

Magíster en Gestión y Políticas Públicas

.....
Estudio de Caso N° 14
.....

LA REFORMA PREVISIONAL BOLIVIANA Y EL CASO DEL INCENTIVO AL TRASPASO

Luis Gonzalo Urcullo Cossio

*Esta serie de Estudios de Caso ha sido posible gracias al apoyo
proporcionado por la fundación Andrew W. Mellon de EE.UU.*

Octubre 1997



Universidad de Chile
Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas
Departamento de Ingeniería Industrial

Av. República 701 • Fono: (562) 678 4067 • Fax: (562) 689 4987
E-mail: mgpp@dii.uchile.cl
Sitio web: <http://www.dii.uchile.cl/mgpp/>
Casilla 2777 Santiago - Chile

RESUMEN EJECUTIVO

Introducir reformas con impacto económico, político y social en un país es bastante difícil bajo un régimen democrático: implica un debate, conflictos, negociación y concertación entre los actores involucrados. La primera parte de este estudio analiza el proceso que va desde los planteamientos iniciales de reforma del sistema previsional boliviano hasta la presentación del proyecto de reforma de la seguridad social para su aprobación en el Congreso Nacional.

Según este proyecto de ley, el nuevo régimen contemplaría la coexistencia de dos sistemas: el de reparto simple y el de capitalización individual. Aquellos individuos que se traspasaran del primero al segundo perderían los aportes ya efectuados. En la segunda parte del trabajo se analiza la adecuación de esta disposición, considerando la incorporación de un mecanismo que estimule el traspaso. A este mecanismo se le denomina Incentivo al Traspaso (IT).

El IT será un instrumento eficiente en este cometido siempre y cuando convierta la opción de traspaso en la decisión óptima de los individuos, sobre la base de sus percepciones de beneficio y esfuerzo esperado en cada uno de los sistemas y, a la vez, sea la alternativa más económica para el gobierno. Esto sucederá si el costo del financiamiento del IT es menor que el de mantener en el sistema antiguo a aquellos afiliados que no opten por el traspaso.

Si la diferencia entre la pensión que los afiliados esperan obtener bajo el nuevo sistema y la que esperan del antiguo es positiva, los individuos se traspasarán de sistema sin necesidad de entregarles el IT. Por el contrario, si la diferencia es negativa será preciso compensarla y otorgar una prima adicional para que los afiliados opten por hacerlo.

Partiendo de algunos supuestos, y con los datos disponibles, nuestros resultados sugieren que los afiliados menores de 36 años se traspasarán de sistema aunque no reciban un incentivo para hacerlo; el resto sólo lo hará si se les entrega el IT. El costo de este incentivo es de unos US\$ 340 millones menos que mantener a este segmento de la población en el sistema de reparto. Esta diferencia justificaría su introducción en la Ley de Reforma al Sistema Previsional Boliviano que entrará en vigencia en un futuro próximo.

I. ANTECEDENTES

CONTEXTUALIZACIÓN: LAS REFORMAS DEL PAÍS DE LA REFORMA

En 1985 Bolivia adoptó una serie de medidas económicas para detener el proceso hiperinflacionario que vivía desde 1982. La Nueva Política Económica (NPE) introdujo transformaciones en el aparato productivo que pusieron fin al modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Las principales reformas de la NPE buscaron revertir la tendencia decreciente del PIB y consolidar la estabilidad de las variables macroeconómicas. Para ello se liberalizó el mercado del trabajo, se redujo el sector público y el proteccionismo al sector industrial, se reformó el sistema tributario, se renegoció el pago de la deuda externa y se flexibilizó la política cambiaria. En suma, se dismanteló el viejo esquema capitalista de Estado.

Esta política se mantuvo casi invariable por cerca de diez años gracias a un crecimiento lento pero estable de la economía, acompañado de bajas tasas de inflación y una relativa estabilidad política.

Para las elecciones generales de 1993, el partido en el poder, el Movimiento Nacionalista Revolucionario,¹ propuso nuevas transformaciones en la economía nacional, expuestas en el “Plan de Todos”. Este proponía privatizar las principales empresas del sector público, profundizar el proceso de descentralización y reformar el sistema previsional. Su candidato Gonzalo Sánchez de Lozada se convirtió en Presidente con cerca del 40% de los votos².

En tres años este gobierno ha privatizado casi un centenar de empresas públicas menores, ha capitalizado³ cuatro de las seis principales empresas estatales y puesto en marcha la Participación Popular⁴. Su última gran propuesta fue reformar el sistema previsional, tema de este trabajo.

EL SISTEMA DE REPARTO SIMPLE: CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA

Los orígenes de la seguridad social boliviana se remontan a cajas jubilatorias aisladas desde el siglo pasado y a las leyes de seguro de riesgos profesionales y del seguro social obligatorio de 1951. Estos tres elementos se aunaron en el Código de Seguridad Social del 14 de diciembre de 1956, que, con ligeras modificaciones, sigue vigente.

¹ Uno de los partidos políticos más importantes de Bolivia. Estuvo al frente de la revolución nacional de 1952 y de las reformas económicas de 1985.

² Una mayoría inusual para el caso boliviano. En las elecciones de 1989, el ganador obtuvo apenas el 22% de los votos.

³ Proceso de privatización parcial, que consiste en la venta del 50% de las acciones de la empresa a “socios estratégicos”, generalmente extranjeros

⁴ Mecanismo de descentralización que reordena territorialmente el país, redistribuyen los recursos públicos entre los diferentes municipios y estimula la participación de la sociedad civil en el quehacer público.

Como consecuencia del proceso hiperinflacionario de 1982-1985, las instituciones gestoras de la seguridad social boliviana perdieron todas sus reservas líquidas y pasaron de un sistema de capitalización colectiva a uno de reparto simple⁵.

Un análisis de la situación actual del sistema detecta varios elementos críticos, que son los que impulsaron al gobierno a proponer la reforma del sistema previsional: a) quiebra financiera que se ve agravada por la baja relación entre activos y pasivos: 3 a 1, b) baja cobertura (menos del 20% de la población económicamente activa), c) rentas insuficientes (no existen mecanismos de reajustabilidad de las pensiones) y heterogéneas debido a la existencia de 36 Fondos Complementarios⁶, d) mal procesamiento de la información, burocracia y requisitos innecesarios, e) evasión y mora por la inexistencia de una relación directa entre esfuerzo y beneficio, la ausencia de mecanismos eficientes de control y fiscalización y la inexistencia de incentivos en los aportantes (no existe la propiedad individual de los recursos) para mejorar la eficiencia operativa del sistema.

⁵ El sistema de reparto simple se basa en la transferencia intergeneracional de los recursos aportados por los cotizantes activos, sus empleadores y el Estado hacia los pasivos. Adquiere características de un sistema de capitalización colectiva cuando existen aportes que no se reparten (remanentes), que pueden invertirse con fines de lucro.

⁶ Instituciones creadas por los trabajadores de distintos sectores con el fin de incrementar su pensión básica.

II. LA REFORMA: UNA MUERTE LENTA Y UN PARTO DIFÍCIL

EL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL PROPUESTO

El nuevo sistema se basaría en un régimen en que los trabajadores aportarían a una cuenta de ahorro individual un 10% de su salario⁷. Las contribuciones las administrarían compañías privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que asegurarían una rentabilidad mínima para los fondos haciendo inversiones de bajo riesgo, según determine una Comisión Clasificadora de Riesgo. Además, serían supervisadas por una Superintendencia de AFP.

La edad de jubilación sería de 65 años, momento a partir del cual podrían disponer del monto acumulado en su cuenta a través de dos modalidades: mensualidad vitalicia variable o seguro vitalicio.

El nuevo sistema contaría con un fondo contributivo, compuesto por los aportes de los afiliados, y un fondo no contributivo, conformado por los recursos provenientes de la capitalización de las empresas públicas. Este último se distribuiría entre todos los bolivianos mayores de edad a diciembre de 1995 en el momento en que se jubilen. Los actuales rentistas recibirían inmediatamente esta transferencia a través del llamado “alivio de vejez”. Estos recursos se entregarían de una sola vez y sumarían unos US\$500 por jubilado, a los que se sumaría su capitalización, hasta el momento del retiro, para los que lo sean a futuro.

LA REACCIÓN

El proyecto gubernamental fue repudiado por los sectores laborales y los partidos de la oposición. Si bien el gobierno planteó que lo que pretendía era generar un gran debate nacional en que todos los bolivianos expresasen su opinión sobre el proyecto, la respuesta distó mucho de lo pretendido.

El 20 de mayo de 1996 se organizó un foro en que el gobierno presentaría oficialmente el anteproyecto de ley y escucharía las sugerencias de los opositores. El auditorio, básicamente conformado por rentistas, no quiso escuchar. Gritaron, insultaron y rechiflaron a los expositores. La prensa tituló: “Se inició el diálogo de sordos” y “Comenzó el debate en la Torre de Babel”.

⁷ Que puede incrementarse por depósitos convenidos (aportes patronales) o cotizaciones adicionales (alícuota individual voluntaria).

Las críticas: un sistema egoísta

Las primeras críticas sostuvieron que el gobierno, para confundir a la población y reflejando sus propias contradicciones, propuso una veintena de versiones del proyecto. Los puntos más cuestionados fueron los siguientes⁸:

- Para beneficiarse con la jubilación, bajo el sistema antiguo se requiere un mínimo de 180 meses de aporte (15 años). Con el nuevo se pretende elevar este umbral a 300 meses (25 años).
- La edad de jubilación subiría de 55 años (hombres) y 50 (mujeres) a 65 años para ambos sexos. La esperanza de vida en el país es de 61 años, por lo que no se justifica el elevar la edad de jubilación.
- El antiguo sistema se financia con el aporte laboral, patronal y estatal. Con la capitalización individual el financiamiento del sistema recae sobre los trabajadores.
- El porcentaje de aporte laboral subiría del 6% (2,5% al régimen básico y 4,5% al complementario) al 10% del salario⁹.
- Sólo se pretende crear grupos de poder con dineros prestados.
- Por lo reducido del mercado de valores interno, los beneficiados serían los países receptores de las inversiones bolivianas.
- El “alivio de vejez” sólo tendría fines electorales.
- El proyecto gubernamental coincide con el modelo económico vigente basado en el egoísmo y choca con la ancestral cultura boliviana de la solidaridad.
- Las deficiencias del sistema antiguo no deben atribuirse a su concepción ideológica – basada en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, oportunidad, subsidiariedad y obligatoriedad–, sino a la corrupción y mala administración.
- La actual crisis de los fondos de pensiones se deriva del despido masivo de trabajadores fruto del modelo neoliberal impuesto precisamente por el partido en el gobierno.
- Las rentas jubilatorias no podrán ser canceladas por el gobierno bajo el nuevo sistema de pensiones, ya que no recibiría los aportes laborales y patronales. Los jubilados quedarían en total desamparo.

⁸ Según revisión de la prensa escrita entre enero y julio de 1996.

⁹ El aporte patronal es de 4,5% al régimen básico y 1,5% al complementario, mientras que el aporte estatal es de 1,5% sólo al régimen básico. Los valores correspondientes al régimen complementario son los aportes mínimos decretados por ley, pues algunos fondos han incrementado estos porcentajes de acuerdo a sus necesidades financieras.

- El sistema es inconstitucional, porque la Constitución señala que es el Estado el que debe defender el capital humano del país y eso incluye el sistema de seguridad social. El Estado no puede privatizarlo y desentenderse.
- “La reforma no sólo afectará al 20% de la población que goza de los beneficios de la Seguridad Social. Si se deja a 120.000 jubilados sin pensiones, multiplicados por 3 miembros de su grupo familiar y a 420.000 trabajadores activos que aportan al viejo sistema y que quedarán en condiciones inciertas, multiplicados por 5 miembros que conforman su núcleo familiar, la reforma afectará a casi dos millones y medio de personas (un tercio de la población boliviana)”¹⁰.
- “El modelo neoliberal es tan rapaz que no se contenta con poner las empresas estatales y los recursos naturales en manos de la empresa privada, sino que también se lanza contra el ahorro generado por los trabajadores para convertir estos recursos en una fuente de generación de riqueza. El sistema de seguridad social será destrozado por el modelo neoliberal porque se basa en la expropiación del patrimonio público y su apropiación por parte de la empresa privada. Con la reforma dejará de existir el sistema de seguridad social basado en el principio de la solidaridad, cuya crisis se deriva de la falta de aportes estatales a los fondos, el despido masivo de trabajadores, el desempleo y la hiperinflación”¹¹.

Finalmente, se decía que se pretendía transformar el sistema sin intentar antes superar sus deficiencias: “se trata de aniquilar al enfermo cuando lo que debiera hacerse es curarlo”. Guiados por este razonamiento, los jubilados plantearon un sistema alternativo.

La propuesta: fusión, un banco, pago de deudas y más afiliados

La idea consistía en crear un Fondo de Desarrollo Social que administre las utilidades bolivianas de las empresas públicas capitalizadas. Parte de los ingresos de este fondo reemplazarían los aportes del Tesoro General de la Nación (TGN) al Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), y el resto sería destinado a programas de educación y salud.

Se propuso el fortalecimiento de la Seguridad Social ampliando la cobertura de los afiliados, estudiando la agrupación de los 36 fondos complementarios existentes¹² y creando un Banco de Seguridad Social que manejaría todos los recursos del sistema de pensiones y acrecentaría los ingresos de los asegurados.

¹⁰ David Olivares, Secretario de Seguridad Social de la Central Obrera Boliviana. *La Razón*, 7 de mayo de 1996.

¹¹ Pablo Ramos, Rector de la Universidad Mayor de San Andrés. *La Razón*, 21 de mayo de 1996.

¹² Reconocían que el área crítica estaba en la cantidad y dispersión de los fondos complementarios, que tienen precarios equilibrios financieros, debido a la escasa población cotizante y al desproporcionado número de pensionados.

La fusión de los distintos fondos complementarios favorecería a los trabajadores pues simplificaría los trámites jubilatorios y el cobro de pensiones y disminuiría los costos administrativos. Pero, para que esto sucediera, había que elaborar un estudio matemático actuarial que determinara la prima de financiamiento obligatoria para los activos y pasivos.

El nuevo Fondo Complementario Nacional fusionado tendría la obligación de elaborar un balance general consolidado de activos, pasivos y reservas existentes a la fecha de la unión. Además, levantaría un inventario de los activos fijos de cada ex fondo complementario y administraría los regímenes de cuotas mortuorias, capitales de retiro, seguro de vida y otros. También se debía permitir a los fondos de pensiones que realizaran inversiones productivas¹³.

Se incorporarían 800 mil trabajadores informales e independientes (lo que mejoraría sustancialmente la relación activos/pasivos: de 3 a 1 hasta 10 a 1) y el Estado cancelaría la deuda de US\$1.303 millones del TGN a la Seguridad Social por concepto de la retención de los aportes laborales y patronales pendientes desde 1957.

Sin embargo, aparecieron federaciones sindicales que se oponían a la idea porque algunos fondos complementarios presentaban una situación financiera estable. Se logró un acuerdo laboral en torno a la propuesta, pero estas federaciones disidentes sostuvieron que el gobierno estaba decidido a destruir el sistema vigente y a sustituirlo por otro netamente lucrativo. Decidieron iniciar acciones de presión y resistencia en contra del proyecto gubernamental.

El conflicto social: la abuela de todas las batallas

Los jubilados creían que el gobierno retrocedería en su proyecto si existía una fuerte presión social y política en contra. Para ello se coordinaron con los trabajadores activos a través de la Central Obrera Boliviana (COB) y también con representantes parlamentarios. De esta manera se inició la “abuela de todas las batallas”¹⁴. Se reconoció que los jubilados se oponían a la reforma por razones ideológicas, doctrinales, económicas, políticas y sociales, y comenzaron las movilizaciones de rechazo.

La campaña incluyó una serie de marchas por las ciudades, innumerables paros laborales, peregrinaciones de ancianos desde sus localidades hacia La Paz, huelgas de hambre y otras manifestaciones populares de protesta, como crucifixiones y encierros en ataúdes. Incluso se solicitó el retiro masivo de los dineros depositados en la banca privada como método más

¹³ Sólo les estaba permitido hacer inversiones sociales o depositar los recursos en bancos del sistema financiero boliviano.

¹⁴ El apodo deriva de anteriores luchas contra la capitalización de empresas públicas, que se denominaron “la madre de todas las batallas” en alusión a esa campaña de la guerra del Golfo.

efectivo y contundente. Los principales partidos de oposición estaban de acuerdo con reformar el sistema de pensiones, pero no desaprovecharon la oportunidad para desestabilizar al gobierno. Exigieron que las AFP fueran exclusivamente bolivianas y que no se persiga como único objetivo crear una poderosa elite de intermediación y especulación financiera.

JUSTIFICACIONES GUBERNAMENTALES

La principal observación al proyecto se refería a la edad de jubilación. El Presidente afirmó que había planteado los 65 años como edad de jubilación porque es un término más o menos aceptado internacionalmente, pero recalcó que no se había tomado decisión al respecto y anunció que serían criterios técnicos los que la establecieran.

El gobierno manifestó una y otra vez que no buscaba imponer una ley sino prepararla con todos los sectores representativos de la sociedad civil. El Presidente dijo que la oposición estaba asustada por el posible éxito de esta reforma de pensiones al borde de un nuevo año electoral¹⁵.

Señaló que Bolivia no ahorra porque es un país pobre y que la única forma de generar ahorro interno es a través de los fondos de pensiones. Se crearían fuentes de trabajo, habría empleos estables y seguros en las empresas capitalizadas y en aquellas donde inviertan los fondos de pensiones. Con dinero boliviano en los fondos de pensiones se realizarán inversiones que darán al empresariado nacional lo que no tiene y le resulta vital: bolsa de valores y mercado de bonos.

Otras autoridades afirmaron que las AFP serían más eficaces y procurarían captar el mayor número de aportantes y afiliados posibles con una política activa de captación. Tendrán mayor cantidad de afiliados en la medida en que brinden un servicio eficiente, y eso permitirá además reducir la burocracia en la Seguridad Social. Sánchez de Lozada llegó a decir que “los fondos de pensiones existentes al momento son antros de corrupción e ineficiencia”¹⁶.

En cuanto a las ventajas del nuevo sistema, el gobierno indicó que los aportes se invertirían en los mercados nacionales e internacionales; esas inversiones estarán precauteladas por el Estado como supervisor, normador y regulador. Su rentabilidad beneficiará directamente a cada afiliado, quien, si no está conforme con el nivel de rentabilidad obtenido, podrá buscar una mejor alternativa (cambiarse de administradora).

¹⁵ *La Razón*, 6 de mayo de 1996.

¹⁶ *La Razón*, 9 de mayo de 1996.

Para evitar el riesgo de pérdida de sus aportes por quiebra se les exigirá a las administradoras la diferenciación entre su patrimonio y los recursos de los trabajadores. Además, una superintendencia controlará los límites de los montos y la cartera de inversión.

Se aclaró que la reforma no sólo tiene objetivos sociales, sino también económicos. El sistema permitiría fortalecer el mercado de valores y crear un mercado de capitales fuerte. Así se generaría ahorro interno para apoyar la producción y el crecimiento económico.

La fiscalización y la regulación garantizarían la transparencia, despolitización y desburocratización del nuevo sistema. Éste a su vez brindaría a los trabajadores la posibilidad de elegir, lo que implícitamente reconoce la soberanía de los beneficiarios. Entre los efectos multiplicadores y dinamizadores de la economía hay amplia evidencia internacional en el sentido de que el desarrollo del mercado de valores optimiza el funcionamiento de la banca y otros agentes del sistema financiero.

Réplicas y propuestas concretas

Sobre el temor de los jubilados a que nadie garantizaría el pago de sus rentas, el ministro de Hacienda aseguró que el Estado seguirá subvencionando los déficit financieros del viejo sistema y que la reforma de pensiones no representaba ninguna disminución o limitación de los derechos de los actuales jubilados. El Estado cubrirá con créditos externos de ajuste estructural y con la subvención del TGN los déficit que arroje el sistema de reparto simple. En la medida que los trabajadores y empresarios se transfieran voluntariamente al nuevo sistema, esos vacíos serán cubiertos por el Estado.

Con respecto a la edad de jubilación, las autoridades afirmaron que los 65 años no será la edad tope de jubilación, sino la edad en que el trabajador podrá percibir del Estado un subsidio con el cual completar el monto mínimo para lograr jubilarse, si es que no cubrió con sus aportes la suma básica. Quien haya ahorrado lo suficiente podrá jubilar antes.

Sobre la propuesta de los jubilados de crear un Fondo de Desarrollo Social, indicaron que era poco seria, que representaba sólo un parche y no una solución a la crisis del sistema de pensiones.

Sobre la creación de elites, dijeron que se pretende todo lo contrario: democratizar la propiedad de las empresas capitalizadas repartiéndola entre todos los bolivianos mayores de edad. Al temor de quedarse sin nada, dijeron que son precisamente los jubilados los que ganarán por partida doble: mantendrán sus rentas actuales y recibirán los beneficios de la capitalización de las empresas públicas a través del alivio de vejez.

El gobierno agregó que el argumento del respeto a los principios que permitieron desarrollar la seguridad social no es real, ya que en la práctica ninguno se cumple: por las deficiencias del sistema de reparto simple, casi medio millón de trabajadores no se han afiliado a la seguridad social, es decir, el principio de universalidad no se cumplió.

Desde su aparición, los fondos complementarios –con sus diferentes tasas de cotización y distintas prestaciones– también colisionaron contra los principios de unidad de gestión y solidaridad establecidos por el Código de Seguridad Social de 1956. En la práctica, diferentes sectores pretendieron establecer su propio fondo y eso desvirtuó la solidaridad del sistema. Además, la base de la solidaridad intergeneracional ha sido débil y no ha existido equidad en las rentas de los jubilados.

El sistema tampoco ha sido autosuficiente. Las rentas básicas han dependido de subsidios. La baja y además decreciente relación aportantes/pensionados, la escasa rentabilidad de las inversiones, la poca transparencia en el manejo de los recursos y la fragilidad ante los ajustes macroeconómicos reflejan esta realidad.

Otros argumentos

(o lo que hubiera argumentado el gobierno si hubiese tenido a un asesor del Magíster en Gestión y Políticas Públicas)

Quien firma el cheque no es quien lo paga

Uno de los puntos más controvertidos de la nueva ley es que establece un incremento en las cotizaciones de los trabajadores, pese a que también involucra un incremento salarial. En concreto, el aporte patronal y el estatal para los seguros de invalidez, vejez y muerte los abonará el empleador al salario del asegurado que se encuentre afiliado al nuevo sistema. Así, el financiamiento de dichos seguros se efectuaría exclusivamente con el aporte laboral.

Ya sea por desconfianza, incapacidad o aspectos psicológicos, para los trabajadores no es lo mismo que la legislación establezca aportes a la seguridad social financiados exclusivamente por ellos a que éstos sean compartidos con sus empleadores y con el Estado.

Sin embargo, desde el punto de vista teórico no existe una distinción significativa. Al empresario sólo le interesan los costos totales de su trabajador, y a éste su salario neto. Por consiguiente, no debería afectar la conducta económica de nadie el que se establezca que el total de las cotizaciones recaiga sobre los trabajadores si al mismo tiempo los empresarios les conceden un incremento salarial equivalente. Las distinciones establecidas por ley son irrelevantes.

Es la elasticidad de la demanda y la oferta de trabajo la que determina quién paga efectivamente el impuesto. Si la oferta de trabajo es relativamente inelástica (como suele ser el caso), la mayor parte de la carga de las cotizaciones recae en los trabajadores, sin importar cuál sea la norma legal.

Los peligros del riesgo de comportamiento

Bajo el sistema de reparto simple, como los beneficios no dependen de manera directa de las contribuciones, los afiliados realizan prácticas “inmorales” para elevar el monto de su jubilación. Dos son las más comunes. La primera consiste en evadir el pago de las cotizaciones hasta los cuarenta años, ya que se puede jubilar con quince años de aportaciones y una edad mínima de 55 años¹⁷. Se la practica fundamentalmente porque los incentivos para aportar un tiempo mayor no son muy poderosos (la pensión aumenta muy poco por año adicional de contribuciones). La segunda consiste en pactar con el empleador una remuneración sustancialmente elevada en los meses previos a la jubilación, pues de ellos dependerá el monto de la pensión. La remuneración puede no ser real y reflejarse simplemente en la planilla. También puede ser que se pacte por un tiempo un salario más bajo con la condición de que se eleve en los meses previos a la jubilación.

El sistema de capitalización individual elimina de entrada estos riesgos de comportamiento, pues en las cuentas individualizadas se acumulan y capitalizan los aportes de toda la vida laboral de los afiliados. No hay incentivos para evadir la aportación, y tampoco para manipular los montos de los salarios percibidos según la conveniencia.

Otros riesgos

Los fondos de los sistemas de reparto suelen ser retenidos por los bancos centrales para evitar posibles excesos de oferta de dinero. No se involucra un pago de intereses y corren el riesgo de ser utilizados para fines distintos de la seguridad social, como políticas sociales o financiamiento del déficit fiscal. Asimismo, se corre el riesgo de que visiones cortoplacistas y oportunistas induzcan al gobierno de turno a elevar las pensiones a costa del desfinanciamiento futuro; y el de exponer las pensiones a una reajustabilidad que pueda ser manipulada por el gobierno.

El manejo gubernamental de los fondos ha dado lugar a que éstos no reciban efectivamente el aporte estatal, sino que solamente ha sido devengado a sus cuentas.

¹⁷ En el caso de los varones; cinco años antes las mujeres.

El problema del polizonte y el dilema del prisionero

El sistema de reparto simple es de base financiera intergeneracional, por lo que hay grandes incentivos para minimizar los aportes durante la vida activa, esperando que los activos no lo hagan cuando uno es pasivo, para no atentar contra la solvencia del sistema. A este comportamiento se lo llama del “polizonte”, “bolsero” o free rider.

Cuando todos los afiliados buscan convertirse en polizontes, el sistema se enfrenta al “dilema del prisionero”. Es decir, cada uno se encuentra ante la disyuntiva de contribuir sin engañar o evadir lo más posible sin perder el derecho a una pensión. La estrategia dominante, entendida como la mejor respuesta a lo que puedan hacer los demás, es evadir. La idea subyacente es que si todos evaden menos uno, de todas maneras el sistema entrará en crisis y no tendría sentido el haber contribuido al sistema sin engañar. Por el contrario, si nadie evade, el sistema será solvente pese a que uno engañe. Desde esta lógica se supone que uno recibe mayores beneficios cuando evade que cuando no lo hace.

En otras palabras, el engaño es la opción individual óptima. El problema es que todos hacen el mismo análisis y todos engañan, conduciendo al sistema a la peor situación posible. Es un caso en que la racionalidad individual conduce a la catástrofe colectiva.

Nada de esto sucede bajo el sistema de capitalización individual, puesto que los beneficios guardan relación directa con las contribuciones efectuadas durante toda la vida activa.

EL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES: “LA LEY DE LA DIGNIDAD”

El proyecto oficial de Ley de Reforma del Sistema de Pensiones y Seguridad Social¹⁸, denominado por el gobierno “ley de la dignidad”, establece la vigencia de dos sistemas: el de capitalización social y el de reparto simple, este último conformado por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA) y los Fondos Complementarios.

Con la capitalización social se crean dos tipos de fondos: el de capitalización colectiva y el de capitalización individual. El primero operará con los recursos provenientes de la capitalización de las empresas públicas, y el segundo con los aportes directos de los beneficiarios.

Los recursos del Fondo de Capitalización Individual serán manejados por AFP e invertidos en el mercado nacional e internacional, bajo la supervisión del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI). Este fondo financiará los beneficios de vejez, invalidez sobrevivientes y asistencia por fallecimiento.

¹⁸ Remitido por el Presidente al Congreso Nacional el 9 de julio de 1996.

El Fondo de Capitalización Colectiva permitirá pagar, por lo menos anualmente y a todos los bolivianos que hubiesen alcanzado los 21 años al 31 de diciembre de 1995, una renta vitalicia correspondiente a la rentabilidad de las acciones de las empresas públicas capitalizadas que le pertenecen al momento de su jubilación. Para los mayores de 65 años, este pago alcanza a US\$ 200 anuales y se denomina “alivio de vejez”.

Ingresarán al nuevo sistema todas las personas que trabajen por primera vez en empresas y negocios en calidad de asalariados. Voluntariamente podrán hacerlo también los informales, artesanos, campesinos y quienes no estén afiliados al sistema anterior, así como los trabajadores con antigüedad laboral que decidan transferirse a una AFP, perdiendo, eso sí, sus aportes al antiguo sistema¹⁹. Para ello deben inscribirse en una de las dos AFP que operarán a partir de 1997 y aportar mensualmente el 10% de sus ingresos. Los que quieran pueden hacer depósitos y aportes mensuales adicionales hasta un límite de 1.500 bolivianos (aproximadamente US\$ 300), con lo que anticiparán su jubilación de acuerdo al monto de sus aportes.

La edad de jubilación será de 65 años, pero podrán jubilar antes todos aquellos a quienes sus aportes les permitan obtener una renta equivalente al 80% de su salario base.

El financiamiento de los seguros de invalidez, vejez y muerte se efectuará exclusivamente con el aporte laboral, que será del 8,5% del salario. Los asegurados que acrediten más de 300 cotizaciones mensuales y hayan cumplido las edades de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres tendrán derecho a una renta de vejez que cubrirá el 30% de los últimos 24 salarios cotizables²⁰.

Las grandes modificaciones que introdujo esta reforma son: 1) el “alivio de vejez” será una pensión vitalicia en lugar de un pago único, 2) se eleva el número mínimo necesario de cotizaciones para poder acceder a la jubilación bajo el régimen de reparto simple, y 3) no se otorga bono de reconocimiento.

Ya se sabía que el proceso de transición mantendría el sistema actual y los trabajadores podrían optar por el que deseen, pero se pensaba que se estimularía el traspaso al nuevo. Sin embargo, el cálculo de este incentivo se constituía en un cuello de botella, un freno para la reforma. De todos modos se esperaba que la presión política (se acercaban las elecciones generales) precipitaria su adopción. Fue una sorpresa para todos que no se incluyera.

¹⁹En lugar de esto se esperaba el otorgamiento de un bono de reconocimiento o un incentivo al traspaso; lo veremos con detalle en la siguiente sección.

²⁰ Hablamos de aquella parte de la Seguridad Social administrada por el FOPEBA. Más adelante se verá qué sucede con los Fondos Complementarios.

III. DEL BONO DE RECONOCIMIENTO AL INCENTIVO AL TRASPASO

El Bono de Reconocimiento (BR) es un título valor, emitido por el Estado, en favor de los afiliados que hayan realizado aportes al sistema de reparto simple (por concepto de invalidez, vejez y muerte) y que decidan traspasarse al sistema de capitalización individual. La idea es compensarlos por dichos aportes.

¿Qué razones justifican su otorgamiento?

- 1) El nuevo sistema se basa en reconocer los esfuerzos de ahorro de cada afiliado a lo largo de su vida laboral. En otras palabras, la premisa del sistema de capitalización individual exige la existencia de una relación directa entre los esfuerzos de ahorro y el beneficio futuro, por lo que ningún afiliado debiera “perder” los aportes realizados.
- 2) Si una persona se pasa de un sistema de base financiera intergeneracional a uno de capitalización individual, los beneficios que espera obtener en este último no pueden ser menores por la pérdida de sus aportes pasados.
- 3) Dos personas de similares características y que ingresan al sistema de capitalización individual no debieran tener que hacer idénticos esfuerzos de ahorro para recibir la misma pensión, si una aportó una parte de su vida laboral al sistema de reparto y la otra no.
- 4) Mantener dos sistemas implica una cierta competencia por contar con afiliados, por lo que ésta debe iniciarse en condiciones equivalentes.
- 5) Antes algunos trabajadores estaban obligados a afiliarse. Ahora que pueden elegir, no debieran perder esos años de ahorro si decidieran cambiarse.
- 6) No se puede pregonar libertad de elección si una de las alternativas se asocia a una pérdida. Este hecho sesga las decisiones individuales.
- 7) La percepción de los afiliados sobre la utilidad de sus esfuerzos de ahorro pasado no debe depender de su decisión de permanecer en el sistema de reparto o de traspasarse al de capitalización individual.

En síntesis, lo que justifica otorgar un bono de reconocimiento son consideraciones de justicia.

¿Cuáles son las características deseables de un BR?

- 1) Por razones de equidad, que tenga una cierta progresividad, es decir que retribuya proporcionalmente más a aquellos afiliados con contribuciones menores como producto de niveles inferiores de ingreso.

- 2) Que se determine su valor nominal de modo simple y uniforme: se reducen las posibilidades de engaño y corrupción, es más atractivo para los beneficiarios, satisface un requerimiento básico de justicia y ahorra gastos administrativos.
- 3) Debe ser lo suficientemente atractivo como para incentivar un traspaso importante de cotizantes, pero también un tanto selectivo para evitar excesivos costos fiscales.

¿Qué problema hay en Bolivia al respecto? ¿Cuál es la alternativa?

Entre 1956 y 1987, el registro de cotizaciones y prestaciones de la seguridad social estuvo a cargo de las Cajas de Salud. De 1987 a 1990 se delegó esta función en los Fondos Complementarios y, a partir de 1990, al Fondo de Pensiones Básicas. En cada uno de estos traspasos se perdió y destruyó información²¹, por lo que no es posible determinar el monto que cada afiliado aportó al sistema de reparto.

Por lo tanto, el bono no pretende ser una compensación exacta de las contribuciones efectuadas, sino simplemente un instrumento que se acerque a ello y fomente el traspaso de afiliados. Pueden diseñarse una serie de mecanismos tendientes a satisfacer los dos objetivos básicos del BR: compensar a los afiliados que opten por el traspaso y ser un instrumento eficiente para permitir que el nuevo sistema cuente con la mayor cantidad de afiliados posible, teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias del gobierno.

Ante la imposibilidad de reconstruir la historia de los aportes de cada contribuyente, se puede elaborar un mecanismo de construcción “hacia adelante” de un monto aproximadamente equivalente a sus aportes pasados y que recibe el nombre de Incentivo al Traspaso (IT).

¿Cuál es la diferencia entre un BR y un IT?

Para determinar el valor nominal del BR se precisan datos sobre la historia de los contribuyentes, es decir, del valor de sus contribuciones pasadas. Para el IT, por el contrario, se requieren datos actuales y supuestos de comportamiento futuro. Bajo la modalidad del IT, dos personas de igual edad y salario recibirían títulos por el mismo monto, independientemente del valor de sus contribuciones pasadas, de la misma manera que a dos personas cuyos valores de sus cotizaciones pasadas fueran iguales, sin importar su edad y salario actual, se les otorgarían bonos de reconocimiento semejantes.

²¹ Según funcionarios de la Secretaría Nacional de Pensiones, en varias entrevistas.

La diferencia conceptual es que el BR es un reconocimiento y el IT un estímulo. Y si bien en la práctica ambos cumplen los dos objetivos, la distinción permite diferenciar el énfasis de cada uno. Mientras el BR se otorga respondiendo a un criterio de justicia (“reconocer” o “devolver” los aportes realizados), el IT se entiende como un premio del Estado a quienes hayan aportado al sistema de reparto y decidan afiliarse al sistema de capitalización individual.

Para ello es preciso compatibilizar las decisiones de los individuos con las posibilidades financieras del gobierno. Es decir, el IT será un instrumento eficiente para traspasar afiliados en la medida que ese traspaso se convierta en la decisión óptima de los individuos, sobre la base de su percepción de beneficio y esfuerzo esperado. A su vez, debe ser la opción más económica para el gobierno.

Con ese fin, el gobierno entregará el IT menos costoso que permita que la pensión esperada en el sistema de capitalización individual sea mayor a la esperada bajo el sistema de reparto.

IV. EL CÁLCULO DEL INCENTIVO AL TRASPASO

El IT debe ser diseñado de modo que el costo que le represente al gobierno sea menor que el costo neto que le demandaría mantener en el sistema de reparto a aquellos que no opten voluntariamente por el traspaso si no entrega el IT.

A su vez, la pensión que los afiliados esperan recibir en el sistema de capitalización individual (incluido el valor del IT) debe ser mayor que la pensión que esperan obtener si se mantienen en el sistema de reparto. Pero, como la tasa de cotización y el tiempo requerido para tener derecho a recibir las rentas jubilatorias difieren en ambos sistemas, serán incorporadas en la valoración del sistema que más les conviene.

Sean:

“PEKI” el valor de las pensiones que el individuo espera recibir bajo el sistema de capitalización individual.

“AKI” el valor de los aportes que efectuará para tener derecho a recibir pensiones bajo el sistema de capitalización individual.

“PERS” el valor de las pensiones que el individuo espera recibir bajo el sistema de reparto simple.

“ARS” el valor de los aportes que efectuará para tener derecho a recibir pensiones bajo el sistema de reparto simple.

Si $(PEKI - AKI)$ es mayor que $(PERS - ARS)$, los individuos se traspasarán de sistema sin necesidad de entregarles un Incentivo al Traspaso. En cambio, si $(PEKI - AKI)$ es menor que $(PERS - ARS)$, será preciso compensar esta diferencia y otorgar una pequeña prima para que opten por el traspaso²². De esta manera, el costo del IT será cero en el primer caso e igual a $(PEKI - AKI) - (PERS - ARS) +$ la prima en el segundo.

Esta manera de diseñar el IT hará que a todos los que actualmente están afiliados al sistema de reparto simple les convenga cambiarse al sistema de capitalización individual²³. Pero, tal como vimos, al gobierno solamente le conviene que los individuos se traspasen si el costo de pagar este IT es menor que el costo neto de mantener a los afiliados del sistema de reparto.

²² Todas estas variables deben estar valoradas en pesos del mismo año y actualizadas a la misma fecha, es decir, deben ser expresadas en valor presente neto.

²³ Esto si el valor del IT se calcula para cada individuo. Sin embargo, por la carencia de datos y para simplificar los cálculos, en este estudio se trabajará con el salario promedio por edad. Sobre este punto se volverá más adelante.

Para ambas valoraciones, desde el punto de vista de los individuos y del gobierno, debe tenerse en cuenta que el sistema de reparto está conformado por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA) y los Fondos Complementarios.

El FOPEBA, de acuerdo con el proyecto de ley, recibirá cotizaciones del 8,5% del salario. Las pensiones que pagará serán equivalentes al 30% del promedio salarial de los últimos 24 meses. Mientras, los Fondos Complementarios –que son manejados por los propios trabajadores– reciben cotizaciones del 4,5% del salario y pagan pensiones equivalentes al 40% del promedio salarial de los últimos dos años²⁴.

Actualmente, las pensiones del FOPEBA y de los Fondos Complementarios se elevan por años trabajados por encima del mínimo requerido para jubilarse. Pero como este tiempo se incrementó de 15 a 25 años, el proyecto de ley eliminó esta posibilidad para el FOPEBA. Aunque no fue explícito para el caso de los Fondos Complementarios, se espera que suceda lo mismo.

La distinción entre lo que sucede en el FOPEBA y en los Fondos Complementarios se debe a que el primero es de responsabilidad del gobierno y éste garantiza el pago de pensiones. Los segundos son instituciones privadas y pueden quebrar.

Aquí interesa la comparación entre los costos del IT y los costos que representa para el gobierno mantener el sistema de reparto, por lo que podría haberse hecho abstracción de los Fondos Complementarios. Sin embargo, por una parte la jubilación esperada en el sistema de reparto depende de lo que suceda con ellos y, por otra, la posibilidad que el gobierno los rescate si quiebran obliga a tenerlos en cuenta.

La actual crisis financiera de la seguridad social boliviana se centra en los Fondos Complementarios y se debe sobre todo a la baja relación entre activos y pasivos. Cuando empiece a operar el nuevo sistema (aun si no se otorga incentivo al traspaso), muchos activos, especialmente los más jóvenes, se cambiarán de sistema. De este modo empeorará la relación activos/pasivos de estos fondos, se profundizará la crisis y los conducirá a la quiebra.

Si se asume que los Fondos Complementarios quebrarán a mediano plazo, debe considerarse cuál será la actitud del gobierno frente a este hecho.

Es poco probable que se desentienda de ellos, por varias razones: a) es difícil que deje que la gran masa de jubilados reciba pensiones que sólo alcancen a cubrir el 30% del salario

²⁴ En realidad las tasas de cotización y los montos de pensión no son los mismos en cada fondo. Sin embargo, los valores presentados son los mínimos establecidos por ley.

promedio de los últimos 24 meses; enfrentaría una presión social enorme, b) hay antecedentes de rescates de entidades bancarias en los que operó el “seguro estatal a los depósitos”, que también podría operar en este caso, c) el gobierno obliga por ley a efectuar aportes a los Fondos Complementarios, por lo que es difícil creer que desentenderse de su suerte sea un escenario políticamente viable.

Por todo ello, la comparación entre el costo que representa para el gobierno pagar el IT o mantener el sistema de reparto simple incluirá las tasas de aporte y las pensiones de los Fondos Complementarios. Asimismo, la decisión de traspasarse al sistema nuevo o mantenerse en el antiguo la tomarán los afiliados teniendo en cuenta ambas instituciones.

La metodología de cálculo de las variables que permiten operar lo expresado se detallan en el Anexo 1.

Los valores finales de PEKI, AKI, PERS, ARS, el costo del IT y el costo real del gobierno de mantener a los afiliados que no opten voluntariamente por el traspaso se presentan en el Cuadro 8, que sintetiza lo obtenido en los siete anteriores y permite arribar a algunas conclusiones²⁵.

²⁵ Todos los cuadros se presentan en el Anexo 2.

CONCLUSIONES

- 1) Las personas menores de 36 años se traspasarán del sistema antiguo al nuevo sin necesidad que se les entregue el IT. El resto sólo estará dispuesta a hacerlo si recibe el incentivo.
- 2) Al gobierno no le conviene que se traspasen los afiliados que actualmente tienen 55 años de edad, pero sí que el resto lo haga.
- 3) El costo para el gobierno de entregar un IT como el diseñado en este trabajo asciende a la suma de 8.080 millones de bolivianos (aproximadamente US\$1.600 millones)²⁶.
- 4) El costo que le representaría al gobierno recibir los aportes y pagar las pensiones de aquellos que no se traspasen voluntariamente de sistema sin recibir el IT es de 9.785 millones de bolivianos (unos US\$1.938 millones).

ALGUNAS CONSIDERACIONES

- 1) En la sección anterior se indicó que puede ser conveniente establecer límites de edad, máximos y mínimos, para acceder al IT. De las conclusiones 1 y 2 se desprende que estos límites podrían fijarse en las edades de 36 y 54 años. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que:
 - (i) En los cálculos se utilizó el salario promedio por edad, lo que no permite distinguir entre aquellos que en cada grupo tienen un salario más elevado de aquellos cuyo salario es más bajo. Si esto se realizara²⁷, es de esperar que personas menores de 36 años necesiten del IT para cambiarse de sistema y que personas mayores de 36 no lo necesiten.
 - (ii) La diferencia entre el costo para el gobierno de financiar el IT y mantener en el sistema de reparto a todas las personas que no se traspasen sin otorgarles un incentivo se maximiza excluyendo de este beneficio a las personas de 55 años de edad (conclusión n°2). Se alcanza así la cifra de 1.706.164.247 bolivianos (aproximadamente US\$ 338 millones). Si se incluye a estas personas, la diferencia se reduce a 1.705.015.697 bolivianos, es decir, sólo US\$ 227.436 menos. Esta suma no justifica su exclusión, tomando en cuenta que si estas personas también se traspasan será posible eliminar el sistema de reparto, con un importante ahorro de recursos destinados a gastos administrativos.

²⁶ Tomando en cuenta incluso a las personas de 55 años. La justificación de este hecho se halla en las consideraciones.

²⁷ No hay datos y el cálculo obligaría a considerar individualmente a los más de 314.000 activos actuales.

2) Como se ha hecho abstracción de las diferencias salariales al interior de cada grupo etéreo, debe tenerse en cuenta que el IT calculado podría no ser suficiente para compensar la diferencia en la valoración de aportes/pensiones esperada en ambos sistemas que efectúen los afiliados que ganan salarios más elevados que el promedio²⁸.

Sin embargo, determinar el número de personas cuyo salario es lo suficientemente más elevado que el promedio como para que, pese al otorgamiento del IT, prefieran el sistema de reparto simple; o encontrar el porcentaje en que el salario debe superar al del promedio para que este fenómeno se presente, resulta muy complejo por la carencia de datos sobre salarios de los afiliados y supera los alcances de este trabajo.

Los cálculos de este estudio se basan en una serie de supuestos (detallados en el Anexo n°1), por lo que los números obtenidos y sus conclusiones pueden alterarse cuando se cuente con datos más precisos que permitan levantar algunos de estos supuestos. Lo que se pretende mostrar es que el otorgamiento del IT es una opción que posee ventajas políticas, sociales y económicas y, por ende, debe analizarse cuidadosamente para ser incorporada en la ley de reforma del sistema previsional boliviano.

²⁸ Es de esperar que el porcentaje de personas en esta situación sea reducido, fundamentalmente por tres factores: 1) la existencia de la prima adicional que contempla el cálculo del IT; 2) la distribución de ingresos de la economía se concentra alrededor del promedio y sólo un porcentaje pequeño de la población percibe salarios mucho mayores; y, 3) este efecto se acentúa en el caso de los afiliados al sistema de reparto simple, porque al no existir una relación directa entre las pensiones percibidas y el nivel de aportes, las personas de mayores ingresos son las que menos incentivos tienen para afiliarse al sistema o para no subdeclarar.

V. COMENTARIO FINAL

El diseño de políticas públicas como la reforma al sistema previsional revela que de los cambios siempre salen ganadores y perdedores, pues hay muchos actores involucrados: activos, pasivos, empresarios, gobierno y otros. Para determinar quién gana y quién pierde con la reforma no basta utilizar esquemas de bienestar social, pues a los criterios técnico-económicos deben añadirse consideraciones de economía política.

Hay que tener en cuenta que, generalmente, las reacciones de los grupos sociales están más motivadas por las percepciones de ganancias y pérdidas de su grupo que por los verdaderos efectos de las políticas que se proponen. Es decir, no sólo se evalúan realidades, sino también expectativas.

Así, el debate en torno de la reforma mezcla argumentos técnicos con criterios político-ideológicos que, sumados a la capacidad de presión e influencia, determinarán el rumbo final del proceso del cambio.

Dentro de un contexto democrático, el campo de aplicación de medidas reformadoras por parte del gobierno de turno es limitado, por lo que el cambio será necesariamente resultado de un proceso de negociación y concertación.

En el caso de la reforma previsional ya se efectuaron modificaciones a las pretensiones iniciales y al proyecto de reforma oficial que actualmente se discute en el Congreso Nacional. No será sorprendente que la ley final sufra nuevas modificaciones. De acuerdo a lo expuesto en el presente estudio de caso, debería estudiarse el otorgamiento del Incentivo al Traspaso, porque puede generar una mayor aceptación social de la reforma y reducir sus costos políticos y económicos.

ANEXO 1

Supuestos y metodología de cálculo

- 1) Para aislar los efectos de la inflación se utilizan pesos constantes de 1996.
- 2) Para actualizar los valores intertemporalmente, es decir, para calcular su valor presente neto, se utiliza una tasa del 6,5%²⁹.
- 3) Al no disponerse de datos sobre la distribución por edades de la población activa para 1996, se supone que se distribuye porcentualmente en intervalos de cinco años, de la misma manera que en 1990 y que la población comprendida en cada intervalo se distribuye uniformemente (Cuadro 1).
- 4) Al no disponerse de datos sobre el salario promedio de los afiliados correspondientes a cada edad, se parte del salario promedio de los activos de 21 años y se supone que crece a una tasa real de 3% por cada año (Cuadro 2).
- 5) Los cálculos de PEKI, AKI, PERS y ARS han sido efectuados para una persona de cada edad. Para calcular los costos del IT y el costo que le representaría al gobierno mantener en el sistema de reparto simple a todos aquellos afiliados que no opten voluntariamente por el traspaso, si no otorga el IT, se considera al conjunto de personas de cada edad.

A) Cálculo de los aportes al sistema de reparto simple (ARS)

Según lo establece el proyecto de ley de reforma al sistema previsional, cada trabajador afiliado al sistema de reparto aporta mensualmente el 8,5% de su salario al Fondo de pensiones Básicas y un 4,5% a los Fondos Complementarios³⁰, aportes que no se capitalizan precisamente por tratarse de un sistema de reparto simple (financiamiento intergeneracional de las pensiones). Los aportes son inmediatamente utilizados para financiar las pensiones de los actuales jubilados.

Los requisitos para poder jubilarse son los siguientes:

- a) Haber aportado al sistema un mínimo de 300 meses (25 años).
- b) Haber cumplido por lo menos 55 años³¹.

Los que cumplan con estos requisitos tendrán derecho a una pensión del 70% del promedio de los últimos 24 salarios cotizables³². Nótese que no se reconoce un incremento en las pensiones por años adicionales de contribución.

²⁹ Que corresponde a la tasa LIBOR más una prima por riesgo país.

³⁰ En realidad este aporte se descompone en 3% de aporte laboral y 1,5% de aporte patronal, pero las distinciones legales en cuanto a quién responde por el aporte no influyen en su incidencia; el valor relevante para la comparación pretendida es 4,5%.

³¹ Como no se dispone de datos según edad y sexo, se asumirá que todos los afiliados se jubilarán a la edad de 55 años, ya que al requerirse un mínimo de 25 años como contribuyente al sistema la posibilidad de jubilarse a los 50 años es relativamente baja.

³² Esta renta corresponde al FOPEBA (30%) y a los Fondos Complementarios (40%).

Por ello se supondrá que, al no existir incentivos para aportar por más tiempo del mínimo requerido, todos se jubilarán a la edad de 55 años si cumplieron con el primer requisito.

Para facilitar los cálculos, se supone que:

a) Los afiliados menores a 30 años están iniciando su relación con el sistema. Por lo tanto, aportarán al sistema exactamente 25 años, ya que jubilarán a los 55 y la ausencia de mecanismos eficaces para evitar la evasión dentro del sistema de reparto los inducirá a no exceder este límite. Para ejemplificar, una persona de 25 años de edad podría realizar aportes por 30 años más, hasta cumplir con la edad de jubilación, suponiendo que no existen períodos de no cotización; sin embargo, se supondrá que sólo contribuirá 25 años y evadirá los 5 restantes.

b) Los activos de 31 y más años de edad comenzaron a aportar al sistema cuando tenían 30 años. De esta manera, se verán obligados a contribuir hasta sus 55 años, para cumplir conjuntamente con los dos requisitos. Se elimina la posibilidad de períodos de no cotización para facilitar el cálculo.

Los resultados del cálculo de los “ARS” se presentan en el Cuadro 3, que es una matriz de doble entrada, en que por un lado se presenta la edad del afiliado y en la otra los años de cotización hasta el momento en que jubile. Cada casilla muestra el valor presente neto, en bolivianos de 1996, de las cotizaciones de una persona de “X” años de edad en el año de cotización “Y”. Obsérvese que los años de cotización se reducen a medida que la edad de los afiliados aumenta.

B) Cálculo de la pensión esperada en el sistema de reparto simple (PERS)

El tiempo durante el cual un jubilado recibirá pensiones en el sistema de reparto equivale a la diferencia entre la esperanza de vida de una persona a su edad actual³³ y la edad a la que se jubilará (56 años). A ello se suma el tiempo de pensión que recibirán sus derechohabientes, teniendo en cuenta que no reciben el 100% de la pensión que le hubiera correspondido al titular.

La dificultad de este cálculo obliga a considerar un “jubilado representativo”, aquel caso que más se repite, resultando de ello un afiliado varón con una esposa ocho años menor, con una esperanza de vida superior en dos años y con una hija a la que no le corresponderá pensión, por tener una edad superior a la requerida cuando quede huérfana de padre y madre³⁴.

³³ Ver Cuadro 2.

³⁴ Ver Loza (1995) e Hinojosa (1992).

Para ejemplificar, un activo de 55 años de edad tiene una esposa de 47 años y una hija de 5 años. Conforme a las esperanzas de vida por edad y sexo, el titular fallecerá 18 años después, momento a partir del cual su esposa recibirá el 80% de la pensión hasta su muerte, que se producirá 10 años después, cuando la hija tenga 33 años y por lo tanto haya perdido el derecho a pensión.

Los 10 años de pensión que recibirá la viuda equivalen a 8 años de la pensión que hubiera recibido el titular, por lo que el tiempo total de pensión que recibirá ese activo al jubilarse, un año después, será de 25 años.

Para el cálculo del valor de las pensiones se utiliza el 70% del salario de los últimos dos años de cotización. Esto es, la renta que recibirá del FOPEBA y la del Fondo Complementario al que pertenece.

Los resultados del cálculo de la “PERS” se presentan en el Cuadro 4. Cada casilla refleja el valor presente neto, en bolivianos de 1996, de la pensión que recibirá un afiliado que actualmente tiene “Y” años, en el año de pensión “X”. Obsérvese que los años de pensión que recibe un jubilado aumentan a medida que su edad actual es mayor, porque la esperanza de vida de las personas sigue este mismo comportamiento.

C) Cálculo de la pensión esperada en el sistema de capitalización individual (PEKI)

La pensión esperada bajo el sistema de capitalización individual será equivalente al saldo que los afiliados acumularán en sus cuentas de capitalización individual. Para determinar este saldo, se asume una tasa de rentabilidad real anual de las AFP de 5%³⁵.

El tiempo durante el que los saldos de los afiliados se acumulan equivale al que transcurre entre la edad a la que se afilian al sistema y la edad a la cual jubilarán.

Según el proyecto de ley, para poder jubilarse es necesario:

- a) ser mayor de 55 años y haber acumulado en la cuenta de capitalización individual un monto que permita el pago de una pensión de vejez superior al 80% de su salario base; o
- b) haber cumplido 65 años de edad.

Para determinar si una persona se acogerá al sistema de la jubilación anticipada o si jubilará recién a los 65 años de edad, se supone que todos aquellos que reúnan el suficiente saldo en su cuenta individual (SCI), hasta sus 55 años, para cubrir el capital requerido para financiar una pensión equivalente al 80% de su último salario (KR), jubilarán en ese instante; los que no lo logren jubilarán a los 65.

³⁵ Ver Loza (1995).

Así, se calculó el KR si la jubilación se efectúa a los 55 años y si se produce a los 65 años, y se la comparó con el SCI acumulado a cada una de estas edades. Los valores relevantes de estas variables son los que corresponden a la edad de 55 años cuando $SCI > KR$ a esa edad y los que son alcanzados a la edad de 65 años en caso contrario.

Para calcular el capital requerido para financiar una pensión equivalente al 80% del último salario del afiliado, previo a su jubilación, se estima el tiempo durante el cual éste y sus derechohabientes recibirán pensiones jubilatorias, de la misma manera en que se hizo para el cálculo de ARS, con la salvedad que en este caso la edad de jubilación es de 65 años y existe la posibilidad de la jubilación anticipada.

El cálculo de KR se presenta en el Cuadro 5. Cada casilla refleja el valor presente neto, en bolivianos de 1996, del capital necesario para financiar la pensión correspondiente al año “X”, cuando la persona tiene la edad “Y”. Al final de este cuadro se presentan las columnas KR 1 y KR 2, que representan el capital requerido para financiar el 80% del último salario, si una persona se jubila a los 55 años y a los 65 años, respectivamente.

Para este cálculo se hizo un supuesto adicional, que el salario a los 55 años es igual al salario a los 65 años, porque los aumentos por mayor experiencia se contrarrestan con las disminuciones por obsolescencia en los conocimientos.

Los resultados del cálculo del saldo en la cuenta de capitalización individual (que equivale a la PEKI), se presentan en el Cuadro 6. Cada casilla muestra el valor presente neto, en bolivianos de 1996, del saldo acumulado por una persona de edad “X”, cuando está afiliado “Y” años al sistema. Recuérdese que la tasa de cotización es del 10% del salario.

Hasta la edad de 30 años, los afiliados acumularán un SCI que les permite financiar KR a la edad de 55 años (por lo que optarán por la jubilación anticipada); el resto se jubilará a la edad de 65 años.

D) Cálculo de los aportes al sistema de capitalización individual “AKI”

En este caso se calcula el valor de los aportes que los afiliados efectuarán en el sistema de capitalización individual, que corresponde al 10% de su salario más una prima por administración de sus cuentas, que suponemos equivale a 1,5% del salario.

El tiempo durante el cual los afiliados aportan al sistema es el que transcurre entre su edad actual y la edad a la que jubilarán.

El cálculo de los AKI se presenta en el Cuadro 7; cada casilla refleja el valor presente neto, en bolivianos de 1996, del valor de los aportes y comisiones pagadas a las AFP en el año “X”, cuando el afiliado tiene “Y” años.

E) Cálculo del IT

Conforme a lo anotado en la sección 4, el valor del IT corresponde al valor más alto entre cero y la diferencia entre (PERS - ARS) y (PEKI - AKI) más una prima adicional:

$$IT = \text{Max} [0, (PERS-ARS)-(PEKI-AKI) + \text{Prima}]$$

Se supone que la prima adicional está dada por el rendimiento del bono que, según se especulaba, sería del 1% real anual. La vida del bono equivaldría al tiempo que transcurre entre el momento en que los afiliados se traspasan de sistema y la fecha de su jubilación.

El cálculo de la prima es innecesario, pues lo importante es que garantice que:

$$(PEKI-AKI) + IT - (PERS-ARS) > 0$$

es decir, que la prima sea mayor que cero. Para facilitar el cálculo, la suponemos igual al rendimiento del bono: 1% real anual entre el año del traspaso (que supondremos el presente) y la edad de jubilación.

Si se considera todos los datos actualizados al presente, se tiene:

$$IT = \text{Max} [0, (PERS-ARS)-(PEKI-AKI)]$$

F) Cálculo del costo de mantener a la gente en el sistema de reparto simple “CGRS”

El costo que implica para el gobierno mantener en el sistema de reparto simple a todos los afiliados que no opten voluntariamente por el traspaso, si es que no otorga un IT, será equivalente a la diferencia entre el valor de sus aportes y las rentas jubilatorias a las que tendrán derecho, esto es: (ARS - PERS).

En otras palabras, será de cero si (PEKI-AKI) es mayor que (PERS-ARS), ya que los afiliados se traspasarán al sistema de capitalización individual voluntariamente. Y será equivalente a (ARS-PERS), si (PEKI-AKI) es menor que (PERS-ARS).

Ya que se asumió que los Fondos Complementarios quebrarán en el mediano plazo, momento a partir del cual el gobierno se hará cargo de su manejo, es posible abstraerse del momento en que esto sucederá, pues de todos modos el efecto neto recaerá sobre el gobierno.

ANEXO 2

BIBLIOGRAFIA

Borges, Ramón (1996), “El estudio de caso como instrumento pedagógico y de investigación en políticas públicas”, Santiago, Universidad de Chile.

Hinojosa, Fernando (1992), “Seguridad Social en Bolivia; razones de una reforma necesaria”, tesis para la obtención de grado de Licenciatura en Economía. Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia.

La Razón, ediciones de enero a octubre de 1996. La Paz, Bolivia.

Lindenberg, Marc y Ramírez, Noel (1989), Procesos de ajuste en países en desarrollo: Dimensión política y Económica. San José, Costa Rica.

Loza, Federico (1995), “Propuesta de cálculo de los valores de la tabla del Incentivo al Traspaso”, Secretaría Nacional de Pensiones. La Paz, Bolivia.

Mercado, Ninoshka (1992), “La reforma del sistema de pensiones”, tesis para la obtención del grado de Licenciatura en Economía. Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia.

Quevedo, Boris (1992), “La crisis de los Fondos de Pensiones”, tesis para la obtención del grado de Licenciatura en Economía. Universidad Católica Boliviana. La Paz, Bolivia.

Ultima Hora, ediciones de enero a octubre de 1996. La Paz, Bolivia.