

DESIGUALDAD Y PÉRDIDA DE PODER ADQUISITIVO DE LA PENSIÓN SOLIDARIA

Situación y alternativas de financiamiento
en la perspectiva de una reforma del
Sistema Integral de Pensiones



25 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

25 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo - GPFDD / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA

Desigualdad y pérdida de poder adquisitivo de la Pensión Solidaria / Silvia Escóbar de Pabón / Giovanna Hurtado / Ramiro E. Gamboa Rivera / CEDLA

Nº 25 / Mayo de 2018 / La Paz, Bolivia.

Serie: Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo / CEDLA 2018

CEDLA (Ed)

I. t.

II. s.

DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<JUBILACIÓN> <DERECHOS> <POLÍTICAS PÚBLICAS> <SEGURIDAD SOCIAL> <SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES> <PENSIÓN SOLIDARIA> <DESIGUALDAD> <PODER ADQUISITIVO>

DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA>

Director Ejecutivo: Javier Gómez Aguilar
Producción Editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información (CEDLA)
Carlos Alemán Macías
Cuidado de Edición: Soraya Luján Melazzini
Diseño y Armado: Jorge Olmos Durán
Fotografías Tapa: Cortesía de El Diario, RTP, Cambio, bolivia.com.
Impresión: Imprenta Punto de Encuentro
Editorial CEDLA: Achumani, Calle 11 N° 100
Entre García Lanza y Alexander
Telfs. 2794740 / 2799848
Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD)
E-mail: gspfyd@cedla.org
URL: <http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/>
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz – Bolivia

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del CEDLA y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea, Diakonia y la Embajada de Suecia.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

El contenido cuenta con el apoyo de



ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	9

PENSIÓN SOLIDARIA DE VEJEZ: DESIGUALDAD Y PÉRDIDA DE PODER ADQUISITIVO

Modificación de la escala de Pensión Solidaria, 2017	11
Cambio de Límites Solidarios máximos y mínimos.....	11
Variación de los Límites Solidarios 2010-2017.....	12
Variación del poder adquisitivo de la Pensión Solidaria, 2010-2017	14
Cálculo de la Pensión Solidaria de Vejez.....	17
Asegurados que tienen entre diez (10) y quince (15) años de aportes en 2017.....	18
Asegurados que tienen dieciséis (16) años de aportes y más.....	19
¿Quiénes se benefician con los aumentos en la Pensión Solidaria de Vejez?.....	22
Principales beneficiados con los nuevos Límites Solidarios de 2017	24
Veinte años después: la compensación de cotizaciones sostiene la reforma de pensiones.....	27
¿Cómo se financia el incremento a la Pensión Solidaria de Vejez (PSV)?	27
¿Por qué el SIP no asegura un mejor nivel de pensiones?	31
Conclusiones.....	31
Anexo 1.....	33
Glosario de Términos.....	34
Bibliografía.....	36

SISTEMA DE FINANCIAMIENTO TRIPARTITO

Antecedentes.....	37
Evaluación del Sistema de Capitalización Individual.....	38
Afiliados.....	38
Cotizantes.....	38
Recaudaciones.....	39
Rentas.....	39

Compensación de Cotizaciones.....	41
Pensión Solidaria.....	41
Simulación del costo de niveles de renta de 70% y 100%.....	42
Simulación de la modificación del Límite Máximo del Pilar Solidario hasta 8.300 bolivianos.....	44
Alternativas de Financiamiento.....	44
Aplicación de Tabla de Mortalidad Modificada.....	44
Reposición del Aporte Estatal.....	47
Uso de Impuestos.....	48
Modificación de la Comisión de las Administradoras.....	48
Conclusiones y Recomendaciones.....	50
Bibliografía.....	52

ÍNDICE DE GRÁFICOS PARTE I

Gráfico 1	Primera modificación a la escala de Pensión Solidaria, 2010-2013.....	12
Gráfico 2	Segunda modificación a la escala de Pensión Solidaria, 2013-2017.....	13
Gráfico 3	Pensión Solidaria de Vejez por tramos, 2013-2016.....	24
Gráfico 4	Bolivia- Financiamiento de las pensiones por fracción, 2014-2017.....	28
Gráfico 5	Sostenibilidad del Fondo Solidario (Expresado en millones de bolivianos).....	30

ÍNDICE DE CUADROS PARTE I

Cuadro 1	Variación absoluta y porcentual de los Límites Solidarios, 2010-2017.....	14
Cuadro 2	Evolución de la capacidad de compra de la Pensión Solidaria, 2010-2017.....	15
Cuadro 3	Relación Pensión Solidaria de Vejez y Salario Mínimo Nacional, 2010-2017.....	16
Cuadro 4	Ejemplos de cálculo de la PSV según las condiciones definidas. Asegurados con menos de 16 años de aportes.....	18
Cuadro 5	Ejemplos de cálculo de la PSV según las condiciones definidas. Asegurados con 16 años de aportes.....	20
Cuadro 6	Ejemplos de cálculo de la PSV según las condiciones definidas. Asegurados con 20 y más años de aportes.....	21
Cuadro 7	Nuevos Límites Solidarios e incremento de la Pensión Solidaria de Vejez, 2017 (Expresado en Bolivianos).....	25
Cuadro 8	Financiamiento del Fondo Solidario (Ley 065).....	29

ÍNDICE DE GRÁFICOS PARTE II

Gráfico 1	Número de afiliados registrados en las AFP, 1997-2015.....	38
Gráfico 2	Número de Cotizantes en las AFP, 1997-2013.....	39
Gráfico 3	Recaudaciones de las AFP, 1997-2015 (En miles de bolivianos).....	40

Gráfico 4	Número de Rentistas y Valor de las Rentas de IVM, 1997-2015 (En miles de bolivianos).....	40
Gráfico 5	Número de Rentistas y Valor de las Rentas de RP, 1997-2015 (En miles de bolivianos).....	41
Gráfico 6	Número de CC Mensual y Valor de las CC Mensual, 2002-2015 (En miles de bolivianos).....	42
Gráfico 7	Número de CC Global y Valor de las CC Global pagadas, 2002-2015 (En miles de bolivianos).....	42
Gráfico 8	Beneficiarios de la Pensión Solidaria de Vejez y Montos pagados, 2010-2016.....	43
Gráfico 9	Probabilidad de Muerte por Grupos Quinquenales de Edad (Comparación de Tablas de Mortalidad ajustadas).....	46
Gráfico 10	Rentabilidad nominal y real de los Fondos del SIP, 2002- 2015 (En promedio).....	49

ÍNDICE DE CUADROS PARTE II

Cuadro 1	Normativa del Sistema de Pensiones en Bolivia.....	37
Cuadro 2	Valor Presente Neto-VPN del Costo Total del Sistema de Reparto 2015-2060-Proyecciones I-THINK- (Expresado en MM \$us).....	44
Cuadro 3	Valor Presente Neto del Costo del Sistema de Pensiones 2016-2029 Jubilados del Nuevo Sistema (Expresado en MM \$us).....	44
Cuadro 4	Expectativas de Vida-Diferentes fuentes-.....	45
Cuadro 5	Expectativas de Vida-Diferentes ajustes-.....	46
Cuadro 6	Costo Fiscal con Tablas de Mortalidad Ajustadas-Diferentes escenarios- (Expresado en MM \$us).....	47
Cuadro 7	Beneficios para los Trabajadores por ajuste de Tablas de Mortalidad-Diferentes escenarios-.....	47
Cuadro 8	Beneficios para los Trabajadores por reposición Aporte Estatal -Diferentes escenarios-.....	48
Cuadro 9	Recaudación Tributaria y Aduanera por tipo de impuesto, 2006-2016 (Expresado en MM Bs).....	49

Presentación

La promoción de un sistema integral de protección social que sea justo, universal y solidario, como garantía para el ejercicio de los derechos a la salud y a una jubilación digna es un imperativo en el país. Las evaluaciones y los análisis realizados sobre el tema, como parte de la iniciativa “Más recursos para más derechos” que impulsa el CEDLA, han sido difundidos y debatidos con diferentes organizaciones de la sociedad civil y representantes de instituciones públicas y privadas, tanto en el ámbito nacional como local.

En todos los espacios, los actores identificaron la necesidad de impulsar un cambio profundo en la orientación y contenido de las políticas públicas de salud y seguridad social de largo plazo, asegurando al mismo tiempo la movilización de recursos fiscales como garantía para el desarrollo progresivo y sostenible de acciones que posibiliten la protección social de toda la población, como manda la Constitución Política del Estado.

En esta oportunidad se presenta un nuevo análisis evaluativo del Sistema Integral de Pensiones (SIP), a propósito de la reciente modificación de la escala de la Pensión Solidaria, para conocer sus efectos sobre el nivel y el poder de compra de las rentas de vejez. Además de identificar a los principales beneficiarios, se profundiza en los aspectos relativos al financiamiento de la fracción solidaria y su sostenibilidad, a medida que un número cada vez mayor de asegurados necesita de este complemento para jubilarse.

Además de confirmar la baja cobertura del sistema y la creciente desigualdad de las rentas de jubilación después de 20 años de la reforma, este análisis muestra que los cambios parciales que se realizan no son suficientes para resolver una de las fallas estructurales del sistema de capitalización individual vigente: el bajo nivel de las pensiones de vejez.

Por lo tanto, para continuar con el debate iniciado con un público amplio, en este número de la revista se presentan los avances en la discusión de alternativas de financiamiento de una nueva reforma solidaria y universal del sistema de pensiones. Después de un balance general del SIP, se discuten los resultados de una reciente corrida del Modelo de Simulación del Costo Fiscal de un sistema basado en el financiamiento tripartito y beneficios similares a los del Sistema de Reparto Simple.

El CEDLA considera que estos análisis contribuirán a fortalecer el espacio creado para el debate y propuestas de la sociedad civil, en la perspectiva de avanzar hacia una reforma social del sistema de pensiones en el país.

Javier Gomez Aguilar
**Director Ejecutivo
del CEDLA**

Introducción

La privatización de las pensiones impulsada a finales del siglo pasado, no contribuyó al logro de las transformaciones prometidas en la seguridad social de largo plazo. Los estudios nacionales en América Latina muestran que las metas dirigidas a incrementar la cobertura, elevar la calidad de las prestaciones y aumentar la equidad disminuyendo la desigualdad entre los beneficiarios todavía son desafíos pendientes¹. Tampoco se crearon las condiciones para asegurar la sostenibilidad del sistema, mientras que la rentabilidad está sujeta a la calidad de la gestión de las inversiones y al ciclo económico².

Hace 20 años, la reforma estructural del sistema de pensiones fue presentada como una necesidad social, con argumentos que se apoyaban en los problemas registrados en las últimas décadas y sus ventajas para desarrollar el mercado de capitales en el país³. El nuevo régimen de seguridad social adoptó como esquema único a la capitalización, sustituyendo el Sistema Público de Reparto (SR), por el Sistema de Seguro Obligatorio (SSO) de ahorro individual. Eliminó el aporte patronal y estatal estableciendo como única responsabilidad

del Estado el pago de una compensación por las cotizaciones (CC) realizadas en el anterior sistema. El tránsito radical desde un esquema solidario de reparto a otro de capitalización individual, dejó atrás la función social del Estado como garante del ejercicio del derecho humano a la seguridad social, para cumplir un rol subsidiario como regulador y supervisor de fondos privados de pensiones.

El sistema tiene un carácter obligatorio para todas las personas que presten servicios con dependencia laboral y está abierto a la incorporación de los trabajadores independientes, siempre que cubran por sí mismos, la totalidad de las cotizaciones dispuestas por ley. Su funcionamiento quedó en manos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), cuyos objetivos son los propios de las entidades lucrativas y no así la defensa del derecho a la seguridad social⁴.

Con la reforma, el nivel de las pensiones y otras prestaciones en el régimen de capitalización individual pasaron a depender exclusivamente de la densidad de cotizaciones en el sistema de pensiones (número total de aportes) y los niveles salariales de los asegurados durante su vida laboral. La eliminación del aporte del Estado y de los empleadores pronto hizo patente uno de los resultados estructurales de la privatización del sistema en el país: el bajo nivel de las pensiones y su insuficiencia para asegurar la calidad de vida en la vejez. Todo esto,

1 Organizaciones como la CEPAL, BID, OIT, FIAP y otras presentan evaluaciones en sus respectivos sitios web.

2 En la segunda parte de esta revista se presentan indicadores centrales sobre la evolución del sistema de pensiones desde 1997, cuando se aplica la reforma privada de capitalización individual contenida en la Ley 1732 de octubre de 1996.

3 Revista Business Bolivia, discurso del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en el Seminario “Importancia del desarrollo del mercado de capitales y fondos de pensiones”, noviembre, 1995, citado por Julio García, CEDLA, 2003, pp: 100.

4 El nuevo sistema contempla los mismos beneficios que el antiguo: vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales, todos gestionados por dos AFP.

en un contexto donde el mercado de trabajo no genera ocupaciones estables, adecuadamente remuneradas y trayectorias laborales continuas que permitan a los trabajadores ahorros previsionales regulares y suficientes para su jubilación.

Hasta 2010, la mayoría de los trabajadores no podía jubilarse con una renta digna habiendo cumplido con todos los requisitos exigidos por las AFP, incluso después de 30 años de aportes, desde entonces, junto a sus organizaciones comenzaron a demandar y presionar por una reforma del sistema para revertir esta situación. Fue precisamente por este escenario, que el gobierno propuso la creación de un régimen semi-contributivo mediante la constitución de un fondo solidario —formado con aportes extraordinarios de trabajadores, empresarios y personas naturales— para financiar el pago de una fracción adicional a las personas que califiquen las rentas más bajas. Para financiar este fondo, nuevamente el Estado no aportaría nada.

En diciembre de ese año, se promulga la Ley 065 que dispone el tránsito desde el SSO hacia el denominado Sistema Integral de Pensiones (SIP) que continúa vigente. El SIP básicamente mantuvo el sistema de capitalización individual, dando continuidad a la reforma mercantil del sistema, sin reparar el enorme costo social para los asegurados y para la sociedad en su conjunto; mientras tanto, se ampliaron los beneficios para el capital financiero y el Estado que han pasado a concentrar los recursos previsionales a través del mercado de valores y decretos gubernamentales.

Lo nuevo en el SIP fue la integración de tres regímenes: i) el contributivo; ii) el semi-contributivo y iii) el no contributivo, que dan lugar al pago de los beneficios de la Pensión de Vejez (PV) financiada solo con el saldo de los ahorros acumulados en las cuentas individuales de la Pensión Solidaria de Vejez (PSV) financiada con la fracción del saldo acumulado más un complemento “solidario” y de la Renta Dignidad, respectivamente.

Para la aplicación del régimen semi-contributivo, el reglamento de la Ley 065 contempla el uso de una

escala de Límites Solidarios mínimos y máximos en función de la densidad de aportes. Estos límites fueron modificados dos veces, la primera en 2013 y la segunda en 2017. Hasta ahora, las expectativas de los asegurados por una mejora sustancial de las pensiones en el SIP para asegurar la satisfacción de sus necesidades esenciales no se han cumplido. Por tal razón, existe un particular interés de los afiliados por conocer cuáles serán los beneficios del reciente incremento de los Límites Solidarios y quiénes serán sus principales beneficiarios.

En la primera parte de esta revista se profundiza en el análisis de las modificaciones a la escala de la pensión solidaria, su impacto en el nivel de las rentas de vejez en los últimos siete años y específicamente en los efectos previsibles de los límites fijados en 2017. En la segunda parte, se entregan elementos de una propuesta para el financiamiento tripartito de las pensiones de vejez, basada en los resultados de una nueva corrida del Modelo del costo fiscal de una reforma de pensiones, simulando alcanzar tasas de reemplazo tanto del 70%, como del 100% del salario referencial. Luego, se exponen alternativas de financiamiento del costo fiscal adicional calculado y, finalmente, se plantea la necesidad de modificar las comisiones que cobran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

El interés es continuar con el debate iniciado con los trabajadores y representantes de diversas organizaciones e instituciones del país: maestros, trabajadores de salud, fabriles, municipales, trabajadoras del hogar, docentes universitarios, jubilados del nuevo sistema, representantes del mundo académico y colegios de profesionales, en la perspectiva de aportar al debate y la construcción de la agenda pública en torno a una nueva reforma del sistema de pensiones, basada en los principios de la seguridad social de largo plazo.

Los autores agradecen a todos los representantes de organizaciones sociales e instituciones públicas y privadas cuyas reflexiones e interrogantes en los espacios de debate han contribuido a la realización de este número de la revista.

Pensión Solidaria de Vejez: desigualdad y pérdida de poder adquisitivo

*Silvia Escóbar de Pabón
Giovanna Hurtado*

MODIFICACIÓN DE LA ESCALA DE PENSIÓN SOLIDARIA, 2017

Con la incorporación del régimen semi-contributivo como una novedad del Sistema Integral de Pensiones (SIP), se dispuso el pago de una Pensión Solidaria de Vejez (PSV), con el objetivo de compensar las bajas rentas con las que se jubilaban los trabajadores en el Seguro Social Obligatorio (SSO). La PSV se otorga a los trabajadores que tienen 58 años o más (56 años o más en el caso de los mineros), que cuenten con una densidad de aportes de al menos 120 periodos (10 años), y que cumplan “con las demás determinaciones de la presente Ley y sus reglamentos”.

Para la determinación del monto de la PSV que reciben los asegurados se utiliza una escala ascendente de Límites Solidarios mínimos y máximos en función a la densidad o años de aporte (10 a 35 años), la misma que puede ser modificada cada cinco años, tal como estipula la Ley. Es así que la primera modificación se realizó en noviembre de 2013 (a tres años de la vigencia del SIP), con la Ley 430 que incrementó los Límites Solidarios mínimos y máximos como respuesta a la demanda de las organizaciones sociales que comprobaron que la PSV, no mejoraba las rentas de la mayor parte de los jubilados del nuevo sistema. La segunda modificación se realizó en octubre de 2017 con la promulgación de la Ley 985 que, como la anterior, también respondió a la demanda de diversos sec-

tores que no encontraron la solución al problema de las bajas rentas con los ajustes a la escala realizados en 2013.

La presión social es consecuencia de la disconformidad que sienten los trabajadores que, habiendo cumplido los requisitos para jubilarse, no lo hacen porque el sistema les calcula rentas extremadamente bajas, inclusive cuando califican para recibir el beneficio de la PSV.

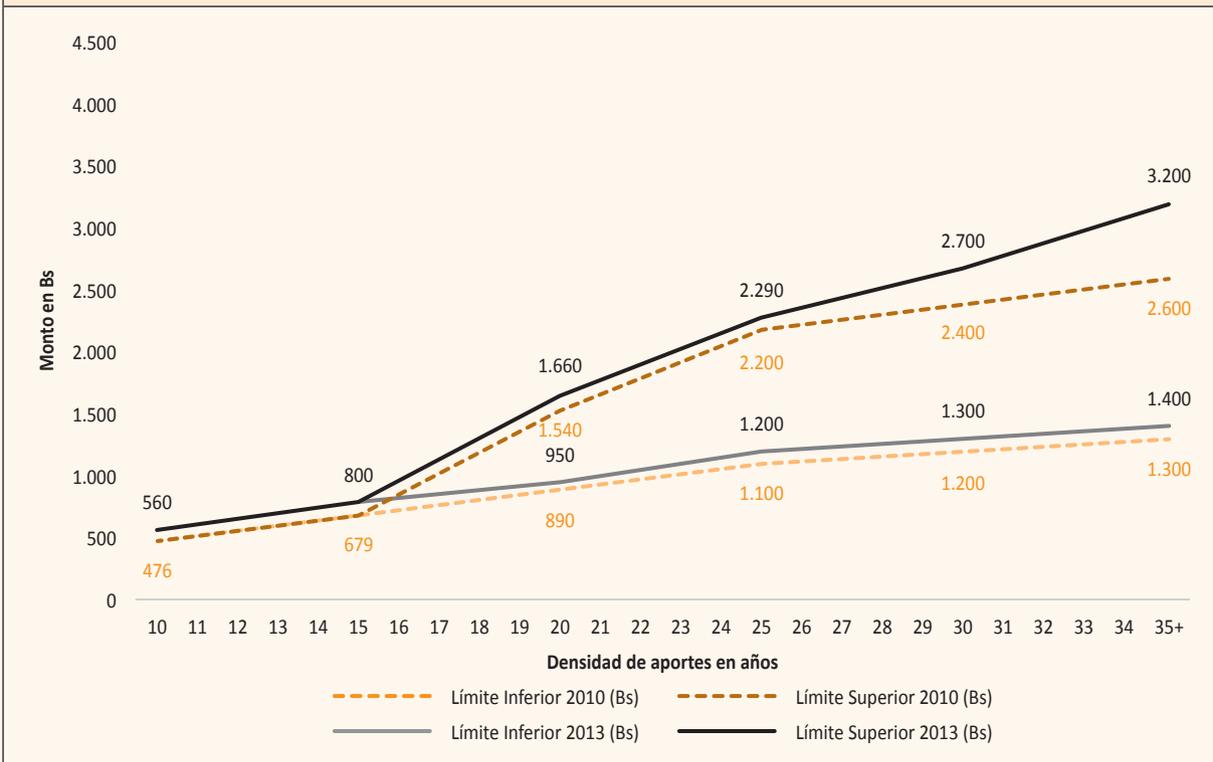
Cambio de Límites Solidarios máximos y mínimos.

En 2010, la escala iniciaba con 476 bolivianos para quienes contaban con al menos 10 años de aportes en el SIP, se incrementaba de forma gradual a medida que aumentaba la densidad de aportes y llegaba hasta 2.600 bolivianos luego de 35 años⁵. La primera modificación amplió los márgenes de estos límites elevando el monto de la pensión a 560 bolivianos cuando el trabajador había aportado al SIP al menos 10 años y llegaba a 3.200 bolivianos para quienes aportaron durante 35 años o más (Gráfico 1)

Con la última modificación de los límites de la escala (2017), se amplía la posibilidad de que un número mayor de asegurados se jubile con la PSV

⁵ Monto que se elevaba a 3.000 bolivianos en el caso de los mineros.

Gráfico 1
Primera modificación a la escala de Pensión Solidaria, 2010-2013



Fuente: Escala de pensión solidaria de la Ley 065 (2010) y Ley 430 (2013).
Elaboración: Propia.

estimulados por el incremento del monto a 640 bolivianos para quienes tienen un mínimo de 10 años de aportes y de hasta 4.200 bolivianos para los que hubieran aportado 35 o más años⁶, previo cumplimiento de ciertas condiciones (Gráfico 2).

Sin embargo, tal como ocurrió con la primera modificación no se avizora una mejora sustancial en la calidad de la pensión que reciben los nuevos jubilados. En primer lugar, porque no todos reciben la fracción solidaria. En segundo lugar, si bien los ajustes realizados en 2013 como en 2017 contribuyen a un incremento de las rentas, el beneficio es diferenciado y poco significativo para la mayor parte de los asegurados, en términos monetarios o de bolsillo. Más aun, los incrementos son insuficientes para compensar la creciente pérdida del poder adquisitivo de la pensión solidaria de vejez. A continuación, se discuten las evidencias al respecto.

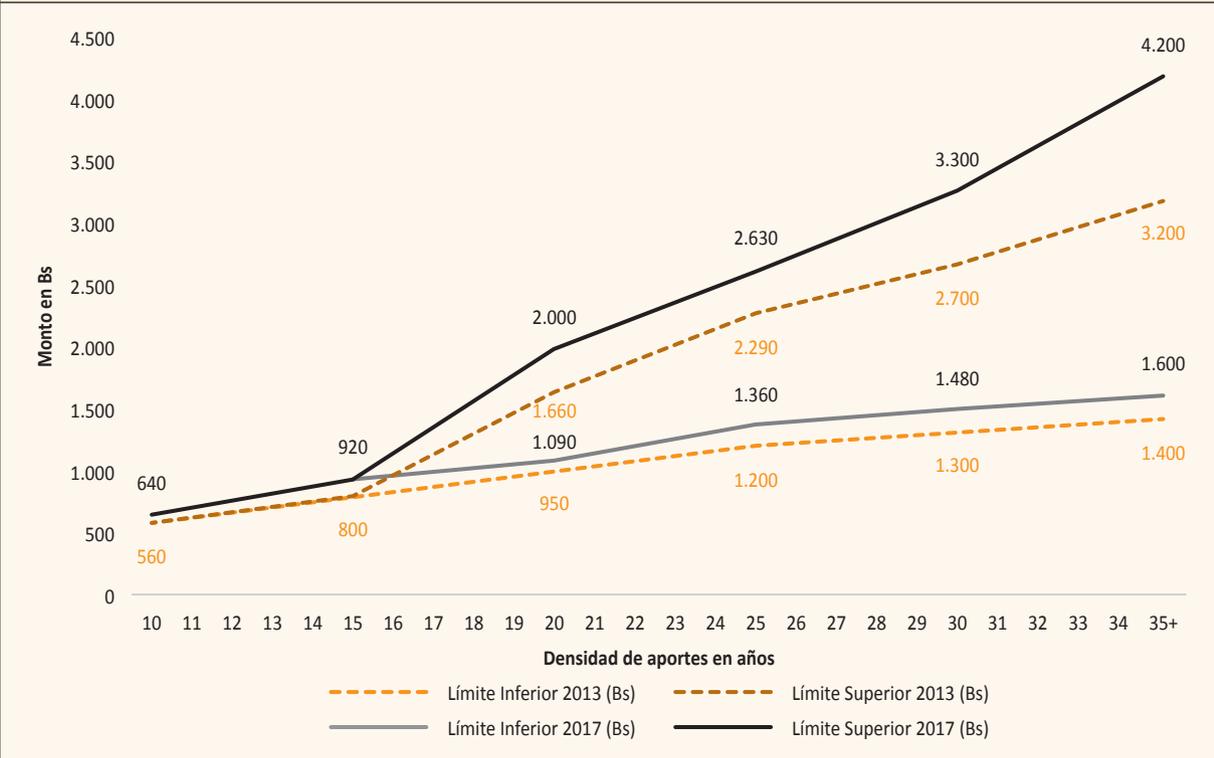
Variación de los Límites Solidarios 2010-2017

Cada vez que se anuncia la modificación de la escala solidaria se generan grandes expectativas entre los asegurados que esperan mejores condiciones para jubilarse. Las frecuentes referencias de los voceros oficiales y los medios de comunicación a los incrementos de los límites máximos y en particular del monto máximo que corresponde a 35 años y más de aportes, llevan a creer que tiene lugar un cambio sustancial en el nivel de las pensiones, impulsado desde el régimen semi-contributivo. En 2017, muchos asegurados llegaron a creer incluso que el monto de la jubilación mínima se había fijado en 4.200 bolivianos —monto máximo de la escala (excepto el sector minero)— y ese fue un aspecto de consulta permanente en el espacio público.

En general, los incrementos de los Límites Solidarios se presentan como una medida social o un

⁶ En el caso de los mineros, el monto máximo en 2017 llega a 5.000 bolivianos.

Gráfico 2
Segunda modificación a la escala de Pensión Solidaria, 2013-2017



Fuente: Escala de Pensión Solidaria de la Ley 430 (2013) y Ley 985 (2017).
Elaboración: Propia.

beneficio unilateral que el gobierno otorga. En realidad, lo que esta medida busca básicamente es incentivar la jubilación de las personas mayores de 60 años que cuentan con una mayor densidad de aportes, elevando al máximo el monto nominal⁷ de la fracción solidaria que les correspondería en comparación con los demás asegurados. Por otra parte, los recursos financieros provienen exclusivamente del Fondo Solidario constituido con aportes laborales y aportes empresariales, es decir, no incluyen la participación estatal.

Luego de siete años de aplicación de la pensión solidaria, las variaciones de la escala entre 2010 y 2017 muestran algunas características relevantes:

i) Los Límites Solidarios mínimos aumentaron en montos reducidos, a pesar que la mitad de los ju-

bilados de este régimen recibe una pensión que corresponde a este rango. Con 10 años de aportes, la pensión mínima varió en 164 bolivianos y con 15 años en 241 bolivianos. Luego de 16 años de aportes, el límite mínimo aumentó entre 233 y 300 bolivianos con 35 años y más.

Atendiendo a la inquietud de los asegurados en edad de jubilación, es importante hacer notar que en 2017 los Límites Solidarios mínimos aumentaron solo entre 80 y 200 bolivianos, lo que representa alrededor del 14% sin diferencias según años de aportes. Así, con una densidad de 35 años y más un asegurado cuyas condiciones solo le permiten llegar al límite mínimo de la escala, recibirá en el mejor de los casos una pensión de 1.600 bolivianos (Cuadro 1).

ii) Los Límites Solidarios máximos se incrementaron en montos mayores, desde 285 bolivianos con 16 años de aportes hasta 1.600 bolivianos con 35 años y más, lo que significa una variación entre el 33,5%

⁷ Como sucede con los salarios, los aumentos nominales de las pensiones deben ser ajustados por la inflación para conocer en cuánto ha variado su poder de compra, que es lo más importante para los rentistas.

Cuadro 1 Variación absoluta y porcentual de los Límites Solidarios, 2010-2017												
Densidad de aportes (Años)	Variación 2010-2013				Variación 2013-2017				Variación 2010-2017			
	Bs		Porcentaje		Bs		Porcentaje		Bs		Porcentaje	
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo
10	84		17,6		80		14,3		164		34,5	
15	121		17,8		120		15,0		241		35,4	
16	109	121	15,1	14,2	124	164	14,9	16,9	233	285	32,3	33,5
20	60	120	6,7	7,8	140	340	14,7	20,5	200	460	22,5	29,9
25	100	90	9,1	4,1	160	340	13,3	14,8	260	430	23,6	19,5
30	100	300	8,3	12,5	180	600	13,8	22,2	280	900	23,3	37,5
35 y +	100	600	7,7	23,1	200	1.000	14,3	31,3	300	1.600	23,1	61,5

Fuente: Escala de Pensión Solidaria de la Ley 065 (2010), Ley 430 (2013) y Ley 985 (2017).
Elaboración: Propia.

y el 61,5% en siete años. En 2017, los aumentos fueron los más elevados del período, en particular para quienes tienen 30 o más años de aportes, con montos que van desde 600 bolivianos hasta 1.000 bolivianos. Si bien no se conoce con certeza cuántos asegurados podrían acceder al monto límite máximo de la escala solidaria, lo que se busca es crear un incentivo para la jubilación de los asegurados mayores de 60 años, en particular de aquellos vinculados laboralmente con los servicios sociales del Estado: magisterio, salud, universidades y otros donde se ha preservado la carrera administrativa, mejorando sus rentas, quienes representan un porcentaje reducido de cotizantes al sistema.

En general, las variaciones en el límite máximo de la escala en función de la densidad de aportes no siguen un patrón regular. En términos monetarios, en 2017 el incremento es el mismo si el asegurado tiene 20 o 25 años de aportes; lo que porcentualmente lleva a que el aumento sea mayor cuando el asegurado tiene 20 años de aportes que cuando tiene 25, sin que estas diferencias se encuentren debidamente explicadas. En definitiva, los asegurados no conocen los criterios con los que fue fijada la escala solidaria ni los que se utilizan para su actualización en el SIP (Cuadro 1).

Variación del poder adquisitivo de la Pensión Solidaria, 2010-2017

Con los nuevos límites de la escala, en términos nominales o de bolsillo la PSV aumentó en por-

centajes que van desde el 23,1% a 61,5% entre 2010 y 2017. Pero este aumento no ha servido, como esperaban los asegurados, para mejorar la capacidad de compra de las rentas de jubilación. Cuando la nueva escala solidaria de 2017 se ajusta por la inflación⁸, se observa la pérdida de valor de las pensiones fijadas en los límites mínimos y máximos, con independencia de los años de aporte, con una sola excepción; el poder adquisitivo de la PSV solo aumenta para los jubilados con más de 30 años de aportes y con acceso al monto máximo de la pensión solidaria⁹, pero en porcentajes ínfimos que van desde 3,9% a 13,7 % con relación a la renta que hubieran recibido con la escala de 2010. Además, este grupo solo representa un reducido porcentaje de los jubilados (Cuadro 2).

Por lo tanto, se estima que cerca del 90% de los asegurados y jubilados con derecho al reajuste de sus pensiones, de acuerdo con los nuevos límites de la PSV, recibirán un monto mayor en bolivianos corrientes, pero con un poder adquisitivo menor al que hubiera tenido su renta en 2010. La pérdida va desde un mínimo de 3,2% a un máximo de

8 Para estimar los nuevos límites de la PSV en términos reales, se ha realizado un ajuste de los límites nominales con el índice de precios al consumidor (en bolivianos de 2007), establecido por el INE para construir la serie de salarios reales. El deflactor utilizado fue de 1,19 para 2010 y de 1,69 para 2017.

9 El monto máximo es de 4.200 bolivianos en la escala de 2017, sin considerar a los jubilados del sector minero.

Cuadro 2 Evolución de la capacidad de compra de la Pensión Solidaria, 2010-2017												
Densidad de aportes (Años)	2010 (Ley 065)		2017 (Ley 985)		2010 (Ley 065)		2017 (Ley 985)		Incremento de los límites 2010-2017			
	Límites en Bs corrientes				Límites en Bs reales (2007=100)				Variación nominal %		Variación Real %	
	Límite Nominal Mínimo	Límite Nominal Máximo	Límite Nominal Mínimo	Límite Nominal Máximo	Límite Real Mínimo	Límite Real Máximo	Límite Real Mínimo	Límite Real Máximo	Límite Nominal Mínimo	Límite Nominal Máximo	Límite Real Mínimo	Límite Real Máximo
10	476	476	640	640	400	400	379	379	34,5	34,5	-5,3	-5,3
16	721	851	954	1.136	606	715	564	672	32,3	33,5	-6,8	-6,0
20	890	1.540	1.090	2.000	748	1.294	645	1.183	22,5	29,9	-13,8	-8,6
25	1.100	2.200	1.360	2.630	924	1.849	805	1.556	23,6	19,5	-12,9	-15,8
30	1.200	2.400	1.480	3.300	1.008	2.017	876	1.953	23,3	37,5	-13,2	-3,2
31	1.220	2.440	1.504	3.480	1.025	2.050	890	2.059	23,3	42,6	-13,2	0,4
32	1.240	2.480	1.528	3.660	1.042	2.084	904	2.166	23,2	47,6	-13,2	3,9
33	1.260	2.520	1.552	3.840	1.059	2.118	918	2.272	23,2	52,4	-13,3	7,3
34	1.280	2.560	1.576	4.020	1.076	2.151	933	2.379	23,1	57,0	-13,3	10,6
35+	1.300	2.600	1.600	4.200	1.092	2.185	947	2.485	23,1	61,5	-13,3	13,7

Fuente: Ley 065 y Ley 985; INE, 2017.
Elaboración: Propia.

15,8%, considerando toda la escala fijada en 2017, vale decir todos los valores de los límites mínimo y máximo.

Lejos de las expectativas de los asegurados: la PSV pierde capacidad de compra

El incremento de los límites de la escala solidaria en 2017 ha sido insuficiente para evitar la pérdida del poder de compra de la PSV y, por lo tanto, para mejorar la calidad de vida de los jubilados, incluso después de 30 años de aportes. En definitiva, esto muestra que el mecanismo de la fracción solidaria, por sí mismo, no resuelve la falla estructural del sistema que consiste en el bajo nivel de las pensiones de vejez en el SIP, al margen de la modalidad de jubilación.

Otra manera de ver la suficiencia de las pensiones es comparando los montos de la escala con el Salario Mínimo Nacional (SMN). Con un mínimo de 10 años de aportes, un trabajador que en 2010 calificaba a la PSV podía recibir una pensión de 476

bolivianos equivalente al 70% del SMN. Con la aplicación de los parámetros de la escala de 2017, un jubilado con PSV y la misma densidad de aportes recibirá un monto de 640 bolivianos que apenas representa la tercera parte del SMN. Asimismo, con una densidad de aportes de 15 años un trabajador que podía acceder a una pensión solidaria igual al SMN en 2010, recibirá 920 bolivianos a partir de ahora, un monto que ni siquiera llega a la mitad de este piso salarial.

Siguiendo con el mismo ejercicio para los asegurados que aportaron 16 o más años, con los parámetros de 2010, todos los jubilados con PSV —sea con un monto igual al límite mínimo, máximo o entre límites de la escala solidaria— recibían una pensión superior al SMN y, hasta más de tres, a partir de los 25 años de aportes cuando cumplían con las condiciones establecidas. Siete años después la situación de los antiguos y nuevos jubilados es desalentadora, pues la posibilidad de recibir una pensión solidaria por un monto igual o mayor al SMN —como ocurría en 2010— se reduce considerablemente en 2017 (Cuadro 3).

En definitiva, al problema del bajo monto de las pensiones se añade otro mayor que consiste en la pérdida de valor de las rentas —no solo de la Pen-

Cuadro 3 Relación Pensión Solidaria de Vejez y Salario Mínimo Nacional, 2010-2017												
Densidad de aportes (Años)	2010 (Ley 065)				Modificación 2013 (Ley 430)				Modificación 2017 (Ley 985)			
	Monto PSV (Bs)		PSV/SMN		Monto PSV (Bs)		PSV/SMN		Monto PSV (Bs)		PSV/SMN	
	Límite Mínimo	Límite Máximo	Límite Mínimo	Límite Máximo	Límite Mínimo	Límite Máximo	Límite Mínimo	Límite Máximo	Límite Mínimo	Límite Máximo	Límite Mínimo	Límite Máximo
10	476		0,7		560		0,5		640		0,3	
15	679		1,0		800		0,7		920		0,5	
16	721	851	1,1	1,3	830	972	0,7	0,8	954	1.136	0,5	0,6
20	890	1.540	1,3	2,3	950	1.660	0,8	1,4	1.090	2.000	0,6	1,0
25	1.100	2.200	1,6	3,2	1.200	2.290	1,0	1,9	1.360	2.630	0,7	1,3
30	1.200	2.400	1,8	3,5	1.300	2.700	1,1	2,3	1.480	3.300	0,7	1,7
35 y +	1.300	2.600	1,9	3,8	1.400	3.200	1,2	2,7	1.600	4.200	0,8	2,1
SMN (Bs)	679				1.200				2.000			

Fuente: Ley 065 (2010), Ley 430 (2013) y Ley 985 (2017).
Elaboración: Propia.

sión Solidaria de Vejez, sino también de la Pensión de Vejez— por efecto de la inflación, pues ni la fracción del saldo acumulado ni la fracción solidaria están indexadas o ajustadas de manera periódica, tomando como referencia algún tipo de índice como sucede en la mayor parte de los países de la región o del mundo (salarios mínimos, costo de la canasta básica de consumo o IPC u otro)¹⁰; es decir, que el monto de la pensión con el que un trabajador se jubila en el actual sistema de pensiones, es el mismo desde el momento en que recibe su primera pensión hasta que recibe la última, sin considerar el incremento del costo de vida¹¹.

10 Para más información ver “Estudio comparado de parámetros del régimen jubilatorio en un sistema de prestaciones definidas”, mayo de 2013: https://www.bps.gub.uy/bps/file/6822/1/03_estudio_comparado_parametro_reg_jub_sist_prestaciones_def.pdf

11 Solo los jubilados que además de su saldo acumulado y la fracción solidaria reciben un monto por concepto de compensación de cotizaciones (CC) que está sujeto a la variación de la Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), mejoran sus rentas con el incremento en este componente de su pensión. La UFV es un índice referencial que muestra la evolución diaria de los precios y se calcula sobre la base del índice de precios al consumidor (IPC) que publica el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Bajas rentas de jubilación ¿y su capacidad de compra? *

“[...] En nuestras épocas cuando hemos hecho las cotizaciones para la jubilación, hemos hecho a través de nuestros aportes laborales. En el caso mío, me he jubilado con 35 años de trabajo, entonces ¿Por qué son las rentas bajas? Porque hay una inflación completamente disfrazada y por otra parte, no se ha buscado una cierta nivelación entre activos y pasivos [...]”.

“[...] Lo que está sucediendo con las AFP es que ese dinero es sensible y se devalúa pasando los años. Mire que yo recibo 120 bolivianos [de renta] con 30 años de trabajo, ¿sabe por qué recibo eso? es que yo he empezado a trabajar ganando 100 pesos, después 150, 300, 400 he llegado hasta 900 bolivianos ¿se da cuenta? [...] Que se sepa cómo los jubilados estamos completamente fregados con ese aporte miserable que hemos hecho”.

“Las rentas se ven mucho más bajas ahora, por la terrible inflación que se

ha dado en estos últimos años que se la mantiene de manera disfrazada. Voy a citar el caso particular mío, yo soy un jubilado de hace más de 15 años [...] cuando me jubilé, el alquiler del pequeño departamento que ocupaba equivalía más o menos a 700 bolivianos, ese departamento ahora está alquilado en 4.000 bolivianos [...] En el tema alimentación, en esos años ¿Cuánto costaba la leche? ¿Cuántos panes comprábamos con 1 boliviano? y así podemos seguir con este análisis [...]”.

** Opiniones expresadas en el programa de radio “Sin Censura” emitido por Erbol (mayo de 2017).*

CÁLCULO DE LA PENSIÓN SOLIDARIA DE VEJEZ

De acuerdo con las normas, para jubilarse en el régimen semi-contributivo con una Pensión Solidaria de Vejez, un trabajador debe haber cumplido como mínimo los 58 años¹² y realizado al menos 120 aportes durante su vida laboral, ya sea en forma continua o discontinua, es decir, una densidad de 10 años de aportes.

Cumplidos estos requisitos, los trabajadores podrán jubilarse con sus propios recursos —ahorro acumulado en su cuenta individual de la AFP o Fracción de Saldo Acumulado (FSA) y la Compensación de Cotizaciones Mensual (CCM), por sus ahorros en el anterior sistema, cuando corresponda— más una Fracción Solidaria (FS) que le permitirá mejorar en algo el monto de su pensión.

12 Para las mujeres que aportaron en la AFP (SSO-SIP), el requisito de edad puede reducirse en un (1) año por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de tres (3) años. Una mujer aportante con tres hijos, a los 55 años cumple el requisito de edad de jubilación. Asimismo, una mujer aportante que ya cumplió la edad de 58 años, puede incrementar su densidad de aportes en un (1) año por cada hijo nacido vivo hasta un máximo de tres (3) años (APS, 2016).

Composición de la Pensión Solidaria de Vejez

$$PSV = FSA + CCM + FS$$

Donde:

PSV = Pensión Solidaria de Vejez

FSA = Fracción de Saldo Acumulado en cuenta individual-AFP

CCM = Compensación de Cotizaciones Mensual, cuando corresponda

FS = Fracción Solidaria

Fuente: Art. 15 Ley N° 065 y Art. 85 I. DS 822 –Reglamento.

En el cálculo de la PSV, además de la edad, la densidad o años de aporte y el monto de recursos propios acumulados en cuentas individuales (FSA más CCM), intervienen otras variables como la evolución del salario del trabajador y su promedio, los porcentajes reglamentarios aplicables de acuerdo a la densidad de aportes (mínimo 56% con 10 años hasta máximo 70% con 30 años o más), y los límites (mínimo y máximo) de la escala de pensión solidaria.

Debido a que los rendimientos de las inversiones que realizan las AFP con los ahorros de los trabajadores son muy bajos¹³ y ya no existe el aporte estatal y patronal para la jubilación del trabajador, se evidencia que un número cada vez mayor de personas necesita contar con un complemento o fracción solidaria para mejorar el monto de su pensión.

El punto de partida para el cálculo de la PSV es la determinación de la Pensión Base Referencial (PBR). Es aquella que el asegurado puede financiar con sus propios recursos (ahorro individual acumulado, más la compensación de cotizaciones, cuando corresponda) y que la AFP establece bajo los parámetros del sistema de capitalización individual, posteriormente la pensión base se compara

13 Tanto en términos nominales y reales pues generalmente están cerca o por debajo de la tasa de inflación anual.

con el Monto Salarial Referencial (pensión que le correspondería al asegurado multiplicando su promedio salarial de los últimos 24 meses o Referente Salarial Solidario, por el porcentaje aplicable a su densidad de aportes: 56%-70%) y los montos referenciales correspondientes a los Límites Solidarios (Art. 99 DS 822-Reglamento Ley 065).

Definición de las principales variables relacionadas con el cálculo de la PSV

Pensión Base Referencial (PBR):
Monto que se financia con el Saldo FSA + CC

Referente Salarial Solidario (RSS):
Promedio de los últimos 24 totales ganados

Porcentaje Referencial (PR):
Porcentaje aplicable al RSS según densidad de aportes (56%-70%)

Monto Salarial Referencial (MSR):
RSS multiplicado por el Porcentaje Referencial

Fuente: Ley 065

Asegurados que tienen entre diez (10) y quince (15) años de aportes en 2017

El cálculo de la Pensión Solidaria de Vejez para este grupo está sujeto a las siguientes condiciones:

Condición 1.a. Si la Pensión Base Referencial es mayor o igual al monto correspondiente al Límite Solidario en función a la Densidad de Aportes, el asegurado, no accede a la Pensión Solidaria de Vejez.

Condición 1.b. Si la Pensión Base Referencial es menor al monto correspondiente al Límite Solidario en función a la Densidad de Aportes, el asegurado accede a una Pensión Solidaria de Vejez igual al monto de ese límite.

Cuando el asegurado no accede a la Pensión Solidaria de Vejez, recibe la Pensión Base Referencial calculada por la AFP que se denomina Pensión de Vejez, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos para acceder a esta modalidad de jubilación, que se financia exclusivamente con ahorros propios. Esta norma rige para todos, independientemente de su densidad de aportes (Cuadro 4).

Los asegurados que a la edad mínima de jubilación (58 años) tienen entre 10 y 15 años de aportes y tienen un reducido saldo o monto ahorrado en la AFP, ya sea por sus bajos salarios o por efecto de la discontinuidad laboral, tienen pensiones referenciales igualmente bajas al momento de jubilarse, más aún cuando no cuentan con una CC por sus aportes al sistema anterior. Por lo tanto, tienen mayor urgencia para elevar sus rentas hasta un nivel suficiente para asegurar la subsistencia. Sin embargo, como se observa en los ejemplos anteriores, la posibilidad de acceder a un monto complementario no está al alcance de todos.

Cuadro 4 Ejemplos de cálculo de la PSV según las condiciones definidas Asegurados con menos de 16 años de aportes					
Concepto	Condición 1.a	Condición 1.a	Condición 1.a	Condición 1.b	Condición 1.b
PBR (Saldo acumulado+ CC) en Bs	680	640	480	960	890
Densidad de aportes (años)	10	10	10	15	15
Límite solidario	640	640	640	920	920
Pensión Solidaria de Vejez	No recibe	No recibe	640	No recibe	920
Pensión de Vejez	680	640	---	960	---
Fracción Solidaria en Bs	---	---	160	---	30
Elaboración: Propia.					

Con frecuencia los montos de las pensiones que cubrirían con sus ahorros (PBR), están muy cerca de los Límites Solidarios establecidos según su densidad de aportes (entre 640 bolivianos y 920 bolivianos). Debido a que estos límites son extremadamente bajos, pese a la modificación de la escala, la mayoría de los asegurados de este grupo no recibiría la fracción solidaria o accedería a un complemento de mínima cuantía. Incluyendo a los que podrían obtener la fracción solidaria máxima, sus pensiones representarían una tercera parte o la mitad del salario mínimo actual (2.000 bolivianos), después de 10 y 15 años de aportes respectivamente.

La ilusión de una jubilación digna con 10 años de aportes*

“Yo pienso que aquí hay una mentira [...] se dice que la gente que ha aportado 10 años va a tener derecho a un salario básico. Yo tengo una pariente que desde el 97 ha aportado a las AFP y ella con un aporte promedio de 2.500 bolivianos, ahora recibe 400 bolivianos [de renta], dónde está esto que a los 10 años la Pensión Solidaria le va a dar el salario básico, por qué no dicen las cosas claramente, por qué se engaña; mucha gente está haciendo el aporte pensando que a los 10 años le van a dar un salario básico, no hay tal cosa, todo es una mentira, todas estas ofertas son una cáscara [...]”.

“[...] Qué de aquellas personas que están haciendo el aporte voluntario, tienen que aportar 10 años, cada mes, ¿con cuánto cree que se jubila esa pobre gente? Con 800 bolivianos, así de claro y simple. Le voy a poner como ejemplo a un sastre, hoy en día con la competencia que tienen de la ropa usada tienen que hacer milagros para poner su aporte, aparte su comida, su luz, su agua, imagínese [...]”.

** Opiniones expresadas en el programa de radio “Sin Censura” emitido por Erbol (mayo de 2017).*

Asegurados que tienen dieciséis (16) años de aportes y más

El cálculo de la Pensión Solidaria de Vejez para este segundo grupo es más complejo porque intervienen todas las variables antes señaladas, dando lugar a diferentes condiciones para el acceso a la PSV:

Condición 2.a. Si la Pensión Base Referencial es mayor o igual al monto correspondiente al Límite Solidario Máximo en función a la Densidad de Aportes, el asegurado no accede a la Pensión Solidaria de Vejez.

Condición 2.b. Si la Pensión Base Referencial es menor al Límite Solidario Máximo en función a la Densidad de Aportes y el Monto Salarial Referencial está por encima del mismo, el asegurado recibirá el monto del Límite Solidario Máximo.

Condición 2.c. Si la Pensión Base Referencial es menor o igual al Monto Salarial Referencial y ese monto queda entre el Límite Solidario Máximo y el Límite Solidario Mínimo en función a la Densidad de Aportes, el Asegurado recibirá el mismo monto correspondiente al Monto Salarial Referencial. Caso contrario, no accede a la Pensión Solidaria de Vejez.

Condición 2.d. Si la Pensión Base Referencial es menor al Límite Solidario Mínimo en función a la Densidad de Aportes y el Monto Salarial Referencial también está por debajo de ese límite, el asegurado recibirá el monto correspondiente a dicho límite. Caso contrario, no accede a la Pensión Solidaria de Vejez.

En el Cuadro 5 se presentan casos que ejemplifican la aplicación de estas condiciones, considerando a los asegurados que cuentan con 16 años de aportes, quienes deberían recibir una pen-

Con menos de 20 años de aportes, no siempre contarán con la pensión solidaria y, cuando la consigan, recibirán un complemento muy reducido. Es decir, ni siquiera con la fracción solidaria los asegurados tienen la garantía de recibir una pensión equivalente a su Monto Salarial Referencial

sión equivalente al 56% de su Referente Salarial o total ganado en los últimos 24 meses.

Estos nuevos ejemplos muestran que, siguiendo las condiciones establecidas y aplicadas por las AFP, la mayor parte de los asegurados con bajas pensiones básicas referenciales y con menos de 20 años de aportes, no siempre contarán con la pensión solidaria y, cuando la consigan, recibirán un

complemento muy reducido. Es decir, ni siquiera con la fracción solidaria los asegurados tienen la garantía de recibir una pensión equivalente a su Monto Salarial Referencial —su salario referencial de los últimos 24 meses multiplicado por el porcentaje referencial que corresponde a sus años de aportes—. Esta situación seguirá creando un gran descontento entre los nuevos jubilados; como sucede actualmente, de no mediar presiones tales como el despido y el acoso laboral, un porcentaje importante de los asegurados de 60 y más años, seguirá postergando el momento del retiro.

En efecto, si bien a mayor edad y densidad de aportes la posibilidad de contar con el complemento solidario también aumenta, esto no es una regla general. Sólo se verifica cuando la pensión base referencial que el asegurado puede financiar con sus ahorros propios es menor al límite que le corresponde en la escala solidaria, mientras que el monto de fracción solidaria dependerá en último término de su trayectoria salarial, como se muestra en los ejemplos del Cuadro 6.

Lo cierto es que se observa una gran desigualdad en la determinación del monto de la Pensión Solidaria de Vejez a causa de las condiciones y los criterios definidos para la aplicación de los límites de la escala solidaria¹⁴. Entre los asegurados con menor densidad de aportes, la fracción solidaria es ínfima y se consigna a partir de 1 boliviano, lo que lleva a engrosar estadísticamente las filas de los jubilados con esta modalidad. Entre los demás, los montos son extremadamente variables con un máximo que se sitúa en torno a los 1.000 bolivianos luego de 35 años de aportes. Esta ca-

14 La desigualdad en el monto de las pensiones es un rasgo característico del SIP, también está presente entre los jubilados con Pensión de Vejez quienes no reciben la fracción solidaria, lo que contraviene uno de los principios básicos de la Seguridad Social de largo plazo.

Concepto	Condición 2.a	Condición 2.b	Condición 2.c	Condición 2.d
PBR (Saldo acumulado + CC) en Bs	1.137	1.135	980	896
Densidad de aportes (años)	16	16	16	16
Referente Salarial Solidario-RSS (Promedio Total ganado últimos 24 meses)	3.750	3.572	2.000	1.696
Porcentaje Referencial-PR	56%	56%	56%	56%
Monto Salarial Referencial (RSS * PR)	2.100	1.999	1.120	950
Límite Solidario Mínimo	954	954	954	954
Límite Solidario Máximo	1.136	1.136	1.136	1.136
Pensión Solidaria de Vejez	No recibe	1.136	1.120	954
Pensión de Vejez	1.137	---	---	---
Fracción Solidaria en Bs (PSV-PBR)	---	1	140	58
Porcentaje Referencial efectivo (PSV/RSS)	30,3%	31,8%	56,0%	56,2%

Elaboración: Propia.

Cuadro 6
Ejemplos de cálculo de la PSV según las condiciones definidas
Asegurados con 20 y más años de aportes

Concepto	Condición 2.a	Condición 2.b	Condición 2.b	Condición 2.d
PBR (Saldo acumulado+ CC) en Bs	5.800	1.670	1.752	3.300
Densidad de aportes (años)	38	20	29	35
Referente Salarial Solidario-RSS (Promedio Total ganado últimos 24 meses)	21.000	9.166	6.191	7.300
Porcentaje Referencial-PR	70%	60%	69%	70%
Monto Salarial Referencial (RSS * PR)	14.700	5.500	4.272	5.110
Límite Solidario Mínimo	1.600	1.090	1.466	1.600
Límite Solidario Máximo	4.200	2.000	3.166	4.200
Pensión Solidaria de Vejez	No recibe	2.000	3.166	4.200
Pensión de Vejez	5.800	---	---	---
Fracción Solidaria en Bs (PSV-PBR)	---	330	1.418	900
Porcentaje Referencial efectivo (PSV /RSS)	27,6%	21,8%	51,1%	57,5%

Elaboración: Propia.

racterística repercute en el porcentaje referencial que corresponde a la pensión que reciben y recibirán los asegurados incluso con el ajuste de la escala. La mayoría recibe menos del 56% a 70% establecidos.

Cuando la Fracción Solidaria resulta insignificante

Ana cotizó al sistema de pensiones en forma discontinua hasta sumar 16 años de aportes, de los cuales siete fueron al SSO-SIP; en 2015 dejó de trabajar y está esperando un mejor momento para jubilarse. Según el cálculo de la AFP, con sus ahorros propios su pensión llegaría a 1.135 bolivianos, un poco más de medio salario mínimo actual. Si se jubilara hoy, le correspondería sujetarse a la condición 2b y recibiría el monto límite máximo fijado en la nueva escala de 2017 para su densidad de aportes, por lo tanto, recibiría 1.136 bolivianos. Es decir, recibiría un complemento de 1 boliviano. Casos como éste elevan la proporción de jubilados con la PSV, mientras crean la ilusión de la mejora general de las rentas de vejez en el SIP y especialmente en el régimen solidario.

En los ejemplos destacan dos casos en los cuales el monto de pensión será inferior al 30% del porcentaje referencial que le correspondería al asegurado según sus años de aporte. El primero, es un afiliado que actualmente gana 21.000 bolivianos que se jubilará con 5.800 bolivianos sin la fracción solidaria o el 27,6% de su referente salarial después de casi 40 años de aportes. Casos como éste se encuentran principalmente entre los profesionales médicos, docentes universitarios, empleados públicos de carrera, etc. El segundo, es otro asegurado que gana 9.166 bolivianos que se jubilará con 2.000 bolivianos, monto que incluye una fracción solidaria de 330 bolivianos, después de 20 años de aportes; es decir, recibirá apenas el salario mínimo nacional o el equivalente al 21,8% de su salario referencial.

Las fracciones solidarias apenas compensan las rentas bajas

Luego de 29 años de trabajo en una entidad de servicios sociales, Mario ha cumplido 58 años y se jubiló en julio de 2017. Su Referente Salarial Solidario (RSS) de los últimos 24 meses era de 6.191 bolivianos. En todo su trayecto laboral nunca dejó de aportar para su pensión de vejez y como todos, en 1997 fue transferido

al sistema de las AFP donde sus ahorros se registran en una cuenta individual. Mario ya contaba con el certificado de Compensación de Cotizaciones¹⁵ por sus nueve años de aportes al anterior sistema por un monto de 680 bolivianos y con el cálculo del monto que le correspondería por sus ahorros acumulados durante 20 años en el SIP, que de acuerdo a la AFP llegaba a 1.072 bolivianos¹⁶.

Sumando las dos fracciones, la Pensión Básica Referencial (PBR) de Mario a diciembre de 2017 era de 1.752 bolivianos, pero este monto se encontraba por debajo del Límite Solidario Máximo que le correspondía según su densidad de aportes (29 años). Esta diferencia lo habilitó para acceder a la fracción solidaria hasta un monto suficiente para alcanzar ese límite máximo (condición 2b de aplicación de la escala), fijado en 3.166 bolivianos en la nueva escala de 2017. En consecuencia, Mario recibió la fracción solidaria de 1.418 bolivianos y con eso su PSV llegó efectivamente a los 3.166 bolivianos. Aun así, ese monto solo era igual al 51% de su referente salarial (RSS). Según la norma, el porcentaje que le correspondía

con 29 años de aportes, era del 69% con relación a su salario referencial (RSS).

Con un salario referencial cuyo monto duplicaba el promedio general del sector privado (6.191 bolivianos) y con casi 30 años de aportes —20 de los cuales fueron en la AFP— este asegurado se jubiló con una pensión equivalente a 1,6 salarios mínimos. Sin lugar a dudas, este caso muestra el bajo nivel en el que se sitúan las pensiones en el SIP, incluso contando con una elevada fracción solidaria, lo que sucede excepcionalmente.

En definitiva, además del pago de pensiones que está muy por debajo del costo de vida, los criterios utilizados para la modificación de la escala solidaria están llevando a perpetuar la desigualdad en las rentas de los jubilados con la Pensión Solidaria de Vejez.

¿QUIÉNES SE BENEFICIAN CON LOS AUMENTOS EN LA PENSIÓN SOLIDARIA DE VEJEZ?

Como se ha visto el complemento o fracción solidaria no está al alcance de todos los asegurados y, cuando se cumple con los requisitos, los montos son muy variables dependiendo de la historia laboral, salarial y contributiva de los asegurados, la escala solidaria y otras condiciones definidas para su aplicación. Una manera de responder a la pregunta sobre los beneficiarios de la PSV es a través del seguimiento a los resultados de la aplicación de las escalas solidarias y su relación con los cambios en la distribución de los jubilados de este régimen, por rangos de pensión.

En un primer momento (2010-2013), la inclusión de la pensión solidaria en el SIP movilizó a los asegurados en edad de jubilación que esperaban mejores condiciones para retirarse. Así, el número de jubilados en el nuevo sistema pasó de 29.725 a 60.860 en ese período, de los cuales cuatro de cada 10 re-

15 La fórmula de cálculo de la Compensación de Cotizaciones (CC) es la siguiente:
$$CC = \frac{(07 * D * S)}{25}$$
 donde D=densidad de aportes al sistema de reparto; S= salario actualizado a octubre 1996 o antes. Para este cálculo se divide el salario promedio del asegurado entre el tipo de cambio de 1996 (5,19) y el resultado se actualiza por el tipo de cambio de la fecha (Ej: $1.200/5,19 * (6,97) = 1.611$ bolivianos). Aplicando estos datos a la fórmula se tiene:
$$CC = \frac{(07 * 20 * 1.611)}{25}$$
. El asegurado recibirá una CC de 902,16 bolivianos.

16 Este monto resulta de dividir los ahorros acumulados por el asegurado en su cuenta individual, entre el Número de Unidades de Vejez (NUV) que le corresponden por su edad y densidad de aportes (años). Mario acumuló 215.125 bolivianos en su cuenta individual y su NUV era igual a 200,70, lo que le dio derecho a recibir 1.072 bolivianos por concepto de la fracción de saldo acumulado (FSA).

cibieron la PSV. La primera escala de Límites Solidarios benefició principalmente a los asegurados cuya historia previsional los ubicaba en los extremos de la distribución, es decir, a los que calificaron para recibir los montos más bajos y más altos de PSV. En general eran personas que no podían o no querían continuar aportando, ya sea porque estaban desempleados o habían disminuido sus ingresos, pero también porque más años de aporte no les garantizaba una mejor pensión. Sabiendo que el complemento que iban a recibir al jubilarse era mínimo o insuficiente con relación al costo de vida, no tuvieron otra opción que acogerse al régimen solidario.

Hasta 2013, el 40,4% de los jubilados con PSV recibía un monto menor o igual a 1.000 bolivianos y el 33,3% un monto igual o mayor a 1.800 bolivianos. Este grupo tenía una pensión que llegaba a los 1.470 bolivianos en promedio, un monto que estaba apenas por encima del salario mínimo (1.200 bolivianos); por entonces el SMN apenas alcanzaba para cubrir alrededor de la mitad del costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA)¹⁷, lo que muestra el limitado impacto que tuvo la fracción solidaria para nivelar el monto de las pensiones en relación con el costo de vida (Gráfico 3). Frente al permanente reclamo de los trabajadores por la baja rentabilidad de las inversiones de las AFP y por la mejora en el monto de las pensiones, en 2013 el gobierno decretó la modificación de la escala solidaria.

En 2013, las variaciones de los Límites Solidarios mínimos fueron insignificantes y los cambios apuntaron a mejorar los límites máximos para incentivar el retiro de los asegurados con mayor densidad de aportes (30 años y más) y, efectivamente fue así. A 16 años de la reforma previsional, el ajuste a la escala solidaria impuso un ritmo acelerado al retiro de los asegurados y hasta diciembre de

2016, los jubilados en el nuevo sistema llegaron a 102.546 personas de las cuales, más de la mitad recibió la PSV (57,2%).

Ese año, el 47,1% de los jubilados con PSV recibía una monto igual o mayor a 1.800 bolivianos y solo el 22,5% una pensión menor o igual 1.000 bolivianos; se había invertido el peso de ambos grupos en la distribución por tramos de pensión. Con esta tendencia, el monto promedio de la PSV aumentó a 1.908 bolivianos, cifra ligeramente superior al salario mínimo nacional de 2016 fijado en 1.805 bolivianos que, a pesar de los aumentos experimentados, solo alcanzaba para cubrir dos tercios del costo de una Canasta Normativa Alimentaria.

El análisis de la información sobre el incremento porcentual de la PSV entre 2013-2016, muestra variaciones promedio de 14% en los tramos iguales e inferiores a 1.800 bolivianos y de 21% o más en los tramos iguales y superiores a 1.800 bolivianos. Estos datos confirman que los principales beneficiarios de los Límites Solidarios de 2013 fueron los asegurados con mayores referentes salariales y porcentajes aplicables, en particular, los que calificaban para recibir la fracción solidaria máxima¹⁸. Pero solo una parte de éstos, pues a mayor pensión base referencial, los asegurados con mayor densidad de aporte no recibieron la PSV; además, el monto de la PV que recibieron a cambio, generalmente no fue equivalente al porcentaje que debían recibir por su densidad de aportes.

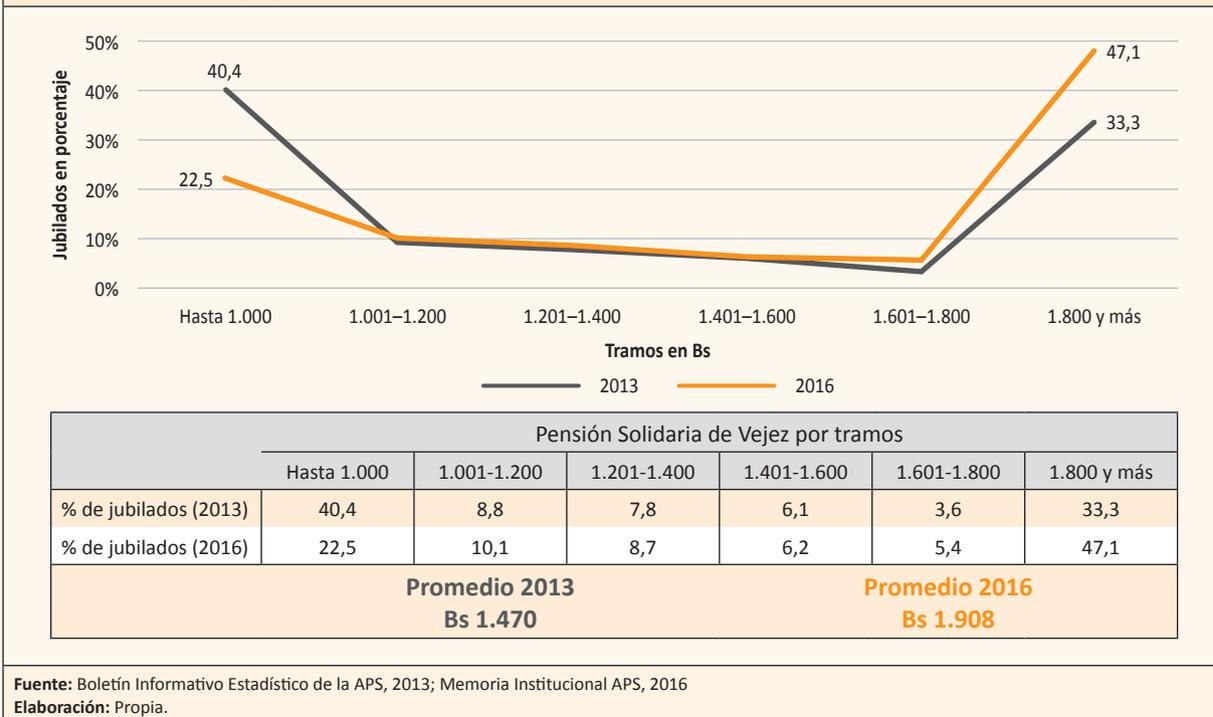
En consecuencia, los incentivos otorgados con la escala de 2013 no fueron suficientes para que los asegurados que no tenían las mejores condiciones para ejercer sus derechos previsionales se acojan a la jubilación; en particular, los que habiendo llegado a los 58 años, habían cotizado entre 15 y 25 años¹⁹.

17 La Canasta Normativa Alimentaria (CNA) ha sido calculada por el CEDLA considerando los contenidos energéticos y nutricionales que requiere una familia tipo de cinco miembros para su reproducción fisiológica. Sobre la relación entre SMN y el costo de la Canasta Normativa de Alimentos (CNA), puede verse el IV Informe de Derechos Laborales, Capítulo I Contexto Económico y Laboral, CEDLA 2016.

18 Información de la APS a mayo de 2017, confirma esta tendencia pues la proporción de jubilados con una pensión solidaria de vejez igual o mayor a 1.800 bolivianos ya había llegado al 58,4% (APS, 2017).

19 Es notable la reducida proporción de jubilados en el rango entre 1.000 bolivianos y menos de 1.800 bolivianos, con los que se asocia una baja densidad de años de aporte y pensiones base referenciales.

Gráfico 3
Pensión Solidaria de Vejez por tramos, 2013 - 2016



Con todo, en ese corto período, la mayor propensión a jubilarse estuvo del lado de las mujeres (docentes del magisterio y universidades, profesionales de la salud y personal administrativo de carrera), que luego de 30 años y más de aportes calificaron para una pensión de 1.800 bolivianos y más. Por esa razón, por primera vez en 2016 el porcentaje de mujeres jubiladas en este tramo (50,8%) superó el porcentaje de hombres jubilados (45,2%), una diferencia que, sin duda, será transitoria, por la enorme desigualdad de género en el acceso y las condiciones de jubilación que caracterizan al sistema previsional boliviano.

Hasta mayo de 2017, el 25,6% de los jubilados con Pensión de Vejez y el 33% de los jubilados con Pensión Solidaria de Vejez eran mujer. A pesar de contar con la fracción solidaria, la mayoría recibía una pensión igual o menor a 1.800 bolivianos.

Solidarios, tomando como referencia lo acontecido en momentos anteriores.

PRINCIPALES BENEFICIADOS CON LOS NUEVOS LÍMITES SOLIDARIOS DE 2017

Para este análisis es necesario partir de algunos supuestos basados en las evidencias anteriores. Debido a que la nueva escala solidaria incrementa los límites mínimos en un porcentaje reducido e indiferenciado del 14% y apunta, otra vez, a la mejora de los límites máximos hasta un 31%, no visto antes, un primer supuesto es que los principales beneficiados serán los asegurados que califican para recibir una PSV correspondiente a cualquiera de los tramos del límite máximo y específicamente, una renta superior a los 2.000 bolivianos. Entonces, si la nueva escala sigue la misma orientación que tuvo el ajuste de 2013, el segundo supuesto es que la distribución de los nuevos jubilados por rangos de renta será similar a la registrada entre 2013 y 2016.

Finalmente, es importante analizar quiénes serán los principales beneficiados con los nuevos Límites

Siendo plausible que ambos supuestos se cumplan, a continuación, se muestran ejemplos de los

incrementos monetarios previsibles en la pensión solidaria de vejez por tramos de ingreso, a partir de 2017 (Cuadro 7).

Cuadro 7 Nuevos Límites Solidarios e incremento de la Pensión Solidaria de Vejez, 2017 (Expresado en Bolivianos)			
La mitad de los jubilados con PSV (49,6%) recibirá una pensión igual o menor a Bs 1.600*			
La PSV para este grupo aumentará desde un mínimo de Bs 80 con 10 años de aportes hasta un máximo de Bs 200 con 35 años de aportes			
La mitad de los jubilados con PSV (50,4%) recibirá una pensión mayor a Bs 1.600			
La PSV para este grupo aumentará desde un mínimo de Bs 340 con 20 años de aportes hasta Bs 1.000 con 35 años de aportes. Ejemplos:			
Densidad de aportes	Incremento Bs	Límite máximo PSV	Jubilados %
20 años	Hasta 340	Hasta 2.000	Hasta 9,4%
25 años	Hasta 340	Hasta 2.630	Hasta 17%
30 años	Hasta 600	Hasta 3.300	Hasta 14%
35 años	Hasta 1.000	Hasta 4.200	Hasta 10%
Nota: * Monto máximo del nuevo límite inferior			
Fuente: Gráfico 2 de este documento y memoria de la AFP Futuro, 2016 (Pagos por segmentos).			
Elaboración: Propia.			

A falta de información actualizada, los resultados de este ejercicio son útiles para mostrar la incidencia previsible de la nueva escala solidaria, en el monto de las pensiones. Después de recordar que no todos los asegurados pueden acceder a este régimen, se puede concluir que la mitad de los que se jubilen con la PSV, recibirán un monto inferior a los 1.600 bolivianos, con un incremento a la fracción solidaria que en el mejor de los casos llegará hasta los 200 bolivianos.

La otra mitad, recibirá una PSV en montos iguales o superiores a 1.600 bolivianos, con fracciones solidarias altamente diferenciadas en función de la densidad de aportes y la pensión base referencial de los asegurados. Hasta los 25 años de aportes, el aumento llegará a los 340 bolivianos, pero, podrá elevarse a 600 bolivianos con 30 años y a 1.000 bolivianos con 35 años y más. Como se ha visto en los ejemplos elaborados, habrá casos aislados en los que la fracción complementaria sea mayor a estos toques.

Sin embargo, se debe reiterar que ni siquiera con la Pensión Solidaria de Vejez, el SIP garantiza rentas con capacidad de compra suficiente para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los jubilados. Hasta mayo de 2017, los jubilados en el SIP eran 111.106 personas de las cuales el 58,4% recibía una Pensión Solidaria de Vejez. Este grupo estaba conformado por 64.482 jubilados con un monto promedio general de alrededor de 1.908 bolivianos²⁰, nuevamente por debajo del costo de la Canasta Normativa Alimentaria, estimada en 2.430 bolivianos a diciembre de 2016.

Hasta entonces, el 60% de los jubilados con la Pensión Solidaria de Vejez recibía un monto inferior a los 2.430 bolivianos²¹ y con este ingreso ni siquiera alcanzaban a cubrir el equivalente al costo de una Canasta Normativa Alimentaria. Como los nuevos Límites Solidarios contribuirán en mayor proporción al aumento de las rentas superiores a los 1.800 bolivianos, la insuficiencia del nivel de las pensiones para asegurar la subsistencia seguirá sumiendo en la pobreza a más de la mitad de los jubilados del SIP, a pesar de haber recibido una fracción solidaria.

La aplicación de los nuevos Límites Solidarios de la PSV tiene carácter retroactivo

Las modificaciones a los límites mínimos y máximos de la escala de la Pensión

Por primera vez en 2016 el porcentaje de mujeres jubiladas en este tramo (50,8%) superó el porcentaje de hombres jubilados (45,2%), una diferencia que, sin duda, será transitoria, por la enorme desigualdad de género en el acceso y las condiciones de jubilación que caracterizan al sistema previsional boliviano

20 Memoria Institucional APS, 2016; APS, 2017. El monto promedio y los montos por rangos de la PSV corresponden a diciembre de 2016.

21 El 52% recibía menos del monto promedio (menos de 1.800 bolivianos) y un aproximado de 9,4% adicional tenía una renta entre 1.800 y 2.300 bolivianos, a diciembre de 2016 (APS, 2017).

Solidaria y Pensiones por Muerte derivadas de ésta, serán aplicadas a las **nuevas solicitudes de pensión**, a las que estuvieran en **curso de adquisición o tramitación** y a las pensiones **en curso de pago**, en cumplimiento del Art. 3 de la Ley 985 del 16 de octubre de 2017 y su reglamento. Los procedimientos para otorgar las Prestaciones Solidarias de Vejez utilizando los nuevos Límites Solidarios fueron aprobados el 16 de noviembre de 2017, mediante la Resolución Administrativa APS/DPC/DJ/N°1406/2017 de la Autoridad de Pensiones y Seguros-APS. La aplicación de esta norma en las AFP, será como sigue:

- **A las solicitudes de pensiones de vejez** con fecha igual o posterior al 16 de octubre de 2017;
- **A las pensiones de vejez en curso de adquisición** cuyo monto actualizado a octubre de 2017 sea menor al Límite Solidario Mínimo que le corresponda de acuerdo a su densidad o años de aportes al momento de la solicitud que dio origen a la pensión;
- **A las pensiones en curso de pago**, cuyo monto actualizado a octubre de 2017 sea menor al Límite Solidario Mínimo que le corresponda de acuerdo a su densidad o años de aportes al momento de la solicitud que dio origen a la pensión;
- **A las pensiones por muerte derivadas de las dos anteriores**, cuyo monto será multiplicado por el porcentaje de asignación a derechohabientes;
- **A los pagos de compensación mensual-CCM en curso de pago y de adquisición**, cuyo monto actualizado a octubre de 2017 sea menor al nuevo Límite Solidario Mínimo

que le correspondería de acuerdo a su densidad de aportes a la fecha de solicitud que dio origen al pago.

- **A los pagos de CCM a derechohabientes** en el porcentaje que corresponda;
- **A las pensiones de jubilación en curso de pago cuya fecha de solicitud sea anterior al 10 de diciembre de 2010**, cuyo monto de pensión actualizado de octubre de 2017 es menor al Monto Salarial Referencial determinado al 01 de noviembre de 2017. **A las Pensiones por Muerte derivadas de éstas**, cuyo monto será multiplicado por el porcentaje de asignación a derechohabientes. **A los pagos de CCM en curso de pago y de adquisición cuya fecha de solicitud sea anterior, igual o posterior al 10 de diciembre de 2010**, cuyo monto actualizado de octubre 2017 es menor al Monto Salarial Referencial a la fecha de solicitud que dio origen al pago. **A los pagos respectivos de CCM a derechohabientes.**

Como se puede apreciar, el ámbito de aplicación del ajuste de los Límites Solidarios es amplio y abarca tanto a antiguos como a nuevos jubilados, a los que están tramitando su jubilación y a los que presentaron su solicitud después del 16 de octubre de 2017.

Todos los jubilados en las AFP —incluye a los que reciben el pago de su pensión en un Seguro Vitalicio— deberán acercarse a las AFP para saber si pueden acceder a un incremento de su pensión. Por el momento, las AFP han convocado por prensa a los asegurados con pensiones en curso de adquisición a noviembre de 2017.

VEINTE AÑOS DESPUÉS: LA COMPENSACIÓN DE COTIZACIONES SOSTIENE LA REFORMA DE PENSIONES

Un análisis realizado por el CEDLA en 2014, daba cuenta de la importancia de la Compensación de Cotizaciones (CC) para el sostenimiento de la reforma de pensiones iniciada en 1996 con la Seguridad Social Obligatoria (SSO) y modificada en 2010 con la incorporación del Sistema Integral de Pensiones (SIP)²². Comenzando con ese año, ese análisis muestra que en promedio el 64,9% del monto global de las pensiones de jubilación provenía de la fracción correspondiente a la CC, es decir, de los aportes que los trabajadores habían realizado al Sistema de Reparto; el 15,7% estaba financiado por la fracción del ahorro acumulado en las cuentas individuales, un 4,8% por la fracción complementaria (militares) y otro 14,5% correspondía a la fracción solidaria.

La compensación de cotizaciones continuaba siendo la fuente más importante para el financiamiento de las pensiones en 2017, con un descenso en su participación como era de esperar después de 20 años de la reforma del sistema, hasta un promedio de 53,5% del monto global de las rentas; a su vez, la fracción solidaria elevó su aporte al 19,8%. Considerando la evolución de los Límites Solidarios y la distribución de los jubilados por rangos de pensión, se estima que la participación de la fracción solidaria en el financiamiento de las pensiones se elevará a un ritmo cercano al 3% promedio anual, un poco más respecto al período 2014-2017, por la importante variación del monto máximo del límite superior (1.000 bolivianos) y la presión que por diversos motivos tienen los cotizantes más antiguos del sistema para acogerse al retiro. En estos términos, si bien la fracción solidaria no contribuye de manera importante a la mejora general de las pensiones en el SIP, su participación en el financiamiento ha comenzado a superar en algunos puntos al aporte

que proviene de los ahorros propios o saldo acumulado.

Con el paso de los años, la CC financiará una fracción cada vez menor de las pensiones hasta su completa desaparición. En consecuencia, los trabajadores que solo disponen de ahorros en sus cuentas individuales —aquellos que solo aportaron al sistema de capitalización individual en las AFP— recibirán pensiones de jubilación cada vez más bajas, por lo que la demanda de la fracción solidaria para poder jubilarse será creciente, lo que podría causar el colapso del Fondo Solidario (Gráfico 4).

Los trabajadores que solo disponen de ahorros en sus cuentas individuales —aquellos que solo aportaron al sistema de capitalización individual en las AFP— recibirán pensiones de jubilación cada vez más bajas, por lo que la demanda de la fracción solidaria para poder jubilarse será creciente, lo que podría causar el colapso del Fondo Solidario

¿CÓMO SE FINANCIA EL INCREMENTO A LA PENSIÓN SOLIDARIA DE VEJEZ (PSV)?

Una de las primeras interrogantes que ha surgido con la aprobación de la Ley 985 refiere al financiamiento del incremento de la PSV. Al respecto, es necesario recordar que el SIP creó el Fondo Solidario con el objetivo de financiar una parte de la pensión de jubilación para aquellas personas que no logran acceder a una pensión adecuada debido a que los aportes realizados al sistema (ahorro en las cuentas individuales) a lo largo de la vida activa son insuficientes²³. Por tanto, los recursos para el incremento de la PSV provienen exclusivamente del Fondo Solidario.

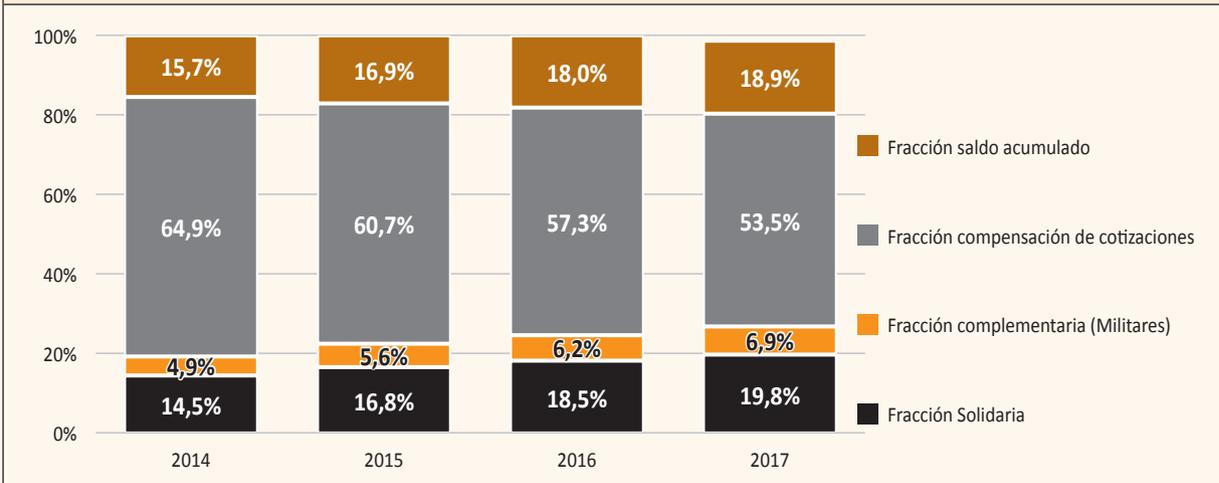
Las fuentes de financiamiento del Fondo Solidario no se han modificado desde la promulgación de la Ley en 2010, una parte proviene del aporte labo-

22 Para profundizar en el tema puede revisar el texto “La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo”, Pág. 46 (CEDLA, 2014).

23 El Fondo Solidario financia únicamente la denominada Fracción Solidaria que “es el componente variable con el que se alcanza el monto de la Pensión Solidaria de Vejez, que corresponde al Asegurado en función a su Densidad de Aportes...” (Art. 14 Ley 065).

Gráfico 4

Bolivia - Financiamiento de las pensiones por fracción, 2014-2017*



Nota: * Alrededor de diciembre de cada año.

Fuente: Boletín Informativo Estadístico de la APS, 2015-2017.

Elaboración: Propia.

ral (porcentaje adicional sobre el total ganado y la recaudación por primas de riesgos previsionales), otra del aporte patronal “solidario” creado exclusivamente para este fondo común y de otras fuentes comprendidas en el término “Ingresos de Aportantes Nacionales Solidarios”²⁴. En realidad, el Gobierno no ha ejecutado el mandato de la ley para hacer efectivo el cobro de aportes a éstos últimos, privando al Fondo Solidario de una cuantía importante de ingresos (Cuadro 8).

24 Para efectos de la aplicación del Aporte Nacional Solidario, se consideran Ingresos de los Aportantes Nacionales Solidarios: i) Los honorarios y dietas de directores y síndicos de sociedades anónimas y en comandita por acciones; y los sueldos de los socios de otro tipo de sociedades y del único dueño de empresas unipersonales; ii) Los provenientes de alquiler u otra forma de explotación de inmuebles urbanos o rurales; iii) Los provenientes de alquiler u otra forma de explotación de cosas muebles, derechos y concesiones; iv) Los provenientes de la colocación de capitales en el país y en el exterior; los dividendos; la distribución de utilidades de sociedades de personas y empresas unipersonales; los intereses y rendimientos de otros valores de deuda; v) Los ingresos obtenidos por servicios profesionales o de consultoría, que no sean percibidos por efecto de una relación de dependencia laboral; vi) Las primas, dietas y, en general, todo ingreso ordinario y/o extraordinario, distinto al total ganado, conforme al reglamento (Glosario del Anexo a la Ley 065). No existe el reglamento.

En la estructura de financiamiento establecida para el Fondo Solidario —que ha sido fuertemente cuestionada desde su creación²⁵— los empleados aportan con un reducido porcentaje que no se destina para sus trabajadores, sino al fondo común, mientras que la participación del Estado se limita al aporte que otorga en calidad de empleador.

Los recursos de este fondo son administrados por las AFP hasta que la Gestora Pública inicie sus actividades y muestran un crecimiento importante en los últimos años. Según señala el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2016), serán sostenibles y están asegurados por los próximos 28 años (hasta 2043) periodo en el que se extinguiría el Saldo de Inversiones si se considera una tasa de interés real del 3% anual o por los próximos 39 años (hasta 2055) si la tasa utilizada en los cálculos es del 5% anual²⁶. La decisión del gobierno de in-

25 Un análisis de la sostenibilidad del pilar solidario (semi-contributivo) puede encontrarse en el libro “La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo” (CEDLA, 2014)

26 Boletín Económico Año 4 N° 4 octubre 2016 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas-Viceministerio de pensiones y Servicios Financieros. El boletín, entre otros aspectos, resume los resultados del “Estudio Matemático Actuarial” realizado por la empresa argentina Melinsky, Pellegrinelli & Asociados en 2015.

Cuadro 8 Financiamiento del Fondo Solidario (Ley 065)		
Fuentes	Porcentaje de aporte	¿Quiénes aportan?
Recaudación por primas por riesgos previsionales	20% de la recaudación mensual	<ul style="list-style-type: none"> - La Prima por Riesgo Común pagada por los asegurados dependientes e independientes para el seguro de riesgo común. Se deduce del total ganado. - La Prima por Riesgo Profesional pagada por los empleadores de los asegurados dependientes para el seguro de riesgo profesional. Se calcula sobre el total ganado. - La Prima por Riesgo Laboral pagada por los asegurados independientes, para contratar el seguro de riesgo laboral. Se deduce del ingreso cotizante.
Aporte Solidario del Asegurado	0,5% del Total Ganado	- De manera obligatoria, todos los trabajadores asegurados dependientes e independientes.
Aporte Patronal Solidario	3% sobre el Total Ganado de asegurados dependientes	- De manera obligatoria, todos los Empleadores públicos y privados.
Aporte Solidario Minero	2% sobre el Total Ganado de asegurados dependientes	- De manera obligatoria, todos los Empleadores del Sector Minero Metalúrgico. Este aporte es adicional al Aporte Patronal Solidario.
Aporte Nacional Solidario	1%, 5% y 10% sobre la diferencia positiva del Total Solidario* y el monto correspondiente a cada porcentaje: <ul style="list-style-type: none"> - El 10% de la diferencia entre su Total Solidario menos Bs 35.000 cuando la diferencia sea positiva. - El 5% de la diferencia entre su Total Solidario menos Bs 25.000 cuando la diferencia sea positiva. - El 1% de la diferencia entre su Total Solidario menos Bs 13.000 cuando la diferencia sea positiva**. 	<ul style="list-style-type: none"> - De manera obligatoria, todos los trabajadores dependientes con salarios superiores a Bs 13.000. Este porcentaje es adicional al Aporte Solidario del Asegurado (0,5% del total ganado). - De manera obligatoria, los otros aportantes nacionales solidarios (Nota 24 al pie de página).
Otras fuentes	No definido	- No definido; sin embargo, la Ley señala que serán establecidas por el Órgano Ejecutivo, sin comprometer los recursos del Estado.

Notas: * El Total Solidario “es la sumatoria del total de ingresos percibidos por el Aportante Nacional Solidario, que constituye la base sobre la que se aplica los porcentajes para el pago del aporte. Estos ingresos corresponden al Total Ganado del Asegurado Dependiente, el Ingreso Cotizable del Asegurado Independiente, el Ingreso de los Aportantes Nacionales Solidarios y el Ingreso declarado por los Socios Trabajadores del Sector Cooperativo Minero” (Ley 065 - Anexo).
** Los rangos detallados no son excluyentes entre sí. Por ejemplo: Un Trabajador Dependiente que percibe un Total Solidario de Bs 27.000 deberá pagar el Aporte Nacional Solidario de acuerdo al siguiente cálculo: a) $1\% \times (27.000 - 13.000) = 140$; b) $5\% \times (27.000 - 25.000) = 100$; c) $10\% \times (27.000 - 35.000) = 0$. No aplica, ya que la diferencia es negativa. Entonces el Aporte Nacional Solidario a pagar es: a) + b) + c) = Bs 240 (www.afp-futuro.com/www/doc/informativo/tripticoSIPdependientes.pdf).

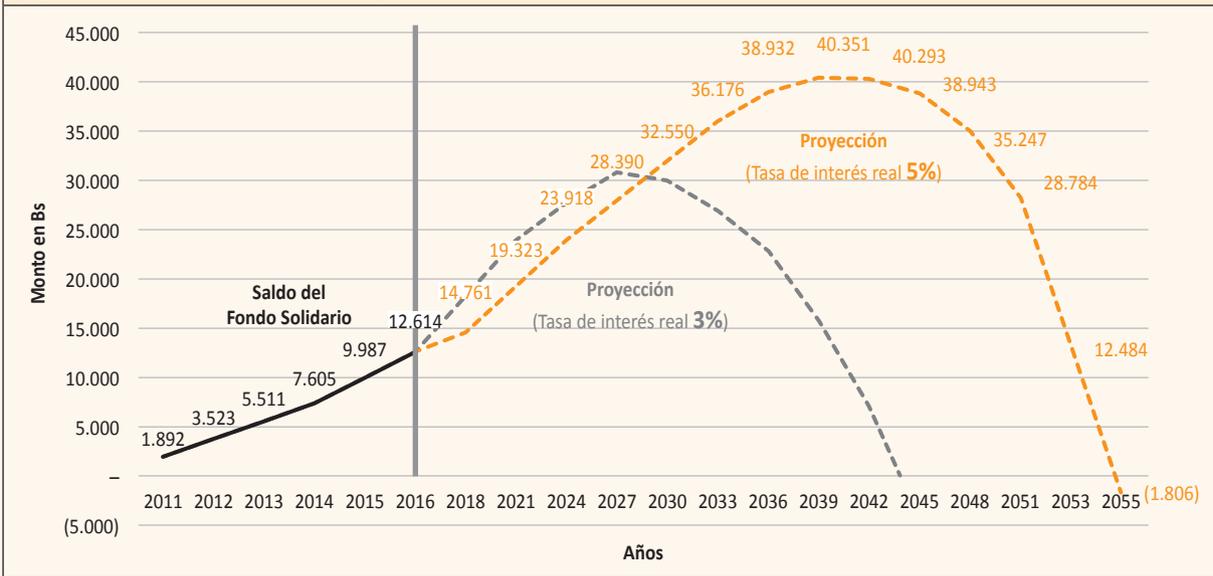
Fuente: Ley 065.
Elaboración: Propia.

crementar los Límites Solidarios estuvo respaldada por las proyecciones del escenario menos auspicioso (Gráfico 5).

La disponibilidad de recursos para financiar la Pensión Solidaria de Vejez estará sujeta a los resultados de las inversiones y a la calidad de la gestión de las mismas. Las proyecciones realizadas permiten observar cuán sensibles son a las tasas de interés utilizadas. Si las proyecciones se cumplen

a cabalidad ¿qué pasará cuando ya no existan recursos suficientes para financiar la pensión solidaria de vejez?, probablemente se apliquen nuevas modificaciones respaldadas por el artículo 19 de la Ley 065 que establece que “el Órgano Ejecutivo podrá actualizar cada (5) cinco años, los montos correspondientes a los límites mínimos y máximos solidarios...”; sin embargo, el artículo no especifica si las modificaciones se aplicarán para ampliar o reducir dichos límites.

Gráfico 5
Sostenibilidad del Fondo Solidario
(Expresado en millones de bolivianos)



Fuente: Estadísticas APS, 2016; Boletín Económico - Sistema Integral de Pensiones, 2016; Proyecto de Ley de modificación de los Límites Solidarios de la escala de la Pensión Solidaria de Vejez, 2017.
Elaboración: Propia.

Pensiones para beneficiar al agro, según la Ley 065*

“[...] Ahora se están liquidando esas dos AFP y se está implementando una entidad pública que va a manejar semejante cantidad de dinero... es decir, esto es escandaloso, creo que los jubilados tienen razón de movilizarse, porque no tienen que permitir que nuestros o su dinero sean despilfarrados por este gobierno”.

“Los jubilados no tienen la información correcta. No hay la información que debería existir sobre cómo se están disponiendo los fondos y a eso se le llama corrupción. Esa situación hace que nosotros tengamos que reaccionar ante esa corrupción que existe en el gobierno”.

“[...] yo creo que es un atropello, un avasallamiento a los aportes de los trabajadores [...] para eso tienen varias instituciones como el Fondo Indígena y otros.

Deberían ser financiados por los bancos y no atropellar los magros aportes que hacen los trabajadores, yo creo que la mayoría de la gente no está de acuerdo [...]”.

“[...] Anteriores gobiernos, los que ellos llaman neoliberales, de la misma forma prestaban al agro y se compraban departamentos en Miami, nada raro que ocurra lo mismo con estos ciudadanos del agro cruceño; esta situación es muy delicada e inaceptable porque no pueden tocar el ahorro de los trabajadores, además, tanto que se jacta el gobierno de que hay estabilidad económica [...] pienso que nos miente porque ya no debe existir la plata [...]. Ese dinero no se debe tocar, debe estar ahí resguardado y cuidado por el gobierno para que los trabajadores que se vayan a jubilar no tengan problemas”.

“Yo soy un jubilado del sistema antiguo, por tanto el riesgo que van a correr los

que están cotizando actualmente no lo tengo claro, pero no es conveniente que los fondos se utilicen con el destino que está queriendo dar el gobierno, se nota nomás que es otra de las jugadas para tratar de conseguir mayor apoyo en Santa Cruz [...] acá hay mucha susceptibilidad del destino y el retorno de esos fondos [...] Los fondos de pensiones, prácticamente, ya están pasando a un ente centralizado manejado por el gobierno, mayor riesgo todavía [...]”.

Según la Ley 065 del SIP, Art. 140 II c, no más del 5% de los recursos de los fondos de pensiones deberán ser invertidos, sin calificación de riesgos, en valores o instrumentos financieros emitidos por las MYPE legalmente constituidas en el país.

** Opiniones expresadas en el programa de radio “Sin Censura” emitido por Erbol (mayo de 2017).*

¿POR QUÉ EL SIP NO ASEGURA UN MEJOR NIVEL DE PENSIONES?

La información disponible sobre los montos de las pensiones para el conjunto de los jubilados en el SIP —Pensión de Vejez y Pensión Solidaria de Vejez—, por rangos de pensión muestra que a diciembre de 2016 el 55,3% recibía menos de 2.000 bolivianos, es decir, menos de un salario mínimo nacional. Sumando a los que percibían rentas entre 2.000 y 3.000 bolivianos (entre 1 y 1,5 salarios mínimos como máximo), la proporción se elevaba al 73%²⁷. Es decir, que en todas las modalidades de jubilación predominan los jubilados con renta bajas; además en la medida que solo la fracción que corresponde a la CC se actualiza periódicamente, la capacidad de compra de las rentas tiende a disminuir progresivamente. Por lo tanto,

²⁷ Memoria Institucional AFP Futuro de Bolivia, 2016.

bajo el enfoque y funcionamiento del SIP, para la mayoría de los jubilados el momento del retiro significa la pérdida de ingresos disponibles para asegurar una calidad de vida digna.

Entre los factores que explican la baja calidad de las pensiones y la tendencia declinante de su poder de compra, se pueden mencionar los siguientes:

- La eliminación del aporte patronal y estatal²⁸.
- La expectativa de vida para el cálculo de la pensión (83 años) que supera ampliamente la real.
- La baja, cuando no negativa rentabilidad real del Fondo de Pensiones.
- Las pensiones no se actualizan con referencia a la inflación (excepto la fracción CC cuando corresponde).
- El financiamiento de la pensión solidaria no abarca a todas las fuentes previstas en la Ley 065 restando recursos al SIP.

En la segunda parte de esta revista, se aborda específicamente esta dimensión de la problemática de la seguridad social de largo plazo y se plantean algunas alternativas de financiamiento para mejorar el nivel de las pensiones en el corto plazo, entendiendo que solo una reforma de profundo contenido social posibilitaría resolver esta falla estructural del SIP.

CONCLUSIONES

El sistema privado de pensiones que fue creado en 1997 como Seguro Social Obligatorio-SSO y reformado en 2010 como Sistema Integrado de Pensiones-SIP, ha alterado el núcleo básico de la seguridad social que consiste en asegurar el bienestar de las personas en la vejez.

²⁸ El aporte patronal en el SIP se ha reducido al 3% del total de la planilla, con destino al Fondo Solidario.

La disponibilidad de recursos para financiar la Pensión Solidaria de Vejez estará sujeta a los resultados de las inversiones y a la calidad de la gestión de las mismas. Las proyecciones realizadas permiten observar cuán sensibles son a las tasas de interés utilizadas

Los objetivos del SIP como sistema privado de capitalización individual, siguen dirigidos a fortalecer el mercado financiero y de capitales, con el consiguiente abandono de la función social y redistributiva del Estado.

Como se ha visto, en el SIP el monto de las pensiones de jubilación es bajo incluso cuando los asegurados reciben la fracción solidaria, una situación que se agrava con la pérdida de su poder adquisitivo por la ausencia de actualización periódica con referencia a los índices de inflación. A medida que disminuya el número de trabajadores que cuentan con la CC por sus aportes al Sistema de Reparto, las rentas financiadas con el ahorro individual pasarán de bajas a miserables acentuando la pobreza en

la vejez. Mientras tanto, un mayor porcentaje de trabajadores necesitará la fracción solidaria para jubilarse, amenazando la propia sostenibilidad del sistema.

En este contexto, el desafío político es recuperar la esencia de la seguridad social de largo plazo para transitar desde una reforma mercantil hacia una reforma social, basada en los principios básicos de la Seguridad Social: Solidaridad, Universalidad y Eficiencia, asignando un papel central del Estado como garante de la calidad de vida de todos los bolivianos en la vejez.

El CEDLA busca aportar al debate público, en esta perspectiva.

ANEXO 1

Evolución de la capacidad de compra de la Pensión Solidaria, 2010-2017												
Densidad de aportes en años	2010 (Ley 065)		2017 (Ley 985)		2010 (Ley 065)		2017 (Ley 985)		Incremento de los límites 2010-2017			
	Límites en Bs corrientes				Límites en Bs reales (2007=100)				Variación Nominal %		Variación Real %	
	Límite Nominal Mínimo	Límite Nominal Máximo	Límite Nominal Mínimo	Límite Nominal Máximo	Límite Real Mínimo	Límite Real Máximo	Límite Real Mínimo	Límite Real Máximo	Límite Nominal Mínimo	Límite Nominal Máximo	Límite Real Mínimo	Límite Real Máximo
10	476	476	640	640	400	400	379	379	34,5	34,5	-5,3	-5,3
11	516	516	696	696	434	434	412	412	34,9	34,9	-5,0	-5,0
12	557	557	752	752	468	468	445	445	35,0	35,0	-4,9	-4,9
13	598	598	808	808	503	503	478	478	35,1	35,1	-4,9	-4,9
14	639	639	864	864	537	537	511	511	35,2	35,2	-4,8	-4,8
15	679	679	920	920	571	571	544	544	35,5	35,5	-4,6	-4,6
16	721	851	954	1.136	606	715	564	672	32,3	33,5	-6,8	-6,0
17	763	1.024	988	1.352	641	861	585	800	29,5	32,0	-8,8	-7,0
18	806	1.196	1.022	1.568	677	1.005	605	928	26,8	31,1	-10,7	-7,7
19	848	1.368	1.056	1.784	713	1.150	625	1056	24,5	30,4	-12,3	-8,2
20	890	1.540	1.090	2.000	748	1.294	645	1183	22,5	29,9	-13,8	-8,6
21	932	1.672	1.144	2.126	783	1.405	677	1258	22,7	27,2	-13,6	-10,5
22	974	1.804	1.198	2.252	818	1.516	709	1333	23,0	24,8	-13,4	-12,1
23	1.016	1.936	1.252	2.378	854	1.627	741	1407	23,2	22,8	-13,2	-13,5
24	1.058	2.068	1.306	2.504	889	1.738	773	1482	23,4	21,1	-13,1	-14,7
25	1.100	2.200	1.360	2.630	924	1.849	805	1556	23,6	19,5	-12,9	-15,8
26	1.120	2.240	1.384	2.764	941	1.882	819	1636	23,6	23,4	-13,0	-13,1
27	1.140	2.280	1.408	2.898	958	1.916	833	1715	23,5	27,1	-13,0	-10,5
28	1.160	2.320	1.432	3.032	975	1.950	847	1794	23,4	30,7	-13,1	-8,0
29	1.180	2.360	1.456	3.166	992	1.983	862	1873	23,4	34,2	-13,1	-5,5
30	1.200	2.400	1.480	3.300	1.008	2.017	876	1953	23,3	37,5	-13,2	-3,2
31	1.220	2.440	1.504	3.480	1.025	2.050	890	2059	23,3	42,6	-13,2	0,4
32	1.240	2.480	1.528	3.660	1.042	2.084	904	2166	23,2	47,6	-13,2	3,9
33	1.260	2.520	1.552	3.840	1.059	2.118	918	2272	23,2	52,4	-13,3	7,3
34	1.280	2.560	1.576	4.020	1.076	2.151	933	2379	23,1	57,0	-13,3	10,6
35+	1.300	2.600	1.600	4.200	1.092	2.185	947	2485	23,1	61,5	-13,3	13,7

Fuente: Ley 065 y Ley 985; INE, 2017.
Elaboración: Propia.

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Límites Solidarios: “Son los montos referenciales máximos y mínimos utilizados para la determinación del monto de la Pensión Solidaria de Vejez que se pagará a los Asegurados en función a su Densidad de Aportes” (Art. 16 Ley N° 065).

Fracción Solidaria: “Es el componente variable con el que se alcanza el monto de la Pensión Solidaria de Vejez, que corresponde al Asegurado en función a su Densidad de Aportes, y que se financia con recursos del Fondo Solidario” (Art. 14 Ley N° 065). “Se calculará como diferencia entre la Pensión Solidaria de Vejez correspondiente a la Densidad de Aportes del Asegurado, y la suma de la Fracción del Saldo Acumulado, y la CCM cuando corresponda” (Art. 8 III. DS 822 –Reglamento).

Fondo Solidario: Es un fondo común creado con la finalidad de financiar una parte de la pensión de jubilación para aquellas personas que no logran acceder a una pensión adecuada.

Pensión Solidaria de Vejez (PSV): Es la prestación del régimen semi-contributivo a la que accede un trabajador que cumpla con los siguientes requisitos: a) tener 58 años o más (56 años o más en el caso de los mineros²⁹), b) contar con una densidad de aportes de al menos 120 periodos (10 años), y c) “cumplir con las demás determinaciones de la presente Ley y sus reglamentos” (Art. 13 Ley N° 065). La pensión Solidaria de Vejez “está compuesta por la Fracción de Saldo Acumulado, la Compensación de Cotizaciones cuando corresponda y la Fracción Solidaria” (Art. 15 Ley N° 065 y Art. 85 I. DS 822 –Reglamento).

“Para determinar el monto de la Pensión Solidaria de Vejez que le corresponderá al Asegurado debe-

²⁹ Artículo 124, condiciones de acceso a prestación solidaria de vejez para asegurados del área productiva del Sector Minero Metalúrgico o Socio Trabajador Asegurado del Sector Cooperativista Minero.

rán compararse las siguientes variables: a) Monto Salarial Referencial, b) Pensión Base Referencial, c) Montos referenciales correspondientes a los Límites Solidarios” (Art. 99 DS 822-Reglamento).

Monto Salarial Referencial (MSR): “Es el producto del Referente Salarial Solidario (RSS) por el Porcentaje Referencial considerando la densidad de aportes” (Art. 100 I. DS 822-Reglamento); es decir, el monto de pensión que le correspondería a cada persona si multiplicase su promedio salarial de los últimos 24 meses por el porcentaje correspondiente a la cantidad de años de aportes que realizó.

Pensión Base Referencial (PBR): “Es la pensión o beneficio vitalicio que el Asegurado financia con la Fracción de Saldo Acumulado más la Compensación de Cotizaciones cuando corresponda, a tiempo de efectuar el cálculo para la determinación del monto de la Pensión Solidaria de Vejez [...]” (Anexo - Ley 065); es decir, es la pensión que se calcula bajo los parámetros del sistema de capitalización individual y que está compuesta por la renta resultante de sus aportes a la AFP más la CCM reconocida por el Sistema de Reparto.

Referente Salarial Solidario (RSS): “Es el monto que se utiliza como referencia para el cálculo de la Pensión Solidaria de Vejez y la Pensión por Muerte derivada de ésta en el Régimen Semi-contributivo del Sistema Integral de Pensiones, correspondiente al promedio de los últimos veinticuatro (24) Totales Ganados o Ingresos Cotizables, de acuerdo a reglamento” (Anexo- Ley 065).

Porcentaje Referencial (PR): Es el porcentaje que se aplica al Referente Salarial Solidario considerando la densidad de aportes (Anexo- Ley 065).

Densidad de Aportes (DA): “Es la suma de los periodos efectivamente aportados por el Asegurado

al Sistema de Reparto, al Seguro Social Obligatorio de largo plazo y al Sistema Integral de Pensiones” (Anexo- Ley 065).

Fracción de Saldo Acumulado (FSA): “Es la fracción de la Pensión de Vejez o Pensión Solidaria de Vejez o Pensión por Muerte derivada de éstas, financiada por la Cotización Mensual del 10% sobre el Total Ganado o Ingreso Cotizable del Asegurado Dependiente y Asegurado Independiente respectivamente, las Cotizaciones Adicionales más los rendimientos generados por éstas y otros” (Anexo- Ley 065).

Ingreso Cotizable: “Es el ingreso mensual de una persona sin relación de dependencia laboral, libre-

mente declarado al efecto del pago de las contribuciones a las que se encuentra obligado en los Regímenes Contributivo y Semi-contributivo del Sistema Integral de Pensiones [...]” (Anexo – Ley 065).

Total Ganado: “Es la suma de todos los sueldos, salarios, jornales, sobre-sueldos, horas extras, categorizaciones, participaciones, emolumentos, bonos de cualquier clase o denominación, comisiones, compensaciones en dinero y, en general, toda Comisión que se obtiene como ingresos mensuales, por un Asegurado con dependencia laboral, antes de deducción de impuestos [...]” (Anexo - Ley 065).

BIBLIOGRAFÍA

CARISTO, Anna

- 2013 “Estudio comparado de parámetros del régimen jubilatorio en un sistema de prestaciones definidas” en: Comentarios de Seguridad Social, segundo trimestre 2013, N° 40. Montevideo, Uruguay.
www.bps.gub.uy/bps/file/6822/1/03_estudio_comparado_parametro_reg_jub_sist_prestaciones_def.pdf

Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros- APS

- 2017 Boletín Informativo Estadístico, octubre 2017, Año 2, N° 35 (versión electrónica)
2017 Información Estadística
2016 Memoria Institucional 2016 (versión electrónica)
2015 Boletín Informativo Estadístico, diciembre 2015 (versión electrónica).
2013 Boletín Informativo Estadístico, 2013 (versión electrónica)

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario-CEDLA

- 2016 IV Informe de Derechos Laborales en Bolivia, 2012-2015 “Jóvenes asalariados y precariedad laboral”.
2014 “La jubilación a la deriva: diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo”.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – Viceministerio de pensiones y Servicios Financieros

- 2016 “Boletín Económico” Año 4- N°4- octubre 2016 (versión electrónica)

Futuro de Bolivia- AFP

- 2016 Memoria Institucional 2016 (versión electrónica)

NORMATIVA NACIONAL

- 2017 Resolución Administrativa APS/DPC/DJ/N° 1406/2017. 16 de noviembre de 2017
2017 Ley 985 Incremento a los Límites Solidarios 2017. 24 de octubre de 2017.
2017 Proyecto de Ley de modificación de los Límites Solidarios de la Escala de la Pensión Solidaria de Vejez. 2017
2013 Ley 430 Incremento a los Límites Solidarios 2013. 7 de noviembre de 2013.
2011 DS 0822 Reglamento de Desarrollo parcial a la Ley 065. 16 de marzo de 2011.
2010 Ley 065 Sistema Integral de Pensiones. 10 de diciembre de 2010.

Sistema de financiamiento tripartito

Ramiro E. Gamboa Rivera

ANTECEDENTES

Han transcurrido más de veinte años desde la implementación en Bolivia de un sistema de pensiones de capitalización individual en reemplazo de un sistema del tipo *pay as you go*, también denominado de reparto simple.

En ese transcurso se han realizado múltiples intentos para que la reforma finalmente sea vista como un beneficio por parte de los trabajadores tanto activos como pasivos. Los intentos realizados se pueden resumir de la siguiente manera (Cuadro 1):

La normativa referida, es la más relevante a efectos de evaluar los niveles de prestaciones y de cobertura del sistema de seguridad social de largo plazo, pero no ha sido suficiente para alcanzar resultados satisfactorios, lo que ha generado un descontento social que ha estado presionando a que se continúen realizando importantes modificaciones a la normativa aplicable en esta materia.

A continuación, se presenta una breve evaluación del sistema de pensiones desde la implementación del SSO; posteriormente se presentan los resultados de una nueva corrida del modelo de costo fiscal de la reforma de pensiones³⁰, simulando alcanza

Cuadro 1 Normativa del Sistema de Pensiones en Bolivia		
Fecha	Evento	Descripción
29 de noviembre de 1996	Aprobación de la Ley N°1732 (Ley de Pensiones)	Establece el Seguro Social Obligatorio (SSO) en reemplazo del Sistema de Reparto, constituyendo el Fondo de Capitalización bajo un esquema de capitalización individual.
12 de mayo de 2001	Aprobación de la Ley N°2197 (Modificación del Artículo 57, párrafo tercero de la Ley N°1732)	Establece la indexación del valor total de las rentas en curso de pago del Sistema de Reparto Residual con respecto al dólar americano, con la aplicación de un criterio de incremento inversamente proporcional para las rentas.
23 de noviembre de 2007	Aprobación de la Ley N°3785 (Trabajadores estacionales y pensión mínima)	Establece la adecuación de la participación de los trabajadores estacionales en el SSO y la pensión mínima equivalente al salario mínimo nacional.
10 de diciembre de 2010	Aprobación de la Ley N°65 (Ley de Pensiones)	Establece el Sistema Integral de Pensiones (SIP) en reemplazo del SSO, instituyendo el Régimen Contributivo, el Régimen Semi-contributivo y el Régimen No Contributivo, bajo un esquema mixto en el que intervienen tanto un criterio solidario como uno de capitalización individual.
4 de febrero de 2014	Aprobación del Decreto Supremo N°1888	Modifica las formas de cálculo de los Referentes Salariales de Riesgos y Solidario de Vejez, indexando al dólar americano los salarios aplicados para su cálculo.

Elaboración: Propia.

30 Los resultados de otras corridas similares pueden verse en Ramiro Gamboa: Sistema Integral de Pensiones, una temprana Evaluación, CEDLA 2014 y Hacia un sistema de pensiones solidario y digno: apuntes para el debate, CEDLA 2015

niveles de tasa de reemplazo tanto de 70%, como de 100% para mejorar la calidad de las prestaciones de vejez; después, se exponen alternativas de financiamiento del costo fiscal adicional calculado y finalmente, se plantea la necesidad de modificar las comisiones que cobran las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL

Una adecuada comprensión del actual sistema de pensiones debe considerar la evolución de las principales variables del sistema de seguridad social de largo plazo vigente durante los últimos veinte años.

Afiliados

En lo que se refiere a la cobertura, el número de afiliados registrados en las AFP prácticamente se sextuplicó en 18 años, entre diciembre de 1997 y diciembre de 2015, pasando de 329 mil afiliados hasta más de 1,9 millones. Las tasas de crecimiento anuales más altas se sucedieron en las gestiones 1998 y 2000, 40% y 30%, respectivamente; en el período 2010-2015, la tasa de crecimiento promedio fue de 7%.

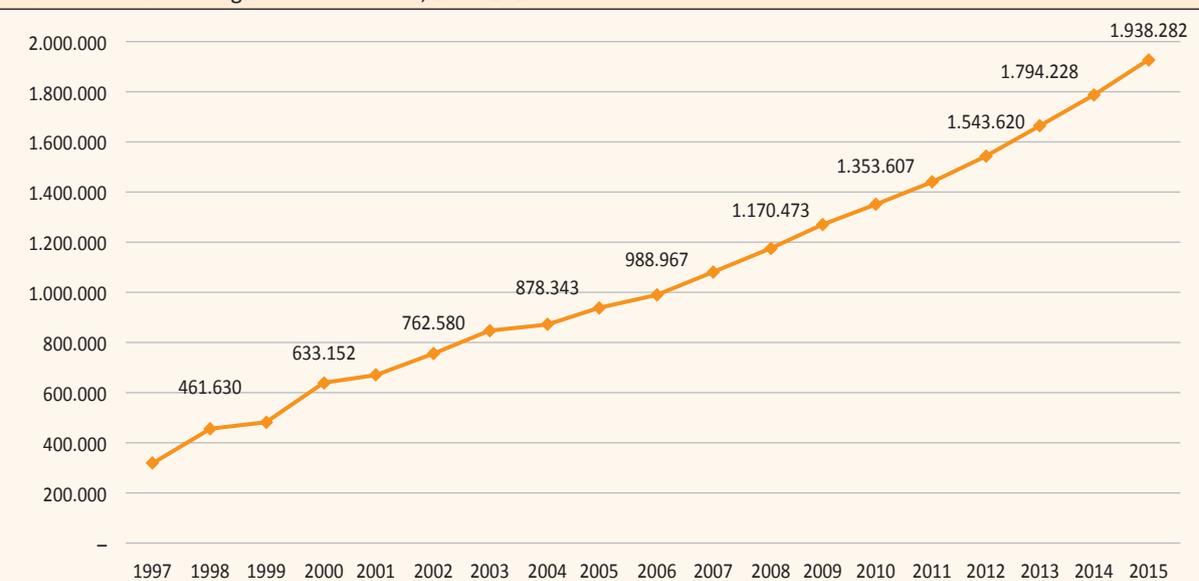
Los afiliados independientes representan poco menos del 6% del número total de afiliados, más del 94% todavía está conformado por los afiliados dependientes. Es importante señalar que esta variable solo expone el número de trabajadores que se registraron en las AFP en algún momento de su vida laboral cumpliendo algún trámite, lo que significa que no necesariamente cuentan o la harán en el futuro, con la cobertura de las prestaciones de la seguridad social de largo plazo.

La evolución reciente de esta variable evidencia que las diferentes modificaciones realizadas al sistema de pensiones no han logrado acelerar un proceso de afiliación mayor a un 10% de crecimiento anual y no se generaron tasas notoriamente superiores en alguno de los períodos. Tampoco se ha logrado incorporar a los trabajadores independientes en los niveles esperados, la situación de estos últimos, sin cobertura de seguridad social, continúa como en el antiguo Sistema de Reparto (Gráfico 1).

Cotizantes

Esta variable muestra los niveles más aproximados de cobertura del sistema de pensiones, aunque no necesariamente todos los cotizantes que aportan

Gráfico 1
Número de afiliados registrados en las AFP, 1997-2015



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones - UDAPE, 2016.
Elaboración: Propia.

en un determinado momento cumplen los requisitos para reclamar alguna prestación de la seguridad social de largo plazo.

La evolución de los cotizantes, evidencia que en dieciséis años este número apenas se incrementó en un 42% y representa solo una tercera parte de los afiliados registrados. Además, en los últimos cinco años, el sector privado es el que participa con un número mayor que el sector público, situación que antes del año 2008 era a la inversa. Finalmente, la nueva Ley de Pensiones promulgada el año 2010, no ha generado variación importante en el número de cotizantes, lo que plantea la hipótesis de que los trabajadores continúan sin motivación para incorporarse al régimen de seguridad social de largo plazo (Gráfico 2)

Recaudaciones

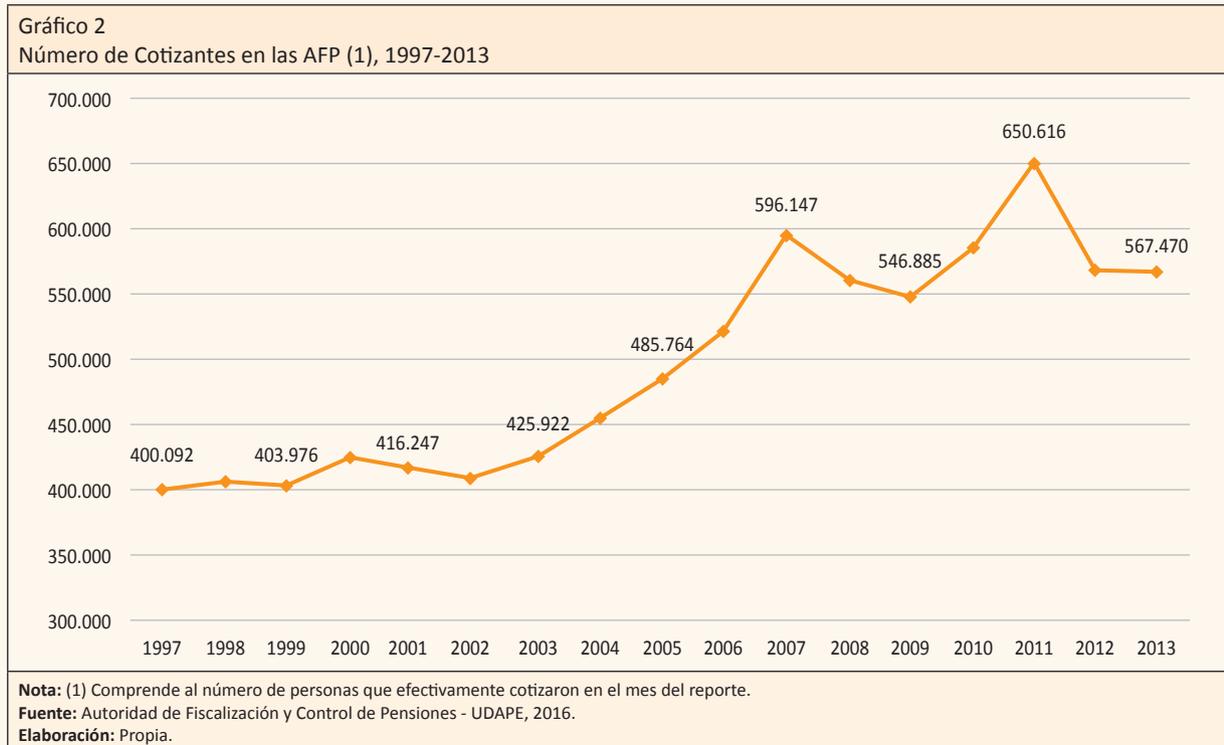
Las recaudaciones de las AFP han tenido una evolución bastante favorable, con tasas de crecimiento anual cercanas al 20% en los últimos años, aunque provienen del segmento más formal de los cotizantes cuyo número, no se ha incrementado notoriamente, lo que hace presumir que la tasa de coti-

zación efectiva sobre esta población prácticamente se ha duplicado; no obstante, recae principalmente sobre los hombros de los trabajadores del sector privado y de una parte de los trabajadores del sector público, básicamente consultores con salarios promedio superiores a los de planta. Las recaudaciones han pasado de 1.259 millones de bolivianos el año 1998 hasta 9.842 millones de bolivianos el año 2015 (Gráfico 3).

Rentas

Con relación a las prestaciones, el número de rentistas de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) que provienen del Sistema de Reparto, inició con 113 mil el año 1997, alcanzó un máximo de 134 mil el año 2000, para disminuir hasta menos de 99 mil en 2015; no obstante, el valor de sus rentas se ha incrementado de manera permanente, desde 1.359

La nueva Ley de Pensiones promulgada el año 2010, no ha generado variación importante en el número de cotizantes, lo que plantea la hipótesis de que los trabajadores continúan sin motivación para incorporarse al régimen de seguridad social de largo plazo

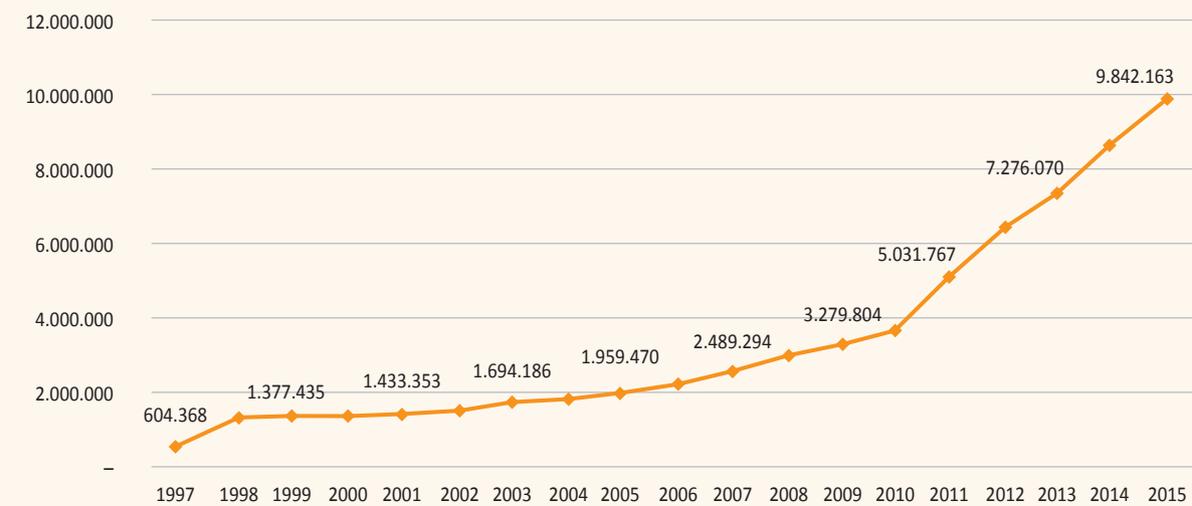


millones de bolivianos el año 1998, hasta 3.756 millones de bolivianos el año 2015. Esto quiere decir, que las rentas promedio de este sector de pasivos se ha cuadruplicado en los últimos dieciocho años (Gráfico 4).

Algo similar pasó con el número de rentistas de Riesgos Profesionales (RP) del antiguo sistema y con el valor de sus rentas. El año 1997 existían me-

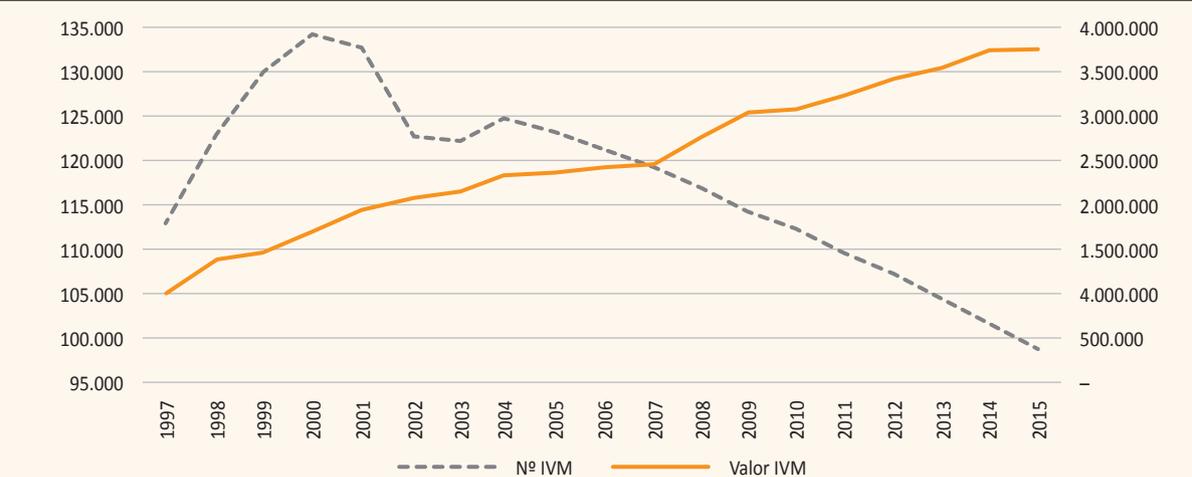
nos de 18 mil rentistas, mismos que disminuyeron de manera permanente hasta alcanzar a algo más de 9 mil rentistas el año 2015. Por su parte, el valor de este tipo de rentas representaba 53 millones de bolivianos el año 1997 y alcanzó a 310 millones de bolivianos el año 2015. Las rentas promedio de este sector de pasivos se han multiplicado por más de diez veces en los últimos dieciocho años, resultado de su indexación a las UFV (Gráfico 5).

Gráfico 3
Recaudaciones de las AFP, 1997-2015
(En miles de bolivianos)



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones - UDAPE, 2016.
Elaboración: Propia.

Gráfico 4
Número de Rentistas y Valor de las Rentas de IVM, 1997-2015
(En miles de bolivianos)



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones - UDAPE, 2016.
Elaboración: Propia.

Gráfico 5
Número de Rentistas y Valor de las Rentas de RP, 1997-2015
 (En miles de bolivianos)



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones - UDAPE, 2016.
Elaboración: Propia.

Compensación de Cotizaciones

El pago de la CC mensual se ha incrementado de manera importante desde la gestión 2002, cuando se empezó a pagar este beneficio, desde 152 mil bolivianos ese año, hasta 1.719 millones de bolivianos el año 2015, con un número de beneficiarios que partiendo de 8 en 2002³¹, llegaron a cerca de 82.000 en 2015. A diferencia de los rentistas de IVM y RP, el valor promedio de CC mensual pagada durante los últimos trece años, apenas se ha incrementado en un 11% y más bien tiende a ser menor el último quinquenio. Se infiere que las CC mensual más elevadas se empezaron a pagar durante los primeros años y los años más recientes se empiezan a cobrar las menores CC mensual. Esto es lógico en virtud de que las CC mensual eran más elevadas en función al mayor número de aportes realizados al antiguo sistema por personas de edades cercanas a la edad de jubilación. Se debe tomar en cuenta que hasta la gestión 2015, solamente se habrían pagado el 55% de las CC mensual emitidas hasta ese año

31 Los primeros jubilados en el nuevo sistema administrado por las AFP se registran en 2002.

(149 mil certificados). Al respecto, la estimación que se tenía de potenciales solicitantes de CC mensual, ascendía a más de 270 mil trabajadores (Gráfico 6).

De manera diferente, el pago de la CC global se ha incrementado a partir de la gestión 2003, desde 203 mil bolivianos hasta 64 millones de bolivianos en la gestión 2015, habiendo beneficiado a un número de ex trabajadores que fueron 10 el año 2003 y que el 2015 llegaron a 4.253. El valor promedio de la CC global, durante todos estos años, apenas habría superado los 1.200 bolivianos (Gráfico 7).

Pensión Solidaria

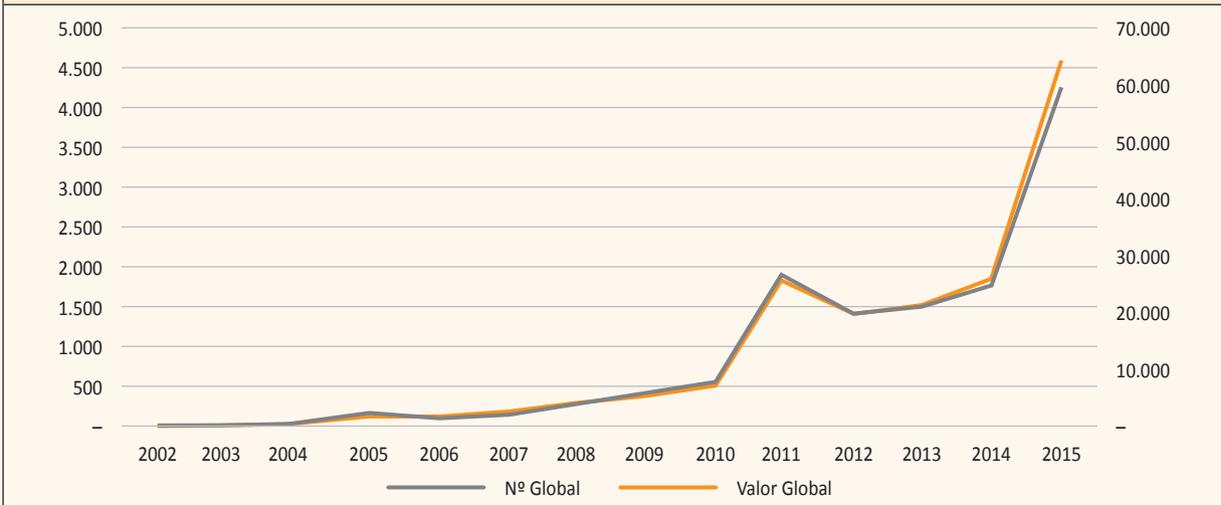
El número de beneficiarios de la pensión solidaria se habría incrementado en 27 veces en el periodo diciembre de 2010 a diciembre de 2016 (Gráfico 1). A pesar que solo una parte del monto de las pensiones que recibe este colectivo de jubilados se financia con la fracción solidaria (cerca del 20% en promedio), el aumento progresivo de los asegurados que requieren ese complemento permite inferir que difícilmente podrá ser financiado total-

Gráfico 6
 Número de CC Mensual y Valor de las CC Mensual, 2002-2015
 (En miles de bolivianos)



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones - UDAPE, 2016.
Elaboración: Propia.

Gráfico 7
 Número de CC Global y Valor de las CC Global pagadas, 2002-2015 (En miles de bolivianos)



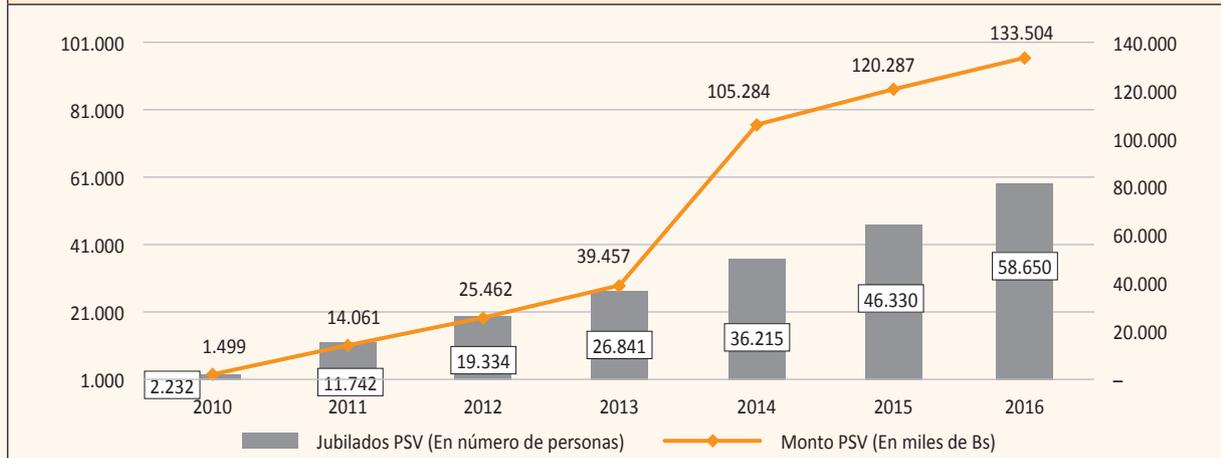
Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones - UDAPE, 2016.
Elaboración: Propia.

mente con los aportes y fuentes de recaudación vigentes, por lo que se considera que el balance de este pilar se hará negativo y, por lo tanto, insostenible con el tiempo. Las fuentes de financiamiento del Fondo Solidario provienen de flujos que se esperarían no tienen las tasas de crecimiento presentadas por el número de beneficiarios de este Fondo (Gráfico 8).

SIMULACIÓN DEL COSTO DE NIVELES DE RENTA DE 70% Y 100%

La implementación del SIP no ha dejado conforme a la mayoría de los trabajadores debido a que ha generado rentas no muy superiores a las que se otorgaban antes de su aprobación y solamente se han consolidado las denominadas rentas solidarias.

Gráfico 8
Beneficiarios de la Pensión Solidaria de Vejez y Montos pagados, 2010-2016



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones, 2016.
Elaboración: Propia.

Al respecto, con el objetivo de cuantificar el costo que representaría otorgar niveles de la tasa de reemplazo de 70% y de 100%, lo que significa la reposición de los beneficios del Sistema de Reparto (SR) tanto a los jubilados del antiguo sistema de reparto como a los que obtengan una pensión en el SIP y que cuenten con la CC³², se realizó una nueva corrida con el *software I-Think* (IT) con los siguientes supuestos:

- La renta jubilatoria máxima es del 70% y del 100% del referente salarial del trabajador.
- La edad de acceso a la jubilación es de 55 años para los hombres y 50 para las mujeres.

Al escenario actual se lo denominará Escenario SIP y se lo comparará con dos escenarios que incluirán los supuestos relativos a la reposición de beneficios del Sistema de Reparto a los jubilados de ese sistema y a los que obtengan una pensión del SIP a partir de esa reposición, a los que se denominarán Escenario SIP-R70 y Escenario SIP-R100, respectivamente considerando que la renta jubilatoria sea de 70% o de 100% para todos.

Los resultados obtenidos en la proyección y simulación dinámica en el Modelo *I-Think* para el período

2015-2060, considerando los supuestos del Escenario SIP son descritos en el Cuadro 2.

Como se advierte, el incremento en el Valor Presente Neto (VPN) cuando se beneficia a los jubilados del Sistema de Reparto y a los que tienen una compensación de cotizaciones y demandarán una pensión de jubilación en el SIP a partir de la eventual reposición de los beneficios del SR hasta un 70% de la tasa de reemplazo, genera un incremento de 1.188 millones de dólares y de 2.376 millones de dólares cuando el beneficio repuesto alcanza al 100% de tasa de reemplazo³³.

El costo adicional de ampliar esta reposición a los jubilados del nuevo sistema que no tienen una compensación de cotizaciones representaría, como resultado de cálculos aproximados, 312 millones de dólares el primer año y su valor presente sería de 2.272 millones de dólares. Después de 20 años de la reforma, este grupo aumenta gradualmente y la mayoría califica pensiones bajas o muy bajas aún con el complemento de la fracción solidaria, lo que llevará a los asegurados a continuar presionando por la reforma del sistema.

32 El cálculo del costo adicional de los trabajadores que no cuentan con CC tiene otro tratamiento.

33 En el sistema privado, la tasa de reemplazo es variable y se denomina Porcentaje Referencial (PR) respecto al Referente Salarial (RSS) cuyas definiciones se encuentran en el primer artículo de esta revista.

Cuadro 2
Valor Presente Neto-VPN del Costo Total del Sistema de Reparto 2015-2060
—Proyecciones *I-THINK*—
(Expresado en MM \$us)

Categoría	Escenario SIP	Escenario SIP-R70	Escenario SIP-R100
Vejez y Muerte	5.019	6.181	7.304
Invalidez	99	99	99
Riesgo Profesional	97	97	97
Compensación Cotizaciones	2.424	2.450	2.515
COSSMIL	1.535	1.535	1.535
TOTAL	9.175	10.363	11.551
Diferencia respecto Escenario SIP		1.188	2.376

Fuente: Modelo *I-Think*.
Elaboración: Propia.

SIMULACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DEL LÍMITE MÁXIMO DEL PILAR SOLIDARIO HASTA 8.300 BOLIVIANOS

En esta segunda simulación se modificará el techo de la pensión básica referencial, como requisito para ser beneficiario del pilar SOLIDARIO, la misma que en 2015 era de 5.000 bolivianos, incrementándolo hasta 8.300 bolivianos, monto idéntico a la Canasta Básica Familiar estimada por la Central Obrera Boliviana. Este escenario incluye a todos los asegurados del SIP que se jubilen con la pensión solidaria de vejez con y sin CC.

En el escenario actual, el primer año de su implementación se alcanzaría un monto anual de 343 millones de dólares, este monto se incrementaría durante los próximos cuatro años hasta alcanzar a más de 401 millones de dólares, para posteriormente reducirse hasta un mínimo de 44 millones de dólares en el treceavo año posterior a su implementación. El VPN aproximado de este costo adicional sería de 2.195 millones de dólares.

En el escenario modificado, el primer año de su implementación se obtendría un monto anual de 834 millones de dólares. Este monto se incrementaría durante los próximos cuatro años hasta alcanzar a cerca de 975 millones de dólares, para posteriormente reducirse hasta un mínimo de 43 millones de dólares en el catorceavo año posterior a su implementación. El VPN aproximado de este costo adicional sería de 5.344 millones de dólares (Cuadro 3).

Cuadro 3
Valor Presente Neto del Costo del Sistema de Pensiones 2016-2029
Jubilados del Nuevo Sistema
(Expresado en MM \$us)

	Escenario SIP RSOL5000	Escenario SIP RSOL8300
TOTAL	2.195	5.344
Diferencia		3.149

Fuente: UDAPE.
Elaboración: Propia.

ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO

La necesidad de contar con recursos adicionales para mejorar la calidad de las pensiones para todos los jubilados, es una cuestión central que exige una pronta solución. Por tal razón, se ha continuado con la identificación de alternativas de financiamiento para mejorar el nivel de las pensiones en el SIP³⁴, que incluyen la recuperación del aporte estatal y el uso de impuestos generales para cubrir los costos adicionales que arrojan las simulaciones realizadas.

Aplicación de Tabla de Mortalidad Modificada

En consideración del Escenario SIP-R100 se realizaron corridas en el modelo de costo modificando la tabla de mortalidad utilizada. Se usaron tablas de

34 Ramiro Gamboa, CEDLA 2015.

mortalidad ajustadas tanto al 95% (Escenario SIP-R100/95) como al 90% (Escenario SIP-R100/90), en el entendido de que las tablas de mortalidad que se aplican para calcular las prestaciones del SIP subestiman la mortalidad de la población asegurada y, por consiguiente, sobrestiman las correspondientes expectativas de vida de los trabajadores. Esto se corrobora, comparando las expectativas de vida proporcionadas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), elaboradas para Bolivia en el período 2000-2005 y las expectativas de vida de la tabla MI-85 de la población chilena, obtenida con base al Censo poblacional realizado en ese país en 1982, con las obtenidas para la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (SPVS).

Considerando la subestimación de la mortalidad reflejada en las tablas vigentes, se decidió ajustar su utilización para el cálculo de las pensiones de vejez a un 95%, en primera instancia y a un 90%, posteriormente. En este sentido, se ajustaron en primer lugar, las expectativas de vida de cada grupo etario; posteriormente, se determinó la probabilidad de supervivencia correspondiente (px), el número de sobrevivientes (lx) y el número de fallecidos (dx) de manera consistente (Cuadro 4).

Las tablas de mortalidad resultantes y las correspondientes expectativas de vida, cuando el ajuste es al 90%, se presentan en el gráfico 9. Comparando la tabla de mortalidad vigente con las ajustadas al 95% y al 90%, además de la esperanza

de vida en años por cumplir a partir de los 60 años de edad (Cuadro 5).

Con la aplicación de las tablas de mortalidad ajustadas en el Modelo IT, los principales resultados obtenidos en la proyección y simulación dinámica para el período 2015-2060 son descritos a continuación:

- El costo fiscal total disminuye de 1.320,3 millones de dólares el año 2015, a 1.318,3 millones de dólares en el Escenario SIP-R100/95 y a 1.316,4 millones de dólares en el Escenario SIP-R100/90, aproximadamente 4 millones de dólares menos en este último caso. Esta disminución se acrecienta año tras año y alcanza un máximo de 108,6 millones el año 2041. El ahorro en el costo fiscal a valor presente en este último escenario, es de 400,6 millones de dólares, que representa el 17% del monto incremental del costo que resulta de reponer los beneficios del extinto Sistema de Reparto (Cuadro 6).

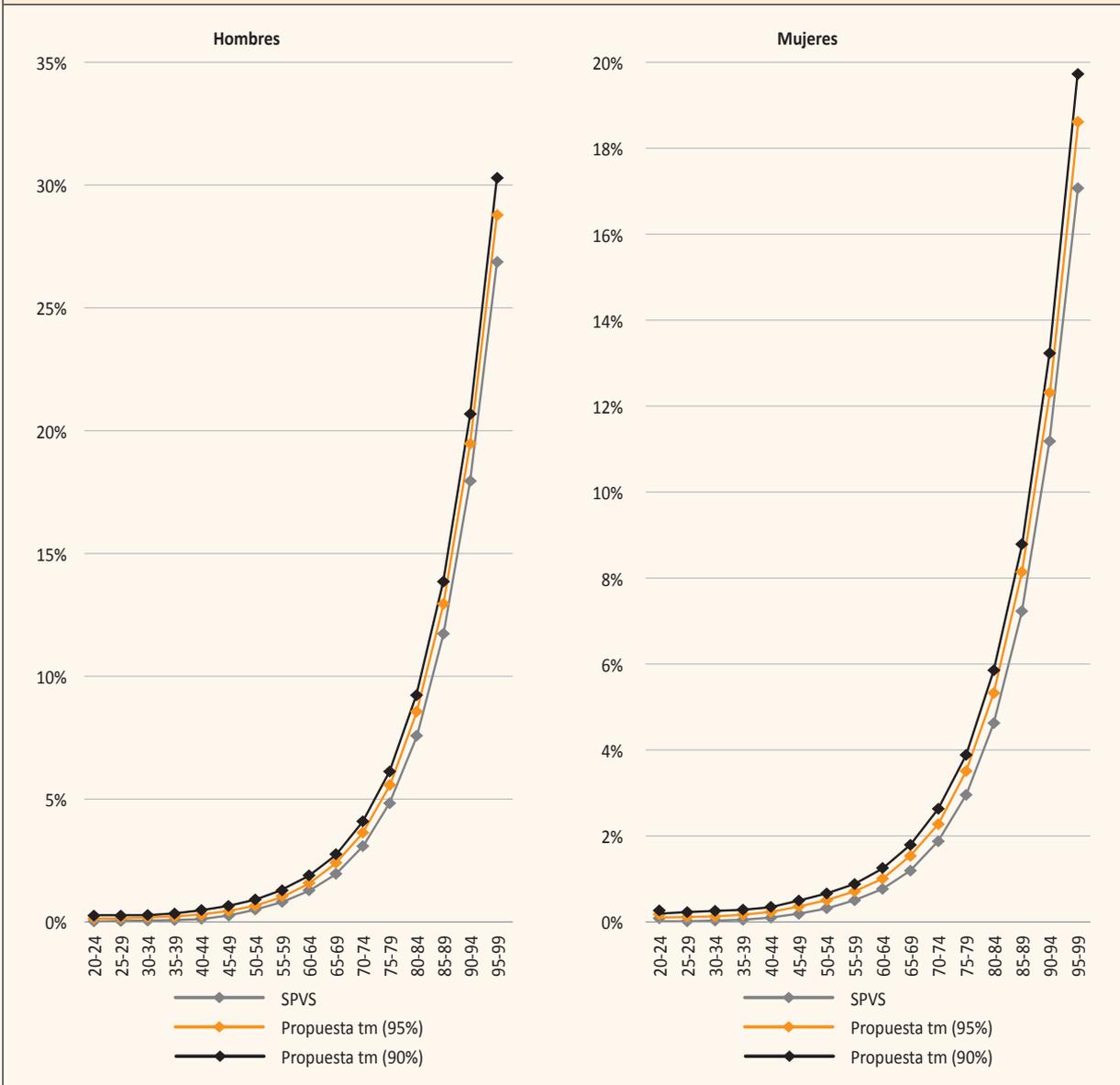
La necesidad de contar con recursos adicionales para mejorar la calidad de las pensiones para todos los jubilados, es una cuestión central que exige una pronta solución. Por tal razón, se ha continuado con la identificación de alternativas de financiamiento para mejorar el nivel de las pensiones en el SIP, que incluyen la recuperación del aporte estatal y el uso de impuestos generales

Cuadro 4
Expectativas de Vida
—Diferentes fuentes—

Hombres				Mujeres			
Edad	CELADE Bolivia	SIP	MI-85-H	Edad	CELADE Bolivia	SIP	MI-85-M
0	61,87	78,13	43,82	0	63,34	82,87	55,88
30	40,55	48,71	31,35	30	43,31	53,24	39,12
40	32,07	39,23	26,37	40	34,62	43,58	32,83
50	24,02	30,19	21,18	50	26,29	34,24	26,35
60	16,56	21,89	15,97	60	18,42	25,46	19,88

Fuente: Prim América Consultores, febrero de 2002
Elaboración: Propia.

Gráfico 9
Probabilidad de Muerte por Grupos Quinquenales de Edad
 (Comparación de Tablas de Mortalidad ajustadas)



Fuente: Ex SPVS.
 Elaboración: Propia.

Cuadro 5
Expectativas de Vida
 —Diferentes ajustes—

Esperanza de vida - Hombres			
Edad	SPVS	Tm 95%	Tm 90%
50	29,2	27,7	26,4
55	24,9	23,7	22,5
60	20,9	19,8	18,9
65	17,2	16,3	15,5

Esperanza de vida - Mujeres			
Edad	SPVS	Tm 95%	Tm 90%
50	34,2	32,5	31,0
55	29,8	28,3	26,9
60	25,5	24,2	23,0
65	21,4	20,3	19,4

Fuente: Ex SPVS.
 Elaboración: Propia.

Cuadro 6 Costo Fiscal con Tablas de Mortalidad Ajustadas —Diferentes escenarios— (Expresado en MM \$us)						
	SIP Vigente	SIP Propuesto*	SIP Propuesto (tm 95%)	SIP Propuesto (tm 90%)	Diferencia	
					Absoluta	%
VPN	9.174,7	11.551,2	11.350,92	11.150,60	-400,6	-3,5
Nota: * Escenario SIP-R100 Fuente: Modelo <i>I-Think</i> . Elaboración: Propia.						

De la observación de los resultados de la simulación, se verifica que la aplicación de tablas de mortalidad ajustadas, reduce el costo fiscal por el pago de las diferentes prestaciones, pero ¿cuál el beneficio directo para los trabajadores?, en el Cuadro 7 se aprecia que, dependiendo de la rentabilidad del Fondo de Ahorro Previsional, en consideración de una reducción del valor de la esperanza de vida en años, de dos años para el Escenario SIP-R100/95, y de tres años para el Escenario SIP-R100/90, la tasa de reemplazo mejora en 32,5% hasta 120,6% inclusive, y en 34,4% hasta 125,5% inclusive, respectivamente.

De manera alternativa, la reducción de la probabilidad de muerte, podría generar la reducción de

5% y 10% en el número de años de cotización, en los Escenarios SIP-R100/95 y SIP-R100/90, respectivamente, para todo nivel de tasa de reemplazo.

Reposición del Aporte Estatal

En consideración de los resultados obtenidos en el Escenario SIP-R100, y a objeto de obtener alguna cobertura de financiamiento, se evaluó la eventual reposición del aporte estatal de 1% sobre el total ganado de los trabajadores. Al respecto, cálculos aproximados señalan que esta reposición representaría un monto anual aproximado de 848 millones de bolivianos o 124 millones de dólares que equivalen al 8,61% de la recaudación total al año 2015 (9.842 millones de bolivianos)³⁵.

Cuadro 7 Beneficios para los Trabajadores por ajuste de Tablas de Mortalidad —Diferentes escenarios—				
Esperanza de vida				
Rentabilidad	Aporte 10%	E. Vida (-2)	Variación	Reducción años
2,0%	29,5%	32,5%	10,4%	5,0%
3,0%	40,5%	44,4%	9,5%	
4,0%	56,4%	61,3%	8,6%	
5,0%	79,3%	85,5%	7,9%	
6,0%	112,6%	120,6%	7,1%	
Rentabilidad	Aporte 10%	E. Vida (-3)	Variación	Reducción años
2,0%	29,5%	34,4%	16,7%	10,0%
3,0%	40,5%	46,7%	15,2%	
4,0%	56,4%	64,2%	13,9%	
5,0%	79,3%	89,3%	12,6%	
6,0%	112,6%	125,5%	11,5%	
Elaboración: Propia.				

35 Sobre las recaudaciones anuales del SIP se puede consultar los boletines informativos estadísticos de la APS en el sitio web www.aps.gob.bo

Esta propuesta pretende que las AFP retomen su rol de buen padre de familia en la administración de los recursos de los trabajadores, buscando las mejores condiciones de rentabilidad en las inversiones que realizan con esos recursos

Este monto financiaría el 36% del costo incremental resultado de la reposición de los beneficios del Sistema de Reparto, en caso de que se lo use como un fondo colectivo solidario.

Alternativamente, si el aporte estatal es acreditado en las cuentas individuales de los trabajadores, posibilitaría una mejora del 10% en la tasa de reemplazo al momento de la jubilación o una

reducción de años por cotizar de 5%. Esto se puede verificar en el Cuadro 8.

Ambos resultados son exactamente proporcionales en caso de que el aporte estatal sea mayor, por ejemplo, el establecimiento de un aporte estatal de 2% sobre el total ganado de los trabajadores, posibilitaría una mejora del 20% en la tasa de reemplazo al momento de la jubilación o una reducción de años por cotizar de 10%.

Uso de Impuestos

Finalmente, con el mismo objetivo con el que se evaluó la posible reposición del aporte estatal

—con una cobertura de financiamiento para el costo incremental— como resultado de la eventual reposición de los beneficios del extinto Sistema de Reparto, con tasas de reemplazo de hasta 100% (347,5 millones de dólares el año 2015), se consideró el uso de las recaudaciones por impuestos. Al respecto, como se puede observar en el Cuadro 9, este costo incremental representa aproximadamente el 3,9% de las recaudaciones señaladas, que el año 2015 alcanzaron a 8.829 millones de dólares. Alternativamente, el 1% de las recaudaciones tributarias podrían financiar más del 25% del costo incremental anual.

Modificación de la Comisión de las Administradoras

Actualmente, la comisión que cobran las AFP es el 0,5% del total ganado de los trabajadores, sin embargo, la rentabilidad de los Fondos del SIP tiene tendencia decreciente, como se puede apreciar en el gráfico 10.

Por tal motivo, se propone la modificación de esta comisión, estableciendo una cuyo nivel/porcentaje esté en función de la rentabilidad obtenida en los últimos periodos. Esta propuesta pretende que las AFP retomen su rol de buen padre de familia en la administración de los recursos de los trabajadores, buscando las mejores condiciones de rentabilidad en las inversiones que realizan con esos recursos.

Cuadro 8 Beneficios para los Trabajadores por reposición Aporte Estatal —Diferentes escenarios—				
Rentabilidad	Aporte 10%	Aporte 11%	Variación	Reducción años
2,0%	29,5%	32,4%	10%	5%
3,0%	40,5%	44,6%	10%	5%
4,0%	56,4%	62,0%	10%	5%
5,0%	79,3%	87,2%	10%	5%
6,0%	112,6%	123,8%	10%	5%

Rentabilidad	Aporte 10%	Aporte 12%	Variación	Reducción años
2,0%	29,5%	35,3%	20%	10%
3,0%	40,5%	48,6%	20%	10%
4,0%	56,4%	67,7%	20%	10%
5,0%	79,3%	95,1%	20%	10%
6,0%	112,6%	135,1%	20%	10%

Elaboración: Propia.

Cuadro 9
Recaudación Tributaria y Aduanera por tipo de impuesto, 2006-2016 (p)
(Expresado en MM Bs)

Fuente de Ingreso	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
IVA (Mercado Interno)	3.118	3.654	4.231	4.402	4.681	5.628	7.178	8.588	10.033	10.580	10.940
IVA (Importaciones)	3.173	3.833	5.079	4.460	5.578	8.464	9.128	10.445	10.547	10.177	8.962
IT	1.812	2.081	2.572	2.193	2.282	2.867	3.258	3703	4.134	4.491	4.425
IUE (1)	2.907	3.215	4.681	6.243	6.031	7.649	9.400	11.280	12.284	12.302	10.379
ICE (Mercado Interno)	608	709	838	933	1.084	1.319	1.447	1.514	1.691	1.749	1.789
ICE (Importaciones)	323	493	602	373	382	642	580	719	1.054	1.109	917
RC-IVA	217	217	259	289	263	277	279	364	439	508	496
IEHD	1.976	2.326	2.500	2.204	2.161	2.408	2.427	2.749	2.889	2.965	3.303
IEHD (Importaciones)	12	18	22	24	30	24	21	30	29	30	30
TGB	9	11	14	18	20	22	23	28	32	36	15
ISAE	40	33	31	38	47	52	51	71	90	102	116
ITF	446	324	340	339	347	379	378	384	401	388	439
IVME	0	0	0	0	0	0	0	306	311	277	6
IJ/IPJ	0	0	0	0	0	13	9	20	30	25	59
Conceptos Varios	183	258	477	971	423	559	860	1.249	1.739	2.398	2.755
Programa Transitorio	27	29	25	6	1	0	1	0	0	0	0
Otros Ingresos en Efectivo	33	23	14	10	2	2	2	1	2	3	3
Régimen Tributario Simplificado	7	8	11	11	12	13	14	17	20	25	35
Sistema Tributario Integrado	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Régimen Agropecuario Unificado	11	7	9	12	14	17	22	23	23	26	27
Subtotal Impuestos Nacionales	14.903	17.240	21.706	22.525	23.358	30.334	35.078	41.490	45.748	47.190	44.698
IDH	5.497	5.954	6.644	6.465	6.744	8.996	12.111	15.543	15.602	11.097	6.163
GA	921	1.114	1.408	1.170	1.545	2.218	2.485	2.849	3.102	3.254	2.893
Recaudación Total	21.321	24.308	29.758	30.160	31.648	41.549	49.674	59.883	64.452	61.541	53.754

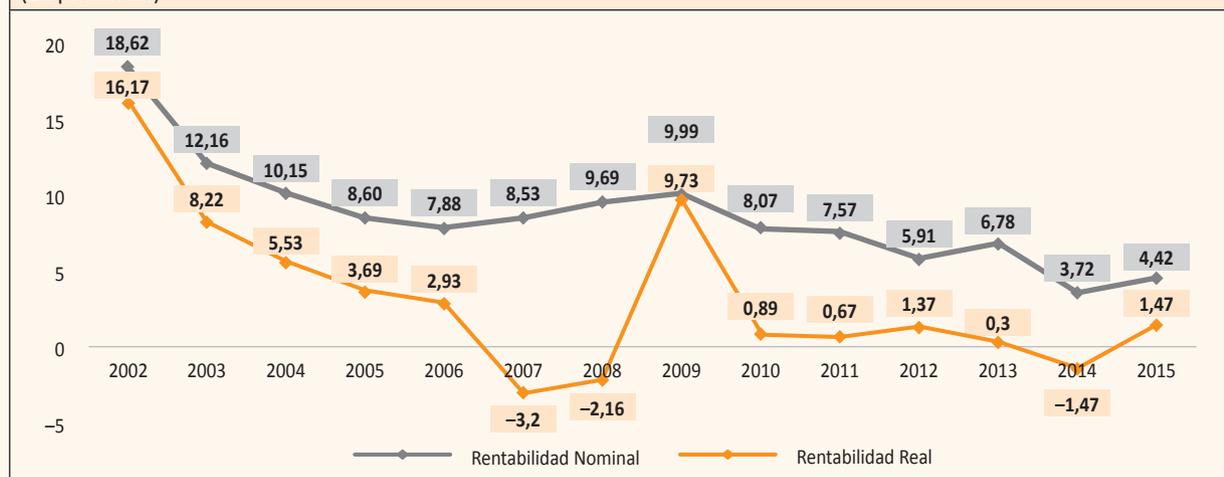
Fuente: Servicio de Impuestos Nacionales - Aduana Nacional

Elaboración: Viceministerio de Política Tributaria, Dirección General de Estudios Tributarios

Notas: (1) Incluye IUE, IUE-RE e IUM

(p) Preliminar

Gráfico 10
Rentabilidad nominal y real de los Fondos del SIP, 2002 - 2015
(En promedio)



Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y seguros, Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros.

Elaboración: Propia.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los últimos veinte años, se han realizado diversas modificaciones a la seguridad social de largo plazo en Bolivia, sin resultados absolutamente satisfactorios para los asegurados. El nivel de cobertura no ha crecido notablemente, los trabajadores con relación de dependencia laboral siguen representando casi la totalidad de los afiliados, el número de cotizantes se ha mantenido o incluso disminuido en términos relativos, en comparación a los años anteriores a 1997.

Las prestaciones que provienen del Sistema de Reparto continúan siendo bastante mayores a las que se obtienen en los nuevos sistemas de pensiones (SSO y SIP). La más reciente e importante modificación fue en 2010, con la implementación del pilar semi-contributivo denominado solidario, cuyos resultados no han sido de satisfacción plena para la población jubilada ni promisorias para los trabajadores.

El SIP subestima la cualidad de sostenibilidad que debe tener todo sistema de seguridad social de largo plazo, así lo demuestra la estructura de financiamiento establecida para el Fondo Solidario; esto queda expuesto dramáticamente en los bajísimos niveles de rentabilidad que están obteniendo los ahorros previsionales de los trabajadores en el Fondo de Ahorro Previsional.

El costo fiscal de las reformas realizadas, representan actualmente y lo seguirán haciendo por lo menos durante los próximos 35 años, una elevada carga fiscal que, sin embargo, no se traduce en una mejora en el bienestar de los trabajadores al momento que demandan prestaciones de vejez, invalidez o riesgo profesional.

En tal sentido, se ha realizado una corrida al modelo de costo fiscal que evalúa la reposición de los beneficios del antiguo Sistema de Reparto como posibilidad para mejorar la calidad de las pensiones, vale decir, que la renta jubilatoria represente el 70% o 100% del promedio salarial de los trabajadores y

que la edad de acceso a la jubilación sea de 55 años de edad para los hombres y 50 para las mujeres.

El costo fiscal incremental de la reforma de pensiones como resultado de la reposición de los beneficios del antiguo Sistema de Reparto tanto a los jubilados del Sistema de Reparto como a los que demanden pensión a partir de esa reposición, asciende a 174 millones de dólares el primer año, cuando la renta jubilatoria alcance a 70%, y a \$us 348 MM cuando sea del 100%, 1.188 millones de dólares y 2.376 millones de dólares a valor presente³⁶, respectivamente.

El costo fiscal incremental señalado se reduce en 3% con la aplicación de tablas de mortalidad ajustadas al 90%, pero el beneficio para los trabajadores es inmediato, tanto en tasa de reemplazo como en reducción de años de cotización.

La reposición de solamente el 1% del aporte estatal, calculado en base al total ganado de los trabajadores, los beneficiaría de igual manera, vale decir, tanto en una mayor tasa de reemplazo como en una reducción de los años de cotización. Este monto, puede financiar incluso un 36% del costo incremental anual si es que se lo constituye en un fondo solidario.

Finalmente, sin la necesidad de crear nuevos impuestos, el 1% de la recaudación total anual de los impuestos vigentes, tanto de renta interna como aduanera, podría financiar más de un 25% del costo incremental anual señalado.

Los dos conceptos, tal como están planteados, alcanzarían a financiar más del 60% del costo fiscal incremental anual de una seguridad social de largo plazo que visiblemente sería reconocida como orientada a mejorar el bienestar de los trabajadores a través de mejorar el nivel de las prestaciones que otorga.

Las medidas propuestas para el financiamiento del costo fiscal incremental resultado de la re-

36 Debe recordarse que el costo adicional de ampliar esta reposición a los jubilados del nuevo sistema representaría, resultado de cálculos aproximados, 312 millones de dólares el primer año y su valor presente sería de 2.272 millones de dólares.

posición de los beneficios del antiguo Sistema de Reparto, representan solo un punto de las variadas y múltiples combinaciones que se pueden evaluar a efectos de cubrir totalmente este mayor gasto y no generar mayor distorsión en la economía. La ventaja de su aplicación es que anulan la discrecionalidad con la que se ha estado manejando este tema.

Por otro lado, en observación de los paupérrimos niveles de rentabilidad que han estado obteniendo los fondos administrados por las AFP, se debe bus-

car hacer más eficiente su gestión de inversiones, estableciendo una comisión en relación directa con el nivel de rentabilidad alcanzado en el pasado.

Finalmente, se ha realizado una estimación de costo, considerando dos escenarios, uno en el que el salario referencial para el cálculo de la pensión solidaria es de 5.000 bolivianos y, otro, si este salario referencial se incrementa hasta 8.300 bolivianos, el valor presente de estos escenarios asciende a 2.195 millones de dólares y 5.344 millones de dólares, respectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

GAMBOA, Ramiro

- 2002 Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones: Proyección vs. Ejecución. Documento de Trabajo N° 5. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
- 2004 Diagnóstico de la Actual Situación de los Miembros de las Fuerzas Armadas de la Nación (FF. AA.) en el Seguro Social Obligatorio (S.S.O.). Documento de Trabajo N° 15. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
- 2005 El Costo Fiscal del Sistema de Reparto: Proyección 2004-2060. Revista de Análisis Económico Vol. 20. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- 2008 Contra-Reforma de Pensiones: Un error con consecuencias de largo plazo. Políticas Públicas para la Libertad – POPULI. Asuntos Públicos N° 63.
- 2014 Sistema Integral de Pensiones: Una temprana evaluación. La Jubilación a la Deriva. CEDLA.
- 2015 Hacia un Sistema de Pensiones Solidario y Digno. Apuntes para el debate. CEDLA.

HUMÉREZ, Julio; GAMBOA, Ramiro

- 1997 Aspectos Fiscales de la Reforma del Sistema de Pensiones. Documento de Trabajo. UDAPE.

RED DE ANÁLISIS FISCAL

- 2003 Adecuación del Modelo Actuarial para la Valoración del Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones en Bolivia. Informe Técnico RAF N° 026/2003.

SECRETARÍA NACIONAL DE PENSIONES (SNP)

- 1994 Costo Fiscal de la Transición del Actual Sistema de Pensiones: Hacia el Sistema de Capitalización Individual. Ministerio de Capitalización- Secretaría Nacional de Pensiones.

SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, VALORES Y SEGUROS (SPVS)

- 2004 Presentación de los resultados del Modelo de Estimación y Simulación Dinámica de los Costos Fiscales del Sistema de Reparto. Comisión Técnica para analizar la situación del costo del Sistema de Reparto.

PARA RECURSOS DERECHOS

El proyecto “Más recursos para más derechos” tiene el objetivo de contribuir al mejoramiento de las políticas públicas beneficiando a los sectores de la población más necesitados, asimismo promovemos el uso de la Política Fiscal como herramienta para financiar acciones de defensa y promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).



**Grupo sobre Política
Fiscal y Desarrollo**

Achumani, Calle 11 N° 100
entre García Lanza y Alexander
Telf: 2794740 • 2799848
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
Casilla 8630
La Paz - Bolivia

<http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal/>

