

Sistemas de pensiones en Argentina y Bolivia

Reformas, contrarreformas y
perspectivas a futuro



Noviembre 2016

Juan Ignacio Balasini y Nicolás Todesca

Instituto de Trabajo y Economía | **Fundación Germán Abdala**

Motivación y objetivos del trabajo

América Latina ha vivido diferentes episodios de reformas y contrarreformas en sus sistemas de pensiones, enfrentando paradigmas antagónicos de intervención del Estado con ampliaciones y limitaciones de los derechos sociales.

Nos interesa conocer esta historia en Argentina y Bolivia, por ser los casos de cambios más profundos en la región. Nos preguntamos acerca de:

- ❑ ¿Cómo fue el desempeño de los sistemas previsionales luego de las reformas de los noventa?
- ❑ ¿Cuál fue la motivación de las modificaciones posteriores?
- ❑ ¿Cuáles son las diferencias y similitudes que en la actualidad tienen estas experiencias?
- ❑ ¿Cuál puede ser el futuro del sistema previsional argentino a la luz de las últimas modificaciones?
- ❑ ¿Es posible servirse de la experiencia boliviana para avanzar hacia un sistema sostenible en el tiempo y con mayores derechos para los adultos mayores?

Aspectos conceptuales

- Extensión de la cobertura
- Intensidad de la cobertura
- Sostenibilidad financiera



El trilema de los sistemas previsionales

Tipologías

Tipos de sistemas:

- Forma de financiación:** contributivo, no contributivo y multipilar
- Formas de administración:** pública, privada o mixta
- Formas de determinación de la pensión:** sistema de capitalización (individual o colectiva) y de reparto

Tipos de reformas: estructurales y paramétricas

La primera ola de reformas

- **1981 Chile:** sistema puro de capitalización individual
- **1993-1995 Perú, Colombia, Argentina, Uruguay y México:** sistemas mixtos, con administración pública-privada
- **1997-1998 Bolivia y El Salvador:** sistema privado de capitalización puro "a la chilena"

- Se redujo la cobertura activa** en casi todos los países de la región
- Evidente sobreestimación del rol que ocupaban los "**incentivos a contribuir al sistema**"
- Privatizaciones** llevaron a más puestos independientes o precarios
- Proceso de **liberalización comercial** implicó una tendencia al incremento del desempleo

La segunda ola de reformas

Los límites del sistema previsional contributivo en la región resultaron ser muy reducidos. Esto impulsa un proceso de contrarreformas, aunque con cambios que en general han sido menos radicales.

Surgen los programas no contributivos:

- ❑ **Brasil** (1991) y **Bolivia** (1996) como pioneros.
- ❑ En su mayoría focalizados, como una forma de extender la cobertura.
- ❑ **Argentina, Colombia, Ecuador** (2003), **Guatemala** (2005), **México** (2007) y **Chile** (2008), entre otros.

Algunos países han ido más allá al iniciar una reversión en la administración privada del sistema previsional. Es el caso de Bolivia y Argentina.

El sistema previsional argentino en los noventa

En el marco de una crisis de financiamiento en el sistema previsional, se implementó una reforma del sistema de jubilaciones y pensiones.

Reforma estructural sistema mixto con un componente público y uno privado

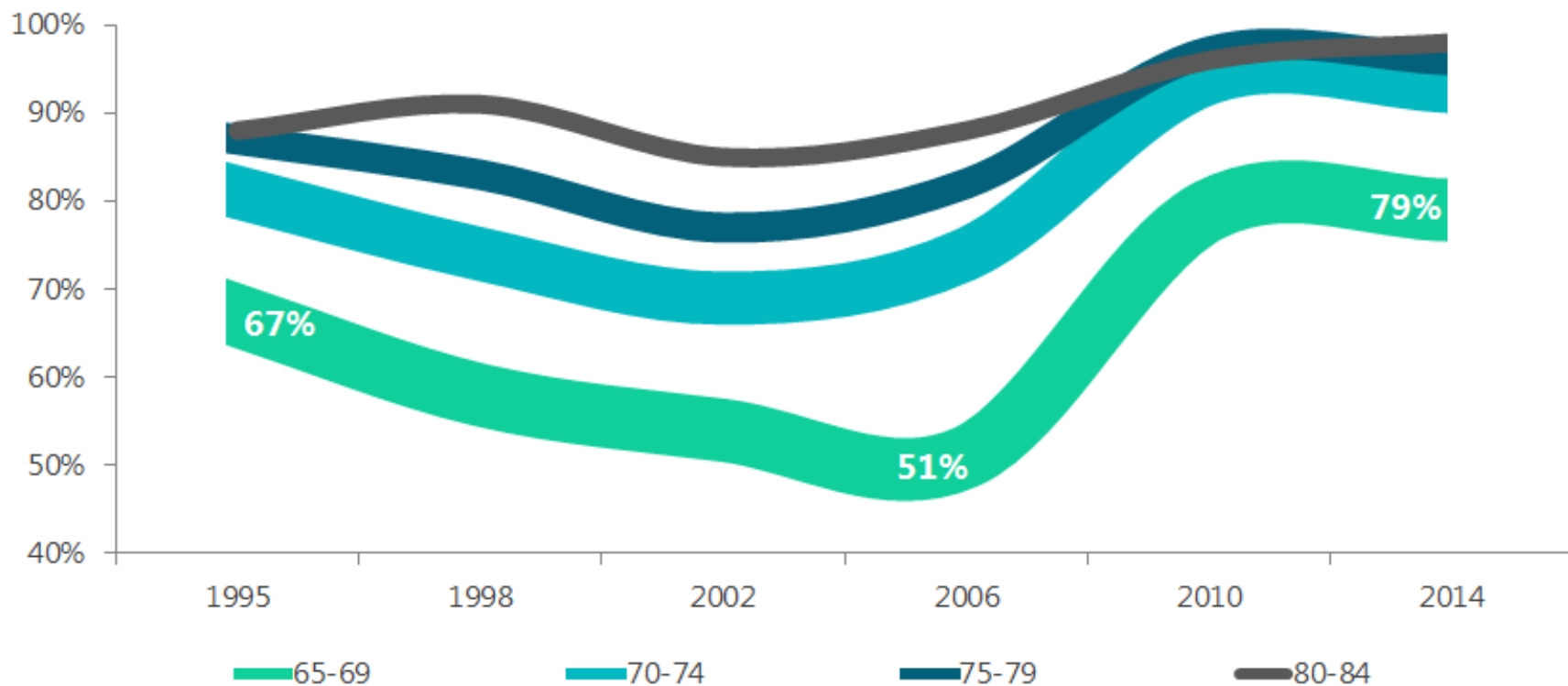
Reforma paramétrica aumentos en la edad de jubilación y en el requisito de aportes

	Antes de la reforma	Luego de la reforma
Edad de jubilación		
Hombres	60	65
Mujeres	55	60
Cantidad mínima de aportes (años)	20	30

Evolución de la cobertura pasiva

Indicadores de cobertura pasiva individual por grupos etarios

Grosor de línea indica cantidad de personas



Fuente: elaboración propia sobre la base de información del INDEC, ondas Octubre de EPH puntual y Cuarto Trimestre de EPH continua.

El sistema previsional boliviano en los noventa

El subsistema contributivo

A fines de la década del ochenta comienza a hablarse de la crisis del sistema de reparto y se realizan reformas, aunque sin modificar ni los aspectos estructurales ni paramétricos.

1997. Implementación de un sistema de seguridad social de capitalización individual en remplazo al tradicional sistema de reparto. **El nuevo sistema sustituye totalmente a su predecesor, siguiendo la línea de Chile (1981).**

Una década después de la reforma previsional se fueron consolidando algunos cuestionamientos:

- 1) Baja tasa de cobertura** en la población activa (19% de la PEA eran cotizantes pero solo el 11% eran cotizantes activos),
- 2) Elevados costos de la transición** que se ubicaron muy por encima de las estimaciones iniciales,
- 3) Baja rentabilidad de las inversiones** de las AFP,

El sistema previsional boliviano en los noventa

El subsistema no contributivo

El nuevo sistema de pensiones combinaba:

- ❑ **Fondo de Capitalización Individual** para el sistema contributivo,
- ❑ **Fondo Común de Capitalización** para el pilar no contributivo (Bonosol).

Las principales características del programa eran:

1. Beneficio para quienes al 31/12/1995 eran mayores de 21 años,
2. Se accede al beneficio al cumplir los 65 años,
3. No es heredable, por lo que se extingue con la muerte del beneficiario,
4. Se financia con los dividendos de las acciones capitalizadas a través del Fondo Común de Capitalización.

La lógica de financiamiento que tuvo el *Bonosol* reflejaban en muchos episodios descualces entre las necesidades del programa y las decisiones de reinversión de dividendos de las compañías.

El sistema previsional argentino en los años recientes

Entre 2004 y 2007. Modificaciones graduales enfocadas en mejorar el financiamiento al sistema de reparto y ampliar la cobertura, aunque preservando el sistema dual.

2005 **Jubilación anticipada y moratorias previsionales.** Se incorporaron al sistema cerca de 1,9 millones de jubilados y pensionados, con **un claro sesgo en favor de la reducción en la brecha de género.**

2007 Se crea el **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)** del régimen público de reparto, otorgando rasgos de un sistema de reparto con “capitalización colectiva”.

2008 **Movilidad jubilatoria** automática dos veces por año y creación del Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA). **Se eliminó el régimen de capitalización**, y el sistema previsional pasó a ser público, solidario e integral.

El sistema previsional boliviano en los años recientes

Fines de 2010 se promulga la Nueva Ley de Pensiones, basada en los principios de universalidad, sostenibilidad, solidaridad, equidad y eficacia.

Se emprende un proceso de traspaso hacia un sistema de gestión estatal, trasladando la administración de las AFP a la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo.

El nuevo sistema previsional contiene tres regímenes:

- ❑ **Contributivo**: jubilación financiada con el ahorro de los trabajadores bajo un sistema público de capitalización.
- ❑ **No contributivo**: nuevo programa desde 2008 en reemplazo del *Bonosol*.
- ❑ **Semi-contributivo**: complemento para jubilaciones bajas denominado "Pensión Solidaria".

A su vez, **se amplían derechos al reducir la edad jubilatoria** de 65 a 58 años, con la posibilidad de reducirla a 55 años para madres (a razón de 1 año por hijo nacido vivo) y reducciones a 56 años para mineros y 51 años para trabajos insalubres.

El sistema previsional boliviano en los años recientes

El subsistema no contributivo

Los cambios que trajo **Renta Dignidad** respecto del *Bonosol* son:

- ❑ **Ampliación de titulares de derechos a todos los mayores de 60 años**, cuando antes era solo para los mayores de 65 años que tenían 21 años o más antes de 1996;
- ❑ Posibilidad de percibir el **beneficio en pagos mensuales** en lugar de anuales;
- ❑ **Financiamiento parcial por recaudación del impuesto directo a los hidrocarburos**, a parte de los dividendos de compañías públicas capitalizadas.

Similitudes y diferencias en la reforma y contrarreforma

Pese a haberse producido cambios profundos en ambos casos, existen claras diferencias entre ellos. La reforma de los noventa fue más radical en Bolivia y la contrarreforma de los últimos años adquirió mayor intensidad en Argentina.

Reformas en los 90s

En **Bolivia** se produjo una **privatización total** del sistema hacia un esquema de capitalización individual. En **Argentina** la **privatización fue parcial**.

Contra reformas en los 2000s

Bolivia pasó a una **estatización en la administración** del sistema, **manteniendo la lógica de capitalización** individual pero ampliando los derechos. En **Argentina se eliminó por completo la capitalización individual**, pasando a un **sistema pleno de reparto** y ampliando tanto la cobertura como los montos de jubilaciones.

Similitudes y diferencias en la contrarreforma

	Argentina (2005-2015)		Bolivia (2010)	
	Sistema previo	Sistema reformado	Sistema previo	Sistema reformado
Modelo	Modelo mixto	Modelo sustitutivo	Modelo sustitutivo Privado	Modelo sustitutivo Estatal
Administración	Mixta	Pública	Privada	Pública
Contribuciones	Definida (privado) No Definida (público)	No Definida	Definida	Definida
Beneficio	No Definida (privado) Definida (público)	Definida	No Definida	No Definida, con máximos y mínimos
Régimen Financiero	Capitalización Individual y Reparto	Reparto	Capitalización Individual	Capitalización Individual con componente solidario

Las reformas de Bolivia para considerar

Algunas de las reformas aplicadas en Bolivia resultan interesantes de pensar para el caso argentino.

Ampliación de derechos para las mujeres al permitir sumar un año de aporte por cada hijo nacido vivo.

El **componente no contributivo (Renta Dignidad)**

- Necesidad de **evaluar su sostenibilidad financiera en Argentina**. En Bolivia hay dos fuentes de financiamiento (dividendos de empresas y recursos tributarios del sector hidrocarburífero).
- **Argentina solo cuenta con la rentabilidad del FGS**. Se debe destacar que los **grados de informalidad** que tiene el mercado de trabajo argentino son más reducidos que los que se observan en Bolivia.
- ¿Cómo evaluar una menor necesidad de un componente no contributivo, con fuentes de financiamiento relativamente más escasas?
¿Son similares las trayectorias demográficas?

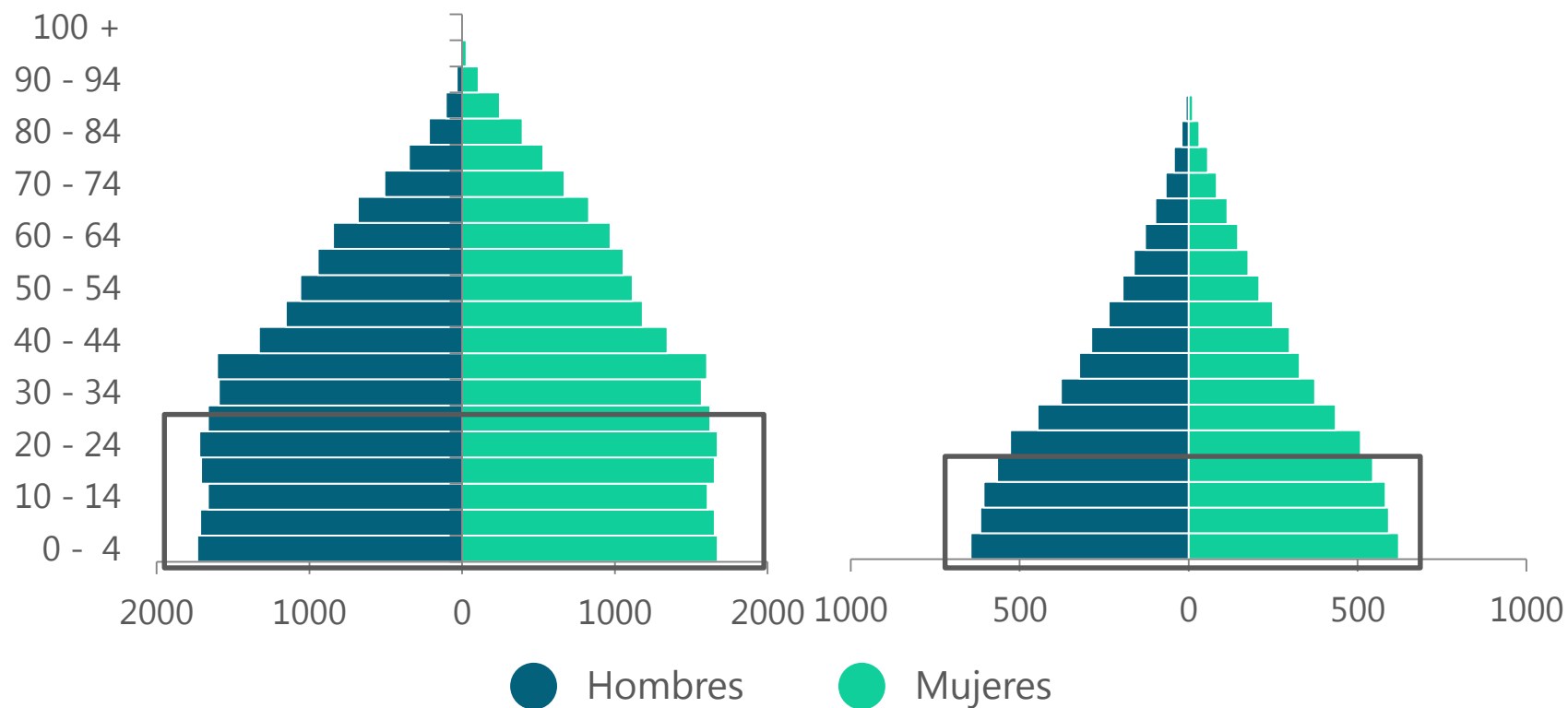
Algunos aspectos de las dinámicas demográficas

Argentina 2015

En miles de personas

Bolivia 2015

En miles de personas

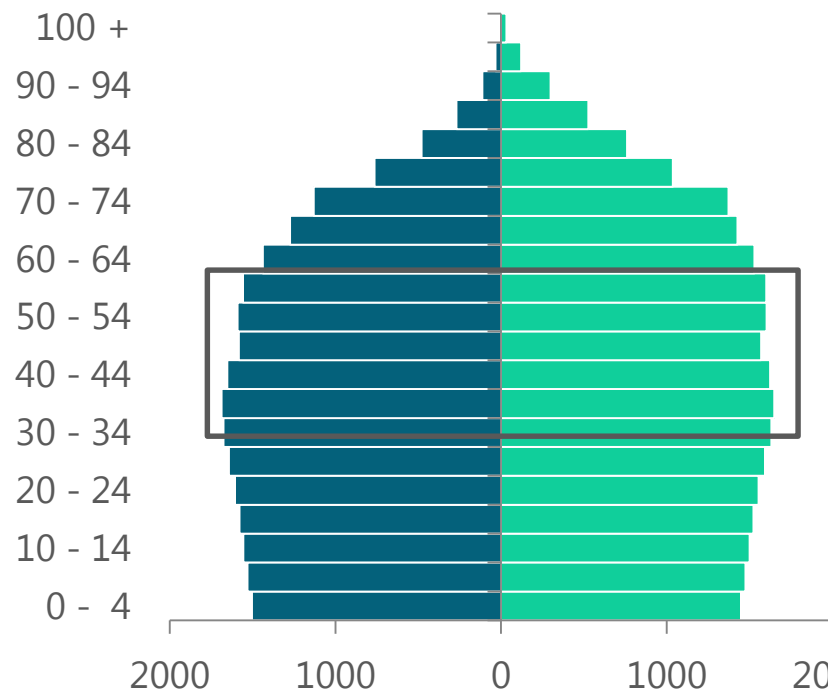


Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011

Algunos aspectos de las dinámicas demográficas

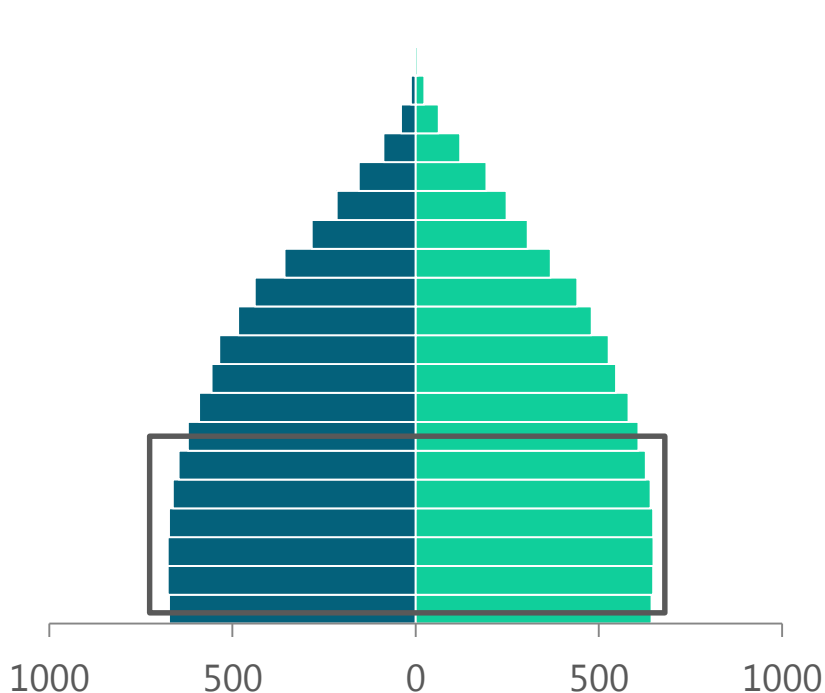
Argentina 2050

En miles de personas



Bolivia 2050

En miles de personas



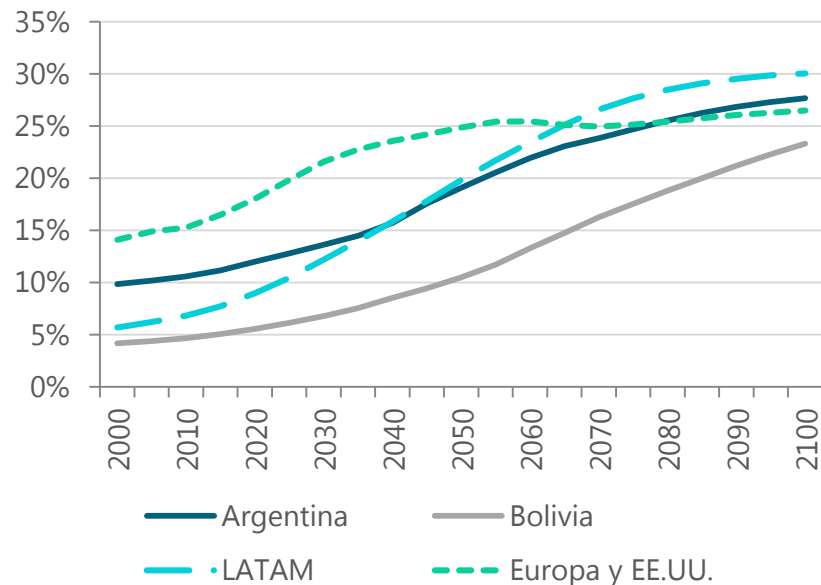
● Hombres ● Mujeres

Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011

Algunos aspectos sobre la sostenibilidad de los sistemas

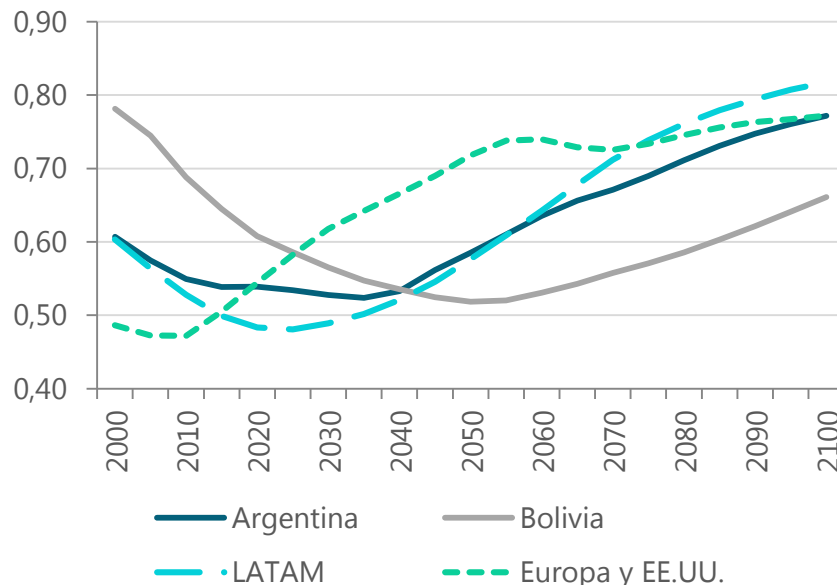
Tasas de envejecimiento

% de la población con edad >65 años



Tasas de dependencia

% de la población en edad pasiva / activa



Fuente: CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2011

En Argentina el "bono demográfico" parece agotarse hacia el 2035 ya que de ahí en adelante la tasa de dependencia comienza a crecer. En cambio, en Bolivia la dinámica de la tasa de dependencia recién se revierte hacia el 2055

La sostenibilidad de los pilares no contributivos

Para intentar comparar la sostenibilidad de los pilares no contributivo realizamos algunos ejercicios prospectivos proyectando el costo fiscal hacia el 2050.

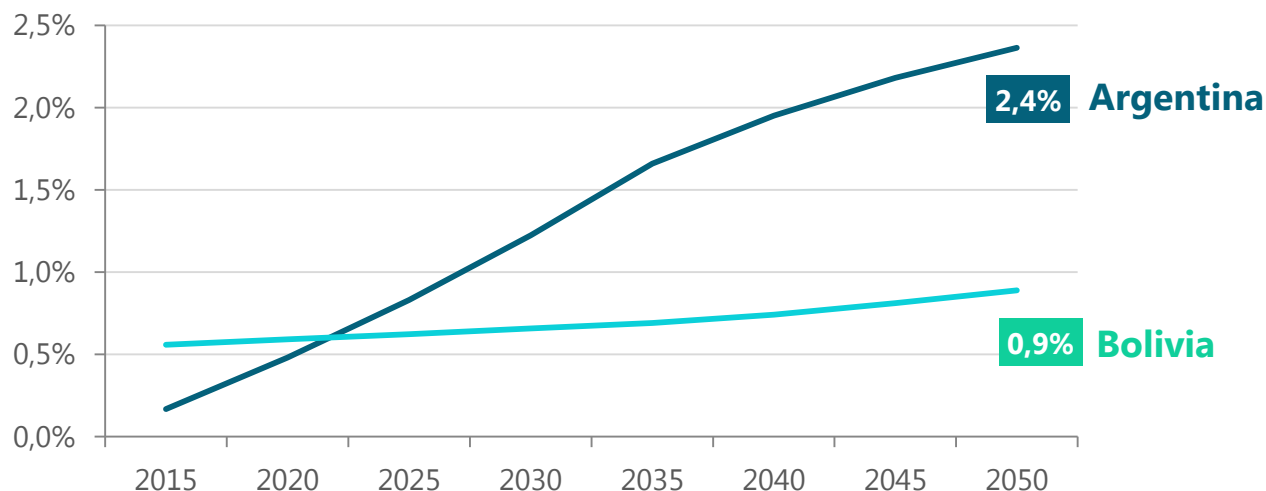
	Argentina	Bolivia
Pensión mensual en USD	USD 333	USD 36
En % de PIB per cápita	32%	14%
Pensión mensual en moneda local	\$5.000	Bs. 250

Determinación de valores para pensiones no contributivas universales en Argentina y Bolivia, 2016

COSTO FISCAL DEL SISTEMA NO CONTRIBUTIVO

En % del PIB

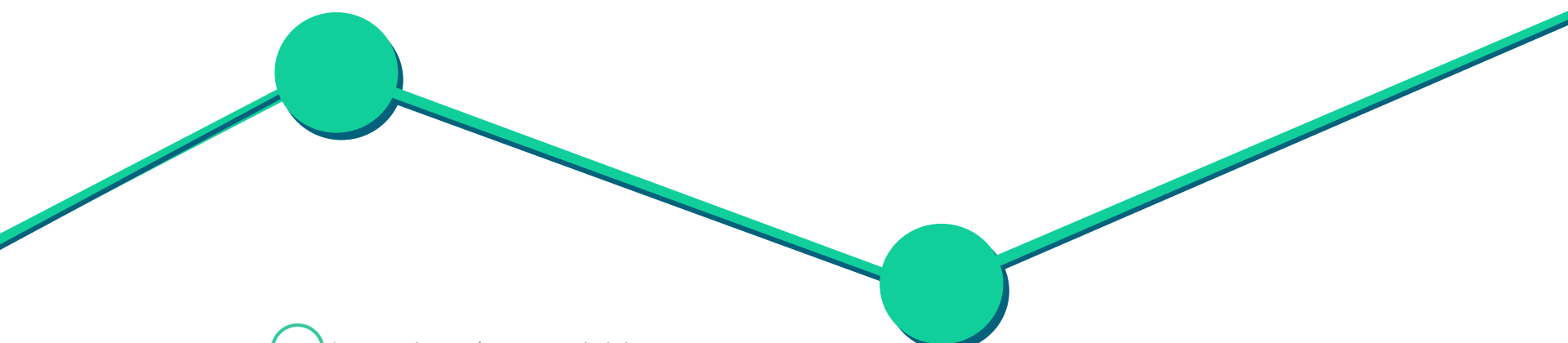
Nota: En base al modelo simulador de Observatorio de Seguridad Social de América Latina y el Caribe




Se supone un crecimiento del PIB per cápita de 1,5% para 2015-2050, mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y una cobertura pasiva del sistema contributivo que pasa del 97% al 75% en Argentina y del 20% al 30% en Bolivia.


Reflexiones finales

- ❑ Los sistemas de pensiones se constituyeron como uno de los espacios donde los **cambios de paradigmas del rol del Estado** se expresaron con mayor claridad.
- ❑ Los casos de **Argentina y Bolivia sobresalen por la intensidad** que adquirieron.
- ❑ El **surgimiento de nuevos gobiernos luego de la década del 90, expresión de los intereses de las mayorías populares**, impulsó una nueva ola de reformas.
- ❑ Surgen **diversos elementos del sistema boliviano** que pueden considerarse para el caso argentino con el fin de consolidar la ampliación de derechos para los adultos mayores.
- ❑ Sin embargo es necesario evaluarlos en función a **tres dimensiones**: 1) transición demográfica, 2) grado de informalidad y 3) presencia y magnitud de recursos exógenos al sistema de pensiones.



 itegaweb.org | germanabdala.com.ar

 itegaok

 consultas@itegaweb.org

 @itegaok



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala