

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 3

Sistemas de pensiones en Argentina y Bolivia

Reformas,
contrarreformas y
perspectivas a futuro

Juan Ignacio Balasini y Nicolás Todesca

Noviembre 2016



Instituto de Trabajo y Economía
Fundación Germán Abdala

Resumen

Durante las últimas décadas América Latina ha vivido diferentes episodios de reformas y contrarreformas en sus sistemas de pensiones. Estos cambios fueron acompañando paradigmas antagónicos de intervención del Estado, concepciones que han marcado la agenda pública y se han traducido en ampliaciones o limitaciones de los derechos sociales.

Este documento traza el recorrido por esta historia en Argentina y Bolivia. En particular, se propone responder 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 y cuáles son las diferencias y similitudes que en la actualidad tienen estas experiencias. También, nos interesa pensar cuál puede ser el futuro del sistema previsional argentino a la luz de las últimas modificaciones, y si es posible servirse de la experiencia boliviana para avanzar hacia un sistema sostenible en el tiempo y con mayores derechos para los adultos mayores.

Código de clasificación JEL: C53, I38, J11, J14, J18, J26

Palabras claves: sistemas de pensiones, seguridad social, sostenibilidad, proyecciones.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente coincide con las del Instituto de Trabajo y Economía de la Fundación Germán Abdala.

1. Introducción

Durante las últimas décadas América Latina vivió reformas y contrarreformas en sus sistemas previsionales. Estos cambios fueron acompañando los diferentes paradigmas acerca de la intervención del Estado en la región, concepciones que han marcado la agenda pública y se tradujeron en ampliaciones y limitaciones de los derechos sociales.

El primer episodio de reformas se ubica a mediados de la década de los noventa, mientras que el segundo se viene desarrollando durante los últimos años. En el primer caso proliferaron políticas en general orientadas a instaurar regímenes privados de administración de los fondos de pensiones, a lo que se le sumaron en algunos casos reformas paramétricas que condujeron a una limitación en los derechos previsionales. Es así que en esta etapa, inaugurada tempranamente por Chile en 1981 y seguida una década más tarde por México, Costa Rica, Colombia, Perú, Bolivia, Argentina y Uruguay, entre otros, se adoptan regímenes de capitalización individual. Estos nuevos sistemas estuvieron en general a cargo de fondos de pensión privados, que han sido sustitutos, mixtos o paralelos en función de su convivencia o no con un pilar administrado por el Estado.

Luego de esta primera etapa, varios países han avanzado al comienzo del nuevo siglo hacia reformas más o menos estructurales en los sistemas previsionales, en general amparados en los pobres y muchas veces controversiales resultados de la reforma previa. En el caso de Chile, Perú y Uruguay se mantuvo el pilar privado de capitalización pero incorporando diferentes alternativas de programas no contributivos bajo lógicas focalizadas. En cambio, en Argentina y Bolivia se aplicaron modificaciones más profundas, que adquieren características estructurales debido a la paulatina eliminación de la administración privada del sistema de pensiones y los avances en términos de cobertura.

Este documento traza el recorrido por esta historia de reformas y contrarreformas. En particular, se propone responder a una serie de preguntas

acerca de los cambios que han vivido los sistemas argentino y boliviano, por ser los de reformas más profundas en los últimos años. ¿Cómo fue el desempeño de los sistemas previsionales luego de la primera reforma? ¿Cuál fue la motivación de las modificaciones recientes? ¿Cuáles son las diferencias y similitudes que en la actualidad tienen estas dos experiencias? Son algunas de las preguntas que buscamos responder. Pero también, nos interesa pensar cuál puede ser el futuro del sistema previsional argentino, y si puede servirse de la experiencia boliviana para avanzar hacia un sistema sostenible en el tiempo y con mayores derechos para los adultos mayores.

El documento se encuentra estructurado de la siguiente manera. A esta introducción le sigue una descripción de los aspectos conceptuales inherentes a un sistema previsional. Luego, una tercera sección plantea las reformas y contrarreformas en los sistemas previsionales de América Latina. En este apartado se realiza una descripción en general y, en particular, el estudio de los casos de Argentina y Bolivia, evaluando sus principales resultados, similitudes y diferencias. La cuarta sección se propone discutir el futuro del sistema previsional argentino, intentando buscar en la experiencia boliviana elementos susceptibles de replicar con el objetivo de consolidar la ampliación de derechos que se han logrado entre 2003 y 2015. A su vez, en este apartado se realizan algunos ejercicios prospectivos para evaluar hasta qué punto son comparables los sistemas argentino y boliviano. Por último, una quinta sección ofrece las reflexiones finales del trabajo.

2. Aspectos conceptuales

a. La intervención social del Estado y los objetivos de los sistemas previsionales

Existen diferentes enfoques que justifican la intervención del Estado en materia previsional. El planteo más difundido de la "Economía del Sector Público" encuentra sus argumentos a favor de la intervención debido a la existencia de "fallas de mercado", que imposibilitan una asignación eficiente de los recursos

(Stiglitz 1999)¹. En cambio, una perspectiva alternativa define a la intervención del Estado como *“la utilización del poder estatal para modificar la reproducción de la fuerza de trabajo y para mantener a la población no trabajadora en las sociedades capitalistas”* (Gough 1982:111).

En este segundo enfoque el desarrollo de sistemas de seguridad social se asocia a una tendencia general hacia el predominio del trabajo asalariado. Esto se explica debido a que, en esta relación social de producción, el trabajador no tiene un respaldo para afrontar situaciones de contingencia (por ejemplo, el deterioro de la capacidad laboral que trae la vejez) ya que no cuenta con un capital de resguardo.²

Siguiendo a Gough, también se plantea que el Estado debe cumplir una segunda función de *acumulación*, asegurando las condiciones que propicien la acumulación de capital. Estas funciones a cargo del Estado determinan su esencia bipolar al entrar en contradicción³, fenómeno que tiene origen en el propio carácter contradictorio del modo de producción capitalista. Mientras que la acumulación de capital depende esencialmente del nivel de las ganancias susceptibles de ser reinvertidas, el estándar de vida de la población depende de su acceso al consumo de valores de uso tales como alimentos, vestimenta, salud, educación y vivienda (Balasini y Cappa, 2013).

¹ Se hace referencia al sistema de previsión como un bien preferente, asociado a un comportamiento “paternalista” del Estado. Las fallas de mercado que justifican la creación de un sistema previsional de carácter obligatorio por parte del Estado son la selección adversa y el riesgo moral.

² Esping Andersen expresa una noción similar utilizando el concepto de mercantilización: “Al transformarse los mercados en universales y hegemónicos, es cuando el bienestar de los individuos viene a depender enteramente del circuito monetario. El despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral, significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización” (Esping Andersen, 1993).

³ Gough construye su planteo sobre la base de O’Connor (1973), quien originalmente plantea las funciones de legitimación y acumulación.

Esta perspectiva teórica permite dar cuenta de la política previsional como política *social* pero también como política *económica*. La fijación del monto de los haberes, la distribución de su financiamiento entre contribuciones de empresas, trabajadores y rentas generales del Estado, la distribución de las prestaciones entre los beneficiarios, son factores que están determinados por objetivos asociados a la *acumulación* y no sólo a la *reproducción*.

Mientras que la visión teórica de "La Economía del Sector Público" tiende a priorizar una visión del Estado como representante del "bien común", el segundo enfoque proporciona una base teórica adecuada para establecer las conexiones entre la política previsional y la política económica.

b. Tipología de sistemas

Sin duda hay diversas dimensiones para caracterizar un sistema previsional. Como punto de partida comenzaremos por mencionar que existen dos grandes modelos que suponen la configuración de formas alternativas en que la sociedad asigna los recursos para cubrir el riesgo asociado a la vejez: los sistemas de capitalización y los de reparto. En el primero de ellos cada individuo acumula sus aportes en un fondo individual o colectivo para financiar su futura jubilación. En cambio, en un sistema de reparto, los fondos para pagar los beneficios en un determinado período surgen de los aportes cobrados a la población económicamente activa de ese mismo período.

Una segunda clasificación se relaciona con la forma de financiación, definiendo a los sistemas como contributivos o no contributivos. En los sistemas contributivos, también llamados "*bismarckianos*", las prestaciones son financiadas con aportes de los futuros beneficiarios (trabajadores activos) y los empleadores, y usualmente el derecho a percibir los beneficios se genera a partir de haber realizado el aporte previo durante una determinada cantidad de años. En los sistemas no contributivos o "*beveridgianos*", las prestaciones son financiadas con

recursos provenientes de rentas generales y el derecho a recibir la prestación no se relaciona con un aporte previo, sino que suele definirse un nivel de prestación mínimo para toda la población.

Una tercera clasificación refiere a la relación entre los aportes efectuados durante la etapa activa y la fórmula para calcular los beneficios jubilatorios. Con este criterio se especifican los sistemas de "*contribución definida*" y de "*beneficio definido*". En los primeros el valor de las prestaciones se determina únicamente por la suma de aportes acumulada durante la etapa activa. En cambio, en los segundos el valor de las prestaciones se determina a partir de la duración de la condición de aportante y el salario del beneficiario durante la etapa activa. En general, se suele encontrar una correspondencia entre esta clasificación y la de sistemas de capitalización o reparto. Mientras que los sistemas de capitalización son de "*contribución definida*", los de reparto suelen ser de "*beneficio definido*" pues el nivel del haber jubilatorio no necesariamente se modifica si se incrementa la alícuota de aportes y contribuciones.⁴

A pesar de estas consideraciones acerca de los modelos "puros", el desempeño concreto del sistema depende en gran medida de las especificidades reglamentarias que establecen los parámetros del sistema. Más allá del tipo de régimen previsional o de quién se encarga de administrarlo y proveer los beneficios a la población pasiva, existen algunos elementos que son propios a cualquier sistema y deben tenerse en consideración al analizar su desempeño. En esta línea, la *extensión* e *intensidad* de la cobertura, así como la *sostenibilidad*

⁴ Sin embargo, esta correspondencia no siempre se cumple. En los denominados sistemas de "cuentas nocionales" puede convivir un sistema de reparto en un esquema similar al de "contribuciones definidas". El régimen de cuentas nocionales (adoptado en Italia, Noruega, Suecia y Brasil, entre otros países) intenta replicar la lógica de un esquema de contribuciones definidas, pero dentro de un sistema de reparto. Una cuenta nocional es una cuenta virtual donde se acumulan los aportes individuales y los rendimientos ficticios de dichos aportes, que se calculan de acuerdo con un parámetro nocional (por ejemplo el PIB, salarios medios, ingresos por aportes, tasa de interés *ad hoc*, etc). Las prestaciones se derivan del fondo nocional acumulado y la esperanza de vida de la cohorte.

financiera del sistema son los aspectos comúnmente tratados para caracterizar y evaluar a un sistema previsional.

La *extensión de la cobertura* refiere a la cantidad de beneficios otorgados en relación con la población de referencia considerada elegible para la prestación. A su vez, esta cobertura puede medirse sobre la población económicamente activa (PEA) o sobre el total de ocupados o asalariados, donde el trabajador obtiene el derecho al beneficio (*cobertura activa*), o bien sobre la población en edad de retiro (*cobertura pasiva*).

La *intensidad de la cobertura* se vincula con el nivel monetario de los beneficios. Estas dimensiones definen al sistema como un instrumento esencial para reducir la incidencia de la pobreza sobre los mayores y deben ser evaluadas de manera conjunta pues puede ocurrir que el sistema cuente con una elevada intensidad pero logre cubrir a una baja proporción de la población adulta pasiva. Para la medición de la intensidad de la cobertura suele utilizarse, además de las prestaciones en términos reales (poder de compra en relación a una canasta de consumo), la tasa de reemplazo del salario (cociente entre el monto de la prestación previsional y el salario percibido durante la etapa activa).

c. Tipología de reformas

En la literatura es posible identificar dos tipos de reformas: estructurales y paramétricas. Siguiendo a Picado y Durán (2009), una reforma estructural es aquella que implica una transformación en el rol que juega el régimen público en el sistema de pensiones. Dentro de estas reformas puede ocurrir que el sistema público sea sustituido por completo por un sistema privado (modelo sustitutivo), o se introduce la competencia de un componente privado (modelo paralelo), o bien se suma un componente privado como un pilar adicional pero no en situación de competencia (modelo mixto).

Por otro lado, las reformas no estructurales o paramétricas se ocupan de modificaciones en el diseño del sistema. Este tipo de reformas en general se ocupan de introducir cambios en parámetros tales como la cantidad de años de aportes para acceder al beneficio (densidad de aportes), o la edad mínima de jubilación, o bien las alícuotas de contribuciones patronales y aportes personales de los trabajadores.

De acuerdo con Mesa Lago (2005), un modo de caracterizar las reformas previsionales consiste en describir si producen cambios en las siguientes cinco dimensiones:

- Tipo de sistema: privado, público o mixto
- Tipo de cotización: definida o no
- Tipo de prestación: definida o no
- Régimen de financiamiento: capitalización individual o sistema de reparto
- Administración: pública o privada

De esta manera, a partir del cruce entre reformas estructurales y paramétricas junto a estas cinco dimensiones es posible caracterizar la profundidad de los cambios de una reforma previsional.

3. Reformas previsionales en América Latina

En la década del noventa se produjeron importantes reformas en los Estados latinoamericanos, orientadas a instalar, desarrollar y consolidar una visión de libre mercado en las diversas instancias de intervención pública.

Es en este contexto que comienzan a realizarse reformas en los sistemas previsionales con el objetivo de remover los sistemas tradicionales de reparto y orientarse hacia sistemas privados de capitalización. El pionero fue Chile, que en el marco de un gobierno de facto avanzó en 1981 de forma drástica hacia un sistema privado, el cual mantiene sin mayores cambios en la actualidad. Los

siguientes países en seguir el caso chileno fueron Perú y Colombia en 1993, aunque manteniendo el sistema de reparto de forma paralela. En 1994 Argentina avanzó en una reforma similar a la de Perú y Colombia, mientras que Uruguay, México y Costa Rica se sumaron al año siguiente.

En todos estos casos la reforma fue parcial en el sentido de que se generó una convivencia en mayor o menor grado entre un sistema público y uno privado, aunque en algunos de ellos se avanzó hacia un sistema de capitalización pleno pero con diferentes tipos de administración pública y privada. Finalmente, se destacan los casos de Bolivia (1997) y El Salvador (1998), no solo por ser los últimos en reformar el sistema, sino también por ser los que más se asemejaron a la experiencia chilena al desarrollar un sistema de capitalización individual "puro" sin participación pública.

En estudios recientes se han resaltado los pobres resultados que lograron estas reformas. De acuerdo con Bertranou *et al* (2009) y Rofman y Oliveri (2012), en promedio la cobertura activa se redujo en casi todos los países de la región entre comienzos y finales de la década del noventa. La explicación sobre este fenómeno debe encontrarse, en parte, en la evidente sobreestimación del rol que ocupaban los "incentivos a contribuir al sistema" y el círculo virtuoso que esto generaría en el contexto de un sistema de capitalización individual. Sin embargo, a este error de diagnóstico debe sumarse las diferentes crisis que la región enfrentó a lo largo de la década, junto con las privatizaciones que condujeron al intercambio de puestos formales por puestos independientes o con diversos grados de precariedad, y al proceso de liberalización comercial que implicó una tendencia al incremento en el desempleo.

Hacia comienzos de los 2000 algunos de los países de la región comenzaron a implementar programas no contributivos, en su mayoría focalizados, orientados a los adultos mayores como una forma de extender la cobertura de pensiones más allá de lo que el sistema contributivo permitía. Los límites del sistema

previsional *bismarckiano* en los países de la región son en general reducidos, y marca las serias dificultades que las reformas de la década del noventa han tenido para resolver esta situación estructural.

En los últimos años comenzó un proceso de contrarreformas, aunque con cambios que en general han sido menos radicales (Bertranou *et al*, 2009). Junto con el surgimiento de componentes no contributivos⁵, algunos países han ido más allá al iniciar una reversión en la administración privada del sistema previsional. En lo que sigue analizaremos en detalle el derrotero que han seguido los dos países que experimentaron cambios más profundos a lo largo de estos últimos años: Bolivia y Argentina.

3.a. Las reformas de fines del siglo XX: los casos de Argentina y Bolivia

i. La reforma del sistema previsional argentino de 1994

Hacia fines de la década del ochenta, el sistema previsional argentino se encontraba en una situación precaria. La reforma previsional de 1980, que había eliminado las contribuciones patronales como mecanismo de financiamiento, condujo a un fuerte déficit del sistema y a la imposibilidad de cumplir con el pago de jubilaciones y pensiones, lo que derivó en un aumento de la litigiosidad.

En 1983, el gobierno democrático de Raúl Alfonsín procuró reestablecer el equilibrio del sistema incrementando las fuentes de financiamiento. Se reincorporaron las contribuciones patronales y se destinaron los recursos de las Cajas de Asignaciones Familiares al sistema previsional. Hacia 1988 se modificó el régimen de impuestos internos y se establecieron tributos sobre la venta de

⁵ Los complementos no contributivos en los sistemas previsionales latinoamericanos ya se veían en la década de los noventa, aunque solo limitado a Brasil (1991), Guyana (1993) y Bolivia (1996). En 2003 comienza a desarrollarse iniciativas similares en Argentina, Belice, Colombia y Ecuador, a los que más tarde se sumaron Guatemala (2005), México (2007), Chile (2008), El Salvador (2009) y Panamá (2009), entre otros (OECD, 2014).

combustibles, gas en red y servicio telefónico con asignación específica al sistema de seguridad social (Feletti y Lozano, 1996).

A pesar del incremento en el financiamiento al sistema, el déficit no se revirtió, afectado en parte por un crecimiento económico débil, la mayor evasión impositiva y crecimiento de la informalidad laboral. La relación entre activos y pasivos había disminuido sensiblemente, pasando de 2,5 activos por pasivo en 1980, a 1,6 en 1991 (Urbiztondo, 1994). Esta situación, en conjunto con los episodios hiperinflacionarios experimentados entre 1989 y 1991 impactó negativamente en los haberes jubilatorios y las condiciones de vida de la clase pasiva. Entre 1983 y 1987 los haberes jubilatorios medios se redujeron 36% en términos reales, y un 21% adicional entre 1987 y 1989 (Arza, 2009).

En este marco de crisis previsional, la Argentina implementó una reforma del sistema de jubilaciones y pensiones. Es así que se llega a la Ley N° 24.241 de 1994 que da origen al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). La reforma creó un sistema mixto con un componente público y uno privado, y donde existía la posibilidad de elegir por única vez la participación en alguno de los dos. Asimismo se establecieron modificaciones paramétricas al sistema de jubilaciones, con el objetivo de mejorar la sostenibilidad en el largo plazo. En primer lugar, la edad jubilatoria se elevó en cinco años, alcanzando 60 para las mujeres y 65 para los hombres, lo que permitió elevar la tasa de sostenimiento.

Además, se modificaron los requisitos para ser beneficiario de cualquiera de los dos regímenes: los años de contribución fueron elevados a un mínimo de 30 (previo a la reforma eran 20 años para mujeres y 25 años para hombres). Finalmente, para el régimen de reparto, se modificó el cómputo del salario que determina el haber jubilatorio, pasando a tomar como referencia el promedio del salario de los últimos diez años antes del retiro, en lugar del promedio de los mejores tres salarios en los últimos diez años.

En el régimen de reparto, el financiamiento provenía de los aportes de los afiliados, las contribuciones empresariales y con determinados impuestos de las rentas generales del Tesoro. El sistema de capitalización se encontraba manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFJP), en su gran mayoría privadas, las cuales recibían de manera automática a aquellos trabajadores que al ingresar al mercado de trabajo formal no manifestaban preferencia alguna sobre el sistema a adherirse. De esta forma, el porcentaje de afiliados al sistema de capitalización del SIJP pasó del 52% en 1994 a un 84% en 2004.

El aporte del trabajador al sistema se estableció de acuerdo a la ley previsional en un 11% del salario bruto, independientemente del régimen en el cual tribute. Para aquellos que se encontraban en el régimen de capitalización, las AFJP cobraban además una comisión por el manejo de los fondos jubilatorios, que osciló entre el 1% y el 2,5% del salario de los trabajadores. A dicho valor sumaba el costo del seguro colectivo de invalidez y fallecimiento, un adicional entre 0,5% y 2,0% del salario.

El nuevo sistema de capitalización, inspirado en el sistema chileno suponía una serie de ventajas. En primer lugar permitiría disminuir el déficit público crónico, en tanto se limitaría la capacidad del Estado de utilizar discrecionalmente los aportes previsionales (CIFRA, 2009). Por su parte, la posibilidad de que cada trabajador conociera en detalle y pueda monitorear la evolución de sus fondos jubilatorios, generaría incentivos para un mayor cumplimiento con sus aportes e incluso motivaría la realización de aportes voluntarios. Finalmente, la competencia entre las AFJP y la mayor profundidad que adquiriría el mercado financiero producto de las inversiones de las administradoras en el mercado de capitales, impactarían positivamente en el crecimiento económico y en última instancia en el nivel de las jubilaciones.

Luego de la crisis de 2001, la viabilidad del sistema de capitalización comenzó a ser puesta en duda. En efecto, los resultados del régimen distaban de los

objetivos propuestos. Entre 1994 y 2002, la desocupación pasó de 10,7% de la PEA a más del 20%, mientras que el empleo informal se disparó y alcanzó el 49% del total de los asalariados hacia 2003. En este marco, la cobertura del sistema se redujo significativamente, pasando de 60% al momento de la creación del SIJP a 47% en 2008. La cantidad de aportantes por cada afiliado bajó significativamente, pasando de más de 60% en 1994, a menos del 30% en 2001.⁶

Por otro lado, el impacto favorable esperado de la creación del régimen de capitalización sobre el mercado de capitales fue muy discutido. La participación de títulos o acciones privadas en la cartera de las administradoras fue reducida, volcándose la mayor parte a títulos de la deuda pública. Hacia 2001 cerca del 78% de la cartera de las AFJP se encontraba invertida en dichos instrumentos, lo que ocasionó cuantiosas pérdidas en los fondos jubilatorios luego del default de la deuda pública en 2001 (UADE, 2007). Esta situación implicó numerosas fusiones o adquisiciones de las administradoras de fondos, derivando en un proceso permanente de concentración y menor competencia. Al momento de la creación del SIJP, las AFJP totalizaban 26 instituciones, número que se redujo a solo 10 en los años previos a su eliminación.

Tampoco se observó un beneficio fiscal para el Estado. El volátil rendimiento de los fondos administrados por las AFJP, sumado al bajo ratio entre beneficiarios y aportantes, implicó que en la práctica el Estado tenga que financiar las jubilaciones y pensiones básicas del sistema de capitalización, sin los recursos de aportes previsionales. Dicha situación se prolongó en el tiempo y hacia 2008 el 77% de los beneficios del régimen de capitalización eran afrontados por el Estado Nacional (Considerandos Ley N° 26.425 Poder Ejecutivo Nacional).

⁶ Para evitar que este declive afecte la rentabilidad de las AFJP, el Poder Ejecutivo permitió a las administradoras cobrarse parte de las comisiones del saldo de cuenta de capitalización, en el caso de que el afiliado no realice aportes por un periodo determinado (Cetrángolo, 2004).

Por último, los aportes voluntarios apenas totalizaron el 0,3% del total realizado y el porcentaje de nuevas afiliaciones al régimen de capitalización obedecieron en su gran mayoría a la incorporación automática de trabajadores que no manifestaron opción (CIFRA, 2009). En definitiva, hacia comienzos de la primera década del 2000, el sistema previsional argentino se encontraba en una situación de menor cobertura y muy lejos de resolver sus problemas estructurales.

ii. La reforma del sistema previsional boliviano de 1997

El sistema de pensiones de Bolivia data de mediados de la década del cincuenta y al igual que en el resto de la región se inició como un sistema de reparto basado en el concepto de solidaridad de los trabajadores. Se mantuvo hasta 1996 y definía una edad mínima de 55 años para hombres y 50 para mujeres, estableciendo que eran necesarios 15 años de aportes para acceder al beneficio jubilatorio.

Como en Argentina, ya hacia fines de la década del ochenta comienza a hablarse de la crisis del sistema de reparto y se realizan algunas reformas, aunque sin modificar ni los aspectos estructurales ni paramétricos. En particular, Bolivia contaba con un sistema contributivo basado en Cajas de Seguros Sectoriales, al cual se añadían Fondos Complementarios a los que los asegurados podían afiliarse voluntariamente.

Desde principios de la década del noventa Bolivia comenzó a implementar un conjunto de reformas estructurales. El sistema de pensiones fue una de las áreas más afectadas por esta ola reformista que también avanzó con la descentralización del Estado y la privatización de empresas estatales.

Al repasar los principales ejes de estas reformas debemos resaltar la implementación de un sistema de seguridad social de capitalización individual en 1997, que vino a reemplazar al tradicional sistema de reparto. Como ya había sido implementado en Chile a comienzos de la década del ochenta, y parcialmente en

Argentina unos años antes, los trabajadores bolivianos comenzaban a dirigir sus aportes hacia cuentas individuales que serían administradas por instituciones financieras privadas. A diferencia de otras experiencias de la región, en el caso boliviano el nuevo sistema sustituye totalmente a su predecesor, siguiendo la línea de Chile (1981), a la cual luego se sumarían México (1997) y El Salvador (1998).

Para comprender cuáles fueron las principales razones de esta reforma debemos comenzar por señalar que, ya desde las décadas del sesenta y setenta, el sistema de reparto comenzó a experimentar algunas dificultades. Siguiendo a Picado y Durán (2009), es en esta etapa que comienzan a proliferar Fondos Complementarios de Pensiones (FCP) por parte de diversos sectores de actividad (maestros, mineros, militares, policías, entre otros⁷). Estos fondos tenían por objetivo mejorar la tasa de reemplazo de la jubilación básica, por lo que comenzaron a generar cambios normativos específicos que desarticulaban el sistema de reparto, a la vez que condujeron a una compleja estructura administrativa con elevados costos, dificultando su sostenibilidad financiera.

Por otro lado, en el sistema de reparto vigente hasta 1996 si bien la edad de retiro era de 50 y 55 años para mujeres y hombres respectivamente, se incluía la posibilidad de una jubilación anticipada aunque penalizando con un 8% del haber por cada año hasta un máximo de 5 años. A esto hay que añadir un requisito laxo en cuanto a densidad de aportes, que era de solo 180 cotizaciones (15 años).

En resumen, los argumentos que llevaron a la privatización del sistema previsional tuvieron que ver con la difícil sostenibilidad financiera y una administración ineficiente que ocasionaba elevados costos. Como señala Escobar y Nina (2004) la baja cobertura activa del sistema (inferior al 12% de la PEA), la desregulación del mercado laboral, la pérdida en los términos de intercambio del sector minero,

⁷ Al momento de realizar la reforma en 1997 se podían identificar 38 Fondos Complementarios de Pensiones.

la alta evasión en contribuciones a la seguridad social y el inicio de las privatizaciones de empresas públicas⁸ fueron factores fundamentales en el deterioro financiero del sistema de reparto.

Es así que en 1997 se emprende una reforma estructural que reemplaza por completo el sistema de reparto y los FCP, para pasar a un único sistema de capitalización individual denominado Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo (SSO). A la protección económica para la jubilación, este nuevo sistema suma el aseguramiento de riesgos de invalidez y muerte, así como los gastos funerarios, aunque financiados mediante primas.

El SSO permitía que los trabajadores se jubilen antes de los 65 años en la medida que tengan recursos acumulados en sus cuentas tal que generen una renta mensual equivalente a, al menos, el 70% del promedio de sus salarios registrados. En caso de que un afiliado supere esa edad y no logre acumular un capital que le permita una renta igual o superior al 70% del salario mínimo nacional, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)⁹ le otorgaban una jubilación equivalente al 70% de su salario de referencia hasta que los fondos de su cuenta individual se agoten.

Bajo este nuevo sistema, las contribuciones de los trabajadores son retenidas por el empleador para ser depositadas en cuentas individuales manejadas por las AFP. La retención sobre los salarios era de 12,5%, destinándose 10% a la cuenta de

⁸ En el caso de las empresas públicas el efecto negativo vino dado por el hecho de que obligó a una importante cantidad de asalariados registrados que pertenecían a esas empresas a movilizarse a medianas o pequeñas empresas o al empleo por cuenta propia, todas ellas opciones que un menor cumplimiento de las normativas laborales.

⁹ Una particularidad del sistema de capitalización boliviano es que solo se permitieron dos AFP en un esquema de baja competencia para operar en el mercado (AFP Futuro en la zona norte y AFP Previsión en la zona sur, con una zona común para ambas), con el objetivo de reducir costos de publicidad y hacer más atractivo el mercado de pensiones para la entrada de compañías internacionales. Si bien el límite de dos compañías se definió por los primeros cinco años, no fue modificado posteriormente.

capitalización, el 2% a la prima de seguro por discapacidad o muerte y el 0,5% restante como comisión para las AFP.

Uno de los ejes principales de las reformas de la década del noventa fue la privatización de las principales empresas del Estado, pertenecientes a los sectores de transporte aéreo, ferroviario, energético y de telecomunicaciones¹⁰. A fines de 1995 la mitad de la propiedad accionaria de estas empresas fue transferida a inversores extranjeros, mientras que el 48% restante se puso en propiedad de la población mayor de 21 años a través del Fondo Común de Capitalización (Ticona, 2011). Es así que el nuevo sistema de pensiones combinaba, por un lado, el Fondo de Capitalización Individual para el sistema contributivo y, por otro, el Fondo Común de Capitalización destinado al desarrollo de un pilar no contributivo. Para tener una dimensión de la magnitud de cada uno de estos fondos se puede señalar que en 2005 el primero de ellos administraba 1.002 millones de dólares, mientras el destinado al pilar no contributivo alcanzaba a un stock de 1.521 millones de dólares (Molina y Soria, 2006).

El programa de pensiones del pilar no contributivo se denominó Bono Solidario (*Bonosol*) y se diseñó para toda la población mayor a 65 años, bajo la lógica de una renta vitalicia. De esta manera, Bolivia se constituía como el único país de la región con una pensión prácticamente universal para adultos mayores. Las principales características del programa eran: 1) la población con derecho al beneficio eran los bolivianos que al 31 de diciembre de 1995 eran mayores de 21 años, 2) se accede al beneficio al cumplir los 65 años, 3) el beneficio 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. De esta manera, el programa quedaba sujeto a la política de

¹⁰ Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Empresa Nacional de Electricidad (ENDE), Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE), Empresa Metalúrgica Vinto.

distribución de dividendos que se decidía en las reuniones de directorio de las empresas, por lo que no estaba asegurado el financiamiento pleno del programa. La lógica de financiamiento que tuvo el *Bonosol* reflejaban en muchos episodios descalces entre las necesidades del programa y las decisiones de reinversión de dividendos de las compañías, atentando contra su sostenibilidad. En consecuencia, a partir de 1998 comenzaron a realizarse algunas modificaciones al programa original. Luego de una suspensión en los pagos en 2002, al año siguiente el programa se restablece con su diseño original y la promesa de una revisión en el nivel de la transferencia cada 5 años. Sin embargo, continuó con dificultades de financiamiento y hacia 2007 comenzó a hacerse evidente la necesidad de un replanteo general en base a un nuevo enfoque para esta problemática.

Una década después de la reforma previsional se fueron consolidando algunos cuestionamientos acerca de los avances logrados. Entre las críticas al sistema de capitalización administrado por las AFP se puede mencionar: 1) baja tasa de cobertura en la población activa (19% de la PEA eran cotizantes pero solo el 11% de la PEA se componía de cotizantes activos), 2) elevados costos de la transición que se ubicaron muy por encima de las estimaciones iniciales, favoreciendo a un conjunto de la población pero financiándolo con el esfuerzo del conjunto, 3) baja rentabilidad de las inversiones de las AFP, que se orientaron principalmente a la compra de títulos públicos.

Respecto del régimen no contributivo, también comenzó a ser criticado por las posibilidades de mantenerlo en el tiempo con esa estructura de financiamiento. De acuerdo a Gamboa (2006), el nivel del beneficio del *Bonosol* debía reducirse a la mitad si se pretendía mantener su lógica de financiamiento (a través de la distribución de dividendos de empresas privatizadas). En caso de mantener el nivel de beneficio sería necesario duplicar la rentabilidad de las empresas que lo

financian ya que, de lo contrario, los fondos del *Bonosol* se extinguirían hacia el 2020.

Por lo expuesto, a partir de 2007 se hace evidente la necesidad de avanzar en una nueva reforma que no solo modifique algunos de los aspectos del sistema contributivo, sino que también avance sobre la lógica del componente no contributivo con el objetivo de garantizar su viabilidad en el mediano y largo plazo.

3.b. Las contrarreformas en Argentina y Bolivia

i. Argentina y su contrarreforma de 2004-2008

Luego de la crisis de 2001, las críticas al sistema mixto de pensiones se intensificaron. Una baja cobertura, sumado a jubilaciones reducidas en términos reales y la incapacidad del sistema privado de hacer frente a la totalidad de los pagos de haberes, impulsaron cambios en el sistema. Entre 2004 y 2007, las modificaciones al SIJP fueron graduales y se enfocaron en mejorar el financiamiento al sistema de reparto y ampliar la cobertura de forma significativa, aunque preservando el sistema dual con un componente de capitalización individual y otro de reparto.

En materia de financiamiento, en 2004 se eliminó el tope máximo de remuneraciones que limitaba el pago de contribuciones patronales, lo que permitió incrementar una mayor captación de recursos en el sistema de reparto. Dicho límite fue eliminado finalmente en 2006 (Calvi y Cimillo, 2009).

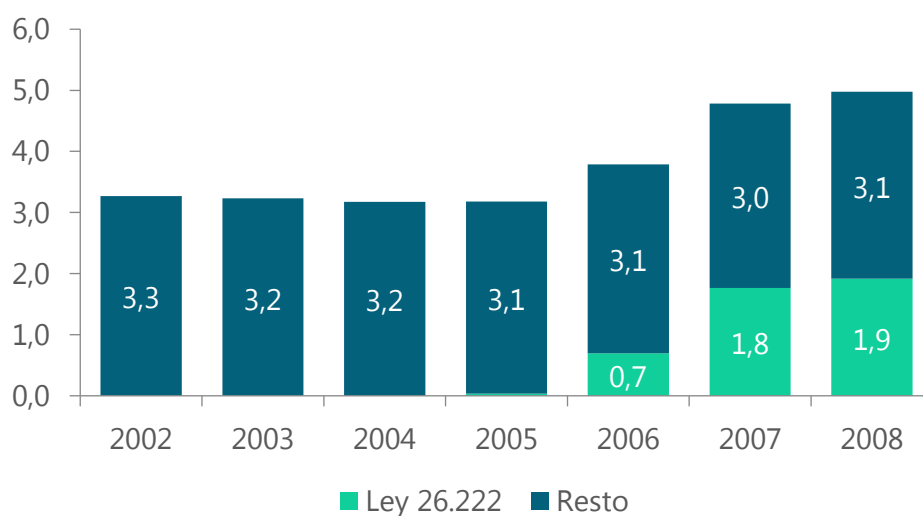
En relación a la cobertura, en 2005 se promulgó la Ley N° 25.994 que crea dos nuevos programas orientados a ampliar los derechos previsionales. El primero fue la jubilación anticipada, que permitió obtener el derecho a una jubilación a aquellos trabajadores con aportes suficientes pero sin edad para el retiro y desempleados. La segunda, y más importante en términos de sus resultados, fue la creación de moratorias previsionales para aquellas personas con edad de

jubilarse, pero sin los aportes necesarios. Este segundo programa puede entenderse como una "ficción contributiva", al permitir "comprar" años de aportes tal que se alcancen los 30 años, cantidad mínima para obtener el derecho previsional.

En 2007, se promulgó la Ley N° 26.222, que permitió por un lapso de seis meses, la libertad de opción entre el régimen de capitalización y de reparto, lo que motivó el abandono del régimen de capitalización de más de un millón de trabajadores. Asimismo, se modificó la cláusula del SIJP por medio de la cual aquellos trabajadores que no manifestaran preferencia de régimen, derivaban sus aportes automáticamente al de capitalización. A partir de ese momento, la opción por defecto pasó a ser el régimen de reparto.

Estas medidas permitieron un fuerte incremento de la cobertura y al mismo tiempo, un traspaso de trabajadores desde el régimen de capitalización al de reparto. Entre 2005 y 2008 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 dada la elevada proporción de mujeres que accedieron al derecho previsional.

Gráfico 1. Beneficiarios previsionales del SIJP



Fuente: elaboración propia en base a Cuentas Inversión de la Administración Pública Nacional

En línea con el mayor flujo de trabajadores hacia el régimen de reparto, se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen público de reparto, el cual acumulaba los excedentes de la ANSES con el objetivo de asegurar el pago de jubilaciones. De esta manera, Argentina comenzaba a orientarse hacia un sistema de reparto con "capitalización colectiva". Asimismo por medio de la Ley N° 26.417 se otorgó movilidad a las jubilaciones, garantizando el poder adquisitivo de las jubilaciones y pensiones.

Uno año después el colapso financiero internacional de octubre 2008, impactó negativamente en los fondos administrados por las AFJP, lo que tendría consecuencias negativas en el pago de haberes. En este marco, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26.425, que derogó el SIJP y creó el Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA).

Por medio del SIPA se eliminó definitivamente el régimen de capitalización, y el sistema previsional pasó a ser público, solidario e integral, es decir que las prestaciones pasaron a ser financiadas a través de recursos provenientes mayormente del pago de aportes previsionales y contribuciones que realizan los trabajadores en actividad.

Los fondos jubilatorios acumulados por las AFJP pasaron a ser manejados por la ANSES, y se destinaron al FGS, mientras que el Estado aseguró a los ex beneficiarios del régimen de capitalización idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por régimen de reparto.

En materia de financiamiento, los aportes personales fueron establecidos en 11% del sueldo bruto para todos los trabajadores¹¹, al mismo tiempo que el régimen público se benefició con la transferencia de los aportes del ex régimen de capitalización. Por su parte, las contribuciones patronales fueron establecidas en

¹¹ Hasta entonces para el régimen de capitalización, los aportes habían sido reducidos en reiteradas oportunidades, tocando un mínimo de 5,7% en 2002. Con estas medidas se pretendía mejorar el ingreso salarial de los trabajadores.

16% de la remuneración total, lo que permitió un mayor fondeo del sistema previsional.

En materia de haberes, el SIPA se rige por los mismos lineamientos que el sistema de reparto del SIJP, únicamente con un cambio en la PAP.

- a) Prestación Básica Universal (PBU): con un haber determinado por ley y móvil, más un 1% de la PBU por año adicional de aporte.
- b) Prestación Compensatoria (PC): 1,5% por año de aporte al sistema sobre el promedio de los últimos diez años activo.
- c) Prestación adicional por permanencia (PAP): se elevó de 0,85% a 1,5% por año de aporte al sistema, sobre el promedio de los últimos diez años activo.

ii. Bolivia y su contrarreforma de 2010

A fines de 2010 el gobierno boliviano promulgó la Nueva Ley de Pensiones, basada en los principios de universalidad, sostenibilidad, solidaridad, equidad y eficacia. El principal soporte normativo vino dado por la Nueva Constitución Política, que se hizo efectiva en 2009 y que en su artículo 67 establecía que “todas las personas adultas mayores tiene derecho a una vejez digna [...] El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral”. De esta manera, la sociedad boliviana consolidaba su vocación por un sistema de pensiones con cobertura universal.

El nuevo sistema previsional contiene tres regímenes: contributivo, no contributivo y semi-contributivo. Por otro lado, al pasar paulatinamente a un sistema de administración estatal se traspasa la gestión de las AFP a la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo¹².

¹² Este proceso de cesión de la gestión, ahorros e información a la gestora pública aún se encuentra vigente y se espera que se complete entre fines de 2016 y mediados de 2017.

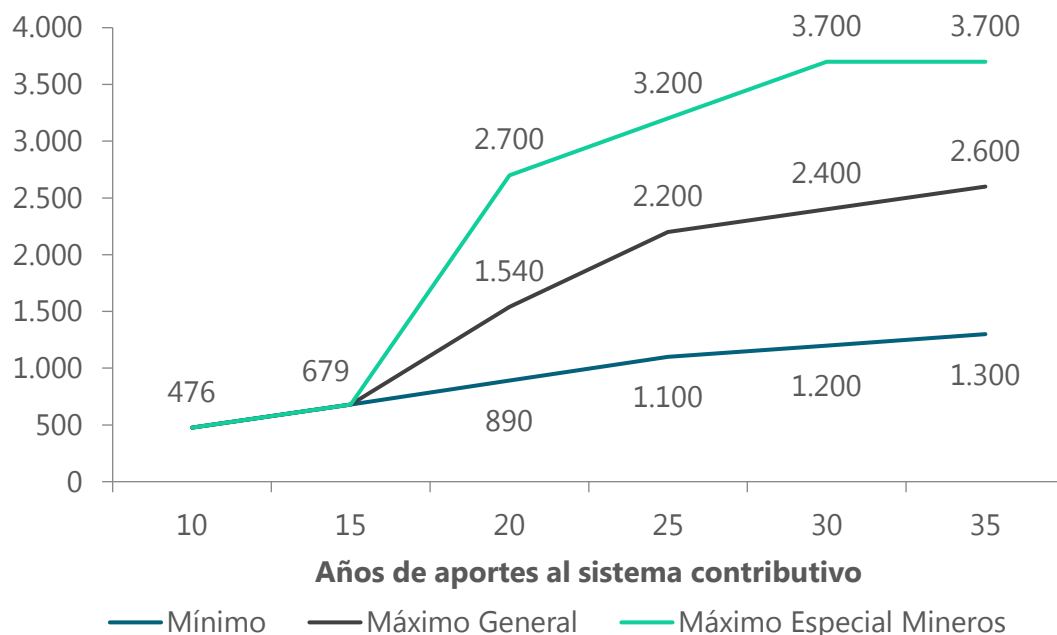
El primer componente se basa en una jubilación financiada con el ahorro de los trabajadores, el segundo es un nuevo programa que reemplaza al *Bonosol* denominado "*Renta Dignidad*" y que ya se había implementado a comienzos de 2008, dos años antes de la reforma previsional. El tercer componente es la "*Pensión Solidaria*" que funciona como un complemento para los adultos mayores que tienen una jubilación baja.

La reforma incorpora varios elementos novedosos. El primero que podemos mencionar es el régimen semi-contributivo, el cual por medio de un "Fondo Solidario" se orienta a fomentar la equidad y solidaridad hacia adentro del sistema. Este nuevo componente define un rango de haberes mínimos y máximos de acuerdo con la cantidad de años aportados, con un mínimo de 10 años de aportes y un máximo de 35 años.¹³

¹³ Siguiendo el ejemplo mencionado en Montenegro y Quispe (2011), un trabajador con 35 años de aportes y un salario promedio de los últimos 24 meses de Bs. 1.000 en el sistema de capitalización hubiese accedido a una jubilación de Bs. 380. De acuerdo con el nuevo sistema, por esa cantidad de años de aporte no puede tener una jubilación inferior al 70% de su sueldo de referencia (Bs. 700). A su vez, para esa cantidad de años de aportes el mínimo de jubilación que la normativa establece es de Bs. 1.300. El diferencial entre la jubilación que hubiese alcanzado en el esquema previo (Bs. 380) y la que se obtiene en el nuevo (Bs. 1.300) es la "Fracción Solidaria", que en este caso sería de Bs. 920.

Gráfico 2. Escalas de la Pensión Solidaria

En bolivianos



Nota: Los parámetros de las escalas se actualizan cada 5 años.

En segundo lugar, se amplía el acceso a trabajadores independientes, a la vez que se flexibilizan las condiciones de acceso para mineros y madres. 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. En la determinación del haber jubilatorio para el sistema contributivo perdura la lógica de ahorro acumulado en cuentas de capitalización individual, aunque esto se ve complementado con los parámetros mínimos y máximos que define el componente semi-contributivo.

Por otro lado, en la estructura de financiamiento del sistema contributivo se mantiene la idea de "ahorro individual" ya que el Estado se aboca al financiamiento del sistema no contributivo (Renta Dignidad) y los empleadores al del sistema semi-contributivo (Pensión Solidaria).

En cuanto al componente no contributivo, si bien ya existía un programa previo, las novedades de *Renta Dignidad* respecto del *Bonosol* son:

- 1) 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;
- 2) Posibilidad de percibir el beneficio en pagos mensuales en lugar de anuales;
- 3) Financiamiento parcial por recaudación del impuesto directo a los hidrocarburos, a parte de los dividendos de compañías públicas capitalizadas¹⁴ como ocurría con el *Bonosol*.

Este cambio en la estructura de financiamiento se vio favorecida por las nuevas políticas en el sector de hidrocarburos implementadas a partir de 2003, que llevaron a la reestatización del sector, y la mejora en los precios internacionales que se observaron desde 2006. Sin embargo, esta fuente no está exenta de riesgos producto de la volatilidad del precio de los combustibles que se ha reducido en los últimos años.

El programa *Renta Dignidad* establece una suma anual de Bs. 2.400, aunque para aquellos que reciben otro beneficio la suma es de Bs. 1.800. A cuatro años de su implementación, en 2012 contaba con 835 mil beneficiarios, de los cuales el 55% eran mujeres y el 84% no contaba con otro beneficio de la seguridad social por haberse desempeñado en el sector informal o haber atravesado largos períodos de desempleo. De acuerdo con estimaciones del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, la pobreza extrema se había reducido desde el 37,7% en 2006 al 31,9% en 2009, un año luego de la implementación de *Renta Dignidad*.

¹⁴ En los últimos años, la mayoría de las 10 empresas capitalizadas en 1996 han iniciado un proceso de renacionalización.

Cuadro 1. Comparación entre las reformas de 1997 y 2010

| Parámetros | Reforma de 1997 | Reforma de 2010 |
|-----------------------------------|--|--|
| Edad de Jubilación | 65 años | 58 años Madres: reducción de edad por hijo nacido vivo hasta 55 años Mineros: reducción de edad a 56 años Trabajos insalubres: reducción de edad a 51 años |
| Referente salarial | 60 últimos aportes | 24 últimos aportes |
| Monto de jubilación | En función al capital acumulado | Régimen contributivo: en función al capital acumulado Régimen semi-contributivo: De 60% a 70% del Referente Salarial en función de la cantidad de años de aportes, partiendo de 20 años hasta 30 años de aportes. |
| Aportes exigidos | Después de 15 años de aportes | A los 10 años se garantiza la Pensión Solidaria |
| Financiamiento | Cuentas Individuales | Régimen contributivo: cuentas individuales Régimen semi-contributivo: cuentas individuales más un componente solidario |
| Aporte patronal solidario | No existe | 3% patronal con destino al Fondo Solidario |
| Aporte laboral | 10% para la cuenta individual 0,5% para las AFP 1,71% para las primas de riesgos | 10% para la cuenta individual 0,5% para el Fondo Solidario 0,5% para la Gestora Pública 1,71% para el Fondo Colectivo de Riesgos |
| Pensión solidaria de vejez | No existe | Bs. 476 a los 10 años de aportes y creciente hasta Bs. 2.600 a los 35 años de aportes |

Fuente: Montenegro y Quispe (2011)

iii. Comparación de las últimas reformas en Argentina y Bolivia

A lo largo de las últimas décadas tanto Argentina como Bolivia han sido partícipes de los cambios de paradigmas que la región sufrió en materia de seguridad social. Sin embargo, como vimos en los apartados anteriores, las contrarreformas del pasado reciente lograron ser más profundas en estos dos países en relación con el resto de la región. En esta sección analizaremos de forma comparada los últimos cambios ocurridos y la factibilidad de considerar algunas de las reformas de Bolivia para su aplicación al caso argentino.

En primer lugar comenzamos por observar que, pese a haberse producido cambios profundos en ambos casos, existen claras diferencias entre ellos. Mientras la reforma de los noventa fue más radical en el caso boliviano, la contrarreforma de los últimos años adquirió mayor intensidad en Argentina. En Bolivia la primera ola reformista condujo a una privatización total del sistema hacia un esquema de capitalización individual; mientras que en Argentina la privatización fue parcial ya que se permitió la convivencia de un sistema de reparto y uno de capitalización.

Con la llegada del nuevo siglo y los cuestionamientos sobre los sistemas reformados en los noventa, ambos países comenzaron una nueva etapa de reformas. En esta oportunidad los cambios lucen más radicales en Argentina. Mientras Bolivia emprendió un proceso paulatino de estatización en la administración del sistema, manteniendo la lógica de capitalización individual pero ampliando los derechos en términos de monto de jubilaciones y edades de retiro; en el caso argentino se eliminó por completo la capitalización individual, pasando a un sistema pleno de reparto bajo administración estatal y ampliando tanto la cobertura como los montos de jubilaciones.

Cuadro 2: Caracterización de las reformas estructurales en Argentina y Bolivia

| | 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 |

Ahora bien, algunas de las reformas aplicadas en Bolivia resultan interesantes de pensar para el caso argentino. Entre ellas podemos destacar la ampliación de derechos para las mujeres que trajo la última reforma boliviana, al permitir sumar un año de aporte por cada hijo nacido vivo. De este modo puede atenuarse, al menos parcialmente, la menor participación femenina que provocan diferentes factores comprendidos principalmente en la demanda de trabajo.

Por otro lado, el componente semi-contributivo que complementa los haberes para los casos de bajas jubilaciones no parece tener demasiado sentido en un sistema de reparto como el argentino. La idea de límites máximos y mínimos diferenciales en función de los años de aportes si bien no existe en Argentina, tampoco parece adecuada de aplicar entendiéndose que en general quienes tienen mayor densidad de aportes suelen contar con un mayor salario de referencia.¹⁵

¹⁵ En la actualidad el SIPA cuenta con una jubilación mínima y máxima que es fija independientemente de los años de aportes que realiza un trabajador.

En tercer lugar, el rasgo que sin duda resulta más interesante de analizar es el componente no contributivo que tiene el sistema boliviano. La *Renta Dignidad*, al garantizar la universalidad en el acceso a un ingreso durante la vejez resulta posiblemente en la política más innovadoras en materia previsional en la región. Argentina, si bien cuenta con una cobertura prácticamente universal, se ha logrado a través de una flexibilización *ad hoc* en los límites del sistema contributivo. Ante una estructura en el mercado laboral que mantiene elevados grados de informalidad, avanzar hacia un pilar no contributivo como lo ha hecho Bolivia es sin duda un elemento esencial para mantener la cobertura universal en el futuro.

Sin embargo, los componentes no contributivos presentan una limitación en su sostenibilidad financiera, ya que no cuentan con recursos genuinos como los que tiene un sistema contributivo. En el caso de Bolivia esta limitación ha podido ser resuelta gracias a dos fuentes de financiamiento de considerable magnitud como lo son los dividendos de las empresas capitalizadas y los recursos tributarios que provee el sector hidrocarburífero.

Argentina, por su parte, solo cuenta con la rentabilidad del FGS que también es utilizada para otros fines de política. No obstante, se debe destacar que los grados de informalidad que tiene el mercado de trabajo argentino son considerablemente más reducidos que los que se observan en Bolivia. Para avanzar en este diagnóstico acerca de la viabilidad de mantener la cobertura del sistema previsional y fortalecer los pilares no contributivos, es necesario describir cuáles son las dinámicas poblacionales para las próximas décadas.

4. Perspectivas a futuro

Resulta de interés analizar cuáles son las características a futuro de las dinámicas demográficas en Argentina y Bolivia. De esta manera podremos tener un diagnóstico más claro para evaluar si las reformas que han realizado en los

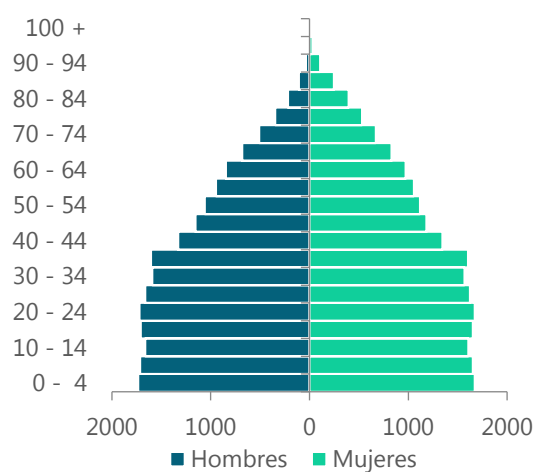
últimos años pueden entrar en algún grado de tensión. A continuación presentaremos algunos aspectos de la transición demográfica.

En primer lugar compararemos las pirámides demográficas de ambos países para ver cuanta similitud guardan en la actualidad y cómo se comportarán en el futuro. En estos gráficos se percibe por un lado que Argentina cuenta en la actualidad con una pirámide más envejecida y con una dinámica que llevará a que en 2050 la mayoría de la población se encuentre en la franja etaria de 30 a 64 años. En Bolivia, en cambio, la población es claramente más joven, y hacia el 2050 la mayor parte de la población estará concentrada en los menores de 40 años.

Gráfico 3: Pirámides poblacionales 2015-2050

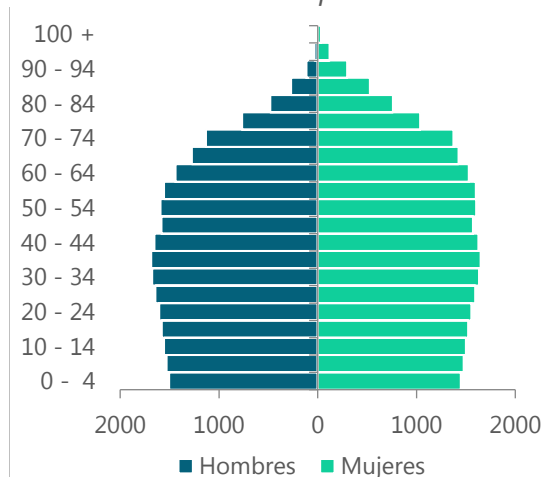
3.a.1 Argentina 2015

En miles de personas



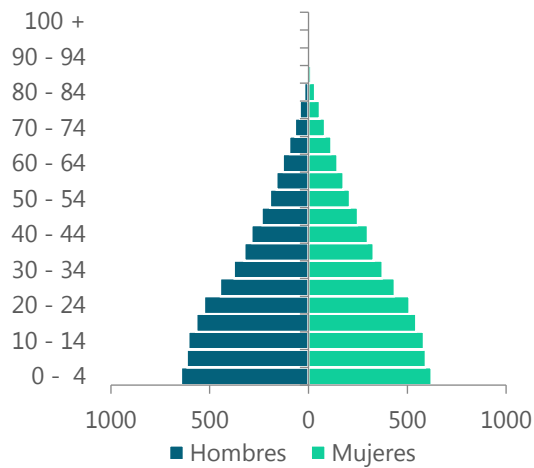
3.a.2 Argentina 2050

En miles de personas



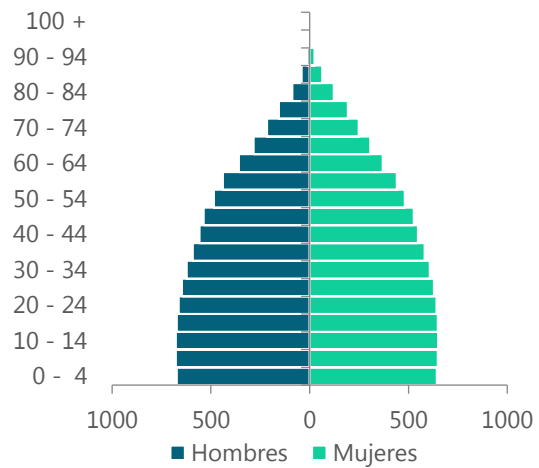
3.b.1. Bolivia 2015

En miles de personas



3.b.2. Bolivia 2050

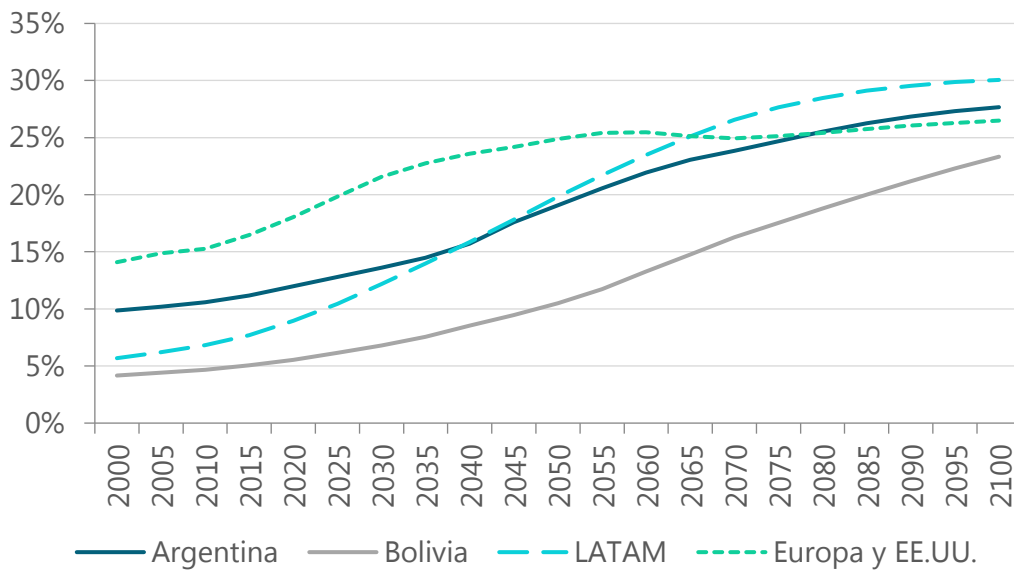
En miles de personas



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

Por otro lado, si comparamos las tasas de envejecimiento de Argentina y Bolivia con las de América Latina, Europa y Estados Unidos se observan claras diferencias. Mientras la dinámica de envejecimiento en Argentina es similar a la de la región, aunque con una menor velocidad y alcanzando un poco más de 25% de la población con una edad superior a los 65 años hacia finales de siglo, en Bolivia el envejecimiento se producirá a una menor velocidad. De esta manera, en 2050 se espera que en Argentina casi un 20% de la población sea mayor de 65 años, mientras que en Bolivia para esa fecha solo un 10% se ubicará en esa franja etaria.

Gráfico 4: Tasa de envejecimiento (mayores de 65 años / población total)



Fuente: Elaboración propia en base a CELADE – Div. de Población de la CEPAL. Rev. 2011

Si analizamos la tasa de dependencia, entendida como la relación entre la población pasiva (menores de 15 años más mayores de 65 años) y la población activa (15 a 65 años), es posible profundizar acerca de por cuánto tiempo se podrá extender el llamado “bono demográfico”¹⁶.

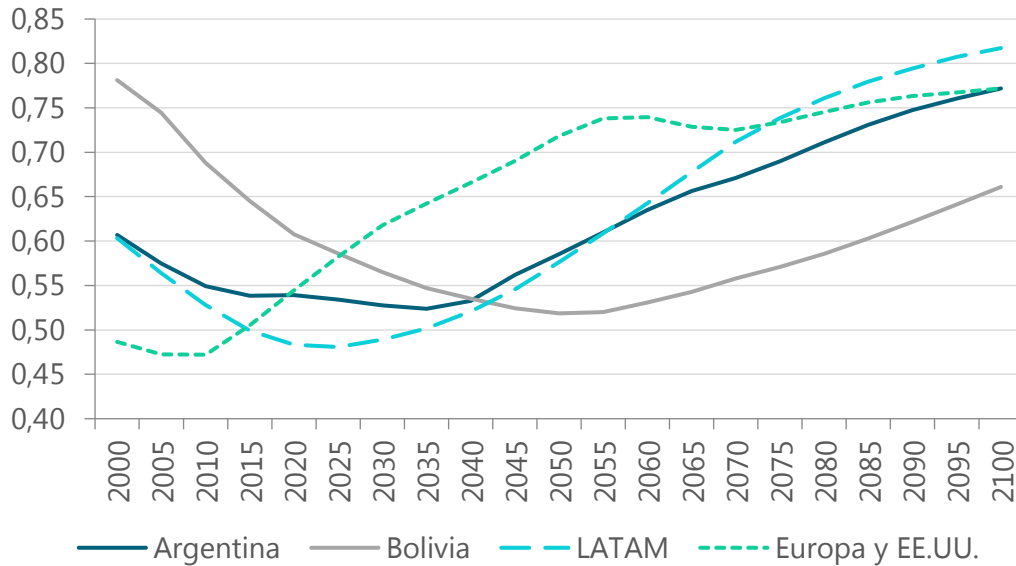
De acuerdo con las proyecciones para Argentina el “bono demográfico” parece agotarse hacia el 2035 ya que de ahí en adelante la tasa de dependencia comienza a crecer. En cambio, en Bolivia el panorama es bastante diferente dado que el cambio en la tasa de dependencia recién se produciría hacia el 2055. En consecuencia, en este segundo caso el “bono demográfico” se extenderá durante dos décadas más.

Por otro lado, llama la atención que en ambos casos la transición demográfica seguirá favoreciendo al sistema previsional varios años después de que el “bono demográfico” se haya agotado en el promedio regional, ya que la tasa de

¹⁶ Durante la etapa del “bono demográfico” la tasa de dependencia cae constantemente, demostrando que cada año que pasa la población activa crece a un mayor ritmo que la pasiva. Este proceso abre una ventana temporal en la que los sistemas previsionales no debieran presentar restricciones de financiamiento estructurales, dado que cada año hay una mayor cantidad de activos en relación con la cantidad de jubilados y menores de 15 años.

dependencia comienza a incrementarse a partir del 2025 en el promedio de América Latina. En las economías desarrolladas este proceso se encuentra agotado desde 2010.

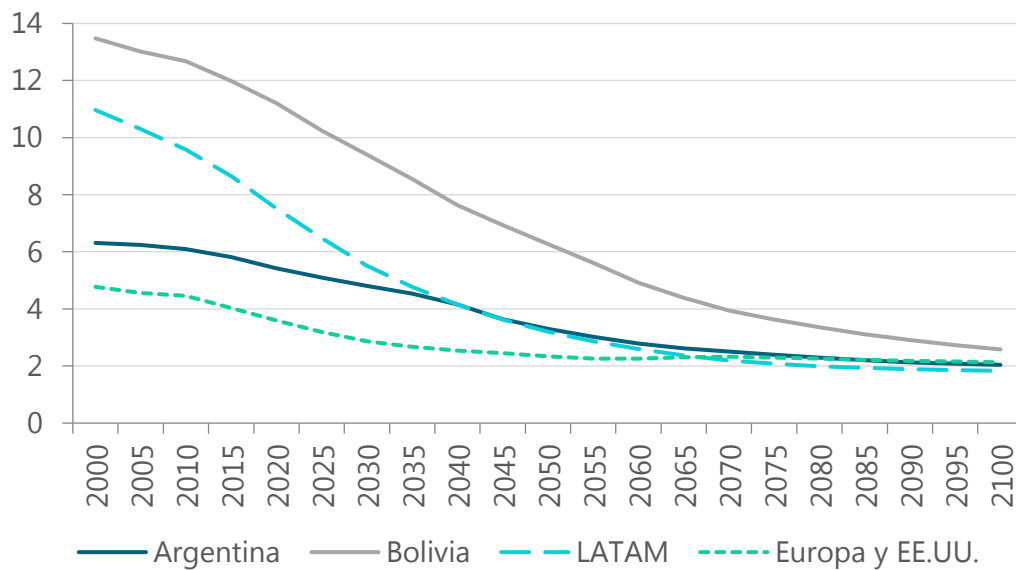
Gráfico 5: Tasa de dependencia (>65 años y <15 años / población activa)



Fuente: Elaboración propia en base a CELADE – Div. de Población de la CEPAL. Rev. 2011

Por último, para ver de forma más clara la tensión que sobre las cuentas del sistema previsional pueden generarse en el mediano y largo plazo, en el siguiente gráfico comparamos la relación entre la población en edad de trabajar y los mayores de 65 años. Allí se observa que mientras en el 2000 había en Bolivia casi 14 activos por cada pasivo, en Argentina esa relación era de 6 y en la región de poco más de 10. Hacia el 2050 Argentina ya igualará a la región producto de un proceso de envejecimiento más pronunciado en América Latina, con una relación de 3 activos por cada pasivo. Ahora bien, en ese mismo período Bolivia contará con 6 activos por cada pasivo, una relación similar a la que tenía Argentina cincuenta años antes.

Gráfico 6: Población en edad de trabajar/ personas mayores 65 años



Fuente: Elaboración propia en base a CELADE – Div. de Población de la CEPAL. Rev. 2011

En síntesis, si bien Bolivia se caracteriza por una elevada informalidad que le impone serias restricciones para extender la cobertura previsional dentro del sistema contributivo, cuenta con características demográficas que favorecen avanzar con un sistema no contributivo financiado con ingresos generales. También juega a su favor, al menos en el mediano plazo, la posibilidad de financiarlo mediante los ingresos de los hidrocarburos. Sin embargo, este último factor puede tornarse riesgoso producto de la volatilidad en el precio internacional y los recientes episodios de caída en el precio del crudo.

Por último, para intentar comparar la sostenibilidad de los pilares no contributivo a la luz de las diferentes estructuras de mercado de trabajo y niveles de ingreso de Argentina y Bolivia, realizamos algunos ejercicios prospectivos para el mediano plazo. Partiendo del modelo del Observatorio de Seguridad Social de América Latina y el Caribe, y realizando correcciones por cobertura pasiva de los respectivos sistemas contributivos para cada país, proyectamos el costo fiscal hacia el 2050 de los pilares no contributivos.

En este ejercicio se plantea un nivel de pensión no contributiva similar a la jubilación mínima mensual en cada país, siendo de aproximadamente \$5.000 en

Argentina y de Bs. 250 en Bolivia, que son equivalentes al 32% y 14% del PIB per cápita de cada país, respectivamente. Por lo que puede verse en el cuadro, en el caso argentino el sistema no contributivo tendría un mayor nivel de beneficios, tanto en relación con el ingreso medio del país como en dólares. Naturalmente, es esperable que esta definición genere un mayor costo fiscal en la dinámica intertemporal.

Cuadro 3: Determinación de valores para pensiones no contributivas universales en Argentina y Bolivia, 2016

| | 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 |

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, INDEC y normativa vigente en cada país

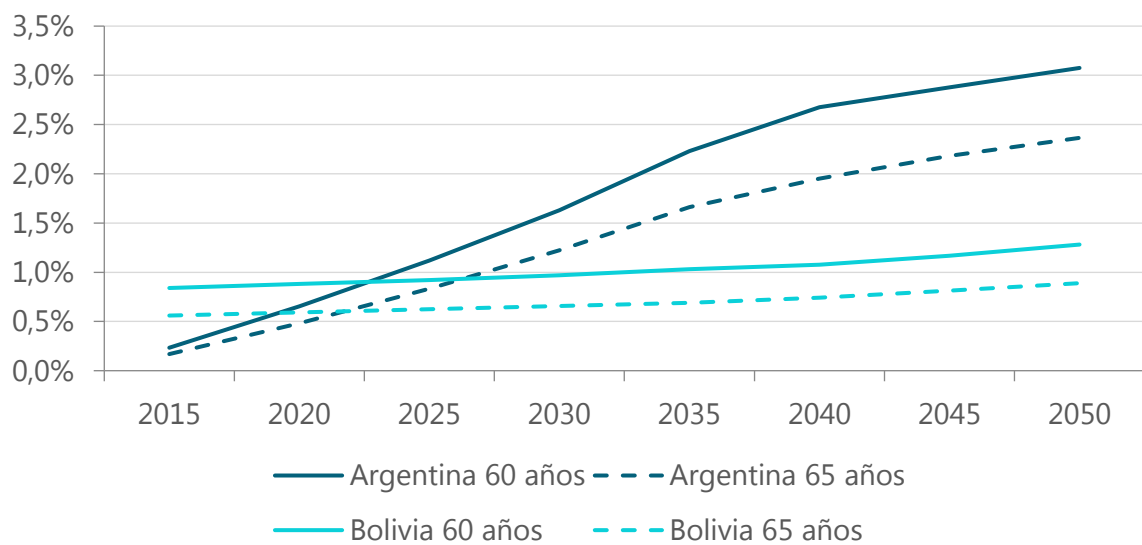
Para la elaboración de los escenarios de mediano plazo suponemos un crecimiento del PIB per cápita de 1,5% para 2015-2050, mantenimiento del poder adquisitivo de las pensiones y una cobertura pasiva del sistema contributivo que pasa del 97% en Argentina en 2015 al 75% en 2050, y del 20% en Bolivia en 2015 al 30% en 2050.

Por otro lado, se definen dos escenarios de acuerdo con la edad mínima para acceder al derecho previsional, a los 60 y 65 años, independientemente del sexo. A partir de estos lineamientos observamos que en los primeros años el costo fiscal es inferior a 1% del PIB en Bolivia y Argentina. En el primer caso la dinámica se mantiene en valores relativamente bajos, alcanzando en 2050 un costo de 1,3% del PIB en el caso de 60 años y de 0,9% del PIB si se permite el acceso a partir de los 65 años. Este costo relativamente bajo se debe en buena medida a que el proceso de transición demográfica en Bolivia entrará en una etapa de tensión luego del 2050, como lo hemos mencionado previamente.

En el caso de Argentina el costo se incrementa a una mayor velocidad, superando el 2% del PIB en 2035 y el 3% en 2050 si se permite el acceso a partir de los 60

años. Esta dinámica refleja el proceso de envejecimiento poblacional en Argentina, sumado a un nivel de jubilaciones mayor que el del sistema boliviano, factores que no alcanzan a ser compensados por la mayor cobertura del sistema previsional contributivo. En consecuencia, considerando la transición demográfica argentina para el mediano y largo plazo, resultará necesario un replanteo integral del sistema que articule de modo financieramente sostenible el sistema contributivo y no contributivo.

Gráfico 7: Pensión no contributiva universal equivalente a los valores actuales



Fuente: Elaboración propia en base a modelo simulador de Observatorio de Seguridad Social de América Latina y el Caribe.

5. Reflexiones finales

A lo largo de las últimas décadas en la región se han experimentado reformas y contrarreformas en la forma e intensidad con que el Estado interviene en la economía. En particular, los sistemas de pensiones se constituyeron como uno de los espacios donde estos cambios de paradigmas se expresaron con mayor claridad.

Argentina y Bolivia no han escapado a estos cambios, y sus casos sobresalen en el contexto regional por la intensidad que adquirieron. En el caso argentino, a

mediados de la década del noventa el sistema de pensiones sufrió cambios estructurales y paramétricos. A los aumentos en las edades jubilatorias en hombres y mujeres, se le sumaron un mayor requerimiento en la cantidad de cotizaciones y la privatización parcial del sistema, al incorporar un esquema de capitalización individual que pasó a convivir con el sistema público de reparto. En Bolivia, en cambio, se impulsó dos años más tarde una reforma estructural al pasar a un sistema privado de capitalización individual, el cual reemplazaría al sistema público de reparto.

En ambos casos las principales razones de la reforma se centraron en la "crisis financiera" del sistema de reparto y en el entendimiento de que un sistema privado de capitalización individual generaría los incentivos necesarios para mejorar los ingresos contributivos del sistema. Los resultados a comienzos del nuevo siglo hicieron evidente que las reformas estuvieron muy lejos de cumplir sus objetivos. A su vez, implicaron una mayor presión financiera producto de los elevados costos de transición de un sistema de reparto a uno mixto, en el caso argentino, y a uno privado puro, en el caso boliviano.

El surgimiento de nuevos gobiernos, expresión de los intereses de las mayorías populares en Bolivia y Argentina impulsó una nueva ola de reformas en el rol del Estado. Las reformas de los sistemas de pensiones de la década del noventa comenzaron a rediscutirse y ambos países iniciaron contrarreformas orientadas a otorgar una mayor participación al Estado.

En Argentina las reformas se dieron de forma progresiva, primero con la recomposición de los haberes y la ampliación de la cobertura para terminar con la re estatización del sistema de pensiones. En Bolivia, la reforma se produjo primero con la reformulación del sistema no contributivo y luego con la paulatina re estatización del sistema, manteniendo la lógica de capitalización individual pero con un importante componente de equidad y solidaridad.

Del presente trabajo 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, también es importante tener en cuenta las particularidades tanto de la estructura del mercado laboral de cada país como las trayectorias demográficas en el futuro, a los efectos de evaluar el grado de comparabilidad de cada sistema.

En este sentido, si bien Bolivia cuenta con una población menos envejecida que le permite convivir con el "bono demográfico" por varias décadas más, su mercado laboral tiene un mayor grado de informalidad. En Argentina la informalidad, si bien es un problema estructural de su mercado de trabajo, es marcadamente más reducida. Sin embargo, la transición demográfica implica una mayor tensión sobre el sistema de pensiones, a la vez que no cuenta con rentas extraordinarias como las presentes en el caso boliviano.

El análisis de estas dimensiones ayudan a comprender los estrechos límites de los sistemas tradicionales contributivos, pero también la mayor o menor potencialidad (y necesidad) que estas economías tienen para avanzar y consolidar pilares no contributivos que garanticen una cobertura universal durante la vejez.

Bibliografía

- Arceo N., Gonzalez M. y Mendizabal N. (2009) "La evolución del sistema previsional argentino". Documento de trabajo N°2, Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Buenos Aires.
- Arza, C. (2009) "La política previsional argentina: De la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios", Editorial EDHASA, Buenos Aires.
- Balasini, J. y Martino, B. (2016) "La Sostenibilidad de la Seguridad Social". Notas de Economía N°2. Instituto de Trabajo y Economía. Fundación Germán Abdala. Buenos Aires.
- Bertranou, F.; Calvo, E.; y Betranou, E. (2009) "¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?". Número 9-14. Center for Retirement Research at Boston College.
- Calvi G. y Cimillo E. (2009) "Del SIJP al SIPA. Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino." Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. Buenos Aires.
- Cetrángolo O. y Grushka C (2004) "Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma". CEPAL, Buenos Aires.
- Escobar, F. y Nina, O. (2004) "Pension Reform in Bolivia: a review of approach and experience". Development Research Working Paper Series N° 04/2004. Institute for Advanced Development Studies.
- Feletti, R. y Lozano, C. (1996) "El Sistema Previsional Argentino: Reforma y Crisis". Cuaderno No45; Instituto de Estudios sobre Estado y Participación. Buenos Aires.
- Gamboa, R. (2002) "Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones: proyección vs. ejecución". Documento de Trabajo N° 5. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
- Gamboa, R. (2006) "Evaluación de la Sostenibilidad del Pago del Bonosol". Revista de Análisis Económico– Vol 21. Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.
- Instituto de Economía UADE (2007) "Informe AFJP- Tercer Trimestre 2007. Facultad de Ciencias Económicas UADE. Buenos Aires.
- Mesa Lago, C. (2005) "Las reformas de salud en América Latina y el Caribe: su impacto en los principios de la seguridad social". Documentos y proyectos. CEPAL.
- Montenegro, M. y Quispe, S. R. (2011) "Efectos macroeconómicos de la nueva ley de pensiones en Bolivia". Banco Central de Bolivia.

- OECD/IDB/The World Bank (2014), "Pensions at a Glance: Latin America and the Caribbean". OECD Publishing.
- Picado, G. y Durán, F. (2009) "República de Bolivia: Diagnóstico del Sistema de Seguridad Social". Serie Documentos de Trabajo N° 214. Oficina Internacional de Trabajo.
- Rofman, R. y Oliveri, L. "La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores". Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales N° 7. Banco Mundial.
- Ticona, M. (2011) "The Dignity Pension (Renta Dignidad): A universal old-agepensionscheme" en Sharing Innovative Experiences series. Volume 18: Successful Social Protection Floor Experiences. UNDP-ILO-Global South-South Development Academy.
- Urbiztondo, S. y Bour, J. L. (1994) "Understanding the reform of the argentine pension system". Policopiado, FIEL.