
mujer y desarrollo

Género y sistemas
de pensiones en Bolivia

Alberto Bonadona Cossío



NACIONES UNIDAS



Unidad Mujer y Desarrollo

Proyecto CEPAL/Gobierno de los Países Bajos
“Impacto de género de la reforma de pensiones
en América Latina”

Santiago de Chile, febrero de 2003

Este documento fue preparado por Alberto Bonadona Cossío, consultor de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, en el marco del proyecto “Impacto de género de la reforma de pensiones en América Latina”, con el apoyo financiero del Gobierno del Reino de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1841-P

ISBN: 92-1-322126-6

ISSN impreso: 1564-4170

ISSN electrónico: 1680-8967

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.6

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Antecedentes	9
A. El Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD)	9
B. La transición del Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) al Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD).....	11
C. El sistema de capitalización individual.....	12
D. La ausencia de enfoque de género	16
III. Información y bienestar en los sistemas de pensiones	19
IV. Método utilizado: criterios de diagnóstico	21
V. El Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD)	23
VI. El Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD)	33
VII. Conclusiones	43
Bibliografía	45
Serie Mujer y desarrollo: números publicados	47

Índice de cuadros

Cuadro 1	Recaudaciones globales desde la fecha de inicio de las AFP.....	14
Cuadro 2	Promedio estimado de las pensiones de vejez pagadas por el Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD), julio de 2001	24
Cuadro 3	Fondos complementarios y seguros universitarios, por sexo, según instituciones	30
Cuadro 4	Afiliados con derecho a compensación de cotizaciones mediante procedimiento automático por edad calculada al 5 de agosto de 2002.....	38
Cuadro 5	Población total y población económicamente activa (PEA), según sexo, de 5 a 19 años de edad, 2000	41
Cuadro 6	Indicadores demográficos por áreas urbanas y rurales, censos de 1976 y 1992.....	42

Índice de recuadros

Recuadro 1	Jubilaciones anticipadas denominadas “con reducción de edad”	26
Recuadro 2	Información proporcionada a los afiliados	27

Índice de gráficos

Gráfico 1	Promedios salariales de hombres y mujeres, por edades	40
Gráfico 2	Evolución comparada de los promedios salariales de hombres y mujeres, por edades	40

Resumen

En este estudio, después de exponer algunas características de la sociedad boliviana y los antecedentes de los sistemas de pensiones, se aplican cinco criterios para comparar el funcionamiento del Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) y el Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD). Se pone especial énfasis en sus respectivos tratamientos del componente de género.

Se introduce a continuación un sexto criterio, relacionado con las desigualdades del mercado de trabajo y los efectos de la mayor discontinuidad laboral femenina, para luego analizar la creciente informalidad que afecta progresivamente a las mujeres bolivianas.

Se estudian los subsidios cruzados entre géneros que originó el SRBD y sus efectos positivos en el monto de las rentas de las mujeres, ya que se compensan las diferencias por sus condiciones de trabajo y su mayor expectativa de vida al jubilarse. En este sentido, el viejo sistema muestra ser más benevolente que el SCICD.

El SCICD acentúa la discriminación de género por la forma de cálculo de la pensión, que incorpora un salario base de cinco años e incluye la tasa actuarial de descuento por años de expectativa de vida en el momento de jubilarse. Esto disminuye la pensión que recibirán las mujeres en el nuevo sistema.

Las subcotizaciones y sobrecotizaciones fueron un rasgo distintivo del viejo sistema, como también lo fue la presentación de documentos alterados o falsos, con el propósito de aumentar el monto de la pensión o anticipar el beneficio.

Las condiciones del nuevo sistema no permiten esta manipulación, principalmente porque se trata de un sistema de ahorro-inversión, y no de pago de impuesto, como en el caso del SRBD. No obstante, el cálculo de un salario base a partir de las remuneraciones de los últimos cinco años para obtener una tasa de reemplazo de 70% que habilite para percibir una pensión, introduce también riesgo moral en el SCICD.

Las asimetrías de información, propias del viejo sistema, aunque asumiendo formas diferentes, han persistido en el actual, debido al poco interés de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en informar a los afiliados de sus derechos y beneficios. Primero, por el período de exclusividad con territorios divididos del que disfrutaron las AFP y la correspondiente creación de mercados cautivos. Segundo, porque las bajas tasas que cobran por sus servicios inciden negativamente en la calidad de éstos.

Se plantea que la labor de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros es crucial para que el desarrollo futuro del SCICD lleve a superar las deficiencias de calidad en general y, en particular, a mejorar el tratamiento otorgado a la equidad de género.

Se sugieren instituir subsidios por género y por lugar de residencia rural o urbana, para incorporar alguna forma de compensación en favor de las mujeres, tanto por las condiciones de su trabajo, remunerado y no remunerado, como por su mayor longevidad y las características de su inserción laboral, que en general experimenta interrupciones temporales. Se considera, asimismo, una posible solución basada en la solidaridad de los asegurados para compensar la diferencia que determina que la pensión que reciben las mujeres en el SCICD sea menor.

I. Introducción

“... Si bien los diferenciales en la paga o el salario constituyen una parte importante de la desigualdad entre los sexos en la mayor parte de las sociedades, hay muchas otras esferas de beneficios diferenciados, por ejemplo, en la división del trabajo dentro del hogar, en el grado de cuidados o de educación recibidas, en las libertades de que se permite gozar a los distintos miembros de una sociedad.” (Sen, 1995).

Entendemos por seguridad social el conjunto de medidas que adopta la sociedad bajo diversas formas, sean institucionales, tradicionales o modernas, estatales o privadas, y que responden a distintos estados de necesidad de la población. Las causas de dichos estados pueden ser invalidez ocasionada por riesgos o accidentes comunes asociados a la actividad laboral, enfermedad, desempleo, vejez o muerte. En este entendido, la seguridad social responde a las demandas de trabajadores que se ven impedidos de proveerse el sustento y requieren la ayuda de las instituciones formales o informales que la comunidad ha creado y organizado con ese propósito (Bedregal, 1984).¹

¹ Como muchos autores contemporáneos, imbuidos de su formación en derecho, Bedregal presenta una definición de seguridad social más estrecha en cuanto a su visión de las instituciones sociales, que únicamente acepta aquellas constituidas bajo formas jurídicas “modernas”, aunque a la vez incorpora concepciones morales, igualitarias y democráticas que pocas sociedades contemporáneas pueden alcanzar. Las líneas generales del ámbito de acción que introduce en su definición coinciden con la concepción en que se basa el Art. 158 de la Constitución Política del Estado de Bolivia. Según Bedregal “La seguridad social es un conjunto de garantías legales tendientes a asegurar al ser humano igualdad de oportunidades: un elemental, permanente y creciente bienestar del grupo familiar, que suprima el temor a las contingencias que puedan afectar al equilibrio de su economía familiar, resguardando la salud física y moral del individuo, garantizándole condiciones habitacionales compatibles con la dignidad humana, haciéndolo accesible a la educación, cultura y recreo, asegurándole un descanso pagado cuando por invalidez o ancianidad no pueda procurarse un salario, liberándolo en fin, de todo temor a las contingencias que puedan afectar su pleno desarrollo humano como miembro de la sociedad en que vive”. Otra definición referida al tema, pero de claro contenido jurídico, es la que presenta Bocángel (1993): “...el Derecho de la Seguridad Social es una parte del Derecho Social que busca el bienestar individual y social de las personas, mediante la aplicación de instrumentos económico-sociales idóneos, debidamente sistematizados en la normativa jurídica”.

La historia moderna de la seguridad social en Bolivia se inicia a fines del siglo XIX. Sin embargo, no fue sino en 1956 que se promulgó un código amplio que, para ese tiempo, constituyó una norma moderna en cuanto a la incorporación de principios, conceptos, beneficios y técnicas actuariales. Dicha norma instituyó una distinción premeditada entre hombres y mujeres que prescribía para éstas la jubilación a los 50 años de edad y para los hombres a los 55 años. Tal diferencia beneficiaba aparentemente a la mujer al permitirle una jubilación anticipada. No obstante, no tomaba en cuenta el número de años de su participación laboral, ni sus salarios —en promedio menores que los del hombre— que son los factores que dan lugar a diferencias de género en un sistema de reparto como el establecido por el Código de Seguridad Social de Bolivia. En este caso, la mayor esperanza de vida de la mujer no actuaba en su perjuicio, pues los beneficios no se calculaban sobre la base de la expectativa de vida de los afiliados.

Por otra parte, cabe señalar que en Bolivia existen sistemas tradicionales de cuidado y protección social heredados de las culturas ancestrales que habitaron el actual territorio nacional. En la sociedad boliviana perduran formas tradicionales de producción y difundidas expresiones de solidaridad social, en cuyo marco el miembro desempleado, inválido o anciano es reabsorbido en la familia. Aún persiste un considerable porcentaje de familias extendidas, en las que los ancianos que ya no pueden realizar algún tipo de trabajo reciben su sustento de los miembros que sí están en condiciones de hacerlo y generan un ingreso que es compartido familiarmente. El cuidado de los miembros de la familia en edad avanzada está mayoritariamente a cargo de las mujeres de distintas edades. Esta organización se ha visto drásticamente modificada en los últimos 30 años y, para la gran mayoría afectada, no ha sido reemplazada por otro sistema equivalente, que se sustente en políticas sociales definidas y constituya una forma de seguridad social. Según un estudio de Irma Arriagada (2001), en 1994, en las principales urbes de Bolivia, 15.7% de las familias respondían a la clasificación de extendidas, proporción que se habría reducido levemente a 15.4% en 1999. En el contexto latinoamericano, estos datos sitúan a la sociedad urbana boliviana en un rango medio entre los extremos de 12% de familias extendidas en Argentina y 32% en Venezuela. Dadas las características de la urbanización boliviana y las arraigadas costumbres de las comunidades indígenas, es posible poner en duda el porcentaje indicado para Bolivia. Es altamente probable que las encuestas de hogares no consideren los profundos vínculos que se mantienen entre la familia que permanece en el campo y la que migra a la ciudad, lo que permite que subsista la protección familiar tradicional ya mencionada. Esta migración incluso puede tener un carácter temporal, lo que en estas encuestas no se indaga.

Se parte del juicio de que los regímenes de pensiones de la moderna seguridad social, trátase del anterior SRBD o del actual SCICD, son sistemas socialmente excluyentes. Con diferencias de grado, no han sido diseñados para los más pobres, ni se han hecho claras y necesarias distinciones entre las condiciones de trabajo de ambos géneros, no por una supuesta neutralidad, sino como resultado de enraizadas concepciones sociales que juzgan la exclusión de grupos, ya sea por su condición o su sexo, como expresiones inevitables y determinadas por la naturaleza.² Tomando estos aspectos como telón de fondo, se estudian las diferencias entre el tratamiento que ambos sistemas dispensan a la mujer y los efectos que de ellas se desprenden.

² Por las mismas razones se ha mostrado indiferencia ante una realidad cambiante en cuanto a la distribución geográfica de la población boliviana, contexto en el que las instituciones rurales se desintegran y las urbes no ofrecen las condiciones productivas ni sociales como para incorporar a las crecientes masas que en ellas se asientan.

II. Antecedentes

En Bolivia, la organización de la seguridad social considera dos regímenes: i) el denominado de “corto plazo”, que incluye salud (maternidad, invalidez por menos de 52 semanas), y ii) el de “largo plazo”, que comprende el régimen de pensiones (invalidez por más de 52 semanas, sea por riesgos comunes o profesionales) y el de supervivencia.

En esta investigación se analiza el régimen de largo plazo del antiguo y del nuevo sistema de pensiones, con especial énfasis en el componente de género en ambos casos.

A. El Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD)

Los principios doctrinarios y operativos sobre los que se fundó el SRBD son los siguientes:

- i) Universalidad en cuanto al ámbito de aplicación de la ley, el cual no debe excluir a ningún ciudadano.
- ii) Solidaridad, que permite otorgar prestaciones a todos los comprendidos en el sistema, de acuerdo con sus aportes, determinados por sus posibilidades y necesidades.
- iii) Unidad de gestión, que al considerar el sistema como un todo indivisible permite generar economías de escala y aprovechar la ley de los grandes números.

- iv) Economía, en el sentido de utilizar los recursos indispensables sin “incurrir en excesos ni recortes” (Bocángel, 1993).
- v) Oportunidad, lo que significa que los servicios deben otorgarse en el momento y circunstancias en que se precisan.
- vi) Eficacia, referida a la calidad de los servicios prestados por la seguridad social.

En los hechos, estos principios no pasaron de ser meros enunciados. Los beneficios ofrecidos no podían otorgarse en la forma prescrita en las leyes, principalmente porque desde un comienzo no se contó con los recursos para hacerlo. Más allá de las buenas intenciones de amparar a los ciudadanos bolivianos, como un concepto abstracto, reflejadas en los principios de la seguridad social, que reiteran lo prescrito en la Constitución Política del Estado de la República de Bolivia,³ la ausencia de sólidos mecanismos financieros y de supervisión ha sido la causa final del fracaso del SRBD en Bolivia.⁴

Contribuyó asimismo a una quiebra relativamente temprana del sistema la falta de reglamentos que evitaran la discrecionalidad, el fraude, el engaño y el desfalco de dineros ajenos, así como la debilidad de los medios de coerción y sanción para corregir o penalizar estas faltas. En particular, el aparato administrativo y financiero que sustentaba el SRBD se vio afectado por prácticas que socavaban sus finanzas. Algunas de ellas fueron los desvíos de fondos del régimen de largo plazo al de corto plazo, las disminuciones de las tasas de cotización sin los debidos estudios actuariales, y la subcotización durante la vida activa para luego sobrecotizar durante los dos últimos años exigidos para el cálculo del salario base. También cabe mencionar que sucesivas gestiones ineficientes, tanto del sistema básico como del complementario, llevaron el régimen de pensiones al borde de la bancarrota. En definitiva, se puso en riesgo la seguridad de los actuales y futuros jubilados. En el artículo ya citado, Bocángel señala que los trabajadores no pueden vivir en la “incertidumbre de tener una renta de vejez miserable” debido a la mala administración del sistema básico. Luego hace notar la desconfianza mostrada por los docentes del Magisterio Fiscal ante la idea de aumentar sus contribuciones al seguro complementario, por temor a que sus aportes “corran la misma suerte de los superávit del seguro básico de invalidez, vejez y muerte, o sea, ser absorbidos por el seguro de enfermedad-maternidad, para cubrir sus cuantiosos déficit”.

La discusión en torno de la reforma del Sistema de Pensiones ha contribuido a que se tenga mayor conciencia respecto de lo ocurrido con el sistema anterior, especialmente entre la población asegurada, así como también un mayor conocimiento, aunque todavía superficial, del nuevo esquema. Muchos de los asegurados que aportaban al SRBD y ahora lo hacen al SCICD desconocen, total o parcialmente, los beneficios a los que eran y son acreedores o las formas en que el cambio los ha perjudicado o puede lesionar sus derechos. Debido a que la modalidad escogida para introducir el nuevo sistema fue una licitación pública internacional, en la que ganaron las dos empresas dispuestas a cobrar las más bajas comisiones por administrar los portafolios de inversión, no se desarrolló una fuerza de ventas equivalente a la de los sistemas chileno o argentino, que ofrece permanente información a los afiliados potencialmente dispuestos a cambiarse de AFP.

³ La Constitución Política del Estado, en su Art. 158, establece que es obligación del Estado defender el capital humano protegiendo la salud de la población, asegurando sus medios de subsistencia y rehabilitando a las personas inutilizadas. También indica que se debe propender al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar. Enumera, asimismo, los principios rectores de la Seguridad Social, la que tiene que cubrir enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

⁴ En julio de 1974, Alfredo Bocángel, entonces Presidente del Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), institución encargada de la supervisión de las entidades de seguridad social, escribía en la publicación periódica de ese organismo: “.....si se logran las modificaciones exigidas por diferentes sectores laborales en las bases del Código de Seguridad Social, tales como nueva tasa de aportes laboral y patronal, nuevos sistemas financieros, incremento de salario tope, nuevo sistema de cálculo y valor de rentas mínimas, el seguro básico podrá otorgar rentas honorables y muchos sectores laborales no tendrían necesidad de exigir la implantación del seguro complementario para evitar mayores contribuciones.” (Bocángel, 1993).

Más aún, durante los primeros cinco años de funcionamiento del SCICD (que concluyeron el 1° de mayo de 2002), considerados de exclusividad para las dos únicas AFP autorizadas para funcionar como tales, el traspaso de una a la otra no estaba permitido.

En consecuencia, en la sociedad boliviana existe todavía un gran desconocimiento acerca del régimen de largo plazo de la seguridad social.⁵

B. La transición del Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) al Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD)

Si bien en Bolivia las instituciones del SRBD fueron eliminadas al crearse el SCICD, no es posible pasar de un sistema a otro sin un proceso de transición. En consecuencia, al menos se tenía que crear: i) el marco institucional para el pago de las jubilaciones que dejaba el SRBD; ii) un medio que representara los aportes de los afiliados traspasados del sistema anterior, y iii) un procedimiento que permitiera financiar el pago de esos aportes.

En cuanto al marco institucional, se estableció la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), encargada del cálculo de las pensiones de las personas que cumplieran las condiciones exigidas bajo el SRBD.⁶ Los cambios en la normativa que permitieron anticipar la jubilación en cinco años para hombres y mujeres, con un descuento de 8% por año de adelanto, ampliaron el universo de jubilados bajo ese sistema.

Para reconocer los aportes al SRBD de los afiliados que se vieron obligados a trasladarse al nuevo sistema, se instituyó la Compensación de Cotizaciones. Éste es un pago que no concede intereses y que, en promedio, se aproxima a dos terceras partes de lo aportado al anterior sistema. Se calcula según la siguiente fórmula: 70% del salario de octubre de 1995 (o del último mes de aporte previo a esa fecha), multiplicado por el número de años de contribución al SRBD, dividido por 25. La lógica de esta fórmula radica en que simplifica el cálculo de la compensación, por una parte, y por la otra, modifica de manera aproximada de 15 a 25 años el tiempo necesario para obtener 70% de tasa de reemplazo.

La transición develó la deuda que el viejo sistema ocultaba en las insuficientes reservas actuariales que mantenía. Esa deuda fue estimada en cerca de 2 000 millones de dólares a precios de 1996 y ascenderá hasta su punto máximo en 2015, cuando llegaría a representar 1.6% del PIB. El mecanismo financiero implantado para financiar esta deuda obliga a las AFP a invertir anualmente hasta 180 millones de dólares del Fondo de Capitalización Individual (FCI) en Bonos del Tesoro.

Esta situación, no obstante la reforma, aproxima el nuevo esquema al sistema de reparto eliminado, por las siguientes razones:

⁵ Durante el periodo de exclusividad sólo los cambios de municipio de residencia o de una región de exclusividad a la otra, permitían cambiarse de AFP. La exclusividad concluyó el 1° de mayo de 2002 y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) convocó a una nueva licitación con características similares a las vigentes hasta esa fecha y definió una apertura del mercado para incorporar al sistema una AFP adicional. “En cumplimiento del mandato legal que ordenaba abrir el mercado de pensiones, la SPVS invitó a firmas nacionales e internacionales, e incluso a consorcios, a competir en un proceso de licitación del que debía surgir una administradora de fondos de pensiones adicional. Sin embargo, la misma tuvo que ser declarada desierta ante la inexistencia de postulantes”. Situación informada por la revista *ABC, Economía y Finanzas*, de octubre de 2002, sobre la base de una entrevista realizada al ex Superintendente de Pensiones, Pablo Gottret.

⁶ También se creó la Unidad de Reordenamiento, que tomó a su cargo el registro y liquidación de los activos fijos y financieros de propiedad de los entes ejecutores del SRBD.

- i) Genera la típica bolsa común en manos del Estado, característica del SRBD, constituida por los aportes de los trabajadores activos y destinada al pago de las pensiones de los pasivos.
- ii) Si bien el Estado paga una tasa de interés de 8% por la deuda contraída y la respalda con la emisión de Bonos del Tesoro, esteriliza la capacidad de estos recursos para impulsar la actividad bursátil, elimina la diversificación de la cartera administrada por las AFP y, por lo tanto, concentra la inversión en un solo título y un único emisor, lo que aumenta el riesgo que ésta corre.
- iii) El antiguo sistema no contó con un sofisticado mecanismo de inversión equivalente al contemplado en la Ley N° 1732 de Pensiones y el Decreto Supremo N° 24469 que la reglamenta. No obstante, la innovadora inclusión de dicho mecanismo en el sistema reformado es meramente enunciativa, ya que no se aplica efectivamente. Se elimina así, en la práctica, uno de los esperados valores agregados del SCICD que, de esta manera, se aproxima al SRDB.

C. El Sistema de Capitalización Individual

1. Marco jurídico

El nuevo sistema de pensiones, denominado Seguro Social Obligatorio (SSO), fue establecido en virtud de la Ley N° 1732 de Pensiones del 29 de noviembre de 1996. Su objetivo es asegurar la continuidad de los medios de subsistencia de los ciudadanos en el largo plazo y así dar cumplimiento al Art. 158 de la Constitución Política del Estado. La Ley también contempla disposiciones sobre el destino y la administración de los recursos que benefician a los ciudadanos bolivianos en conformidad con la Ley de Capitalización del 21 de marzo de 1994. Esto es, se establece el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC) y su beneficio, el Bono Solidario o Bonosol,⁷ destinado a los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años de edad al 31 de diciembre de 1995. Este beneficio consiste en el pago de una pensión asistencial que no exige aportes de este grupo de población y se hace efectivo cuando el individuo alcanza los 65 años de edad.

El Bonosol fue modificado por la Ley N° 1864 de Propiedad y Crédito Popular (PCP), del 15 de junio de 1998, que lo redujo de 248 dólares a 60 dólares, denominándolo “Bolidiva”; también se estableció que los beneficiarios serían los ciudadanos mayores de 50 años al 31 de diciembre de 1995 y que se financiaría sobre la base del 30% de las acciones de las principales empresas estatales privatizadas. Para los comprendidos entre 21 y 50 de años de edad al 31 de diciembre de 1995 se creó la Acción Popular, que es un título valor respaldado por una cartera subyacente constituida con el 70% de los títulos de las empresas capitalizadas o privatizadas. En esta ley se enuncia que la finalidad es facilitar el acceso a la propiedad, el microcrédito y a los servicios financieros a sectores postergados, que ahora pueden utilizar como colateral la Acción Popular, cuyo valor nominal se estima en 500 dólares.⁸ El nuevo Presidente de Bolivia, que asumió el cargo el 6 de agosto de 2002, incluyó en su programa de gobierno la derogación de la Ley PCP y la

⁷ Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Bonosol sería un efímero programa que busca establecer una red de protección social para los ancianos y que ha enfrentado una serie de dificultades, como insuficiente financiamiento y una demanda mayor que la prevista debido, principalmente, a la limitada capacidad para documentar a los ancianos destinatarios. En cuanto al beneficio, el BID señala que tiene características progresivas y regresivas, porque si bien representa una proporción mayor del ingreso de los pobres, éstos tienen una menor esperanza de vida al nacer (60 años). El Bonosol equivale a cerca del “42% del salario mínimo anual, el 42% de la línea de pobreza rural, y el 91% de la línea de la pobreza extrema en las zonas rurales”. (BID, 2000).

⁸ La Ley de Pensiones ha sido reglamentada mediante el Decreto Supremo N° 24469, y la Ley de Propiedad y Crédito Popular con el Decreto Supremo N° 23813.

restitución del Bonosol. Con tales propósitos impulsó la aprobación de una Ley que así lo dispone, promulgada el 4 de noviembre de 2002.

2. Particularidades del Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD)

La reforma del sistema de pensiones llevada a cabo en Bolivia instauró la capitalización individual de los aportes personales, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la reforma realizada en Chile. Esto significa administración privada de fondos en fideicomiso por parte de entidades denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Sin embargo, en el diseño del nuevo sistema se tomaron en cuenta las debilidades y fortalezas de experiencias similares en Perú, Colombia, Chile, Argentina y otras, como la de Australia, que fueron objeto de estudios previos (Guérard y Kelly, 1997).

Si bien en muchos aspectos el diseño boliviano repite el chileno, presenta algunas innovaciones y modificaciones únicas, como la creación del Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), que vinculó el nuevo sistema de pensiones con el proceso de capitalización de las empresas públicas para permitir el pago del Bonosol y, posteriormente, del Bolivida y la Acción Popular.

Otra de las diferencias radica en la modalidad de licitación adoptada para seleccionar las AFP que se harían cargo de esta industria, en la que se tomó como base de adjudicación la oferta más baja de comisión por la administración del portafolio. Como resultado de esta cláusula, Bolivia cuenta con el sistema de pensiones administrado privadamente más barato del continente que, a su vez, requiere una fuerza de ventas reducida a un mínimo imprescindible. De la misma manera, el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), una estructura centralizada nacionalmente “para la regulación de los diferentes sectores financieros” parece ser único, en comparación con Colombia, Chile, Argentina, Canadá y países de Europa oriental y central. El sistema centralizado que más se le aproxima, en términos de su efectividad reguladora, es el de Singapur (Slade, 1997).

El modelo boliviano también difiere por incluir la modalidad de pago de pensiones denominada Mensualidad Vitalicia Variable (MVV), y excluir los pagos programados, que abren la posibilidad de que el jubilado se quede sin fondos para continuar recibiendo una pensión. La MVV ofrece al aportante a punto de jubilarse la alternativa de escoger una anualidad que será pagada por la AFP⁹ o un Seguro Vitalicio, que paga un monto fijo por contrato con una entidad aseguradora. Ambas son de carácter vitalicio para eliminar el riesgo de los pagos programados. Las MVV permiten incorporar al jubilado a un grupo en el que se le evita el riesgo de quedarse sin fondos para recibir una pensión al calcular anualmente el pago mensual que recibirá, incluyendo ganancias de la inversión iguales a las del FCI y descontando los pagos de otras cuentas que hayan cesado debido a muertes en el grupo. Su condición de variable depende de estos dos factores, que se utilizan para su cálculo anual. (Guérard y Kelly, 1997; Bonadona, 1999).

En el esquema boliviano se buscó, asimismo, la más rápida eliminación del SRBD. En la Ley de Pensiones se dispuso que era obligatorio que los afiliados bajo la edad límite, 50 años para las mujeres y 55 para hombres, se trasladaran al nuevo sistema. Quedaron exentos únicamente aquellos con “rentas en curso de adquisición”, cuya jubilación se encontraba en trámite, y quienes habiendo superado la edad límite continuaban trabajando y podían escoger entre ingresar al SCICD o aportar en una AFP hasta el momento de jubilarse y traspasar su capital acumulado al Tesoro para engrosar los fondos del sistema de reparto.¹⁰ Posteriormente, mediante la Resolución Ministerial (RM) N° 1361, se rescató el precepto del viejo Código de Seguridad Social referido a la jubilación

⁹ En todos los países de América Latina que cuentan con un SCICD, excepto en Bolivia, se incluye la modalidad de pagos programados sobre la base del saldo en la Cuenta Individual.

¹⁰ Decreto Supremo N° 24586 de 29 de abril de 1997.

anticipada para las personas que tuvieran cinco años menos que la edad mínima requerida y cumplieran los requisitos de contar al menos con 15 años de aportes o 180 cotizaciones mensuales. En la RM se fijó también el 1° de mayo de 1997 como fecha límite para la aplicación de estos requisitos. La norma establece un descuento de 8% por cada año de anticipación y el plazo para iniciar los trámites pertinentes ha sido prolongado varias veces, siendo la última fecha el 31 de diciembre de 2001. También se redujo de 24 meses a 12 meses el requisito sobre densidad de cotizaciones.¹¹

3. Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)

Las AFP son instituciones privadas dedicadas a la administración de los fondos de pensiones. Como son sociedades anónimas, tienen socios que aportan un capital para constituir la empresa. El capital de la sociedad se encuentra claramente diferenciado de los fondos que administra, al contrario de lo que ocurre en los bancos, donde el dinero depositado en cuentas de ahorro se confunde con el capital de la entidad. La AFP, por su parte, recibe dinero ajeno, lo administra y lo invierte. El total del dinero invertido, más la rentabilidad obtenida, pasa a acrecentar el capital que financiará las pensiones de los afiliados. En Bolivia, la licitación pública internacional fijó en dos el número máximo de AFP y las adjudicatarias fueron Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) Previsión AFP S.A., y AFP Futuro de Bolivia, que prestan servicios al público desde el 5 de mayo de 1997. Como sociedades anónimas, en sus estados financieros de 1998 registraron patrimonios de 33 312 168 bolivianos y 32 560 754 bolivianos, respectivamente.

Para la prestación de los servicios de las AFP se estableció una división territorial del país, vigente hasta el 1° de mayo de 2002. El norte fue asignado al consorcio empresarial Argentaria/Investment Corporation (INVESCO)/Fondo de Ayuda para el Desarrollo (FADES). El sur, a la empresa del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria. Además, se fijó una zona compartida por ambas: las ciudades del eje central, que son La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.¹²

Las AFP en Bolivia, como parte de sus operaciones en materia de pensiones, administran dos fondos. Uno es el Fondo de Capitalización Individual (FCI), que comprende todos los recursos aportados por los afiliados y sus empleadores. Al abrirse las AFP, el 1° de mayo de 1997, este fondo partió de cero. A fines de 1998 se habían acumulado 1 863 millones de bolivianos y a diciembre de 2001 el total llegaba a 5 945 millones de bolivianos (véase el cuadro 1), suma equivalente a 26% del PIB.

Cuadro 1
RECAUDACIONES GLOBALES DESDE LA FECHA DE INICIO DE LAS AFP
(En bolivianos)

1997	1998	1999	2000	2001	Total
605 042 098	1 257 590 712	1 323 343 499	1 311 011 441	1 448 385 338	5 945 374 089

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), *Memoria*, 2001, La Paz, 2001.

¹¹ Aunque la medida perjudica a la gran mayoría de los que se acogieron a ella, especialmente a las mujeres, el inapropiado nombre de "jubilación con reducción de edad" que se dio a esta modalidad pudo haber generado una especial atracción al esperarse que su denominación se hiciera realidad. El análisis de los efectos de tal medida constituye la parte central de este trabajo. En la Resolución emitida el 4 de diciembre de 1997 se fijó el 1° de mayo de 1997 como fecha de referencia para considerar edad y aportes, por ser la misma en que se iniciaría el nuevo sistema.

¹² Hasta la fecha de elaboración de este trabajo, después de que se declarara desierta la licitación internacional, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS) no había emprendido nuevas acciones para establecer cómo se abrirá el mercado de AFP. Tampoco se ha definido la forma en que podrán hacerse los traspasos entre ambas AFP al haber terminado la vigencia de la división territorial. Aunque no se requeriría una reglamentación adicional para efectuar tales traspasos, ninguna de las dos AFP ha tomado acción al respecto, lo cual podría hacer suponer que existe un acuerdo implícito o explícito, no público, entre ambas.

El otro es el Fondo de Capitalización Colectiva (FCC), constituido por algo menos del 50% de las acciones de cinco de las seis más importantes empresas públicas incluidas en el proceso de capitalización que, al concluir, dio lugar a la formación de 10 empresas privadas. El valor total de estas acciones a junio de 2001 alcanzaba a 1 537 millones de dólares (SPVS, 2001). De esta manera, cada AFP cuenta con un FCC de algo más de 768 millones de dólares. Si se incluyen recursos de alta liquidez, el FCC de ambas AFP asciende a la suma total de 1 581 millones de dólares, que representa casi 20% del PIB.

4. El Fondo de Capitalización Individual (FCI)

Las AFP reciben de los empleadores, que operan como agentes de retención, los aportes laborales y patronales. La tasa de cotización para la jubilación por vejez está fijada en 10% más 1.71% del total ganado (monto no sujeto a ningún descuento), este último como prima para el seguro de riesgo común (Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, 1996, capítulo III). Ambos porcentajes son pagados por el afiliado. El empleador aporta adicionalmente una prima de 1.71% del total percibido para cubrir el seguro por riesgo profesional.¹³ En la Ley de Pensiones se fijó la comisión de las AFP por administración en 0.5%, que paga el afiliado, quien también cubre, aunque indirectamente, una comisión de 0.23% a la AFP por administración de portafolio. Esta última se descuenta anualmente de los saldos totales de los fondos administrados y fue la comisión más baja ofrecida en la licitación pública, requisito que era fundamental para adjudicar la administración de los fondos de pensiones.

Los recursos captados por las AFP deberían invertirse en su totalidad en bolsas autorizadas, por medio de agentes de bolsa. Sin embargo, dada la coyuntura fiscal generada por la transición del viejo al nuevo sistema, las AFP deben invertir en Bonos del Tesoro hasta 90 millones de dólares cada una, monto que prácticamente constituye el total de las cuentas individuales destinadas al pago de pensiones por vejez.¹⁴ El Estado todavía no ha definido por cuantos años más se tendrán que realizar estas operaciones que, en los hechos, hacen que el nuevo sistema equivalga a un sistema de reparto.¹⁵

Sólo una vez superada dicha coyuntura, las AFP realizarán una política de inversiones regida por las directrices establecidas en el Reglamento de la Ley de Pensiones. Éstas toman en cuenta el emisor y el tipo de título, sean acciones, bonos a corto plazo, bonos a largo plazo, bonos convertibles en acciones, depósitos a plazo fijo u otros. También fijan criterios que consideran una serie de aspectos condicionantes, que se expresan en límites máximos de inversión (Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, 1996, capítulo VII).

5. El Fondo de Capitalización Colectiva (FCC)

El otro fondo administrado por las AFP es el FCC. Como ya se indicó, al finalizar el proceso de capitalización, el FCC quedó constituido por algo menos del 50% de las acciones de las 10 empresas originadas por dicho proceso y la desintegración de cinco monopolios estatales.¹⁶

¹³ Los porcentajes para los seguros de riesgo común y riesgo profesional fueron fijados inicialmente, cada uno, en 2.5% del total percibido. Después de cuatro años de aplicación de la SPVS se disminuyó este porcentaje, porque las reservas para dichos seguros superaron las previsiones actuariales de los fondos creados con estos recursos. Ambos seguros operan según la lógica de reparto.

¹⁴ Se excluyen de este requisito los fondos comunes constituidos para cubrir los riesgos comunes y profesionales, cuyos montos se invierten de acuerdo con los límites establecidos en el Reglamento de la Ley de Pensiones.

¹⁵ Para cubrir el déficit heredado del anterior sistema de reparto, en Bolivia se decidió optar por este tipo de financiamiento en vez de otras propuestas que implicaban el uso de impuestos o de los pagos obtenidos por la privatización de las empresas públicas (Arrau y Schmidt-Hebbel, 1994). Obviamente, esa última opción fue eliminada en Bolivia al implantarse la modalidad de capitalización y el FCC con su beneficio, el Bonosol.

¹⁶ Las empresas privadas que resultaron del proceso de capitalización son: Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), Ferroviaria Oriental, Ferroviaria Occidental, Petrolera Andina, Petrolera Chaco, Transredes, Lloyd Aéreo Boliviano y las tres generadoras eléctricas: Corani, Valle Hermoso y Guaracachi.

En la actualidad, las acciones comprendidas en el FCC no tienen valoración de mercado. Para ello las empresas, además de registrar sus respectivas acciones en la Bolsa Boliviana de Valores, deben iniciar transacciones con una masa crítica de valores que, según la ley, debe ser de 5%, como mínimo, de cada acción que constituye la cartera del FCC. Recién a partir de ese momento se marcarán precios y las acciones llegarán a valorarse en el mercado bursátil.

Mientras tanto, la base de la valoración de las acciones es el producto de las licitaciones realizadas como parte del proceso de capitalización de las empresas públicas. El valor de 50% que pagaron los socios estratégicos por las 10 empresas capitalizadas alcanzó a 1 670 471 530 de dólares.

La administración del FCC supone vender las acciones que lo constituyen, tratando de obtener el mejor retorno posible, y comprar títulos con rendimientos mayores. Los objetivos son aumentar la rentabilidad de los recursos –que pertenecen a los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años de edad al 31 de diciembre de 1995– y disminuir los riesgos por medio de la diversificación del portafolio.

6. El diseño de la industria de las AFP en Bolivia

La reforma del sistema de pensiones exigió un análisis previo, en el que se consideraron varios aspectos; entre ellos se destacan los siguientes:

- a) El poco atractivo mercado de pensiones. El viejo sistema tenía 306 698 trabajadores activos y 114 616 pasivos a finales de 1994, un mercado pequeño comparado con países vecinos. Para cualquier estimación, el cálculo de 900 000 asalariados como mercado potencial hubiese sido demasiado optimista, ya que cerca de un tercio de éstos perciben ingresos demasiado bajos como para incluirlos en el seguro de jubilación tal y como está definido actualmente. Por ello, de manera más realista, se consideró que en los primeros años del nuevo sistema se podía esperar ampliar la cobertura hasta unas 700 000 personas, cifra a la que efectivamente se aproximó en 2002. Desde el 1° de mayo de 1997 hasta junio de 2001, el número de afiliados había alcanzado a 655 231, aunque sólo 614 600 cotizaron efectivamente (un 6% menos), entre las mismas fechas.
- b) Un mercado de valores de reciente creación, susceptible a un fácil sobrecalentamiento, incluso si se logra que todas las sociedades anónimas existentes se registren y transen acciones en la Bolsa Boliviana de Valores.
- c) Pocos inversionistas nacionales potencialmente dispuestos a colocar sus recursos en la industria de las AFP y que, a la vez, otorguen la confianza necesaria y cuenten con la solvencia exigida. Los que tenían más probabilidades de invertir en las AFP eran 12 bancos que disponían, en conjunto, de un capital total de algo más de 300 millones de dólares.
- d) La desconfianza con que el ciudadano percibe el SRBD.

D. La ausencia de enfoque de género

Se puede afirmar que tanto el SRBD como el SCICD fueron concebidos y diseñados con muy poca o ninguna previsión respecto de las diferencias de género. Los proyectistas de la normativa denotaron estar en alto grado inconscientes de los efectos ejercidos sobre los beneficios por los siguientes factores: i) las diferencias salariales y de condiciones de trabajo entre mujeres y hombres con los mismos niveles de experiencia y educación, así como la segmentación del mercado laboral según género; ii) la mayor discontinuidad laboral de las mujeres como población económicamente activa; iii) la doble jornada de trabajo que las mujeres deben llevar a cabo (en el

caso específico del SCICD), y iv) la mayor longevidad femenina, que se conjuga con el uso de tablas de mortalidad diferenciada por sexo para el cálculo de las pensiones.

Las instituciones del SRBD,¹⁷ por otra parte, no proporcionaban ningún tipo de información para alertar sobre las consecuencias que todo esto tendría en la calidad de vida de las mujeres a partir del momento de su jubilación. Tampoco lo hacen actualmente las AFP ni la Intendencia de Pensiones del nuevo sistema. En este sentido, no existe divulgación de información acerca de temas tales como las implicaciones de la anticipación de la jubilación o el resultado de las considerables diferencias de esperanza de vida entre hombres y mujeres. En Bolivia, las autoridades no han tratado públicamente los efectos que las situaciones mencionadas ejercen sobre los beneficios, problema que tampoco se ha abordado en ningún estudio anterior a éste.

La legislación de Bolivia refleja la concepción jurídica plasmadas en la sociedad latinoamericana de siglos pasados. Los aforismos latinos, tan apreciados entre los juristas de la región, son clara manifestación de las concepciones que guían y han guiado la legislación en el continente. En este sentido, una de tantas máximas referidas a la mujer, escogida como pudo serlo cualquiera otra, dice: *Dum femina plorat, decipere lo borat*, que significa “Mientras la mujer llora, trata de engañarte”.

La cita precedente retrata la prejuiciosa y universal concepción con que las leyes han considerado tradicionalmente a la mujer. Esta concepción no sólo no toma en cuenta el hecho de que las condiciones en que se encuentran las mujeres son diferentes y peores que las correspondientes a los hombres, sino que, además, rechaza cualquier queja o reclamo al respecto. Más aún, el condicionamiento del pensamiento y las conductas sociales supera los estrechos límites del ámbito jurídico y se infiltra en sistemas, políticas y estructuras, las que se diseñan para responder a las necesidades de los miembros de la sociedad, pero sin tomar conciencia de las injustas diferencias que perpetúan. Las mujeres deben saber en qué forma las condiciones laborales en las que actúan cotidianamente determinan su futuro bienestar. Tienen que exigir mejor información sobre el sistema de pensiones para conocer más a fondo sus consecuencias. Deben entender y hacer entender a la sociedad que para el cálculo de los beneficios existen modalidades diferenciadas que las sancionan injustamente y que el engaño está dirigido a ellas, y no viceversa.

¹⁷ Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), Fondos Complementarios, primero el del Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), y luego el del Instituto Nacional de Seguros de Pensiones (INASEP).

III. Información y bienestar en los sistemas de pensiones

En este estudio se considera que el análisis de los sistemas de pensiones se facilita al enfocarlo en la función de “agente” o “principal” que asumen sus componentes centrales: i) Estado; ii) entes ejecutores o administradores, y iii) empleadores y afiliados, así como en los flujos de información que se establecen entre ellos. La dimensión de género es introducida precisamente en relación con el manejo de la información que se ofrece a las afiliadas. Las formas genuinas, sesgadas, prejuiciadas o inexactas de la información que fluye entre los componentes tienen directas consecuencias para su bienestar y los intereses que defienden. Con este enfoque es preciso considerar a los referidos componentes en su acción como entidades colectivas y, a la vez, observar los comportamientos de sus partes integrantes.¹⁸

Desde esta perspectiva se aprecia que el Estado asume, por una parte, las características de “principal” al arrogarse la representación de los afiliados en su conjunto, establecer las reglas (leyes y normas reglamentarias) que guían los sistemas e imponerse la obligación de hacerlas cumplir. En este sentido, asume los valores, juicios y prejuicios de la sociedad. Así, bajo ciertas circunstancias, las leyes exigen conductas que, en apariencia, buscan beneficiar a un grupo, pero que en realidad son lesivas para su bienestar. Claros ejemplos de estas exigencias jurídicas pueden encontrarse en los códigos laboral y

¹⁸ Para este tipo de análisis es útil introducir conceptos elaborados en el marco de las llamadas economía de la información y economía del bienestar. La combinación de ambas facilita una aproximación a la economía política de los sistemas de pensiones, sean éstos públicos o privados, de beneficio definido o contribución definida, de reparto o de capitalización individual.

de seguridad social que, por ejemplo, establecen edades diferentes de jubilación para hombres y mujeres, y excluyen a niñas, niños y adolescentes menores de 18 años de la legislación laboral y, por tanto, de los regímenes de seguridad social en cuanto trabajadores. Por otra parte, el otorgamiento de tres meses de permiso pagado antes o después del parto se traduce en un uso discriminatorio de la norma en contra del empleo de mujeres en edad de procreación, ya que se aduce que implica mayores costos laborales, lo cual no es exacto, sino sólo una expresión más del difundido prejuicio entre los empleadores. En esta forma de discriminación se manifiesta asimismo el mito prevaleciente acerca de los mayores costos que necesariamente conllevaría la protección de la maternidad (OIT, 2000).¹⁹

Además, el Estado también puede desenvolverse como “agente” cuando asume la función de administrador, en cuyo desempeño intentará enmarcarse en la normativa que el propio Estado, como “principal” y en su calidad de poder legislativo, ha promulgado como ley.

Al mismo tiempo el Estado, como “principal”, se hace cargo de la superintendencia, lo que supone cautelar el cumplimiento de la función asignada a cada componente del sistema. No obstante, en el interior del Estado los papeles de “principal” y “agente” entran en conflicto, e incluso se corre el riesgo de que puedan coludirse para cultivar una variedad de intereses personales y de grupo. En ese sentido, la dualidad de las funciones del Estado puede posibilitar la gestación de alianzas, favorecer o rechazar prebendas y privilegios, así como facilitar o impedir el desarrollo de condiciones propicias para alcanzar la equidad y la eficiencia, sea al hacer que estos objetivos se contrapongan o bien al impulsar uno e imposibilitar el otro.

Los entes administradores de los sistemas de pensiones pueden ser públicos o privados, pero siempre actúan como agentes. Son los encargados de operar el sistema de acuerdo con las premisas definidas jurídicamente por el Estado. En algunos casos acatan las leyes y procuran su justo cumplimiento; en otros, tratan de descubrir los intersticios que la ley oculta para establecer alianzas espurias con los organismos estatales y partidos políticos, o cabildear para que se cambien las reglas que afectan a sus intereses, utilidades o expansión corporativa. Los integrantes de las instituciones administradoras de pensiones pueden proceder con total transparencia o responder a consignas partidarias que prohíjan lealtades contrapuestas con los objetivos definidos por la norma que las regula, así como mantener, abierta o encubiertamente, conflictos de interés entre los vínculos empresariales a los que efectivamente sirven y el mandato que el sistema les confiere.

Los afiliados y empleadores operan claramente como principales, puesto que son los aportantes y beneficiarios del sistema. Si el diseño del sistema, reflejado en la norma que lo rige, abre una oportunidad para conseguir ventajas, por lo general el individuo la utilizará, incluso a costa de generar, a sabiendas o no, un perjuicio colectivo.

Independientemente de la forma en que se examinen, los componentes de un sistema de pensiones disponen de recursos para maximizar la utilidad de sus respectivas funciones. Lo pueden hacer desempeñándose como las normas lo exigen y, por lo tanto, fieles a los objetivos jurídicamente definidos. Sin embargo, en muchos casos, la búsqueda de la maximización de la utilidad puede chocar con la maximización del beneficio social. Es decir, en el momento en que uno de los agentes, o de los principales, privilegia intereses particulares, permitidos o no por el marco jurídico, con la intención de maximizarlos, se engendran dilemas de equidad, sean intergeneracionales, de género o de inclusión social. Estas inequidades exigen la definición de políticas sociales que busquen revertir las situaciones así generadas.

¹⁹ Al respecto, en un estudio realizado en 2000 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Argentina, Brasil, Chile y México sobre los costos laborales de la protección de la maternidad y la infancia se demuestra que, en las condiciones actuales, éstos no encarecen la mano de obra femenina, la cual tiene un menor costo que la masculina. Una síntesis de los resultados de este trabajo, que se encuentra en vías de edición, puede consultarse en la OIT.

IV. Método utilizado: criterios de diagnóstico

Seis son los criterios utilizados para elaborar el diagnóstico de los sistemas de pensiones en Bolivia desde la perspectiva de género. El sexto se expone al final, con consideraciones separadas para cada sistema.

El primer criterio consiste en analizar las cotizaciones realizadas por los afiliados. Se aplica el cálculo actuarial incorporado por los sistemas para fijar la renta o pensión²⁰ que obtienen ambos sexos. Esto permite cuantificar el beneficio que reciben y determinar si existen subsidios cruzados entre géneros. En este plano se observa si los sistemas generan alguna clase de transferencia de bienestar y si incluyen mecanismos que favorezcan la equidad o la debiliten.

En segundo lugar, tomando en cuenta el sexo de los afiliados, se observa si en los sistemas existen condiciones que den paso al riesgo moral²¹ y que, por lo tanto, permitan a los entes gestores del sistema hacer transferencias de recursos colectivos a individuos en particular. Estos “beneficios” se pueden lograr mediante actos no previstos por las normas o gracias a las debilidades institucionales de los entes públicos e, incluso, como resultado de la corrupción.

²⁰ El beneficio de jubilación por vejez recibe nombres distintos en el sistema de reparto y en el de capitalización individual, de acuerdo con la ley de pensiones de Bolivia. En el primero se denomina renta, y en el segundo, pensión. En este estudio ambos términos se usan sin hacer esta distinción.

²¹ Al tratar este punto, se entenderá que riesgo moral es una acción oculta ejecutada por uno o varios afiliados que, aprovechando situaciones no definidas en las normas, o quebrantando éstas por la debilidad institucional prevaeciente en la sociedad, obtiene un beneficio adicional ilícito, pero no necesariamente ilegal. El costo de tal acción recae en los recursos administrados por un ente gestor, o en los del Estado, vía impuestos.

Estas transferencias son gestadas, en consecuencia, por el riesgo moral que el marco institucional y jurídico del sistema consiente, y que lo hace vulnerable y tolerante frente a la disminución de las reservas comunes dentro de los distintos tipos de seguro que los sistemas de pensiones ofrecen.

En tercer lugar, se analiza la existencia de prácticas de selección adversa por parte de los entes gestores, que permiten la emisión de flujos de información distorsionada o muy insuficiente acerca de los derechos de los afiliados, y la forma en que esto discrimina entre los sexos. De esta manera, se afecta negativamente a los beneficios que deben recibir los afiliados. Si bien la selección adversa supone la manipulación de los flujos de información que se generan en los entes administradores y, por lo tanto, la obtención de recursos que benefician a estos operadores, los empleadores o ambos, como resultado de estas acciones se encuentra un mayor número de mujeres que de hombres carentes de adecuada información acerca, por ejemplo, de sus decisiones sobre jubilación temprana, o víctimas de abierto engaño por parte de empleadores que no cotizan aprovechando su papel de agentes de retención.

Otro elemento que debe considerarse en el diagnóstico es la fortaleza de la supervisión y la fiscalización de los sistemas, con sus respectivas repercusiones en ambos géneros. Para evitar los problemas que los criterios hasta ahora mencionados permiten identificar, la supervisión y la fiscalización tendrían que ser institucional y jurídicamente sólidas, así como rigurosas en la aplicación y sanción de las leyes. Simultáneamente, es preciso que sean independientes del poder político y de las influencias ejercidas por las empresas o instituciones empleadoras para que se mantengan marcos jurídicos que atentan contra los afiliados en su conjunto o contra las mujeres en particular.

El quinto aspecto se refiere a la existencia de un mecanismo de mercado o mecanismos equivalentes en el sistema de pensiones, que induzcan condiciones de competencia y, por lo tanto, permitan aproximarse a equilibrios equitativos en la distribución del bienestar social. La presencia de tales equilibrios puede redundar, por ejemplo, en igualdad de remuneraciones por el mismo tipo de trabajo, en tanto que su ausencia puede conllevar, entre otros problemas, la obtención de beneficios ocultos mediante manejos poco claros de las reservas. Los mercados pueden facilitar el uso más eficiente de los recursos en la medida en que se acerquen al concepto de libre competencia, especialmente tratándose de los mercados financieros en lo que respecta a la inversión de reservas actuariales. Asimismo proporcionan elementos para contrastar la realidad con situaciones idealmente definidas por esos mecanismos. También generan información comparable sobre precios (comisiones pagadas a los administradores), calidad de los beneficios y atención al afiliado, entre otros aspectos.

A los criterios aplicados se añade complementariamente un sexto, referido a las condiciones laborales generales y la forma en que éstas inciden en los beneficios que resultan de ambos sistemas.

V. El Sistema de Reparto de Beneficio Definido (SRBD)

La aplicación del primer criterio incluye un análisis de subsidios cruzados en relación con las cotizaciones efectuadas y las pensiones que perciben los afiliados, así como con la forma en que el beneficio definido permite esas transferencias y por esa vía incide en la equidad entre los géneros. Empleando cálculo actuarial y los datos disponibles se examinan situaciones relacionadas con el SRBD.

Tanto hombres como mujeres obtienen rentas definidas por la densidad de cotizaciones y el salario base, calculado como el promedio del último año de trabajo.²² Una densidad de al menos 180 cotizaciones (o el equivalente de 15 años de aportes continuos o discontinuos), permite obtener una tasa de reemplazo de 70%, que comprende un 40% del salario base como renta básica y un 30% del salario base como renta complementaria. Se añade 1% a la básica por cada año adicional o 12 cotizaciones efectuadas más allá del período mínimo de 15 años, hasta un máximo de 50%. En el caso de la renta complementaria, la adición es de 2% por año, también hasta alcanzar a 50%. La suma de ambas pensiones, por lo tanto, no puede superar un máximo de 100% del salario base.²³ Evidentemente, para llegar a este porcentaje se requieren 25 años de aportes. Si la persona trabajó más allá de dicho período, esto no se traduce en un incremento de su renta.

²² Hasta 1998 se tomaban en cuenta los salarios de los dos últimos años. Esto fue modificado cuando se aplicó la medida denominada "jubilación con reducción de edad".

²³ En caso de no alcanzar la densidad de cotizaciones correspondiente a 15 años de aportes, se hace un pago global. Se sigue el procedimiento señalado para el cálculo de la renta y se multiplica el valor de ésta por el doble de años aportados. Esta suma se paga por una sola vez.

Toda cotización adicional, por lo tanto, pasa a constituir un aporte al fondo común que sustenta la solidaridad del sistema. En caso de que el salario base supere los 4 000 bolivianos se toma 30% del excedente para aplicarle los mismos criterios y añadirlo a la renta por debajo de este techo obtenida con el cálculo.

Para estimar la renta por vejez según sexo se parte de los datos del cuadro 2. Los primeros son los promedios de años de cotización: las mujeres aportan por un período de 15 años y 6 meses (186 cotizaciones), y los hombres, por 17 años y 6 meses (210 cotizaciones).²⁴ El ingreso promedio de las mujeres afiliadas al SRBD es de 1 543.67 bolivianos y el de los hombres de 1 619.17 bolivianos. Esta diferencia de 5% en favor de los hombres se traduce en una sustancial disparidad entre las pensiones percibidas mensualmente por una mujer jubilada (1 324 bolivianos) y un hombre jubilado (1 506 bolivianos); la primera equivale a 88% de la segunda.²⁵

Cuadro 2
PROMEDIO ESTIMADO DE LAS PENSIONES DE VEJEZ PAGADAS
POR EL SISTEMA DE REPARTO DE BENEFICIO DEFINIDO (SRBD), JULIO DE 2001
(En bolivianos)

	Promedio de años de cotización	Ingreso promedio	Moda de edad de jubilación	Expectativa de vida al jubilarse ^a	Renta mensual	Renta total recibida durante periodo de jubilación ^b
Mujeres	15 ½	1 543.67	54	28.3	1 324.47	487 272.51
Hombres	17 ½	1 619.17	60	19.8	1 505.83	387 600.64

Fuente: Dirección Nacional de Pensiones (DNP), Unidad de Sistemas, La Paz, 2001, inédito.

^a Resolución N° 723 de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), del 30 de agosto de 2002.

^b Para este cálculo se consideran 13 pagos anuales.

Sin embargo, si se toma la moda de la edad de retiro de las mujeres, que es de 54 años, y su expectativa de vida en ese momento, estimada en 28.3 años, durante ese período una mujer recibirá, en promedio, 487 272.51 bolivianos como monto total por pago de rentas. En el caso de los hombres, la moda de la edad de jubilación es de 60 años, momento en que su expectativa de vida llega a 19.8 años. Con la jubilación que percibe, el hombre promedio llega a totalizar 387 601 bolivianos desde su retiro hasta su muerte, un monto 26% inferior al estimado para las mujeres

Esto refleja la existencia de un subsidio cruzado que sale, en mayor proporción, de la bolsa común que caracteriza al SRBD y beneficia directamente a las mujeres que se jubilan en el sector formal de la economía. Es una clara y convincente muestra de la solidaridad de este sistema, que lo hace socialmente superior comparado con el SCICD.²⁶

Aplicando el segundo criterio de diagnóstico se verifica que SRBD presenta condiciones que prohíjan el riesgo moral al permitir transferencias de recursos colectivos desde los entes gestores del sistema hacia individuos en particular. Estos “beneficios” se pueden lograr con actos ocultos que aprovechan las debilidades institucionales de los entes gubernamentales o son posibilitados por la corrupción. Así, tales transferencias son originadas por el riesgo moral que el

²⁴ Información provista por la Unidad de Sistemas de la Dirección Nacional de Pensiones. Las cifras han sido estimadas a partir de la información de que dispone esta Unidad y están sujetas a revisión.

²⁵ Esta información difiere de la entregada más adelante para los afiliados en transición del viejo al nuevo sistema. La homogeneización de los datos en el viejo sistema, aunque en muchos casos extraídos de la misma fuente, siempre fue un problema, llegando incluso a no coincidir cifras publicadas como oficiales en distintos documentos.

²⁶ Se debe poner énfasis en el hecho de que en el ámbito boliviano, sea en la literatura académica o de cualquier otro tipo, no se encuentra una defensa de la solidaridad del SRBD expresada desde este punto de vista.

marco institucional y jurídico del sistema y del Registro Civil tolera, y que los hace vulnerables y condescendientes frente a la disminución de las reservas comunes del SRBD.

Se puede observar que el SRBD, de manera sistemática y por vacíos reglamentarios de la ley, no ha tomado en consideración situaciones que favorecerían el disimulo de engaños abiertos o encubiertos a ese sistema.

Así, la ineficiencia del Registro Civil de Bolivia y la numerosa existencia de subregistros, han permitido que los afiliados al SRBD modifiquen sus edades con el objeto de anticipar la jubilación en el marco de la nueva normativa establecida a partir de la transición del viejo al nuevo sistema. La naturaleza de este problema hace muy difícil determinar su magnitud. Sin embargo, es posible formarse una impresión a partir de algunos datos disponibles. Durante 1999, la Dirección Nacional del Registro Civil detectó 28 casos de personas que intentaron obtener certificados de nacimiento adulterados por intermedio de las oficinas de esa Dirección que procesan requerimientos de reproducción de los nacimientos registrados en otros Departamentos fuera del de La Paz. De este total, cuatro fueron solicitudes presentadas por mujeres. Se puede conjeturar que el número de casos de documentación adulterada que se detectaron y el de los que lograron superar o evitar controles en todo el país pudo perfectamente haber alcanzado a más de 2 000, de los cuales un 60% llegó efectivamente a obtener un certificado fraudulento.²⁷ En las oficinas departamentales, sin embargo, la proporción de hombres supera ampliamente la de mujeres: hubo ocho hombres por cada mujer que intentó o logró conseguir una certificación falsa.

Al observar la información disponible sobre las 13 063 personas que han tramitado jubilaciones anticipadas (denominadas “con reducción de edad”), resalta claramente el amplio predominio de los hombres (véase el recuadro 1). Hasta agosto de 2001, el número total de hombres que había anticipado su jubilación era de 9 198, comparados con 3 865 mujeres (DNP, 2001). Esta información no muestra directamente el riesgo moral, pero a la luz de lo recién expuesto se estima que cerca de 10% de estas jubilaciones anticipadas se realizó con documentos fraudulentos, siendo los hombres los que más aprovechan las falencias institucionales.

Por otra parte, de acuerdo con la Memoria 2001-2002 de la DNP, son numerosas las alteraciones detectadas en los certificados de nacimiento que presentan los afiliados al SRBD para acceder a una pensión. La revisión realizada por esta entidad entre enero de 2001 y julio de 2002 condujo a la suspensión del pago de rentas a 574 afiliados que calificaron entre 1997 y 2001. Se descubrió que por la edad que tenían a la fecha de corte entre el viejo y nuevo sistema (mayo de 1997), no les correspondía recibir una pensión. En consecuencia, el Tesoro de la Nación logró evitar la erogación de 16.2 millones de bolivianos en 2002 y deberá recuperar aproximadamente 39 millones de bolivianos por concepto de pensiones canceladas a esas personas.

De la misma manera se determinó que era necesario recalcular 546 rentas que fueron calificadas durante el mismo período, pero con documentos alterados. La verdadera edad de los afiliados a la fecha de corte no los habilitaba para recibir una pensión. Por lo tanto, el Tesoro se ahorrará el pago de otros 2.8 millones de bolivianos.

Se han encontrado otras irregularidades que contravienen lo prescrito en la ley y que se mencionan en la Memoria de la DNP. Allí se señala que viudas que habían contraído matrimonio continuaban percibiendo una renta,²⁸ y lo propio acontecía con hijos que habían alcanzado la mayoría de edad. Asimismo, se detectaron casos de suplantación de personas fallecidas, de

²⁷ El autor trabajó en cercano contacto con la Dirección Nacional del Registro Civil y visitó las oficinas de registro de todo el país durante 1999.

²⁸ El nuevo sistema permite que las personas que enviudan, independientemente del sexo, contraigan nuevas nupcias y mantengan el derecho a la pensión del cónyuge fallecido, porque se considera que el sistema de capitalización individual se basa en el ahorro de cada persona y no en una bolsa común solidaria. Asimismo, el equipo que diseñó la Ley consideró que en el ahorro de cualquiera de los cónyuges participan ambos. También en el código boliviano sobre la familia se establece que todos los bienes adquiridos en matrimonio son bienes gananciales y, por lo tanto, susceptibles de dividirse en partes iguales al romperse el vínculo matrimonial o constituirse la masa hereditaria. Este tema no fue analizado en detalle por quienes aprobaron la Ley N° 1732.

jubilados que recibían dos o más pensiones y de otros que cobraban rentas y, a la vez, trabajaban en el sector público. En conjunto se descubrieron 2 604 de estas anomalías, lo que contribuirá a que se recuperen 7.5 millones de bolivianos y se evite una erogación anual de 15.6 millones de bolivianos. Otros casos, cuya investigación está en curso, aumentarán estas cifras considerablemente.

Recuadro 1

JUBILACIONES ANTICIPADAS DENOMINADAS “CON REDUCCIÓN DE EDAD”

Entre las razones que impulsaron a hombres y mujeres a anticipar la jubilación se puede mencionar, en primer término, el hecho de que la actual Ley de Pensiones permite a los jubilados reingresar a la actividad laboral sin renunciar a la renta; el Código de Seguridad Social, que regía el anterior sistema, no contemplaba esta posibilidad. No obstante, cuando el proceso de jubilación anticipada bajo el SRBD ya estaba en marcha e incluso muchos individuos se habían jubilado, se emitió el Decreto Supremo que eliminó retroactivamente esta posibilidad en el caso de los empleados públicos, a quienes se volvió a aplicar lo prescrito por el mencionado código si se reincorporaban al trabajo en el sector público. De todas maneras, al 31 de agosto de 2001 las jubilaciones anticipadas bajo el SRBD representaban 14% del total.

En el grupo que anticipó su jubilación, los hombres obtuvieron una renta mensual promedio de 1 702 bolivianos, mientras que la pagada a las mujeres es de 1 300 bolivianos. Lo curioso es que el total de jubilados hombres recibe, en promedio, 1 506 bolivianos y las mujeres, 1 324 bolivianos, cifras que denotan una sustancial diferencia entre las rentas percibidas por hombres y mujeres. Esto significa que los hombres que anticiparon su jubilación consiguieron una clara ventaja con respecto al promedio global (1 702 en comparación con 1 506 bolivianos). Las mujeres, por su parte, no sólo no tuvieron una ganancia equivalente, sino que su renta anticipada resulta menor, aunque la diferencia sea poco significativa (1 300 frente a 1 324 bolivianos). Esto se puede deber a las consabidas diferencias salariales en favor de los hombres, así como a su mayor densidad de cotizaciones porque permanecen más tiempo en la población económicamente activa (PEA) que las mujeres, aunque éstas puedan retrasar por más años que los hombres, en promedio, el momento de acogerse a la jubilación.

El hecho de que hayan anticipado su jubilación más hombres que mujeres se explica no sólo porque ellos, en promedio, obtienen mejores rentas, sino también porque aparentemente les es más fácil conseguir otro puesto de trabajo que a las mujeres. Se puede asumir que, entre estas últimas hay un porcentaje que desea abandonar la PEA para dedicarse al cuidado de la familia. Es más probable, sin embargo, que una alta proporción de las mujeres que han optado por anticipar su jubilación haya asumido un riesgo calculado de mejorar sus ingresos con la seguridad de obtener otro trabajo. En un Diagnóstico de la Seguridad Social que data de 1980, realizado por el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, se señala: “Estudios efectuados por la Caja Nacional de Seguridad Social, que tiene a su cargo la protección del 82% de los trabajadores asegurados del país, establecen que durante los años 1975 y 1976 se retiraron de la actividad laboral para acogerse a las rentas de vejez a un promedio de 63 años los varones y 60 años las mujeres..... revela que, en la práctica, aplazan el goce de este beneficio en promedio de 8 años los varones y 10 años las mujeres..... La experiencia obtenida a través de los últimos veinte años nos hace ver que la mayor parte de los trabajadores desea alcanzar la jubilación lo antes posible, para luego buscar otro trabajo..... y así, aumentar sus ingresos por otros cinco o diez años.....”.

En segundo lugar, el anticipo de la jubilación en el viejo sistema también fue impulsado por la desconfianza con que algunos sectores de la población perciben el nuevo, debido sobre todo a que se ha difundido relativamente poca información al respecto. En tercer lugar figura, nuevamente, la desconfianza, aunque de distinta naturaleza que la anterior. Los bolivianos han desarrollado una excepcional susceptibilidad en relación con las políticas estatales que, en general, son modificadas por las nuevas administraciones gubernamentales o, en medio de ellas, ya que las autoridades que asumen consideran que lo ejecutado con anterioridad estaba equivocado o dirigido a favorecer intereses propios de la administración precedente.

Otra causa por la que el número de jubilaciones anticipadas llegó a representar 14% del total en agosto de 2001 es la permisividad que demuestran las entidades nacionales para detectar o frenar el engaño, a lo que se suma, en particular, la fragilidad institucional del Registro Civil Boliviano.

Fuente: Elaborado por el autor, 2002.

Desde una perspectiva de género cabe señalar el surgimiento de un curioso fenómeno, que en un pasado no muy lejano auspiciaba los casamientos de jubilados con mujeres más jóvenes que ellos,

lo que generaba una transferencia de recursos en favor de estas últimas, que sobrevivían a sus ancianos esposos. El fenómeno opuesto se presentaba con una frecuencia ampliamente menor. En los 15 a 20 últimos años, la tendencia se ha invertido, como lo demuestran las cifras de la DNP para 2000: ese año existían 30 121 viudas entre 15 y 99 años de edad en comparación con 6 498 viudos dentro del mismo rango (DNP, 2001).²⁹ Sin embargo, entre las edades de 15 a 31 años había 5 069 viudas mujeres y 6 206 hombres. Notables casos de riesgo moral con contenido de género y generacional.

El tercer criterio de análisis posibilita observar que los entes gestores del SRBD sistemáticamente permitieron que los flujos de información dirigidos a los afiliados se distorsionaran o que se proporcionara escasos o nulos antecedentes acerca de los derechos y procedimientos que se deberían conocer para proteger los beneficios de los afiliados, actitud que se tradujo en un problema de selección adversa (véase el recuadro 2). Por otra parte, como se demostró en la práctica, los diseños de los sistemas de pensiones en Bolivia no han exhibido, ni exhiben, grado alguno de conciencia con respecto al componente de género. Su tratamiento, en consecuencia, sólo refleja el grado de evolución que la sociedad había alcanzado en este campo cuando se redactaron las normas pertinentes.

Recuadro 2

INFORMACIÓN PROPORCIONADA A LOS AFILIADOS

En marzo de 1994, cuando se estableció la Secretaría de Pensiones en las oficinas que fueran del IBSS, el autor tuvo la oportunidad, en calidad de consultor de esa repartición, de encontrar más de 3 000 ejemplares de un folleto elaborado específicamente para proporcionar información acerca de los procedimientos que correspondía seguir en cada una de las situaciones que podría enfrentar quien quisiera jubilarse. El folleto contenía ejemplos claros de casos como cambio de sector a lo largo de la vida activa, densidad de cotizaciones en los dos tipos de fondos, formas de cálculo y otros.

Existían también folletos acerca de otros beneficios que otorgaba la seguridad social antes de la reforma, pero su número no pasaban de 200. Al preguntar a un alto funcionario del IBSS por qué no se habían distribuido los folletos sobre pensiones tan ampliamente como los otros, la respuesta fue: "porque los trabajadores que están con rentas en curso de pago o los que están por jubilarse, se enteran de procedimientos que no necesitan saber en detalle. Cuando saben mucho, enseguida vienen a reclamar de todo y de nada".

La información generada por los fondos complementarios y el Fondo de Pensiones Básicas se caracterizó por ser deficiente y distorsionada. No proporcionaba explicaciones sistemáticas sobre el funcionamiento del sistema ni sobre las condiciones financieras de operación de los Fondos.

Durante 1994 y 1995 el autor revisó las auditorías de los estados financieros de varias gestiones de más de 20 fondos complementarios. Allí pudo constatar que en 15 casos se habían presentado serias observaciones acerca de la administración y los registros contables, pero que ninguno de los problemas había sido corregido durante los siguientes años, hasta que los fondos fueron cerrados al promulgarse la Ley de Pensiones. Se pudo advertir, sin embargo, que las mismas observaciones de auditoría se reiteraban año tras año.

Fuente: Elaborado por el autor, 2002.

La existencia de prácticas de selección adversa por parte de los administradores del SRBD incidió negativamente en los beneficios a los que tienen derecho los afiliados. Sin embargo, consciente o inconscientemente, los legisladores, las autoridades, los técnicos e incluso los propios trabajadores sometidos a las normas, no percibían los perjuicios de que se hacía objeto a las mujeres, pero no a los hombres. Resalta, en especial, la poca o deficiente información con respecto a la disposición legal que establece que la mujer puede jubilarse cinco años más temprano que el hombre, conocimiento necesario para la toma de decisiones. Este aparente beneficio posiblemente

²⁹ El fenómeno fue señalado al autor por la abogada Susy Saavedra, quien asesoró a las instituciones del viejo sistema y a las de la transición.

nunca fue cuestionado, sino visto, por el contrario, como una concesión social al sexo femenino. No obstante, se traduce en el reforzamiento de prejuicios ampliamente difundidos: “la mujer pertenece a la casa y al cuidado de la familia; si trabaja sólo debe ser por un tiempo; es más débil que el hombre para soportar las presiones o condiciones de trabajo.....”. Todo esto redundaba en un tratamiento discriminatorio, que se añade a la percepción de menores salarios. Por lo tanto, la conjugación de estos factores determina que sus rentas en el SRBD sean y serán manifiestamente más bajas que las de los hombres.

Por otra parte, los afiliados también practicaron, y aún lo hacen en lo que queda del sistema anterior, la selección adversa respecto de la información que proporcionan a la DNP.³⁰ En este sentido, el cálculo de las cotizaciones provenientes del sector privado (banca, seguros, rangos ejecutivos de la industria y el comercio) tradicionalmente ha sido realizado con datos salariales que muestran ingresos inferiores a los efectivamente percibidos. Esto permitía subcotizar durante 13 años, para luego sobrecotizar durante los dos últimos años. La doble planilla de salarios es una práctica aún muy difundida en Bolivia.³¹

Por todas esas causas, había una creciente necesidad de encubrimiento, lo que implicaba seleccionar adversamente la información que se manejaba en el sistema. Dadas las características de su diseño, resultaba prácticamente inevitable que las normas fueran muy débiles, contradictorias y, además, abundantes. Era la forma asumida para que la información no fluyera como es debido. En el sistema antiguo había más de 500 normas, entre leyes, decretos y distintas reglamentaciones, muchas de ellas contradictorias y traslapadas, que se aplicaban a conveniencia de la autoridad o grupo que se quería o podía beneficiar.

Aunque debe considerarse como riesgo moral, la exigencia de incluir únicamente dos años para el cálculo del salario base también sirvió para que se otorgaran ascensos a determinados niveles justo dos años antes de la edad de jubilación. Se puede afirmar que estas prácticas favorecieron más a los hombres que a las mujeres, en números absolutos y relativos, no sólo porque la proporción de los jubilados varones es de dos por cada mujer, sino también porque los rangos ejecutivos se encuentran mayormente en manos masculinas. Sin embargo, no se dispone de cifras precisas al respecto como para realizar un análisis más profundo.

La supervisión y la fiscalización del sistema de reparto —cuarto criterio de diagnóstico— fueron extremadamente débiles. El Estado encargó de estas funciones al Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS), el que a partir del 15 de enero de 1994 quedó dividido en dos entidades: una a cargo de la salud y la otra, de las pensiones. Esta última se denominó Instituto Nacional de Seguros de Pensiones (INASEP). Al implantarse el nuevo sistema se eliminó la entidad supervisora del SRBD y no se designó ninguna otra en su lugar para que se encargara de las operaciones residuales de ese sistema. Los trámites de calificación de rentas en proceso, que superan los 6 000 en todo el país y son los más importantes que realizará la DNP, se prolongarán al menos por tres años más a partir del 31 de diciembre de 2001, incluyendo las apelaciones, juicios, recursos y amparos, que alcanzarán a 2 000 ó 3 000 casos. Posteriormente, la actividad del viejo sistema se reducirá al pago de las rentas, para lo cual sólo se necesitará una ventanilla de pago en el Ministerio de Hacienda.

La endeble fiscalización realizada por los entes gestores del SRBD encuentra su mejor ejemplo en el caso del Fondo Complementario del Seguro Social de la Administración Pública (FOCSSAP). El IBSS nunca pudo romper sus profundas alianzas con los administradores de los organismos ejecutores. Así, estuvo profundamente vinculado al FOCSSAP. Los sucesivos cambios

³⁰ La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) es el organismo estatal encargado del SRBD residual. Al 30 de septiembre de 2001 su director estimó que nacionalmente había aproximadamente 6 000 trámites de jubilación en ese sistema, de los cuales un tercio correspondía a mujeres.

³¹ Antes de las modificaciones introducidas por los reglamentos ya mencionados, se exigían dos años para el cálculo del salario base.

de gobierno transformaron la planta ejecutiva del IBSS, pero curiosamente no lograron modificar la del Fondo de los empleados públicos, que tuvo un mismo gerente por más de 15 años.

El IBSS primero, y luego el INASEP, que supuestamente debían supervisar y fiscalizar los fondos, no cumplieron estas importantes labores. En ambos casos hubo pedidos de miembros de los directorios para que se tomaran acciones correctivas, pero siempre encontraron respuestas elusivas o medidas dilatorias. En las actas del Directorio del INASEP aparecen constantes reclamos y pedidos de los directores urgiendo a que esta fiscalización se realizara en forma estricta y se corrigieran las anomalías observadas en las auditorías de los estados financieros de los fondos complementarios.³² Las respuestas a estos reclamos fueron permanentemente dilatorias, hasta concluir con la destitución de los directores y el cierre del INASEP, sin reemplazarlo por otra institución supervisora.

Las pérdidas de recursos de los fondos complementarios imputables a la complicidad de funcionarios de alto y mediano rango de los entes fiscalizadores podrían ser cuantificadas si existiese la voluntad política de hacerlo. Muchos son los ciudadanos, sin importar el género en este caso, que han sido burlados por un sistema fiscalizador corrupto que generó redes difíciles de penetrar y destruir. Aun después de liquidado el SRBD permanecerán en la impunidad. Serán los ciudadanos que aportan impuestos, mujeres y hombres, los que finalmente asuman el costo.

El quinto criterio de diagnóstico muestra que el SRBD no se encontraba inserto en una estructura de mercado que generara condiciones de competencia. El diseño organizacional apuntaba a una afiliación sectorial y obligatoria: toda persona que trabajara debía ingresar al sistema y tenía que hacerlo, además, de acuerdo con el sector al que pertenecía. En realidad no había estructura de mercado y las condiciones prevalecientes ni siquiera se asemejaban a las de un mercado cautivo. Era una estructura más bien corporativa, basada en los sectores económicos, en la que los trabajadores eran obligados a pertenecer al fondo complementario del sector respectivo. No existía, por lo tanto, ningún tipo de competencia entre los fondos complementarios sectoriales, ni posibilidad de elegir. Además, de hecho, todos los trabajadores estaban afiliados al Fondo Básico.

En tales condiciones, no era posible aproximarse a equilibrios equitativos en la distribución del bienestar social en el momento de comparar qué fondos estaban funcionando mejor que otros y, de esta manera, dar al asegurado la posibilidad de cambiarse de fondo complementario. La falta de competencia también fue aprovechada para reforzar la insuficiencia de información que permitiera conocer mejor el funcionamiento del sistema de reparto y, posiblemente, sensibilizar a los afiliados sobre determinadas discriminaciones asociadas a la remuneración desigual por un mismo trabajo. Además, la competencia hubiera hecho posible introducir formas de aporte y de prestaciones diferenciadas para trabajadores de distintos tipos y sectores, fueran éstos hombres o mujeres.

En el cuadro 3 se presenta el número de afiliados, por sexo, en cada uno de los Fondos Complementarios, la masa salarial y el salario promedio en cada institución. Se destacan dos Fondos con predominio de mujeres, el del Magisterio Nacional, con un 58%, y el de Trabajadores de la Caja Nacional de Salud, con un 66%. En el total de los trabajadores activos las mujeres representan sólo 25%.

Una estructura competitiva de mercado proporciona asimismo elementos de correlación al originar información comparable sobre las comisiones pagadas a los distintos administradores institucionales,³³ la calidad de los beneficios y la atención a los afiliados, entre otros aspectos.

³² Esto se ha constatado en las Actas de Reuniones del Directorio del INASEP correspondientes al período octubre de 1996- mayo de 1997. Estos pedidos, en lo que se refiere en particular al FOCSSAP, no tuvieron respuesta.

³³ Por lo general, los portavoces del SRBD, al referirse a la retribución que reciben las AFP resaltan el carácter gratuito del SRBD, aspecto que no fue más que una formalidad. En los hechos, los funcionarios jerárquicos y algunos de rango medio que administraban ese sistema percibían “retribuciones” ilícitas en variadas formas, desde el soborno para agilizar trámites, hasta la extorsión para mantener el secreto de información adulterada.

Cuadro 3
FONDOS COMPLEMENTARIOS Y SEGUROS
UNIVERSITARIOS, POR SEXO, SEGÚN INSTITUCIONES^a
(En bolivianos, al 31 de diciembre de 1995)

Instituciones	Trabajadores activos			Masa salarial cotizable			Salario promedio		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
Administración Pública ^b	25 839		25 839	27 858 281		27 858 281	1 078		1 078
Aduanas	504	180	684	1 416 814	621 000	2 037 814	2 811	3 450	2 979
Aeronáutica Nacional	2 813		2 813	3 572 164		3 572 164	1 270		1 270
Comercio ^b	34 578		34 578	28 895 088		28 895 088	836		836
Comunicaciones	1 996	1 507	3 503	3 638 724	1 858 768	5 497 492	1 823	1 233	1 569
Construcción	5 180	248	5 428	4 364 077	226 091	4 590 168	842	912	846
Cordecruz	703	155	858	2 179 277	487 607	2 666 884	3 100	3 146	3 108
Caminos	6 842		6 842	10 252 714		10 252 714	1 499		1 496
Corporación de Desarrollo Fabril ^b	5 995		5 995	10 757 439		10 757 439	1 794		1 794
Ferroviaria Red Oriental	26 063		26 063	20 231 792		20 231 792	776		776
Ferroviaria y Ramas Anexas	1 314	132	1 446	1 858 855	147 634	2 006 489	1 415	1 118	1 388
Fuerza Aérea Boliviana	5 332	708	6 040	12 450 075	1 626 795	14 076 870	2 335	2 298	2 331
Magisterio Fiscal	2 398	207	2 605	2 774 969	143 859	2 918 828	1 157	695	1 120
Médicos y ramas anexas ^b	41 065	57 707	98 772	23 038 053	32 177 255	55 215 308	561	558	559
Metalúrgicos	5 384		5 384	12 556 777		12 556 777	2 332		2 332
Mineros	1 439	57	1 496	2 083 743	52 504	2 136 247	1 448	921	1 430
Municipalidad Cochabamba	4 926		4 926	10 435 350		10 435 350	2 118		2 118
Municipalidad La Paz	2 421		2 421	3 408 231		3 408 231	1 408		1 408
Policía Nacional ^c	4 656	1 813	6 469	6 570 910	2 370 143	8 941 053	1 411		1 382
Profesionales de la minería	19 777	1 021	20 798	12 563 974	515 605	13 079 579	635	505	629
Trabajadores afiliados a Caja Petrolera de Salud (CPS)	442	15	457	2 080 992	60 162	2 141 154	4 708	4 011	4 685
Trabajadores afiliados a Caja Nacional de Salud (CNS) ^b	17 382	6 139	23 521	38 167 853	10 324 602	48 492 455	2 196	1 682	2 062
Trabajadores de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB)	1 560	3 072	4 632	1 630 413	3 565 783	5 196 196	1 045	1 161	1 122
Banca estatal	4 850	701	5 551	15 420 853	1 392 121	16 812 974	3 180	1 986	3 029
Banca privada	567	305	872	3 013 434		3 013 434	3 456		3 456
Municipalidad Santa Cruz ^b	4 965	2 703	7 668	13 284 714	5 508 204	18 792 918	2 676	2 038	2 451
Poder judicial	1 314	545	1 859	1 665 563	680 300	2 345 863	1 268	1 248	1 262
Subtotal	232 321	77 751	310 072	280 880 847	63 419 285	344 300 132	1 209	816	1 110
Fondos de los seguros sociales universitarios:									
La Paz	3 040	1 049	4 089	6 809 998	2 120 099	8 930 097	2 240	2 021	2 184
Cochabamba	2 034	713	2 747	4 880 528	1 388 339	6 268 867	2 399	1 947	2 282
Sucre	674	302	976	1 735 063	672 248	2 407 311	2 574	2 226	2 467
Oruro	954	182	1 136	1 549 034	234 579	1 783 613	1 624	1 286	1 570
Tarija	570	229	799	941 949	363 029	1 304 978	1 653	1 585	1 633
Santa Cruz	1 243	441	1 684	3 039 689	853 832	3 893 521	2 445	1 936	2 312
Potosí	550	166	716	1 064 257	234 514	1 298 771	1 935	1 413	1 814
Beni ^b	358		358	717 962		717 962	2 005		2 005
Subtotal	9 423	3 082	12 505	20 738 480	5 866 640	26 605 120	2 201	1 904	2 128
Total general	241 744	80 833	322 577	301 619 327	69 285 925	370 905 252	1 248	857	1 150

Fuente: Instituto Nacional de Seguros de Pensiones (INASEP), *Boletín Informativo*, La Paz, 1996.

^a Se asume que en las instituciones que no presentaron información desagregada por sexo trabajan sólo hombres.

^b Los datos corresponden al ejercicio fiscal 1994.

^c La masa salarial es estimada.

Por otra parte, un mecanismo de mercado para el manejo financiero de las reservas actuariales de un sistema de pensiones facilita el uso eficiente y transparente de esos recursos. Cuando las reservas se invierten en un mercado de valores, las posibilidades de fraude u otros tipos de engaño al sistema disminuyen radicalmente. Las inversiones realizadas en bolsas son públicas, registradas por quienes compran, venden y custodian los títulos en el momento en que se realizan las transacciones; además se publican sus resultados, que pueden cotejarse posteriormente y servir

de prueba judicial. De esta manera se evitan los beneficios ocultos producto de manejos poco claros de las reservas y de las formas de administración y registro, que caracterizaron al SRBD.

En general, las inversiones de los Fondos Complementarios mostradas en libros fueron poco rentables. Algunas de ellas, como las en Depósitos a Plazo Fijo (DPF), efectivamente rindieron intereses. El problema estribó en que esos réditos no siempre se registraron cuando fueron cobrados. No existía un sistema de control continuo de las inversiones. Una cosa es anotar las utilidades ocasional y discrecionalmente y, otra, registrarlas el día en que se hacen efectivas. En la administración financiera de las reservas actuariales lo importante es observar la evolución cotidiana de las inversiones realizadas. La ausencia de un mecanismo a tal fin permite la manipulación de esos recursos.

El conjunto de las inversiones de los Fondos Complementarios, aparte de poco rentable, fue altamente ilíquido (principalmente las realizadas en bienes inmuebles) y totalmente inseguro, esto último debido a la forma en que el sistema era administrado. La excepción pudo haber sido la parte invertida en DPF, que aunque en realidad no figuran como forma de inversión en el Código de 1956, fueron incorporados durante la época hiperinflacionaria de comienzos de la década de 1980, permitiéndose, además, expresarlos en dólares. Posteriormente, esta modalidad fue anulada en el proceso denominado de “desdolarización”, que en 1983 permitió al Estado expropiar los recursos que se mantenían en dólares en los bancos comerciales de Bolivia, para cubrir sus excesivos gastos. Es similar a la llamada “pesificación” en la Argentina actual. Se estima que los Fondos Complementarios poseían cerca de la mitad de los recursos captados por los bancos “con mantenimiento de valor en dólares”. Ese monto equivalía aproximadamente a 500 millones de dólares y se redujo a una décima parte de su valor después de la “desdolarización”.

VI. El Sistema de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD)

Como ya se señaló para el SRBD, el primer criterio se funda en un análisis de las cotizaciones realizadas por los afiliados, para luego aplicar el cálculo actuarial que utilizan los sistemas para fijar la renta o pensión que obtienen ambos sexos. Esto permite cuantificar el beneficio que reciben y determinar si existen subsidios cruzados entre géneros. En este sentido, se procura establecer si los sistemas efectúan alguna clase de transferencias de bienestar y si incluyen mecanismos que propicien la equidad.

En general las fórmulas de cálculo de beneficio actuarial o de cuentas individuales (Valdés-Prieto, 2002) se basan en: i) la tasa de cotización total aplicada al ingreso cotizable y acreditada al fondo individual; ii) el número de periodos entre la afiliación del individuo y el cálculo de tasas de interés nominal acreditadas a la cuenta individual, y iii) factores de conversión actuarial.

En el Marco Regulatorio del Sistema de Pensiones de Capitalización Individual vigente en Bolivia se establecen dos modalidades para el pago de las pensiones, como ya se explicó. La primera es un Seguro Vitalicio (SV) y la segunda, las Mensualidades Vitalicias Variables (MVV). Los seguros vitalicios son administrados por una entidad aseguradora y las MVV lo serán por las AFP.

En ambas modalidades,³⁴ el monto de la pensión se calculará tomando en cuenta los siguientes elementos: i) el capital acumulado en la cuenta individual del afiliado, y ii) el factor de descuento actuarial, calculado para el afiliado y sus derechohabientes, dependiendo de sus respectivas expectativas de vida en la fecha en que el titular se jubile. Para el SV se requiere, además, incorporar una tasa de interés de descuento a fin de actualizar los flujos futuros de la aseguradora, que permitirán cubrir el seguro y sus costos administrativos. Esta tasa no contempla un ajuste por inflación porque todos los valores monetarios que incluye la fórmula se encuentran indizados con respecto al dólar. La pensión, en consecuencia, también se expresa en dólares.³⁵ En el caso de las MVV se establece³⁶ que el patrimonio de esta cuenta está formado por Unidades Vitalicias (UV). El número de UV asignado a cada individuo depende de los factores comunes ya citados y, además, del precio de la UV en el momento en que se suscribe el contrato.

Como se ha visto, estos parámetros no se consideran en las fórmulas utilizadas en el SRBD para el pago de pensiones por años de servicio, y son los que generan las diferencias más relevantes entre ambos sistemas y en el tratamiento de los sexos. Las tablas utilizadas para aplicar las fórmulas de cálculo de pensiones de jubilación en el denominado Seguro Social Obligatorio (SSO) son distintas para hombres y mujeres. La diferencia se establece tomando en cuenta la mayor expectativa de vida de las mujeres. Las fórmulas se definen explícitamente en la Resolución N° 723 de la SPVS³⁷ y se presentan “casos explicativos” para su aplicación. La norma exige que el capital necesario o monto total acumulado en la cuenta individual de las mujeres sea dividido entre un número mayor de años. En la Resolución se incluyen estimaciones básicas de expectativa de vida para diferentes edades. Así, por ejemplo, se indica que para una mujer de 15 años se debe considerar una expectativa de vida de 64 años y para un hombre de la misma edad, de 59 años. En el caso de personas de 50 años, la esperanza de vida es de 32.5 años para la mujer y de 27.7 para el hombre. A los 60 años, tales valores cambian a 24.1 y 19.8 años, respectivamente.

Para aplicar el segundo criterio se toma en cuenta el género de los afiliados en relación con la existencia de riesgo moral o de acciones ocultas que permitan lograr un beneficio del SCICD, pero que, en definitiva, contribuyen al trato discriminatorio que se dispensa a las mujeres.

Las posibilidades de riesgo moral se han restringido notablemente en el nuevo sistema de pensiones. Sin embargo, en el SCICD se mantienen las mismas asimetrías ya expuestas, en el sentido de que no se previene en forma alguna a las mujeres sobre las consecuencias que tendrá la decisión de abandonar temporalmente su fuente de trabajo. También sigue abierta la posibilidad de realizar acciones ocultas para anticipar la jubilación.

Si bien tales acciones son posibles para ambos sexos, las mujeres se verán compelidas a recurrir a ellas con mayor frecuencia que los hombres, por las mismas razones analizadas en el contexto del primer criterio: el cuidado de los hijos y la familia, que debido a las construcciones de género sigue constituyendo una responsabilidad exclusivamente femenina.

El SCICD no establece una edad mínima de jubilación, sino el único requisito de contar en la cuenta individual con un capital acumulado suficiente para financiar una pensión de 70% del salario base, calculado como promedio del total ganado³⁸ en los últimos cinco años previos a la

³⁴ A la fecha, nadie se ha jubilado en el nuevo sistema en ninguna de las modalidades, independientemente de la Compensación de Cotizaciones (CC). De acuerdo con funcionarios de la Dirección de Pensiones, en octubre de 2002, cuando se escribió este trabajo, existían seis personas jubiladas. De ellas, cuatro habían utilizado exclusivamente la CC, y dos, un esquema mixto: CC más pensión proveniente de la cuenta individual.

³⁵ La indización de las cuentas individuales y de las pensiones refleja, por una parte, la creencia de que el dólar ofrece una manera de preservar el poder adquisitivo de estos valores, sin efectos inflacionarios, lo que significa que se asume una inflación cero para la economía de Estados Unidos. Por la otra, denota el alto grado de dolarización de la economía boliviana.

³⁶ Decreto Supremo N° 25293 del 30 de enero de 1999.

³⁷ Resolución promulgada el 30 de agosto de 2002.

³⁸ Es el total del ingreso percibido, sin deducción alguna, como impuestos, aportes a seguros de invalidez u otros descuentos laborales.

jubilación del afiliado, esté empleado o no. Esta tasa de reemplazo debe pagarse de por vida, en cualquiera de las dos modalidades establecidas para el pago de pensiones.³⁹ En consecuencia, cualquier afiliado puede rebajar el salario base si se reduce el total ganado que se declara. Esta situación conlleva los siguientes riesgos morales: i) el trabajador puede solicitar al empleador que en planilla se reduzca el total ganado y que se le haga un pago encubierto que complete su verdadero ingreso, y ii) el empleador puede inducir al trabajador a aceptar una reducción de remuneración a cambio de consentir un acuerdo que le permita anticipar la jubilación.

La existencia de selección adversa, como tercer criterio, se demuestra al constatar que el nuevo sistema permite distorsiones de los flujos de información al no proporcionar los necesarios antecedentes acerca de los riesgos propios de la actividad bursátil.

Las AFP manifiestan una clara tendencia a mostrar al SCICD como perfecto. La naturaleza privada de éste permite que las AFP no reconozcan públicamente los riesgos de caídas en la rentabilidad que necesariamente se enfrentan al participar en un mercado de valores. De esta manera ocultan el impacto negativo que pueden sufrir los beneficios a los que son acreedores los afiliados en casos de retracciones económicas.

Los efectos de esta falta de información repercuten con mayor fuerza en las pensiones de las mujeres que en las de los hombres: i) primero, porque las caídas de rentabilidad pueden coincidir con los períodos en que ingresan a trabajar, y ii) segundo, porque no sólo no existe información al respecto, sino que el sistema boliviano de capitalización individual está administrado únicamente por dos AFP que, vía licitación pública internacional, se han dividido el mercado, de manera que no les ha sido necesario promocionar el sistema para conseguir afiliados. Si bien esta modalidad ha hecho posible que el SCICD boliviano sea en este momento el sistema administrado privadamente más barato de América Latina, ha impedido la presencia de numerosos promotores que se encarguen de divulgar información sobre el funcionamiento del sistema y de sensibilizar a los afiliados acerca de las variaciones de rentabilidad y las formas de evaluar la calidad cuando se tienen los antecedentes necesarios. Así, mujeres poco informadas tomarán decisiones de jubilación temprana, sin percatarse que sus rentas se sustentan en bajas densidades de cotización y que vivirán por más tiempo que los hombres, lo cual hace que, incluso asumiendo idéntico trabajo y remuneración que los de un hombre, reciban una pensión más baja.

El cuarto criterio para el diagnóstico es la fortaleza de la supervisión y fiscalización de los sistemas. La existencia de un ente regulador sólido, como lo es la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS), aunque aún quede un largo camino por recorrer, representa una importante labor dirigida al fortalecimiento institucional y jurídico del SCICD en lo que respecta a la administración de las AFP; sin embargo, no puede decirse lo mismo en lo relativo a los seguros, campo en el que todavía existen aspectos de extrema debilidad.⁴⁰

La entidad regulatoria no ha podido alcanzar la necesaria independencia del poder político, puesto que ha permitido nombramientos de intendentes con fuertes connotaciones políticas. Se ha desvirtuado, por lo tanto, una de las potenciales fortalezas de su institucionalidad. Aunque es factible que la SPVS avance en el desarrollo de marcos jurídicos que efectivamente defiendan a los afiliados en su conjunto, y a las mujeres en particular, estos elementos la hacen vulnerable en formas aún no predecibles.

³⁹ La Ley N° 1732 admite “retiros mínimos” para las personas que habiendo cumplido los 65 años de edad no hayan alcanzado el 70% establecido para obtener una pensión vitalicia. Por lo tanto, pueden retirar 70% de su salario base, pero no en calidad de pensión. Los retiros duran mientras el capital acumulado permita pagarlos.

⁴⁰ Por ejemplo, los contratos de seguros son de adhesión y suponen la existencia de varios anexos, acerca de los cuales no se proporciona toda la información pertinente antes de la firma. Asimismo, los antecedentes que provee la Intendencia de Seguros son fragmentados y no están lo suficientemente sistematizados. Por otra parte, existe un alto grado de sospecha acerca de la fuerte vinculación entre las empresas de seguros y las empresas de corredores de seguros, lo cual resta toda confiabilidad a las recomendaciones de estas últimas.

La potencial apertura que esta institución podría mostrar hacia el tema del género, por la forma en que fue estructurada, no se manifiesta en las respuestas de los funcionarios jerárquicos y operativos a los que se ha consultado al respecto. Lo cierto es que no denotan la suficiente conciencia de que exista un problema de esta índole, lo que implica que se debe realizar un trabajo especialmente dirigido a analizar sus bases, sus efectos y las posibles formas de solucionarlo. Por otra parte, la respuesta más común es que el SCICD funciona sobre el fundamento del esfuerzo personal y que las mujeres deben adecuarse a él, así como informarse con anticipación sobre el problema que les plantea la aplicación de tablas de expectativa de vida diferenciadas. Es, en consecuencia, una concepción individual y no social la que se exterioriza al respecto.

El quinto criterio busca determinar si en un sistema de pensiones existe un mecanismo de mercado o mecanismos equivalentes que gesten condiciones de competencia y permitan aproximarse a equilibrios equitativos en la distribución del bienestar social, trátense de remuneraciones iguales (o desiguales) por el mismo tipo de trabajo, beneficios ocultos por manejos poco claros de reservas, generación de información comparable respecto de precios (comisiones pagadas a los administradores), calidad de los beneficios, atención al afiliado y sensibilidad ante las variaciones de rentabilidad, entre otros aspectos.

La reforma del sistema de pensiones en Bolivia se alejó del aparente concepto igualitario, basado en la libertad de elegir, que orientó las reformas por las cuales se instauraron la capitalización individual y la administración privada de las pensiones en varios países de América Latina. Inspirados todos en el modelo chileno, asumieron que la existencia de múltiples administradoras era garantía suficiente para generar la necesaria competencia que asegurara los beneficios sociales atribuidos al sistema según la teoría del mercado libre y de competencia perfecta. Las industrias de las AFP en América Latina están lejos de asegurar los beneficios sociales óptimos derivados de la libertad de elegir, y más aún si se considera que se han dado casos de colusión comercial, como el de las AFP chilenas, que no hubiese sido posible sin la “ayuda de la Superintendencia” de la industria (Valdés-Prieto, 2002). Aparte de operar en condiciones rígidas que les impiden incorporar transformaciones para eliminar las diferencias generadas por el tratamiento que dispensan a las mujeres, carecen de mecanismos que potencialmente posibilitaran la introducción desde adentro de las imprescindibles modificaciones en este campo.

Por otra parte, la forma y los términos en que se adjudicó la administración privada de las pensiones en Bolivia permiten vislumbrar un posible mecanismo que facilite la adopción de los cambios necesarios para dar un tratamiento más equitativo a las mujeres. La adjudicación basada en una licitación pública establece una etapa de exclusividad de cinco años. Una vez concluido este período, la legislación dispone la realización de una nueva convocatoria, que puede incluir exigencias precisas respecto del tratamiento de las mujeres y, aun así, mantener los precios o comisiones en niveles cercanos a los que la libre competencia puede aproximar. Esto se logra mediante la creación de condiciones de competencia por el mercado o una fracción de él, y no con el establecimiento de un gran número de AFP, las que pueden perfectamente coludirse o bien entrar en una competencia salvaje hasta estrangular a las más débiles y reducir, de todas maneras, el número de administradoras, para finalmente imponer elevadas comisiones.

El papel del Estado es fundamental en los casos de licitaciones iniciales. Puede desempeñar una función efectiva como agregador de demanda y favorecer el desarrollo de la industria, pero también puede politizar el papel de las AFP y desvirtuar la evolución del SCICD (Valdés-Prieto, 2002).

Al Estado, además, le es posible establecer los incentivos adecuados para que el sistema se oriente hacia la corrección de los tratamientos inequitativos, y también los medios para generar flujos eficientes de información, tanto respecto de la calidad del servicio como de las rentabilidades

y sus diferentes efectos en las pensiones, especialmente cuando se trata de las que perciben las mujeres.

El propósito del último criterio utilizado es visualizar dos aspectos: (i) las condiciones laborales generales que pueden observarse en ambos sistemas, y (ii) las condiciones en los ámbitos de trabajo formal e informal prevalecientes en la sociedad boliviana.

(i) Se puede argumentar que las mujeres, empujadas por la obligación socialmente condicionada de cuidar de la familia y los hijos, dejarán de trabajar en distintas fases de su vida. Consecuentemente, esto irá en detrimento de la pensión que percibirán, no sólo por los períodos de ausentismo laboral, sino también por las variaciones que pudieran experimentar los rendimientos de los fondos durante esas etapas. Si dejan de trabajar y, por supuesto, de aportar durante algunos o varios años de su vida, perderán la ponderación de los aportes resultante de las tasas de interés que se hubieran aplicado a los salarios que dejó de percibir. Si dichas tasas fueran altas durante los años en que una mujer es parte de la fuerza laboral, pero no trabaja, las pérdidas serán mayores, y menores en el caso contrario. En el agregado, de todas maneras, resultará perjudicada por las interrupciones en su carrera laboral.

En este sentido, el cálculo de la pensión discrimina en contra de la mujer y favorece al hombre. Éste generalmente no deja de trabajar en los primeros años de su vida laboral, o en cualquier otro periodo, para cuidar de la familia y los hijos. Esta situación cambia si la preferencia del hombre por dedicarse a otra actividad o al ocio (o por desempleo) es más poderosa que la obligación que tiene la mujer de dejar de trabajar para encargarse del cuidado de su hogar.

Lo dicho es corroborado por la información de que se dispone para las 256 687 personas con derecho a la Compensación de Cotizaciones registradas en la base de datos de la DNP (véase el cuadro 4).⁴¹ De ese total, 182 741 son hombres y 73 846, mujeres. Esta relación muestra que por cada siete hombres que trabajan sólo tres mujeres lo hacen, lo que entraña una o varias de las siguientes posibilidades: i) las mujeres acatan la obligación socialmente impuesta de cuidar de la familia y los hijos; ii) Les es difícil encontrar un puesto de trabajo por la discriminación de la que son víctimas, y iii) Presentan una alta tasa de rotación laboral, con períodos de desempleo entre empleos.

La preferencia o las facilidades que la sociedad concede a los hombres para realizar otra actividad (como, por ejemplo, estudiar), se reflejan en la relación que se da en el grupo de 20 a 30 años de edad entre los respectivos totales de ambos sexos: de los hombres, un 9% trabaja, y de las mujeres, cerca de un 10%. Esta tendencia se acentúa conforme aumenta la edad; entre las mujeres de 31 a 40 años el porcentaje se multiplica por cuatro y sólo por tres y medio en el caso de los hombres del mismo grupo etario. Entre los 41 y 50 años de edad los hombres que trabajan aumentan 2%, mientras que las mujeres disminuyen cerca de 1%. A partir de los 51 años las personas de ambos sexos dejan paulatinamente de trabajar, pero la proporción de mujeres activas disminuye con mayor rapidez que la de hombres. Estas cifras corresponden al sector considerado formal de la economía y comprenden principalmente a personas de ingresos medios y bajos. El comportamiento propio de estos segmentos se refleja en los datos analizados.

La continuidad del trabajo de la mujer, especialmente si pertenece al estrato de ingresos medios, puede verse alterada no sólo una, sino varias veces, a causa de embarazos o discriminación laboral, lo que determina que su densidad de aportes, factor crítico para la formación del capital en las cuentas individuales, sea mucho más baja que la del hombre. Por ende, también lo será el monto de su pensión. Las mujeres de ingresos altos, por lo general, tienden a la profesionalización y

⁴¹ Estos son datos que muestran la transición del viejo al nuevo sistema y son lo suficientemente abundantes como para reflejar una realidad compartida por ambos. Corresponden a las personas ingresadas a una base de datos que permitirá su traspaso automático al registro de las AFP con el respectivo valor de la Compensación de Cotizaciones.

cuentan con formas de ayuda para el cuidado de los niños, por lo que su vida laboral sufre menos interrupciones. Distinto es el panorama cuando se trata de mujeres de ingresos medios bajos o de madres solteras, que están obligadas a trabajar, sean cuales fueran las circunstancias. Considerando a la sociedad como un todo, se puede concluir que no se encuentra en un equilibrio máximo de bienestar. Claramente, puede haber una situación superior o preferible a la actual, que conlleve un mejoramiento de la condición de la mujer y, por supuesto, de la colectividad en su conjunto.

Cuadro 4

**AFILIADOS CON DERECHO A COMPENSACIÓN DE COTIZACIONES
MEDIANTE PROCEDIMIENTO AUTOMÁTICO POR EDAD CALCULADA AL 5 DE AGOSTO DE 2002**

Edad	Hombres		%	Mujeres		%	Edad	Hombres		%	Mujeres		%
20	0			1									
21	19			5			61	862			172		
22	67			22			62	870			160		
23	190			58			63	625			110		
24	461			156			64	524			81		
25	913			320			65	404			75		
26	1553			570			66	305			57		
27	2285			888			67	277			33		
28	3039			1310			68	248			35		
29	3786			1657			69	197			24		
30	4789	17 102	9.36	2264	7 251	9.82	70	258	4 570	2.50	28	775	1.05
31	4955			2449			71	177			22		
32	5536			2680			72	189			28		
33	5760			2752			73	120			14		
34	5731			2717			74	129			10		
35	5871			2858			75	70			10		
36	6216			2993			76	87			8		
37	6238			3104			77	59			9		
38	6862			3367			78	57			4		
39	6420			3282			79	45			4		
40	7018	60 607	33.17	3280	29 482	39.92	80	37	970	0.53	5	114	0.15
41	6514			3090			81	34			0		
42	6858			3318			82	34			6		
43	6913			3275			83	8			5		
44	6957			3090			84	17			4		
45	6362			2932			85	14			3		
46	6525			2792			86	11			1		
47	6483			2778			87	10			3		
48	6342			2685			88	8			0		
49	6167			2454			89	4			1		
50	6005	65 126	35.64	2248	28 662	38.81	90	8	148	0.08	3	26	0.04
51	4925			1501			91	8			1		
52	5306			1521			92	7			2		
53	5074			1217			93	4			2		
54	4811			925			94	6			2		
55	3842			662			95	2			0		
56	2992			512			96	1			0		
57	2475			436			97	0			0		
58	1899			292			101	2			0		
59	1584			249			102	1			0		
60	1279	34 187	18.71	213	7 528	10.19	104	0	31	0.02	1	8	0.01
Total:							182 741				73 846		

Fuente: Dirección Nacional de Pensiones (DNP), *Memoria* 2002, La Paz, 2002.

En otras economías y sistemas de previsionales, como en el de Brasil, la pensión de vejez de las mujeres del sector rural es subsidiada preferentemente: una vez completados entre 5 y 15 años de cotización, el afiliado tiene derecho a una pensión igual al monto mayor entre un salario mínimo y el 70% del salario imponible medio, más un 1% por cada año de cotización, siempre que haya cumplido 55 años (mujeres del sector rural) o 60 años (hombres del sector rural y mujeres urbanas), o 65 años (hombres del sector urbano) (Banco Mundial, 2001).

Se puede pensar que bajo este esquema la pensión de la mujer resulta más beneficiada que la del hombre a partir de los cinco años de cotización (sea el sector rural o urbano). Es posible concluir, *a priori*, que en esta posición se genera un movimiento Pareto dado. Las mujeres mejoran su nivel de bienestar sin perjudicar a los hombres, lo que, por supuesto, eleva el nivel de bienestar de la colectividad.

¿El subsidio previsto en el sistema de Brasil conlleva un movimiento hacia el óptimo? (situación tal que otra no podría mejorarla) ¿o sólo implica una mejora del bienestar de un grupo de la sociedad, el de sexo femenino? En este sentido cabe hacer notar que el subsidio no llegará a compensar las desventajas que tiene la mujer en cuanto al monto de su pensión comparada con el hombre, debido a que su esperanza de vida es mayor, menor la densidad de sus aportes, y dedican buena parte de su vida a un trabajo no remunerado, como es el cuidado del hogar. Estos motivos hacen que, cualitativa y cuantitativamente, las desventajas sean mayores que el subsidio que se le pueda otorgar en su vejez. El problema adicional que plantea esta disposición es el del financiamiento. Cualquier subsidio supone transferencias de recursos de otras fuentes con que cuenta el Estado. Pueden ser impuestos o un fondo solidario creado dentro del sistema de pensiones y destinado específicamente a financiar la adopción de una tabla única de expectativa de vida, a sabiendas de que las mujeres son más longevas y que, por lo tanto, requieren de recursos adicionales para compensar una desigualdad demográfica, social e históricamente condicionada.

Por otra parte, de las 256 687 personas con derecho a la CC (véase el cuadro 4), se dispone de información salarial para 25 618, un 10% de ese universo. De éstos, 16 843 son hombres y 8 775, mujeres.⁴² En el gráfico 1 se presenta una comparación de los salarios promedio de ambos grupos, por edades, que permite visualizar claramente la brecha que existe entre hombres y mujeres. Se puede asumir que el gráfico corresponde a la totalidad de las respectivas vidas de trabajo, durante las cuales, a todas luces, las mujeres son las menos privilegiadas. Los promedios salariales totales también reflejan esta enorme brecha: 1 666 bolivianos para los hombres y 1 173 bolivianos para las mujeres.

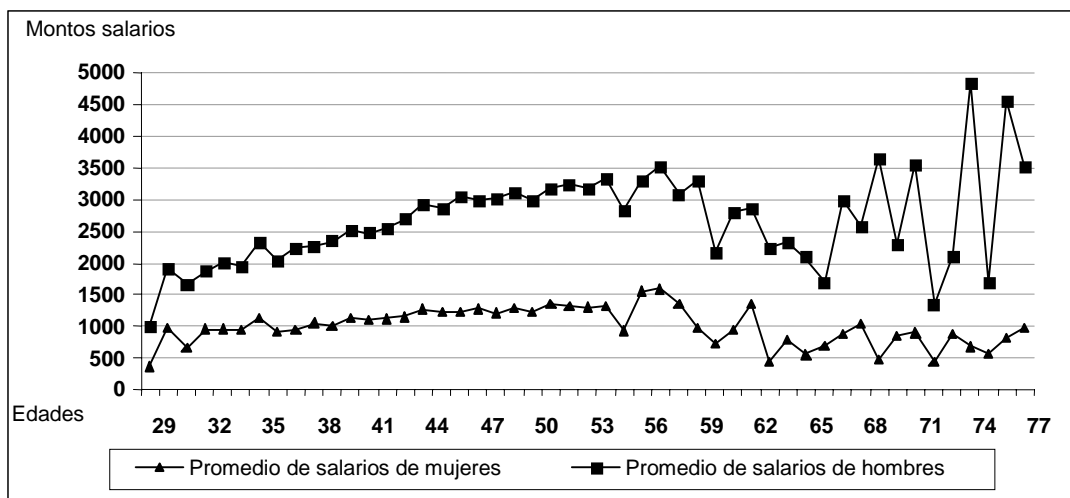
El gráfico 2, elaborado con la misma información que el gráfico 1, presenta las tendencias de los salarios para ambos sexos. Éstas llevan a concluir que la brecha entre hombres y mujeres no sólo es considerable, sino que se va ensanchando a lo largo del tiempo. Se destaca asimismo que la tendencia es descendente en el caso de las mujeres y ascendente en el de los hombres. Por lo tanto, las condiciones salariales de las mujeres no sólo son más bajas, sino que se deterioran en el curso de su vida laboral, situación visiblemente opuesta a la de los hombres, cuyos niveles salariales promedio mejoran con el pasar de los años.⁴³

(ii) La protección social de niños, niñas, ancianos y ancianas en las familias rurales bolivianas se encuentra relativamente asegurada por la propia organización familiar. Es excepcional y extraño que una familia de este tipo abandone a esas personas para que se procuren su propia subsistencia. En este sentido se puede hablar de una protección social tradicional, que responde a una forma atávica de organización grupal.

⁴² Esta información, referida a 25 618 personas, no muestra un inicio de actividades laborales más temprano para las mujeres que para los hombres, un comportamiento detectado en otras fuentes.

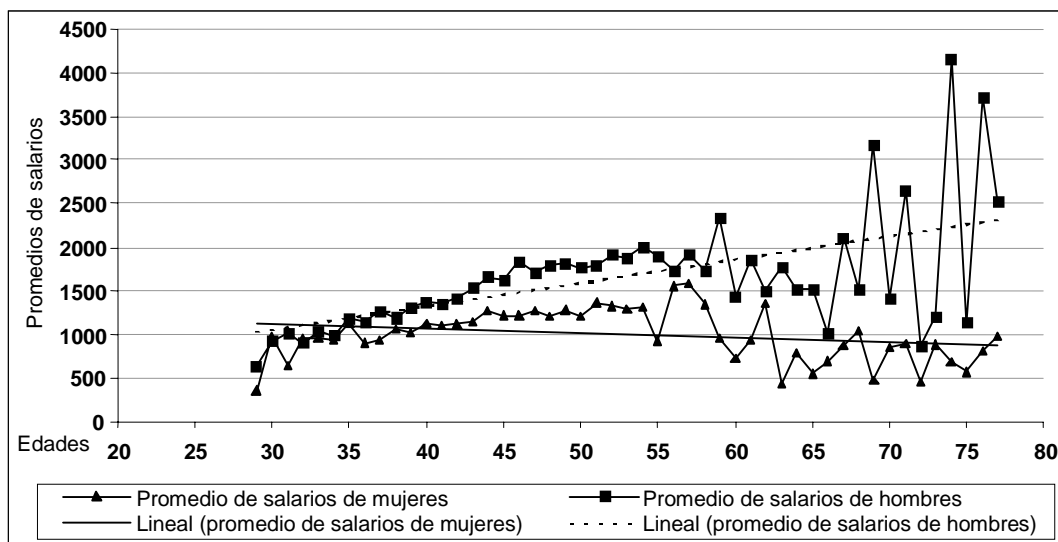
⁴³ Las diferencias existen no sólo entre ambos sexos, sino también en el interior de cada uno de ellos. Al calcular los respectivos índices de Gini se observa una mayor desigualdad entre los hombres (0.36) que entre las mujeres (0.87).

Gráfico 1
PROMEDIOS SALARIALES DE
HOMBRES Y MUJERES, POR EDADES
 (En bolivianos)



Fuente: Dirección Nacional de Pensiones (DNP), *Memoria 2002*, La Paz, 2002.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS PROMEDIOS
SALARIALES DE HOMBRES Y MUJERES, POR EDADES
 (En bolivianos)



Fuente: Dirección Nacional de Pensiones (DNP), *Memoria 2002*, La Paz, 2002.

Esta organización no está libre de defectos. La discriminación de género en las sociedades rurales se vincula a necesidades percibidas con respecto a una supuesta mejor adecuación del hombre al trabajo del campo y, en forma creciente, a la educación. Esta discriminación favorece a los varones, ya que se les proporciona una alimentación relativamente mejor y un mayor acceso a la

educación formal. Es posible que estas situaciones se hayan acentuado al aumentar el contacto del campo con la ciudad.

La vida urbana posee un poder disociador peculiar. Rompe los lazos entre la familia y su comunidad rural de origen, especialmente cuando es la familia nuclear la que migra. En general, sin embargo, el migrante es de un miembro de la familia que busca suerte en la ciudad; así, la desintegración asume otras formas, marcadamente caracterizadas por el abandono de menores y ancianos. En estas circunstancias, los patrones de la seguridad social tradicional prácticamente desaparecen. Pueden ser reemplazados por el sistema de seguridad social institucional, pero esto sólo sucederá si el migrante rural ingresa a la fuerza de trabajo urbana formal, situación que es la excepción más que la regla.

Es indudable que esta transición ha afectado ostensiblemente a la tradicional estructura familiar, tanto de quienes se quedan en el campo como de quienes migran a la ciudad. Con respecto a los menores que habitan en las ciudades es triste constatar que una quinta parte de la población económicamente activa boliviana corresponde a niños y niñas entre 10 y 19 años de edad (véase el cuadro 5). De este grupo, que comprende un total de 374 000 personas, cerca de 40% son mujeres. Estos jóvenes de ambos sexos, por su edad, no están incorporados a la seguridad social y una gran parte de ellos laboran en el sector informal de la economía. El 74% de los migrantes se dirige a los centros urbanos y en su mayoría son jóvenes (INE, 1998), fenómeno que para las personas de la tercera edad en zonas rurales se traduce en un índice de dependencia creciente y mayor que el registrado en las zonas urbanas.

Cuadro 5
POBLACIÓN TOTAL Y POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE
ACTIVA (PEA), SEGÚN SEXO, DE 5 A 19 AÑOS DE EDAD, 2000

Grupos etarios	Población			Hombres			Mujeres		
	Total	PEA	%	Total	PEA	%	Total	PEA	%
Total 5-9	1 114 273			567 909			546 364		
• 10-14	975 214	84 163	9	495 343	54 538	11	479 871	29 625	6
• 15-19	861 644	290 253	34	435 360	178 888	41	426 284	111 365	26
Total 10-19	1 836 858	374 416	20	930 703	233 426	25	906 155	140 990	16
Total 5-19	2 951 131			1 498 612			1 452 519		

Fuente: CEPAL, "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio de 1999, y "América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero de 1999.

En el cuadro 6 puede observarse que en el sector rural la relación entre los habitantes mayores de 60 años y los de 15 a 59 años de edad ha aumentado de 15% a 17% entre las fechas intercensales. En las áreas urbanas esta relación es más baja y crece en menor proporción (de 8.7% en 1976 a 9.5% en 1992). Sin embargo, resalta el índice global de dependencia correspondiente al sector rural que, aparte de superar 100% en los dos años censales, muestra un patente crecimiento (de 101% en 1976 a 110% en 1992). Esto evidencia la disminución de la población rural joven y, por tanto, en edad de trabajar.⁴⁴

⁴⁴ Es posible que estas cifras se modifiquen con los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Sin embargo, los datos censales publicados a la fecha no incluyen suficientes detalles como para hacer las necesarias comparaciones y un análisis pormenorizado.

Cuadro 6

**INDICADORES DEMOGRÁFICOS POR ÁREAS URBANAS Y RURALES,
CENSOS DE 1976 Y 1992**

Índicadores por área	1976			1992		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Índices de masculinidad^a						
• 0-14	102.9	101.1	104	102.9	101.8	104.2
• 15-59	94.9	91.7	97.7	94.8	90.6	101.7
• 60 y más	83.7	74.8	88.1	87.1	80.7	93.1
Índices de dependencia demográfica						
• Global de dependencia ^b	91.6	79.7	101.2	91.9	80.5	109.8
• De dependencia juvenil ^c	79.5	71.1	86.2	79.4	71	92.7
• Dependencia tercera edad ^d	12.2	8.7	15	12.5	9.5	17.1
• Razón de envejecimiento ^e	15.3	12.2	17.4	15.7	13.4	18.5

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), *Boletín Estadístico*, La Paz, 1998.

^a Número de hombres por cada 100 mujeres.

^b ((Población de 0 a 14 años + Población de 60 y más años) / Población de 15 a 59 años) x 100.

^c (Población de 0 a 14 años / Población de 15 a 59 años) x 100.

^d (Población de 60 y más años / Población de 15 a 59 años) x 100.

^e (Población de 60 y más años / Población de 0 a 14 años) x 100.

Otro aspecto que resalta en el cuadro 6 es la más alta proporción de mujeres en los grupos etarios mayores de 60 años, revelada por los índices de masculinidad inferiores a 100 en ambos censos. A la vez, entre 1976 y 1992 el número de hombres ancianos por cada mujer en el mismo grupo de edad ha ido, en general, en aumento, tanto en el campo como en las ciudades, fenómeno atribuible al aumento de la esperanza de vida logrado en ese lapso. No obstante, la migración campo-ciudad incorpora crecientemente a ancianos, de modo que 47% de la población mayor de 50 años era urbana en 1990, 57% en 2000 y se proyecta que llegará a 64% en 2010 (Zerda, 2000).

Como resultado de la transición descrita y al igual que en otros países latinoamericanos, en las urbes de Bolivia existe un sector “informal” numeroso y creciente (Lund, 2001).⁴⁵ En su composición predominan mayoritariamente las mujeres, lo que las deja aún menos protegidas para su ancianidad.

⁴⁵ Lund apunta a una realidad mucho más amplia: “Una característica del trabajo en países industrializados es que los trabajadores formales han recibido, a través de sus empleadores, una serie de beneficios llamados de diversas maneras, como seguridad social o “salario social”. Actualmente en todo el mundo ha disminuido la proporción de trabajadores que reciben tales beneficios en sus lugares de trabajo; quienes todavía los reciben consideran que éstos están siendo reducidos; muchos trabajadores nunca conseguirán el tipo de empleo que otorga esa clase de seguro contra riesgos. Los trabajadores y las empresas informales, debido a su informalidad, deben enfrentar vulnerabilidades y riesgos especiales”.

VII. Conclusiones

Sobre la base de cinco criterios básicos se ha realizado una comparación de los sistemas de pensiones de Reparto de Beneficio Definido (SRBD) y de Capitalización Individual de Contribución Definida (SCICD), así como de su funcionamiento en la sociedad boliviana, con especial énfasis en sus respectivos tratamientos del componente de género. El análisis se ha complementado con un sexto criterio referido a las desigualdades del mercado de trabajo y los efectos de la mayor discontinuidad laboral femenina. También se han incorporado algunos elementos respecto de la creciente informalidad del trabajo, que afecta progresivamente a las mujeres.

Se ha podido demostrar que el SRBD ha generado subsidios cruzados entre los géneros. También es posible afirmar que, en general, el SRBD ha contribuido positivamente al bienestar de la mujer, si se considera el monto total por concepto de pago de renta, dado que las diferencias en cuanto a condiciones de trabajo son compensadas por la mayor expectativa de vida de las mujeres en el momento de jubilarse. En realidad, la mujer cuando se jubila recibe una renta durante todo el tiempo de vida que le queda, y como vive más, obtiene un monto total mayor. En esos términos, el viejo sistema muestra su benevolencia.

Este aspecto compensatorio y de reconocimiento de la mayor longevidad femenina que contemplaba el SRBD ha sido eliminado al instaurarse el nuevo sistema. En éste, la discriminación de género se acentúa por la forma de calcular la pensión, que incorpora para ambos sexos un salario base determinado a partir del promedio salarial de cinco años e incluye la tasa actuarial de descuento por años de expectativa de vida en el momento de jubilarse, aspectos que redundan en una disminución de las pensiones que reciben las mujeres.

El viejo sistema era muy vulnerable al engaño mediante subcotizaciones y sobrecotizaciones, así como también con la presentación de documentos alterados o falsos. En el primer caso, para aumentar el monto de la pensión y, en el segundo, para anticipar el beneficio. Estas condiciones contrastan con las del nuevo sistema, que no permiten estas manipulaciones, debido principalmente a que su característica es ser un sistema de ahorro e inversión y no de pago de impuesto, como en el caso del SRBD. No obstante, la utilización del salario base como fundamento para el cálculo de la tasa de reemplazo del 70% que habilita a una persona para percibir una pensión, predispone a algunos a asumir conductas ocultas o de riesgo moral en relación con los empleadores.

Se puede afirmar que el SRBD permitía varias formas de engaño y que aunque aparentemente no cobraba comisiones como el actual, fue una fuente de corrupción, con raras excepciones. Este aspecto ha sido ampliamente extirpado en el nuevo sistema.

El problema de la permanente negativa a proveer información que caracterizaba al viejo sistema, aunque en diferente forma, persiste en el actual. Esto se debe fundamentalmente a las pocas exigencias impuestas a las AFP al adjudicar el mercado a sólo dos empresas. Éstas no tienen gran interés en informar a los afiliados de sus derechos y beneficios, primero porque han gozado de un período de exclusividad con territorios divididos, así como de la correspondiente comodidad de contar con mercados cautivos en los que no ha sido posible exigir la necesaria información. Segundo, porque cobran las tasas más bajas de América Latina, lo que redundaba en la calidad del servicio que prestan. Sin embargo, esta característica puede ser preservada en lo fundamental y exigir contractualmente un mejor servicio al establecer nuevas condiciones para las AFP que ganen la próxima licitación del mercado boliviano.

La forma en que se desenvuelva la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros es crucial para que en el futuro el SCICD pueda superar las deficiencias de calidad en general y, en particular, mejorar el tratamiento de todo lo concerniente a la equidad de género. Es crucial, asimismo, que evite formas de politización que afectarían negativamente el futuro desarrollo del marco regulador.

Se expuso el sistema de pensiones de Brasil, en el que se subsidia por género y por lugar de residencia rural o urbana. Este esquema podría considerarse para introducir alguna compensación en favor de las mujeres, tanto por las condiciones del trabajo que realizan, remunerado y no remunerado, como por su longevidad y las características de su inserción laboral, con frecuencia temporalmente interrumpida. No obstante, el problema del financiamiento de subsidios por parte del Estado boliviano, ya endeudado por la herencia sin derecho a inventario del viejo sistema, impone un obstáculo adicional para aplicar efectivamente un esquema de este tipo. Sin embargo, se puede pensar, como posible solución, en apelar a la solidaridad de los asegurados para crear un fondo que permita cubrir la diferencia que determina que el monto de la pensión recibida por las mujeres sea menor. Esta diferencia se origina por su mayor longevidad y por la aplicación, técnicamente justificada, de dos tablas distintas, una para hombres y otra para mujeres, que incorpora las respectivas expectativas de vida en el momento de jubilarse. Socialmente, esta diferenciación es discriminatoria y debe ser subsanada.

La situación del mercado laboral, donde la creciente informalización deteriora las condiciones de trabajo, especialmente las de la mujer, exige que se formulen políticas tendientes a resolver el radical problema de la carencia de creación de fuentes de trabajo. Bolivia aparece como una sociedad que se desestructura por la migración campo-ciudad. La ausencia de un sector productivo urbano suficientemente sólido que absorba en forma progresiva a una población urbana en su mayoría joven, agrava la condición presente y futura de la mujer y permite que el sexo femenino sea sistemáticamente discriminado y dejado al margen de cualquier régimen de protección social, así como, en particular, de un sistema formal de pensiones.

Bibliografía

- Arrau, Patricio y Klaaus Schmidt-Hebbel (1994), "Pension systems and reforms: country experiences and research issues", *Revista de Análisis Económico*, vol. 9, N° 1, junio.
- Arriagada, Irma (2001), "Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo", serie Políticas sociales, N° 57 (LC/L.1652-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.189.
- Banco Mundial (2001), *Brazil: Critical Issues in Social Security*, Washington, D.C., junio.
- Bedregal I., Ramiro, (1984), *Tratado General sobre Seguridad Social*, Quito, Universidad Central del Ecuador.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000), *Protección social para la equidad y el crecimiento*, Washington, D.C.
- Bocángel, Alfredo (1993), *Derecho de la seguridad social*, La Paz, Editorial Jurídica Zegada.
- Bonadona C., Alberto (1999), *Privatización, marco regulatorio y reforma de pensiones*, La Paz, Ediciones ABC.
- ____ (1998), "Ayer y hoy del sistema de pensiones de Bolivia elementos para una evaluación", *Temas en la crisis*, N° 53 vol. 98, La Paz.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1999a), "América Latina: población económicamente activa 1980-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 64 (LC/G.2059; LC/DEM/G.188), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), julio.
- ____ (1999b), "América Latina: proyecciones de población urbana y rural 1970-2025", *Boletín demográfico*, año 32, N° 63 (LC/G.2052; LC/DEM/G.183), Santiago de Chile, División de Población de la CEPAL - Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), enero.

- DNP (Dirección Nacional de Pensiones) (2002), *Memoria 2002*, La Paz.
- ___ (2001), "Unidad de sistemas", La Paz, inédito.
- Guérard, Yves y Martha A. Kelly (1997), "The Republic of Bolivia pension reform: decisions in designing the structure of the system", *Capitalization, The Bolivian Model of Social and Economic Reform, North South Center*, Margaret H. Pierce (comp.), Washington, D.C., Universidad de Miami/Centro Wodrow Wilson.
- INASEP (Instituto Nacional de Pensiones) (1996), *Boletín informativo*, La Paz.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1998), *Boletín estadístico*, La Paz.
- Lund, Francie (2001), *Marco para un análisis comparativo de la protección social para los trabajadores, en la economía informal*, Durban, Sudáfrica, Programa de Protección Social, Mujeres en Empleo Informal; Globalizando y Organizando (WIEGO), Escuela de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Natal, junio.
- Ministerio de Previsión Social y Salud Pública (1996), *Ley 1732 de Pensiones y Decreto Supremo 24469*, La Paz, 29 de noviembre.
- ___ (1980), *Seguridad social boliviana, diagnóstico*, La Paz, noviembre.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), "Panorama laboral" (<http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2000/>).
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza Editorial.
- Slade, Betty F. (1997), "Financial Regulation in Bolivia: With Particular Reference to the Pension Law", *Capitalization, The Bolivian Model of Social and Economic Reform, North South Center*, Margaret H. Pierce (comp.), Washington, D.C., Universidad de Miami/Centro Wodrow Wilson.
- SPVS (Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros) (2001), *Memoria*, La Paz.
- Valdés-Prieto, Salvador (2002), *Políticas y mercados de pensiones*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Católica de Chile.
- von Gersdorff, Hermann (1997), "Pension Reform in Bolivia, Innovative Solutions to Common Problems", Policy Research Working Paper, N° 1832, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Zerda C., Mercedes (2000), *Plan Consulta sobre la situación de las personas de edad en Bolivia*, La Paz, Defensa del Anciano/Help Age International.



Serie mujer y desarrollo

Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996 [www](#)
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997 [www](#)
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997 [www](#)
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997 [www](#)
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998 [www](#)
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998 [www](#)
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998 [www](#)
- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000.
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L. 1500-P), Lieve Dearen, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L. 1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L. 1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)

- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L. 1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 33 El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L. 1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 34 La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001 [www](#)
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G. 107 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 36 ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en la series previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 37 Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001 [www](#)
- 38 Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002 [www](#)
- 39 Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 40 Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montañó y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 41 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002 [www](#)
- 42 Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)
- 43 A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)
- 44 Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío, (LC/L.1841), N° de venta S.03.II.G.6, febrero de 2003 [www](#)

- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
- Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.
- [www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax:
E-Mail: