

BOLIVIA

Privatización: de las promesas al fracaso



La experiencia del nuevo sistema de seguridad social basado en las ‘ventajas’ de la inversión privada sobre la acción del Estado ha resultado en un rotundo fracaso. Muy lejos de garantizar a las y los trabajadores una jubilación digna, la privatización ha instalado un sistema que aleja al protagonista del ahorro de la posibilidad de ser el dueño de su destino. La nueva realidad imperante muestra el fracaso de los objetivos trazados de mayor cobertura, más transparencia y el prometido aumento del ingreso de las personas en edad de jubilación.

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

La orientación fundamental de las políticas de corte neoliberal ha sido la de promover la preeminencia del mercado, privilegiándolo como el mecanismo ideal para la asignación de recursos económicos. De este modo se intentó limitar el papel del Estado al de un simple fiscalizador de las acciones de la empresa privada, subordinando los objetivos sociales, como el bienestar de los ciudadanos, al logro de rentabilidad de las inversiones capitalistas. Sin embargo, la evaluación posterior de la aplicación de dichas políticas arroja un resultado que dista mucho de la teoría: el Estado perdió sus atribuciones en el plano productivo, pero mantuvo un perfil alto en el ámbito de las acciones de salvamento de la inversión privada, incapaz de remontar todos los desafíos de una economía de libre mercado. Este es el marco de la reforma del sistema de seguridad social en Bolivia y otros países de la región.

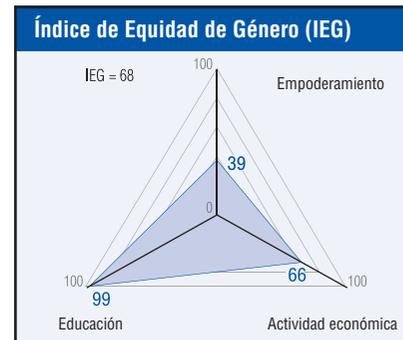
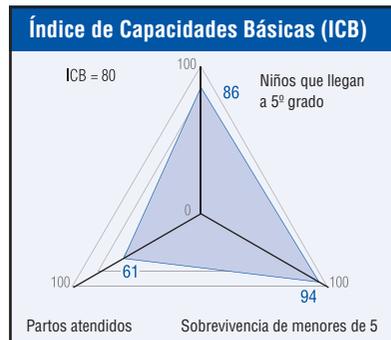
En el caso particular de Bolivia, la reforma del sistema de pensiones fue presentada como una necesidad social – argumento auxiliado por la evidente ruina del sistema de pensiones vigente por varias décadas – pero fue diseñada para convertirse más bien en una fuente de recursos para la inversión privada.

Según uno de los principales promotores de la reforma (Peña Rueda, 1996), la necesidad de sustituir el sistema de seguridad social a largo plazo, denominado ‘de reparto simple’, se justificaba en la virtual quiebra financiera del mismo a partir de algunos datos:

- La relación entre trabajadores activos y jubilados era de tres a uno, inadecuada para permitir el sustento financiero del sistema y muy reducida frente a la relación considerada ideal (diez a uno).
- La cobertura del sistema era muy escasa, pues con relación a una población económicamente activa (PEA) de 2,6 millones de personas, el número de trabajadores que cotizaban regularmente era sólo 314.437.
- El sistema era discriminatorio porque no abarcaba al amplio universo de trabajadores no asalariados.
- Era vulnerable a la inflación y a la variación y movilidad del empleo.

La excelencia prometida

Siguiendo este criterio correspondía avanzar en la implementación de un nuevo sistema que permitiese



al Estado reducir, hasta su eliminación, la carga financiera causada por el viejo sistema quebrado y posibilítase otorgar a la población beneficios que aseguraran su retiro de la vida activa de manera digna. Las características distintivas de este nuevo sistema serían: ampliación de su cobertura hacia nuevos segmentos de la población, en particular los trabajadores no asalariados; autofinanciamiento; transparencia en el manejo de sus inversiones; potencial para fortalecer el mercado de valores; capacidad para enfrentar de manera eficiente las crisis económica; capacidad de brindar mecanismos para el mantenimiento del valor de las pensiones; capacidad para elevar el ingreso de los bolivianos en edad de jubilación.

Más de un lustro después de la aplicación de la reforma del sistema previsional es posible realizar un balance que permita contrastar propósitos, resultados y perspectivas.

El espejismo de una mayor cobertura

Uno de los argumentos preferidos de los funcionarios gubernamentales y de los empresarios de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para hacer apología de la reforma es que el nuevo sistema habría logrado un incremento excepcional de su cobertura. Sin embargo, el inusitado crecimiento del número de afiliados con respecto al anterior sistema (más de 100%) oculta que, en la actualidad, el número de trabajadores que efectivamente aportan a los fondos administrados por las AFP es sustancialmente inferior al de los inscritos.

Contrastando el alcance de los dos regímenes de seguridad social a partir de su magnitud relativa respecto de la PEA, se puede observar que la situación no ha cambiado excepcionalmente con la reforma.

Aunque el alcance del anterior sistema en el año previo a la privatización fue menor que el del nuevo sistema, se debe tomar en cuenta que, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo, en 1996 la cifra de la PEA era más elevada incluso que la del Censo de 2001 y la proyectada para 2002.

Peor aún, si considerásemos la información utilizada por los funcionarios gubernamentales encargados de aplicar la reforma (una PEA de 2,6 millones de personas en 1996), el anterior sistema habría tenido un alcance mucho mayor que el actual, con un número de trabajadores cotizantes que representaría el 12% de la población activa.

Por más que les pese a los diseñadores y ejecutores de la reforma, tampoco la información desagregada del número de afiliados por tipo de trabajador da cuenta, de manera rotunda, de una superioridad del nuevo sistema para extender su cobertura hacia segmentos de trabajadores no asalariados o independientes. Según información de las AFP, el número de trabajadores independientes afiliados a los fondos de pensiones no supera 4,3% del total de los afiliados registrados a junio de 2003.

Las razones de esta situación deben buscarse en que, por un lado, las entidades privadas que administran los fondos, al buscar la maximización de sus ganancias, eluden la administración de recursos de ‘pequeña’ cuantía y, por otro, los ingresos de los sectores independientes, mayoritariamente situados en el sector informal, son extremadamente bajos, por lo que no brindan la posibilidad de generar algún tipo de ahorro destinado a la etapa de retiro. Esta segunda presunción se ve reforzada por la siguiente información estadística: según la Asociación Internacional de Organizaciones de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS), el salario promedio cotizante

del sistema de capitalización individual en Bolivia era de USD 282 en 2003, en tanto que el ingreso promedio de los trabajadores del sector semiempresarial (cuentapropistas y pequeñas empresas) para el mismo año, según el Instituto Nacional de Estadística, era sólo de USD 127.

La insustentabilidad del sistema

Como se ha mencionado, los promotores de la reforma de la seguridad social en el país prometían que el nuevo sistema de capitalización individual, a diferencia del anterior, tendría la virtud de autofinanciarse (no requeriría del apoyo del gobierno), apoyándose en la rentabilidad de las inversiones que realizaría en el mercado de valores.

La información disponible desmiente los supuestos sobre la eficiencia de mercado a la que estaría, teóricamente, sujeto el funcionamiento del nuevo sistema. No son las fuerzas libres del mercado las que definen las decisiones de inversión de los recursos manejados por las AFP. De acuerdo a las normas vigentes, estas entidades están obligadas a mantener una cierta estructura del portafolio de sus inversiones, en la que predominan los valores emitidos por el Estado. Mientras las normas limitan las inversiones en valores de entes emisores en el extranjero hasta 10%, la inversión en valores públicos, ya sea del Tesoro General de la Nación (TGN) o del Banco Central de Bolivia, no tiene límites. En otras palabras, podría alcanzar hasta 90% y explicarían la inusual concentración de la cartera de las AFP.

En el caso de la AFP Previsión, las inversiones en bonos del TGN (obligatorios) alcanzarían la suma de USD 458 millones, correspondientes a 69% de su cartera y, en el caso de la AFP Futuro, llegarían a USD 365 millones, constituyendo 61% de su cartera. Correspondientemente, el total de USD 823 millones de inversiones en los bonos emitidos por el TGN representaría 65% del total de recursos acumulados en el Fondo de Capitalización Individual (FCI).

Sin embargo, según información de la AIOS, a diciembre de 2002 la concentración de la cartera del FCI en valores fiscales superaba 69% del total. Esto quiere decir que aparte del 65% invertido en bonos del TGN, existiría un 4% invertido en otros valores estatales. Esta estructura de la inversión encauzada por el Estado se explica porque la deteriorada situación de las finanzas públicas, ocasionada por las políticas de privatización, no permite al Estado financiar el gasto público de manera normal, por lo que debe recurrir de manera permanente al expediente de la deuda pública. Aquí se debe remarcar que una buena parte de dicho gasto público está destinado a cubrir el costo de la propia reforma del sistema de seguridad social: el pago de las rentas de jubilación de los beneficiarios del anterior sistema de reparto.

Empero, no se debe olvidar que en el marco de una economía tan pequeña y pobre como la boliviana, en la que está ausente un mercado de valores y en el que subsiste un sistema financiero poco eficiente, el financiamiento del déficit fiscal con recursos del FCI se convierte para el Estado en una alternativa más rentable que la que ofrece el sistema financiero privado. Al mismo tiempo, se debe tener presente que la dependencia excesiva de la oferta de valores

públicos somete a las AFP a un riesgo muy alto, pues las hace vulnerables a los cambios repentinos de las políticas gubernamentales.

De esta manera se puede deducir que el supuesto de una administración eficiente, basada en la transparencia de las decisiones e inversión no se ha cumplido, puesto que no son los afiliados o cotizantes del sistema como auténticos propietarios de los recursos acumulados quienes influyen en la toma de decisiones relativas al destino de sus ahorros y de las rentabilidades esperadas, sino los funcionarios y autoridades políticas que hacen prevalecer sus intereses, imponiéndolos autoritariamente a las AFP.

Asimismo, la esperada potencialidad del nuevo sistema para impulsar el fortalecimiento del mercado de valores tampoco se vio materializada. La sujeción extrema de la gestión de los recursos de pensiones a las decisiones del gobierno, junto con las particulares características de la economía nacional impidieron el surgimiento, y menos aun la consolidación, de un verdadero mercado de valores.

También se ha visto que la ausencia de una normativa adecuada para garantizar el funcionamiento óptimo del sistema de seguridad social de largo plazo y la acentuada debilidad del sistema de regulación para el cumplimiento de las reglas de juego han generado una elevada deuda de los empleadores frente a las AFP.

Es incorrecto separar de manera artificial la situación del fondo contributivo correspondiente al sistema de capitalización individual de la situación prevaleciente en el sistema residual de jubilación (sistema de reparto) que, según el diseño de la reforma, debería tender a desaparecer eliminando a su vez el costo fiscal que representa. En este sentido, se puede afirmar que la manera en que se ha llevado a cabo la reforma ha derivado en un alarmante costo para las arcas públicas por concepto de pago de rentas a los jubilados del desaparecido sistema de reparto, el cual representó más de 90% del total del déficit anual del sector público no financiero en los últimos cinco años.

Los aspectos preocupantes de esta situación consisten en que dicho costo debe ser cubierto regularmente mediante la asunción de deuda pública que ocasiona la obligación de elevados intereses y en que la obligación asumida por el Estado, de pagar las mencionadas rentas, ha ido creciendo sostenidamente hasta la fecha, y lo seguirá haciendo debido a los compromisos adquiridos por los sucesivos gobiernos de turno.

Todos estos hechos estarían provocando que el costo de la reforma para el Estado – por concepto del pago de rentas a los jubilados del anterior sistema – exceda las previsiones iniciales de quienes lo calcularon en USD 616 millones en los primeros cinco años de vigencia del nuevo sistema.

En síntesis, todas las características mencionadas dan cuenta de una situación de evidente insostenibilidad del sistema y en la que prevalece una contradicción dramática y opuesta a la propia lógica que dio nacimiento a la reforma, consistente en que se ha producido una especie de retorno al viejo sistema. En otras palabras, el ahorro acumulado de los aportantes del nuevo sistema provee – a un elevado costo – la liquidez necesaria para pagar a los jubilados del antiguo régimen.

Esperanzas frustradas de una jubilación digna

La promesa de una jubilación digna que superaría los resultados sociales obtenidos por el anterior sistema de reparto se convirtió en la principal justificación enarbolada por los reformadores.

La evaluación de los resultados obtenidos arroja un saldo más dramático y refuerza la hipótesis de que los verdaderos objetivos perseguidos por la reforma tuvieron que ver muy poco con la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población trabajadora.

En primera instancia, la transformación del sistema no ha dado lugar a un incremento de la población beneficiaria en magnitudes relevantes, por lo que no se puede afirmar que haya contribuido a atenuar el extendido fenómeno de exclusión de los beneficios de la seguridad social para vastos grupos sociales.

Una segunda consideración, relativa al incremento de los ingresos, provoca la misma desilusión. De la manera en que se diseñó el nuevo régimen, el acceso a una renta de jubilación está ligado a la extensión sustancial de la vida laboral del trabajador. Finalmente, cabe mencionar que el nuevo sistema tampoco garantiza el acceso a una jubilación digna a todos los trabajadores. La Ley de Pensiones prevé una situación especial que genera una figura denominada 'retiros mínimos' por la que un trabajador que no haya alcanzado el monto suficiente para financiar al menos 70% del salario mínimo nacional y alcance 65 años de edad, obtendrá una pensión o renta anual igual a dicho porcentaje 'hasta agotar los recursos acumulados', cubran o no la mencionada pensión a lo largo de los años de vida que le queden después de jubilarse. En pocas palabras, existirán trabajadores que podrán acceder a una renta muy reducida – el salario mínimo actual no excede USD 58 – por un tiempo que no necesariamente coincidirá con su expectativa de vida.

Como se puede ver, en este ámbito destaca la diferente óptica que guía a los dos sistemas en cuestión: mientras el anterior sistema de reparto asumía como una obligación ineludible del Estado la provisión de seguridad a los trabajadores después de su vida activa, el nuevo sistema desecha esa responsabilidad estatal, atribuyendo a la 'excelencia' del mercado la posibilidad de proveer seguridad a la población inactiva. ■

Referencias

- El Diario (matutino de la ciudad de La Paz de circulación nacional). Edición del 4 de agosto de 2003. <www.eldiario.net>
- García Colque, J. (2003). "La seguridad social boliviana. El régimen de pensiones desde la óptica de los jubilados" en *La Reforma de Pensiones*. Serie Debate Social No. 2. La Paz: CEDLA.
- Peña Rueda, A. (1996). "La ampliación del sistema de pensiones" en *Capitalización de YPFB - Reforma de la seguridad social - Uso de los recursos de los bolivianos*. La Paz: CEDLA.
- Poveda, P. (2003). "Trabajo eventual y a destajo: problemas para la jubilación. El caso de los trabajadores fabriles de la castaña" en *La Reforma de Pensiones*. Serie Debate Social No. 2. La Paz: CEDLA.
- Gómez, R. (2003). "Actual situación y perspectiva de la reforma de pensiones" en *La Reforma de Pensiones*. Serie Debate Social No. 2. La Paz: CEDLA.