

El sistema de pensiones en Bolivia

La Reforma de Pensiones en Bolivia sustituyó el antiguo sistema de reparto simple ("pay as you go"), por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. El objetivo fundamental y prioritario de la Reforma fue el de mejorar el funcionamiento del seguro obligatorio de largo plazo en el país, de tal forma que los afiliados pudieran beneficiarse de un sistema que les proporcionara un seguro de vejez adecuado, permitiéndoles vivir en forma digna una vez alcanzada la edad de jubilación.

Con este propósito, la Reforma fue ejecutada dirigida a resolver los muchos problemas que presentaba el antiguo sistema de reparto simple, referidos a transición demográfica, baja relación de contribuyentes sobre beneficiarios, insuficientes años y montos de contribución, baja cobertura, un nivel de reservas insuficiente y altos costos de administración.

Como toda reforma que sustituye a un sistema de reparto simple por uno de capitalización individual, la Reforma en Bolivia implicó dos cambios conceptuales fundamentales en el funcionamiento del sistema de pensiones: i) fortaleció el vínculo entre las contribuciones y los beneficios y ii) hizo explícita la deuda implícita del sistema de reparto.

i) En el sistema de reparto, no existe un vínculo muy estrecho entre los aportes y los beneficios de jubilación, por lo que los aportes son percibidos por los afiliados como el pago de un impuesto. Los sistemas de reparto funcionan como sistemas de **beneficio definido**, en la que los beneficiarios perciben una renta de jubilación determinada, que no necesariamente está calculada en función de los aportes realizados por la persona. Esta característica impositiva introduce distorsiones al funcionamiento del mercado laboral, incentivando la informalidad y la evasión. Los sistemas de capitalización individual funcionan como sistemas de **contribución definida**, ya que los beneficios están calculados en función de los aportes y de la rentabilidad de los fondos individuales, por lo que los aportes son percibidos como un ahorro a largo plazo.

ii) En el sistema de reparto, las contribuciones son utilizadas para pagar las rentas de los jubilados, por lo que no existe una acumulación explícita de deuda por parte del sistema. Sin embargo, esto no significa que la deuda no se esté incrementando, sino que este incremento no está siendo registrado en forma explícita. Es decir, el sistema acumula una deuda implícita. En el sistema de capitalización individual existe una contabilidad precisa de los aportes y de la rentabilidad de las cuentas individuales, por lo que en todo momento se cuenta con un registro explícito de la deuda del sistema con cada uno de los afiliados.

Otro de los factores que fue determinante para realizar la Reforma en Bolivia fue el constatar que, de no ejecutarse la misma, el sistema de reparto era inviable desde el punto financiero, y que el déficit del sistema tendería a incrementarse en forma irreversible y creciente. De esta forma, la ejecución de la reforma representaría un ahorro fiscal en el largo plazo. Sin embargo, los costos reales de la reforma de pensiones fueron mucho mayores a lo que inicialmente se había programado, debido a una actitud permisiva en el proceso de supresión del sistema antiguo, la concesión de importantes aumentos en los beneficios ante presiones políticas y sociales.

Existen básicamente dos formas alternativas de financiar los mayores costos iniciales de la transición de un sistema al otro, y que ha sido utilizada en la mayoría de los países que han realizado una reforma previsional: i) la emisión de nueva deuda

pública, que sería una forma de hacer explícita la deuda implícita del sistema anterior; y ii) el ajuste fiscal, que representaría mayores impuestos o menor gasto público. En Bolivia, durante los diez años de reforma de pensiones, se ha utilizado una combinación de ambas. En un principio la tendencia fue utilizar un mayor nivel de endeudamiento, y en menor medida el ajuste fiscal. Sin embargo, en los últimos años, el incremento en los ingresos fiscales debido a las recaudaciones del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), permitieron cerrar la brecha fiscal, y de esta forma el costo de pensiones se pudo financiar mediante ajuste, por lo que no se recurrió a endeudamiento.

Existen propuestas para modificar el sistema de pensiones y retornar al sistema de reparto, por lo que los problemas intrínsecos de este sistema, que habían sido superados con el sistema de capitalización individual, volverían a presentarse, como la transición demográfica y la falta de reservas. El mayor riesgo lo constituye el hecho que el sistema de reparto acumula una deuda implícita a través del tiempo, y no se tiene una idea clara de la misma, hasta que ésta alcanza una magnitud considerable, y se hace muy difícil financiarla. Existen otros costos intangibles, pero no por ello dejan de tener un impacto negativo sobre el sistema de pensiones y sobre la economía en su conjunto, como el costo de reputación y credibilidad que conlleva todo cambio en las reglas del juego y en los compromisos que asumió el Estado boliviano.