

ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL

SISTEMA DE PENSIONES EN BOLIVIA

Sólo 15% de la población económicamente activa accederá a la jubilación.

Los Fondos de Pensiones dividen el ahorro como si se viviera hasta los 110 años

Jubilados perciben entre Bs 1.190 y Bs 4.244 por baja rentabilidad.

TABLA DE CONTENIDO

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES	1
ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES DE BOLIVIA	2



Director: Juan Carlos Núñez V.

Coordinador General: Wáldo Gómez R.

Supervisión: René Martínez Céspedes

Consultoría realizada por: Gustavo Rodríguez

Edición: Jorge Jiménez Jemio

Dirección: Calle Quintín Barrios # 768

Sopocachi (media cuadra de Plaza España)

Telefax: (591-2) 2125177 – 2154641

Correo electrónico: fundajub@jubileobolivia.org.bo

2020

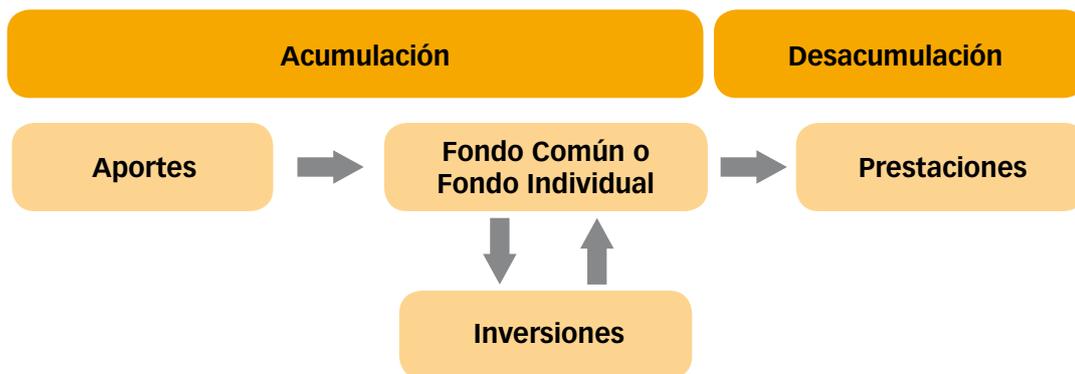
1

ESTRUCTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES

1.1. ¿QUÉ SON Y CÓMO FUNCIONAN LOS SISTEMAS DE PENSIONES DE VEJEZ?

Todo sistema de pensiones se basa, de manera indefectible, en un proceso de acumulación y des-acumulación. El denominador común a todos ellos —sin importar las diferencias que puedan tener— es que asumen un régimen financiero-actuarial, por medio del cual equiparan sus ingresos y egresos en el tiempo (ver Gráfico N° 1).

Gráfico N° 1. Modelo General de un Fondo de Pensiones



En general, el equilibrio depende:

- De la cantidad y constancia de las aportaciones
- De la rentabilidad que logran esas aportaciones si son invertidas
- De la valoración y programación del pago de prestaciones a realizarse en el tiempo.

En todo este proceso, sin importar el régimen financiero-actuarial que se asuma, es de vital importancia tomar en cuenta las variaciones del valor del dinero en el tiempo (de ahí lo de financiero); pero, como no se conoce a ciencia cierta la expectativa y la probabilidad de vida de los asegurados, y por lo tanto no se tiene un periodo fijo de pago de prestaciones, ni se sabe si todos los pagos comprometidos se realizarán o no, también es vital incluir los factores de probabilidad y esperanza de vida (de ahí lo actuarial).

De manera más específica, la equiparación implica que los activos reales y financieros (Reservas) que posea cada Fondo de Pensiones, sumados a los aportes y/o transferencias que recibirá el mismo (Valor Presente de Aportes Futuros), sea igual a las erogaciones por las prestaciones temporales o vitalicias que pagan y/o tienen comprometido pagar a todos sus asegurados y/o beneficiarios (Valor Presente de Prestaciones Futuras), a partir de cierta edad y/o el cumplimiento de ciertos requisitos (Ver Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2. Ecuación de Equivalencia en un Fondo de Pensiones

$$\text{Reservas} + \text{Valor Presente de Aportes Futuros} = \text{Valor Presente de Prestaciones Futuras}$$

Hay varios regímenes financiero-actuariales para lograr esta equivalencia, aunque los básicos son el de Reparto Simple (también denominado Reparto Puro) y el de Capitalización Individual; de la diversa combinación de las particularidades de ambos regímenes surgen los demás.

El de Reparto Simple consiste en que todos los aportes recibidos de los asegurados activos en una gestión serán utilizados/repartidos para cubrir las prestaciones que los asegurados pasivos recibirán en la siguiente gestión; no se invierte ni se constituye Reservas o, a lo sumo, se cuenta con una Reserva mínima de liquidez para contingencias. Con relación a la ecuación presentada en el Gráfico N° 2: la equivalencia en este tipo de regímenes se logra cuando el Valor Presente de Aportes Futuros es igual al Valor Presente de Prestaciones Futuras —esto teniendo en cuenta que las Reservas son igual a cero o son mínimas.

En la antípoda de la modalidad de Reparto Puro está el régimen financiero-actuarial de Capitalización Individual. En este tipo de regímenes, los aportes de cada asegurado activo se acumulan en una cuenta de ahorro previsional individual, donde —por medio de la capitalización de intereses- se constituye una Reserva, también denominada Capital Acumulado, que se utiliza para financiar la pensión de vejez que el asegurado recibirá una vez cumpla con los requisitos para ello. Con relación a la ecuación de equivalencia del Gráfico N° 2, en estos regímenes, el equilibrio se logra cuando el valor de las Reservas es igual al Valor Presente de Prestaciones Futuras; como el asegurado, una vez jubilado ya no realiza aportes, el Valor Presente de Aportes Futuros es igual a cero.

Junto a estos regímenes, denominados contributivos, están los sistemas no contributivos, cuyo régimen financiero-actuarial, como denota su denominación, no incluye los aportes de sus beneficiarios, sino el aporte del Estado; que provee los recursos necesarios para cubrir todos los beneficios comprometidos, constituyendo un Fondo con la cuota-parte o el total de uno o varios impuestos destinados para este fin. Esta particularidad no exime a los sistemas no contributivos de la obligación de mantener el equilibrio financiero-actuarial. Si se toma en cuenta que los beneficios que otorgan, por lo general, están previamente definidos, el equilibrio se alcanza de manera similar al que se logra en los sistemas de reparto: mientras más personas ingresen al grupo de beneficiarios mayor será el monto de dinero que tendrá que disponer o recaudar el Estado, y viceversa.

¿CUÁL ES EL MEJOR SISTEMA DE PENSIONES?

Esta pregunta, que es muy recurrente en el mundo sindical y ampliamente debatida en el ámbito académico, no tiene una respuesta inequívoca. Las posturas que califican a uno u otro sistema como mejor o peor, siempre lo hacen valorando más un parámetro del régimen financiero-actuarial y no la integralidad del mismo. Por ejemplo, los sistemas de reparto tienen la virtud de garantizar un monto de pensión cercano al nivel de ingresos logrado por el asegurado al final de su vida laboral, lo que es muy valorado por sindicalistas y académicos y políticos de izquierda, quienes, por lo general, olvidan que la sostenibilidad de los sistemas de reparto es en extremo vulnerable a los vaivenes del mercado laboral y que sus ajustes siempre perjudican a las generaciones jóvenes. Los sistemas de capitalización individual, en cambio, son por completo sostenibles, porque nunca otorgan un monto de pensión que sobrepase el capital acumulado por los asegurados, razón por la cual, los montos de pensión que otorgan, que dependen del mercado financiero, por lo general se sitúan muy por debajo del nivel de ingresos logrado por los asegurados al momento de jubilarse, lo que es muy denostado por los sindicalistas, académicos y políticos mencionados arriba.

En este sentido, más relevante que calificar a un régimen financiero-actuarial como mejor que otro, es evaluar el diseño y funcionamiento específico, así como el alcance de sus objetivos.

1.2. ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES DE BOLIVIA

En Bolivia, a partir de diciembre de 2010, está vigente el Sistema Integral de Pensiones (SIP)⁴ que está conformado por los regímenes denominados: Contributivo, Semicontributivo, y No Contributivo. Estos regímenes están claramente compartimentados: cada uno tiene un modelo matemático financiero-actuarial independiente y diferente al de los demás y, por consiguiente, se financian de forma distinta y otorgan prestaciones diferentes (ver Cuadro N° 1); aunque, sin embargo de esta compartimentación, al momento de efectivizar y cuantificar una prestación solidaria, el Régimen Semicontributivo se encuentra vinculado al Régimen Contributivo.

Cuadro N° 1 – Composición del Sistema Integral de Pensiones

INGRESOS		REGÍMENES	EGRESOS
Fuentes de Financiamiento	Fondos Gestionados (1)		Prestaciones (2)
10% del total ganado	Fondo de Ahorro Previsional	Régimen Contributivo (Capitalización Individual) – Redistribución de Riesgos	Prestaciones de Vejez y Supervivencia
Cotizaciones adicionales	Fondo de Vejez		
Capital acumulado transferido al jubilarse	Fondo Colectivo de Riesgos		Prestación por Invalidez y Muerte por Riesgos
1,71% prima riesgo común			
1,71% prima riesgo profesional			
1,71% prima riesgo laboral	Fondo Solidario		Régimen Semicontributivo (Reparto parcial con Capitalización Parcial)
20% de las primas de riesgo			
0,50% del total ganado			
1%, 5% y 10% a sueldos altos (3)			
3% de la planilla (aporte patronal)			
2% de la planilla área productiva minera (aporte empleador)	Fondo de la Renta Universal de Vejez	Régimen No Contributivo (Redistribución de Riqueza)	Renta Dignidad
30% del IDH (4)			
Dividendos de empresas públicas capitalizadas (5)			

(1) "Cada uno de los Fondos del Sistema Integral de Pensiones se constituye como un patrimonio autónomo y diverso del patrimonio de la entidad que los administra; son indivisos, imprescriptibles e inafectables por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie y sólo pueden disponerse de conformidad a la presente Ley", Art. 6, Ley N° 65.

(2) En todos los regímenes se prevé también la prestación de Gastos Funerarios.

(3) A todos los ingresos altos se descuenta Bs 13.000, 25.000 y 35.000, sucesivamente; a los saldos positivos resultantes se aplica un canon de 1%, 5% y 10%, respectivamente; la suma de los montos obtenidos constituye el denominado Aporte Nacional Solidario.

(4) La totalidad del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) se distribuye a favor del Tesoro General del Estado (TGE), las gobernaciones, los municipios, el Fondo Indígena y las universidades; previamente a que estas instituciones reciban la parte que les corresponde se les descuenta el 30% en favor del Fondo de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), con excepción de las universidades.

(5) Los dividendos se reciben en función de la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos en dichas empresas.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Pensiones N° 65 (2010) y sus reglamentos.

El **Fondo de Ahorro Previsional** y el **Fondo de Vejez**, ambos dentro del Régimen Contributivo, tienen por objetivo asegurar los ingresos para la vejez, para ello administran e invierten los aportes de los afiliados a dichos fondos, con el fin de acrecentar el capital acumulado por los asegurados activos y con el fin de mantener o mejorar los montos de pensión de los asegurados ya jubilados (ver Cuadro N° 1).

En términos financiero-actuariales, ambos fondos componen lo que se conoce como Régimen de Capitalización Individual. Cuando el asegurado todavía es un trabajador activo, sus aportes se acumulan en su cuenta individual del Fondo de Ahorro Previsional; el valor de sus aportes crece gracias a la capitalización de intereses, llegando a conformar así un capital acumulado. Cuando el asegurado deja de ser activo, es decir, se jubila, el capital acumulado

⁴ En 1997 se realizó la denominada Reforma de Pensiones, que consistió en transitar de un sistema de reparto, basado en la administración estatal de los fondos de pensión, a uno de capitalización individual, con administración privada de los mismos; modelo que, en lo esencial, sigue vigente hasta la fecha.

por el mismo es transferido al Fondo de Vejez, transacción por la que el asegurado recibe una cierta cantidad de Unidades de Vejez, cuyo valor es variable y cuya sumatoria conforma el monto de pensión de vejez.

En todo este proceso, la rentabilidad que reciben los fondos es sustancial. A mayor rentabilidad se logra un mayor capital acumulado, se obtienen más Unidades de Vejez, el valor de las mismas se mantiene o sube y se obtiene un mayor monto de pensión, o viceversa.

El **Fondo Colectivo de Riesgos** tiene por objetivo proteger a sus afiliados y sus familias de sufrir alguna contingencia (accidente y/o enfermedad) que derive en invalidez o muerte a causa de un riesgo común o profesional/laboral. Como en todo Seguro, el mecanismo para lograr este objetivo, en vista de que los riesgos no se pueden eliminar, es redistribuir la incidencia de los siniestros —en este caso, la incidencia de los accidentes y/o enfermedades— en todo el colectivo de afiliados; la premisa subyacente en esta redistribución es que solo una parte de los afiliados sufrirá los siniestros. En términos financiero-actuariales, esta redistribución se opera al fijar —en función de la probabilidad de ocurrencia del siniestro y el valor estimado del daño, entre otros factores— una Prima de Riesgo a ser pagada por todos los afiliados al Fondo; recursos que son acumulados, invertidos y, por supuesto, utilizados para otorgar una Pensión por Invalidez y/o Muerte a quienes sufran algún siniestro⁵ (ver Cuadro N° 1).

El **Fondo Solidario**, administrado dentro del Régimen Semicontributivo, tiene por objetivo sumar una cantidad de dinero (denominada fracción solidaria) a las prestaciones de vejez y/o sobrevivencia otorgadas en el Régimen de Capitalización Individual, en función de parámetros de solidaridad previamente establecidos y otras condiciones que debe cumplir el afiliado. Para alcanzar su objetivo, el Fondo recibe los aportes de todos los afiliados activos y, con esos recursos, realiza inversiones, si corresponde, pero, sobre todo paga la fracción solidaria a una parte de los afiliados pasivos (jubilados). Los aportes realizados al Fondo Solidario, a diferencia de lo que acontece en el Fondo de Ahorro Previsional, no se contabilizan ni acumulan en una cuenta personal, sino en una cuenta o fondo común; subyace aquí, el régimen financiero-actuarial de Reparto Parcial con Capitalización Parcial⁶, pero, con la particularidad de que el aporte de todos los afiliados activos beneficia solo a una parte de los afiliados pasivos, no a todos; por ello lo de reparto parcial (ver Cuadro N° 1).

El **Fondo de la Renta Universal de Vejez**, administrado dentro del Régimen No Contributivo, tiene por objetivo pagar la Renta Dignidad a todos los bolivianos mayores de 60 años que residan en el país. En la actualidad, se financia con una parte del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y con las utilidades de las empresas públicas capitalizadas (ver Cuadro N° 1). En términos financiero-actuariales, su solvencia y equilibrio se alcanzan de forma similar a un régimen de reparto con capitalización parcial. Ahora, como no hay aportes de los asegurados, en los hechos, es un mecanismo de redistribución de riqueza en favor de uno de los sectores más vulnerables de la sociedad.

⁵ El presente documento se circunscribe al Sistema Integral de Pensiones (SIP) en relación a asegurar la vejez, razón por la cual —en adelante— no se abordará el análisis del Fondo Colectivo de Riesgos.

⁶ Régimen de Reparto Parcial con Capitalización Parcial significa: por un lado, que el aporte solidario de todos los afiliados es repartido solo a una parte de los mismos; por otro lado, significa que el saldo que queda en el Fondo Solidario, luego de pagar las pensiones solidarias correspondientes, es invertido a fin de capitalizar intereses.

2

ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES DE BOLIVIA

7

La situación de los adultos mayores en Bolivia no es halagüeña. En la actualidad, 84 de cada 100 personas mayores de 60 años no acceden a una pensión de vejez ni a una pensión solidaria de vejez. Sí reciben la Renta Dignidad, pero este es un beneficio insuficiente para sustentar las necesidades mínimas de las personas en la vejez.

La situación tampoco es satisfactoria para los que acceden a una pensión de vejez en cualquiera de sus modalidades, porque los montos de pensión que reciben, en la mayoría de los casos, no son correspondientes con los niveles de ingresos logrados previamente a jubilarse. Dicho de otra forma, la reducción de los ingresos de un trabajador activo cuando pasa a ser pasivo es muy grande, tanto que no les permite cubrir los requerimientos del nivel de vida logrado.

La anterior gestión gubernamental no tomó ninguna medida para resolver los problemas mencionados y solo ha atinado a implementar el denominado régimen semicontributivo, que complementa las pensiones de vejez con una fracción solidaria, que reciben solo una parte de los asegurados (no todos) y de forma muy limitada.

La experiencia internacional y algunos estudios sobre el sistema de pensiones boliviano permiten afirmar que el actual Sistema Integral de Pensiones (SIP) es perfectible. Por ejemplo, una mejor distribución del presupuesto del Estado y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento podrían mejorar sustancialmente la Renta Dignidad; al igual que la continuidad de aportes y el fomento a que estos sean mayores, como la realización de inversiones de calidad, la obtención de mejores rendimientos, como el ajuste de las fórmulas de cálculo y su adecuación a la realidad boliviana, podrían mejorar los montos de pensiones.

El problema está en que, en Bolivia, no se propone ni se debate sobre los mejores mecanismos para perfeccionar el sistema de pensiones. Por un lado, las autoridades y entidades gubernamentales llamadas a realizar este trabajo se han mantenido inertes o han concentrado su atención en los asuntos meramente administrativos. Por otro lado, los asegurados que aún no se han jubilado, no reciben toda la información necesaria sobre el funcionamiento y los problemas que afronta el SIP y, de hecho, la mayoría de ellos muestra desconfianza y animadversión al sistema. Paralelamente, la totalidad de los asegurados ya jubilados se muestran descontentos con los montos de pensión que reciben, pero, al igual que los todavía no jubilados, no cuentan con la información necesaria sobre el sistema y el porqué de dichos montos de pensión, y cómo afrontar su vejez en dichas condiciones.

En Bolivia no existen instituciones académicas, organizaciones, sindicatos, asociaciones, colectivos ciudadanos y otros que estén preocupadas por la seguridad social de largo plazo. Es decir, preocupadas por la vejez y todos los problemas y desafíos políticos, económicos y sociales que ella conlleva.

En un momento en que la bonanza económica ha terminado y las finanzas públicas del país enfrentan la caída de sus ingresos, el incremento del gasto público y, por ende, un déficit fiscal creciente, la completa ausencia de información, análisis y propuestas de mejora del sistema de pensiones boliviano es más álgida, no solo porque el Estado puede endeudarse más con el Fondo de Ahorro Previsional, sino también porque la ralentización de la economía puede disminuir aún más la cobertura efectiva del sistema, dañar la sostenibilidad de los fondos, particularmente del fondo solidario, etc.

Y, ahora, en un contexto particular con la llegada de la crisis del coronavirus que, a la ya complicada perspectiva económica del país, trae problemas adicionales como los efectos de una recesión mundial, reducción de precios de las exportaciones por hidrocarburos, paralización temporal de actividades económicas, reducción del consumo y la producción, entre otros; situación que, a su vez, demanda respuestas y recursos por parte del Estado para atender al sector salud y a las economías familiares.

ASUNTOS CENTRALES

En el presente estudio se señalan los asuntos principales que un sistema de pensiones debe cubrir y se identifican las causas que impiden que el Sistema Integral de Pensiones en Bolivia logre a plenitud los objetivos de la Seguridad Social a Largo Plazo: asegurar que todos los adultos mayores reciban ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades y accedan a prestaciones de salud adecuadas, a fin de garantizar su calidad de vida de forma permanente.

■ Cobertura del Régimen Contributivo y Semicontributivo

De acuerdo con la información proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), la Población Económicamente Activa (PEA), a septiembre de 2019, llegó a 5,78 millones de personas, de las cuales, para el mismo periodo, los asegurados registrados en las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) llegaban a 2,29 millones de personas. Como puede apreciarse, 3,49 millones de personas económicamente activas en el país no realizan aportes para obtener una jubilación.

Dicho de otra manera, solo 39,6% de la PEA está inscrita en las AFP. En este sentido, 60% de la PEA en Bolivia no está inscrita en las AFP, lo que quiere decir que una parte importante de la población no acumula capital y no genera derechos para su vejez.

Además de estar registrado, para generar derechos es importante ser un cotizante activo al sistema. Hasta el año 2002, la información oficial daba cuenta de que entre 90% y 95% de los asegurados registrados eran cotizantes efectivos; a partir del año 2003, esa información ya no es pública; pero, tomando en cuenta el número de cotizantes activos a la seguridad social de corto plazo, que por ley también son cotizantes activos a la seguridad social de largo plazo, se estima que solo entre 70% y 75% de los 2,29 millones de registrados a las AFP (a septiembre de 2019) son cotizantes activos.

Es decir, entre 30% y 25% de los registrados a las AFP no realizan aportes de forma continua, lo que significa que el capital acumulado de esa población crece a un ritmo menor y, tal vez más importante, que su número de meses aportados (densidad de aportes) no crece periódicamente, lo que implica que no va ganando derechos en el sistema semicontributivo, que otorga fracciones complementarias a la pensión de vejez, lo que se denomina pensión solidaria, en función del número de meses aportados y el último promedio salarial de los asegurados.

■ Inversiones y rentabilidad

La tarea principal de las AFP es invertir los aportes de los asegurados a fin de lograr la mayor rentabilidad posible para que los asegurados logren acumular un mayor capital.

En Bolivia, las AFP pueden invertir dicho dinero solo en títulos valores, no en bienes ni servicios, y solo en valores emitidos en el mercado interno; aunque, cabe anotar que se les ha permitido “adquirir Títulos Valores en el extranjero emitidos por el Tesoro General de la Nación – TGN del Estado Plurinacional de Bolivia”. Debido a esta autorización, 4,5% de los 18,7 mil millones de dólares existentes en el Fondo de Ahorro Previsional (FAP) al tercer trimestre de 2019 fue invertido en los bonos gubernamentales emitidos en el extranjero (Bonos Soberanos).

Hasta el año 2009, más de 63% del FAP fue destinado a adquirir bonos y letras emitidas por el Estado y el resto fue destinado a la adquisición de títulos valores emitidos por el sector privado; el año 2010 esas proporciones llegaron a 50% para el Estado y 50% para el sector privado; a septiembre de 2019, 26,8% del FAP fue invertido en títulos valores del Estado y 73,3% en títulos del sector privado.

En un mercado financiero pequeño y poco desarrollado como el boliviano, la incidencia del Estado en el mismo es alta. Es decir, cuando los ingresos del Estado son reducidos para cubrir los costos de sus tareas administrativas y alcanzar los objetivos de política que se impone, como sucedió entre 1997 y 2005, éste se convierte en el principal emisor de títulos valores y a tasas relativamente elevadas, con lo que empuja las tasas de interés y la rentabilidad que recibían las inversiones de las AFP hacia arriba; cuando sucede lo contrario y el Estado cuenta con los recursos más que necesarios para financiar sus labores y sus políticas, como sucedió entre 2006 y 2014, el Estado no emite títulos valores en la magnitud que se lo hacía en la etapa anterior ni ofrece tasas de interés elevadas, de tal manera que las tasas del mercado se mantienen deprimidas. Es decir, la rentabilidad que obtengan los fondos de pensión depende, en gran medida, de las emisiones y las tasas que oferte el Estado.

Ahora, para que un asegurado a las AFP reciba un monto de pensión adecuado (60% o 70% del último promedio salarial), además de realizar aportaciones continuas a su cuenta de ahorro previsional a lo largo de 30 o 35 años, es necesario que dichos aportes reciban una rentabilidad real que, a lo largo de dicho periodo, oscile el 10% anual. Si la rentabilidad recibida es menor a este nivel, el capital que los asegurados acumularán también será menor al requerido para obtener una pensión adecuada.

En Bolivia, el Fondo de Ahorro Previsional ha logrado tasas de rentabilidad real por debajo de 5% desde el año 2004 a la fecha; incluso los años 2007, 2008, 2013 y 2014 la rentabilidad fue negativa, y los últimos 10 años, en promedio, la rentabilidad real fue cercana a cero. Esta es una de las razones por las cuales los asegurados que optan por jubilarse reciben montos de pensión que no corresponden con el nivel de ingresos que han logrado hasta el momento de jubilarse.

Siendo que la rentabilidad que obtienen los fondos de pensión depende, en gran medida, de las emisiones y las tasas que oferte el Estado; en un contexto o situación eventual en que el Estado requiere de financiamiento, y recurre a prestarse de los Fondos de Pensiones, va a presionar para que suban las tasas, y por tanto la rentabilidad que reciben las inversiones de las AFP.

■ Fórmula de cálculo de pensión de vejez

En teoría, los modelos matemáticos actuariales han sido desarrollados para distribuir el capital acumulado en función de la esperanza de vida de los asegurados y sus derechohabientes. Cabe aclarar que no se trata de la esperanza de vida al nacer, sino al momento de jubilarse. Así, por ejemplo, la esperanza de vida de una persona de 58 años será diferente a la de una de 60 o 65 años.

En Bolivia, en concreto, según las Tablas de Mortalidad aplicadas en el régimen contributivo, quienes se jubilan a los 58 años tienen una esperanza de vida de 22 años, quienes lo hacen a los 60 o 65 años tienen una esperanza de vida de 21 y 17 años, respectivamente. Sin embargo, de acuerdo con la Resolución Administrativa 132/2003, el modelo matemático actuarial definido para Bolivia obliga a utilizar para el cálculo la edad límite de la Tabla de Mortalidad y no la esperanza de vida de cada cohorte generacional; esto es calcular un monto de pensión como si el promedio de vida de los asegurados bolivianos fuera de 110 años y 11 meses, que es la edad límite que consigna la Tabla de Mortalidad.

Como se comprenderá esta exageración de la longevidad ocasiona que el capital acumulado sea dividido por un periodo mayor, lo que ocasiona que el asegurado y sus derechohabientes recibirán una menor cantidad de Unidades de Vejez y, por ende, un menor monto de pensión. Esta es otra de las razones por la que el régimen contributivo otorga pensiones de vejez reducidas a sus asegurados.

Otro efecto de exagerar la longevidad es que el asegurado, dependiendo su estructura familiar, no recupera entre el 8% y 20% de su capital acumulado; lo que significa que existe una confiscación solapada de sus ahorros laborales.

■ Límites de la pensión solidaria de vejez

Las bajas tasas de rentabilidad que ha obtenido el Fondo de Ahorro Previsional desde finales de 2003, han ocasionado que los asegurados que ya están en edad de jubilación tengan un capital acumulado reducido, tanto que no les permite obtener una pensión acorde con los ingresos logrados en el último tramo de su vida laboral.

A fin de contrarrestar esta situación, a partir del año 2011 se instaura el régimen semicontributivo, también denominado solidario, que otorga una "fracción solidaria" que complementa al monto que el asegurado obtiene con su capital acumulado y su compensación de cotizaciones⁴, si corresponde. Cuando la complementación sucede, la denominación de la prestación recibida cambia de Pensión de Vejez a Pensión Solidaria de Vejez.

Para definir qué asegurados reciben una fracción solidaria y quiénes no, se ha establecido las series Límite Solidario Máximo y Límite Solidario Mínimo, que fijan un monto máximo y mínimo de Pensión Solidaria de Vejez para cada uno de los meses aportados por el asegurado, a partir de los 120 meses (10 años) hasta los 420 meses (35 años). Límites que se reajustan cada cinco años.

Los asegurados que con su capital acumulado y su compensación de cotizaciones obtienen un monto de pensión que se encuentra por encima del Límite Solidario Máximo no tienen derecho a recibir una fracción solidaria. En cambio, los asegurados que obtienen un monto de pensión que se encuentra por debajo del límite máximo o límite mínimo, sí reciben una fracción solidaria, pero condicionada al número de meses que hayan aportado y al "Monto Salarial Referencial"⁵ que hayan logrado.

D Si el Monto Salarial Referencial se encuentra por encima del Límite Solidario Máximo y el monto de pensión por debajo de cualquiera de los límites, los asegurados acceden a una fracción que les permita llegar al límite máximo.

D Si el Monto Salarial Referencial se encuentra por debajo del Límite Máximo y el monto de pensión por debajo de dicho monto, o incluso por debajo del límite mínimo, los asegurados reciben una fracción solidaria que completa su pensión hasta igualar el Monto Salarial Referencial.

D Si el Monto Salarial Referencial se encuentra por debajo del Límite Mínimo y el monto de pensión por debajo de dicho monto y el límite mínimo, los asegurados reciben una fracción solidaria que nivela su pensión al Límite Solidario Mínimo.

D En cualquiera de los casos, si el Monto Salarial Referencial es menor al monto de pensión, los asegurados no reciben una fracción solidaria.

El problema con esta forma de asignar y determinar la fracción solidaria está en que el Monto Salarial Referencial es el determinante principal de la fracción solidaria y es el que define si los asegurados recibirán un mayor monto de pensión solidaria a futuro o, por el contrario, el monto que reciben quedará congelado.

De acuerdo con la ley, los límites solidarios se actualizarán cada cinco años, lo que quiere decir que los que tienen un Monto Salarial Referencial muy por encima del Límite Solidario Máximo recibirán un aumento de su fracción solidaria; los que tengan un Monto Salarial Referencial que, en la actualidad, es coincidente con

4 El Certificado de Compensación de Cotizaciones es el derecho que tienen las personas que aportaron al antiguo Sistema de Reparto. Los que aportaron más de cinco años reciben un monto mensual que se suma a la fracción de saldo acumulado que le corresponde en la AFP; los que aportaron menos de cinco años reciben un pago global que se suma al capital acumulado que tienen en las AFP.

5 Se determina multiplicando el Referente Salarial del Asegurado, que es el promedio salarial entre los últimos 24 o 60 meses aportados por el mismo, por el Porcentaje Referencial que le corresponde en función de su densidad de aportes (meses aportados).

el Límite Solidario Máximo o está por debajo del mismo, no se beneficiarán con el aumento de los límites solidarios, porque la determinación del tamaño de la fracción solidaria depende del Monto Salarial Referencial.

Lo anterior implica, que quienes se encuentran en esta situación no recibirán aumentos futuros en su monto de pensión solidaria. Es decir, la fracción solidaria que hoy reciben los asegurados de ingresos bajos permite que los mismos accedan a montos de pensión solidaria equivalentes a 50% y 70% de su promedio salarial, pero, dichos ingresos irán perdiendo poder adquisitivo al no nivelarse a futuro.

Otro problema con el régimen solidario es que el mismo fue diseñado para completar los montos de pensión de los asegurados de ingresos bajos (menos de Bs 6.000), pero sucede que la persistente baja rentabilidad de los fondos está ocasionando que los asegurados de ingresos medios (> Bs 6.000 < Bs 15.000) ingresen también a dicho régimen; al igual que los asegurados de ingresos altos (> Bs 15.000) cuya densidad de aportes es superior a los 30 años. En estas condiciones, la sostenibilidad del Fondo Solidario, que en un inicio estaba prevista para 28 años, con seguridad se ha reducido.

■ Insuficiencia de la Renta Dignidad

La Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) es una pensión mensual vitalicia que se entrega a todos los bolivianos mayores de 60 años que residen en el país y no mantienen una relación laboral. En esta medida, es parte de una política de seguridad social que protege a todos los adultos mayores del país. Sin embargo, siendo necesaria y relevante, el talón de Aquiles de esta política pública se encuentra en que el monto mensual de la Renta Dignidad es insuficiente para proteger o coadyuvar a proteger a sus beneficiarios.

En efecto, en la actualidad, los ancianos que tienen una pensión de vejez reciben Bs 300 mensuales y los que no la tienen Bs 350, montos que no superan el mínimo de ingresos mensuales que una persona debiera obtener para no ser considerada en el segmento de pobreza extrema (Bs 401).

En este sentido, el monto de la Renta Dignidad debiera alcanzar al menos el monto necesario para superar la pobreza extrema o, mejor, al menos a 50% del salario mínimo. Es que los parámetros vigentes ahora, sirven para hacer figurar que en el país se protege al 100% de los ancianos, pero, en los hechos, los montos que reciben los mismos son insuficientes.

■ Vulnerabilidad del Fondo de Pensiones

Un asunto al que se ha prestado poca atención es que 90% del Fondo de Pensión está colocado en moneda boliviana, sin mantenimiento de valor, y solo 10% en Unidades de Fomento a la Vivienda, dólares o bolivianos con mantenimiento de valor.

Esta composición de la cartera del Fondo vuelve al mismo vulnerable ante una devaluación y ante la inflación que, aunque leves, en el mediano y largo plazo afecta el poder adquisitivo del dinero que administran los fondos.

El problema con esta vulnerabilidad es que, en caso de presentarse una devaluación o una inflación, o ambos, los efectos negativos no recaen en quienes administran el Fondo, sino que se refleja en la disminución del poder adquisitivo de los montos de pensión de los actuales jubilados, y también se reflejará en la pérdida del poder adquisitivo de las pensiones de los futuros jubilados.

Para subsanar esta situación, es urgente que se establezca: primero, una garantía de rentabilidad mínima, de tal manera que las AFP, a riesgo propio, aseguren que los aportes de los asegurados no pierdan valor en el tiempo y, además, reciban una rentabilidad suficiente para obtener una pensión adecuada; segundo, que los aportes sean administrados e invertidos, y las pensiones sean pagadas en bolivianos con mantenimiento de valor; es decir, convertir todo el funcionamiento del Fondo en UFV; tercero, autorizar a que las AFP puedan realizar inversiones en el exterior, esto con el fin de diversificar su cartera de inversiones y contrarrestar los periodos de baja rentabilidad en el país.

Con relación a la propuesta de que los asegurados puedan retirar recursos (o parte) del fondo de pensiones por la crisis del coronavirus (o por cualquier otra contingencia), esto significaría sacrificar parte de los ingresos de los futuros jubilados. Y, siendo que la mayor parte de los jubilados recibirá una prestación/ fracción solidaria, que depende del número de años aportados, retirar una parte del capital significa reducir años aportados, lo que implicaría una reducción significativa de su renta por jubilación. Finalmente, una medida de estas características es contraria a los objetivos de la seguridad social y significaría un retroceso de lo hasta ahora avanzado.

RESULTADOS DEL SISTEMA INTEGRAL DE PENSIONES EN BOLIVIA

Si se toma en cuenta que el objetivo principal de las políticas de seguridad social a largo plazo es el proteger y brindar una prestación al conjunto de adultos mayores del país, es evidente que el Sistema Integral de Pensiones lo está consiguiendo parcialmente.

Es cierto que la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) cubre a todos los adultos mayores del país⁶; sin embargo, la prestación que otorga es tan pequeña que no permite sustentar una calidad de vida mínima a quienes la reciben; a esto debe sumarse que esta prestación no está ligada a recibir la atención de salud, algo que debiera ser insoslayable en cuanto se trata de proteger a los adultos mayores.

Esto es grave si se toma en cuenta que, a septiembre de 2019, de cada 100 beneficiarios que recibían la Renta Dignidad, solo 16 tenían una pensión de vejez y, por ende, un seguro de salud. Los restantes 84 no tienen esta cobertura, lo que significa que generan sus ingresos y resuelven sus problemas de salud por sí solos, apoyados en sus familias, o son por completo dependientes de las mismas.

A diferencia de la Renta Universal de Vejez, el Régimen Contributivo y el Régimen Semicontributivo no cubren a toda la PEA; resultando que solo alrededor de 16% de los adultos mayores del país ha generado derechos y cumple los requisitos para acceder a una Pensión de Vejez y una Pensión Solidaria de Vejez; situación que entre otros elementos es un reflejo de la informalidad laboral.

Ahora, recibir una prestación de estos regímenes no implica que los montos que otorga sean suficientes o acordes con el nivel de ingresos que los asegurados lograron al final de su vida laboral. En efecto, los datos a septiembre de 2019 enseñan que quienes se jubilaron exclusivamente con su Compensación de Cotizaciones recibían un promedio de 1.190 bolivianos de pensión, quienes se jubilaron en la modalidad de Pensión Solidaria de Vejez recibían un promedio de 2.131 bolivianos, y quienes se jubilaron en la modalidad de Pensión de Vejez, es decir, sin el complemento de la fracción solidaria, recibían un monto promedio de pensión de 4.244 bolivianos. Dicho de otra forma, los que se jubilan solo con la Compensación de Cotizaciones reciben el equivalente a poco más de 50% de un salario mínimo, los que acceden a la Pensión Solidaria reciben, en promedio, un salario mínimo, y los que acceden a una Pensión de Vejez, en promedio, reciben solamente dos salarios mínimos.

No obstante, los regímenes contributivo y semicontributivo otorgan un seguro de salud completo a quienes se jubilan.

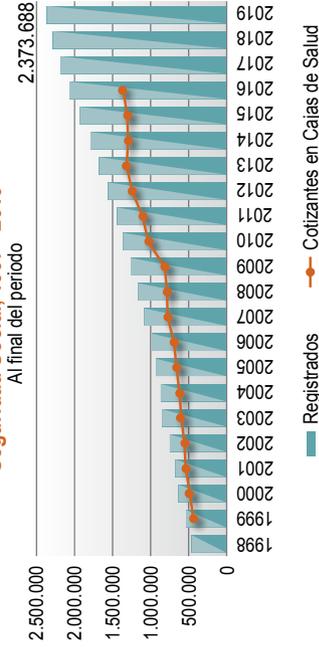
⁶ Las únicas personas que no reciben este beneficio son los que residen fuera de Bolivia y los que, viviendo en el país, mantienen una relación laboral formal; a estos últimos se les otorga el beneficio en cuanto cesa dicha relación.

El Sistema Integral de Pensiones en Bolivia

Tablero de control y vigilancia ciudadana

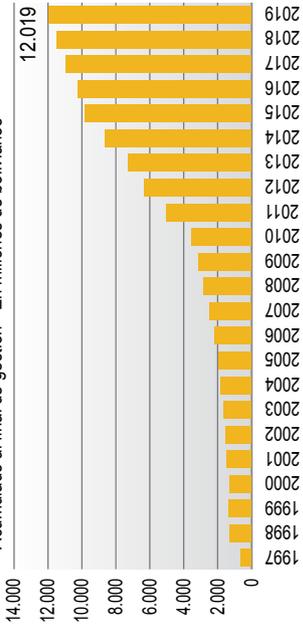
¿ QUIÉNES APORTAN?

Número de asegurados registrados y cotizantes activos a la Seguridad Social, 1997 - 2019



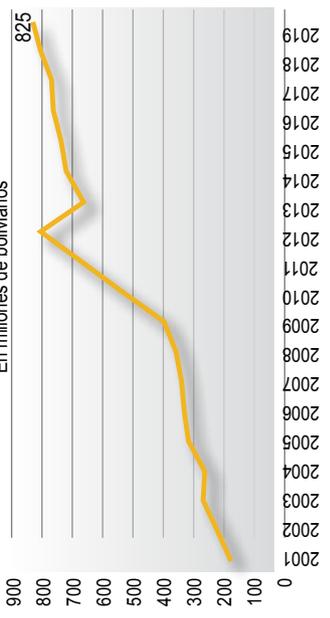
RECAUDACIONES

Recaudaciones anuales acumuladas en el Sistema Integral de Pensiones, 1997 - 2019



INCUMPLIMIENTO DE APORTES

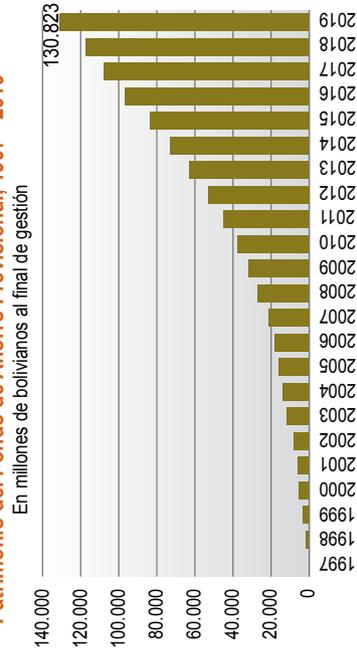
Mora de cobro en el SIP, 2002 - 2019



APORTES

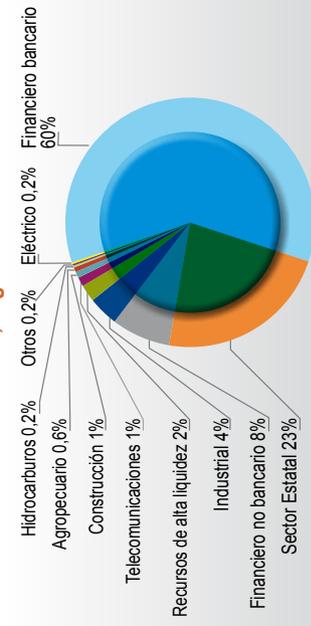
EL FONDO

Patrimonio del Fondo de Ahorro Previsional, 1997 - 2019



¿ EN QUÉ SE INVIERTE?

Inversiones del Fondo, según sector económico

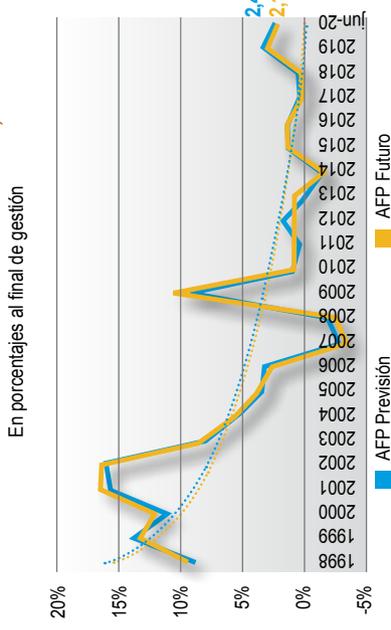


Financiero Bancario es toda la banca (incluye mutuales, cooperativas de ahorro y crédito, FFP).
Financiero No Bancario son las SAFI.
Estatal incluye: letras y bonos del TGN y BCB en el mercado interno, bonos soberanos (en el exterior).

ADMINISTRACIÓN DEL FONDO

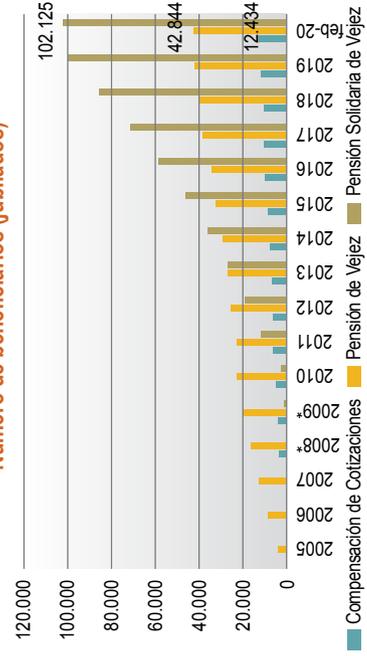
GANANCIA DE LAS INVERSIONES

Rentabilidad Anual del Fondo de Ahorro Previsional, 1998 - 2019

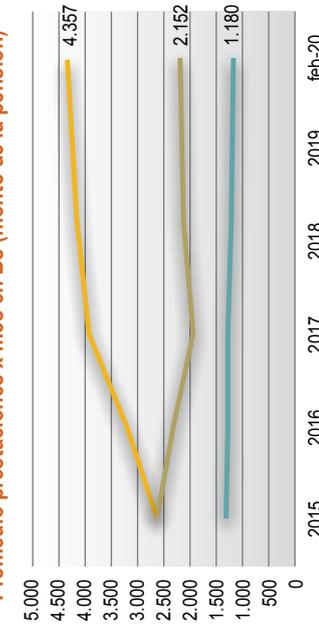


JUBILACIONES

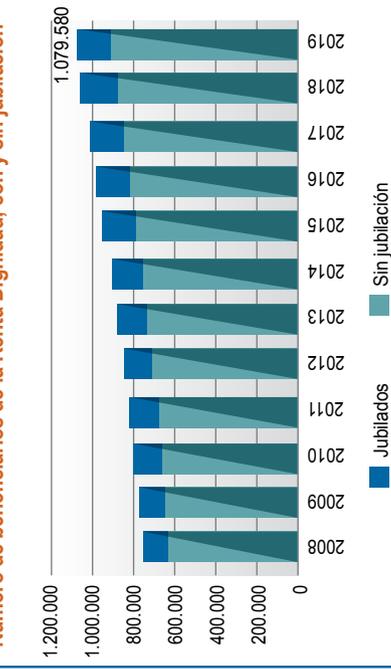
Número de beneficiarios (jubilados)



Promedio prestaciones x mes en Bs (monto de la pensión)



Número de beneficiarios de la Renta Dignidad, con y sin jubilación



PRESTACIONES

*Compensación de Cotizaciones son las jubilaciones que aportaron al anterior sistema.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros – APS y Viceministerio de Pensiones y Servicios Financieros del Ministerio de Economía.



@JubileoBolivia



Fundación Jubileo



+591 72025776

www.jubileobolivia.org.bo