

Reformar la Reforma de Pensiones: En Defensa de un Debate Técnico

"Un país que establece como norma de su vida económica social el que hay que llegar lo más pronto posible a no hacer nada, es un país condenado de antemano a morir". Eduardo Cruz

1. Acerca del Seminario

POPULI en su intento de promover políticas públicas orientadas a la realización de una sociedad libre y próspera organiza periódicamente conferencias, seminarios y grupos de debate. El objetivo final de dichos eventos es ofrecer a la opinión pública herramientas analíticas para su discusión técnica. En esta oportunidad se analizó los posibles cambios al sistema de pensiones, para lo cual se tuvo el agrado de contar con el apoyo de tres connotados profesionales, hablamos de: Ph. D. Luis Carlos Jemio. Ex – Ministro de Hacienda. Msc. Ramio Gamboa. Consultor de Sistema de Pensiones. Y, Maec René Nogales. Gerente de Inversiones y Capitalizada de BBVA Previsión AFP.

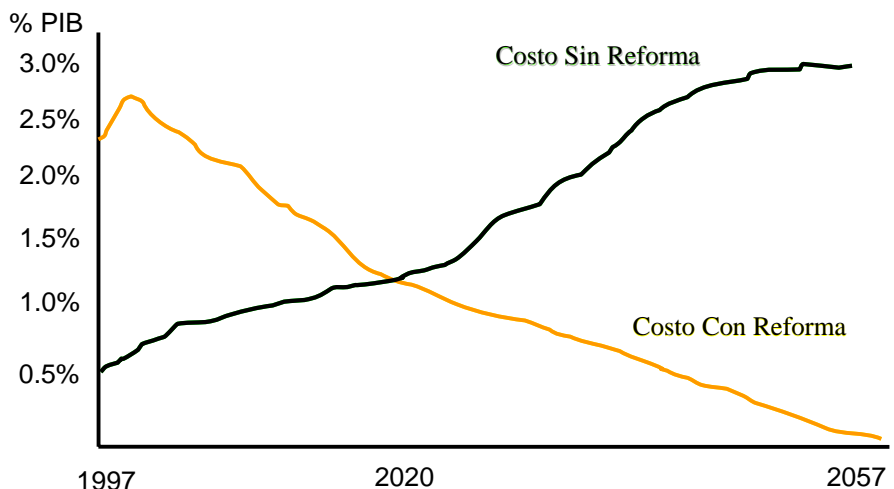
2. ¿Por qué se hizo la Reforma de Pensiones?¹

En 1996 se evidenció que el antiguo sistema de pensiones presentaba un conjunto de deficiencias que hacían insostenible su funcionamiento. Entre ellas se puede citar: 1. Existía un débil vínculo entre aportes laborales y beneficios de la jubilación. Los beneficiarios de la jubilación solamente requerían aportar durante 15 años, frente a un beneficio estimado

de 25 años que representaba el promedio de la esperanza de vida de las personas jubiladas. Es decir, los aportes de los trabajadores no alcanzaban para cubrir los beneficios que estos percibían, lo que demanda subsidios y erogaciones crecientes por parte del TGN.

2. No existían reservas, a pesar de que en la teoría del sistema de reparto, los aportes de los activos cubrirían las obligaciones de los pasivos y por lo tanto no se requerirían reservas. La realidad demostró lo contrario, especialmente por la transición demográfica, que exponía una población en edad de jubilarse creciente, por lo tanto, el sistema de reparto sí requería de una acumulación de reservas para la sostenibilidad del sistema.

Gráfico N° 1: Costo Fiscal del Sistema de Pensiones con y sin Reforma de Pensiones



Fuente.-

Políticas Públicas para la Libertad

3. Existía una baja cobertura. En 1997, solamente el 9% de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba afiliada al antiguo sistema de reparto. En la actualidad, gracias a la reforma de pensiones, más del 21% de la PEA se encuentra afiliada al sistema de pensiones.

4. Evasión y Fraude. El antiguo sistema de pensiones presentaba los incentivos para que los aportantes del sistema sub-declararan sus salarios en la mayor parte de su vida laboral, y sobre declaren los mismos en los últimos años previos de su jubilación.

5. A través de la creación de los inversionistas institucionales se pretendía fomentar la actividad en el mercado de valores.

6. La reforma de pensiones permitió un ahorro fiscal al erario nacional. El valor presente del costo estimado de mantener el sistema de pensiones ascendía a más de USD 3.390 millones, en cambio el valor presente de reformar el sistema de pensiones ascendía a más USD 2.360, esta diferencia representaba un importante ahorro para el erario nacional. (Ver gráfico N° 1).

Ventajas y Desventajas del Sistema de Capitalización Individual

- Entre las ventajas más interesantes que se puede encontrar en el Sistema de Capitalización Individual es que el mismo crea una estructura de incentivos que premia el esfuerzo individual y evita la discrecionalidad entre aportes y beneficios. Es decir, una persona sabe los beneficios que percibirá estarán en función a los aportes que realizó (Más aportes, más beneficios; menos aportes menos beneficios). Esto a su vez permite crear un elevado sentido de propiedad.
- Entre las desventajas que se puede citar en el Sistema de Capitalización Individual es que el fondo tiende a ser vulnerable ante impactos sobre la rentabilidad de

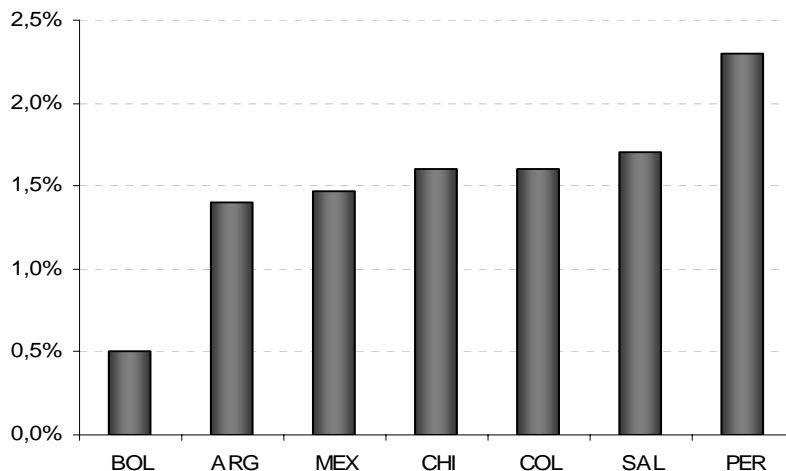
los aportes. Es decir, las variaciones de la rentabilidad afectan al fondo de pensiones. Es por este motivo que es importante que las Administradoras de Fondos de Pensiones tengan la suficiente experiencia para lograr los mejores resultados posibles, y también es por este motivo que es bastante peligroso que los fondos de los aportantes sean administrados por los gobiernos de turno ya que, en dicho caso se abre la posibilidad de un manejo discrecional que podría estar en función de la imaginación y el capricho de los gobernantes de turno, cuyos intereses políticos, según la teoría del "Public Choice", no siempre coinciden con las decisiones óptimas en materia económica.

- Otra de las desventajas del Sistema de Capitalización Individual es que existe la posibilidad de que la supervisión sobre las administradoras de los fondos sea deficiente. Este es un punto bastante válido y delicado, por lo tanto, debería ser constantemente evaluado por los gobernantes de turno para mejorar el sistema constantemente

3. Sistema de Capitalización Individual: El caso de Bolivia.²

La Ley de Pensiones N° 1732 estableció la adopción de un Sistema de Capitalización Individual, que promueve la generación de ahorro individual para la jubilación, a través del aporte del afiliado a una única cuenta privada

Gráfico N° 2: Comisiones cobradas por las AFP en diferentes países



Fuente.- Superintendencia de Pensiones

Políticas Públicas para la Libertad

que tiene rentabilidad y se capitaliza periódicamente, encomendando a algunas sociedades anónimas para que administren los Fondos de Pensiones. Para el efecto, en 1996 se lanzó una licitación pública internacional en la que fueron seleccionados dos Grupos Financieros Internacionales que cumplieran con exigentes requisitos y experiencia en la Administración de Portafolios. Los adjudicatarios fueron el Grupo BBVA que conformó BBVA Previsión AFP y el Grupo Argentaria que conformó AFP Futuro de Bolivia (posteriormente adquirida por el Grupo Zurich). Los primeros cinco años de vigencia del nuevo sistema, se dividieron obligatoriamente el mercado entre las dos administradoras: BBVA Previsión AFP y AFP Futuro de Bolivia. Y, como resultado de esta exclusividad, y el consecuente ahorro en gastos, se logró que las AFPs en Bolivia cobren las comisiones más bajas en Latinoamérica. (Ver gráfico N°1)

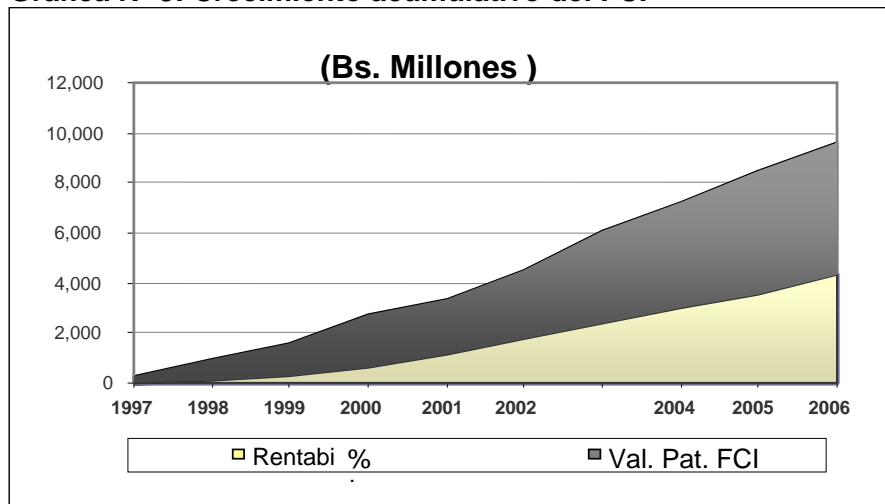
Resultados del nuevo sistema de pensiones

- El nuevo sistema de pensiones ha logrado incrementar el número de afiliados de 328.824 en el antiguo Sistema de Reparto (en el año 1997), a más de un millón de afiliados en el año 2007. En términos del porcentaje de la población económicamente activa, en el antiguo sistema solamente el 9% de la población económicamente activa (PEA) se encontraba afiliada, y para el año 2007, aproximadamente el 21% de la PEA se encuentra afiliada al Sistema de Pensiones.
- Por el lado de las recaudaciones, estas se incrementaron desde USD 78 millones en el año 1997 hasta USD 1.540 millones en el año 2007. De la misma forma, el valor total del Fondo de Pensiones creció desde USD 109 millones en el año 1997 hasta USD 2.437 millones en el año 2007. Este valor creció

debido al incremento en las contribuciones y la rentabilidad de las inversiones. Por ejemplo, en el gráfico N° 1 se puede observar, para el caso de BBVA AFP Previsión S.A., el 44% del valor del FCI es por la rentabilidad obtenida por la AFP. Vale decir de cada 100 Bs. del FCI, 44 Bs. corresponden a retornos generados por la gestión de inversiones.

- Otro de los puntos discutidos en la actual coyuntura, que también motiva al Poder Ejecutivo para buscar argumentos que justifiquen retornar al Sistema de Reparto, es la edad de jubilación de los aportantes. Según los críticos del Sistema de Capitalización Individual, la edad requerida para la jubilación se habría incrementado sustancialmente en comparación con el antiguo Sistema de Reparto. Sin embargo, al revisar los hechos y los lineamientos propios de

Gráfica N° 3: Crecimiento acumulativo del FCI



Cuadro N° 1: Personas jubiladas en el nuevo sistema de pensiones por rango de edades

Rango de Edad	% Mujeres	% Hombres	N° de Casos	% Total
hasta 55 años	67%	2%	2669	27%
56-60	20%	59%	5106	52%
61-65	6%	12%	1089	11%
66-70	5%	5%	487	5%
71-75	2%	3%	234	2%
Más de 75 años	1%	2%	144	1%

Fuente.- Datos obtenidos de la presentación del Lic. René Nogales

la Ley de Pensiones N° 1732, se puede constatar que la apreciación de estos críticos tiende a no ser robusta. Por ejemplo, como se puede observar en el cuadro N° 1, la mayor parte de las mujeres (67%) se jubiló en el nuevo sistema antes de cumplir los 55 años, y la mayor parte de los hombres (61%) se jubiló antes de cumplir los 60 años. Además, analizando la Ley de Pensiones se puede constatar que el pago de la jubilación es independiente de la edad, y que el sólo requisito de contar en su Cuenta Individual (más su compensación de cotizaciones por parte del Estado) un monto tal que le permita el financiamiento de una pensión igual o superior al (70%) de su salario base, el afiliado podrá jubilarse antes de cumplir los 65 años para el caso de los hombres y antes de cumplir los 60 años para el caso de la mujeres, tal como ha estado ocurriendo en la realidad.

4. Riesgos de revertir la reforma de pensiones³

Transición Demográfica. El envejecimiento natural de la población aumenta la proporción de personas ancianas a través del tiempo, esto junto a una menor tasa de natalidad, menor tasa de mortalidad y un aumento en la esperanza de vida de la población provoca que los aportes de los trabajadores activos no puedan cubrir las obligaciones con los jubilados. Como se puede apreciar en el Cuadro N° 2, en 1956 la tasa de natalidad era de 48,8 nacidos vivos por cada mil, en cambio, en el 2005 la tasa bajó a 27,7 nacidos vivos por cada mil, y se espera que para el 2020 la misma caiga aún más, cercana a los 20,6 nacidos vivos por cada mil. Es decir, cada vez nacen menos personas. Así mismo, la tasa de mortalidad disminuyó de 23 por cada mil en el año de 1956 a 7,5 por cada mil en el año 2005, y se espera que para el año 2020 caiga hasta los 6,5. Adicionalmente, la esperanza de vida al nacer se incrementó desde 40 años en 1956 hasta 63 años en el 2005, y se espera que para el 2020 la esperanza de vida llegue a los 68 años. Es decir, cada vez hay menores muertes y las personas tienden a vivir más tiempo. En breve, el conjunto de estos fenómenos provoca que la estructura de la

población tenga proporcionalmente menos activos que pasivos, entonces, la sostenibilidad de un sistema de reparto se hace cada vez más complicada.

Cuadro N° 2: Transición Demográfica

Fuente.- Exposición Luis Carlos Jemio

	1956	2005	2020
Edad de la población (mediana)	19	21	25
Tasa de natalidad (nacidos vivos por 1000)	48.8	27,7	20,6
Tasa de mortalidad (por 1000)	23	7,5	6,5
Esperanza de vida al nacer	40	63	68

Distorsiones en el mercado laboral. El bajo vínculo entre aportes y beneficios hace que las contribuciones sean percibidas como el pago de un impuesto. Esto induce a la evasión en el pago de pensiones y también induce a los trabajadores a moverse a la informalidad.

Costo de credibilidad. Existe un costo de inseguridad jurídica que afecta a la credibilidad de los compromisos que asume el Estado Boliviano, lo cual tiene un efecto perverso y expansivo en las demás ramas de la economía que cohibe la inversión nacional e internacional, lo cual compromete el crecimiento del mediano plazo.

5. Conclusiones

Se requiere que la administración de los fondos de pensiones pueda ser llevada a cabo de forma eficiente y transparente, lo cuál, junto a una adecuada regulación contribuya a lograr el objetivo principal del Sistema de Pensiones que consiste en dotar a la población de un sistema de seguro obligatorio de largo plazo que le ayude a obtener, una vez alcanzada la edad de jubilación, una renta de vejez que le permita vivir en forma digna.

¹ Análisis basado en la exposición de Lic. Ramiro Gamboa

² Análisis basado en la exposición del Lic. René Nogales

³ Análisis basado en la exposición del Ph.D. Luis Carlos Jemio