

Analizando la Reforma de Pensiones y el Tema de los Trabajadores Independientes

"No se puede gobernar bien si se parte de un diagnóstico errado. Los errores descritos y la terquedad para repetirlos no auguran un buen gobierno" Salvador Valdés

1. Trabajadores sin jubilación

En Bolivia, según el Instituto Nacional de Estadística existen cerca cuatro millones de personas ocupadas, de las cuales, solamente el 23% se encuentran afiliadas a una Administradora de Fondo de Pensiones (AFP). Es decir, puede ser que más de tres millones de trabajadores no puedan contar con una jubilación en el sistema formal de pensiones. Este problema social y económico representa un gran desafío para la promoción de políticas públicas de nuestro país. Bajo ese panorama es prudente preguntarse ¿Qué políticas debería promover el gobierno? ¿Qué políticas esta promoviendo? ¿Son efectivas?

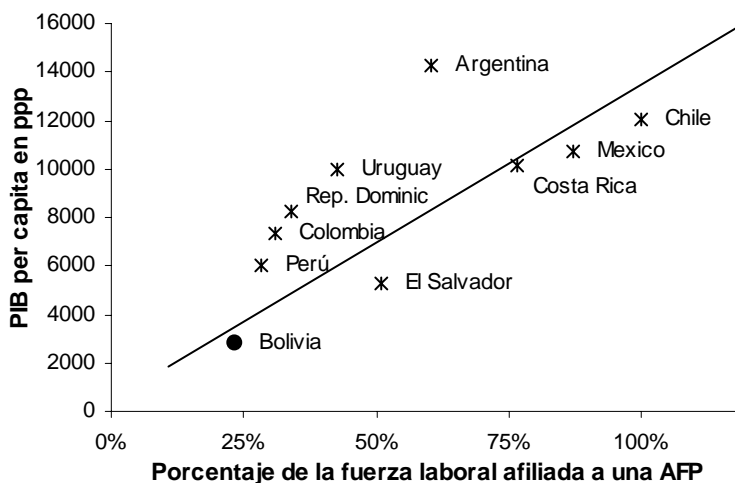
El principal instrumento para incrementar la cobertura de seguridad social de largo plazo es sin lugar a dudas el crecimiento económico y el consecuente, enriquecimiento de nuestra gente. Es decir, el eficiente funcionamiento de la economía constituye en el mejor programa de reivindicación social, en este caso, de una jubilación digna para todos los trabajadores en nuestro país.

Por ejemplo, en América Latina se puede observar que, países como Chile, México y Argentina que tienen relativamente elevados niveles de PIB *per capita* cercanos a los \$US11.000 expresados en poder de paridad de compra (PPP), también coincidentemente, muestran elevados niveles de cobertura del seguro social de largo plazo, que en promedio

alcanzan el 82% de su fuerza laboral. En cambio, Bolivia, que tiene un PIB *per capita* de \$US2.800 PPP, solamente el 23% de su fuerza laboral se encuentra afiliada a una AFP. Perú con un ingreso *per capita* de \$US6.039 PPP solamente el 32% de su fuerza laboral se encuentra cubierta por el seguro de largo plazo. Análogos resultados se pueden observar en el conjunto de países presentados en el gráfico N° 1, a medida que incrementa el ingreso de las personas en los países, coincidentemente, las posibilidades de que su fuerza laboral pueda contar con un seguro social de largo plazo también se incrementan.

En resumen, promover el crecimiento económico debería ser una de las principales preocupaciones de los gobiernos que quieren atender responsablemente las reivindicaciones

Gráfico N° 1: Ingreso vs. Afiliación a las AFP



Fuente.- Elaboración propia en base a datos de la Federación Internacional de AFP y Banco Mundial

Políticas Públicas para la Libertad

sociales, en este caso, jubilación para los más necesitados. Otro tipo de políticas públicas simplemente tienden a ser superfluas y no representan una solución seria y de largo plazo para este problema social y económico.

2. La propuesta del gobierno ¿Efectiva?

En el mes de enero de 2008, el gobierno a través del Decreto Supremo N° 29423 reglamentó la Ley N° 3785 de 23 de noviembre de 2007 y normó algunos aspectos del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo (SSOLP) como la política de la "Pensión Mínima" (PM). La PM es una prestación semicontributiva compuesta por los aportes de la Cuenta Individual, la Compensación de Cotizaciones cuando corresponda y, una fracción complementaria a cargo de la Cuenta Básica Previsional que en resumen consiste en un subsidio que el gobierno crea para los trabajadores afiliados a una AFP cuyo salario de jubilación sea menor al salario mínimo nacional vigente.

Concretamente, ¿En qué consiste la política del Gobierno? En palabras de las autoridades ejecutivas: "Con las modificaciones realizadas por el Gobierno a la Ley de Pensiones, los trabajadores independientes de bajos ingresos, al cumplir 60 años, podrán jubilarse con una renta equivalente al salario mínimo (Bs.567, a la fecha) tan sólo aportando de forma voluntaria Bs.80 mensuales durante 15 años"¹.

Analizando el posible impacto de esta política se pueden diferenciar al menos dos potenciales grupos de beneficiarios. El primero, se refiere a los trabajadores que actualmente están afiliados a una AFP y perciben un salario de jubilación menor al salario mínimo nacional. Según las estadísticas del gobierno, el número de trabajadores potencialmente beneficiarios ascendería a los doce mil, lo cual representa el 1% de los trabajadores afiliados y, el 0.3% de la fuerza laboral sin seguro social de largo plazo.

El segundo grupo potencialmente beneficiario puede ser constituido por aquellos trabajadores cuyo ingreso

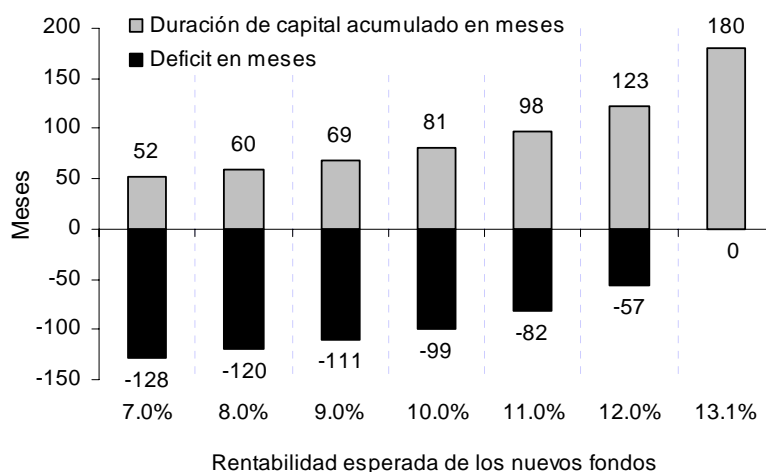
tendería a ser cercano al salario mínimo nacional y actualmente no se encontrarían afiliados a una AFP, pero, motivados por el subsidio estatal, podrían optar por la afiliación al sistema de pensiones. Según las estadísticas de la Encuesta de Hogares 2006 del INE, cerca de 120 mil trabajadores tendrían un ingreso laboral mensual entre Bs.525 y Bs.600². Por ejemplo, se podría asumir que este grupo de trabajadores podría decidir afiliarse al sistema de jubilación dado el incentivo fiscal. Este potencial grupo beneficiario representa el 4% de la fuerza laboral sin afiliación al sistema de pensiones.

Si la política del gobierno tendría como objetivo mejorar y mantener el salario de los grupos mencionados anteriormente, claramente, esta política tendería a ser insuficiente ya que el problema de la cobertura del seguro de largo plazo seguiría con un déficit de más del 70%.

¿Cuánto costarían estos subsidios?

Si un trabajador llega a aportar durante 15 años (180 cuotas) una cuota mensual de Bs.80 para recibir un salario de Bs. 567. El monto total acumulado durante esos 15 años podría ser insuficiente. Por ejemplo, si se asume que la tasa de rentabilidad del fondo de pensiones sería de 8%, el monto acumulado durante 15 años solamente podría cubrir 60 meses de jubilación (5 años). Por lo tanto, el gobierno tendría que subsidiar los restantes meses de

Gráfico N° 2: Número de meses financiados con el fondo acumulado en 15 años según tasa de rentabilidad



Fuente.- Elaboración propia

Políticas Públicas para la Libertad

jubilación. Por ejemplo, si se asume que la esperanza de vida del jubilado es de 75 años. El Estado tendría que subsidiar a través de la Cuenta Básica Previsional, 120 meses de jubilación. Otro ejemplo, si se asume que la tasa de rentabilidad de los fondos subiría a 10%, el monto total que habría acumulado el trabajador durante 15 años, cubriría 80 meses de jubilación y, el Estado tendría que subsidiar los restantes 100 meses. La propuesta del gobierno solamente sería autosostenible si la tasa de rentabilidad del fondo sería de 13.1% (Ver gráfico N° 2).

La magnitud de los subsidios requeridos estaría en función de la tasa de rentabilidad del fondo acumulado por las contribuciones y el número de trabajadores potencialmente beneficiarios. Por ejemplo, si asumimos que la tasa de rentabilidad del fondo es de 8% (como ha sido en los últimos años), el Estado tendría que subsidiar mensualmente cerca de Bs.91 adicionales a los Bs.80 aportados por el trabajador durante 15 años. A medida que se incrementa la rentabilidad del fondo, el posible subsidio tendería a disminuir. Ver cuadro N° 1.

Cuadro N° 1: Subsidio estimado que se demandaría por trabajador según rentabilidad

Rentabilidad de Fondos	Por trabajador (En bolivianos)
7.0%	118
8.0%	91
9.0%	67
10.0%	47
11.0%	30
13.1%	0

Fuente.- Elaboración Propia

Entonces, si se toma en cuenta la estimación del gobierno de 12.000 potenciales beneficiarios, el monto de subsidio anual sería cercano a USD2.2 millones y, dado que el gobierno ha creado un fondo de USD10 millones a través del CBP, en cinco años, el monto de subsidio dispuesto por el gobierno tendería a ser insuficiente y se requerirían nuevamente fondos para cubrir los subsidios para este grupo de beneficiados.

Finalmente, si se toman en cuenta los 120.000 trabajadores que tienen un ingreso cercano al salario mínimo nacional y se asume el

supuesto de que los mismos decidirían afiliarse al SSOLP, el subsidio anual requerido ascendería a USD22 millones.

En resumen, la política gubernamental tendría poco impacto en el incremento de la cobertura de los trabajadores no afiliados al sistema de pensiones ya que, por ejemplo, la suma de ambos grupos de potenciales beneficiarios solamente representa el 4.3% de la fuerza laboral sin seguro social de largo plazo.

Adicionalmente, la política gubernamental también tiene algunos problemas en la focalización de los recursos. Por ejemplo, si se toma en cuenta la condición de pobreza de nuestro país, los potenciales beneficiarios del subsidio gubernamental no serían los más pobres, sino aquellos que pertenecen al tercer quintil de pobreza cuyos ingresos duplican el ingreso promedio del quintil más pobre que percibe en promedio un ingreso laboral mensual de Bs.200. Por lo tanto, es difícil que los trabajadores más pobres puedan destinar más del 40% de su ingreso para realizar aportes para su jubilación, caso contrario se quedarían sin recursos para su manutención y las necesidades básicas de sobrevivencia.

3. Entonces, ¿Qué hacer?

El Profesor José Piñera de la Universidad Católica de Chile, en su libro *El Cascabel al Gato* sostenía que: “En pocas áreas es tan tentador para un partido o para un gobierno ofrecer beneficios privativos a grupos con poder de presión como en el sistema de pensiones”. Fácilmente, el sistema de pensiones puede convertirse en lo que el llamaba “El Reino de la Demagogia”, los beneficios previsionales futuros dan la posibilidad de transferir el costo a otras generaciones y otros gobiernos “¿Dónde estaba el problema para el demagogo, si a él toda la maniobra le salía gratis?” sostenía el experto.

Entonces, el primer punto que deberían tomar en cuenta los promotores de políticas públicas es la realización de un diagnóstico técnico, independiente, transparente y completo. Esto permitiría identificar las ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades de nuestro sistema.

Políticas Públicas para la Libertad

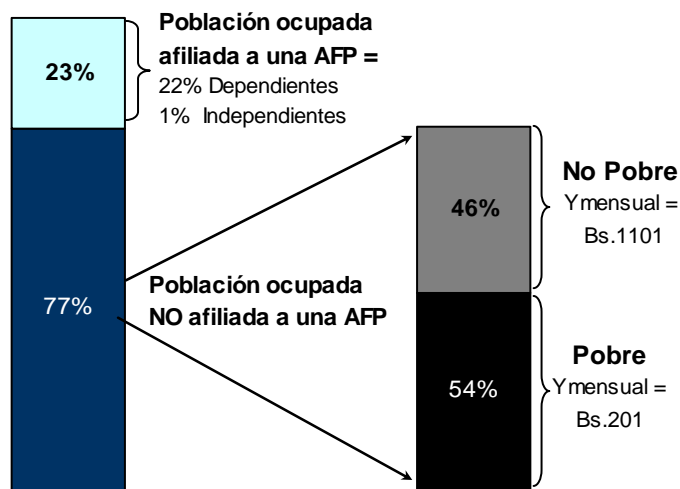
Por lo tanto, tal vez sea aconsejable esbozar primero algunas características de la fuerza laboral que no cuenta con un seguro social de largo plazo. Por ejemplo, según las estadísticas del INE en Bolivia existen alrededor de cuatro millones de trabajadores, y según las estadísticas de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros solamente un millón de trabajadores se encuentran afiliados al sistema de pensiones. Es decir, más del 75% de la fuerza laboral seguramente no recibirán ninguna jubilación.

Acerca de las características socio-económicas de los trabajadores sin seguro social de largo plazo, según las Encuestas de Hogares 2006 del INE, cerca del 54% pueden ser considerados como POBRES y el restante 46% puede ser considerado como población NO POBRE. El ingreso *per capita* de las familias pobres es cercano a doscientos bolivianos mensuales y, el ingreso *per capita* de las familias no pobres es cercano a mil cien bolivianos.

¿Por qué no se afilia a una AFP? El 51% de las familias no pobres no se afilian a una AFP porque dicen desconocer el funcionamiento de las mismas, el 29% sostiene que no les alcanza el dinero. En el caso de las familias pobres, los datos no son muy diferentes, es decir, el 60% dice desconocer el funcionamiento de las AFP y, el 31% no le alcanza el dinero. (Ver Cuadro N° 2). Estas estadísticas sugerirían que más del 50% de los trabajadores que no se afilian a una AFP requieren de mayor información acerca del funcionamiento del sistema. Entonces, tal vez algunas políticas públicas deberían tomar en cuenta este hecho y emprender una campaña para la difusión del sistema de pensiones. Esta política sería mucho menos costosa y, al parecer más efectiva, que la creación de fondos y subsidios para grupos definidos que como se observó anteriormente tampoco son los grupos más pobres y más necesitados.

Adicionalmente, cerca del 30% de los trabajadores que decidieron no afiliarse a una AFP, sostienen que el dinero de su salario no les permite realizar aportes para el SSOLP. Es decir, aproximadamente un millón de trabajadores sostienen percibir un salario que no les permite realizar aportes al sistema de pensiones. Para este grupo de trabajadores se podrían tener dos opciones de políticas. La primera de ellas podría ser la creación de subsidios estatales. Sin embargo, este tipo de políticas pueden ser riesgosas en el sentido de que serían muy costosas y de difícil sostenibilidad como la “Renta Dignidad”, se tendrían que crear mayores programas de subsidios para que la población pobre llegue a tener la “Pensión Mínima”. Por otro lado, la política de subsidios podría crear efectos perversos en los trabajadores, desincentivando la responsabilidad individual, por ejemplo, se podría incentivar la cultura de “para que voy a aportar, si el gobierno aportará por mí”.

Gráfico N° 3: Población ocupada según afiliación



Fuente.- Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2006

Cuadro N° 2: ¿Por qué no se afilia a una AFP?

Detalle	No pobre	Pobre
	Porcentaje	
Desconoce como funcionan las AFP	51	60
No le alcanza el dinero	29	31
No confía en las AFP	15	7
Otros motivos	5	2

Fuente.- Elaboración propia en base a la Encuesta de Hogares 2006

El segundo grupo de políticas que tienden a ser las más efectivas y reales en el largo plazo son aquellas que están relacionadas con el crecimiento económico y la creación de empleos en nuestro país. Este tipo de políticas se refieren a la atracción de inversiones para incrementar el número de empresas y la

Políticas Públicas para la Libertad

contratación de personal, y la reducción de las cargas fiscales y burocráticas para que las empresas informales tiendan a ser formales.

Políticas de: “El segundo mejor”

La focalización es un tema pendiente. Si se van a crear subsidios estatales, es necesario que los mismos sean focalizados y eficientes, es decir, mayores beneficios a los más necesitados y que los mismos no involucren riesgos para la sostenibilidad fiscal.

Transparentar y difundir la información e incrementar la competencia. Si se va a crear un nuevo fondo para este tipo de jubilación en base a un subsidio estatal, es recomendable delegar la administración a un ente libre de toda injerencia política y amplia experiencia en el manejo de fondos como las AFP. Paralelamente se podrían implementar mecanismos para incrementar la competencia entre las entidades privadas y concesionar a aquellas que ofrezcan, por ejemplo, la mayor tasa de rendimiento de fondos.

4. Conclusiones

Promover el eficiente funcionamiento de la economía constituye en el mejor programa de reivindicación social, en este caso, de una jubilación digna para todos los trabajadores en nuestro país. Las políticas opcionales como la creación de subsidios o privilegios para grupos determinados tienden a no ser las más eficientes, pero en caso de que se emprendan deberían seguir lineamientos en base a la focalización de los recursos, atendiendo a los más necesitados.

¹ La Razón, 13 de Febrero de 2008. Sección Economía. “Se facilitará el acceso a la jubilación” http://www.la-razon.com/versiones/20080213_006181/nota_248_547775.htm

² Se utiliza el supuesto de que los trabajadores que tienen un ingreso laboral mensual menor a Bs.525 difícilmente gastarían Bs.80 de su ingreso para realizar aportes a jubilación ya que su ingreso laboral no podría cubrir las necesidades básicas de sobrevivencia y, aquellos trabajadores que tienen un ingreso mayor al salario mínimo nacional de Bs.567 difícilmente aportarían un monto de dinero para recibir un salario menor que el que reciben en su vida laboral.