencias de privatización arrojaban resultados mixtos, los cuales generaron una predisposición desfavorable en importantes sectores de la población boliviana. Al punto que ante la palabra privatización demostraban un abierto rechazo, peor aún con los resultados de la

¹² The World Bank, Bolivia, Country Economic Memoranda, La Paz, 1994

privatización de algo más de 100 relativamente pequeñas empresas, que se realizó antes de 2003. Con estas referencias se evidencia un fracaso de las políticas públicas realizadas hasta ese período que no lograron la consolidación de sistemas de ahorro transparentes y viables ni tampoco canales eficientes y sostenibles de inversión pública y privada productiva, nace en Bolivia un plan denominado “capitalización”.

Con esta política se intentaba captar un monto de inversiones superior a los que generaría una privatización sin perder la totalidad de la propiedad por un período indeterminado. Prometía, de esta manera, mantener la propiedad del 50% de las empresas públicas en manos de los bolivianos. Así se formuló la capitalización como una forma particular de privatización que difería el traspaso total de las acciones de las empresas públicas tanto como dure el beneficio social que se creó, el Bonosol, destinado a beneficiar a los mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995 cuando estos cumplan o ya hayan cumplido los 65 años. Para el momento que el último beneficiario muera se habría utilizado, teóricamente, no sólo las utilidades distribuidas en dividendos sino también las acciones de los bolivianos que necesariamente hubiesen sido vendidas para solventar el pago del Bonosol¹³.

La capitalización, establecida en la Ley Nro. 1544 del 21 de marzo de 1994, se basa en la formación de sociedades anónimas donde el Estado a nombre de los ciudadanos bolivianos aporta sus empresas públicas y un socio estratégico aporta el mismo valor en capital. Para crear la sociedad de acciones en una primera instancia se crearon sociedades de economía mixta, con dos veces el valor original de la empresa pública. De esta manera, el inversionista recibió el 50 % de las acciones de la empresa capitalizada y el 50% restante es distribuido entre los ciudadanos

¹³ Se estableció, sin embargo, la posibilidad que el FCC se mantenga por un período más amplio con una vigencia mayor. Esta situación planteaba que la administración financiera de este fondo, a cargo de las AFP, hubiese logrado una gestión tan eficiente que con una amplia diversificación de los títulos valores que pudieron ser adquiridos no sólo se logre formar un portafolio distinto al original formado por diez empresas capitalizadas sino que alcance una óptima rentabilidad.

bolivianos. El primer paso en la formación de estas empresas mixtas fue emitir acciones a favor de los trabajadores de las empresas del Estado a cambio de los beneficios sociales que se adeudaba y se pagaban por razones del cambio de razón social. Las empresas capitalizadas eran nuevas empresas así como sus contratos laborales. De esta manera, el objetivo esperado de la capitalización fue la obtención de mayores y mejores niveles de inversión, además de la transferencia de tecnología del exterior. También, de esta reforma, la inversión captada se convertiría en el indicador de su éxito y dinamismo.

Sebastián Edwards (1996; 171) indica que se puede hablar de cuatro modalidades de privatización: a) la venta de un porcentaje de las acciones de la empresa pública a una privada o consorcio; b) la oferta pública de acciones ya sea en una bolsa de valores nacional o extranjera; c) la compra de la empresa por los trabajadores y d) la liquidación de la firma y venta de sus activos. La capitalización fue concebida como una alternativa a estos métodos de privatización, así en Bolivia la capitalización se caracterizó por la combinación de las modalidades señaladas por Edwards. Contuvo la primera porque se vendió el 50% de la propiedad a los socios estratégicos que vienen del sector privado extranjero, la segunda porque la oferta pública del 50% de las acciones debió realizarse, aunque de forma diferida, a lo largo del tiempo para favorecer a los bolivianos u otros inversores en acciones ya sea en el mercado nacional o en el extranjero y la c) porque permitió que los trabajadores de las respectivas empresas capitalizadas tuvieron la opción de comprar las acciones de la misma a precios preferenciales establecidos en función del valor en libros de las empresas y con los recursos de los beneficios sociales que a cada trabajador le corresponde al liquidarse la empresa.

Por otro lado, la Capitalización o privatización boliviana, según Bonadonna (1998:8), "se diferencia de otras privatizaciones latinoamericanas, en que el uso de los recursos provenientes de la capitalización se mantiene en fondos de inversión administrados por las AFP. Administración que no puede monetizar las acciones de manera inmediata, sino en un tiempo que superará el plazo del plan de inversiones al

que se comprometen los inversionistas.” De esta manera, se realiza en los hechos una privatización en el largo plazo.

El proceso de reforma generado por la Capitalización comenzó con la creación del Ministerio de Capitalización en el año 1994, además de la conformación de grupos de trabajo interdisciplinarios encargados de una empresa determinada para encarar la capitalización de la Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Lloyd Aéreo Boliviano (LAB), Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la Empresa Metalúrgica VINTO. Dicho proceso incluía la conversión de cada una de estas empresas en sociedades de economía mixta, como lo establecía en el artículo 2º de la Ley Nro. 1544 denominada Ley de Capitalización.

Esta medida permitió la emisión de acciones, de las cuales casi el 50% del total estaban destinadas a favorecer a los ciudadanos bolivianos. Mismas que en primera instancia pasaron al banco fideicomisario (Cititrust de las Bahamas) y posteriormente creadas las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) fueron entregadas a éstas últimas para su administración.

Por otro lado, el proceso de Capitalización incluyó una serie de etapas con secuencia lógica: i) elaboración de los términos de referencia para la licitación, ii) difusión del proceso, iii) apertura y evaluación de las ofertas presentadas, iv) adjudicación mediante Decreto Supremo, v) Firma de los Contratos y vi) entrega de la empresa. De las seis empresas que se planeó capitalizar cinco procesos fueron llevados a cabo (ENDE, ENTEL, ENFE, LAB y YPFB), VINTO no fue capitalizada. De estas cinco empresas surgieron otros procesos que desembocaron en un total de diez empresas capitalizadas. (Véase Cuadro N°. 5.1)

Otra importante meta del proceso de Capitalización fue buscar empresas capitalizadoras líderes a nivel mundial, ya que incrementaba la solidez del proceso y la credibilidad de la comunidad internacional en las empresas del Estado boliviano.

Las empresas de sociedad anónima donde los bolivianos llegaron a tener el 50% de acciones, tuvieron como socias a algunas de las más importantes firmas en el mundo (en sus respectivos ramos).

De esta manera concluido el proceso de capitalización quedaron como socios estratégicos de las empresas públicas capitalizadas:

Dominion Energy (EE.UU.), Energy Initiatives (EE.UU.), Constellation Energy (EE.UU.), STET International (Italia), Viacao Aérea Sao Paulo SA (VASP, Brasil), Empresa Cruz Blanca (Chile), Amoco Bolivia Petroleum Company (EE.UU.), YPF-Pérez Companc-Pluspetrol Bolivia (EE.UU.), Enron Transportadora-Shell Overseas Holding Ltd. (EE.UU.).

CUADRO Nro. 5.1
VALOR EN LIBROS VS. VALOR DE CAPITALIZACIÓN

(En Millones de Dólares Americanos)

EMPRESAS		CAPITALIZADOR	VALOR EN LIBROS	VALOR DE CAPITALIZACIÓN
ENDE	CORANI	DOMINION ENERGY	33	59
	GUARACACHI	ENERGY INITIATIVES	35	47
	VALLE HERMOSO	CONSTELLATION ENERGY	31	34
ENDEL	ENDEL	STET	130	610
LAB	LAB	VASP	24	47

ENFE	FF.CC. ANDINA	CRUZ BLANCA	29	13
	FF.CC. ORIENTE	CRUZ BLANCA	24	26
YPFB	PETROLERA ANDINA	YPF. PÉREZ COMPANC.	102	265
	PETROLERA CHACO	AMOCO	105	307
	TRANSREDES	NERÓN - SHELL	135	264
	TOTAL		648	1.672

FUENTE: Ministerio de Capitalización, 1997.

Al reducir el rol del Estado como proveedor de servicios básicos, productor principal empleador y, a la vez, permitir una mayor participación del sector privado, el proceso de capitalización captó un flujo de capitales muy significativo para el país. Así, de un valor en libros que se calculó en 648 millones de dólares para el conjunto de empresas capitalizadas, el proceso logró un valor de capitalización que alcanzó los 1,672 millones de dólares, como puede observarse en el cuadro Nro.5.1. donde se detalla el valor en libros de las empresas capitalizadas y sus respectivos valores de capitalización. Pudiendo concluirse de esta manera que la capitalización captó un monto de inversión superior al doble del valor contable de las empresas que equivale al 257 por ciento de su valor en libros. Por otro lado, la inversión captada por la capitalización en esos últimos cinco años que van de 1996 a 2000 equivale a tres veces lo captado por inversión extranjera entre 1983 y 1994, además, esta cifra es aproximadamente 33 por ciento superior al total de formación bruta de capital fijo privado durante 1990 - 1995.

Desde el punto de vista jurídico el proceso de Capitalización conllevó una profunda reforma legal para establecer el marco normativo necesario para garantizar una seguridad jurídica a la inversión privada y salvaguardar los derechos y

obligaciones de los distintos participantes del sistema económico (usuarios o consumidores, operadores privados y Estado). Una parte fundamental de las reformas institucionales del país es el establecido por la ley SIRESE (Ley 1600), que establece el marco regulatorio para cada uno de los sectores capitalizados. Se introduce así un árbitro en nuestra economía, bajo la noción de que el Estado boliviano, debe jugar únicamente un rol regulador y abandonar cualquier función previa de productor. De esta manera se creó, por una parte, el Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) integrado por una superintendencia general y cinco superintendencias regionales que son de: electricidad, telecomunicaciones, hidrocarburos, transporte y servicios de agua. Por otra parte, se forma el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) conformado por una superintendencia general y dos superintendencias financieras, una de pensiones, valores y seguros y otra de banca. Si bien todos estos organismos tienen una estructura jurídica similar, las superintendencias operan en forma autónoma. Los superintendentes generales son designados por períodos de diez años, y los financieros por períodos de seis años. Ninguno de ellos puede ser nombrado inmediatamente para un nuevo período. Ambos tipos de superintendentes deben contar con la aprobación del congreso y los candidatos deben poseer un cierto nivel de experiencia en sus respectivos sectores. Las actividades de ambos sistemas reglamentarios se financian a través de la recaudación de tasas impuestas a las empresas de los sectores regulados.

5.6. La Reforma de Pensiones

Antes y después de la Reforma de Pensiones, la política del Estado con relación a la seguridad social no dio respuestas adecuadas a tan importante tema. En 1956 se aprobó el Código de la Seguridad Social poniendo en marcha un sistema integral muy ambicioso pero limitado solamente a los trabajadores con relación de dependencia dando paso con esta limitación a la denominada tesis laboral que, en

realidad freno la ampliación de la cobertura que teóricamente pudo ampliarse a empleados por cuenta propia y campesinos.

El Código se fundó en los siguientes principios: Solidaridad, Universalidad, Unidad de Gestión, Eficiencia y Suficiencia. Por solidaridad se entiende la existencia de un contrato intergeneracional en el que el financiamiento de las rentas de vejez de los jubilados se da por las cotizaciones de la población laboralmente activa. Asimismo, la solidaridad está presente en las rentas que superan los montos aportados y que deben ser cubiertos con las reservas existentes y, si fuese el caso, por las nuevas generaciones. De esta manera también se financia a las mujeres que por su innata naturaleza son en promedio más longevas que los hombres. Como las rentas de vejez eran calificadas en base al promedio de la remuneración de los últimos dos años la tendencia de los trabajadores a punto de jubilarse era sobre cotizar este periodo lo que generaba una renta que en la sumatoria a lo largo de los años de jubilación supere lo aportado sobre la base de un salario más bajo que el usado para el cálculo de la renta de jubilación. Además esta situación se veía agravada porque las reservas no eran objeto de capitalización al no existir los mecanismos para realizar inversiones financieras con éstas. La Universalidad significa que toda la población boliviana se encuentra bajo la cobertura de la seguridad social. No obstante, tanto el seguro de largo plazo como el de corto plazo siempre desplegaron una cobertura muy reducida. En general la población cubierta, incluyendo derechohabientes, desde la creación del sistema siempre estuvo alrededor de un 20% de la población total.

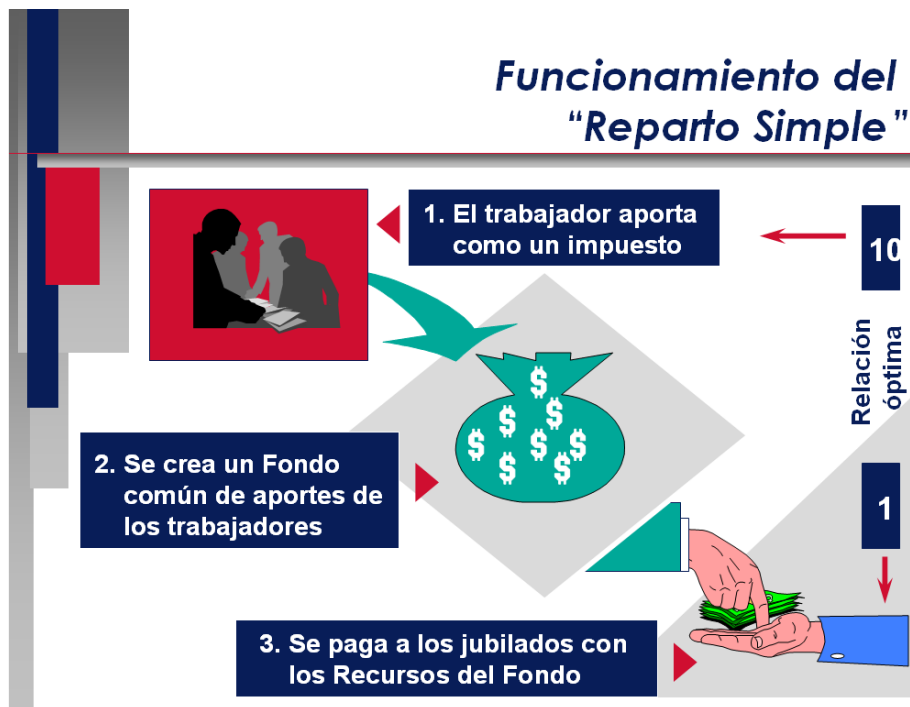
El principio de unidad de gestión requería que la administración del sistema sea unitaria; sin embargo, la seguridad social estaba a cargo de muchas entidades gestoras del seguro de largo plazo. Eficiencia significa alcanzar los principios previamente mencionados al menor costo; no obstante, las administraciones de las entidades gestoras de la seguridad social estuvieron viciadas por la corrupción y la ineficiencia. Suficiencia significa que el sistema sea auto sostenido; sin embargo, en

Bolivia la seguridad social de largo plazo se encontraba en la quiebra ya para el año de 1996. En conclusión, es evidente que el sistema de seguridad social boliviano no cumplió ninguno de los objetivos del Código aprobado en 1956.

Entre 1957 y 1987 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, la calificación y pago de pensiones estuvieron a cargo de la repartición pública llamada Fondo Nacional de Reservas (FONARE). En 1990 se creó una nueva entidad gubernamental denominada Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA) la cual estuvo a cargo de la administración de las pensiones básicas, a su vez se autorizó la creación de nuevos fondos complementarios los cuales estuvieron a cargo de la administración de las pensiones complementarias. De la misma manera se procedieron a realizar cambios en los procedimientos de afiliación pues si bien la incorporación a las cajas sectoriales era obligatoria, la afiliación a los fondos complementarios era voluntaria. En 2004 se modifica nuevamente el nombre de la institución a cargo de administrar las pensiones para el Estado y se crea el Seguro Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR)

El funcionamiento del sistema de reparto simple ayuda a explicar porque se tuvo que realizar una reforma de la naturaleza que tiene la ley 1732. Así se puede ver que los trabajadores aportan una parte de su salario con características de impuesto y no de acumulación de recursos que servirán para pagar la renta de vejez. De ahí que la existencia de cuentas individuales resulta en apariencia irrelevante al no existir relación entre lo que una persona aporta y el beneficio que recibe.

Gráfico Nº 5.1



Fuente: Bonadona, 2003.

Con el dinero aportado se crea un "fondo común", como se muestra en el Gráfico 5.1, que pertenece a todos y a la vez a ninguno de los afiliados. De hecho, esta es una de las razones por las que frecuentemente se indique que el Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) es más solidario que el Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD). Del fondo mencionado se extrae el dinero necesario para pagar a los jubilados. Se ha llegado a la convención que es necesario contar con 10 aportantes activos por cada pasivo. Esta relación se refiere a que con un aporte del 10% del salario promedio, 10 cotizaciones logran pagar a un jubilado con una renta igual al 100% del salario promedio. Esta, claramente, es una aproximación de lo que ocurre en la realidad pero es una relación útil al momento de analizar el funcionamiento de un SRBD. Así, por ejemplo, al momento de cerrarse el SRBD en 1996 esta relación en Bolivia se encontraba por debajo del 3 activos por cada pasivo, lo que da la idea general de que este sistema

se aproximaba a exigir más de un 33% del salario de cada afiliado para pagar a los jubilados. Ciertamente, un monto demasiado oneroso para los afiliados activos.

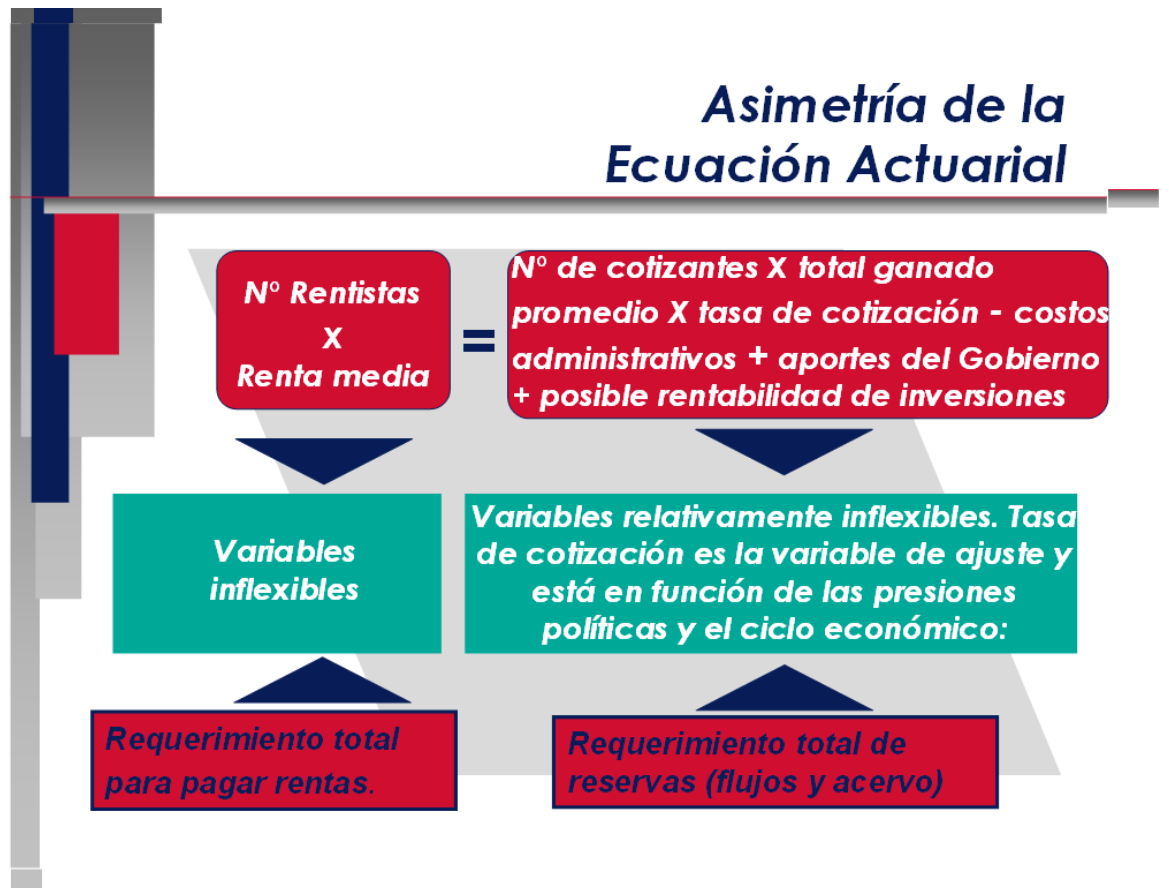
Es necesario, no obstante, que el SRBD cumpla con un mecanismo de financiamiento denominado “ecuación actuarial” que traduce la necesidad de establecer un equilibrio entre los aportes de los trabajadores activos y los pagos realizados a los rentistas. Tal mecanismo se ilustra en el Gráfico N°. 5.2.

El primer miembro de la ecuación resume el gasto en el que incurre, esto es el número de rentistas por la renta promedio, esto debe ser equivalente a los ingresos que goza en el tiempo, que forman el segundo miembro, esto es el número de cotizantes multiplicado por el total ganado en promedio, la tasa de cotización menos los costos administrativos, adicionado a los aporte del Gobierno y la rentabilidad de las inversiones que realicen los fondos.

Como puede observarse, en general, los componentes de la primera parte de la ecuación son inflexibles, esto es que es muy difícil rebajar rentas, mientras que el otro componente es más flexible y está sujeto a las presiones políticas, puesto que no siempre los trabajadores están dispuestos a admitir ascensos en las contribuciones, de ahí, que en el caso boliviano, el Estado haya asumido el costo de mantenimiento de las pensiones.

Gráfico Nº. 5. 2

Asimetría de la Ecuación Actuarial



Fuente: Bonadona, 2003.

La renta de vejez total era la suma de las pensiones básicas y las complementarias, que equivalía al 70% del salario base promedio de los 24 meses previos a la jubilación. La renta básica pagada por las cajas sectoriales era equivalente al 30% del salario base, y el saldo de 40% era la renta complementaria pagada por el fondo complementario. Opcionalmente la renta podía subir hasta un máximo del 100% si se habrían realizado aportes que superen las 180 cotizaciones (15 años).

La administración de las entidades gestoras de la seguridad social, en su inicio, fue dirigida indirectamente por funcionarios de gobierno presentes en los directorios de las cajas sectoriales de seguro, pero poco a poco fue controlada por el gobierno en la medida en la que su situación financiera era cada vez más crítica.

La quiebra inminente del sistema de reparto para el año de 1996 estuvo justificada ya que no se cumplió con la proporción de activos sobre pasivos que tendría que haber sido de 10 a 1; ya que en realidad esa proporción fue de 3 a 1 lo que coadyuvó al déficit y a la baja cobertura del sistema. Prueba de ello era la existencia de aproximadamente 120.000 jubilados y cerca de 330.000 cotizantes, éstos hacían el 23% de la población ocupada urbana de los cuales el 65% pertenecían al sector público. De esta manera para 1996 el sistema de reparto era insolvente ya que existía una baja relación activos-pasivos la cual enfrentó una elevación de cotizaciones aunque esa medida resultó solamente un paliativo. Entre 1991 y 1996 el Fondo de Pensiones Básicas que funcionaba paralelo a los fondos complementarios y era administrado por el Estado, tenía un déficit que exigía un soporte del TGN por un valor de \$us. 25 millones anuales. Si bien el costo anual de la reforma de pensiones es más de quince veces mayor a esta transferencia, parte importante de ese monto era ya una obligación del TGN con o sin reforma, simplemente porque el sistema anterior cayó en la insolvencia y financieramente se encontraba quebrado.

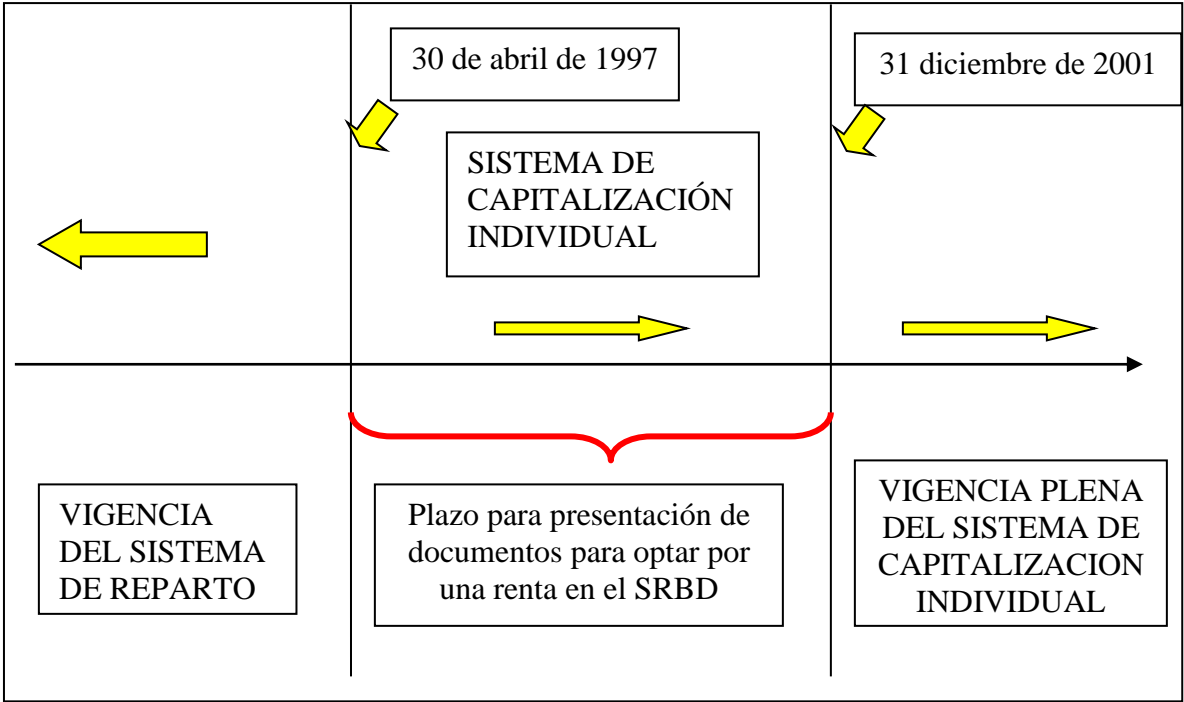
Si bien la quiebra del sistema de reparto tiene que ver principalmente con deficiencias de origen, como ser la muy débil relación entre aportes y beneficios, también existían otras causas de igual o similar relevancia como ser: la deficiente administración que llevaba el gasto administrativo promedio de los fondos al doble de lo permitido por las normas alcanzando en algunos casos hasta el 20 % del total de las recaudaciones; la corrupción que se expresaba en una actitud poco cooperadora de los trabajadores pues sub-declaraban sus ingresos durante su vida

laboral con el propósito de aportar menos pero sobre-declaraban estos durante los últimos dos años para que la calificación de su renta de vejez sea calculada sobre la base de un ingreso mayor; y el tráfico de influencias de tipo político partidario que permitía acceder a las direcciones ejecutivas de los fondos complementarios como una forma de retribución política y condicionamiento para realizar aportes a los partidos en ejercicio de gobierno.

Estas causas hicieron imprescindible una búsqueda de soluciones entre las que más peso fue la realización de una reforma radical y total del sistema de pensiones.

Gráfico 5.3

Vigencia de los sistemas de pensiones y período de transición



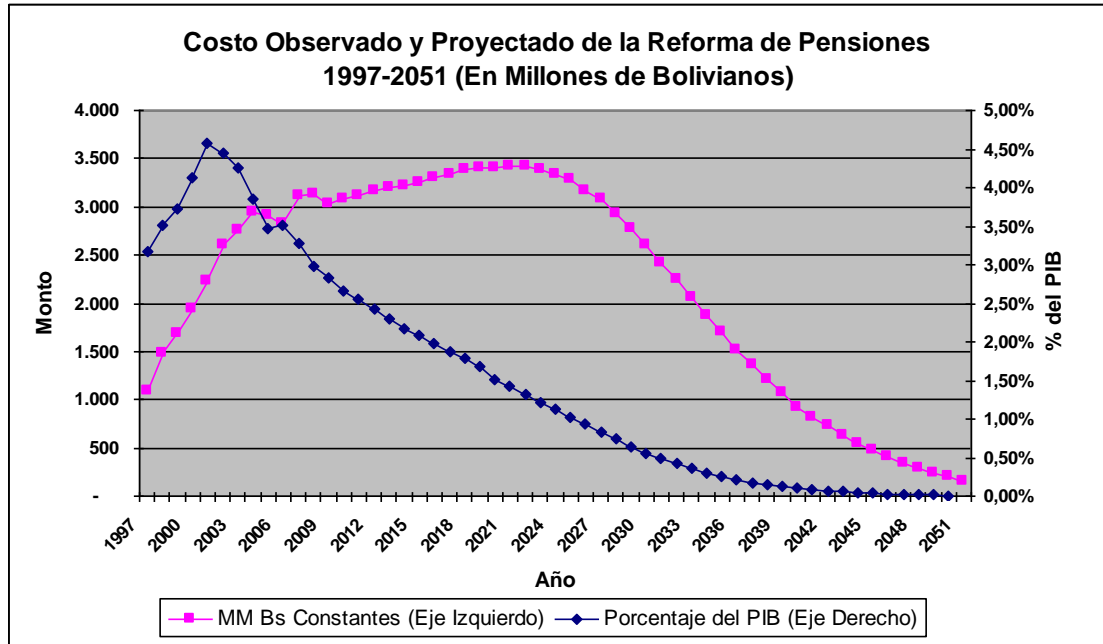
Fuente: Elaboración propia

Cuando se realizó la Reforma de Pensiones, se estableció como fecha final de vigencia del Sistema de Reparto el 30 de abril de 1997 (Véase Gráfico 5.3). De acuerdo al diseño original se estableció que hasta esta fecha se admitirían los últimos expedientes que restaban por calificarse. Sin embargo, como se vio poco después se presentó una fuerte presión para ampliar dicha fecha, por un lado, para lograr que se flexibilicen los requisitos de edad y prestaciones y, por otro, para la presentación de los documentos. No obstante, lo que se acordó fue la ampliación de la fecha tope de presentación de requisitos, al principio fue sólo hasta diciembre de 1997, luego el 98 y sucesivamente se llegó hasta el 2001, quedándose como fecha final el 31 de diciembre de 2001.

5.7. Costos heredados

Esto se tradujo en un problema no sólo en lo referente al déficit fiscal, sino que dado que no se terminó de diseñar el mecanismo para la transición del viejo al nuevo sistema, se encargó a la Unidad de Recaudaciones, creada para la difícil tarea de administrar la herencia del SRBD y procesar los trámites de algo más de 50.000 solicitudes de rentas. Posteriormente, llegaría a formar parte de la Dirección de Pensiones la que al final de 2004 acabaría teniendo el nombre de Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR). Estas instituciones se caracterizaron por una notoria debilidad institucional que se evidenció en que muchas personas tuvieron que esperar hasta cinco años para lograr la calificación de una renta.

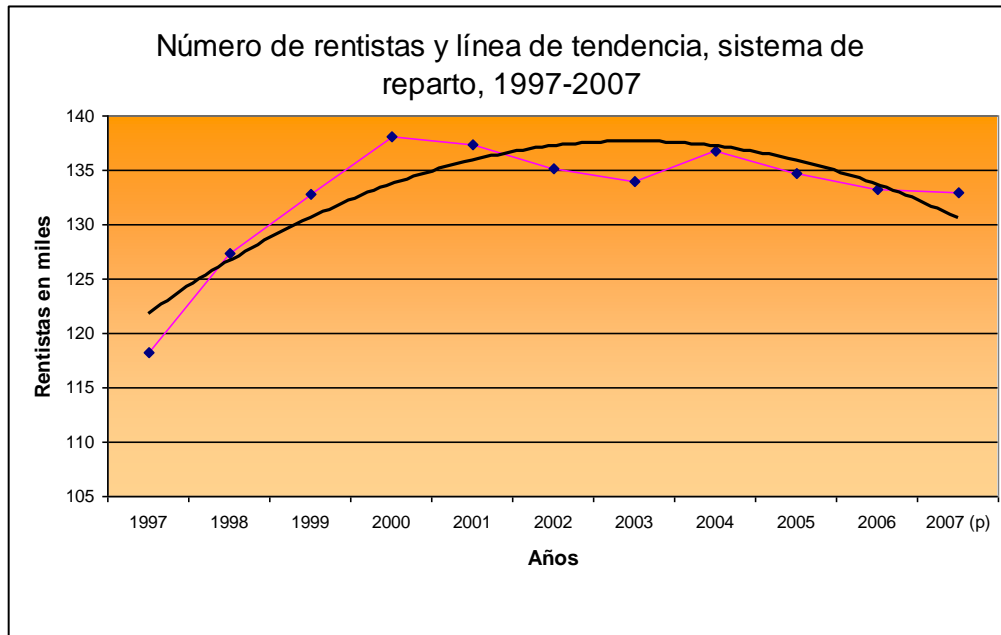
Gráfico N° 5.4



Fuente: Bonadona, 2007

Al realizar la reforma de pensiones se pensaba que la misma tendría costos descendentes a partir del año 2024 y que con relación al PIB estos subirían los primeros años para luego presentar un descenso continuo, tal como se observa en el Gráfico N° 5.4. Sin embargo, no fue lo que ocurrió, la información disponible evidencia que el número de rentistas creció hasta bordear los 135.000 beneficiarios. (Véase Gráfico N°. 5.5). Asimismo, el gasto que para el 2006 debió ser de Bs2.500 millones, alcanzó a Bs3.200 millones, lo que muestra un alto desfase entre los que se proyectó y lo que se ejecutó. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que esto no se debe exclusivamente a la Reforma, lo que ocurrió es que existió un manejo inadecuado de la transición que hizo que no se generen los mecanismos necesarios para evitar que la gente adelante sus pensiones.

Gráfico N° 5.5



Fuente: Bonadona, 2007.

5.8. La emergencia del Modelo boliviano

La Ley de Pensiones Nro.1732 del 29 de Noviembre de 1996 fue la respuesta gubernamental a la crisis del sistema de reparto. Estableció la creación de un sistema con dos distintos fondos: el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), integrado por las acciones gubernamentales de las empresas capitalizadas, y el Fondo de Capitalización Individual (FCI), formado por las contribuciones de los participantes al nuevo sistema de pensiones. Se estableció que ambos fondos sean administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Se definió al 1 de mayo de 1997 como la fecha de inicio del sistema de AFP para lo cual la nueva ley previó la selección de dos empresas internacionales con experiencia probada en el manejo de pensiones mediante una licitación pública internacional. Así se llegaron a escoger a dos consorcios españoles como

administradores del Fondo de Pensiones: Invesco Argentina y Banco Bilbao Vizcaya que afiliaron a las personas asignadas a cada una de estas dos AFP de acuerdo a su fecha y lugar de nacimiento.

Cada AFP proporcionó a cada uno de sus afiliados una cuenta individual a la cual integró: todas las cotizaciones del mismo y conforme pasa el tiempo la rentabilidad del fondo de capitalización individual a favor de ésta además de otros recursos que establece la Ley Nro.1732. Por otro lado, a todos los cotizantes al antiguo sistema de reparto se le procedió a realizar la compensación de sus cotizaciones la cual está a cargo del Tesoro General de la Nación.

Gráfico 5.6



Fuente: Bonadona, 2003.

La estructura de la Reforma de Pensiones creó el SCICD que respeta lo establecido en la Constitución Política del Estado (CPE) anterior que imponía la obligación a la seguridad social de preservar el capital humano.

Como muestra el Gráfico N° 5.6, su objetivo central es de carácter social con la creación de un sistema de pensiones autofinanciado que, además, sea eficiente y sostenible en el largo plazo. Asimismo, debe tener la capacidad de alentar la formación de ahorro interno al modificar la orientación del anterior sistema que se basaba en aportes como impuesto a aportes como ahorro.

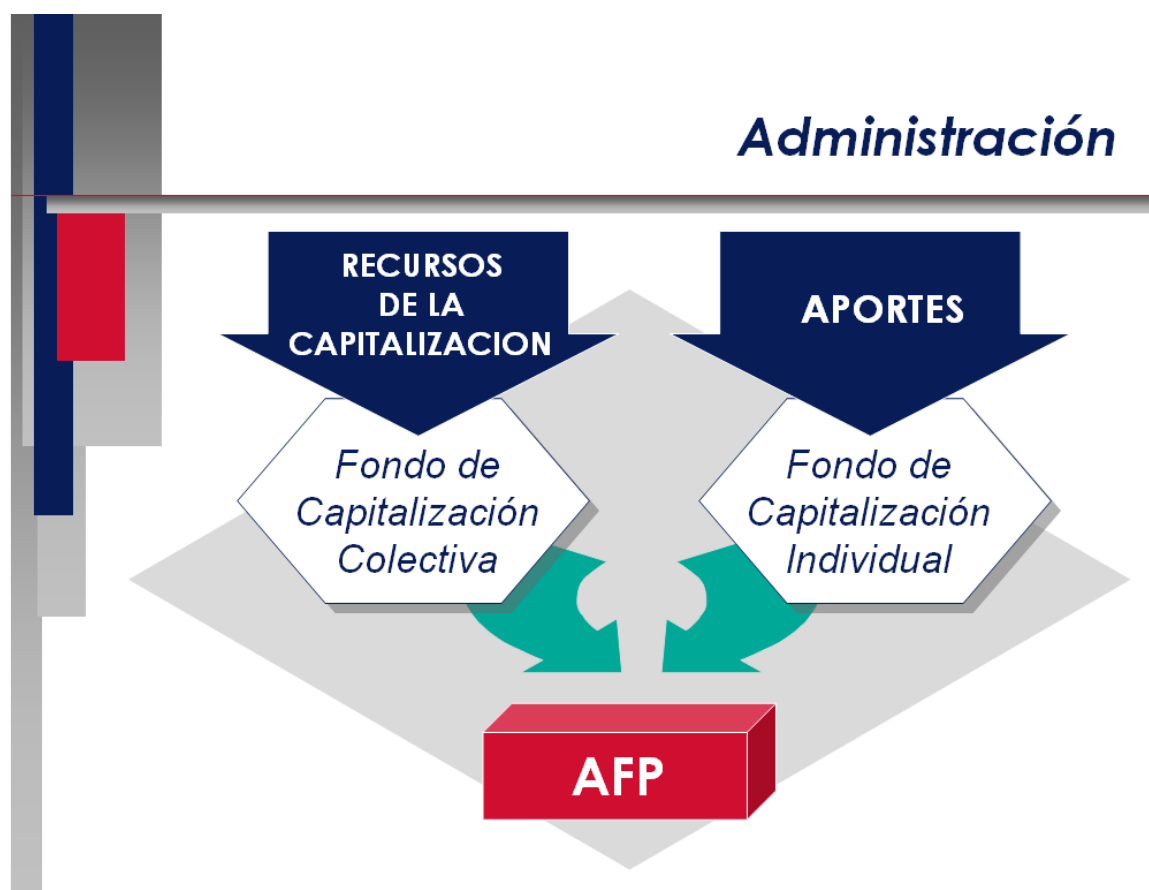
La administración de los fondos de capitalización deben apoyar también al desarrollo del mercado de capitales al invertir financieramente los fondos para capitalizarlos y que sean sus retornos la base más importante para el pago de las pensiones. El conjunto del sistema, de esta manera, crea condiciones positivas para contribuir efectivamente al desarrollo económico del país.

La administración del SCICD en manos de las AFP exige la constitución de los dos fondos mencionados; el FCI y el FCC.

El primero, compuesto por los aportes de los trabajadores que realizan durante su vida activa, tal como muestra el Gráfico 5.7.

El segundo se encuentra formado por los recursos de la capitalización y con ellos se pagó el denominado Bono de Solidaridad (BONOSOL) y, actualmente, después de la nacionalización, contribuye con una pequeña fracción al pago de la RD.

Gráfico N° 5.7



Fuente: Bonadona, 2003.

Adicionalmente, debe indicarse que los recursos de ambos fondos funcionan bajo el mecanismo de fideicomiso. Esto es, los fondos constituyen un patrimonio autónomo que no se mezclan con el patrimonio de las empresas. Asimismo, por ser parte del patrimonio de los trabajadores cotizantes, son inembargables. Esto significa que en caso de quiebra de la AFP no se arriesgan los aportes de los trabajadores. Aspecto que no debe entenderse como que los ahorros de los trabajadores estén absolutamente libres de cualquier riesgo; al invertirse en bolsas de valores es posible, hipotéticamente, que ocurran malas inversiones y por ende dichos fondos pueden arrojar ocasionalmente pérdidas. Sin ir más lejos, haber mantenido una parte

del FCC en acciones del Lloyd Aéreo Boliviano ha hecho que actualmente esa parte tenga un valor nulo afectando, por lo tanto, el valor total del FCC.

El Seguro Social Obligatorio comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales, en favor de sus afiliados. De la misma manera el antiguo sistema de pensiones con cargo a los ingresos corrientes se convirtió en un programa basado en los ahorros individuales. En el nuevo sistema, todos los bolivianos con un ingreso mensual igual o superior al salario mínimo nacional pueden ahorrar para su jubilación y, se supone, tienen acceso a un sistema más eficiente y sólido de prestaciones por incapacidad y muerte. Los trabajadores pueden contribuir a un nivel mínimo recibiendo la cobertura corriente, o pueden efectuar contribuciones adicionales voluntarias que puede mejorar el monto de su pensión de jubilación o les permitirá anticipar su jubilación.

Un aspecto que cabe destacar del nuevo sistema de pensiones es que este incluye no sólo a las personas que tiene relaciones de dependencia laboral sino que también incluye a todas y cada una de las personas sin relación de dependencia laboral, debido a que estas pueden afiliarse al SSO mediante el pago de sus cotizaciones. Sin embargo, este objetivo no se cumple totalmente por cuanto, dada la alta informalidad que existe en Bolivia, muy poca gente cuenta con ingresos fijos, por tanto, los informales si bien muchos se afiliaron no llegaron a constituirse en cotizantes permanentes y regulares.

Finalmente, otra modificación importante introducida por el nuevo sistema es la eliminación del aporte patronal y del estatal. El primero fue fusionado al salario de cada trabajador y el último fue sustituido por la pesada carga fiscal que supone el costo de las pensiones en curso de pago. En la actualidad, de acuerdo al artículo 21º de la Ley Nro. 1732 un empleador sólo tiene las obligaciones de realizar los pagos de primas de riesgo profesional establecidos en la misma ley y cubrir los costos del servicio de calificación de riesgo profesional. Por otro lado el empleador tiene el derecho de reclamar la calificación de invalidez y muerte de los afiliados bajo

su dependencia laboral efectuada por la correspondiente AFP para la prestación del riesgo profesional.

La Reforma de Pensiones planteó una solución al cierre del sistema de reparto, la cual consistía en una retribución del Estado a los aportes realizados al viejo sistema. Este se denominó Compensación de Cotizaciones (CC) y no así reconocimiento porque no compensa en su totalidad la totalidad de aportes realizada al viejo sistema. Es por esta razón que se desarrolló la siguiente fórmula:

$$CC = 0,7 * SB * D / 25$$

Dónde:

CC: Es el monto de la compensación de cotizaciones

SB: Es el salario base correspondiente al obtenido en Octubre de 2006

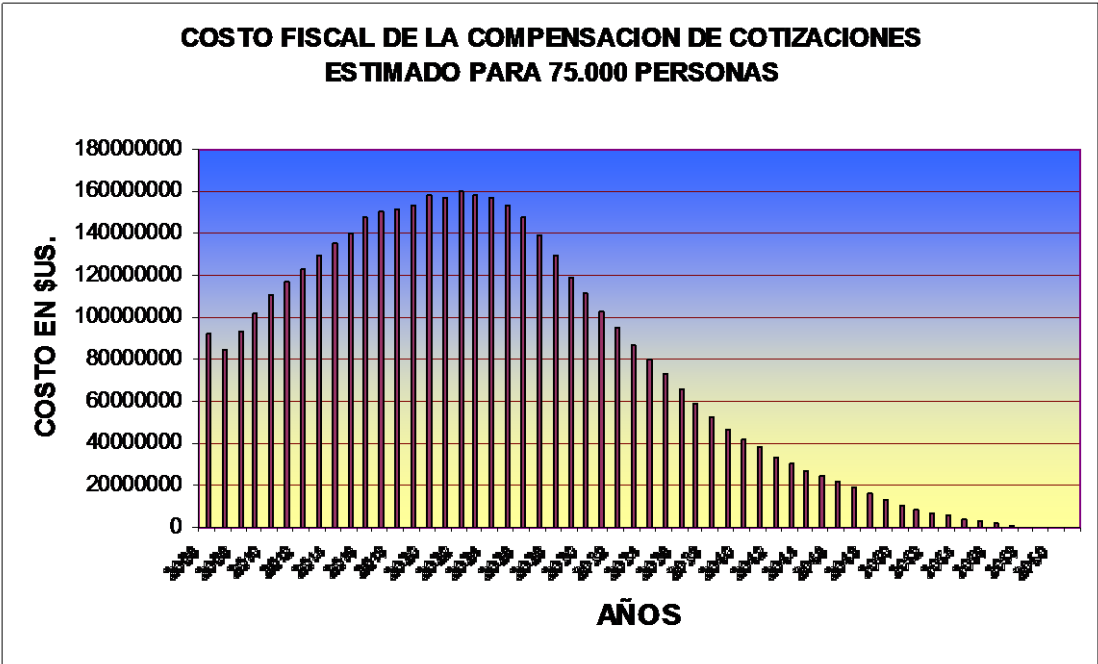
D: Es la densidad de aportes medida por el número de años que se cotizó al sistema de reparto

Como puede observarse la CC reconoce el 70% del salario base ajustado por la densidad con factor igual a uno cuando el afiliado tiene 25 años de aporte continuo. Aspecto que con frecuencia ha sido cuestionado porque la recepción de la CC implica que las personas debían trabajar al menos 25 años para llegar al 70% de su pensión, cuando por un periodo similar en el anterior sistema se obtenía el 100% del salario base. En otros países como Chile o Perú se ha creado un bono de reconocimiento que define el capital total aportado al anterior régimen, reconoce una tasa de interés y el plazo de redención del bono está determinado por el momento en el que la persona acude a la jubilación. Es, por tanto, una deuda del Estado respaldada por un instrumento financiero que se diferencia radicalmente de la CC que sólo se expresa en dólares y no paga interés alguno.

No obstante, aún con este mecanismo que rebaja considerablemente la obligación del Estado, el costo de la CC es muy alto, como puede observarse en el

Gráfico 5.8. Este costo asciende paulatinamente hasta llegar a \$us. 160 millones el año 2030 cuando 75.000 personas reciban su CC fusionada a las pensiones que obtendrán de las Administradoras de Fondos de Pensiones y se estima que alrededor del año 2050 se termina esta obligación fiscal.

Gráfico 5.8



Fuente: Bonadona, 2007.

Actualmente, está en discusión la derogación de la Ley 1732, sin embargo, esto no parece significar que se anulará el SCICD, en todo caso el planteamiento central apunta más bien a la creación de un sistema mixto de tal manera que para las personas de altos ingresos se mantenga el SCICD, y para la personas de bajos ingresos se cree un SRBD que, adicionalmente, incluya el primer pilar que contempla la Renta Dignidad.

Capítulo VI

Los beneficiarios del Bonosol

Los beneficiarios del Bonosol han sido los mayores de 65 años desde la creación de este beneficio. Los datos que analizamos aquí han sido extraídos de la muestra de la Encuesta Continua de Hogares realizada y procesada por el INE en 2007¹⁴. La población beneficiaria elegible en ese año se presenta en el Cuadro N° 6.1 y fue de 576.899 habitantes aunque el número de individuos que efectivamente llegó a percibir este beneficio fue de 521.143, lo que deja a 55.756 personas sin que perciban el beneficio a pesar de ser elegibles. Entonces, del total de personas elegibles para recibir el pago del Bonosol cerca de un 10% no percibieron este pago.

Cuadro N° 6.1
Beneficiarios del Bonosol, 2007

Pago del bono	Número de beneficiarios	En porcentajes
No recibió	55.756	9,66
Sí recibió	521.143	90,34
Total titulares	576.899	100,00

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

Desde la perspectiva campo-ciudad que se puede observar en el Cuadro N° 6.2, podemos ver que la población beneficiaria se divide en 283.457 pobladores urbanos y 293.442 del área rural. O sea, del total de beneficiarios, 51% viven en el área rural, lo que muestra que la mayoría de beneficiarios potenciales viven en este

¹⁴ El estudio estadístico y las técnicas utilizadas se explican en el Capítulo 3. Los resultados estadísticos en detalle se presentan en el Anexo 1.

sector, aunque del total que no lo recibieron (55.756), el 62% de estas personas pertenecen al sector rural.

Esto contrasta con los datos del área urbana donde, de los elegibles 283.457, un grupo de 21.110, o sea el 38% de los que no llegaron a recibir este beneficio residen en esta área. Se constata que relativamente el mayor número de los más afectados por la no percepción del beneficio proviene del área rural y, por lo tanto, podemos intuir que los que no lo recibieron desconocen que tal pago los beneficia y que existen asimetrías de información que con mayor fuerza afecta al sector rural. A la vez se puede pensar que en las áreas rurales existen impedimentos físicos, como la falta de caminos o transporte así como la lejanía de los lugares de pago, que dificultaron acceder al pago del Bonosol.

En el caso del sector urbano se puede pensar que existen personas que no cobran este beneficio porque conscientemente lo rechazan. Aunque esta posibilidad incorpore un número reducido, los problemas que explican la no recepción en el área rural puede repetirse en centros urbanos distantes y de baja población.

Cuadro N° 6. 2
Beneficiarios del Bonosol por áreas urbana y rural, 2005
 (Número de individuos y porcentajes)

Área	BONOSOL		Total
	No recibió	Si recibió	
Urbana	21.110	262.34	283.457
Porcentaje	37,86	50,34	49.13
Rural	34.646	258.79	293.442
	62,14	49,66	50.87

Porcentaje			
Total	55.756	521.14	576.899
Porcentaje	100,00	3 100,00	100,00

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

6.1. Incidencia de pobreza

El análisis de la incidencia se refiere a establecer cuántos pobres y que porcentaje de ellos existen en un determinado grupo humano debajo de una línea de pobreza. Esta línea de pobreza para el área urbana se establece en Bs463, o sea, es considerado pobre todo aquel que tiene un ingreso menor a este monto. La línea correspondiente al área rural es de Bs. 360. Estos valores se presentan en el Cuadro 6.3. Para el análisis de extrema pobreza utilizamos los valores divisorios de Bs253 referido al área urbana y Bs. 205 para el correspondiente rural.

Cuadro N° 6.3
Líneas de pobreza

año	z_urb	z_rur	zext_urb	zext_rur
2007	463	360	253	205

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

En nuestro caso el grupo estudiado en los cuadros que se exhiben más abajo, del 6.4 al 6.10 está conformado por todos los beneficiarios del Bonosol y quienes de los que efectivamente recibieron este beneficio son calificados o no, primero, como pobres y, en una segunda instancia, cuántos se encuentran dentro la calificación de extremadamente pobres. Este análisis se realiza dividiendo a las poblaciones referidas de acuerdo a su residencia, sea ésta urbana o rural.

Cuadro N° 6.4
Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo
a los perfiles de pobreza para el área urbana de Bolivia
 (Número de individuos y porcentajes)

Pobreza por categoría de ingreso	BONOSOL				Total	
	Si recibió	%	No recibió	%	Beneficiarios	%
No pobre	167,322	4%	654	60%	179,975	3%
Pobre	95,025	6%	56	40%	103,482	7%
Total	262,347	100%	110	100%	283,457	100%

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

En el Cuadro N° 6.4 se observa el número de personas del área urbana que recibieron el beneficio o no lo hicieron de acuerdo a si se encuentran en la condición de pobres o no pobres. Así se tiene que de un total de 262.347 que sí recibieron su Bonosol, casi dos terceras partes de éstos (64%) son no pobres y algo más de un tercio de los pobres urbanos no lo recibieron. Por otra parte, de los elegibles para percibir el beneficio, 3 de cada 5 que no lo reclamaron son no pobres y 40% son pobres. En el agregado de beneficiarios urbanos divididos de acuerdo a si son pobres o no, el primer grupo llega al 63% y el segundo al 37%.

Considerando el total de personas elegibles exclusivamente en el área urbana siempre han sido más los no pobres que recibieron así como también los que no recibieron el Bonosol. Se puede llegar, por lo tanto, a una obvia conclusión; en el área urbana residen un mayor número de los clasificados no pobres y, por lo tanto, se vieron afectados en la recepción y en la no recepción de la transferencia siempre en mayor número y en mayor proporción.

De todos los no pobres urbanos elegibles para percibir el Bonosol que llegaron a 179.975 en 2007 (véase Cuadro N° 6.5), no lo recibieron el 7%. La misma proporción aplicada a los pobres urbanos muestra que el 8% no llegó a cobrar su beneficio. Aunque las diferencias entre un grupo y otro son marginales, vuelve a repetirse que es un porcentaje mayor de pobres que no obtuvieron el Bonosol en las zonas urbanas.

Cuadro N° 6.5

Beneficiarios por perfiles de pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el área urbana de Bolivia
(Número de individuos y porcentajes)

Pobreza por categoría de ingreso	BONOSOL		Total
	Si recibió	No recibió	
No pobre	167,294	12,681	179,975
Porcentaje	93%	7%	100%
Pobre	95,008	8,474	103,482
Porcentaje	92%	8%	100%

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

Con la diferencia que aquí estamos hablando del sector rural, similar análisis al realizado para el Cuadro N° 6.4 se realiza para el Cuadro N° 6.6. Así, se evidencia que de un total de 258.796 beneficiarios que sí recogieron su Bonosol, algo más de un quinto son no pobres y la gran mayoría (77%) son pobres. Por otra parte, del total de los elegibles para percibir el beneficio que no llegaron a cobrar que son 55.756 personas, 1 de cada 5 son no pobres y 4 de los 5, son pobres. Contraria y paralelamente al área urbana, en el área rural siempre han sido más los pobres los

que recibieron como también los que no recibieron el Bonosol. Por lo tanto, como en el campo la mayoría son pobres, esto hace que un mayor número de ellos se vieron beneficiado en la recepción y afectados en la no recepción de la transferencia siempre en mayor número.

Cuadro N° 6.6

Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo a los perfiles de pobreza para el área rural de Bolivia
(Número de individuos y porcentajes)

Pobrería por categoría de ingreso	BONOSOL				Total	
	Si recibió		No recibió	%	Beneficiarios	%
No pobre	50,465	0%	6,756	20%	65,332	22%
Pobre	208,331	0%	27,890	80%	228,110	78%
Total	258,796	00	34,646	100	293,442	100

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

En el Cuadro N° 6.7, se observa que un 90% de no pobres del sector rural efectivamente cobraron el Bonosol y un 88% de pobres que también lo hicieron. En cifras absolutas son los pobres la mayoría de los pobladores en el campo y, por lo tanto, son también los mayores números que recibieron el Bonosol como los que no lo recibieron. Lo importante, nuevamente, aunque con cifras marginales, es que vuelven a ser los pobres que en mayor porcentaje dejaron de percibir el beneficio, casi 12% de pobres rurales frente a 10% de no pobres.

Cuadro N° 6.7

Beneficiarios por perfiles de pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el área rural de Bolivia (Número de individuos y porcentajes)

Pobreza por categoría de ingreso	BONOSOL		Total
	Si recibió	No recibió	
No pobre	58,576	6,756	65,332
Porcentaje	90%	10%	100
Pobre	200,220	27,890	228,110
Porcentaje	88%	12%	100

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

Los casos que incorporan la extrema pobreza se inicia a partir del Cuadro N° 6.8.

Cuadro N° 6.8
Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo
a los perfiles de extrema pobreza para el área urbana de Bolivia

(Número de individuos y porcentajes)

Pobrez a por categor ía de ingreso	BONOSOL				Total	
	Si recibió		No recibió	%	Beneficiarios	%
No pobre extremo	214,596	2%	16,901	80%	231,497	82%
Pobre extremo	47,706	8%	4,254	20%	51,960	18%
Total	262,302	00	21,155	100	283,457	100

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

En el Cuadro N° 6.8 se introduce la condición de extrema pobreza para los habitantes urbanos beneficiados por el Bonosol en 2007, resalta que los individuos que pertenecen a este grupo son exactamente la mitad de los pobres tanto desde la perspectiva de efectivamente recipientes de la transferencia así como de los que no la recibieron. Este resultado emerge de comparar los datos de este Cuadro con los del Cuadro N° 6.4.

Cuadro N° 6.9

Beneficiarios por perfiles de extrema pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el área urbana de Bolivia
(Número de individuos y porcentajes)

Pobreza por categoría de ingreso	BONOSOL		Total
	Si recibió	No recibió	
No pobre extremo	214,596	16,901	231,497
Porcentaje	93%	7%	100
Pobre extremo	47,706	4,254	51,960
Porcentaje	92%	8%	100

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

De todos los en extremo pobres urbanos elegibles para percibir el Bonosol que llegaron a 51.850 en 2007 (véase Cuadro N° 6.9), el 92%. sí lo recibió. Los no pobres urbanos muestran un porcentaje similar de beneficiados (93%) que llegó a cobrar su beneficio.

Los habitantes rurales beneficiados por el Bonosol en 2007 presenta que los pobres en extremo que se observa en los datos del Cuadro N° 6.10 son el 70% del total de beneficiarios que habitan este sector. Curiosamente, no existe una gran brecha entre los no extremadamente pobres y los pobres en extremo que no recibieron el beneficio en el ámbito rural.

Cuadro N° 6.10

Beneficiarios que recibieron y no recibieron el Bonosol de acuerdo a los perfiles de extrema pobreza para el área rural de Bolivia
(Número de individuos y porcentajes)

Pobreza por categoría de ingreso	BONOSOL				Total	
	Si recibió	%	No recibió	%	Beneficiario	%
No pobre extremo	77.686	30,02%	16.625	7,99%	94.311	32,14%
Pobre extremo	181.110	69,98%	18.021	2,01%	199.131	67,86%
Total	258.796	100,00	34.646	100,00	293.442	100,00

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:

www.ine.gov.bo

Por otra parte, ya en el Cuadro N° 6.11, resalta el porcentaje de pobres en extremo que recibieron el beneficio (91%) frente a los que no lo hicieron. De la misma manera aunque no en la misma proporción los no pobres en extremo que recibieron el beneficio es un mayor porcentaje (82%) que de aquellos a los que no se les pago. En este sentido, es sorprendente que sean los más pobres de todos los que se numéricamente se beneficiaron efectivamente del establecimiento de esta transferencia de recursos.

Cuadro N° 6.11
Beneficiarios por perfiles de extrema pobreza que recibieron y no recibieron el Bonosol en el área rural de Bolivia
(Número de individuos y porcentajes)

Pobreza por categoría de ingreso	BONOSOL		Total
	Si recibió	No recibió	
No pobre extremo	77.686	16.625	94.311
Porcentaje	82,37%	17,63%	100,00
Pobre extremo	181.110	18.021	199.131
Porcentaje	90,95%	9,05%	100,00

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

6.2 Brecha de pobreza

La brecha de pobreza promedio de beneficiarios urbanos es del 15,8% medido por el FGT¹⁵. Quiere decir que de los beneficiados urbanos por el Bonosol casi un 16% se encuentran por debajo la línea de pobreza de Bs463. Por otra parte, el mismo indicador para el sector rural nos muestra que la brecha de pobreza promedio de beneficiarios para el área rural de Bolivia llega al 53,5% de los beneficiados rurales por el Bonosol. O sea que cerca del 54% están por debajo de la línea de pobreza rural de Bs360. Sin embargo, esta medida no nos indica nada

¹⁵ Se refiere a los indicadores Foster, Greer y Thorbecke (1984). La formula general de los indicadores FGT es:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - Y_i}{z} \right)^\alpha$$

Para el cálculo de la “brecha de pobreza” se utiliza un valor de $\alpha = 1$. Para mayores detalles ver el Anexo Metodológico.

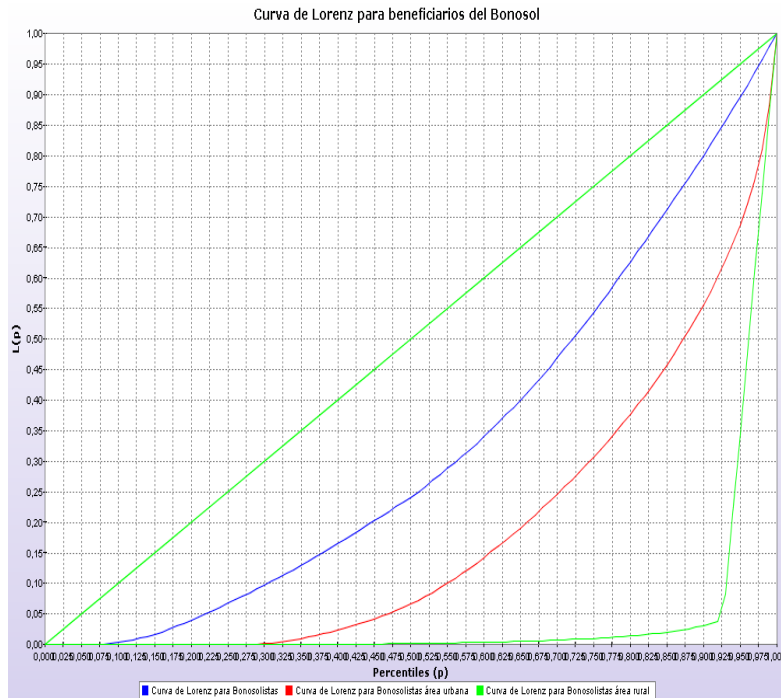
acerca del grado de desigualdad que existe entre los pobres beneficiados por el Bonosol. Para esto requerimos utilizar el indicador FGT con un valor para $\alpha = 2$, que es lo que se hace a continuación.

6.3 Severidad de pobreza promedio de beneficiarios por el Bonosol

La severidad de pobreza es el indicador que mide la desigualdad dentro del grupo considerado pobre. En el caso del área urbana el promedio de los pobres urbanos beneficiarios por el Bonosol presentan un indicador de severidad¹⁶ FGT del 9,26%. Al ser un valor relativamente bajo se deduce, entonces, que la desigualdad entre los pobres urbanos beneficiados por el Bonosol no es una característica relevante entre ellos. Esta es una situación muy diferente a la que se presenta en el sector rural donde la severidad aumenta considerablemente. El valor correspondiente llega al 42% de severidad que muestra que entre los pobres rurales existe una gran disparidad de ingresos en los beneficiarios por el Bonosol. Situación que se confirma con los gráficos de la Curva de Lorenz que se presentan más abajo para el total de bonosolistas (línea azul), para los bonosolistas urbanos (línea roja) y para los bonosolistas rurales (verde oscuro).

¹⁶ Ver Anexo A para el cálculo y explicación detallada de este indicador.

Gráfico N° 6.1
Curva de Lorenz para los beneficiarios del Bonosol



La desigualdad representada por estas curvas de Lorenz se agudiza conforme nos alejamos del total de bonosolistas y nos aproximamos a la curva para el sector rural.

Es precisamente en este último sector que la desigualdad se aproxima a la desigualdad absoluta en la que casi el 99,5% del ingreso del grupo es apropiado por un poco más que el 3% de los considerados pobres. La curva que representa esta condición adquiere una forma que se aproxima al del ángulo recto que refleja la desigualdad absoluta.

6.4 Análisis del Coeficiente de Gini

Los resultados de las curvas de Lorenz es corroborado por los cálculos de los índices de Gini que muestran un valor igual al 0,35 para el conjunto de los bonosolistas en todo el país.

Este dato revela que la distribución del Bonosol para todo el país tiene un elevado grado de equidad al distribirse de manera muy pareja el beneficio y exhibir un índice muy bajo dentro de la escala de 0 a 1 que rige este coeficiente¹⁷.

Gráfico 6.2

Índice de Gini para Bonosolistas en Bolivia

Gini / S-Gini (Inequality)			
Session Date	Mon Mar 23 16:15:08 VET 2009		
Execution Time	0.188 sec		
FileName	Bonosol.daf		
OBS	8881		
Sampling Weight	No Selection		
Variable of interest	I_bonosolistas		
Size variable	Without size		
Group variable	No Selection		
Group Number	1		
Parameter	$\rho=2.0$		
<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <td>Estimated value</td> </tr> <tr> <td>0,34752325</td> </tr> </table>		Estimated value	0,34752325
Estimated value			
0,34752325			

Fuente: Elaboración propia.

El grado de desigualdad que representa el mismo coeficiente calculado sólo para el área urbana refleja una elevación de la desigualdad en el área urbana respecto al conjunto del país puesto que sube de 0,35 a 0,64.

¹⁷ Una explicación técnica de este índice se encuentra en el Anexo Metodológico.

Gráfico 6.3

Índice de Gini para Bonosolistas en el área urbana

Gini / S-Gini (Inequality)			
Session Date	Mon Mar 23 16:17:09 VET 2009		
Execution Time	0.063 sec		
FileName	Bonosol.daf		
OBS	8881		
Sampling Weight	No Selection		
Variable of interest	I_bonosolistas		
Size variable	Without size		
Group variable	urba_rur		
Group Number	1		
Parameter	$\rho=2.0$		
<table border="1"><tr><td>Estimated value</td></tr><tr><td>0,63524773</td></tr></table>		Estimated value	0,63524773
Estimated value			
0,63524773			

Fuente: Elaboración propia

En el caso del área rural se refleja un empeoramiento de la pobreza donde los más pobres de los pobres se encuentran dentro de una situación de gran disparidad respecto al beneficio referido y su ingreso puesto que el coeficiente Gini se eleva a 0,91. Dato, que en el caso de la Curva de Lorenz, representada en el Gráfico 6.1, se mostraba en una línea cercana a los 90° del vértice del cuadro que sirve de contorno a la referida curva.

Gráfico 6.4

Índice de Gini para Bonosolistas en el área rural

Gini / S-Gini (Inequality)

Session Date	Mon Mar 23 16:20:03 VET 2009
Execution Time	0.047 sec
FileName	Bonosol.daf
OBS	8881
Sampling Weight	No Selection

Variable of interest	I_bonosolistas
Size variable	Without size
Group variable	urba_rur
Group Number	2
Parameter	p=2.0

Estimated value
0,91403686

Fuente: Elaboración propia

6.5 Bonosol, Bolivida y Renta Dignidad

El número de beneficiarios del BONOSOL se inicia con 364.000 personas en 1997, cifra que disminuye hasta 334.000 personas en 2000 para luego aumentar paulatinamente hasta 493.000 beneficiarios en 2007. Se destaca que al convertirse el Bonosol en Bolivida baja el número de receptores de este último entre los años que este estuvo vigente, 1998 y 2001 (Ver Cuadro N° 6.12). Es la drástica disminución del beneficio que se introdujo con el cambio de nombre que, aparentemente, hizo que bajen el interés por recibirlo. La reducción del monto a pagarse fue de Bs. 1.300 en 1997 a Bs. 395 para 1998 y 1999 y luego un mínimo incremento a Bs. 420 en 2000 y 2001.

Cuadro Nº 6.12

BONOSOL Y BOLIVIDA

Número de Beneficiarios por Gestión del Beneficio
Al 31 de diciembre de 2006

Área de Registro	Bonosol		Bolivida								Bonosol									
	Año 1997		Año 1998		Año 1999		Año 2000		Año 2001		Año 2003		Año 2004		Año 2005		Año 2006		Año 2007	
	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres	ujeres	ombres
Rural			04.19 9	6.32	10.60 9	2.812	08.15	0.415	12.36 2	5.305	7.609	8.148	0.103	3.781	1,158	4,162	2,889	3,632	7115	6814
Urbana	05.81 9	58.44 2	5,667	2,343	0.703	6.279	9.916	5.988	3.988	9.511	93.79 4	49.31 3	13.54 5	65.49 5	19,85 9	71,84 5	01,33 5	58,147	17424	62084
Total por sexo	05.81 9	58.44 2	79.86 6	38.66 3	91.31 2	49.09 1	88.06 6	46.40 3	54.81 6	96.35	51.40 3	97.46 1	53.64 8	99.27 6	6101 7	0600 7	5422 4	01,779	74539	18898
Total General		364		318.		340.		334.		351		448.		452.				4560		4934
		.261		529		403		469		.166		864		924		467,024		03		37

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones: Estadísticas, Diez años del Seguro Social Obligatorio www.ap.gob.bo/NR/ronlyres/9DF6BEE1-3C17-4269-A551-4B6BB0484B82/5943/EstadisticasDIEZANOSDELSSO.pdf

Desde el punto de vista de la división urbano – rural de la población, se puede observar en el Cuadro N° 6.13, que el año 1997, el pago de Bonosol fue dirigido exclusivamente al sector urbano. Por el contrario, desde el '98 hasta el 2001 el sector rural absorbe entre el 59 y 60%, con una población que oscila alrededor de 200.000 personas. El crecimiento del pago al sector urbano y la considerable caída de pago al sector rural, hace que el primero signifique 76%. (343.107 personas en 2003). Número de beneficiarios urbanos que va a crecer a 84% en 2004 y, aunque reduce proporcionalmente en 2006 y 2007 la participación urbana, ambos años significan más de las tres cuartas partes del total de beneficiarios.

Cuadro N° 6.13

Número de beneficiarios del Bonosol y el Bolivida, 1997-2007

Área de Registro	Bonosol	Bolvida				Bonosol				
	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000	Año 2001	Año 2003	Año 2004	Año 2005	Año 2006	Año 2007
Rural		90.519	103.421	198.565	207.667	105.757	73.884	75,320	6,521	113,929
Urbano	364.261	28,010	136.982	135.904	143.499	343.107	379.04	391,704	59,482	79,508
Total	364.261	18,529	340.403	334.469	351.166	448.864	452.924	467,024	56,003	93,437

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones: Estadísticas, Diez años del Seguro Social Obligatorio
www.ap.gob.bo/NR/ronlyres/9DF6BEE1-3C17-4269-A551-4B6BB0484B82/5943/EstadisticasDIEZANOSDELSSO.pdf

El análisis del pago de la Renta Dignidad desde una perspectiva de género nos presenta que para todo el país el 55% de beneficiarios son mujeres. Solamente en el departamento de Beni y Pando las mujeres beneficiarias no son la mayoría; 50% y 42% respectivamente. En contraste con las cifras referidas para la Renta Dignidad, el Bonosol en el conjunto nacional solo alcanzó a beneficiar a un 44% de las mujeres elegibles. Contrario a la cifra global para el país y a los demás departamentos que alcanzan hasta un 47%, curiosamente,

Beni logra repetir la cifra de la Renta Dignidad 50% y en Pando supera el promedio nacional y alcanza el 57%. El año 2007 las condiciones del Bonosol se repiten prácticamente de manera idéntica

Cuadro N° 6.14

BONOSOL POR DEPARTAMENTO Y GENERO, 2007

DEPARTAMENTO	NUMERO DE BENEFICIARIOS			PARTICIPACION MUJERES %
	MUJERES	HOMBRES	TOTAL	
CHUQUISACA	21,083	15,751	36,834	57%
LA PAZ	85,448	71,686	157,134	54%
COCHABAMBA	53,156	37,754	90,910	58%
ORURO	17,311	13,032	30,343	57%
POTOSÍ	31,294	21,462	52,756	59%
TARIJA	15,586	12,427	28,013	56%
SANTA CRUZ	42,322	38,212	80,534	53%
BENI	7,662	7,672	15,334	50%
PANDO	677	902	1,579	43%
Total	274,539	218,898	493,437	56%

Bonosol se repiten prácticamente de manera idéntica.

FUENTE: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones: Estadísticas, Diez años del Seguro Social Obligatorio
www.ap.gob.bo/NR/rdonlyres/9DF6BEE1-3C17-4269-A551-4B6BB0484B82/5943/EstadisticasDIEZANOSDELSSO.pdf

De la suma total pagada como Bonosol, Bolivida y Renta Dignidad, que se observa en el Cuadro 6.15, se tiene que la Renta Dignidad pagada en 2008 presenta un crecimiento del monto total pagado con relación al año anterior, superior al 48%. El total destinado a estos tres bonos, que inicialmente recibieron su financiamiento de la capitalización de las empresas públicas, con la Renta Dignidad, que deriva su financiamiento más de los recursos

fiscales que los provenientes del FCC¹⁸, se han gastado más de 6.600 millones de Bolivianos. De éste monto el 80% ha sido utilizado en la década que va de 1997 a 2007 inclusive, lo que quiere decir que la Renta Dignidad ha pagado en tan solo un año un quinto del total de los recursos destinados a los mencionados beneficios.

Cuadro 6.15
RESUMEN PAGO DE BENEFICIOS ANUALES DEL FCC/FRU
1997 – 2008

GESTION BENEFICIO	MONTO (Bs.)*	CANTIDAD DE PAGOS EFECTUADOS	MONTO TOTAL PAGADO (Bs.)
Bonosol 1997	1,300	364,261	473,539,300
Bolivida 1998	395	318,529	125,818,955
Bolivida 1999	395	340,403	134,459,185
Bolivida 2000	420	334,371	140,435,820
Bolivida 2001	420	351,166	147,489,720
Bonosol 2003	1,800	448,864	807,955,200
Bonosol 2004	1,800	458,914	826,045,200
Bonosol 2005	1,800	482,002	867,603,600
Bonosol 2006	1,800	487,832	878,097,600
Bonosol 2007	1,800	493,437	888,186,600
2008 Renta Dignidad	**	6,917,777	1,318,801,750
Total:		10,997,556	6,608,432,930

(*) Monto de pago anual por beneficiario

(**) Monto anual por Beneficiario de acuerdo al DS. 29400 y RAIP - 062-

¹⁸ Con la nacionalización de las empresas capitalizadas, las acciones de estas empresas dejaron de formar parte del portafolio del FCC y redujeron considerablemente los recursos del mismo en términos de dividendos.

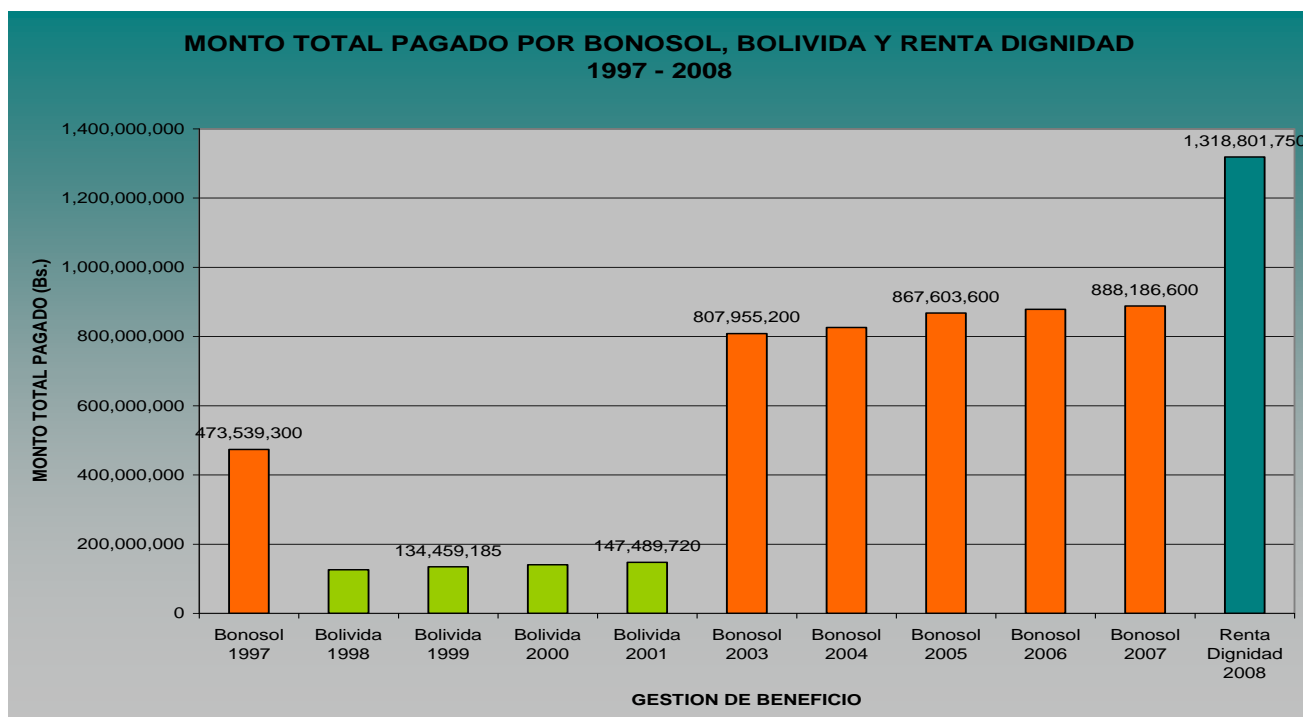
08 Bs. 2,400 o Bs. 1,800

FUENTE: Base de datos de beneficiarios del BONOSOL

Elaborados en la DPNC - Intendencia de Pensiones

Las relaciones de magnitud entre los tres beneficios pueden observarse en el Gráfico 6.5. El mismo permite comprender la evolución de los montos del Bonosol que subió de 473 millones de bolivianos en 1997 a más de 800 millones entre 2003 y 2007. Por otra parte destaca el extraordinario crecimiento de los recursos destinados a la Renta Dignidad que alcanzó los 1.319 millones de bolivianos en su primer año de funcionamiento.

Gráfico 6.5



FUENTE: Elaboración propia, Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones: Estadísticas, Diez años del Seguro Social Obligatorio

www.ap.gob.bo/NR/rdonlyres/9DF6BEE1-3C17-4269-A551-4B6BB0484B82/5943/EstadisticasDIEZANOSDELSSO.pdf

CONCLUSIONES

La Seguridad Social, en sus regímenes de pensiones o de largo plazo, ha sido objeto de profundas reformas en una cantidad de países en el mundo que incluyen a una gran parte de los países latinoamericanos, entre los que se cuenta a Bolivia. Se ha transitado de Sistemas de Reparto Simple a Sistemas de Capitalización Individual con el objeto de introducir solvencia a estos regímenes. Estas reformas particularmente en América Latina se han dirigido, en general, a modificar los regímenes contributivos que, al incorporar fundamentalmente a las poblaciones con ocupación formal, no han llegado a crear las bases para una cobertura universal.

En el caso particular de Bolivia, de manera pionera, se introdujo un esquema no contributivo que ha permitido iniciar la transformación hacia un sistema con características de universalidad. Esto se ha logrado mediante la formación del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) como parte de la reforma que se dio con la Ley N° 1732 de 1996 y que ha permitido el pago de una pensión asistencial denominada BONOSOL. Este beneficio ha sido modificado por el actual gobierno y ha ampliado su cobertura de todos los bolivianos mayores de 21 años que cubría el BONOSOL a todos los bolivianos mayores de 60 años, eliminando la fecha de nacimiento del esquema del pago del beneficio.

Nuestro estudio se ha dirigido a analizar la distribución de ambos beneficios entre la población dividida entre “no pobre”, “pobre” y “pobre en extremo”. Se ha utilizado información de la encuesta de hogares para el estudio del Bonosol y de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros para el análisis de la Renta Dignidad.

En el caso del Bonosol se observa que ha sido un beneficio relativamente universal a favor de los mayores de 65 años porque solamente un 10% de los bolivianos elegible no percibieron este pago y los pobladores rurales superaron en algo más de 10.000 personas a los urbanos. Sin embargo, al realizar un análisis más pormenorizado desde el punto de vista del área de residencia los resultados

muestran asimetrías que desfavorecen más a los beneficiarios rurales. Así, del total de las personas que no recibieron este beneficio en el país, el 62% pertenece al sector rural y, naturalmente, el 38% de personas que tampoco llegaron a recibirlo son del área urbana. Podemos concluir que existen asimetrías de información que con mayor fuerza afecta al sector rural e intuir que los que no lo recibieron, particularmente en el campo, desconocen que tal pago los beneficia y que no se tomaron los recaudos necesarios para llegar más efectivamente a estas personas. A la vez se puede pensar que en las áreas rurales existen impedimentos físicos, como la falta de caminos o transporte así como la lejanía de los lugares de pago, que dificultaron acceder al pago del Bonosol. En el caso del sector urbano se puede pensar que existen personas que no cobran este beneficio porque conscientemente lo rechazan. Los problemas que explican la no recepción en el área rural puede repetirse en centros urbanos distantes y de baja población.

Para determinar la incidencia de la pobreza en los receptores se tomó en cuenta la línea de pobreza. Así, se determina que son algo menos de dos tercios los beneficiarios urbanos que están por encima de la línea de pobreza urbana y uno de cada cinco en el sector rural para su propia línea de referencia. En consideración a los pobres discriminados por la incidencia extrema se tiene que en el área urbana el 18% de los beneficiados caen en esta clasificación y en el área rural llegan al 70%. Desde la perspectiva de incidencia el Bonosol es, numéricamente, de indudable mayor beneficio a los pobres en extremo rurales.

De acuerdo al cálculo de la brecha de pobreza medido por el cálculo del FGT, cerca de 16% se encuentran por debajo la línea de pobreza de Bs463 entre los beneficiarios urbanos por el Bonosol y cerca del 54% están por debajo de la línea de pobreza rural de Bs360.

La severidad de los pobres urbanos beneficiarios del Bonosol presenta un índice del 9,26% lo que permite concluir que la desigualdad entre estos no los caracteriza. Situación muy diferente a la del sector rural donde la severidad aumenta al 42%, o sea que entre los pobres rurales existe una gran disparidad de

ingresos entre los beneficiarios por el Bonosol. Estos datos fueron corroborados en las curvas de Lorenz y en las grandes disparidades que muestran los índices de Gini para los grupos estudiados.

El Bonosol no tuvo una evolución calmada, en el gobierno de Banzer, 1998-2001, se le cambió de nombre a Bolivida y se modificó el monto. Los aspectos que más se destacan durante estos cambios es que el beneficio se volvió más urbano que rural en una relación de 6 beneficiarios urbanos por cada 4 rurales. Sin embargo, se debe hacer notar que los datos de la Superintendencia de Pensiones no califican de la misma forma a la población urbana, presentándose, por lo tanto una gran disparidad con las cifras del INE. En 2007 vuelve a sufrir una gran modificación, no sólo en el monto que sube a Bs2.400, sino que además se vuelve universal y baja la edad de los beneficiarios a partir de los 60 años de edad. También introduce la distinción entre jubilados y no jubilados en el Sistema Nacional de Pensiones o en el Seguro Social Obligatorio, y determina que los jubilados reciban únicamente la suma de Bs1.800. Estos cambios ha redundado en un considerable aumento del gasto público por este beneficio subiendo de Bs888 millones en 2007 a más de Bs1.300 millones en 2008.

De acuerdo a la resolución de la controversia “Korpi - Le Grand”, que sirvió de hilo discursivo para ilustrar las opciones de políticas públicas que permiten enfrentar la pobreza, se llegó a determinar la necesidad de la selectividad o focalización para definir a quienes se debe favorecer con programas sociales que establecen transferencias gubernamentales en favor de poblaciones pobres. En la forma que se han otorgado el BONOSOL y la RD, se puede concluir que la aplicación de criterios de discriminación positiva no han sido eficientemente incorporados para la entrega de los mismos y, por lo tanto, los criterios de focalización utilizados no han llegado a favorecer a los más pobres de la población de los mayores de 65 años en el caso del Bonosol ni a los mayores de 60 años en el caso de la Renta Dignidad.

En este sentido se observa que para contribuir de manera más efectiva a los más pobres de la sociedad boliviana, la focalización debe concentrarse en los

municipios más pobres del país que llegan a 290 de un total de 327. Los 37 municipios que no deberían incluirse son aquellos que incorporan a las principales ciudades capitales de departamento y ciudades secundarias que han logrado un mínimo de oportunidades o ha superado, en promedio, por niveles considerados de extrema pobreza. De focalizar el pago de la Renta Dignidad de ésta forma, sin duda que se marginarán a una cantidad de pobres urbanos de los 37 municipios que de vivir en los otros municipios, lo recibirían. Sin embargo, la focalización exige seguir criterios de optimización con relación a los receptores, de tal manera que, la discriminación introducida pueda no solo llegar a un número mayor de pobres al contar con más recursos para el desarrollo de una infraestructura suficiente y necesaria, sino que puede permitir conforme evoluciona el programa aumentar el beneficio con grados de mayor discriminación. De esta manera, se podría lograr una mayor eficiencia de la Renta Dignidad medida por la cobertura mayor de los más pobres del país.

Bibliografía

Aponte G, Jenaio LC, Laserna R, Martinez SW, Molina F, Schulze E, Skinner E (2006). La inversión prudente. Impacto del Bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico, Fundación Milenio, La Paz.

Bonadona, Alberto (1998), Marco Regulador, Privatización y Reforma de Pensiones, La Paz.

_____ (2003), Antecedentes y consecuencias de la Reforma de Pensiones en Bolivia, La Paz.

_____ (2003) Género y sistemas de pensiones en Bolivia, CEPAL, Santiago de Chile. ISBN 92-1-322126 -6

Edwards, Sebastian (1995), Crisis and Reform in Latin America, From Despair to Hope, Oxford University Press, New York.

Foster, James, Joel Greer and Erik Thorbecke, 1984, "A class of decomposable poverty measures", *Econometrica*, vol. 52,

Hernani-Limariño, Werner (2007a), Redistributive Conflict, Decentralization and Secession: Evidence from the Referendum for Departmental Autonomy in Bolivia. Amuyaña Series. Working Paper 01/07. ARU Foundation.

Hernani-Limariño, W., W. Jiménez and M. Vera (2007b), Social Safety Nets in Bolivia: An Overview of the Institutional Framework and Current Programs, ARU Foundation, Agosto.

Jemio, Luis Carlos, (2006), "Efectos Micro y Macroeconómicos del Bonosol" en Aponte, et. al.

Müller, Katharina, (2008), Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia, International Journal of Social Welfare.

Ortuño, Armando, (2006), Banco Mundial, Informe del gasto público, actualización junio 2006, The World Bank, Washington, D.C.

Subbarao, K., Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham, Alan Thompson,(1997), Safety Net Programs And Poverty Reduction: Lessons from Cross-Country Experience, The World Bank, Washington, D.C.

Schwarz, Anita M. (2006) “Pension System Reforms”, World Bank, S.P. Discussion Paper N°. 0608, September 2006.

Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (SPVS) (2007), Diez años del Seguro Social Obligatorio.

-----, (2009), Estadísticas de la Renta Dignidad y Bonosol

Urioste, Miguel (2007) “La situación económica”, en Los nietos de la Reforma Agraria, Fundación Tierra, La Paz.

Willmore, L, (2006), “Non-contributory Pensions: Bolivia and Antigua in an International Context”. Serie Financiamiento del Desarrollo No. 167. CEPAL, Santiago de Chile.

Medina, Fernando. 2001. Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso. CEPAL, Santiago de Chile. ISBN 92-1-321793-5 (documento PDF Berstein, S. y A. Micco (2002). “Turnover and Regulation: The Chilean Pension Fund Industry”, Documento de Trabajo N° 180, Banco Central de Chile.

Berstein, S. y J.L. Ruiz (2004). "Sensibilidad de la Demanda con Consumidores Desinformados: El caso de las AFP en Chile", Revista de Temas Financieros, Vol. 1, Nº 1.

Cerda, R. (2006). "Movilidad en la Cartera de Cotizantes por AFP: La Importancia de ser Primero en Rentabilidad", Documento de Trabajo Nº 309, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Marinovic, I. y S. Valdés (2005). "La demanda de las AFP chilenas: 1993-2002",

Mimeo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

BERSTEIN JAUREGUI, Solange; CABRITA FELIX, Carolina. LOS DETERMINANTES DE LA ELECCIÓN DE AFP EN CHILE: NUEVA EVIDENCIA A PARTIR DE DATOS INDIVIDUALES. Estudios de Economía, Santiago, v.34,n.1,2007.

http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52862007000100004&lng=es&nrm=iso>. Acceso en: 30 Mar 2009.

Anexo 1

Factores de expansión

El factor de expansión para un estudio basado en una muestra, es la cifra que actuando como un multiplicador permite llevar los datos muestrales a la población, es decir expandir la muestra. Este factor se calcula en base a las probabilidades de selección de los elementos en la muestra, siendo el factor de expansión el inverso o recíproco de la probabilidad de selección de los elementos.

El ajuste o calibración de los factores de expansión consiste en la creación de un componente extra (δ) en la fórmula de cálculo, para poder cuadrar la población estimada por medio de la encuesta con un dato o un parámetro conocido. En el caso de las encuestas de hogares, es la información censal con que se cuente, proyectada a la fecha de realización de la encuesta. Este componente de ajuste resulta del cociente de la población proyectada entre la población expandida. Este componente “delta” permitirá el ajuste de los factores de expansión a fin de que la población expandida en el estudio coincida con el dato real, que en este caso es una proyección de la población a la fecha de ejecución de la encuesta, en base a datos censales; tomando en cuenta que estas proyecciones se refieren solamente a personas y no a sectores, los nuevos estratos formados deben contener personas y no sectores, es decir que la estratificación posterior agrupará a personas individuales de diferentes sectores cartográficos.

Por otro lado, las proyecciones realizadas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV), utilizadas en las Encuestas Continuas de Hogares (ECH) solo consideran el área, (urbano y rural), el sexo y la edad de las personas, se emplearon solamente estas características para la construcción de los nuevos estratos, y se usará una lógica semejante para la construcción de los post - estratos.

Para obtener la población proyectada al momento de la encuesta, se aplicó una interpolación exponencial. Específicamente, la que se describe a continuación:

Donde:

- : Población total al momento de la encuesta
- : Población total a la mitad del año 2001 (Año del Censo)
- : Población total a la mitad del año 2006 (Año de la Encuesta)
- : Tiempo entre la proyección y la encuesta expresada en años

Es así que se obtiene las cantidades proyectadas para la ECH 2006, logrando el componente de ajuste, que será:

Donde:

- : Proyección del Instituto Nacional de Estadística al momento de la encuesta por estrato
- : Expansión de la población por medio de la encuesta por estrato, cálculo también realizado por el INE

Anexo 2

Estadística descriptiva

Grupos de edad: Bolivia

ge_bonosol	Freq.	Percent	Cum.
65-69	178,976	35.70	35.70
70-74	121,583	24.25	59.96
75-79	108,103	21.56	81.52
80-84	61,495	12.27	93.79
85-89	17,952	3.58	97.37
90-94	8,682	1.73	99.10
95-99	4,511	0.90	100.00
Total	501,302	100.00	

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

Grupos de edad por áreas geográficas: urbano - rural

ge_bonosol	area		Total
	urbana	rural	
65-69	92,499 51.68 37.55	86,477 48.32 33.91	178,976 100.00 35.70
70-74	57,770 47.51 23.45	63,813 52.49 25.03	121,583 100.00 24.25
75-79	53,226 49.24 21.61	54,877 50.76 21.52	108,103 100.00 21.56
80-84	31,009 50.43 12.59	30,486 49.57 11.96	61,495 100.00 12.27
85-89	7,332 40.84 2.98	10,620 59.16 4.16	17,952 100.00 3.58
90-94	2,881 33.18 1.17	5,801 66.82 2.27	8,682 100.00 1.73
95-99	1,593 35.31 0.65	2,918 64.69 1.14	4,511 100.00 0.90
Total	246,310 49.13 100.00	254,992 50.87 100.00	501,302 100.00 100.00

Pearson chi2(6) = 2.4e+03 Pr = 0.000

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

bonosol	Beneficiarios de facto		
	Freq.	Percent	Cum.
no_recibio	55,756	9.66	9.66
si_recibio	521,143	90.34	100.00
Total	576,899	100.00	

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en: www.ine.gov.bo

Beneficiarios de facto por áreas geográficas (En cifras y porcentajes)

area	bonosol		Total
	no_recibi	si_recibi	
urbana	21,110 37.86	262,347 50.34	283,457 49.13
rural	34,646 62.14	258,796 49.66	293,442 50.87
Total	55,756 100.00	521,143 100.00	576,899 100.00

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en: www.ine.gov.bo

Análisis de pobreza

Indicadores Foster Greer y Thorbecke

La familia de indicadores Foster, Greer y Thorbecke (1984), o también llamados índices FGT han tenido una gran aceptación, siendo empleados en gran número de estudios empíricos. Ello se debe a que gozan de buenas propiedades en el sentido teórico y constituyen un conjunto amplio y flexible para la medición de la pobreza y sus diferentes aspectos.

La fórmula general de los indicadores FGT es:

$$FGT(\alpha) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - Y_i}{z} \right)^\alpha$$

Donde:

n : Es la población total

q : Es el número de personas con ingresos inferiores a la línea de pobreza

Y_i : Es el ingreso de la persona i

z : Es la línea de pobreza

α : Es un parámetro positivo de aversión a la pobreza

Cuando $\alpha = 0$ se tiene el índice de incidencia de la pobreza:

$$FGT(0) = \frac{q}{n}$$

Mostrando la proporción de personas, del total de la población, cuyo ingreso es menor que la línea de pobreza. ¹

Con $\alpha = 1$, se miden las brechas de los ingresos en relación con la línea de pobreza, o lo que podría entenderse como el déficit relativo de los pobres con respecto a z , teniendo:

$$FGT(1) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - Y_i}{z} \right)$$

Con $\alpha = 2$, se considerará de manera conjunta la brecha y distribución de ingresos de los pobres, ponderando las brechas más pequeñas con un menor peso en relación de brechas amplias con un mayor peso, su interpretación no es directa, pero sirve de parámetro de información sobre la proporción de pobres, su nivel medio de ingresos y la distribución que estos tienen.

$$FGT(2) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(\frac{z - Y_i}{z} \right)^2$$

Líneas de pobreza

año	z_urb	z_rur	zext_urb	zext_rur
2007	463	360	253	205

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

Incidencia de pobreza

Perfiles de pobreza de beneficiarios y no beneficiarios para el área urbana de Bolivia (En cifras y porcentajes)

-> urb_rur = urbana
(frequency weights assumed)

Key
<i>frequency</i>
<i>row percentage</i>
<i>column percentage</i>

pobreza por ingreso	bonosol		Total
	no_recibi	si_recibi	
no pobre	12,654 7.05 59.94	166,939 92.95 63.78	179,593 100.00 63.49
pobre	8,456 8.19 40.06	94,807 91.81 36.22	103,263 100.00 36.51
Total	21,110 7.46 100.00	261,746 92.54 100.00	282,856 100.00 100.00

Pearson chi2(1) = 124.0005 Pr = 0.000

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

Perfiles de pobreza de beneficiarios y no beneficiarios para el área rural de Bolivia

(En cifras y porcentajes)

-> urb_rur = rural

Key
<i>frequency</i>
<i>row percentage</i>
<i>column percentage</i>

pobreza por ingreso	bonosol		Total
	no_recibi	si_recibi	
no pobre	6,756	58,576	65,332
	10.34	89.66	100.00
	19.50	22.63	22.26
pobre	27,890	200,220	228,110
	12.23	87.77	100.00
	80.50	77.37	77.74
Total	34,646	258,796	293,442
	11.81	88.19	100.00
	100.00	100.00	100.00

Pearson chi2(1) = 173.3999 Pr = 0.000

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

Perfiles de extrema pobreza de beneficiarios y no beneficiarios para el área urbana de Bolivia

(En cifras y porcentajes)

-> urb_rur = urbana
(frequency weights assumed)

Key
<i>frequency</i>
<i>row percentage</i>
<i>column percentage</i>

pobreza extrema por ingreso (indigencia)	bonosol		Total
	no_recibi	si_recibi	
no pobre extremo	16,865 7.30 79.89	214,141 92.70 81.81	231,006 100.00 81.67
pobre extremo	4,245 8.19 20.11	47,605 91.81 18.19	51,850 100.00 18.33
Total	21,110 7.46 100.00	261,746 92.54 100.00	282,856 100.00 100.00

Pearson chi2(1) = 48.1760 Pr = 0.000

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

Perfiles de extrema pobreza de beneficiarios y no beneficiarios para el área rural de Bolivia

-> urb_rur = rural

Key
<i>frequency</i>
<i>row percentage</i>
<i>column percentage</i>

pobreza extrema por ingreso (indigencia)	bonosol		Total
	no_recibi	si_recibi	
no pobre extremo	16,625 17.63 47.99	77,686 82.37 30.02	94,311 100.00 32.14
pobre extremo	18,021 9.05 52.01	181,110 90.95 69.98	199,131 100.00 67.86
Total	34,646 11.81 100.00	258,796 88.19 100.00	293,442 100.00 100.00

Pearson chi2(1) = 4.5e+03 Pr = 0.000

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

Brecha de pobreza promedio de beneficiarios para el área urbana de Bolivia

-> urb_rur = urbana
(analytic weights assumed)

Variable	Obs	weight	Mean	Std. Dev.	Min	Ma
p1	471	261746	.1582396	.2602358	0	.9458309

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo

**Brecha de pobreza promedio de beneficiarios
para el área rural de
Bolivia**

-> urb_rur = rural

Variable	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Ma
p1	368	258796	.5350652	.3644901	0	1

**Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo**

**Severidad de pobreza promedio de beneficiarios
para el área urbana de Bolivia**

-> urb_rur = urbana
(analytic weights assumed)

Variable	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Ma
p2	471	261746	.0926186	.181278	0	.8945962

**Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo**

**Severidad de pobreza promedio de beneficiarios
para el área rural de Bolivia**

-> urb_rur = rural

Variable	Obs	Weight	Mean	Std. Dev.	Min	Ma
p2	368	258796	.4187867	.3473529	0	1

**Fuente: Encuesta Continua de Hogares, datos disponibles en:
www.ine.gov.bo**

Anexo3

Curva de Lorenz

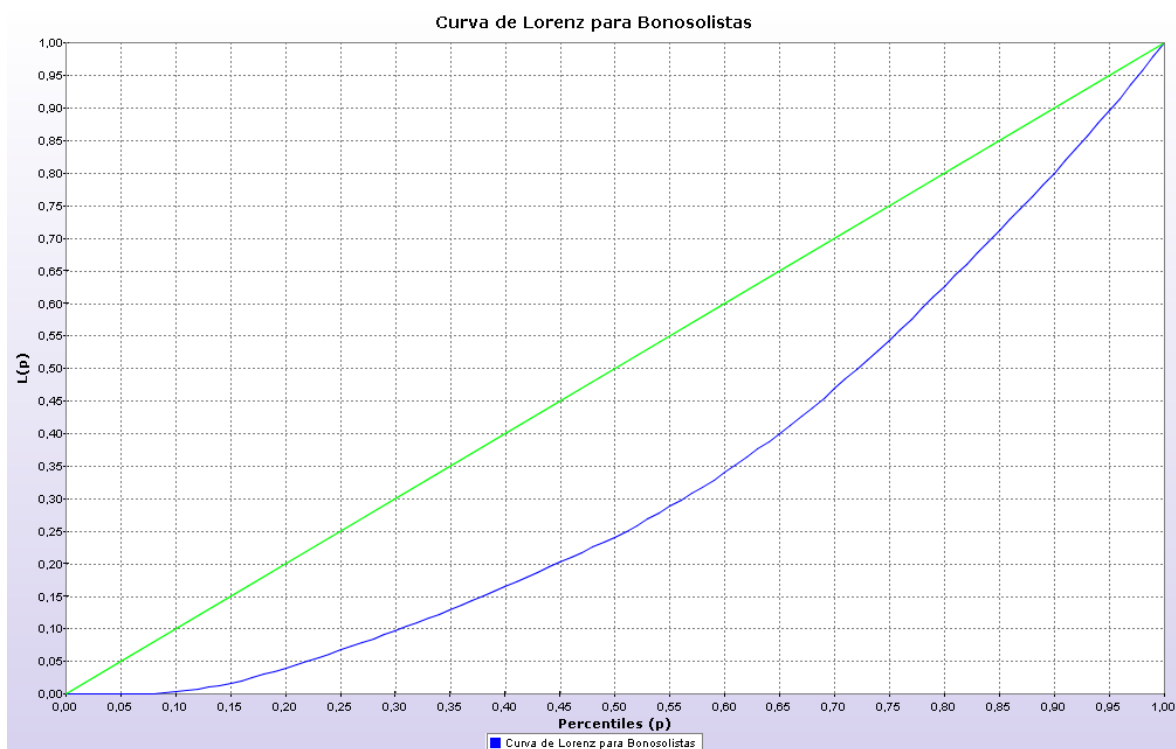
La curva de Lorenz es una representación gráfica utilizada frecuentemente para plasmar la distribución relativa de una variable en un dominio determinado. El dominio puede ser el conjunto de hogares o personas de una región o país, por ejemplo. La variable cuya distribución se estudia puede ser el ingreso de los hogares o las personas, en este caso de estudio serán los ingresos personales de las personas que recibieron BONOSOL. La curva se trazaría considerando en el eje horizontal el porcentaje acumulado de personas u hogares del dominio en cuestión y en el eje vertical el porcentaje acumulado del ingreso.

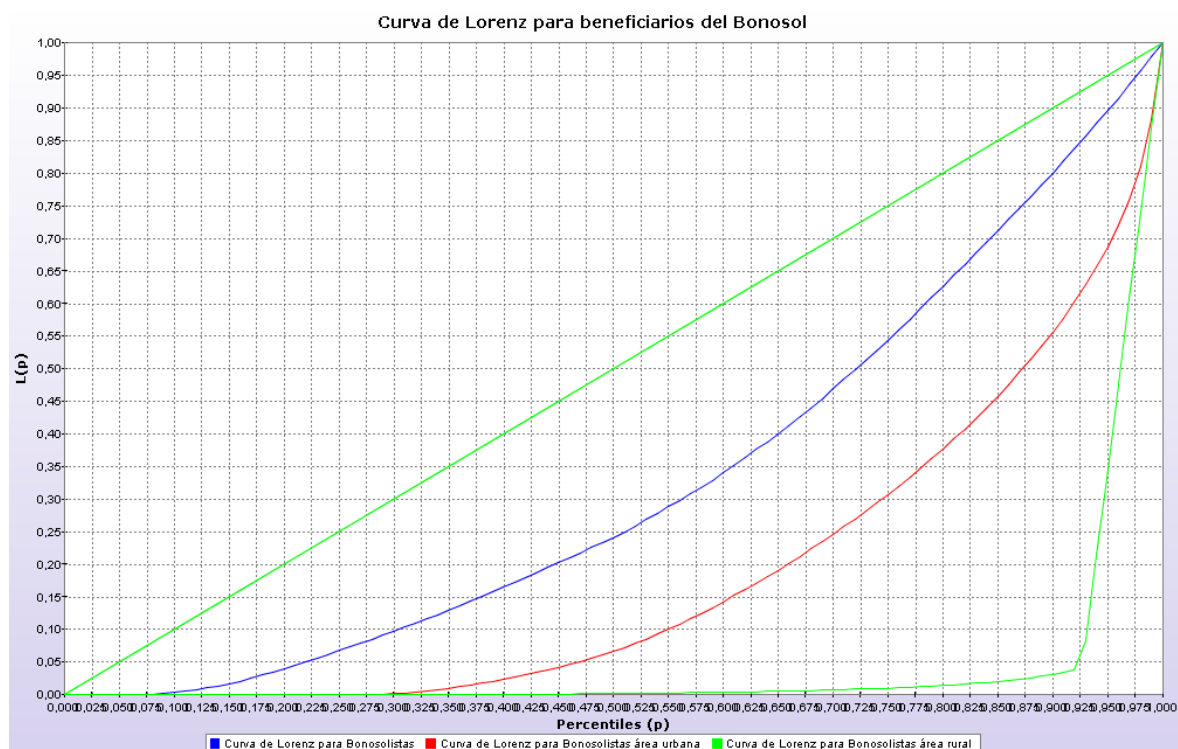
Cada punto de la curva se lee como porcentaje acumulativo de los hogares o las personas. La curva parte del origen (0,0) y termina en el punto (100,100). Si el ingreso estuviera distribuido de manera perfectamente equitativa, la curva coincidiría con la línea de 45 grados que pasa por el origen (por ejemplo el 30% de los hogares o de la población percibe el 30% del ingreso). Si existiera desigualdad perfecta, o sea, si un hogar o persona poseyera todo el ingreso, la curva coincidiría con el eje horizontal hasta el punto (100,0) donde saltaría el punto (100,100). En general la curva se encuentra en una situación intermedia entre estos dos extremos.

Si una curva de Lorenz se encuentra siempre por encima de otra (y, por lo tanto, está más cerca de la línea de 45 grados) podemos decir sin ambigüedad que la primera exhibe menor desigualdad que la segunda. Esta comparación gráfica entre distribuciones de distintos dominios geográficos o temporales es el principal empleo de las curvas de Lorenz.

El indicador gráfico de bienestar más usado es la Curva de Lorenz Generalizada (CLG), que es una derivación de la curva de Lorenz habitual. La CLG sólo se diferencia de la de Lorenz en que en la escala vertical no se representan las cantidades relativas acumuladas sino las cantidades acumuladas (no relativas) divididas por el número N de elementos de la población. La lógica

pretendida es representar que cantidad absoluta corresponde a cada porcentaje de individuos. Para clarificar este aspecto, supóngase que la curva de Lorenz normal de una población nos dice que el 50% de los menos ricos poseen el 25% de la riqueza total. Se puede comprender que es muy diferente la situación de bienestar de este 50% de la población según si la riqueza total es muy pequeña o muy grande. Es obvio que es peor poseer el 50% de una cantidad pequeña que poseer el 25% de una cantidad mucho mayor.





Coeficiente e índice de Gini

El Coeficiente de Gini generalmente se considera como una medida de la desigualdad en los ingresos aunque se utiliza para la medición de diversas condiciones en las que una desproporción distributiva de una variable en el tiempo pueda presentar respecto a la distribución de lo que la variable representa y como está distribuida en la población. Por ejemplo, aparte del ingreso o la riqueza, se puede utilizar Gini para analizar educación primaria y su cobertura en una población. El coeficiente de Gini se expresa como un número que varía entre 0 y 1. Estos valores son extremos y no se espera se presenten en la realidad. El 0 corresponde a la perfecta igualdad (todos perciben ingresos idénticos) y el 1 corresponde a la perfecta desigualdad (una persona acapara todos los ingresos y el resto de la población no percibe ingresos). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado porcentualmente, o sea, es igual al coeficiente de Gini multiplicado por 100.

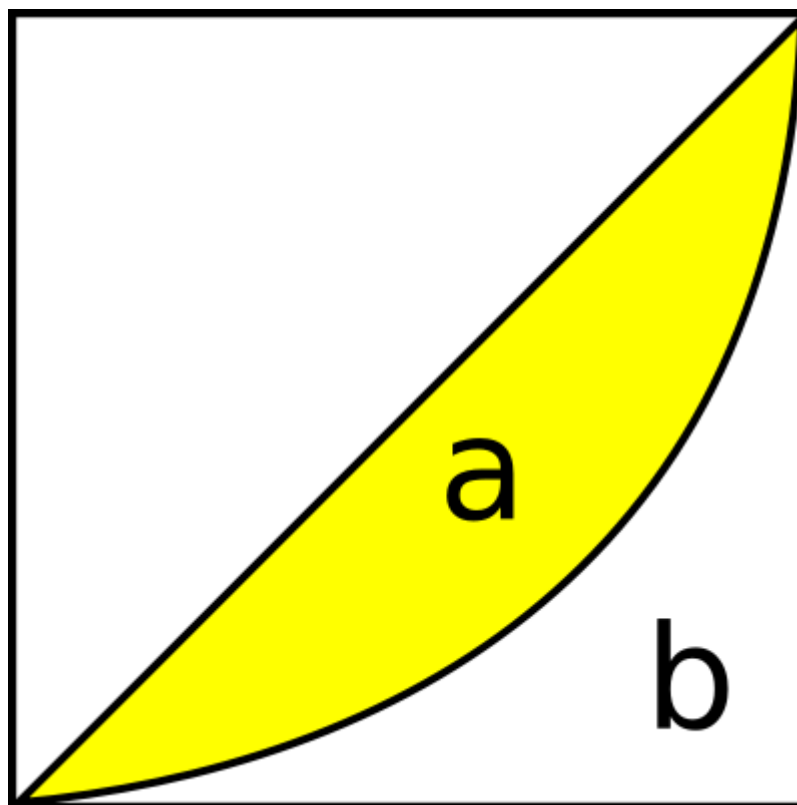


Diagrama que muestra el área a comprendida entre la curva de Lorenz y la bisectriz del cuadrado, dicha área es proporcional al coeficiente de Gini. El coeficiente de gini se calcula como una razón de las áreas en el diagrama de la curva de Lorenz. Si el área entre la línea de perfecta igualdad y la curva de Lorenz es A, y el área por debajo de la curva de Lorenz es B, entonces el coeficiente de Gini es $A/(A+B)$. Esta ratio se expresa como porcentaje o como equivalente numérico de ese porcentaje, que es siempre un número entre 0 y 1. El coeficiente de Gini se calcula a menudo con la Fórmula de Brown, que es más práctica:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

donde:

- G: Coeficiente de Gini
- X: Proporción acumulada de la variable población
- Y: Proporción acumulada de la variable ingresos

De forma resumida, la Curva de Lorenz es una gráfica de concentración acumulada de la distribución de la riqueza superpuesta a la curva de la distribución de frecuencias de los individuos que la poseen, y su expresión en porcentajes es el Índice de Gini.