

Análisis del Sistema Integral de Pensiones en Bolivia: una década después

Fabián Calderón

Resumen

La reforma previsional de 2010 en Bolivia, que instituyó el Sistema Integral de Pensiones (SIP), incorpora un componente solidario para el acceso a las jubilaciones del sistema. A través de un análisis histórico y estadístico de las reformas previsionales en Bolivia, se logran evidenciar algunos de los problemas que dieron lugar a las diferentes reformas, como la insostenibilidad fiscal o la baja cobertura del Sistema. En ese sentido, la constitución del SIP representó un aumento considerable de jubilados, en su gran mayoría hacia la modalidad solidaria. A su vez, esta reforma representa una mayor participación tanto de trabajadores independientes como de mujeres, aunque todavía sean avances insuficientes y con impedimentos. En ese marco, deben considerarse algunos de los riesgos que representan la baja cotización al sistema, la cada vez mayor dependencia de la modalidad solidaria o el retiro de fondos de pensiones a raíz de la pandemia del COVID-19, con el propósito de proteger los avances conseguidos en materia de seguridad social.

Clasificación JEL: H55

Palabras clave: Empoderamiento materno, desnutrición infantil, análisis de componentes principales, análisis factorial.

Abstract

The 2010 pension reform in Bolivia, which implemented the Integral Pension System (SIP), incorporates a solidarity component for access to system pensions. Through a historical and statistical analysis of the pension reforms in Bolivia, some of the problems that caused the different reforms are evidenced, such as fiscal unsustainability or the low coverage of the System. In this sense, the constitution of the SIP represented a considerable increase in retirees, the vast majority towards the solidarity modality. In turn, this reform represents a greater participation of both independent workers and women, although progress is still insufficient and limited. In this context, some of the risks represented by the low contribution to the system, the increasing dependence on the solidarity modality or the withdrawal of pension funds as a result of the COVID-19 pandemic must be considered, in order to protect the progress reached in social security.

JEL Classification: H55

Keywords: Pensions, coverage, solidarity, social security, Integral Pension System.

1. Introducción

La aprobación de la Ley de Pensiones No. 065 en el año 2010 dio paso a la formación del Sistema Integral de Pensiones, que representa un conjunto de modificaciones al Sistema de Capitalización Individual en función de algunos componentes solidarios, complementarios al sistema de ahorro individual que fue creado en la década de los 90.

En ese sentido, algunos de los argumentos para esta modificación se basaban en los bajos montos jubilatorios recibidos por los afiliados al sistema previsional. Además, se encontraban algunas dificultades en la suficiencia de las prestaciones otorgadas a los beneficiarios, que se relacionan con los impedimentos para el acceso a una jubilación, en grupos como trabajadores independientes y mujeres.

De esa manera, el presente documento busca realizar un análisis de los resultados del Sistema Integral de Pensiones aprobado en 2010, a más de 10 años de su ejecución. En específico, se busca evaluar en qué medida grupos vulnerables como trabajadores independientes o mujeres fueron beneficiados por parte de este Sistema. De esa manera, en primer lugar se plantea una revisión histórica y estadística de las reformas previsionales en el país, con énfasis en las reformas de 1996 y 2010. Posteriormente, se plantea un modelo de probabilidad para la cotización y

para la jubilación en el Sistema Integral de Pensiones, tomando en cuenta diferentes características socioeconómicas de análisis. Finalmente, se presentan un conjunto de conclusiones y recomendaciones de política.

2. Reformas previsionales en Bolivia

Situación previa a la reforma de pensiones de 1996

La estructuración política del Sistema de Seguridad Social en Bolivia tiene su origen en el Código de Seguridad Social de 1956¹. En este código, se establecieron los lineamientos en los que tanto la seguridad social de corto (salud y maternidad) como de largo plazo (sistema previsional de pensiones) se desarrollarían en el transcurso de las siguientes décadas.

En ese sentido, tras algunas reformas posteriores, el sistema previsional quedó fundamentado en un mecanismo de reparto, que consiste en el financiamiento de las pensiones recibidas durante la vejez por parte de los trabajadores activos (Aponte y Urioste, 2008).

De esa manera, el sistema de seguridad social llegaría a estar fundamentado en su formulación en un conjunto de principios rectores, establecidos en el propio texto constitucional de 1967. En el artículo 158 se establece que “Los regímenes de seguridad social se inspirarán en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia”².

Posteriormente, se presentó un contexto de diferentes reformas al sistema, tanto en los años 70 pero principalmente a partir de los años 80, dentro de un contexto de recuperación de los episodios hiperinflacionarios de principios de década y de la implementación de la Nueva Política Económica tras el decreto 21060. Dentro de este marco, entre 1987 y 1993 se estableció la separación de los regímenes de corto y largo plazo, con la administración por parte de fondos de pensiones en este último caso. En esa línea, en 1990 se crearon el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA) encargado de la gestión integral del régimen básico y obligatorio de las prestaciones previsionales, dejando a un conjunto de Fondos Complementarios la administración de recursos adicionales en función de su actividad laboral (Aponte y Urioste, 2008).

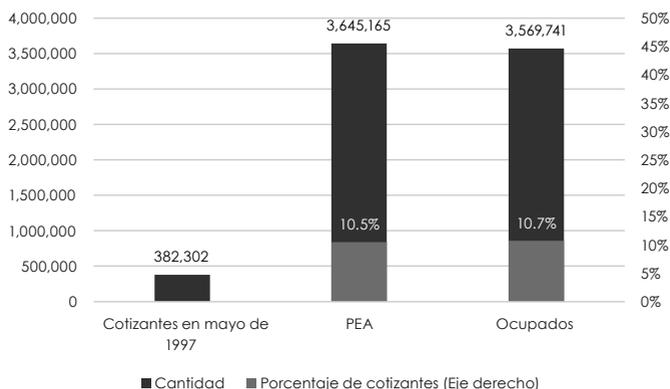
1 Ley de 14 de diciembre de 1956, promulgada en el gobierno de Hernán Siles Zuazo.

2 Una mayor revisión acerca de los principios de seguridad social, que incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana de los derechos y Deberes del Hombre, los Principios Directivos para la Seguridad Social de OIT y el Código Iberoamericano de Seguridad Social se puede encontrar en el trabajo de Aponte, G; Urioste, J.C. (2008). Reformas al Sistema de Pensiones de la Seguridad Social en Bolivia (1956 – 2008). En Fundación Milenio, *Pensiones y Jubilación en Bolivia*.

Es precisamente en esta época cuándo se empiezan a elaborar medidas de transición hacia un sistema fundamentado en aportes individuales en función de diferentes problemas asociados al sistema de reparto, que finalmente terminarían con la aprobación de la Ley de Pensiones en noviembre de 1996, con un marcado viraje a un sistema constituido por aportes individuales en reemplazo del sistema de reparto. Para comprender el sentido de este cambio, diferentes estudios dan cuenta de los diferentes problemas que el sistema de reparto acarrea en el momento de la reforma de 1996³. De esa manera, la evaluación general determina que el anterior sistema de reparto difícilmente podía cubrir los principios constitucionales de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia previamente citados (Bonadona, 2003).

Entre los elementos que explican la presencia de estos problemas se encuentra el bajo porcentaje de cotizantes que el sistema de reparto representaba para mayo de 1997, momento en el que inicia la operación del sistema de aportes individuales aprobado por la Ley de Pensiones. El porcentaje de cotizantes ligeramente superaba el 10% del total de la población económicamente activa y de los ocupados para 1997.

Figura 1. Número de cotizantes, población económicamente activa y ocupados para 1997



Fuente: Elaboración propia con información de UDAPE

³ Entre los estudios mencionados, se encuentran Bonadona (2003), Jemio (2008), Ferrufino (2008) o el ya citado Aponte y Urioste (2008).

Esta situación también se traducía en una relación muy baja entre trabajadores activos y pasivos, que requiere estar en un nivel cercano de 10 a 1 para otorgar un financiamiento para un ingreso de jubilación adecuado. Sin embargo, para 1994 esta relación se encontraba cerca del 3 a 1, implicando serios riesgos para la sostenibilidad y la otorgación de prestaciones en el Sistema de Reparto (Jemio, 2008).

Adicionalmente, la presencia de múltiples fondos complementarios iba en contra del principio de unidad de gestión. En ese sentido, de acuerdo a Bonadona (2003) y Jemio (2008) esta estructura representaba diferentes casos de corrupción del sistema previsional. Esto se traducía en una falta de supervisión estatal en la gestión de un sistema bastante parcelado⁴, además de bastante discrecionalidad en la administración, tanto del manejo de los fondos de seguridad social de corto y largo plazo, así como de las disposiciones en torno a modificaciones en el referente salarial para el cálculo de los beneficios de pensiones a ser recibidos.

Este conjunto de características establecían un marco en el que, tanto por el diseño del sistema, como por problemas en la administración de los diferentes fondos del Sistema de Reparto, la sostenibilidad del mismo se viera amenazada. En ese sentido, en el contexto de la reforma de pensiones de 1996, el trabajo de Humérez y Gamboa (1997) señalaba que los costos fiscales de la reforma previsional representarían un alivio frente a los costos que representaría mantener el sistema de reparto⁵.

Reforma de Pensiones de 1996: Seguro Social Obligatorio

Bajo el marco de las reformas públicas del primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997), en el que se estableció un viraje hacia la constitución de sociedades de economía mixta (público-privada) en la administración de las principales empresas públicas⁶, también se establecieron los mecanismos hacia una administración privada de los fondos de pensiones.

Las características del Sistema de Reparto señaladas anteriormente justificaron la adopción de una reforma previsional, pasando hacia un sistema de contribución definida más comúnmente denominado como de capitalización individual.

4 El trabajo de Jemio (2008) da cuenta de que los esquemas complementarios del Sistema de Reparto en el momento de la reforma de 1996 estaban compuestos por 34 planes distribuidos en: a) 24 fondos complementarios para distintos ramos laborales, b) 8 esquemas para empleados universitarios y c) 2 esquemas para empleados bancarios y Policía.

5 El trabajo citado señalaba que los costos fiscales en un escenario sin reforma previsional ascendían a un valor presente neto de 3,395 millones de dólares, frente a un valor presente en un escenario con reforma cercano a 2,360 millones de dólares. Humérez, J.; Gamboa, R. (1997). *Aspectos fiscales de la Reforma del Sistema de Pensiones*. UDAPE.

6 El proceso de capitalización tomó en cuenta a las siguientes empresas públicas: YPF, ENDE, ENTEL, ENFE y LAB.

La ley de pensiones de 1996⁷ estableció un mecanismo de ahorro individual a través de la adopción de una afiliación obligatoria de los trabajadores activos. El mismo consistía en un aporte mensual hacia una cuenta de ahorro individual, cuyos rendimientos financiarían la pensión jubilatoria al pasar a ser trabajadores pasivos.

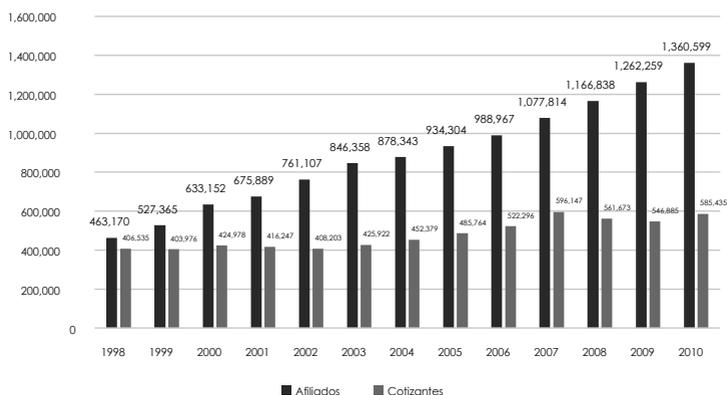
La administración de estas contribuciones se constituiría en el Fondo de Capitalización Individual a ser gestionado por administradoras privadas. El objetivo de estas últimas también implicaba la gestión de inversiones de los recursos de los fondos administrados, con el objetivo de generar rendimientos favorables a los ahorristas.

De esa manera, el traspaso de los fondos del sistema de reparto hacia las administradoras privadas se realizó finalmente a mediados de 1997. En este marco, se optó únicamente por dos administradoras de fondos de pensiones (AFPs): Futuro de Bolivia S.A. – AFP y Previsión BBVA AFP S.A, las cuales gozarían de exclusividad en la administración previsional a partir de mayo de 1997 (Bonadona, 2003; Aponte y Urioste, 2008).

Bajo la aplicación de este marco, la afiliación obligatoria al seguro social representó un aumento considerable de la cantidad de afiliados al sistema previsional. Hasta diciembre de 2010, momento en el que se promulgó una nueva ley de pensiones, se llegó a contar con más de 1.3 millones de afiliados. Sin embargo, esta evolución no se condijo con el número de cotizantes efectivos al sistema, ya que el mismo solamente se aproximaba a 600 mil cotizantes.

⁷ Ley 1732 del 29 de noviembre de 1996.

Figura 2. Evolución del número de afiliados y cotizantes al Seguro Social Obligatorio (1998-2010)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y UDAPE

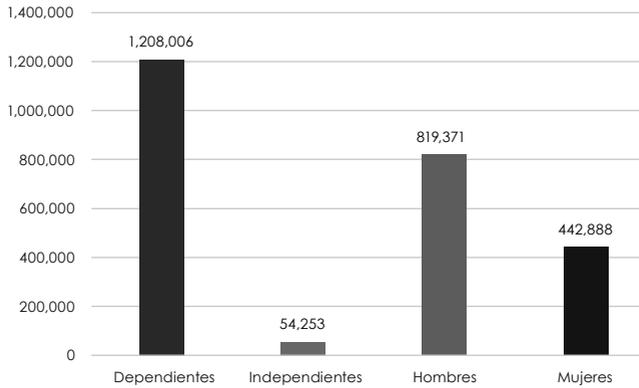
Nota: Los cotizantes están registrados al mes de diciembre del año respectivo

Más allá del aumento del número de afiliados al sistema, se siguió manteniendo un nivel muy bajo de cobertura, llegando a cerca del 25% de la población económicamente activa para 2009. Este porcentaje disminuye a 11% si solamente se toma en cuenta al número de cotizantes efectivos. De esa manera, la elaboración del sistema se enfrentaría a las condiciones de informalidad que caracterizan al mercado laboral boliviano.

Esta condición también se ve reflejada en la representación de la afiliación entre grupos vulnerables. Para 2009, del total de afiliados al sistema de pensiones únicamente el 4.3% correspondía a trabajadores independientes mientras que el resto eran afiliados en condición de dependencia. Por género, solamente el 35.1% correspondía a afiliadas mujeres y el resto a hombres. En ese sentido, mientras que el porcentaje de afiliados sobre la Población Económicamente Activa para los hombres era de 28.8% en ese año, este porcentaje disminuía a 18.9% para el caso de las mujeres. Sobre las desigualdades de género que los sistemas de pensiones en Bolivia podrían ahondar, el estudio de Bonadona (2003) sostiene que el Sistema de capitalización individual llegó incluso a eliminar las compensaciones que se producían en favor de las mujeres en el Sistema de Reparto, efectuadas mediante la mayor esperanza de vida que éstas tienen⁸.

8 Bonadona, A. (2003). *Género y sistemas de pensiones en Bolivia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

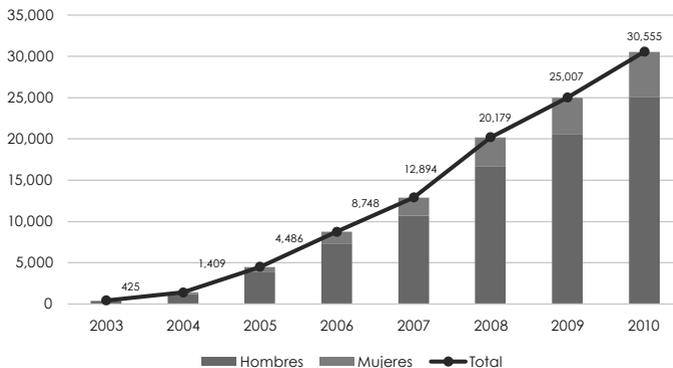
Figura 3. Número de afiliados al Sistema de Pensiones (2009), por tipo de dependencia y género



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y UDAPE

La presencia de diferencias de género también se notaría en la cantidad de pensiones de jubilación que durante el período de funcionamiento de la ley 1732 se llegarían a pagar (1997-2010). La información disponible señala que los pagos de pensiones de vejez hacia mujeres llegaría a estar en torno a un 18% del total de pagos de pensiones hechos para el año 2010.

Figura 4. Número de pensiones de vejez del Sistema de Pensiones, por género (2003-2010)

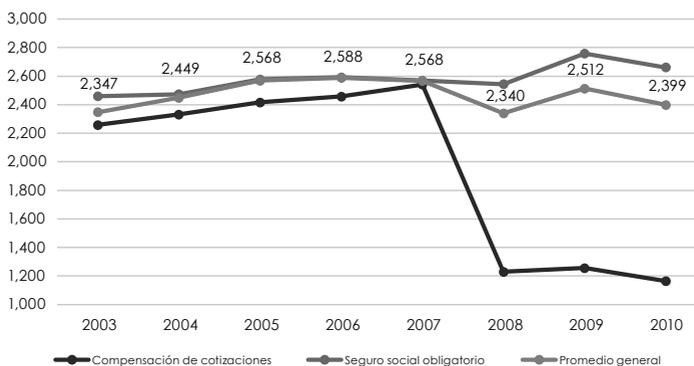


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

El número bajo de jubilados presentado anteriormente se traduce en una cobertura que ligeramente superaba el 4% del total de la población de 65 o más años de edad.

En ese sentido, con respecto al monto recibido por las jubilaciones, el mismo se traduce en algunas diferencias importantes entre los pensionados que recibían sus pensiones provenientes exclusivamente del mecanismo de capitalización individual y los que se adecuaron a la compensación de cotizaciones realizadas al anterior Sistema de Reparto. De esa manera, para el año 2010, el promedio de las pensiones del Seguro Social Obligatorio superaba ligeramente los 2,600 bolivianos, mientras que el promedio de la compensación de cotizaciones al anterior Sistema de Reparto superaba solamente los 1,100 bolivianos, un monto que apenas duplicaba la línea de pobreza para 2011.

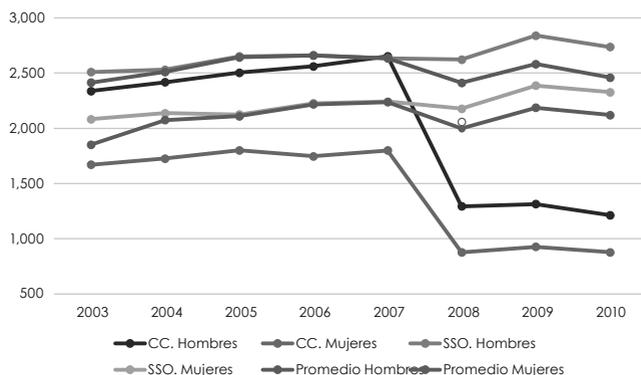
Figura 5. Pensión promedio del Sistema de Pensiones, en Bs., por modalidad de pensión (2003-2010)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Esta situación era más acentuada para las mujeres. Tanto en la modalidad de jubilación del seguro social obligatorio como en la que corresponde a la compensación de cotizaciones, el monto recibido por las mujeres es inferior al de los hombres. En el caso de la compensación de cotizaciones, incluso el promedio era menor a 900 Bs para el año 2010.

Figura 6. Pensión promedio del Sistema de Pensiones, en Bs., por modalidad de pensión y género (2003-2010)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Nota: CC es compensación de cotizaciones y SSO es Seguro Social Obligatorio

Las bajas pensiones recibidas en el transcurso en que la ley 1732 estuvo vigente se explican, por un lado, por el traslado de las desigualdades y las condiciones de precarización laboral a la vida pasiva. De esa manera la seguridad social habría estado dejando de lado un papel redistribuidor (Escóbar de Pabón, 2014).

Por otro lado, también se encuentran los bajos rendimientos de las inversiones realizadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones. De acuerdo a Gamboa (2014) y Rodríguez (2021), estos bajos rendimientos se deben a la necesidad de invertir los recursos de los fondos individuales en títulos estatales, sin un rendimiento óptimo para las prestaciones adecuadas para los pensionistas.

La necesidad de adquirir deuda pública se explica por los aumentos considerables en los costos fiscales que la Reforma de Pensiones de 1997 había representado en los siguientes años de su aplicación. A raíz de factores como un mayor reconocimiento de la compensación de cotizaciones, la reducción de la edad de jubilación en 5 años o la reducción de la tasa de reemplazo salarial, llevaron a casi cuadruplicar el costo inicial proyectado, pasando de 2,360 millones de dólares a 8,929 millones de dólares para el período 2007-2060 (Gamboa, 2002; Gamboa, 2005; Gamboa, 2014).

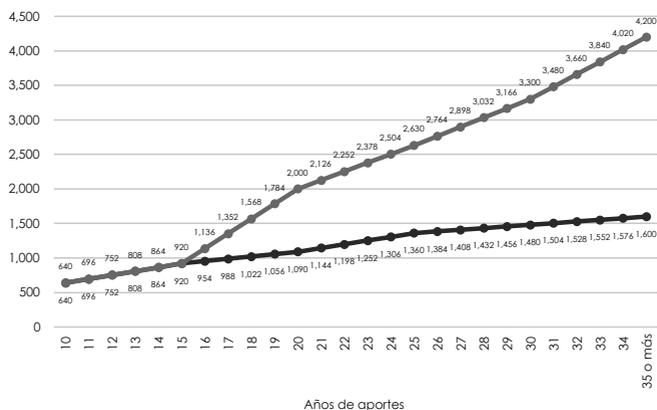
Tras la llegada al gobierno de Evo Morales y el Movimiento al Socialismo en 2006, con un marcado cuestionamiento a las políticas privatizadoras de gestiones anteriores, se plantearon diferentes discusiones en torno a la modificación de la ley

1732. Pasando finalmente a la promulgación de la ley 065 y el establecimiento del Sistema Integral de Pensiones a finales de 2010.

Ley 065 de diciembre de 2010: Sistema Integral de Pensiones

La Ley 065 fue promulgada el 10 de diciembre de 2010, dando nacimiento al Sistema Integral de Pensiones (SIP). Este Sistema constituye un ajuste a las disposiciones del Seguro Social Obligatorio de 1997, pero manteniendo estructuralmente el mismo funcionamiento que aquél. Las 2 principales modificaciones realizadas tienen que ver, en primer lugar, con la creación de un régimen semi-contributivo a través de una Pensión Solidaria a todas las personas que, pese a no cubrir el referente salarial de los años previos, hayan cumplido 58 años y hayan realizado al menos 10 años de aportes. Precisamente esta pensión les da la oportunidad de acceder a un rango de pensiones en función de la cantidad de aportes realizados. Este rango de pensiones es presentado en la siguiente figura⁹:

Figura 7. Escalas de la Pensión Solidaria de Vejez en Bs.
(última actualización hecha en 2017)



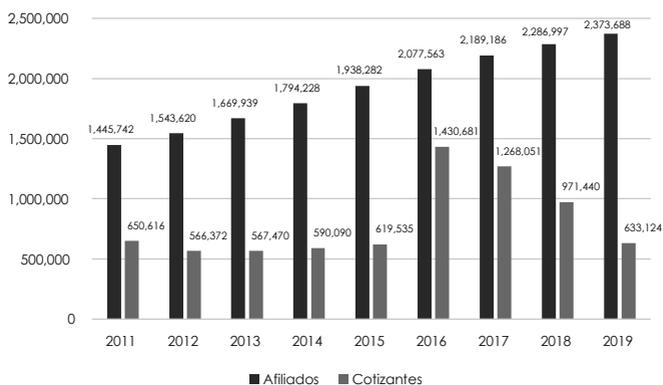
Fuente: Elaboración propia en base a la ley 985 de octubre de 2017

⁹ La ley 065 establece que la escala de la Pensión Solidaria de Vejez puede ser revisada cada 5 años. Precisamente, la última revisión fue realizada en 2017 a través de la ley 985. Por otro lado, las escalas para el sector minero son distintas, ya que incluyen límites mayores.

Por otro lado, otra característica importante de la ley 065 es la creación de la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo para la administración del SIP, en reemplazo de las AFPs. Sin embargo, a más de 11 años de la promulgación de la ley, el traspaso de esta administración no se realizó. La Gestora se ocupa momentáneamente solo de la administración del régimen no contributivo, constituido por la Renta Dignidad.

La implementación del Sistema Integral de Pensiones no representó la mejora de uno de los principales problemas del Seguro Social Obligatorio, como es la baja relación entre cotizantes y afiliados al Sistema. De esa forma, la tendencia de esta relación incluso parece ser decreciente, llegando el 2019 a ser menor al 30%.

Figura 8. Evolución del número de afiliados y cotizantes al Sistema Integral de Pensiones (2011-2019)

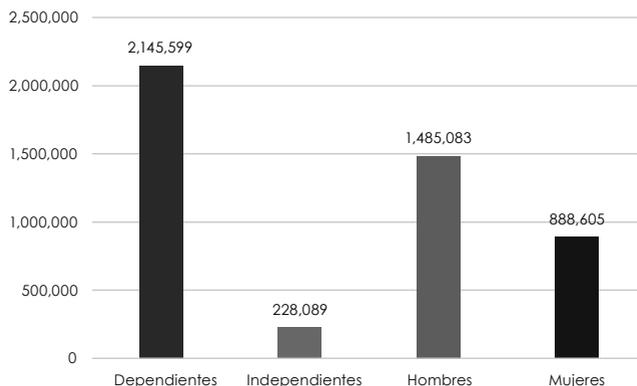


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y UDAPE

Nota: Los cotizantes están registrados al mes de diciembre del año respectivo

Más allá de esta situación, la participación de afiliados independientes y mujeres aumentó durante el período 2009-2019, aunque no en magnitudes muy representativas. El porcentaje de afiliados independientes aumentó en cerca de 5 puntos, pasando a representar el 9.6% del total de afiliados en 2019, mientras que el porcentaje de afiliadas mujeres aumentó en 2 puntos, pasando a representar el 37.4%.

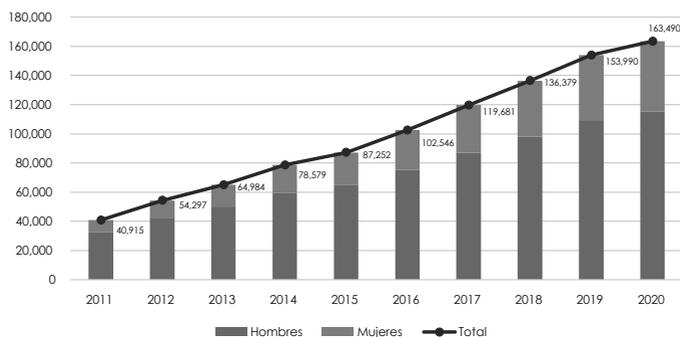
Figura 9. Número de afiliados al Sistema de Pensiones (2019), por tipo de dependencia y género



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y UDAPE

Pese a una baja participación de cotizantes en relación a los afiliados, uno de los resultados obtenidos por el Sistema Integral de Pensiones es el aumento considerable de los jubilados, llegando a más que quintuplicar esta cantidad en 2020, en comparación a 2010 cuando se implementó el Sistema Integral de Pensiones. En ese sentido, las mujeres pasaron a representar el 17% del total de jubilados del Sistema en 2010, a casi el 30% en 2020.

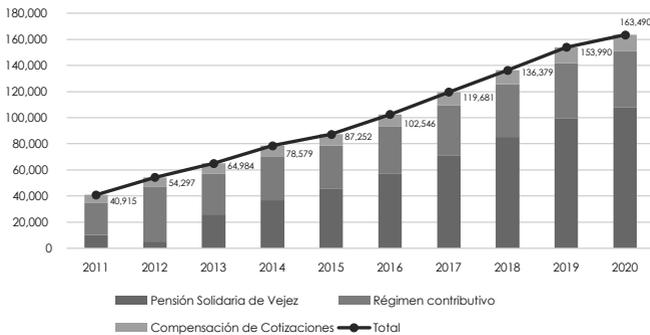
Figura 10. Número de pensiones de Vejez del Sistema Integral de Pensiones, por género (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Este importante aumento en la cantidad de jubilados se debe principalmente al número de beneficiarios que obtuvieron una Pensión Solidaria de Vejez, ya que en 2011 representaban solamente el 25% del total de jubilados, mientras que para 2020 llegaron a representar aproximadamente el 60%.

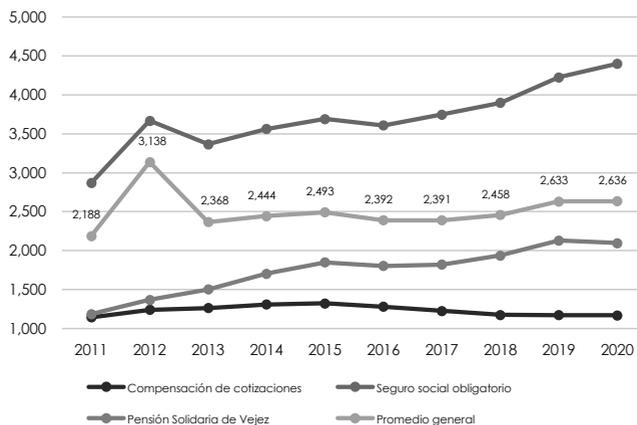
Figura 11. Número de pensiones de Vejez del Sistema Integral de Pensiones, por modalidad de pensión (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

La alta participación de jubilados con la Pensión Solidaria de Vejez se traduce en pensiones que han estado en torno a los 2100 Bs. hacia el año 2020. Lo que se traduce en que la gran mayoría de los jubilados del Sistema Integral de Pensiones tiene en promedio una pensión equivalente al salario mínimo nacional (2164 Bs.).

Figura 12. Pensión promedio del Sistema Integral de Pensiones, en Bs., por modalidad de pensión (2011-2020)

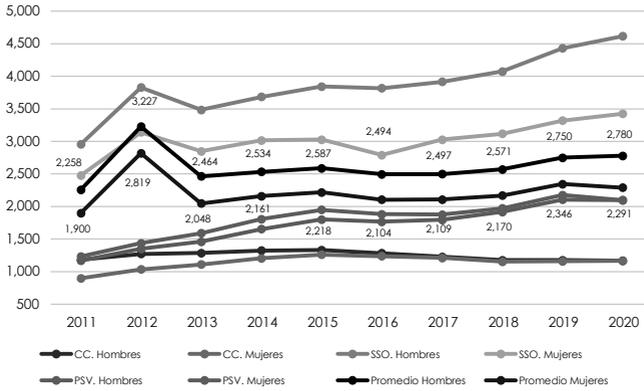


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Una desagregación por género permite observar cómo persisten las diferencias en las pensiones recibidas, tanto en el promedio general como en el régimen contributivo del Seguro Social Obligatorio.

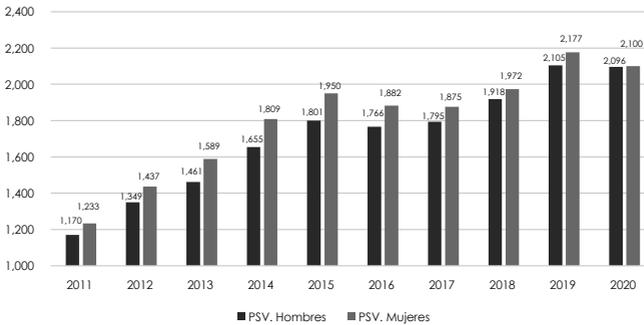
Sin embargo, resulta interesante cómo el componente de la Pensión Solidaria de Vejez otorga, en promedio, pensiones más altas para las mujeres que para los hombres. Esta característica debe ser tomada en cuenta considerando que, si bien las mujeres representan solamente el 36% del total de afiliados a la modalidad de la Pensión Solidaria de Vejez, esta modalidad representa el 81% del total de jubiladas mujeres.

Figura 13. Pensión promedio del Sistema Integral de Pensiones, en Bs., por modalidad de pensión y género (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Figura 14. Pensión promedio de la Pensión Solidaria de Vejez, en Bs., por género (2011-2020)



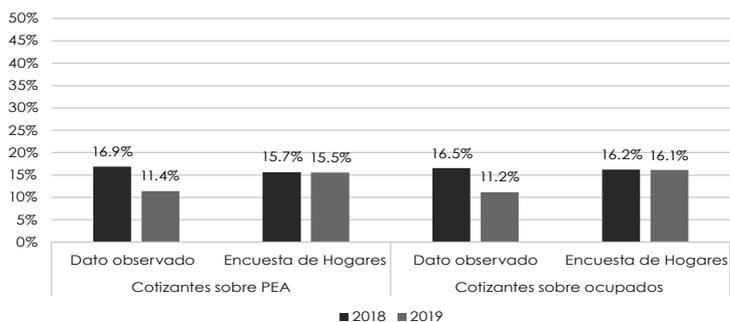
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

3. Características asociadas a la cotización al Sistema Integral de Pensiones

Con el propósito de analizar qué características están asociadas a la cotización al Sistema Integral de Pensiones se tomó en cuenta la información proveniente de las Encuestas de Hogares elaboradas anualmente por el Instituto Nacional de Estadística. Particularmente, se tomaron en cuenta las versiones desde 2018 hasta 2020. Se toma en cuenta este período, porque es recién a partir de 2018 que se incorpora una pregunta específica para la cotización a las Administradoras de Fondos de Pensiones, diferenciándola de la pregunta de afiliación. Como se vio en los anteriores apartados, existe una importante diferencia entre ambas definiciones en términos estadísticos.

En primer lugar, las estimaciones realizadas con la encuesta de hogares coinciden con los porcentajes sobre la población económicamente activa (PEA) y la población ocupada, observados según registros administrativos analizados anteriormente para los años 2018 y 2019¹⁰. Como se puede observar, no se presentan grandes diferencias entre ambos conjuntos de datos.

Figura 15. Cobertura de cotización al Sistema Integral de Pensiones (en porcentaje)



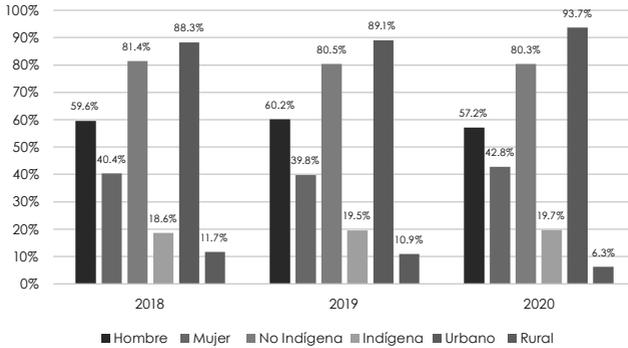
Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Nota: CC es compensación de cotizaciones y SSO es Seguro Social Obligatorio

¹⁰ No se pudo acceder a información sobre registros de cotizantes para el año 2020.

Considerando la distribución por diferentes categorías poblacionales, se puede observar cómo la muestra señala la mayoritaria presencia de hombres, personas no indígenas y personas del área urbana en los cotizantes ocupados. En estos 2 últimos casos, el porcentaje es bastante alto.

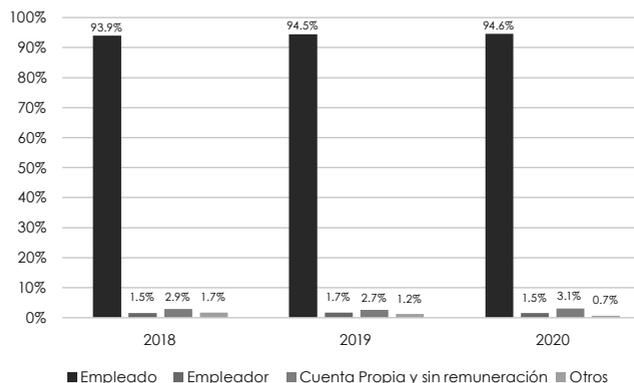
Figura 16. Distribución porcentual de cotizantes ocupados a Administradoras de Fondos de Pensiones, por género, grupo étnico y lugar de residencia



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Esta importante presencia se repite en la categoría de trabajadores empleados, frente al resto de categorías ocupacionales. Esta característica coincide con lo expuesto en anteriores secciones, en las que se observaba la importante presencia de trabajadores dependientes, tanto en la afiliación como en la cotización efectiva al Sistema de Pensiones.

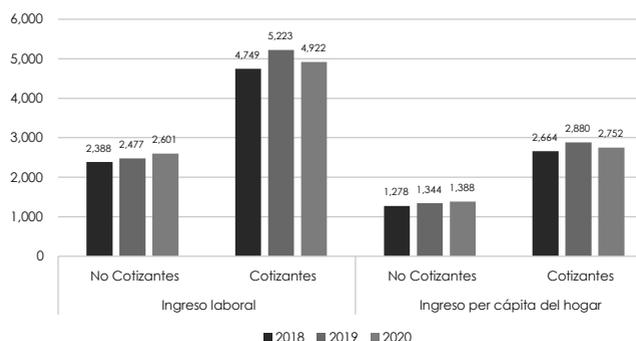
Figura 17. Distribución porcentual de cotizantes ocupados a Administradoras de Fondos de Pensiones, por categoría ocupacional



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

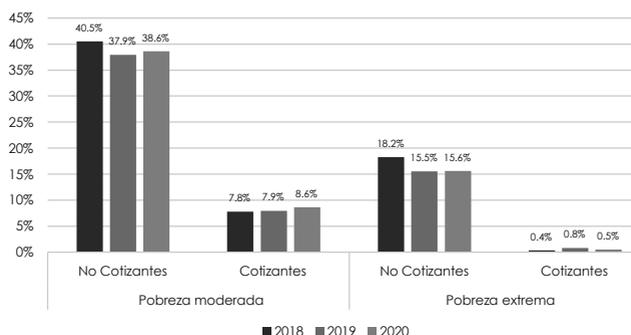
De esa manera, tanto los ingresos como el porcentaje de personas en pobreza, presentan un mejor contexto para los ocupados cotizantes al Sistema de Pensiones, en comparación a los ocupados no cotizantes. Ambas mediciones dan cuenta de las peores circunstancias que enfrentan los no cotizantes, llegando en promedio a la mitad del ingreso de los cotizantes al Sistema de Pensiones y una proporción muchísimo más alta en los porcentajes de incidencia de pobreza.

Figura 18. Promedio mensual de ingreso laboral y per cápita de los hogares ocupados, según cotización al Sistema de Pensiones (en Bs.)



Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística

Figura 19. Incidencia de pobreza, monetaria y extrema, para ocupados, según cotización al Sistema de Pensiones (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

Posteriormente, se realiza una estimación de la probabilidad de cotización al Sistema de Pensiones a través de características personales. Tomando en cuenta como variable dependiente a la cotización o no de los ocupados, se realiza una modelación probabilística a través del método probit en los 3 años analizados. Los coeficientes de la modelación se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Coefficientes del modelo probabilístico de cotización al Sistema Integral de Pensiones

Variable	2018	2019	2020
mujer	0.1497***	0.1432***	0.2781***
casado	0.0855*	0.0978**	0.1944***
menores10	-0.1647***	-0.0675*	-0.0745*
rural	-0.1976***	-0.2714***	-0.3612***
indígena	-0.2267***	-0.1916***	-0.2178***
edad	0.1433***	0.1466***	0.1419***
edadsq	-0.0015***	-0.0016***	-0.0014***
dependiente	2.0767***	2.1698***	2.3236***

jefehogar	0.0651	-0.0028	0.034
_cons	-5.2651***	-5.3861***	-5.6414***
N	16,969	19,151	16,956
r2_p	0.3742	0.3997	0.4366

Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística
Nota: * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

Los resultados obtenidos señalan algunas de las características anteriormente expuestas, sobre todo en lo referido a la menor probabilidad de cotización relacionada al área rural, la pertenencia indígena o la mayor probabilidad relacionada al contar con un trabajo dependiente. También se encuentra que la probabilidad de cotizar es mayor a medida que aumenta la edad.

Si bien el resultado de mujer es un coeficiente positivo, este signo no necesariamente coincide con la descripción de la muestra y de los registros administrativos presentados anteriormente. Sin embargo, la interpretación de este resultado puede estar relacionada con estudios previos del Sistema de Pensiones en Bolivia. Es el caso del estudio de Molina y Soria (2006), quienes, a través de la Encuesta MECOVI 2002, obtienen un coeficiente negativo para la variable mujer¹¹. En ese sentido, el coeficiente positivo obtenido en la anterior tabla podría ser interpretado en el sentido de una mayor probabilidad de afiliación/cotización en el Sistema Integral de Pensiones para las mujeres que la observada en el Seguro Social Obligatorio.

Sin embargo, el contar con menores de 10 años en el hogar representa un factor negativo en la probabilidad de cotización al Sistema de Pensiones, lo que se relaciona con las tareas de trabajo de cuidado al que las mujeres generalmente se ven obligadas. Finalmente, el estar casada/o se constituye como un factor positivo en la probabilidad de cotización.

4. Características asociadas a las jubilaciones en el Sistema Integral de Pensiones

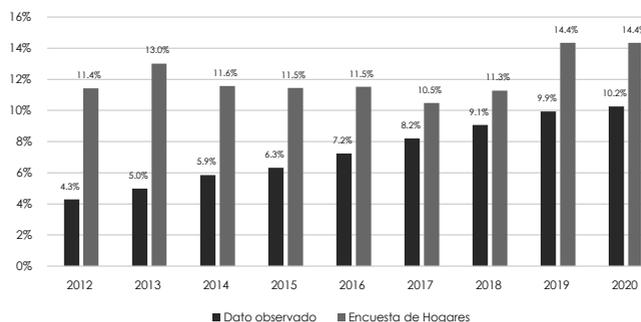
Posteriormente, se toman en cuenta las características asociadas a la recepción de una jubilación en el sistema Integral de Pensiones (SIP). Para este propósito, nuevamente se toman en cuenta las Encuestas de Hogares del Instituto Nacional

¹¹ Molina, O.; Soria, F. (2006). Factores determinantes de la probabilidad de afiliación al Sistema de Pensiones en Bolivia. En *Investigación y Desarrollo*, no. 6, pp: 61-73.

de Estadística. En esta sección del análisis, se tomará en cuenta el período de implementación del SIP (2011-2020).

Si bien los porcentajes de jubilados con relación a las personas mayores de 55 años¹² obtenidos en las Encuestas de Hogares se encuentran subestimados en comparación a los registros administrativos, no es una diferencia tan considerable. En ese sentido, la proporción de mayores de 55 años que reciben una jubilación para 2020 se encontraba entre 10% y 14%.

Figura 20. Cobertura de jubilación en el Sistema Integral de Pensiones (en porcentaje)

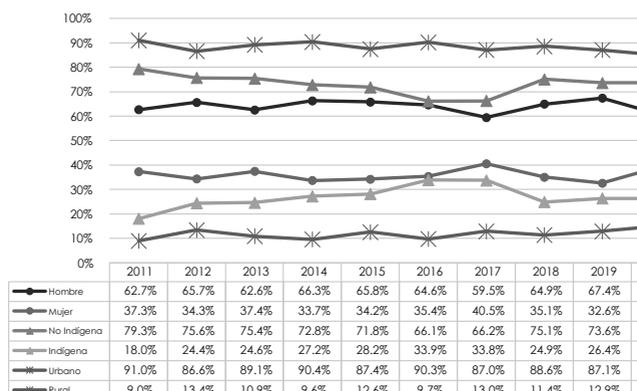


Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

De acuerdo a las Encuestas de Hogares, tomando en cuenta la distribución de jubilados mayores a 55 años por algunas características demográficas como género, identificación indígena o lugar de residencia, se observa como en el caso de la afiliación, una mayoritaria presencia de hombres, no indígenas y personas que viven en el área urbana respectivamente. Más allá de algunos años en los que parece aumentar la participación de grupos minoritarios, no parecen observarse cambios muy representativos a lo largo de la década. La excepción parece observarse con el caso de las áreas rurales, cuya participación pasó a representar el 9% en 2011 a 15% en 2020.

¹² Se toma en cuenta esta edad, por ser la edad mínima de jubilación para las mujeres de acuerdo a la Ley 065 de diciembre de 2010.

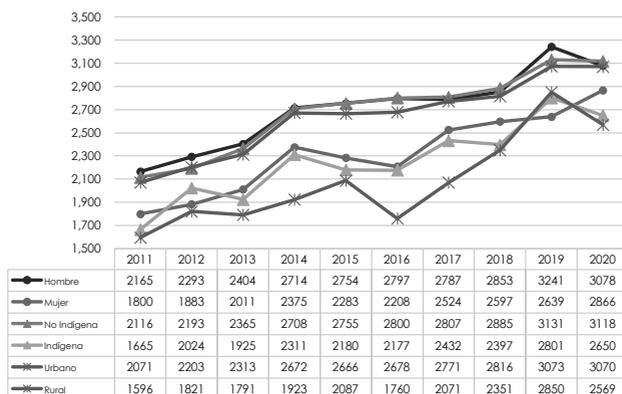
Figura 21. Distribución porcentual de jubilados mayores de 55 años, por género, grupo étnico y lugar de residencia



Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

Los datos de la muestra también señalan que, más allá de un aumento del promedio de pensiones recibidas a lo largo de los 10 años analizados, las brechas de ingreso aún se mantienen con una prevalencia para los grupos con mayor participación presentados anteriormente, es decir hombres, no indígenas, y personas del área urbana.

Figura 22. Promedio mensual de la pensión de jubilación para mayores de 55 años, por género, grupo étnico y lugar de residencia (en Bs.)

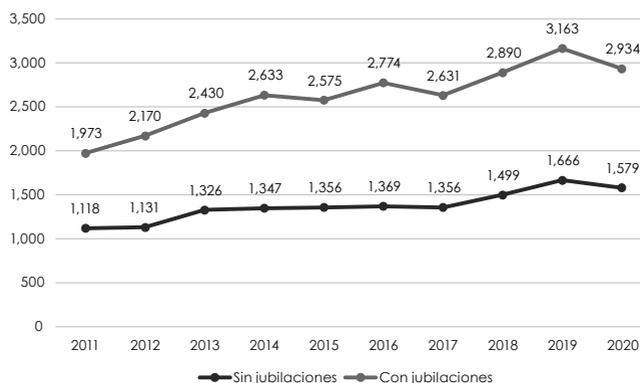


Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

Tomando en cuenta las anteriores características, los jubilados mayores a 55 años cuentan con un mayor ingreso per cápita dentro de sus hogares en comparación a los que no reciben una jubilación. De hecho, esta diferencia se mantuvo en prácticamente el 100% durante todo el período analizado.

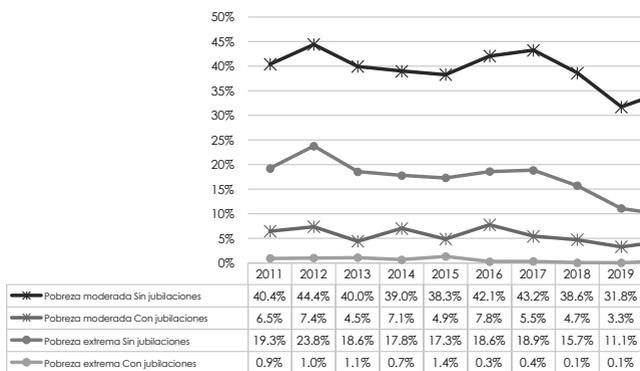
Claramente, esto repercute en mayores niveles de incidencia de pobreza, tanto moderada como extrema. Estos indicadores son bastante más representativos para las personas mayores de 55 años que no cuentan con una jubilación, más allá de una disminución observada a lo largo de la década.

Figura 23. Promedio mensual de per cápita de los hogares para mayores de 55 años, según jubilación del Sistema de Pensiones (en Bs)



Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

Figura 24. Incidencia de pobreza, monetaria y extrema, para mayores de 55 años, según jubilación del Sistema de Pensiones (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

Finalmente, se realiza una estimación de la probabilidad de recibir o no una jubilación de acuerdo a características personales de las personas mayores de 55 años, durante el período 2011-2020. Tomando en cuenta como variable dependiente la recepción o no de una jubilación para las personas de este grupo de edad, se realiza un modelo probit cuyos coeficientes son presentados en el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Coefficientes del modelo probabilístico de jubilación en el Sistema Integral de Pensiones

Variable	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
mujer	-0.4053***	-0.3658***	-0.3835***	-0.3639***	-0.4491***	-0.4027***	-0.2758***	-0.3799***	-0.5395***	-0.2880***
casado1	0.112	0.0737	-0.0051	0.0471	0.2263	-0.0206	0.0832	0.2227*	-0.0868	-0.1135
menores10	-0.1383*	-0.0834	-0.0592	-0.1669**	-0.1669*	-0.0432	-0.056	-0.091	-0.1847**	-0.1123
rural	-0.9946***	-0.8768***	-1.0968***	-1.2205***	-0.8979***	-0.9718***	-1.0010***	-1.0655***	-0.9913***	-1.0555***
indígena	-0.4925***	-0.2475***	-0.3172***	-0.2271***	-0.2128***	-0.2151***	-0.2318***	-0.3286***	-0.2490***	-0.2581***
edad	0.4345***	0.3133***	0.4356***	0.3609***	0.5633***	0.4239***	0.4583***	0.4541***	0.4615***	0.4871***
edadsq	-0.0028***	-0.0019***	-0.0028***	-0.0023***	-0.0037***	-0.0027***	-0.0029***	-0.0029***	-0.0030***	-0.0031***
jefehogar	0.2467***	0.4190***	0.2146***	0.3801***	0.2435***	0.2085***	0.2017***	0.2489***	0.1778**	0.2926***
_cons	-17.1117***	-13.1306***	-17.3125***	-14.8076***	-22.1434***	-16.7183***	-18.2082***	-18.1241***	-17.8160***	-19.2155***
N	4212	4344	5057	4742	4885	5377	5456	5663	6016	5660
r2_p	0.2021	0.1705	0.192	0.1945	0.1881	0.1662	0.1638	0.1797	0.181	0.1843

Fuente: Elaboración propia con Encuestas de Hogares del Instituto Nacional de Estadística

Nota: * p<.05; ** p<.01; *** p<.001. La variable casado1 indica si la persona es casada o también si envió

negativa con la probabilidad de recibir una jubilación de variables como ser mujer, indígena o vivir en áreas rurales. Los signos de estos coeficientes se mantienen para todos los años analizados.

Por otro lado, tanto la edad como el ser jefe de hogar se relacionan con una mayor probabilidad de recibir una jubilación para las personas mayores de 55 años. Al igual que en los anteriores casos, estos signos se mantienen a lo largo de los años.

Finalmente, la presencia de niñas/os menores de 10 años en el hogar tiene una relación negativa y significativa en algunos de los años analizados. Esta característica, asociada a la importancia de ser jefe de hogar, podrían representar canales de impedimento frente a la recepción de una jubilación por parte de las mujeres.

5. Conclusiones

La revisión de las reformas al sistema previsional en Bolivia brinda la oportunidad para conocer cuáles son algunos de los elementos que justificaron las diferentes reformas a lo largo de su historia y comprender de esa forma cuáles son algunos de los elementos que deben ser considerados para posteriores reformas, en el marco del equilibrio de las cuentas fiscales pero también de una mayor cobertura de la seguridad social para una etapa tan vulnerable como la vejez.

En ese sentido, diferentes elementos como la insostenibilidad fiscal y la baja cobertura del sistema fueron considerados para comprender las reformas de los años 1996 y 2010. En relación a esta última, la reforma estuvo enfocada en la creación de un pilar semicontributivo mediante el Sistema Integral de Pensiones (SIP), que complementa a la reforma de 1996, creando la Pensión Solidaria de Vejez (PSV).

A lo largo de más de 10 años de existencia del SIP, se evidencia el considerable aumento de jubilados en el Sistema, más que quintuplicando el registro previo a la reforma. En ese sentido, la gran mayoría de los jubilados del Sistema son personas que se adscribieron a la PSV, cuyo mecanismo llegó a establecer un promedio de las pensiones recibidas cercano a un salario mínimo nacional y también a favorecer de manera considerable a trabajadores independientes y mujeres. Para este último caso, este pilar representa una considerable mayoría de las jubiladas en el Sistema, lo que constituye un avance en el rol redistribuidor de la seguridad social a través de la reforma analizada.

El análisis de Encuestas de Hogares permite reafirmar algunos elementos de desigualdad que aún continúan, en detrimento de mujeres, indígenas y personas

del área rural. Permite también contemplar las grandes diferencias que existen entre las personas que cotizan y que reciben jubilaciones en el Sistema de Pensiones frente a las que no lo hacen. Lo que lleva a considerar que aún la seguridad social sigue transmitiendo elementos de precarización laboral presentes en la vida activa de los trabajadores hacia la vejez.

Este análisis también permite evidenciar elementos que podrían atentar contra la afiliación y/o la jubilación de mujeres en el sistema previsional. Características del hogar como tener la jefatura del mismo o la presencia de niños y niñas menores de 10 años pueden atentar tanto a la participación laboral y por consiguiente a la afiliación y posterior recepción de una jubilación por parte de mujeres.

Más allá del considerable aumento de jubilados en el sistema previsional, también deben considerarse elementos que puedan atentar contra la sostenibilidad del mismo, cuyos principales afectados sean los propios asegurados. En primer lugar, la cada vez menor presencia de cotizantes en relación a afiliados es una señal de alarma. Además, la cada vez más mayoritaria jubilación a través de la Pensión Solidaria puede representar algunos riesgos que el antiguo Sistema de Reparto no pudo sortear. Finalmente, más allá de las consecuencias de la crisis de la pandemia, también deben evaluarse las consecuencias que el retiro de los fondos de las administradoras de pensiones pueden representar para los asegurados.

En ese sentido, elementos como la revisión de las tablas de vida mediante las cuales se calculan las pensiones recibidas, además de una mejora en las políticas de inversiones de las administradoras de pensiones deberían ser considerados dentro del debate público. Considerando la importancia de actuar para no perder los derechos conquistados¹³.

13 Una mayor discusión al respecto puede encontrarse en Rodríguez, G. (2021) ¿Prohibido envejecer en Bolivia?: Desafíos del sistema integral de pensiones. En *Bolivia Debate: Un futuro Sustentable*.

Referencias

1. Aponte, G; Urioste, J.C. (2008). *Reformas al Sistema de Pensiones de la Seguridad Social en Bolivia (1956 – 2008)*. En Fundación Milenio, Pensiones y Jubilación en Bolivia.
2. Bonadona, A. (2003). *Género y sistemas de pensiones en Bolivia*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
3. Escóbar de Pabón, S. (2014). *Desafíos de la seguridad social en Bolivia: De la privatización a un nuevo sistema público, solidario y universal*. En CEDLA, Diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo.
4. Evia, J.L.; Fernández, M. (2005). *Reforma de Pensiones y Determinantes de la afiliación al Seguro Social de Largo Plazo en Bolivia*. En El Trimestre Económico, vol. 72, num. 287, pp: 655-677.
5. Ferrufino, R. (2008). *Los logros y desafíos de la reforma de pensiones a once años de su aplicación*. En Fundación Milenio, Pensiones y Jubilación en Bolivia.
6. Gamboa, R. (2002). *Costo Fiscal de la Reforma de Pensiones: Proyección vs. Ejecución*. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.
7. Gamboa, R. (2005). *El costo fiscal del Sistema de Reparto: Proyección 2004-2060*. En Análisis Económico, vol. 20, pp: 96-133.
8. Gamboa, R. (2014). *Sistema Integral de Pensiones: Una temprana evaluación*. En CEDLA, Diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo.
9. Humérez, J.; Gamboa, R. (1997). *Aspectos fiscales de la Reforma del Sistema de Pensiones*. UDAPE.
10. Jemio, L.C. (2008). *La reforma de pensiones en Bolivia*. En Fundación Milenio, Pensiones y Jubilación en Bolivia.
11. Ley de 14 de diciembre de 1956. Código de Seguridad Social
12. Ley 1732 de 29 de noviembre de 1996.
13. Ley 065 de 10 de diciembre de 2010
14. Lozada, B. (2012). *Los principios filosóficos de la Seguridad Social y la Reforma*

del Sistema de Pensiones en Bolivia. En Estudios bolivianos, no. 17, pp: 61-72.

15. Molina, O.; Soria, F. (2006). *Factores determinantes de la probabilidad de afiliación al Sistema de Pensiones en Bolivia*. En Investigación y Desarrollo, no. 6, pp: 61-73.
16. Rodríguez, G. (2021) *¿Prohibido envejecer en Bolivia?: Desafíos del sistema integral de pensiones*. En Bolivia Debate: Un futuro Sustentable.