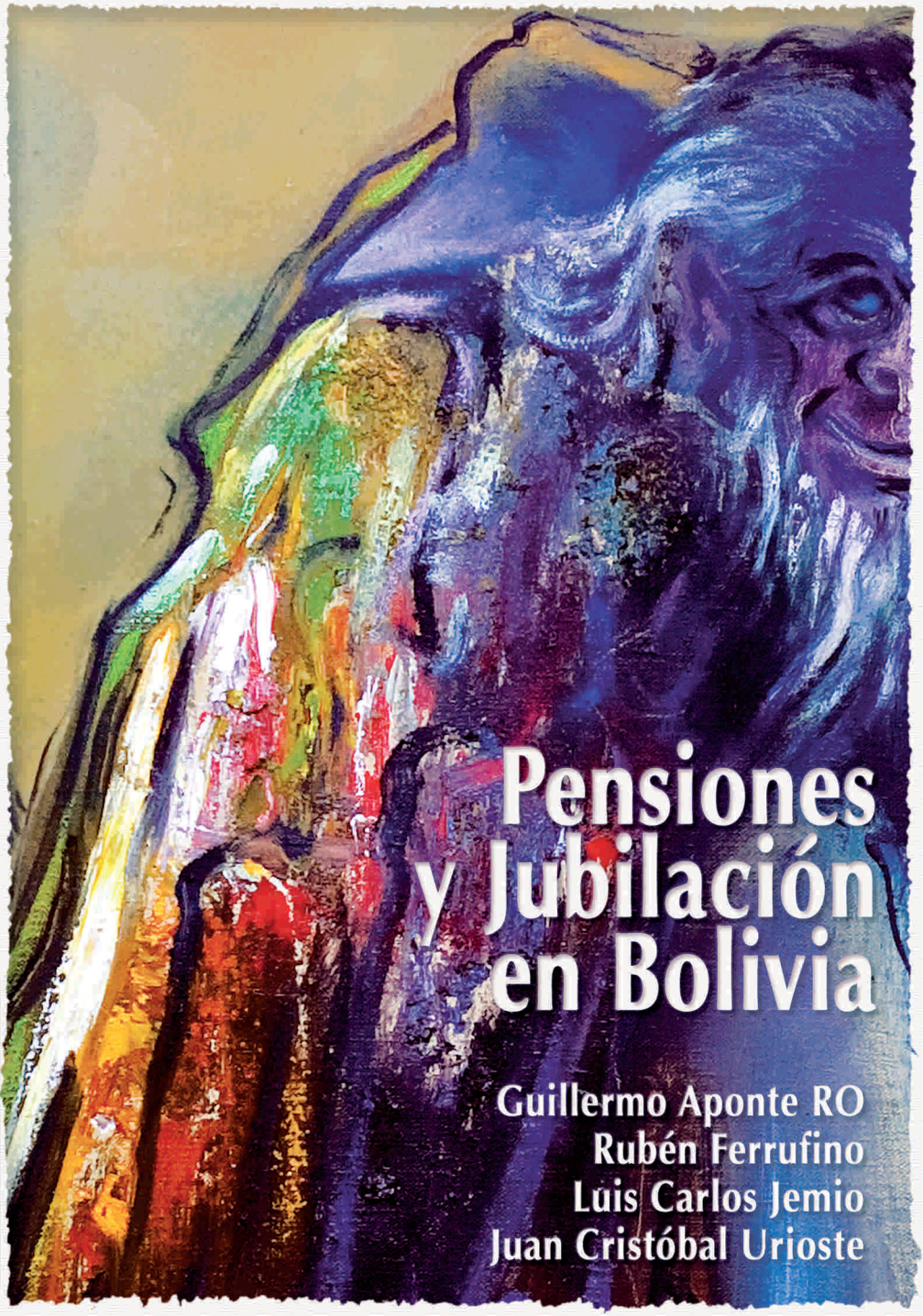


Pensiones y Jubilación en Bolivia

Guillermo Aponte RO
Rubén Ferrufino
Luis Carlos Jemio
Juan Cristóbal Urioste

Fundación Milenio

PENSIONES Y JUBILACIÓN EN BOLIVIA

Luis Carlos Jemio

Rubén Ferrufino

Guillermo Aponte RO

Juan Cristóbal Urioste

Primera edición, Septiembre de 2008

Pensiones y Jubilación en Bolivia

Primera edición, Septiembre de 2008

Autores: Luis Carlos Jemio, Rubén Ferrufino, Guillermo Aponte RO, Juan Cristóbal Urioste

Asistente de investigación: Marco Gavincha.

Diseño de Tapa: Carlos A. Laserna, basado en un fragmento del cuadro al óleo de Gíldaro Antezana (1939 -1976) titulado "Caytano el estratega" (50 cm. x 70 cm.), obra realizada en 1975.
Fotografia: Jimena Bautista

Deposito Legal:
4-1-2055-08

Tiraje: 1,000 Ejemplares

Agradecemos el apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de Alemania.

Fundación Milenio:
Av. 16 de julio Nº 1800, Edificio Cosmos, Piso 7
Teléfonos:
(591-2) 2312788, fax: (591-2) 2392341
Casilla Postal:
2498
Página Web:
www.fundacion-milenio.org
Correo electrónico:
fmilenio@entelnet.bo
milenio.bo@gmail.com

Diseño e impresión: HOLDING servicios especializados
Teléfono: 2 494869
E mail: vladivc@hotmail.com
Impreso en Bolivia

Contenido

PRESENTACIÓN.....
Roberto Laserna

I. LA REFORMA DE PENSIONES EN BOLIVIA..... **1**
Luis Carlos Jemio

Introducción..... **3**

1. La Reforma de Pensiones: Aspectos teóricos..... **5**
2. Reforma de Pensiones en Bolivia..... **11**
3. Riesgos de revertir la Reforma de Pensiones..... **41**
4. Conclusiones..... **43**

II. LOS LOGROS Y DESAFIOS DE LA REFORMA DE PENSIONES A ONCE AÑOS DE SU APLICACIÓN **49**
Rubén Ferrufino

Introducción..... **51**

1. Cobertura del sistema..... **54**
2. Aportes captados y Fondo de Capitalización Individual..... **71**
3. Destino de los recursos captados y riesgo..... **83**
4. Beneficios en curso de pago..... **92**
5. Costos de administración del Seguro Social Obligatorio **98**
6. Aporte del Seguro Social Obligatoro al desarrollo de la economía **100**
7. Comentarios al Proyecto de Ley de Contrarreforma presentado por el gobierno en agosto de 2008..... **102**
8. Conclusiones..... **111**

Contenido

III. REFORMAS AL SISTEMAS DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BOLIVIA (1956 – 2008) **115**
Guillermo Aponte –Juan Cristóbal Urioste

Introducción..... **117**

Antecedente histórico: El código de Seguridad Social de 1956..... **119**

Primer Capitulo: Principios de Seguridad Social..... **126**

1. Principios Internacionales de la Seguridad Social..... **126**
2. Principios Básicos de Pensiones..... **134**

Segundo Capítulo: Reforma de Pensiones: Seguro Social Obligatorio.... **138**

3. Proceso de Reforma..... **138**
4. Ley de Pensiones..... **147**

Tercer Capítulo: Proyecto de Ley de Pensiones del Poder Ejecutivo..... **179**

5. Título I. Principios generales..... **180**
6. Titulo II. Prestaciones contributivas y semicontributivas..... **182**
7. Título III. Inversiones..... **189**
8. Título IV. Afiliación, registro, certificación, acreditación y procedimiento para extranjeros..... **190**
9. Titulo V. Gestión de cobro y proceso coactivo de la Seguridad Social..... **191**
10. Titulo VI. Sectores laborales integrados a la Seguridad Social de largo plazo..... **191**
11. Título VII. Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo..... **192**
12. Título VIII. Organismo de Fiscalización Provisional..... **198**
13. Titulo IX. Disposiciones finales y transitorias..... **199**

PRESENTACIÓN

No fue fácil llevar a Dante Escobar a la cárcel, pero ahí está, por lo menos para recordarnos el festín que se dieron burócratas y políticos corruptos con los fondos de pensiones. Años de sacrificio laboral y empresarial desaparecieron en los bolsillos de muchos que, como él, aprovecharon del favor político de gobernantes y dirigentes sindicales para apropiarse de los ahorros de los trabajadores.

Entre inversiones inútiles y turbios negociados, el sistema de pensiones derivó en una engañosa "solidaridad", por la cual todos los bolivianos, estuvieran o no protegidos y hubieran o no realizado aportes, financiaban las jubilaciones de una reducida minoría a través de transferencias y subsidios que periódicamente otorgaba el Estado para cubrir las brechas que iba creando la ineficiencia y la corrupción.

Hacia mediados de los años 1990 ese sistema había colapsado. Nadie podía precisar cuánto de ahorro habían acumulado los aportantes. Ni siquiera era posible valorar el inventario de bienes que tenían las cajas de seguro y los fondos de pensiones, que invirtieron en terrenos, edificios, y empresas que quebraron por mala administración o por pillaje. La legislación era enredada y promovía el abuso. Muchos, con la anuencia de sus empresas, solían inflar sus últimos salarios para percibir una jubilación que superaba el promedio de los salarios reales que recibieron en sus años de trabajo. El sistema de jubilación se había convertido en un hueco por el que escapaban crecientes recursos del Tesoro General de la Nación.

A tiempo de escribir esta presentación me bastó pulsar algunas teclas y, a través de internet, pude saber que a fines de junio de 2008 había 1,122,294 afiliados aportando al nuevo sistema de pensiones, y que, para esa fecha, el patrimonio acumulado por esos afiliados alcanzaba a la suma de 24,164,997,158 bolivianos. Para

expresarlo en otros términos, se trata de 3 mil 398 millones de dólares. Ese patrimonio no es la simple sumatoria de los aportes de los afiliados, puesto que a ellos se han ido añadiendo las utilidades obtenidas por las inversiones realizadas con esos aportes.

Es más, pude saber dónde están esas inversiones y qué rendimiento generan, y pude obtener, al instante, información de cuánto de ese patrimonio me pertenece como afiliado, y qué utilidades está obteniendo para mí la Administradora de Fondos de Pensiones a la cual decidí pertenecer. De hecho, al escribir esta presentación consulté el estado de mi cuenta y supe que mis aportes generaron una utilidad que prácticamente los ha duplicado hasta ahora. Y aunque ya no soy dependiente de una empresa o institución pública, puedo seguir aportando como trabajador independiente si es que quiero mejorar mi jubilación o alcanzarla antes de la edad obligatoria, algo que era impensable en el sistema anterior. En efecto, en el sistema vigente cualquiera puede afiliarse y cualquiera que lo haga puede saber a cuánto ascienden sus aportes, cuál es su rendimiento e incluso anticipar cuándo se jubilará y con cuánto dinero podrá contar para vivir en sus años pasivos. Dante Escobar está preso y mis aportes protegidos de gente como él.

Lamentablemente, nadie sabe por cuánto tiempo más. Quienes perdieron sus privilegios se esconden detrás de las aspiraciones de cambio de la sociedad para recuperarlos, aduciendo que el actual sistema no es solidario ni equitativo y que es deseable retornar al anterior. Es decir, quieren volver a aquellas épocas en que se imponía a los no afiliados la "solidaridad" con los afiliados, obligando a los gobiernos a subsidiar las pérdidas que generaban la corrupción y la mala administración.

El gobierno ha propuesto una modificación radical del sistema de pensiones y la Central Obrera Boliviana también. Aunque ambos

proyectos se presentan como opuestos y alternativos entre sí, tienen la intención común de eliminar a las administradoras privadas y colocar los recursos acumulados por los aportantes bajo control de las burocracias estatal y sindical. A diferencia del sistema existente, que no depende en absoluto de subsidios o transferencias políticamente decididas, y en el que el Estado ejerce un rol fundamental de supervisión y regulación en defensa del aportante, la contra reforma que proponen tanto el gobierno como la COB implicará en la práctica una fuerte obligación de subsidios y apoyos estatales, algo que puede ser viable en momentos de auge como los que vivimos, pero que no lo es en el largo plazo. Y, en todo caso, será siempre injusto, pues implicará que el sistema de pensiones estatizado se convierta en un mecanismo de castigo a quienes no llegan a formar parte de él puesto que, por eso mismo, no se beneficiarán de los subsidios que, como en el pasado, serán disfrutados solamente por unos pocos.

De cualquier manera, los cambios deberían hacerse a partir de un debate profundo e informado, que tome en cuenta lo que se ha avanzado y las condiciones existentes para seguir haciéndolo, con la meta de convertir al sistema de pensiones en uno de los factores claves de la seguridad y la confianza.

Es precisamente para contribuir a ese debate que Fundación Milenio pone en su consideración los estudios de esta publicación, elaborados por expertos que conocieron al detalle las características del sistema anterior, que han estudiado los sistemas de pensiones de otros países, y que han analizado cuidadosamente los problemas que se han presentado en Bolivia con la implementación del cambio en el sistema de pensiones. Los datos que ofrecen, sus conclusiones y sus recomendaciones muestran que es mucho lo que se ha logrado a pesar de las dificultades encontradas, y orientan también acerca de los cambios que pueden hacerse para mejorar el sistema y aprovechar mejor sus enormes potencialidades.

PRESENTACIÓN

Debemos recordar que un mecanismo crucial del desarrollo es, precisamente, el sistema de pensiones. Mientras mayor sea su cobertura y más transparente su administración, mejor protegida estará la población y su calidad de vida aumentará.

Estoy convencido de que una lectura serena y desapasionada de estos trabajos permitirá comprender mejor que la solidaridad y la equidad no se construyen con discursos ni se logran instantáneamente, sino que son el producto de un esfuerzo sostenido y de adaptación constante de lo que vamos aprendiendo con la experiencia colectiva. A ese aprendizaje busca contribuir Fundación Milenio con esta publicación.

Roberto Laserna
Presidente de la Fundación Milenio

Parte I

LA REFORMA DE PENSIONES EN BOLIVIA

*Luis Carlos Jemio**

* Obtuvo su Ph. D. en Desarrollo Económico en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya-Holanda. Fue Ministro de Hacienda de Bolivia y actualmente se desempeña como consultor Internacional. Es el autor de: Debt, crisis and reform in Bolivia, publicado por Palgrave-MacMillan en 2001, y coautor de: La inversión prudente. Impacto del bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico. La Paz, Fundación Milenio, 2007.

Introducción

En diciembre de 1996, el Congreso de Bolivia aprobó la Ley de Reforma del Sistema de Pensiones, una de las varias reformas implementadas entre 1993 y 1997 con el objetivo de modernizar las estructuras política, económica y social del país. Con el propósito de cambiar el sistema de pensiones vigente hasta esa fecha, el gobierno había analizado varias alternativas, incluyendo una propuesta para solamente modificar el sistema de reparto vigente, y otras que implicaban un cambio completo del sistema. Finalmente, se optó por una estrategia que remplazó completamente el antiguo sistema de reparto por uno de capitalización individual.

Al igual que las otras reformas estructurales ejecutadas por el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993 - 1997) durante este período, fue concebida como parte de una estrategia dirigida a eliminar los cuellos de botella que limitaban las posibilidades del país de crecer en forma más acelerada, y por tanto reducir la extrema pobreza que afecta a la mayor parte de la población. Las reformas estructurales de segunda generación incluyeron, además de la Reforma de Pensiones, a la Reforma Educativa, la Participación Popular, la Descentralización Administrativa y la Capitalización de las principales empresas públicas como las más importantes.

Las reformas de segunda generación fueron concebidas y ejecutadas como parte de un programa coherente y consistente, destinado a mejorar el funcionamiento de la economía y sociedad bolivianas. El programa de reformas incorporaba importantes sinergias entre varias de ellas; de esta forma, la Reforma de Pensiones y de Capitalización de las empresas públicas fueron diseñadas y ejecutadas como partes integrantes e interrelacionadas de un programa más amplio denominado "Capitalización Social".

La Reforma de Pensiones incorporó la dimensión social al programa de Capitalización, ya que las acciones de las empresas capitalizadas que quedó en poder del Estado boliviano, fue transferida en forma irrenunciable e irreversible a la población boliviana. Los beneficiarios de la capitalización, de acuerdo a la Ley de Capitalización, fueron los bolivianos mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995.

La Reforma de Pensiones sustituyó el antiguo sistema de reparto simple (*"pay as you go"*), por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. Antes de la reforma, el sistema de reparto estaba constituido por un

fondo administrado públicamente (Fondo de Pensiones Básicas, FOPEBA), que cubría el 43 por ciento de la pensión de los jubilados, y un sistema de fondos complementarios (FONCOMs) administrados privadamente por instituciones organizadas y administradas por los mismos trabajadores, en las diferentes ramas de actividad en la que ellos se desempeñaban. Los FONCOMs cubrían el 57 por ciento adicional de la jubilación percibida por los beneficiarios.

Esta reforma fue ejecutada debido a los problemas que presentaba el antiguo sistema de reparto simple, referidos a: i) transición demográfica, es decir que la población boliviana se encuentra en un proceso de paulatino envejecimiento, por lo que el antiguo sistema iba a colapsar en el largo plazo debido a la insuficiencia de trabajadores activos para financiar a los pasivos; ii) baja relación de contribuyentes sobre beneficiarios, ya que al momento de la reforma existían en promedio 3 trabajadores activos por cada pensionista, cuando el número mínimo requerido por un sistema de reparto para funcionar eficientemente es de 10 a 1; iii) insuficientes años y montos de contribución, ya que el sistema anterior es un sistema de beneficio definido, en el que los beneficiarios obtienen un monto de jubilación determinado, independientemente del número y monto de contribuciones que éstos hubieran realizado durante su vida útil; iv) baja cobertura, debido a que el sistema de reparto solamente cubría a 25.6 por ciento de la población ocupada urbana y prácticamente cero de la población ocupada rural; v) un nivel de reservas insuficiente, ya que éstas ascendían a solamente US$ 150 millones, equivalentes a 5 por ciento de los pasivos acumulados por el sistema de reparto al momento de la reforma; vi) altos costos de administración, equivalentes en algunos fondos a más del 20 por ciento de las cotizaciones, mientras que la ley establecía como techo máximo un 10 por ciento.

Frente a estos problemas, el objetivo fundamental y prioritario de la Reforma de Pensiones fue el de mejorar en forma sustancial el funcionamiento del seguro obligatorio de largo plazo en el país, de tal forma que los afiliados pudieran beneficiarse de un sistema que les proporcionara un seguro de vejez adecuado, que les permitiera vivir en forma digna una vez alcanzada la edad de jubilación. Si bien existen otros objetivos macroeconómicos importantes que generalmente se le adscriben a las reformas de pensiones, como es el contribuir al desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo, estos objetivos deben ser secundario y nunca anteponerse al objetivo principal señalado anteriormente.

1. Reforma de Pensiones: Aspectos teóricos

El sistema de reparto constituye en esencia un contrato social de transferencias inter-generacionales obligatorias, desde los trabajadores activos a los jubilados, respaldada por un compromiso implícito del gobierno que, los segmentos de trabajadores que están contribuyendo en la actualidad, obtendrán sus beneficios previsionales, una vez éstos se hayan jubilado, de las contribuciones a ser realizada por futuros trabajadores. Este sistema se encuentra financieramente balanceado, cuando los pagos de las rentas a los jubilados se encuentran completamente financiados por las contribuciones realizadas por los trabajadores activos.

Cuando los sistemas de reparto son establecidos normalmente presentan un superávit, el cual se va transformando en déficit a medida que la relación entre el número de pensionistas y trabajadores activos va cambiando, a medida que el sistema alcanza su estado de madurez. Adicionalmente, los cambios demográficos por los que transita cualquier sociedad también afectan el balance de los sistemas de reparto, ya que a medida que la población va envejeciendo, se produce un incremento en la relación entre potenciales beneficiados y potenciales contribuyentes que financian el pago de las rentas de los primeros. Teóricamente, sólo cuando el sistema de reparto ha alcanzado su madurez, se encuentra en un estado caracterizado por una tasa constante de crecimiento de la población y un balance financiero, en el que los jubilados obtienen una pensión que en promedio equivale al retorno real de sus contribuciones, que es igual a la tasa de crecimiento real del total de sueldos y salarios percibidos por los trabajadores activos que contribuyen al sistema.

Corsetti y Schmidt-Hebbel (1995) sostienen que existen dos razones para que los retornos de las contribuciones difieran de la tasa real de interés. Primera, la tasa de crecimiento del monto total salarial es típicamente más baja que el retorno real obtenido por el capital, por lo que los retornos que obtiene el trabajador individual por sus contribuciones tienden a reducirse[1]. Segundo, si bien la tasa de crecimiento de los salarios determina la rentabilidad promedio de las contribuciones al sistema de reparto, los retornos obtenidos por cada trabajador individual son diferentes del retorno obtenido por el pensionado promedio. La razón es que las pensiones en el sistema de reparto incluyen componentes que no están relacionados a las contribuciones, los cuales distribuyen ingresos entre beneficiarios pertenecientes

[1] De hecho, la política salarial del país ha tenido como objetivo reponer la capacidad de compra del salario, deteriorada por la inflación, sin lograr un crecimiento real considerable.

a diferentes segmentos de ingreso. En teoría, estos componentes re-distributivos deberían favorecer a los trabajadores de más bajos ingresos, lo cual no ocurre en la práctica, debido a la presencia de grupos de trabajadores con mayor poder de negociación, que se aseguran mayores beneficios (pensiones), en detrimento de los grupos de menores ingresos. Por lo tanto, un sistema de reparto tiende, en general, a ser actuarialmente des-balanceado desde el punto de vista de los trabajadores individuales.

Un esquema previsional obligatorio alternativo, lo constituye un sistema donde las rentas de jubilación estén directamente relacionadas a las contribuciones, que sea completamente auto financiado y obligue a los trabajadores a ahorrar parte de sus ingresos en cuentas de capitalización individuales, con el objeto de financiar su propio retiro. Bajo este sistema de capitalización individual, las pensiones son financiadas por las contribuciones individuales de los afiliados y por la rentabilidad de las inversiones de estos recursos en instrumentos financieros de largo plazo, públicos y privados. Por lo tanto, la rentabilidad de las contribuciones de los afiliados depende de las tasas de interés de mercado, internas y externas, y de las tasas de rentabilidad de los diferentes activos financieros en la se invierte el fondo, y no de la tasa de crecimiento de la masa salarial.

Una reforma de pensiones que sustituye a un sistema de reparto simple por uno de capitalización individual, completamente autofinanciado, implica tres cambios conceptuales fundamentales en el funcionamiento del sistema de pensiones: i) fortalece el vínculo entre las contribuciones y los beneficios; ii) hace explícita la deuda implícita del sistema de reparto; iii) crea un sistema de administración privado.

i) En el sistema de reparto, no existe un vínculo directo entre los aportes y los beneficios de jubilación, por lo que los aportes son percibidos por los afiliados como el pago de un impuesto. Los sistemas de reparto funcionan como sistemas de beneficio definido, en la que los beneficiarios perciben una renta de jubilación determinada, que no necesariamente está calculado en función de los aportes realizados por la persona. Los sistemas de capitalización individual funcionan como sistemas de contribución definida, ya que los beneficios están calculados en función de los aportes y de la rentabilidad de los fondos individuales, por lo que los aportes son percibidos como un ahorro a largo plazo.

ii) En el sistema de reparto, las contribuciones son utilizadas para pagar las rentas de los jubilados, por lo que no existe una acumulación de deuda del sistema. Sin embargo, esto no significa que la deuda no se esté incrementando, sino que este incremento no está siendo registrado en forma explícita. Es decir, el sistema acumula una deuda implícita. En el sistema de capitalización individual existe una contabilidad precisa de los aportes y de la rentabilidad de las cuentas individuales, por lo que en todo momento se cuenta con un registro explícito de la deuda del sistema con cada uno de los afiliados.

iii) Finalmente, los sistemas de reparto han sido tradicionalmente administrados por el estado, mientras que los sistemas de capitalización individual son administrados, aunque no en forma exclusiva, por instituciones privadas que está a cargo de la recolección de las contribuciones, la administración de los ahorros e inversiones y del pago de los beneficios a los afiliados dentro del nuevo sistema

1.1 Efectos de la reforma sobre la eficiencia económica

Reemplazar un sistema de reparto por uno de capitalización individual tiene varios efectos que es necesario entender, incluyendo los aspectos macroeconómicos y los efectos sobre el bienestar, que surgen de los impactos sobre los ahorros y el producto; los efectos sobre las transferencias inter-generacionales; las distorsiones en el funcionamiento de los mercados de trabajo y de capitales; los efectos sobre el financiamiento del déficit del sector público, a través de un aumento en los impuestos o en la deuda pública, y los efectos resultantes sobre la eficiencia tributaria.

Adicionalmente, la implantación de un sistema autofinanciado de capitalización individual tiene efectos sobre: los equilibrios ahorro-inversión de los sectores público y privado; el funcionamiento del mercado de capitales; y los roles de los sectores público y privado. Esto último implica que el sector privado va a ser el que administre el funcionamiento del sistema previsional, pero el Estado, a través de la creación de una normativa de regulación y supervisión prudencial, supervisará y velará por el buen funcionamiento del sistema.

Finalmente, las políticas económicas puestas en vigencia para el manejo de la seguridad social de largo plazo y la reforma previsional son el resultado de complejas interacciones entre diversos grupos de interés, incluyendo los trabajadores

individuales, los sindicatos, las organizaciones de empleadores, los jubilados, los fondos de pensiones públicos y privados y el gobierno.

A continuación se analizan algunos de los efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones.

1.2 Las contribuciones y el mercado de trabajo

En un sistema de reparto simple, existe un vínculo muy difuso entre los aportes de los trabajadores activos y los beneficios que éstos obtendrán una vez alcanzada la jubilación. Este hecho hace que los aportes realizados al sistema sean percibidos por los afiliados como impuestos y no como un ahorro forzoso. Esta característica impositiva de los aportes, como sucede con todo tipo de impuestos, introduce distorsiones al funcionamiento del mercado de factores de producción y al del mercado laboral en particular.

Como todo impuesto, las contribuciones dentro del sistema de reparto tienden a incrementar los costos del factor trabajo en los mercados formales, a la vez que reducen los salarios reales[2]. Las contribuciones al sistema de reparto son básicamente proporcionales a los ingresos salariales y por lo tanto introducen distorsiones en las decisiones sobre contratación óptima de los factores de producción, afectando los niveles de empleo.

Normalmente, en los países en desarrollo, los trabajadores tratan de reducir el exceso de carga tributaria, moviéndose hacia los mercados de trabajo del sector informal, donde todos los impuestos, incluyendo el componente impositivo puro de las contribuciones al sistema de reparto, pueden ser evitadas. Por otro lado, las empresas tienden a adoptar tecnologías que ahorren mano de obra, y por lo tanto sean más intensivas en el uso de capital, o simplemente optan también por cambiarse al sector informal.

Un esquema de capitalización individual por otra parte, tiende a eliminar las distorsiones del componente tributario de las contribuciones, al menos para aquellos trabajadores que son capaces de evaluar en forma apropiada el vínculo existente entre sus aportes actuales y los beneficios de pensiones futuras.

2 En el sistema de capitalización individual, los aportes son percibidos como un ahorro a largo plazo, por lo que en teoría no deberían reducir el salario real ni tampoco incrementar los costos del trabajo para las empresas.

1.1 Alternativas de financiar la transición: efectos sobre el bienestar inter - generacional y la eficiencia de la economía

La decisión para implementar un sistema auto-financiado de capitalización individual, en lugar de un sistema de reparto simple, implica costos fiscales elevados, ya que una parte o el total de las contribuciones que están realizando los trabajadores activos al momento de la reforma, son transferidas a los fondos de pensiones administrados privadamente, creados dentro del nuevo sistema. A su vez, el gobierno se hace cargo de todos los pasivos del sistema de reparto (i.e. los beneficios de los jubilados y las contribuciones realizadas hasta ese momento por los trabajadores que son transferidos al nuevo sistema). En teoría, el gobierno tiene dos formas alternativas para financiar el déficit resultante de la transición de un sistema a otro: i) emitiendo nueva deuda pública o ii) realizando un ajuste fiscal, mediante el incremento de impuestos a las generaciones actuales de contribuyentes o reduciendo el gasto público.

La primera alternativa, financiar el déficit a través de la emisión de nueva deuda pública, implica sustituir la deuda implícita del sistema de reparto, con una nueva deuda explícita. Bajo esta alternativa, el gobierno elimina las transferencias inter-generacionales al emitir nueva deuda y los costos de la transición son distribuidos entre un número de generaciones futuras, las cuales cargarán con parte de este costo cuando el gobierno ajuste los impuestos y/o los gastos, para repagar la deuda contraída. En este caso la reforma de pensiones no tendrá un efecto sobre el ahorro macroeconómico, ya que el incremento en el ahorro privado, resultante de la transferencia de las contribuciones a los fondos de pensiones de capitalización individual, es compensado por la caída en el ahorro público y el incremento en el déficit fiscal. Por lo tanto, el financiamiento a través de deuda pública implica que los efectos de primer orden de la reforma sobre el ahorro, el stock de capital y la distribución inter-generacional de bienestar son muy reducidos; mientras que los efectos de segundo orden dependerán de las ganancias netas de eficiencia que la reforma podría introducir al funcionamiento del mercado de capitales, y por lo tanto a la asignación de recursos al interior de la economía. Otra alternativa, que también eliminaría las transferencias inter-generacionales, es el financiamiento de la reforma a través de la venta de activos del estado, mediante mecanismos tales como la privatización de empresas públicas.

Una situación diferente ocurre cuando la transición es financiada a través de ajuste fiscal, que puede implicar un incremento en los impuestos o una reducción

en el gasto público. Cuando los costos de la transición son financiados a través de la creación de nuevos impuestos, se elimina la transferencia financiera desde los trabajadores activos hacia los jubilados, existente bajo el sistema de reparto, cancelando por lo tanto la deuda implícita del sistema anterior sin emitir nueva deuda explícita. Sin embargo, la mayor carga de financiar los costos de la transición mediante ajuste fiscal es asumida por la generación actual que paga los mayores impuestos, mientras que las generaciones futuras recibirán beneficios de pensiones sin haber experimentado un aumento en su carga impositiva.

Una transición financiada a través de ajuste fiscal, como cualquier política fiscal restrictiva que elimina deuda pública implícita, transfiere recursos de las generaciones actuales a las generaciones futuras. Esta transferencia resulta en mayores niveles de ingresos y salarios para las generaciones futuras, además de niveles de bienestar más altos. En una economía cerrada, implicará también mayores niveles de capital y producto. Una transición financiada por esta vía tendrá efectos de primer orden sobre el ahorro y la inversión, y estos efectos primarios se sumarán a los efectos secundarios potenciales de la reforma de pensiones, atribuibles a las ganancias de eficiencia experimentadas.

La forma de financiar la reforma también tiene efectos sobre la eficiencia paretiana en el funcionamiento de la economía. La sustitución de un sistema de reparto por uno de capitalización individual mejora la eficiencia, al eliminar el componente puramente impositivo de las contribuciones pagadas en el sistema de reparto. Sin embargo, si los costos de la transición son financiados a través de un incremento en los impuestos, las ganancias de eficiencia resultantes de la reforma serán contrarrestadas por las pérdidas de eficiencia resultantes de los incrementos en los impuestos para cubrir los costos de la reforma. Si la transición es financiada a través de un mayor endeudamiento público, las ganancias de eficiencia no serán contrarrestadas, por lo que mejorará la eficiencia paretiana de la economía. A futuro sin embargo, la eficiencia podrá ser afectada negativamente, cuando sea necesario aumentar impuestos para repagar la deuda contraída al financiar la reforma. En el caso en que la reforma sea financiada a través de una reducción en el gasto público, no habrá un efecto negativo sobre la eficiencia parateniana, que contrarreste las ganancias de eficiencia producidas por la reforma. En este caso, la generación actual de trabajadores activos será afectada con un menor nivel de servicios públicos resultante del ajuste en el gasto público. También es necesario resaltar que a nivel macroeconómico, una reducción en la inversión pública puede afectar la acumulación, así como la eficiencia de la inversión privada.

2. La Reforma de Pensiones en Bolivia

La Reforma de Pensiones en Bolivia fue ejecutada mediante Ley Nº 1732 del 29 de noviembre de 1996, la cual sustituyó el antiguo sistema de reparto simple ("*pay as you go*"), por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. Antes de la reforma, el sistema de reparto estaba constituido por un fondo administrado públicamente (Fondo de Pensiones Básicas, FOPEBA), que cubría el 43 por ciento de la pensión de los jubilados, y un sistema de fondos complementarios (FONCOMs) administrados privadamente por instituciones organizadas y administradas por los mismos trabajadores, en las diferentes ramas de actividad en la que ellos se desempeñaban. Los FONCOMs cubrían el 57 por ciento adicional de la jubilación percibida por los beneficiarios.

En esta sección se analiza la situación del sistema de reparto al momento de la reforma, y se evalúan los factores que determinaron el cambio de este sistema por uno de capitalización individual.

2.1 El Sistema de Reparto en Bolivia

El sistema de seguridad social de largo plazo en Bolivia fue introducido por primera vez en 1956, mediante la promulgación del Código de Seguridad Social, el cual, acompañado de otras medidas legales, creó el marco de referencia del sistema de seguridad social vigente hasta la reforma de pensiones ejecutada en 1997. Este sistema proveía beneficios de seguridad social de corto plazo para enfermedad y maternidad, y otros como asistencia prenatal, nacimiento, lactancia, y defunción. Estos beneficios eran administrados por las Cajas de Salud.

El sistema de reparto cubría el seguro social de largo plazo, incluyendo la jubilación, el riesgo profesional, discapacidad y muerte. El sistema comprendía dos pilares: primero, el pilar público administrado por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), el cual cubría parte de la pensión de los afiliados, equivalente al 30 por ciento del salario promedio ganado en los 12 últimos meses de contribución previos a la jubilación, más un incremento de 2 por ciento por año de contribución sobre los 15 años, hasta un techo de 60 por ciento del salario final del pensionado. Para un afiliado con 35 años de contribuciones, la tasa de reemplazo podría llegar a 60 por ciento del salario final del pensionado.

El resto de la renta era cubierto por los fondos complementarios (FONCOMs) organizados sectorialmente por los trabajadores, equivalente al menos a un 40 por ciento de los salarios de los afiliados al momento del retiro. Al momento de la reforma existían: i) 24 fondos complementarios para diversos grupos ocupacionales, como ser mineros, ferroviarios, trabajadores petroleros, maestros, trabajadores de la salud, empleados del poder judicial, empleados de la administración pública, etc.; ii) ocho esquemas de pensiones para empleados universitarios que cubrían beneficios de seguridad social de corto y largo plazo; y iii) dos esquemas de seguros para jubilación y salud para los empleados bancarios y la policía. Estos 34 planes conformaban el sistema de fondos complementarios.

El Fondo de Pensiones Básicas, los Fondos Complementarios y los Fondos Universitarios eran supervisados por el Instituto Nacional del Seguro de Pensiones (INASEP). Los beneficios en el sistema previsional eran financiados por las contribuciones pagadas por los trabajadores activos, los empleadores, y el Estado (ver cuadro 1).

CUADRO 1
CONTRIBUCIONES AL SISTEMA DE REPARTO
(Porcentajes)

DETALLE	Contribuciones			
BENEFICIOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Trabajadores	Empleador	Estado	Total
Invalidez, vejez y muerte (Fopeba)	2.5	4.0 - 5.0	0 - 1.5	6.5 - 9
Riesgo profesional (Fopeba)	-	0.5	-	0.5
Invalidez, vejez y muerte (Foncoms)	3.5 - 14.5	-	-	3.5 - 15.5
Riesgo profesional (Foncoms)	-	1.0	-	1.0
Total	6.0 - 17.0	5.5 - 6.5	0 - 1.5	11.5 - 23.0

Fuente: Müller y Asociados (1996)

Las contribuciones de los trabajadores a los fondos complementarios variaban considerablemente (entre 4.5 por ciento y 15.5 por ciento del salario) de acuerdo al fondo complementario al cuál estaban afiliados. Estas tasas incluían un 1 por ciento pagadas por el empleador por concepto de seguro por riesgo profesional. Las tasas de contribución para el seguro de vejez, riesgos comunes y supervivencia fluctuaba entre 3.5 por ciento y 14.5 por ciento, siendo en promedio de 5.3 por ciento. El promedio para trabajadores del sector público era de 3.5 por ciento. La mayor parte de los trabajadores que contribuían al FOPEBA en el sector público también participaban en el sistema de FONCOMs.

2.2 Argumentos para realizar la reforma: los problemas del sistema de reparto

Como ya se señaló, el sistema de reparto mostraba una variedad de problemas que hacían necesaria su reforma. Estos pueden ser agrupados en cuatro categorías generales: i) estructurales, ii) financieras, iii) de diseño, y iv) administrativas. Los problemas estructurales estaban referidos a condiciones que no podían ser cambiadas, como la transición demográfica y la predominancia del sector informal en la economía boliviana. Los problemas de diseño estaban referidos a la forma en la que el sistema de reparto había sido concebido e implementado, y las deficiencias que este diseño generaba. Estos problemas podían ser resueltos realizando mejoras al sistema de reparto, sin cambiarlo completamente. Los problemas financieros obedecían a la insuficiencia de fondos disponibles para hacer frente a los beneficios de una población creciente de pensionistas. Finalmente, los problemas administrativos se debían a la forma en la que el sistema era administrado en sus diferentes instancias.

2.2.1 Problemas estructurales

Transición demográfica

La transición demográfica está dada por los cambios en la composición de edad de la población, en este caso, el incremento constante en el porcentaje de ancianos en el total de la población. Cuando el sistema de reparto fue establecido en Bolivia en 1956, la mediana de la edad de la población en Bolivia era de 19 años, mientras que en 2005 es de 21 años y se espera que para el 2020 sea de 25 años. En 1955 la tasa de natalidad era de 48.8 por mil y la tasa de mortalidad de 23 por mil. En 2005, estas tasas se redujeron a 27.7 por mil y a 7.5 por mil respectivamente, y se proyecta que para el año 2020, se reducirán aún más, estimándose que llegarán a 20.6 por mil y 6.5 por mil respectivamente. Estas tendencias tendrán un efecto sobre la relación entre población activa y pasiva, ya que se reducirá la primera e incrementará la segunda, lo cual hace que en el largo plazo el sistema de reparto no sea sostenible. Adicionalmente, la esperanza de vida de la población tiende también a incrementarse. En 1955, ésta llegaba a 40 años, en 2005 a 63 años y se proyecta que para el 2020 llegue a 68. Por lo tanto, se espera que la proporción de ancianos en la población total se incremente en el futuro, dependiendo su subsistencia de los fondos de pensiones. Estas tendencias se registran además en un contexto en el que la proporción de la población económicamente activa tiende a reducirse, y por lo tanto también lo hace las contribuciones al sistema.

2.2.2 Problemas de diseño

Baja proporción de afiliados activos en relación a los pasivos

La proporción mínima de afiliados activos y pasivos requerida para que el sistema de reparto sea sostenible y autónomo financieramente es de 10 a 1, es decir deben existir 10 trabajadores activos contribuyendo al sistema por cada pensionista. Esta proporción garantiza que el sistema sea financieramente viable, y que las contribuciones de los trabajadores activos sean suficientes para financiar una tasa de reemplazo de al menos 70 por ciento para cada pensionista. Sin embargo, la relación entre activos y pasivos en el sistema de reparto boliviano había estado cayendo a través del tiempo. En 1980 esta proporción llegaba a 5.2 a 1, y para el año 1994 había descendido a solo 3 a 1. Al momento de la implementación de la reforma, sólo 4 de los 28 fondos complementarios existentes se encontraban en una situación financiera viable, es decir con una relación de activos a pasivos igual o mayor a 10 a 1; mientras que en 5 casos la relación de activos a pasivos fluctuaba entre 5:1 y 8:1. La mayor parte de los Foncoms—13 en total—presentaban relaciones que variaban entre 5: 1 y 1:1, mientras que las 6 entidades restantes se encontraban con relaciones por debajo 1:1. Esta situación implicaba que, para financiar los beneficios de jubilación, el FOPEBA y los FONCOMs estaban recurriendo a sus reservas, mediante la venta de activos físicos, aumentando las contribuciones de los trabajadores activos, y/o reduciendo los beneficios para los jubilados. El Tesoro General de la Nación también cubría parte del déficit del sistema de reparto.

Insuficientes años y montos de contribución

Como se explicó anteriormente, el sistema de reparto fue concebido como un esquema de beneficio definido, en el que las pensiones de los afiliados no dependían necesariamente de las contribuciones realizadas. De acuerdo a la ley, una vez que el afiliado hubiera cumplido cierto requisitos, se hacía elegible para acogerse a retiro y a recibir los beneficios de una pensión, independientemente del monto acumulado a través del pago de sus contribuciones a lo largo de su vida activa. De acuerdo a la legislación vigente con anterioridad a la reforma, los hombres podían retirarse a la edad de 55 años, y las mujeres a los 50 años, siempre y cuando hubieran realizado un número mínimo de 180 cotizaciones, equivalente a 12 pagos mensuales por un período de 15 años laborables. Sin embargo, al momento de la reforma, la expectativa de años de vida, de los individuos que habían llegado a la edad de jubilación, era de 20 a 25 años. Por lo tanto, las contribuciones realizadas

durante un período de vida activa de 15 años eran evidentemente insuficientes para cubrir el pago de una pensión por un período que potencialmente podía extenderse hasta 25 años. Las edades de jubilación eran extremadamente bajas para los estándares internacionales, incluso si se las ajusta en función a la esperanza de vida, una vez que la persona ingresa al mercado laboral. Un problema relacionado con el anterior surgía del hecho que cada afiliado, una vez jubilado, tenía derecho a recibir una renta de al menos un 70 por ciento de su salario percibido en último año trabajado previo a su retiro. Por lo tanto, era muy común observar casos en que un trabajador activo, previo acuerdo con su empleador, recibía un aumento salarial en los dos últimos años antes de su retiro, de tal forma que la pensión fuera calculada no sobre el salario promedio percibido durante toda su vida activa, sino sobre el monto mayor percibido solo en los últimos años trabajados. De esta forma, un individuo podía realizar contribuciones al fondo de pensiones calculadas como un porcentaje de un salario bajo, recibido por el afiliado durante la mayor parte de su vida laboral activa, pero obtener beneficios calculados como porcentaje de un salario mayor percibido solo durante los últimos dos años. En estos casos, que eran frecuentes, los beneficios percibidos por el trabajador una vez jubilado, no guardaban proporción con las contribuciones realizadas por el mismo durante su vida activa, lo cual afectaba la viabilidad financiera de largo plazo del sistema.

Baja cobertura

La cobertura bajo el sistema de reparto se caracterizaba por ser muy baja, ya que en 1995 el número de contribuyentes al sistema alcanzaba a 322 mil individuos, equivalente a sólo un 23 por ciento de la población económicamente activa (PEA) urbana. El 56 por ciento de los afiliados al sistema previsional eran trabajadores del sector público, y representaban solamente el 13 por ciento de los trabajadores urbanos. Dentro del sector público, la cobertura era de un 100 por ciento , ya que la afiliación al sistema de los empleados públicos era obligatoria y existía un control efectivo que evitaba la evasión, lo que explica la elevada proporción de afiliados al sistema de reparto que pertenecen a este sector. Sin embargo, la cobertura dentro del 87 por ciento de trabajadores urbanos restantes era extremadamente baja, llegando solamente a 11.6 por ciento , debido a que el control ejercido por el gobierno para el cumplimiento de la afiliación obligatoria, tanto en el sector privado formal como en el informal, era muy débil. Por lo tanto, sector privado presentaba los índices de cobertura más bajos del sistema previsional. La Ley eximía de contribuciones a los trabajadores rurales, los trabajadores por cuenta propia, y los trabajadores empleados en servicios domésticos.

Del total de afiliados al sistema de reparto en 1995, 41 por ciento pertenecían al sector privado formal Si bien las contribuciones al sistema de reparto por parte del sector privado formal eran obligatorias, en realidad esta obligación no se cumplía, ya que la cobertura solamente alcanzaba a 52 por ciento. Como resultado de los controles poco efectivos por parte del gobierno, la evasión de las contribuciones al sistema de reparto era muy elevada. Un problema aún mayor de baja cobertura ocurría entre los trabajadores pertenecientes al sector privado informal, que comprendía en 1995 el 67.6 por ciento de la población ocupada urbana en Bolivia. Del total de afiliados al sistema de reparto, solamente 3 por ciento estaba constituido por trabajadores informales. Dentro de este sector, la cobertura del sistema de reparto era prácticamente nula, llegando ésta solamente a 2.2 por ciento. Este factor también introducía distorsiones al funcionamiento del mercado laboral, ya que la alta evasión de las contribuciones y la falta de un control efectivo en el sector informal se constituían en incentivos para que los trabajadores prefirieran trabajar en la informalidad, induciendo a los trabajadores a cambiarse para no pagar sus cotizaciones. Este movimiento de trabajadores desde el sector formal al informal reducía aún más el número de trabajadores activos contribuyendo efectivamente al sistema de reparto.

Adicionalmente, la crisis del estaño ocurrida en 1985 tuvo un efecto crítico sobre la cobertura del sistema de reparto en Bolivia. Como resultado de la caída en el precio del estaño en más de 50 por ciento (World Bank 1991), alrededor de 20 mil trabajadores de la minería estatal perdieron su trabajo, por lo que, ante la falta de oportunidades laborales en el sector formal para absorberlos, decidieron emplearse en actividades informales. De esta forma, la pérdida de empleo por parte de estos trabajadores representó una caída en la cobertura del sistema de reparto de aproximadamente 6 por ciento, lo cual exacerbó aún más el problema de baja cobertura.

En resumen, el hecho que los trabajadores percibieran sus contribuciones al seguro obligatorio de largo plazo esencialmente como deducciones impositivas, indujo un cambio gradual aunque significativo del empleo desde el sector formal hacia el sector informal. Sin embargo, los trabajadores del sector informal no fueron los únicos que evitaron pagar sus contribuciones al sistema de reparto, ya que alrededor de un 48 por ciento de los trabajadores del sector privado formal no realizaron sus contribuciones. Esto, sumado al importante despido de trabajadores del sector minero estatal ocurrido en 1985, resultó en una caída sustancial de la cobertura del sistema de reparto. De haberse mantenido el sistema de reparto era

poco lo que se podía hacer para aumentar la cobertura, ya que era extremadamente dificultoso obligar el pago de las cotizaciones en el sector privado formal e informal.

2.2.3 Problemas financieros

Falta de reservas

Al momento de la reforma, y de acuerdo a los cálculos realizados por la Secretaría de Pensiones en 1996, se estimaba que el sistema de reparto había acumulado obligaciones por aproximadamente US$ 2,360 millones, cifra expresada en términos de valor presente neto a esa fecha. Este monto estimado de las obligaciones existentes, es equivalente a la "deuda implícita" que el sistema de reparto había acumulado y correspondía a las pensiones que deberían pagarse a los jubilados existentes, así como a los jubilados futuros que hasta ese momento habían contribuido al sistema y que demandarían el pago de sus pensiones al momento de su jubilación. Este elevado monto de obligaciones y la falta de reservas para cubrirlas crearon una dependencia del sistema del financiamiento estatal.

Como se explicó anteriormente, la implementación de la reforma de pensiones, que sustituyó el sistema de reparto por uno de capitalización individual, eliminó las transferencias inter-generacionales, haciendo que cada generación contribuya a su propio fondo de retiro. Por lo tanto, el pago de las pensiones de las generaciones actuales de jubilados y de parte de los contribuyentes actuales ("generación sándwich") se quedó sin financiamiento, lo que hizo necesario recurrir al financiamiento del gobierno, debido también a la falta de reservas que presentaba el sistema anterior para cubrir estas obligaciones.

El costo de la reforma de pensiones, no es otra cosa que los pasivos implícitos acumulados por el sistema de reparto. Existían tres tipos de obligaciones: i) el pago de pensiones a los afiliados ya retirados al momento de la reforma, que comprendía alrededor del 79 por ciento del total de pasivos; ii) las contribuciones realizadas por los afiliados al anterior sistema, pero que aún no habían cumplido con los requisitos para acceder a su jubilación. Este componente representaba el 17 por ciento de los pasivos del sistema anterior; y iii) las obligaciones contraídas con los afiliados que, habiendo cumplido con los requisitos para acogerse a retiro, aún seguían trabajando o estaban en curso de adquirir sus jubilación. Este componente representaba un 4 por ciento de los pasivos.

Sin embargo, al momento de realizarse la reforma, el Fondo de Pensiones Básicas y los Fondos Complementarios tenían reservas acumuladas por solo US$ 150 millones, equivalente a un 7 por ciento del total de las obligaciones. En parte, este bajo nivel de reservas fue el resultado de la hiperinflación ocurrida en Bolivia durante la primera mitad de los 80. Durante ese período, los fondos eran obligados a invertir sus reservas en activos que no estaban protegidos contra la inflación, por lo que éstas experimentaron una considerable pérdida de valor.

Además, los casos de malos manejos y corrupción dentro de la administración de los fondos de pensiones también jugaron un papel importante en la reducción del valor de las reservas. Existieron varios hechos de corrupción comprobados que representaron pérdidas para los diferentes fondos de pensiones. En 1987 por ejemplo, el entonces gerente del Fondo Complementario de Retiro de la Administración Pública (FOCSAP) fue acusado de estafar 30 millones de bolivianos y realizar compras fraudulentas por 10 millones de dólares con dinero del fondo. Casos como éste representaron pérdidas patrimoniales importantes para los fondos, aunque no siempre fueron públicamente conocidos. Adicionalmente, los fondos de pensiones fueron a menudo utilizados para financiar préstamos personales de largo plazo, a tasas de interés bajas, y a menudo invertido en forma poco inteligente, todo lo cual se traducía en un drenaje de las reservas.

Debido a problemas que se explicarán más adelante, los costos de la reforma resultaron ser mucho más elevados que los inicialmente previstos. Entre 1997 y 2006, el Estado boliviano realizó pagos totales iguales a US$ 3,300 millones, por concepto de pensiones a los jubilados en el sistema anterior, equivalente a US$ 2,200 millones en valor presente a 1997[3]. Se estima que los pagos de pensiones a los afiliados que estuvieron vinculados al sistema de reparto se extenderán hasta el año 2060, y el costo total de esta transición llegue a ser de US$ 3,700 millones en valor presente. Esto hace que el monto de reservas acumulado por el sistema de reparto haya sido solamente de 4.1 por ciento de los pasivos del sistema.

Creciente dependencia del financiamiento estatal

Debido a los factores descritos, existía una creciente dependencia de los fondos del financiamiento estatal, especialmente de parte del Fondo de Pensiones

[3] Para este cálculo se utilizó una tasa de descuento de 8 por ciento, que es la tasa que se utilizó cuando se hicieron las proyecciones sobre los costos de la reforma del sistema provisional.

Básica, habiendo llegado las transferencias anuales del Tesoro General de la Nación (TGN) a 0.6 por ciento del PIB en 1995. En términos monetarios, el déficit agregado del FOPEBA para ese año alcanzó a US$ 32 millones. De acuerdo a las estimaciones realizadas por la Secretaría de Pensiones y UDAPE al momento de la reforma, el déficit del sistema mostraba una tendencia creciente, que también puede ser atribuido a las diversas deficiencias que presentaba el sistema de reparto, y que fueron discutidas a lo largo de esta sección.

2.2.4 Problemas administrativos

Elevados costos administrativos

Los costos administrativos de algunos fondos complementarios al momento de la reforma eran excesivamente elevados, y en algunos casos excedían el límite máximo de 10 por ciento de los aportes establecido por ley. En algunos fondos complementarios, los costos administrativos eran superiores al 20 por ciento, mientras que en el caso de los fondos complementarios de los trabajadores de la industria y la construcción, estos costos superaban el 30 por ciento de los aportes. Las razones para que existieran costos administrativos altos eran varias. Una de las principales, era que el número de afiliados en algunos fondos era muy pequeño, por lo que éstos no aprovechaban las potenciales economías de escala. Los costos administrativos de los fondos tienen un componente fijo relativamente grande, por lo que, en la medida que se tiene pocos afiliados, el costo administrativo medio por afiliado tiende a ser más elevado. De esta forma, el componente fijo de los costos administrativos constituían un elevado porcentaje de los ingresos de aquellos fondos que tenían un número pequeño de afiliados. Ejemplos de esta ausencia de economías de escala incluían al Fondo Complementario de los Trabajadores de la Construcción, que tenía 4,200 afiliados, y los costos de administración equivalían al 30 por ciento de los aportes. Contrariamente, el Fondo Complementario del Magisterio tenía 110 mil afiliados, y sus costos administrativos solo representaban 4 por ciento de los aportes.

Adicionalmente, como las contribuciones al sistema de reparto estaban constituidas por un porcentaje de los ingresos de los afiliados, los fondos que incluían a los individuos con menores ingresos, recibían también recaudaciones más bajas por concepto de los aportes previsionales, lo cual contribuía a incrementar el porcentaje de los costos administrativos en el total de ingresos para estos fondos.

Como fue descrito en su momento por Müller & Asociados (1996), el sistema de reparto sufría de varias fuentes de ineficiencias, incluyendo la existencia de sistemas de contabilidad inadecuados, ausencia de estadísticas confiables, y de información sistematizada, y por supuesto, una burocracia intrincada.

Si bien existían disposiciones legales que establecían un límite máximo para los costos administrativos de 10 por ciento de los ingreso del fondo, no se pudo hacer cumplir esta disposición ya que el sistema de fondos complementarios era administrado privadamente. El gobierno por lo tanto no podía intervenir en ellos para reducir los costos. Además, la principal fuente de estos elevados costos no se debían exclusivamente a la existencia de ineficiencias, sino a la ausencia de economías de escala por el bajo número de afiliados existentes en algunos FONCOMs. Este elemento en sí mismo no podía ser resuelto fácilmente, y la unión de varios fondos pequeños no era posible debido a la oposición de sus afiliados.

2.3 Argumentos para la Reforma: cómo enfrenta la reforma los problemas del sistema de reparto

Está claro que las deficiencias en el sistema de reparto no podían ser resueltas manteniendo vigente el antiguo sistema y que el gobierno no tenía la forma ni los recursos para enfrentar los problemas inherentes al sistema de reparto, como la baja cobertura resultante de las distorsiones introducidas al funcionamiento del mercado laboral, o factores que estaban fuera de todo posible control, como es el caso de la transición demográfica. Por lo tanto, resultaba evidente que la mejor forma, y tal vez la única viable, en que las severas deficiencias del sistema de pensiones boliviano podían ser resueltas, era a través una reforma completa del mismo. El propósito de esta sección es el de analizar las principales características de la reforma de pensiones ejecutada en 1996 y la forma cómo ésta buscaba resolver los muchos problemas existentes en el sistema de reparto.

Resolviendo el problema de déficit crónico del sistema de reparto

El nuevo sistema de pensiones implementado en 1997, funciona esencialmente a partir de las contribuciones individuales de cada trabajador a cuentas personales administradas privadamente. Un sistema de capitalización individual, es por definición completamente auto financiable, lo que significa que en el largo plazo el sistema no requerirá transferencias externas provenientes del gobierno. Incluso más importante, el sistema de capitalización individual es un sistema de contribución

definida, en contraste con el sistema de reparto que era un sistema de beneficio definido. Como se describió anteriormente, el sistema de reparto requería que los afiliados realicen un número definido de contribuciones al sistema, después de lo cual estaban facultados para acogerse a retiro y se les garantizaba una renta equivalente al menos al 70 por ciento de su salario por el resto de su vida. Los beneficios bajo este sistema podían ser por lo tanto independientes del monto acumulado por las contribuciones realizadas por el trabajador. Es importante notar que bajo el sistema de reparto, no existía límite de tiempo para los beneficios financieros que un pensionista podía recibir después de jubilarse, una vez que éste hubiera cumplido con los requisitos que el sistema le exigía, aunque solamente hubiera contribuido durante 15 años. Contrariamente, en el sistema de capitalización individual, los beneficios totales que el trabajador recibe una vez alcanzada su jubilación son totalmente dependientes del monto de sus contribuciones al sistema durante su vida laboral y de la rentabilidad de los activos financieros en los que estos recursos fueran invertidos.

Bajo el nuevo sistema de pensiones de capitalización individual, el problema de insuficiente monto o años de contribución es eliminado, ya que el individuo al jubilarse sólo puede recibir lo que ha acumulado, por lo que se exime al Estado y a otros contribuyentes al sistema de la responsabilidad financiera del pago de las pensiones de otro afiliado.

Además, es necesario resaltar que el elevado déficit de pensiones que tuvo que financiar el TGN en los últimos años es enteramente atribuible al sistema de reparto, ya que bajo éste no se acumularon las reservas suficientes para hacer frente a los pasivos contraídos. Bajo el nuevo sistema de capitalización individual, se prevé que las reservas acumuladas serán suficientes para financiar las pensiones de los jubilados. En 10 años de vigencia del sistema de capitalización individual, las reservas del nuevo sistema administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) se han incrementado a más de US$ 3,300 millones para el año 2008, mientras que el sistema anterior solamente tenía acumuladas US$ 150 millones para hacer frente a sus pasivos. A 10 años de la reforma, el TGN ya ha pagado más de US$ 3,300 millones correspondientes a beneficios acumulados en el sistema de reparto. Para eliminar, o al menos aminorar, el déficit del sistema anterior habrían sido necesario incrementar la cobertura del sistema, la tasa de aporte de los afiliados, la edad de jubilación y el número de aportes requerido para jubilarse. Por el contrario,

el nuevo sistema de capitalización individual es auto-financiable, por lo que el financiamiento del mismo es totalmente independiente de factores tales como la tasa de cobertura, la transición demográfica o de una baja relación de activos a pasivos. Como se mencionó anteriormente, el nuevo sistema no depende de las transferencias intergeneracionales, sino sólo de las contribuciones de los afiliados a sus fondos individuales y de la rentabilidad de los mismos.

Es importante destacar la importancia que tiene la rentabilidad de los fondos de pensiones para el funcionamiento del sistema de capitalización individual. De acuerdo a los diferentes ejercicios de matemáticas actuariales realizados se calcula que, para un individuo que comienza a realizar sus aportes a su fondo individual a la edad de 25 años, se jubila a los 65, al momento de jubilarse tiene una esperanza de vida de 15 años y obtenga una tasa de reemplazo de 70 por ciento, el fondo debe tener una rentabilidad real de al menos 6.7 por ciento. En estas condiciones, del total de beneficios que el jubilado obtendría durante su retiro, dos terceras partes serán financiadas con la rentabilidad del fondo y sólo una tercera parte con los aportes realizados por el individuo. Así, para garantizar el buen funcionamiento del sistema de capitalización individual, de tal forma que sus afiliados se beneficien de una renta adecuada que les permita vivir en condiciones dignas, es imprescindible que las AFPs maximicen la rentabilidad del fondo y tengan a este objetivo como prioritario, por encima de otros tradicionalmente asignados a la reforma del sistema previsional, como es el desarrollo del mercado de capitales o cumplir funciones redistributivas.

Resolviendo el problema de las distorsiones creadas por el sistema de reparto y la baja cobertura

En el sistema de capitalización individual, los trabajadores activos que están contribuyendo al sistema perciben sus aportes como un ahorro de largo plazo, ya que éstos van directamente a sus cuentas individuales, y no como el pago de un impuesto, como sucedía en el sistema de reparto simple. Entonces, la característica fundamental de cuentas individuales del nuevo sistema, efectivamente reduce las distorsiones que las contribuciones crean en el funcionamiento del mercado laboral, por lo que en teoría, se reducirían los incentivos para la evasión del pago de las pensiones, y para el traslado de los trabajadores al mercado de trabajo informal. La reducción en la evasión contribuiría a incrementar la cobertura. Si bien la cobertura no es crítica en términos de contar con financiamiento para el sistema, ésta es crucial desde el punto de vista del objetivo social de aumentar el porcentaje

de trabajadores que cuenten con un seguro de retiro de vejez. De esta forma la población en edad de retiro no sufrirá un corte en sus flujos de ingreso, como sería el caso de no estar afiliados a un sistema previsional.

Resolviendo el problema de elevados costos de administración

Como ha ocurrido en otros países, la aplicación de un sistema de capitalización individual, completamente auto-financiable y administrado privadamente no garantiza por sí mismo que los costos de administración van a reducirse, aunque en teoría deberían hacerlo debido a la competencia. Algunos países han adoptado un sistema donde se obliga a las AFPs a cobrar la misma tasa por concepto de costos de administración, evitando que aquellos fondos con mayores costos administrativos, sean sacados del negocio a través de la competencia con las AFPs más eficientes y con menores costos. Al adoptar una tasa de costos de administración promedio entre las más altas y bajas de los fondos individuales, se obtienen costos administrativos más altos y por lo tanto mayores para los afiliados, si hubiera existido libre competencia entre las administradoras.

En Bolivia, desde un principio se evitó este problema, ya que solamente se permitió que dos compañías administradoras de pensiones participaran en la gestión de los fondos de pensiones de los bolivianos. La elección de estas dos compañías fue realizada a través de un proceso de oferta pública competitiva, donde participaron tres compañías. La elección de las dos compañías estuvo basada en los costos de administración, de tal forma que aquellas con las propuestas de costos más bajas fueron seleccionadas. Al permitirse la libre competencia en la determinación de los costos de administración, la reforma de pensiones en Bolivia ha permitido que los afiliados al sistema previsional cuenten con los costos administrativos más bajos de la región.

Además, los costos de administración del nuevo sistema de pensiones en Bolivia implicaron una notable reducción respecto a los costos de administración observados en el sistema de reparto, ya que al reducirse al número de fondos a solamente dos, eliminándose aquellos con pocos afiliados y con elevados costos administrativos, los costos medios por afiliados tienden a reducirse por las economías de escala generadas. Por otra parte, el incremento en la cobertura ocurrido dentro del nuevo sistema contribuyó aún más a reducir los costos administrativos promedio por afiliado, lo cual, en última instancia, beneficia al propio afiliado.

Resolviendo el problema de falta de reservas

Como se explicó anteriormente, al momento de la reforma UDAPE y la entonces Secretaría de Pensiones estimaron que el sistema de reparto había acumulado pasivos estimados en alrededor de US$ 2.360 millones, expresados en valor presente neto, los cuales se esperaba que continuaran aumentando si se mantenía el mismo sistema de reparto, con todas las ineficiencias y distorsiones que lo habían caracterizado. Debido a los problemas en la gestión de la reforma, los pasivos del sistema aumentaron aún más, llegando a US$ 3,700 millones, en términos de valor presente neto. Las reservas existentes en los fondos de pensiones (FOPEBA y FONCOMs) al momento de la reforma solo representaban un 7 por ciento de los pasivos estimados del sistema de reparto, lo cual evidenciaba el déficit de reservas que tenía el anterior sistema en relación a los pasivos acumulados.

En el sistema de capitalización individual, cada afiliado tiene un fondo individual capitalizable, con el cual se financiará sus pensiones una vez que éste se jubile. Estos fondos individuales se incrementan en función a dos variables: i) las contribuciones que los afiliados realizan a sus fondos individuales; y ii) La rentabilidad de los activos en los cuales están invertidos los fondos de pensiones. El monto acumulado por cada individuo al momento de su jubilación será el que financie sus pensiones de retiro. En este sentido, el sistema de capitalización es completamente auto-financiable ya que es un sistema de "contribución definida", donde es el monto acumulado es el que determina el pago de pensiones. En 10 años de funcionamiento del sistema de capitalización individual, los fondos de pensiones ya han acumulado un patrimonio de US$ 2,300 millones, los cuales servirán para financiar las pensiones de los afiliados, con lo cual se resuelve el problema crónico de la falta de reservas del sistema de reparto.

2.4 Características de la Reforma de Pensiones en Bolivia

Con la aprobación de la Ley 1732 en noviembre de 1996, el nuevo sistema de capitalización individual fue puesto en vigencia, poniendo fin al anterior mediante la transferencia completa de todos los afiliados. A los fondos complementarios y el Fondo de Pensiones Básicas se les permitió mantener su estatus legal en forma temporal, con el propósito de evaluar y liquidar los activos de los fondos. Estos activos fueron posteriormente transferidos al Tesoro General de la Nación para cubrir en forma muy parcial, los abultados costos del sistema anterior.

2.4.1 Fondos

Bajo el nuevo sistema, los fondos de pensiones son administrados por dos Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) privadas, las cuales cobran un monto fijo mensual de US$ 2.4 por afiliado; por esta tarifa ellas administran los fondos de retiro de los afiliados, el seguro de invalidez, muerte y riesgo profesional. Su función más importantes es la administración de los Fondos de Capitalización Individual (FCI), que comprende las contribuciones de los afiliados al sistema de pensiones y el Fondo de Capitalización Colectivo (FCC), que contiene el 50 por ciento del total de las acciones de las empresas capitalizadas, que permanecieron en manos de los bolivianos, después de realizarse la Capitalización de las principales empresas públicas, y fueron transferidas a los fondos de pensiones para financiar el beneficio del Bono Solidario (BONOSOL).

Fondo de Capitalización Individual (FCI)

La característica más importante del nuevo sistema es que éste está basado en la idea de un fondo de capitalización individual obligatorio que es completamente auto-financiado y dependiente de las contribuciones y de la rentabilidad del fondo. El nuevo sistema requiere que los trabajadores afiliados ahorren un 10 por ciento del total de sus ingresos, monto que es depositado en cuentas personales a ser utilizadas en forma directa para financiar el retiro de los individuos. Tanto asalariados como trabajadores por cuenta-propia pueden hacer contribuciones mayores al 10 por ciento, con el objeto de mejorar las condiciones de su retiro o para acceder a un retiro temprano. Adicionalmente, el trabajador debe realizar una contribución adicional de 2 por ciento de su ingreso básico al FCI destinado a cubrir el seguro de invalidez o muerte por riesgo común, y aproximadamente 0.5 por ciento para cubrir los costos de administración por parte de las AFPs, por lo que las contribuciones de los afiliados al sistema alcanzan a un 12.5 por ciento. Por otra parte, con el propósito de financiar el seguro de invalidez y muerte debido al riesgo profesional, el empleador contribuye con un 2 por ciento de los salarios, por lo que el total de contribuciones al fondo de capitalización individual, laboral y patronal, es de 14.5 por ciento de los ingresos laborales, ligeramente por debajo del 14.8 por ciento pagado en promedio bajo el sistema de reparto (ver cuadro 2).

CUADRO 2
CONTRIBUCIONES AL SISTEMA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
(Porcentajes)

BENEFICIOS Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO	Contribuciones		
	Trabajadores	Empleador	Total
Seguro de vejez	10.0	-	10.0
Riesgo común	2	-	2.0
Riesgo profesional	-	2.0	2.0
Costo administrativos (AFPs)	0.5	-	0.5
Valor Total de las recaudaciones	12.5	2.0	14.5

Fuente: Ley 1732 (1996)

Fondo de Capitalización Colectivo (FCC)

De acuerdo a la Ley de Capitalización, los ciudadanos bolivianos mayores a 21 años, al 31 de diciembre de 1995, son los beneficiarios de la Capitalización de las empresas públicas. La Ley de Pensiones manda que estos beneficios sean percibidos por los beneficiarios a través del pago del BONOSOL, una vez que estos individuos alcancen la edad de 65 años. El BONOSOL es un beneficio que tiene carácter vitalicio y universal, es decir que el beneficiario recibirá este pago por el resto de su vida y que también lo recibirán todos los beneficiarios, sin ningún tipo de excepción. El monto transferido por el Estado al FCC, administrado por las AFPs, resultante del proceso de capitalización de las empresas públicas es de alrededor de US$1,519.4 millones.

La Capitalización de las empresas públicas consistió en la venta de un 50 por ciento de las acciones de las 5 principales empresas públicas a inversionistas privados. Las acciones adquiridas por los socios estratégicos sin embargo, fueron de nueva emisión, por lo que las anteriores quedaron en manos del Estado, y posteriormente transferidas a los beneficiarios de la Capitalización según lo establecido por la Ley 1544 aprobada en marzo de 1994. De esta forma, cada una de las empresas capitalizadas aumentó al doble su capital accionario. Esta modalidad de transferencia de las empresas a los inversionistas estratégicos le otorgó una elevada dosis de transparencia al proceso, lo que no sucedió en los procesos de privatización emprendidos en otros países de la región. Los ingresos provenientes de las privatizaciones en países como Perú y Argentina sirvieron para financiar el presupuesto de las gestiones en las cuales se llevó a cabo las ventas de las empresas,

y por tanto esos recursos ya fueron gastados. En la experiencia boliviana, los recursos provenientes de la capitalización fueron invertidos en las empresas capitalizadas y la parte perteneciente a los bolivianos, que alcanzaba a un monto de US$ 1,671 millones, fue repartida de la siguiente manera: i) US$ 151.9 millones (4.5 por ciento del valor total de las acciones) fueron adquiridas por los trabajadores con los recursos provenientes de las indemnizaciones percibidas por éstos al constituirse las nuevas sociedades anónimas; y ii) US$ 1,519.4 millones (95.5 por ciento de las acciones) fueron transferidos a través de un fideicomiso al Fondo de Capitalización Colectivo administrado por las AFPs para el pago del BONOSOL.

2.4.2 Cobertura y beneficios del sistema de capitalización individual

El nuevo sistema de pensiones cubre los riesgos de vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales, y gastos funerarios, además del pago del BONOSOL. A continuación se analiza brevemente cada uno de estos beneficios.

Seguro de vejez

Está previsto que los pagos de pensiones de retiro se inicien independientemente de la edad del beneficiario, en el caso que el afiliado hubiera acumulado suficientes recursos en su cuenta individual, de tal forma que éstos le permitan financiar una pensión igual o mayor al 70 por ciento de su salario básico y además los gastos funerarios. Los pagos de los beneficios financieros a los jubilados son realizados sobre la base del total de recursos financieros acumulados por el afiliado en su fondo individual y re calculada mensualmente de acuerdo a la rentabilidad de los activos en los cuales fue invertido el fondo. El beneficiario puede realizar retiros de su fondo independientemente del monto acumulado en el mismo, una vez que éste haya alcanzado la edad de 65 años.

Al momento de su retiro, el individuo puede optar entre dos modalidades para recibir su pensión: i) recibir una renta vitalicia variable, es decir la pensión es ajustada permanentemente de acuerdo a un análisis actuarial, dependiendo de la rentabilidad del fondo, del valor del fondo al momento del cálculo, y de las expectativas de vida del trabajador. En este caso, si el afiliado fallece antes que su fondo individual se extinga, el monto remanente es heredado por los familiares; o ii) contratar un seguro vitalicio, que le permite al trabajador recibir una renta fija durante todo el período de su jubilación. En este caso, el riesgo de longevidad del asegurado es asumido por la compañía de seguros que le otorga este servicio.

Riesgo común

La cobertura de riesgo común es equivalente al 70 por ciento del salario básico del afiliado expuesto a esta contingencia, y es pagada en el caso de existir una causa de invalidez que no le permita desarrollar su trabajo normal. En estos casos, un monto equivalente al 10 por ciento del salario básico pagado al beneficiario afectado es depositado en su fondo de capitalización individual del mismo para cubrir con el pago de la renta de retiro, una vez que éste haya alcanzado la edad de jubilación. En el caso de muerte del afiliado, los beneficios pagados a sus dependientes no serán inferiores al 70 por ciento del salario básico del individuo, o menor a la pensión de invalidez o vejez recibida por el afiliado al momento de ocurrir su deceso.

Riesgo profesional

El beneficio de riesgo profesional consiste en el pago de una pensión equivalente a un porcentaje del salario básico del afiliado, el cual variará dependiendo del grado de incapacidad sufrida por el trabajador como consecuencia de una enfermedad o lesión sufrida por un accidente, debido a causas vinculadas a las actividades laborales del individuo. Este beneficio es pagado hasta que cumple la edad de 65 años. Al igual que en el riesgo común, un monto equivalente al 10 por ciento del salario básico pagado al beneficiario afectado es depositado en su fondo de capitalización individual del mismo para cubrir con el pago de la renta de retiro, una vez que éste haya alcanzado la edad de jubilación.

Gastos funerarios

El beneficio de gastos funerarios consiste en un pago único de US$ 200 a la persona que cubrió los gastos del funeral de la persona fallecida, esté éste o no afiliado al sistema de pensiones. Los gastos funerarios de los individuos que no son miembros del sistema de pensiones son pagados con los recursos del FCC, mientras que los gastos funerarios de los afiliados se pagan con recursos del FCI.

Bonosol

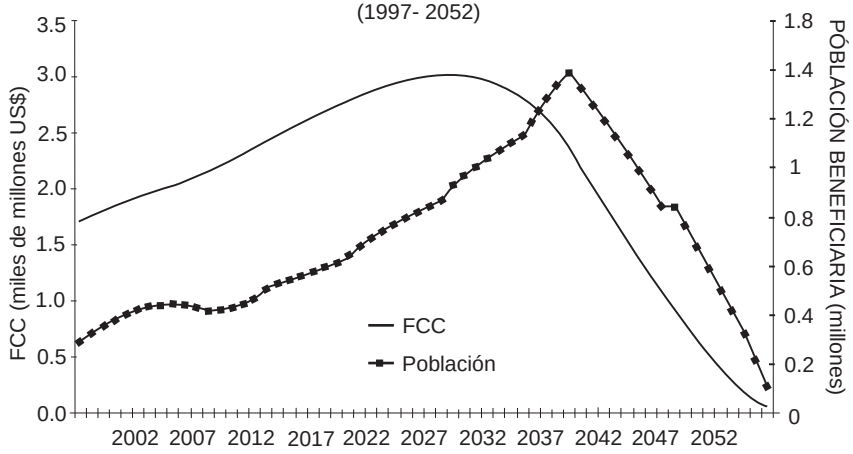
El Bonosol fue concebido como una transferencia de efectivo a todos los bolivianos mayores de 65 años. Este beneficio fue establecido en 1996 como un pago anual vitalicio de US$ 248 por persona, destinado a cumplir un triple objetivo

(Martinez, S 2005): i) como un mecanismo para devolver a la población las acciones de las empresas capitalizadas que quedaron en poder el Estado boliviano; ii) como una fuente de ingresos para la gran mayoría de personas de la tercera edad, sin ningún acceso al sistema de pensiones; y iii) para reducir la pobreza al enfocarse en segmentos específicos de la población pobre y vulnerable.

Los supuestos iniciales para el pago del Bonosol contemplaban una tasa de rentabilidad del FCC de 7.62 por ciento por año en términos reales, tasa que correspondía a la rentabilidad promedio observada en los mercados de capitales internacionales en los últimos 50 años. Se preveía que ante cambios que pudieran ocurrir en la rentabilidad del FCC, o en otra de las variables relevantes, se realizarían los ajustes correspondientes, por lo que la sostenibilidad del Bonosol estaría siempre garantizada.

Se proyectó, en base a los datos censales de 1992, que la población beneficiaria para el primer año de pago del Bonosol sería de 294.5 mil personas. Esta debería crecer en forma paulatina hasta el 2039, año en el que la última generación de beneficiarios del Bonosol—es decir los mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995—cumpliría 65 años, siendo el total de la población beneficiaria para ese año 1.38 millones de personas. Con posterioridad al 2039, la población beneficiaria tendería a extinguirse hasta llegar a cero en el año 2057 (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1
PROYECCIÓN ORIGINAL PARA EL PAGO DEL BONOSOL
(1997- 2052)



Fuente: elaboración propia en base a información no publicada de la Secretaría de Pensiones.

Además del pago del BONOSOL, el FCC debería financiar los Gastos Funerarios de la población beneficiada con el Bonosol, y cubrir los gastos de administración del beneficio por parte de las AFPs, los cuales ascendían a 5 por mil del valor del FCC.

Bajo estos supuestos, el valor calculado para el BONOSOL, que hacía que la población beneficiaria y el FCC se extinguirían el mismo año, era de US$ 248 por beneficiario. Bajo estos tres supuestos, el FCC debería incrementarse en los años iniciales del pago del beneficio hasta el año 2029, donde alcanzaría un valor máximo cercano a los 3 mil millones de dólares. A partir de ese año el FCC comenzaría a descender hasta extinguirse en 2057. Hasta el año 2043 el Bonosol se pagaría solamente con los dividendos pagados por las empresas al FCC, a partir de ese año, se empezarían a vender las acciones de las empresas.

De acuerdo a lo observado en 11 años de vida del BONOSOL, varios de los supuestos inicialmente contemplados no se han cumplido por uno u otro motivo. Esto ha llevado a modificar en forma reiterada el programa inicial de pago del BONOSOL.

En 1997, año en el cual se pagó el BONOSOL por primera vez, los dividendos pagados por las empresas capitalizadas al FCC fueron casi la mitad del monto requerido para cumplir con este pago, por lo que se tuvo que recurrir a un endeudamiento de US$ 50.2 millones, contratados en el sistema financiero. Debido a que los dividendos de las empresas no alcanzaban para pagar el BONOSOL, su pago se suspendió de 1998 a 2000. En 2001 se sustituyó el BONOSOL por el BOLIVIDA, cuyo valor era sustancialmente más bajo, por lo que sería cancelado solamente requería alrededor de US$ 20 millones; así el FCC pudo acumular excedentes durante los años en que se pagó el BOLIVIDA. Los años 2001 y 2002 se pagó lo correspondiente a cuatro gestiones (1998 a 2001) y el 2002 no se hizo ningún pago (ver cuadro 3).

CUADRO 3
MONTOS PAGADOS Y BENEFICIARIOS DEL BONOSOL / BOLIVIDA

DETALLE	Monto pagado (Bolivianos)	Número de Beneficiados	Monto total pagado (Bolivianos)	Monto por beneficiario (Dólares)	Monto Total pagado (Dólares)
Bonosol 1997	1,300	364,261	473,539,300	247	89,952,326
Bolivida 1998	395	318,529	125,818,955	72	22,811,748
Bolivida 1999	395	340,403	134,459,185	68	23,087,614
Bolivida 2000	420	334,371	140,435,820	68	22,669,830
Bolivida 2001	420	351,166	147,489,720	63	22,283,313
Bonosol 2002	-	-	-	-	-
Bonosol 2003	1,800	448,864	807,955,200	235	105,331,765
Bonosol 2004	1,800	458,914	826,045,200	226	103,942,428
Bonosol 2005	1,800	481,842	867,315,600	223	107,251,472
Bonosol 2006	1,800	487102	876,783,600	223	108,786,297
Bonosol 2007	1,800	492,129	885,832,200	228	112,214,880

FUENTE:Superintendencia de Pensiones valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)

Sin embargo, a partir del año 2003 se restituyó el Bonosol, con las reservas acumuladas por el FCC hasta esa fecha; además el FCC tuvo que vender al FCI 2,6 millones de acciones de las empresas capitalizadas (2/24 partes del FCC) por un valor de US$ 128 millones, para financiar el pago del Bonosol durante las gestiones 2003 a 2005. El valor del Bonosol por beneficiario fue fijado en Bs. 1.800, monto que no está indexado a las variaciones del dólar ni de la inflación. El año 2005 la empresa capitalizada Entel decidió realizar un retiro de capital por un monto de US$ 200 millones, de los cuales US$ 100 millones fueron transferidos al FCC. Estos recursos, junto a los dividendos pagados por las empresas fueron utilizados para pagar el Bonosol en los años 2006 y 2007 (ver cuadro 3).

A partir del 2008, mediante la Ley 3791, se cambia de nombre al Bonosol por el de Renta Dignidad, ampliando el beneficio a los mayores de 60 años, diferenciando el pago del mismo para los que estén afiliados al sistema de pensiones, los cuales solo recibirán el 75 por ciento del monto del beneficio. El monto de del pago de la Renta Dignidad asciende a Bs.2.400 por beneficiario.

Es importante destacar que el Bonosol se ha constituido en una experiencia pionera internacional que complementa los sistemas de capitalización individual introducidos en los países que han reformado sus sistemas de pensiones, con un beneficio no contributivo de carácter universal. Este esquema está siendo imitado en varios países, como es el caso de Chile.

2.4.3 Aspectos institucionales

Las Administradoras de Fondos de Pensiones

La Ley 1732 del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) establece que durante los primeros 5 años siguientes a la Reforma de Pensiones, la administración de los fondos estaría a cargo de sólo dos consorcios, distribuyéndose a los afiliados en partes iguales entre las dos AFPs, de acuerdo al área de residencia de los afiliados y al día de su nacimiento sí éstos vivían en alguna ciudad del eje central del país. A partir del tercer año, se permitiría la competencia entre ellas para atraer afiliados de una AFP a otra, y finalmente a partir del quinto año se permitiría el ingreso a más AFPs al mercado de las pensiones.

Como ya se adelantó, la selección de los administradores de los fondos de pensiones se realizó a través de un proceso de licitación pública internacional, adjudicándose la administración a las AFPs que ofrecieran los menores costos administrativos. El hecho que solamente fueran elegidas dos fue justificado por el tamaño reducido de la población que inicialmente estaría afiliada al sistema, que era de 320 mil individuos. Además, al momento de la reforma se observó que en los países de la región que habían reformado a sus sistemas previsionales, entre un 60 por ciento y 70 por ciento de los afiliados estaban concentrados en sólo dos o tres fondos. El haber permitido una competencia abierta a más de dos administradoras habría conducido a que, como sucedió en otros países, las AFPs utilizaran la propaganda para atraer nuevos miembros, incrementando los costos de administración y la tasa cobrada a los trabajadores. Si bien es cierto que al tener solamente dos AFPs se creó una estructura de mercado oligopólica (duopólica) el proceso de selección mediante oferta pública competitiva ha permitido que los afiliados bolivianos paguen a las AFPs una de las tasas más baja de la región por concepto de tasa de administración de los fondos.

Las principales obligaciones de las AFPs son: recaudar las cuotas y contribuciones por parte de los afiliados; administrar las cuentas individuales del FCI y del FCC; administrar de las inversiones de los fondos de acuerdo a las normas de calificación de riesgo y límites establecidas por la ley; autorizar el pago de pensiones a los afiliados que hayan cumplido con los requisitos para gozar de este beneficio; y administrar el pago de las rentas vitalicias variables a los jubilados que elijan esta alternativa de jubilación.

El capital mínimo requerido para la conformación de una AFP es de un millón de Derechos Especiales de Giro (DEGs), aproximadamente US$ 1.5 millones, monto que excede los mínimos requeridos a las AFPs para operar en países como Chile. Si bien este monto parece bajo en relación al total de activos que las AFPs administran, que a fines de 1996 alcanzaron a US$ 2,160 millones, las AFPs difieren de los bancos en sentido de que el patrimonio de la administradora se encuentra completamente separado del patrimonio del fondo. La administradora y el fondo constituyen entidades completamente separadas e independientes, y llevan contabilidades separadas. La AFP cobra a los afiliados un monto fijo por concepto de administración, por lo que toda ganancia que obtenga el fondo a partir de la administración de portafolio, se acumula en éste y no incide en las utilidades de la AFP.

Inversiones

El objetivo principal en las inversiones de los fondos de pensiones es el obtener la máxima rentabilidad con el mínimo de riesgo. Por este motivo, la Ley de Pensiones y sus reglamentos establecieron límites para los diferentes tipos de instrumentos financieros, incluyendo límites en el porcentaje que puede ser colocado en instrumentos de un mismo emisor; límites para cada categoría de instrumento, como ser nivel de riesgo (calificación de los instrumentos), origen de los activos (externos o internos), período de maduración (corto o largo plazo) y la liquidez de los instrumentos financieros. Sin embargo, los instrumentos emitidos por el TGN y por el Banco Central no están sujetos a un límite específico, debido a que este mecanismo fue utilizado—al menos durante los años donde los costos de la transición fueron más elevados—para financiar el déficit fiscal incremental resultante del pago de las pensiones a los jubilados en el sistema anterior. Empero, dado que parte del fondo puede ser invertido en activos externos, la estabilidad de las reservas internacionales y el programa monetario del país pueden ser afectadas por las decisiones de portafolio de las AFPs, por lo que el Directorio del Banco Central puede establecer límites a las inversiones en activos externos, siempre y cuando éstos se enmarquen dentro del rango establecido por la ley, que varía entre un 10 por ciento como mínimo y un 50 por ciento como máximo.

El marco regulatorio

Los fondos de pensiones son instituciones financieras intermediarias, que a diferencia de los bancos comerciales, caen en la categoría de inversionistas institucionales. Esto quiere decir que los fondos de pensiones, al igual que las

compañías de seguro, fueron creadas para cumplir un objetivo diferente al de la intermediación financiera, como el de proveer un seguro de retiro a los afiliados. Sin embargo, dadas las características de funcionamiento de los fondos de retiro, éstos deben cumplir la función de intermediarios financieros, captando recursos de los afiliados y colocándolos en diferentes instrumentos.

Para que el sistema de capitalización individual implementado en Bolivia, funcionara eficientemente, fue necesario contar con un marco institucional integrado e interrelacionado, donde no solamente fuera necesario el establecimiento de las AFPs, sino también el desarrollo del sistema de regulación y supervisión financiera (SIREFI), la superintendencia de pensiones, y del mercado de los seguros y valores, que, como se explicó anteriormente, son parte complementaria fundamental del sistema de pensiones.

Con este propósito, la Ley 1732 creó el Sistema de Regulación Financiero (SIREFI), que es un conjunto de instituciones, leyes, normas y reglamentos que tienen por objetivo regular y supervisar las actividades de las entidades y de las personas involucradas en la provisión del seguro social obligatorio de largo plazo, los bancos y entidades financieras, las instituciones de seguros y reaseguros, y del mercado de valores. La supervisión está a cargo de las superintendencias sectoriales

2.5 Los costos de la reforma y la sostenibilidad fiscal durante la transición

2.5.1 Costo de la reforma

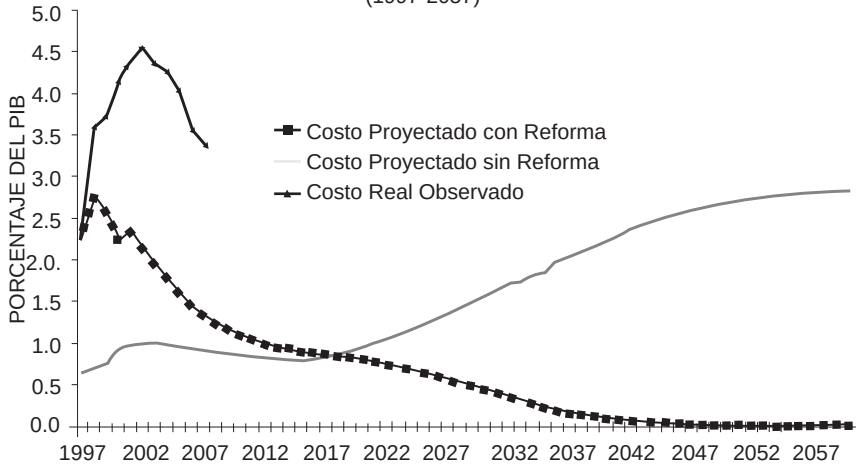
Uno de los factores que fue determinante para llevar adelante la reforma de pensiones fue el constatar que, de no ejecutarse, el sistema de reparto era inviable desde el punto financiero, y el déficit del sistema tendería a incrementarse en forma exponencial.

La ejecución de la reforma representaba entonces un ahorro fiscal en el largo plazo. De acuerdo a las proyecciones realizadas por la Secretaría de Pensiones en ese momento, de no ejecutarse la reforma, el déficit del sistema previsional de reparto se habría incrementado en forma continua y creciente, estimándose que éste habría sido de US$ 3,395 millones, calculado en términos de valor presente neto en 1996.

La tendencia creciente del déficit se explica por el hecho que, al no cambiarse el sistema existente, las ineficiencias y problemas habrían seguido acumulándose. La ejecución de la reforma de pensiones buscó pararlos en seco, sustituyendo el sistema por otro más eficiente, que generaría un ahorro importante. En efecto, de acuerdo a las proyecciones realizadas por la Secretaría de Pensiones, el déficit en el escenario que consideraba la ejecución de la reforma alcanzaba a US$ 2,360 millones, también expresado en términos de valor presente neto. La diferencia de US$ 1,035 millones se explicaba básicamente por las ineficiencias que se evitarían a futuro.

Si bien la ejecución de la reforma debería haber representado un importante ahorro fiscal en términos de valor presente, en la realidad se produjo un aumento no programado significativo de los costos de la transición. Entre 1997 y 2006, el costo de pensiones ha representado un gasto promedio neto de alrededor de 4 por ciento del PIB anual. El costo en valor presente ha sido de alrededor de US$ 2,200 millones (US$ 3,450 millones en valor nominal), cifra que representa un 93 por ciento del costo total programado para todo el período de la transición, que como se dijo anteriormente, debería haber sido de US$ 2,360 millones en valor presente neto (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2
COSTO PROYECTADO Y OBSERVADO DE LA REFORMA DE PENSIONES
(1997-2057)



Fuente: elaboración propia en base a información no publicada de la Secretaría de Pensiones

Los costos reales de la reforma de pensiones distaron mucho de lo que inicialmente se había programado. De acuerdo a Rofman (2005), "…una actitud permisiva en el proceso de supresión del sistema antiguo, la concesión de importantes aumentos en los beneficios ante presiones políticas y sociales, y la contabilización de beneficios extraordinarios para las Fuerzas Armadas además de compensaciones para los empleados públicos como parte del gasto previsional, echaron por tierra el optimismo inicial. Así, el gasto se elevó a algo más del 4.5 por ciento del producto en 2004 (SPVS, 2004), y para 2005 se prevé que continuara por encima del 4.0 por ciento del PIB, más del doble de lo inicialmente previsto"

Revilla (2002) identifica cinco factores que habrían incidido en que los gastos efectuados por el pago de pensiones fueran mucho más elevados que lo inicialmente proyectado. Estos factores son:

(i) El número de rentistas: según las estimaciones iniciales, el número de jubilados del sistema antiguo debería disminuir desde los casi 125 mil en 1996 hasta alrededor de 107 mil en 2001. La reducción tendría que haber marchado a un ritmo del 3 por ciento anual. Sin embargo, en 2001 el número de pensionados no sólo no había disminuido respecto de 1996, sino que había continuado aumentando hasta llegar a los 156 mil, lo que implica un desfase del 46 por ciento respecto de las previsiones iniciales. Esta diferencia obedecería a la facilidad con que los trabajadores en edades próximas a la jubilación obtuvieron el reconocimiento de sus derechos previsionales, a falsificaciones de documentos de identificación (lo que permitió alterar la edad de las personas) y a las permanentes ampliaciones de los plazos para presentar solicitudes de retiro bajo el sistema antiguo.

(ii) Monto de los beneficios: desde la aprobación del nuevo sistema previsional, diversas presiones de tipo político y social condujeron a aumentos continuos de los beneficios. Dos acuerdos sociales, conocidos bajo los nombres de las localidades donde fueron suscritos, "Caracollo" y "Patacamaya", provocaron fuertes aumentos en las pensiones mínimas, que a fines del año 2002 duplicaban al salario mínimo.

(iii) Indexación de los beneficios al valor del dólar: a partir de 1997 se modificó el mecanismo de ajuste de los valores de las pensiones, pasando a indexarse de acuerdo a la evolución del dólar estadounidense. Debido

a la pérdida constante de valor del peso boliviano (que se depreció en un 16 por ciento en términos reales entre 1997 y 2004), esta decisión implicó aumentos significativos en los beneficios promedio.

(iv) Decisiones sobre la "generación sándwich": desde la aprobación de la reforma se suscitó un amplio debate sobre el trato que debían recibir quienes, habiendo cumplido con los años de aportes requeridos para jubilarse (12 años bajo el antiguo sistema), no tenían la edad mínima. Distintas medidas tomadas a partir de la vigencia del nuevo sistema fueron flexibilizando las condiciones para el acceso de este grupo a los beneficios del sistema antiguo, aumentando así el gasto del sector.

(v) Criterios de contabilización del gasto: desde la reforma, el personal de las Fuerzas Armadas pasó a integrarse en el sistema nacional, pero conservando el derecho a percibir un beneficio del 100 por ciento de su último salario. Por ello, se diseñó un mecanismo de subsidio adicional que en términos contables se ha considerado como parte del "gasto de pensiones". Del mismo modo, al modificarse la tasa de contribución de los trabajadores, el Estado otorgó a sus empleados un aumento compensatorio de salarios. Éste, conocido como "aporte fusión salarios", se ha mantenido separado del resto de los gastos en personal y en distintas presentaciones se lo ha considerado como parte del "gasto en pensiones".

2.5.2 Efectos macroeconómicos del financiamiento de la reforma

Efectos fiscales

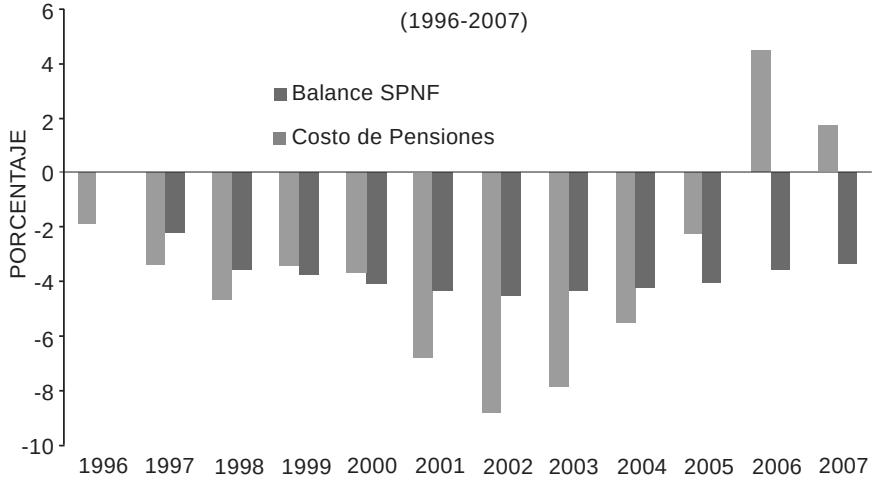
Al canalizar las contribuciones, que dentro del sistema de reparto eran percibidas por el FOPEBA y FONCOMs, hacia los fondos administrados privadamente, se ha generado un déficit para el Tesoro General de la Nación, ya que éste se hizo cargo de los pasivos del FOPEBA y de los FONCOMs. Al momento de la reforma, la estrategia del gobierno para financiar los costos de la transición fue hacer que el recién creado fondo contributivo de capitalización individual invirtiera una parte importante de los fondos privados, en la compra de bonos del gobierno. En la práctica, los fondos de pensiones han invertido alrededor de US$ 150 millones por año en títulos públicos.

Como se mencionó anteriormente, existen básicamente dos formas alternativas de financiar los mayores costos iniciales de la transición de un sistema al otro, y han sido utilizadas en la mayoría de los países que han realizado una reforma previsional: i) la emisión de nueva deuda pública, que sería una forma de hacer explícita la deuda implícita del sistema anterior; y ii) el ajuste fiscal, que representaría mayores impuestos o menor gasto público.

En Bolivia, durante los diez años de reforma de pensiones se ha utilizado una combinación de ajuste fiscal y emisión de deuda. Si bien en un principio la tendencia fue a utilizar un mayor nivel de endeudamiento, y en menor medida el ajuste fiscal, en los últimos años, el incremento en los ingresos fiscales debido a las recaudaciones del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), la mejor eficiencia en la recaudación de otros impuestos; y la recuperación general de la economía, permitieron cerrar la brecha fiscal, y de esta forma el costo de pensiones se pudo financiar mediante ajuste y por lo tanto no se recurrió al endeudamiento.

En efecto, el año en que la reforma empezó a aplicarse (1997), el déficit subió de 1.9 por ciento del PIB en 1996 a 3.3 por ciento en 1997, debido a los mayores costos de la reforma. Ese año, el costo incremental neto atribuible a la reforma de pensiones fue de 2.3 por ciento del PIB. A partir de 1998, debido a problemas y deficiencias en la gestión de la reforma, el costo de la misma aumentó constantemente y en forma significativa, llegando a 4.5 por ciento del PIB en 2002. Ese año el déficit fiscal alcanzó a 8.8 por ciento del PIB. Si bien es evidente que todo el déficit no puede ser atribuido a los costos de la reforma, es evidente que durante ese período no se realizó ningún ajuste fiscal, y más bien se recurrió a un mayor endeudamiento público. A partir de 2003 se observa un cambio en la tendencia en el financiamiento de la reforma, ya que, por una parte, se redujo en los costos de pensiones como porcentaje del PIB, y además se observó una sustancial reducción del déficit fiscal, llegando incluso a obtenerse un significativo superávit fiscal en 2006, reduciéndose por tanto la necesidad de recurrir al endeudamiento (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3
BALANCE FISCAL Y COSTO DE PENSIONES
(1996-2007)



Fuente: elaboración propia en base a información de la Unidad de Programación Fiscal.
SPNF: Sector Público No Financiero.

A futuro, se espera que el costo de la reforma como porcentaje del PIB siga disminuyendo ya que, como puede observarse en el gráfico 3, éste alcanzó su máximo nivel en 2002, 4.5 por ciento del PIB, a partir de 2003 comenzó a reducirse y en 2007 fue de 3.39 por ciento del PIB. De mantenerse el equilibrio fiscal alcanzado en 2006 y 2007, a futuro los costos de pensiones podrán ser solventados por el presupuesto público sin recurrir al endeudamiento público.

También es importante destacar que a partir del 2008, el pago de la Renta Dignidad, que sustituye al pago del BONOSOL, deberá sumarse a los costos de Pensiones, ya que éste fue asumido por el TGN y será financiado con el 30 por ciento del los recursos del IDH. Anteriormente, el pago del BONOSOL se realizaba a partir de los dividendos que generaban las acciones que se encontraban en el FCC, y el pago de este beneficio no pasaba por el Presupuesto General de la Nación.

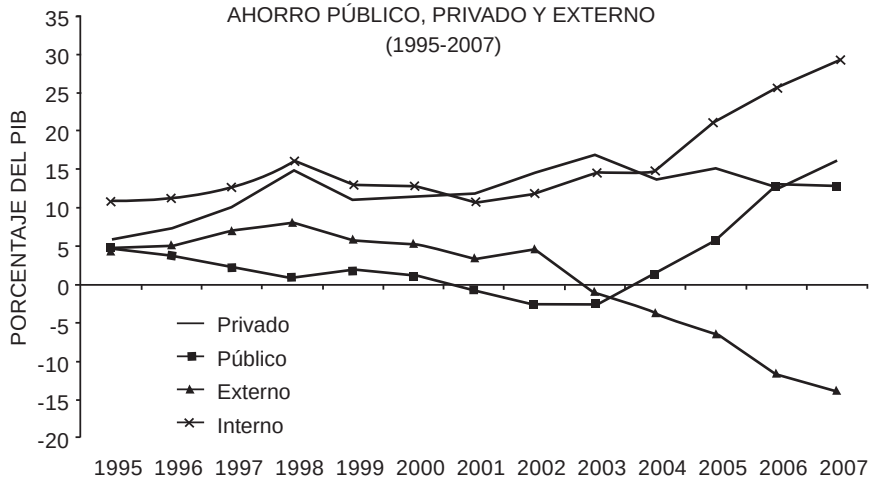
Efectos sobre el ahorro interno

Otro de los objetivos generalmente adscrito a la reforma de pensiones, al margen de crear un sistema de seguridad social más eficiente, equitativo y auto-

sostenible, es el de contribuir al desarrollo del mercado de capitales. Este tiene un impacto positivo sobre el nivel de ahorro interno, la eficiencia en la asignación de recursos, y en última instancia sobre la tasa de crecimiento de la economía. Uthoff (1995) sostiene que para que una reforma de pensiones contribuya en forma efectiva a una mayor tasa de ahorro interno, deben cumplirse tres condiciones: i) el ahorro forzoso incremental de los afiliados al sistema previsional no sustituya otras formas de ahorro personal voluntario de los mismos; ii) al asumir la deuda implícita del sistema de reparto, el gobierno deberá realizar un ajuste fiscal para financiar los costos de la reforma, ya sea a través de mayores ingresos (impuestos) o menores niveles de gasto; y iii) la puesta en funcionamiento del nuevo sistema, debe fortalecer el desarrollo del sistema financiero necesario para promover el ahorro y la inversión.

Dentro del contexto nacional, la reforma de pensiones no ha tenido un impacto importante sobre el nivel del ahorro doméstico, ya que entre el año 1997 y el 2002, el costo de la reforma se tradujo directamente en un mayor déficit fiscal, por lo que el mayor ahorro privado resultante de transferir los aportes de los afiliados a cuentas privadas, fue compensado por el menor ahorro público, que incluso fue negativo entre los años 2001 a 2003. Sin embargo, debido a la mejoría en la posición fiscal y externa experimentada a partir de 2004, se observa un incremento importante en el ahorro interno llegando éste a casí 30 por ciento del PIB para el año 2007 (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4
AHORRO PÚBLICO, PRIVADO Y EXTERNO
(1995-2007)



Fuente: estimación propia en base a información de cuentas nacionales, balanza de pagos, balance fiscal.

3. Riesgos de revertir la Reforma de Pensiones

En la actualidad se está considerando introducir cambios a la reforma de pensiones. Al momento existen dos propuestas para cambiar el sistema, que son la propuesta de la Central Obrera Boliviana (COB) y la propuesta del Gobierno. La primera busca revertir completamente el sistema de capitalización individual y sustituirlo nuevamente por un sistema de reparto simple. La propuesta del Gobierno es más moderada, pero plantea prescindir de la administración privada del sistema por parte del las AFPs y crear una entidad pública que administre el sistema. Además plantea crear un beneficio básico previsional, el cual sería financiado con recursos de los fondos de Riesgo Común y Riesgo Profesional acumulados en el sistema de capitalización individual, así como por los impuestos a ser pagados por los trabajadores de más altos ingresos. Ambas propuestas presentan serios riesgos para el funcionamiento del sistema de pensiones y para la economía en su conjunto que es necesario considerar antes de realizar dichos cambios.

Riesgos de modificar el sistema de capitalización individual de administración privada

La propuesta de la COB plantean revertir completamente el sistema de capitalización individual iniciado en 1997, retornando al sistema de reparto simple. Existen problemas intrínsecos al sistema de reparto, que habían sido superados con el sistema de capitalización individual, y en los cuales el sistema de pensiones tendría que incurrir nuevamente de revertirse la reforma, como es el caso de la transición demográfica y la falta de reservas.

Esta propuesta plantea también retornar a un sistema de Beneficio Definido, donde las pensiones a ser recibidas por los jubilados no son calculadas en función a los aportes efectivamente realizados por los mismos durante sus años de vida activa. De acuerdo a la propuesta, el beneficio se calcularía en base a lo ganado por el trabajador durante el último año trabajado, recibiendo éste un beneficio que podría estar muy por encima de los aportes realizados por el mismo. Este aspecto pondría en riesgo la viabilidad y sostenibilidad financiera del sistema de pensiones a largo plazo.

La propuesta plantea además utilizar los recursos del FCI (alrededor de US$ 3,300 millones) para mejorar las pensiones de los nuevos jubilados. La apropiación de los recursos del FCI por parte del Estado, constituye una confiscación de recursos privados, los cuales constituyen ahorros previsionales de los trabajadores que fueron

acumulados a partir de sus aportes al sistema. El acto de apropiación de estos recursos está totalmente reñido con las leyes y con la Constitución Política del Estado.

Ambas propuestas, la de la COB y del Gobierno, plantean también reducir la edad de jubilación a 55 y a 60 años respectivamente, con lo que acorta el periodo en el cual el trabajador realiza sus contribuciones y se alarga el periodo en el que éste recibe sus beneficios. Esto también incide sobre la viabilidad financiera del sistema, el cual tenderá a generar déficits crecientes en el largo plazo, los cuales deberán ser eventualmente asumidos por el Estado.

El planteamiento de sustituir la administración privada del sistema por una pública, lo cual también se encuentra contemplado en ambas propuestas, afectaría potencialmente el criterio de eficiencia en el manejo de los recursos previsionales. Las AFPs van a buscar maximizar la rentabilidad de los fondos, lo cual en última instancia beneficiará a los afiliados que son los únicos propietarios del fondo. Una administración pública estará más expuesta a presiones políticas, para utilizar estos recursos para financiar programas y proyectos de menor rentabilidad y mayor riesgo, lo que incidiría en menores beneficios para los jubilados.

Existen otros costos intangibles referidos al cambio de administración, pero no por ello dejan de tener un impacto negativo sobre el sistema de pensiones y sobre la economía en su conjunto. Por ejemplo, el costo de reputación y credibilidad que conlleva todo cambio en las reglas del juego y en los compromisos que asumió el Estado boliviano. La terminación unilateral de contratos que se tiene contemplado realizar con las dos AFPs, dañará aún más la confianza de los inversionistas en el país, lo cual siempre se traduce en menores flujos de inversión.

Por otra parte, es importante reiterar que existen problemas intrínsecos al sistema de reparto, en los cuales se incurriría nuevamente en el caso de retornarse al este sistema. Entre los más importantes están: i) la transición demográfica, que como fue explicado, emerge del hecho de que la población boliviana, como todas, tiene una tendencia a envejecer, por lo que la proporción de personas de la tercera edad en el total de la población tiende a aumentar, dando lugar a que la relación entre afiliados activos y pasivos tienda a disminuir; ii) la insuficiencia de reservas, ya que debido a la naturaleza de un sistema de reparto, las contribuciones realizadas por los afiliados no son acumuladas en un fondo, sino que son utilizadas para pagar pensiones a los jubilados. Esto hace que el sistema no acumule reservas para hacer frente a los elevados pasivos que tienden a acumular todo sistema previsional.

También es importante mencionar que las reformas de pensiones en los países de la región han apuntado a poner en vigencia sistemas de capitalización individual, por lo que Bolivia estaría yendo en contrasentido, al retornar a un sistema de reparto. Países desarrollados, como Estados Unidos y los de la Unión Europea, tienen serías dificultades en administrar sus sistemas de pensiones de reparto simple, debido a los enormes pasivos previsionales acumulados, y a la falta de reservas para hacerles frente.

Finalmente, pero no por eso menos importante, el sustituir al sistema de capitalización individual elimina el efecto favorable que este tiene sobre el desarrollo del sistema financiero. Es cierto que en Bolivia, hasta ahora los fondos de pensiones no han tenido el impacto esperado sobre el sistema financiero, ya que la mayor parte de los recursos del fondo han sido invertidos en títulos públicos, para financiar la reforma de pensiones. Sin embargo, en la actualidad el TGN presenta una situación más favorable, por lo que se han liberado recursos de largo plazo, para que éstos sean invertidos en el sector productivo, y de esta forma contribuyan a dinamizar la economía. Todo este potencial podría perderse de concretarse el retorno al sistema de reparto simple.

4. Conclusiones

La Reforma de Pensiones en Bolivia sustituyó el antiguo sistema de reparto simple ("*pay as you go*"), por un sistema de capitalización individual, administrado privadamente. El objetivo fundamental y prioritario de la Reforma fue el de mejorar el funcionamiento del seguro obligatorio de largo plazo en el país, de tal forma que los afiliados pudieran beneficiarse de un sistema que les proporcionara un seguro de vejez adecuado, permitiéndoles vivir en forma digna una vez alcanzada la edad de jubilación.

Con este propósito, la Reforma fue ejecutada dirigida a resolver los muchos problemas que presentaba el antiguo sistema de reparto simple, referidos a transición demográfica, baja relación de contribuyentes sobre beneficiarios, insuficientes años y montos de contribución, baja cobertura, un nivel de reservas insuficiente y altos costos de administración. Además, del débil vínculo que existe entre los aportes y los beneficios, en un sistema de reparto, por lo que los aportes son percibidos como impuestos. Esta característica impositiva introduce distorsiones al funcionamiento del mercado de factores de producción y al del mercado laboral en particular,

incentivando la informalidad y la evasión. Un esquema de capitalización individual por otra parte, tiende a eliminar las distorsiones del componente tributario de las contribuciones, al menos para aquellos trabajadores que son capaces de evaluar en forma apropiada el vínculo existente entre sus aportes actuales y los beneficios de pensiones futuras.

Como toda Reforma que sustituye a un sistema de reparto simple por uno de capitalización individual, la Reforma en Bolivia implicó tres cambios conceptuales fundamentales en el funcionamiento del sistema de pensiones: i) fortaleció el vínculo entre las contribuciones y los beneficios; ii) hizo explícita la deuda implícita del sistema de reparto; iii) creó un sistema de administración privado.

El nuevo sistema de pensiones cubre los riesgos habituales de los sistemas de seguridad social de largo plazo: vejez, invalidez, muerte, riesgos profesionales, y gastos funerarios. Adicionalmente, la Reforma en Bolivia, a diferencia de otras reformas en la región, creó, mediante el pago del BONOSOL, un beneficio no contributivo de carácter universal y vitalicio, que cubre parcialmente el riesgo de vejez.

Uno de los factores que fue determinante para realizar la Reforma en Bolivia fue el constatar que, de no ejecutarse la misma, el sistema de reparto era inviable desde el punto financiero, y que el déficit del sistema tendería a incrementarse en forma irreversible y creciente. De esta forma, la ejecución de la reforma representaría un ahorro fiscal en el largo plazo. Sin embargo, los costos reales de la reforma de pensiones fueron mucho mayores a lo que inicialmente se había programado, debido a una actitud permisiva en el proceso de supresión del sistema antiguo, la concesión de importantes aumentos en los beneficios ante presiones políticas y sociales.

Existen básicamente dos formas alternativas de financiar los mayores costos iníciales de la transición de un sistema al otro, y que ha sido utilizada en la mayoría de los países que han realizado una reforma previsional: i) la emisión de nueva deuda pública, que sería una forma de hacer explícita la deuda implícita del sistema anterior; y ii) el ajuste fiscal, que representaría mayores impuestos o menor gasto público. En Bolivia, durante los diez años de reforma de pensiones, se ha utilizado una combinación de ambas. En un principio la tendencia fue utilizar un mayor nivel de endeudamiento, y en menor medida el ajuste fiscal. Sin embargo, en los últimos años, el incremento en los ingresos fiscales debido a las recaudaciones del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH), permitieron cerrar la brecha fiscal, y de esta forma el costo de pensiones se pudo financiar mediante ajuste, por lo que no se recurrió a endeudamiento.

Existe propuestas de la COB y del gobierno para modificar e incluso revertir el sistema de capitalización individual, retornando al sistema de capitalización individual. Es importante considerar que el retornar al sistema de reparto reviviría los problemas intrínsecos de este sistema, que habían sido superados con la reforma, como la transición demográfica y la falta de reservas. El mayor riesgo lo constituye el hecho que las reformas planteadas afectarán la sostenibilidad financiera del sistema, aumentando el déficit del mismo. Esto hará que el sistema previsional acumule en el tiempo una deuda implícita, de la cual solo se toma consciencia cuando ésta ha alcanzado una magnitud considerable, y se hace muy difícil financiarla. Existen otros costos intangibles, pero no por ello dejan de tener un impacto negativo sobre el sistema de pensiones y sobre la economía en su conjunto, como el costo de reputación y credibilidad que conlleva todo cambio en las reglas del juego y en los compromisos que asumió el Estado boliviano.

BIBLIOGRAFÍA

Arrau P., and Schmidt-Hebbel K. (1994), *"Pension System and reforms: Country Experiences and Research Isues"*, Revista de Análisis Económico 9, (junio): 3-20

Breyer F. (1989), *"On the Intergeneracional Pareto Efficiency of pay-as-you-go financed Pension System"*, Journal Of Institucional and Theoretical Economics, 145(4):248-358.

Corsetti G. and Schmidt-Hebbel K. (1995),*"Pension Reform and Growth"*, working paper, Policy Research Working Paper 1471, The World Bank.

De Ferranti D., Leipziger D., and Srinivas P.S. (2002), *"The future of Pension Reform in Latin America"*, Finance & Development, vol. 39, num. 3, September, International Monetary Fund, Washington.

Jemio LC (1997), Pension Reform: *"Providing a foundation for secure benefits for future generations"*, in: Beyond Orthodoxies: The Art of reform in Bolivia in the 1990s, Jorge Muñoz (editor), unpublished draft, La Paz.

Martinez S. W. (2005), *"Pensions, poverty and household Investments in Bolivia"*, Department of Economics, University of California at Berkeley.

Müller y Asociados (1996), *"La reforma de pensiones: El sistema de capitalización individual"*, Evaluación Económica: 73-134.

Revilla, Ernesto (2002). "El costo de la reforma de pensiones en Bolivia". BID, Washington DC.

Rofman R. (2005) *"The Latin American Experience with Pension Reform"*, presentation at USAID Workshop for Practitioners on Tax and Pension Reform, Washington, DC.

Rofman R. (2005), *"Sistemas de pensiones: Las reformas de la Reforma, en Bolivia: por el Bienestar de Todos"*, Fretes-Cibils V., Giugale M, y Luff C. (editores), World Bank, Washington: 391-411.

Salvador Valdés-Prieto (2007), *"Pension Reform and the Development of Pension Systems: An Evaluation of World Bank Assistance"*, Background Paper: Bolivia Country Study, The World Bank, Washington, D.C.

Schmidt-Hebbel K. (1995), *"La reforma de pensiones colombiana: Efectos fiscales y macroeconómicos"*, Bolsa de Bogotá-Asofondos.

Skinner, E. (2005), *" Protecting and Enhancing older people's livelihoods: The role of the bonosol in urban La Paz"*, University Collage, London & Oxford Institute of Aging.

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (2006), *"Estadísticas sobre Pensiones"*, La Paz.

Uthoff (1996), *"Promoción del Ahorro y los Sistemas de Pensiones"*, III Seminario Regional de Política Fiscal, organizada por CEPAL/PNUD, con el auspicio del FMI, BID y Banco Mundial, Santiago de Chile.

von Gersdorff, H. (1997). *"Pension reform in Bolivia: Innovative solutions to common problems"*. World Bank, Washington DC.

World Bank (1996), *"Bolivia: Poverty, Equity, and Income, Selected Policies for Expanding Earning Opportunities for the Poor"*, Report No. 15272-BO. Latin America and the Caribbean Region Country Department III. Country Operations Division I, Washington.

Parte II

LOS LOGROS Y DESAFÍOS DE LA REFORMA DE PENSIONES A ONCE AÑOS DE SU APLICACIÓN

*Rubén Ferrufino Goitia**

* Es Director de Asuntos Económicos de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia. Las opiniones aquí presentadas no corresponden a una posición institucional, por lo que no comprometen el criterio de la entidad, sus directivos ni sus afiliadas.

Introducción

Han transcurrido 11 años desde el inicio del nuevo sistema de pensiones y éste ha alcanzado logros remarcables, pero también enfrenta una fuerte presión política para su cambio. Los riesgos son grandes en la medida que existen factores ideológicos y políticos que apuntan a una contra reforma y surge la tentación de licuar la deuda interna con las Administradora de Fondos de Pensiones (AFPs) al transferir la administración de los recursos al Estado. En la propuesta de la Central Obrera Boliviana (COB), presentada a mediados de 2008, se explicita la confiscación de todo el Fondo de Capitalización Individual (FCI) y en el caso del texto propuesto por el Gobierno, la administración estatal única del sistema podría terminar en algo similar.

Por otra parte, los riesgos en cuanto a la calidad de las prestaciones en un escenario de contra reforma en las líneas señaladas, crecen en la medida que su pago dependería del estado de las finanzas públicas pero además estaría sujeta a antecedentes negativos de administración estatal y el agotamiento del FCI en un breve plazo. Se vislumbran factores similares a los que en el pasado han conducido a que el Estado pague a la gran mayoría de los beneficiarios rentas muy inferiores a los promedios de salarios cotizables. Al principio, el sistema es generoso con los beneficios, pero con los años es incapaz de pagar esas cuantías, de modo que la historia termina con una renta de miseria para todos.

Es necesario recordar los objetivos centrales del Seguro Social Obligatorio (SSO) y evaluar en tal contexto los resultados alcanzados durante esta década y más de vigencia del mismo. El sistema de pensiones cumple tres objetivos principales: se constituye en una herramienta de ahorro obligado para la vejez; es un mecanismo para dar protección económica contra los riesgos de invalidez y muerte; y es también una medio de protección a los ancianos e inválidos pobres quienes pierden su capacidad de trabajo y no tienen ahorros suficientes que les permita financiar una pensión. Desde esa óptica, objetivos colaterales como el desarrollo de una fuente de ahorro de largo plazo, el impulso al mercado de valores local y la demanda de inversiones, son atractivos pero secundarios. Más aún, pensar en un sistema de pensiones como un mecanismo de distribución del ingreso o generación de equidad es un error conceptual con graves consecuencias para la viabilidad del mismo. Ciertamente, cuando se rompe la relación entre el aporte actual y el beneficio futuro y se desconectan el esfuerzo y la retribución, el sistema deja de ser percibido como un mecanismo de ahorro de largo plazo para ser visto como un mecanismo impositivo.

Un sistema de pensiones contributivo como el que funciona en Bolivia no debe cumplir el objetivo de redistribución del ingreso. El esfuerzo que hace el afiliado para construir su renta de vejez, que es un sustituto de su salario, no es consistente con un esquema de transferencia de ingresos a otros sectores o personas. Los sistemas de pensiones se ven seriamente afectados cuando al asumir un propósito distributivo llegan a funcionar como impuesto al salario o el ingreso y por ello se genera un claro incentivo a la evasión de los aportes al mismo. Pensemos en términos simples. La pensión jubilatoria no es otra cosa que la postergación del gasto del salario actual para el futuro, cuando uno enfrenta incapacidad por vejez. Entonces, fijar un esquema de solidaridad por el cual todos los aportes van a una bolsa común es como pensar que en la vida activa, también se debería tomar todos los salarios de todos los afiliados, ponerlos en una bolsa común y dividirlos entre el número de ellos. La lógica de solidaridad con las jubilaciones que son parte del salario, extrapoladas a los ingresos en la vida activa, daría por resultado eso. Todos los salarios serían iguales como fue hasta hace poco en un régimen como el cubano.

Si bien es cierto que la economía requiere con urgencia cerrar brechas de falta de equidad, este objetivo debe cumplirse a través de la política tributaria y mediante otros sistemas de protección a grupos vulnerables, que se estructurarán sobre esquemas no contributivos, mismos que se financian con los ingresos regulares del Estado. Lo señalado se construye sobre programas específicos en lo tributario y en materia de protección social. La política de empleo y remuneraciones, las acciones para incrementar la productividad mediante la capacitación del trabajador, de modo que acceda a mayor retribución y los programas de mejora competitiva, son herramientas adecuadas para cumplir ese rol distributivo. Finalmente, los pilares no contributivos que representan una red de protección cumplen ese rol. En el caso boliviano, el Bono Solidario (BONOSOL), luego el BOLIVIDA y ahora la Renta Dignidad son parte de este pilar no contributivo y se financian con gravámenes como el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

A objeto de evaluar el desarrollo del SSO en Bolivia, el primer aspecto relevante a estudiar es el grado de cobertura del nuevo esquema. Un sistema con condiciones mejoradas, debería ser capaz de proteger a un creciente número de trabajadores. Sin embargo, todo sistema contributivo tiene límites que están dados por las condiciones demográficas, de calidad de empleo, de ingreso y pobreza. Es por ello, que en el escenario óptimo, los sistemas contributivos como el que se tiene en Bolivia, son complementados con otros dos pilares que son un

sistema no contributivo que ofrece cobertura a los rangos de menor ingreso, que no tienen capacidad de ahorro y otro pilar que busca capturar el ahorro voluntario adicional de sectores de mayor ingreso. En la experiencia internacional, el primer pilar de protección se financia con recursos fiscales y está exclusivamente dirigido a sectores que no tienen posibilidad de generar excedentes de ahorro para el futuro. El caso del pilar no contributivo boliviano tiene, al menos en lo conceptual, la dificultad de no focalizar en los más necesitados. La Renta Dignidad la percibe la clase privilegiada, la clase media y la clase más empobrecida, cuando sólo esta última debería ser la única beneficiaria y con un monto mayor.

Cabe recalcar que un sistema de pensiones es una herramienta de ahorro forzoso que tiene la finalidad de financiar pensiones frente a determinadas contingencias. Siendo ahorro, existen límites materiales que se presentan en los tramos de ingreso extremadamente bajos; cualquiera que fuera el diseño del sistema, en niveles muy bajos de ingreso, no existen condiciones de aporte debido a que el consumo y la satisfacción de las necesidades básicas no dejan márgenes posibles de ahorro.

El otro limitante real en países como Bolivia está relacionado con la actividad y el trabajo rural. La agricultura y la ganadería, principalmente de subsistencia, no son cubiertas por un sistema contributivo como el que se tiene en funcionamiento. Cabe señalar que esta situación responde a las características de la actividad económica rural.

La economía del campo tiene comportamiento cíclico, de alto riesgo y de escaso margen económico. Los niveles de monetización de esta actividad son limitados y la autogestión de la producción elimina la posibilidad de que exista empleo formal; por lo tanto, no se cuenta con un agente de retención de los aportes. Esta realidad ha sido experimentada por el sistema de reparto, en Bolivia y fuera del país, y es también una limitante importante en el sistema actual. Aún cuando se establezca en una nueva propuesta la decisión de que el campesino aporte, mientras éste no tenga margen de ahorro y un agente de retención, difícilmente lo que se establezca dejara de ser solo un deseo manifiesto en un texto de ley.

La primera sección de este documento evalúa las condiciones del entorno de la economía, el empleo y la informalidad, como determinantes externos que han influido en los resultados de ampliación de la cobertura. El análisis respectivo mostrará que a pesar de existir condiciones adversas, el SSO ha logrado resultados

positivos e importantes. La segunda sección se ocupa de los aportes captados por el sistema y la evolución del Fondo de Capitalización Individual (FCI). Se examinan las recaudaciones, el valor del FCI, los saldos en las cuentas individuales y las ganancias generadas por el sistema a favor de sus afiliados. Igualmente se evalúa la mora y la cobranza administrativa y judicial realizada por el SSO. En la tercera sección se discute el destino de los recursos captados y el riesgo de las inversiones. Se analiza la composición del portafolio del SSO y la concentración en títulos emitidos por el estado. La sección cuarta es central en la medida que muestra la calidad de las prestaciones y beneficios. Se compara los resultados del SSO respecto a lo que ha generado el antiguo sistema de reparto. La quinta y sexta sección examinan los costos de administración del SSO y el aporte del nuevo Sistema al desarrollo de la economía, respectivamente. La séptima sección presenta breves comentarios al texto de ley del Gobierno y la octava sección presenta las conclusiones principales.

1. Cobertura del sistema

1.1 El contexto que determina las condiciones de ampliación de la cobertura

Conceptualmente un sistema de pensiones está sujeto a la evolución de variables que influyen en la cobertura del mismo. La estructura de la población en función de la ocupación y el propio crecimiento de la población económicamente activa influyen en la tasa de afiliación. Cuanto mayor es la Población Económicamente Activa (PEA) y en particular la población ocupada (PO), mayor es el potencial para la ampliación de cobertura del régimen de pensiones.

Por lo señalado previamente en relación a la actividad rural y en particular agrícola y de autogestión, conviene evaluar el desempeño de la cobertura tomando en cuenta las cifras del área urbana, (ver cuadro 1[1]).

El crecimiento de la PEA, urbana y en ciudades capitales, entre 1997 y 2006 fue de 95 por ciento[2]. Por su parte, el crecimiento de la PO en el mismo periodo se ubicó en 88 por ciento. Este comportamiento ya da una señal inicial de lo sucedido con el mercado laboral en el periodo que se analiza. Es decir, habria crecido la población desocupada.

1 Para las gestiones 1996 y 1997 se ha tomado la población en ciudades capitales puesto que no se tiene la apertura para el conjunto de las ciudades y poblaciones consideradas urbanas.

2 Este indicador captura los efectos de la migración campo – ciudad como uno de los factores principales de incremento en el periodo considerado.

CUADRO 1
POBLACIÓN OCUPADA RESPECTO DE LA POBLACIÓN ECONOMICAMENTE ACTIVA
ÁREA URBANA

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003 - 2004(1)	2005	2006
TOTAL POBLACIÓN (PT)	4,573,261	4,746,733	5,035,535	5,268,526	5,148,771	5,330,045	5,748,831	6,041,564	6,089,186
Población Económicamente Activa	1,448,754	1,401,908	2,173,700	2,259,792	2,356,504	2,320,060	2,510,865	2,651,373	2,740,670
Ocupados (PO)	1,397,617	1,339,873	2,017,044	2,091,175	2,156,250	2,118,436	2,355,823	2,435,401	2,521,626
Desocupados (PD)	51,137	62,035	156,656	168,617	200,254	201,624	155,042	215,972	219,044
Cesantes (C)	39,442	44,152	102,580	129,464	160,174	162,890	119,016	164,699	144,354
Aspirantes (A)	11,695	17,883	54,076	39,153	40,080	38,734	36,026	51,273	74,690
PORCENTAJE									
PEA / PT	31.68	29.53	43.17	42.89	45.77	43.53	43.68	43.89	45.01
PO / PEA	96.47	95.57	92.79	92.54	91.50	91.31	93.83	91.85	92.01
PD / PEA	3.53	4.43	7.21	7.46	8.50	8.69	6.17	8.15	7.99
C / PEA	2.72	3.15	4.72	5.73	6.80	7.02	4.74	6.21	5.27

Fuente Instituto Nacional de Estadistica (INE).
Nota : Datos de PEA, PO y PD de 1996 - 1997, abarca sólo ciudades capitales.
(1) Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004
Los datos de los años simples provienen de la Encuesta Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).
PEA: Población Economicamente Activa.

Cabe alertar que las cifras para 1996 y 1997 subestiman la medición puesto que se restringen a la PEA en las ciudades capitales mientras que en años posteriores se considera a la población urbana total que considera ciudades secundarias. Esto implica una sobrestimación de las tasas de crecimiento, sin embargo, la distorsión afecta de idéntica manera a la PEA como a la PO. En definitiva, el resultado que interesa, es que la PEA ha crecido más rápido que la PO y ello configura limitaciones iniciales al potencial de crecimiento en la cobertura del SSO.

A partir de 1999, la PEA como porcentaje del total de la población urbana se ha mantenido relativamente estable. Sin embargo, la Población Ocupada urbana ha caído en relación a la PEA; si se toma la información desde 1999, donde lo urbano considera a ciudades secundarias, se tiene un ratio cercano al 93 por ciento para pasar a 91 en 2005 y 92 por ciento en 2006. Concurrentemente, la Población Desocupada como proporción de la PEA se ha incrementado desde un 3.53 a 7.99 por ciento. En cualquier caso, proporcionalmente el país tiene menos gente ocupada, inclusive cuando en esta medición se considera el empleo formal, el autoempleo, y la condición de propietario de medios de producción. En consecuencia, a menor ocupación relativa, existe un potencial menor de cobertura para cualquier sistema de pensiones, independientemente de las características intrínsecas de éste. No obstante, por la percepción de impuesto, la situación se hace mucho más compleja para un sistema de reparto.

La evolución de la tasa de desempleo abierto para el periodo 1996 – 2006 puede ser contrastada con una perspectiva de género. Si bien estas cifras tienen limitaciones en cuanto a la no captura del sub empleo, de todas maneras muestran una tendencia de contexto que es desfavorable a la cobertura del sistema de pensiones.

Durante estos años, el desempleo abierto ha crecido y se ha mantenido en niveles altos. Este es un factor que no solamente generó problemas para el sistema de pensiones, sino para la economía en su conjunto. Desde una perspectiva de género, el efecto adverso del desempleo abierto ha sido mayor en el caso de las mujeres (ver cuadro 2).

CUADRO 2
PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO SEGÚN GENERO
ÁREA URBANA

DESCRIPCIÓN	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003-2004[1]	2005	2006
TASA DE CESANTÍA	3.0	2.6	4.72	5.73	6.80	7.02	4.74	6.21	5.27
Hombres	3.0	2.7	4.67	4.84	6.29	6.05	4.07	5.16	4.53
Mujeres	2.9	2.5	4.78	6.82	7.38	8.17	5.54	7.52	6.16
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	3.8	3.7	7.21	7.46	8.50	8.69	6.17	8.15	7.99
Hombres	3.6	3.7	6.17	6.22	7.47	7.31	5.03	6.76	7.11
Mujeres	4.1	3.6	8.49	8.99	9.67	10.32	7.53	9.87	9.07

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).
Nota : Datos de PEA, PO y PD de 1996-1997, abarca sólo ciudades capitales.
(1)Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.
Los datos de los años simples provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).

Esta crecida en el desempleo hace que más gente carezca de ingresos y por lo tanto no tenga capacidad de ahorro, ni voluntario ni forzoso. Entonces, ciertamente esta realidad ha sido adversa al SSO.

Otro aspecto que define el contexto en el cual el sistema de pensiones debe trabajar sobre la cobertura, está relacionado al grado de capacitación de la población objetivo. En la medida que la población es más educada y capacitada, esta condición se refleja regularmente en mayor productividad y retribución a la mano de obra (mayores salarios). Así, se generan condiciones de mayor predisposición al ahorro tanto voluntario como forzoso. Al contrario, la incidencia de baja calificación en la oferta laboral implica menores condiciones de acceso a empleo y bajos niveles de remuneración que limitan el ingreso cotizable y el aporte previsional.

Se puede analizar el porcentaje de trabajadores no calificados para el periodo 1999 a 2006. Esta cifra pasó de 11.9 por ciento hasta superar el 17 por ciento en 2001 y cerrar el 2006 en 12.9 por ciento. Nuevamente, en el marco de la visión de género, se tiene una mayor incidencia de baja calificación laboral entre las mujeres. De hecho, esta cifra paso de 18.6 por ciento en 1999 a 25 en 2003 y 18.91 por ciento en 2006. En síntesis, se tiene proporcionalmente, una mayor participación de trabajadores no calificados que enfrentan dificultades para acceder a ingresos mayores que generen excedentes que financien las cotizaciones a los seguros provisionales (ver cuadro 3).

CUADRO 3
TRABAJADORES NO CALIFICADOS RESPECTO DE LA POBLACIÓN OCUPADA
ÁREA URBANA

GRUPO OCUPACIONAL	1999	2000	2001	2002	2003 2004(1)	2005	2006
TOTAL (PO)	2,017,044	2,091,175	2,156,250	2,118,436	2,355,823	2,435,401	2,521,626
Trabajadores no calificados (%)	11.9	15.9	17.3	15.0	16.8	13.5	12.9
HOMBRES	1,130,212	1,167,692	1,162,875	1,166,458	1,293,927	1,371,359	1,399,788
Trabajadores no calificados (%)	6.6	8.2	9.9	9.9	10.0	8.2	8.1
MUJERES	886,832	923,483	993,375	951,978	1,061,896	1,064,042	1,121,838
Trabajadores no calificados (%)	18.6	25.7	25.9	21.3	25.0	20.2	18.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).
Nota : Datos de PEA, PO y PD de 1996-1997, abarca sólo ciudades capitales.
(1) Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.
Los datos de los años simples provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).
PO : Población Ocupada.

Posiblemente, la variable más importante en la determinación del contexto en el cual se realizan esfuerzos para ampliar la cobertura de pensiones, es la formalidad del empleo. Para que la recaudación de los aportes previsionales obligatorios sea efectiva, no basta con imponer el mandato de cotizar. Al mismo tiempo, debe existir un agente de retención de dichas cotizaciones, rol que cumplen por excelencia los empleadores. Por consiguiente, la composición de empleo formal e informal es un determinante principal de la cobertura de los programas contributivos. A mayor empleo informal, menor es la cobertura de dichos sistemas, no por deficiencia de los mismos, sino por un fenómeno independiente que es la estructura y la calidad del empleo. Así, el contrato formal de trabajo y el registro del empleador en conformidad a la ley, son determinantes del avance de los sistemas previsionales.

La tendencia hacia la informalidad no es un fenómeno exclusivo de Bolivia. Dentro del contexto regional podemos apreciar la estructura del empleo urbano para los periodos 1990 a 2006, clasificado en las categorías formal e informal, para América Latina (ver cuadro 4).

CUADRO 4
ESTRUCTURA DEL EMPLEO URBANO EN AMÉRICA LATINA
(Porcentajes)

Año	Sector Informal	Sector Formal	Total
1990	42.8	57.2	100
1995	46.1	53.9	100
2000	46.9	53.1	100
2002	46.5	53.5	100
2003	46.7	53.3	100
2005	48.0	52.0	100
2006 (1)	61.5	38.5	100

Fuente: CEPAL,OIT 2004
(1) A partir de la aplicación de una nueva metodologia de estimación del empleo informal en Colombia, Ecuador, Mexico, Panama y Perú para el año 2006, se estima que en promedio el empleo informal afecta al 61.5 por ciento de la poblacion ocupada urbana(OIT).

Entre 1990 y 2006, en toda la región se ha observado una tendencia a la expansión de los sectores informales. Esta situación ha sido más evidente en algunos países como Bolivia, donde este sector, medido en términos de contribución al empleo, es central.

También podemos analizar la participación de la actividad informal en la ocupación principal dentro el área urbana del país. Dentro este concepto de informalidad se ha incorporado a los trabajadores por cuenta propia que incluyen a una gran cantidad de pequeños productores, comerciantes y oferentes de servicios[3]. La microempresa informal caracterizada como la unidad económica de menos de 5 personas junto a otros grupos como gremialistas, artesanos y vivanderas son también parte de este grupo económico. En una segunda categoría se tienen a los trabajadores cooperativistas de producción que operan distantes de los sistemas de salud y pensiones. La tercera categoría tiene al trabajador familiar

3 Al respecto, cabe señalar que existen trabajadores cuenta propias, como los profesionales liberales, que no son necesariamente informales. Sin embargo, no se cuenta con información que permita afinar la clasificación correspondiente.

y aprendiz que no tiene remuneración y por lo tanto tampoco podría ser sujeto de afiliación, dado que no tiene posibilidad de aporte. Finalmente, se incorpora un grupo numeroso de empleadas del hogar. Recientemente, por mandato legal, estas trabajadoras deben tener seguro médico; sin embargo, el seguro de vejez e invalidez todavía no ha sido establecido como obligatorio para el sector (ver cuadro 5).

CUADRO 5
ACTIVIDAD INFORMAL EN LA POBLACIÓN OCUPADA
ÁREA URBANA

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1999	2000	2001	2002	2003-2004(1)	2005	2006
TOTAL POBLACIÓN OCUPADA	2,017,044	2,091,175	2,156,250	2,118,436	2,355,823	2,435,401	2,521,626
1. Trabajador (a) por cuenta propia (%)	39.1	40.5	33.9	37.7	34.1	33.7	32.2
2. Cooperativista de producción (%)	0.2	0.4	0.2	0.3	1.0	1.1	0.4
3. Trabajador (a) familiar o aprendiz sin remuneración (%)	8.8	7.8	13.3	8.8	10.5	8.5	8.5
4. Empleada (o) del hogar (%)	3.0	4.2	5.1	3.9	4.6	3.8	4.0
TOTAL OCUPACIÓN INFORMAL (%)	51.1	52.9	52.4	50.7	50.2	47.2	45.1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

Nota : Datos de PEA, PO y PD de 1996-1997, abarca sólo ciudades capitales

(1) Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.

Los datos de los años simples provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).

En el cuadro anterior se presenta la participación de este grupo "informal" en el total de la población ocupada para el periodo 1999-2006. Las cifras muestran periodos de incremento en la informalidad y una posterior reducción. Sin embargo, en cualquier caso la informalidad esta cercana a la mitad de la población ocupada, de forma que se puede concluir que durante estos años, se han observado muchos ciudadanos que tienen una ocupación que no es la empresa formal, que actúa como sujeto de control para la afiliación y como agente de retención de aportes. Por lo tanto, este resultado implica también limitaciones a la potencialidad de cobertura de cualquier sistema de pensiones contributivo.

El análisis se puede extender considerando cifras de informalidad en los sectores del mercado de trabajo, donde se tiene la clasificación de trabajo doméstico, familiar y semiempresarial dentro la categoría de "informal" (ver cuadro 6).

CUADRO 6

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN EN SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO

ÁREA URBANA

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1996	1999	2000	2001	2002	2003-2004[(1)]	2005	2006
TOTAL POBLACIÓN OCUPADA	1,397,617	2,017,044	2,091,175	2,156,250	2,118,436	2,355,823	2,435,401	2,521,626
1. Doméstico (%)	4.6	3.0	4.2	5.1	3.9	4.6	3.8	4.0
2. Familiar (%)	46.8	47.9	48.3	47.2	46.5	44.6	42.3	40.7
3. Semiempresarial (%)	16.2	15.4	12.6	14.1	17.6	19.1	16.9	17.4
SUBTOTAL PO INFORMAL (%)	67.6	66.3	65.1	66.4	68.0	68.4	62.9	62.1
4. Estatal (%)	11.6	10.3	10.7	11.4	10.7	8.8	9.8	11.7
5. Empresarial (%)	20.8	23.4	24.2	22.2	21.3	22.8	27.2	26.3
SUBTOTAL PO FORMAL (%)	32.4	33.7	34.9	33.6	32.0	31.6	37.1	37.9

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).
Nota : Datos de PEA, PO y PD de 1996-1997, abarca sólo ciudades capitales
(1) Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.
Los datos de los años simples provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).
PO: Población Ocupada.

Esta clasificación no es oficial. Sin embargo, tiene plena relevancia para concluir que estos sectores están distantes del SSO. En contraparte, el mismo cuadro presenta las categorías “Estatal” y “Empresarial” para conformar la clasificación de la población ocupada formal, donde por imperio de la ley y por efecto del control y fiscalización, se debe registrar a los empleados al seguro social.

Bajo esta nueva clasificación se corrobora una alta ocupación en rubros informales. El porcentaje de la ocupación informal pasó de 66 por ciento en 1999 a 68 por ciento al cierre de 2002 y 2003 para bajar levemente a cerca de 62 por ciento al cierre de 2006. Cabe también señalar lo ocurrido en el sector empresarial que constituye la fuente central de captura de afiliados junto al sector estatal. Así, la participación del sector empresarial se contrajo, pasando de 23 por ciento en 1999 a 21 en 2002 para luego cerrar en 26 por ciento en 2006, situación que muestra limitaciones estructurales para el objetivo de ampliar la cobertura en afiliación del sistema de pensiones.

El otro factor determinante del contexto para la ampliación de cobertura está relacionado al ingreso que percibe la población con ocupación económica. En este análisis, corresponde observar una medida real de ingresos, netos de los efectos de la inflación. Para ello, se calculan los ingresos reales de cada periodo, deflactando el ingreso nominal por la variación del índice de precios al consumidor.

Se cuenta con información sobre la clasificación de la Población Ocupada según categoría en el empleo (ver cuadro 7). En la última columna del cuadro se presenta la tasa de variación entre 2006 y 1999. La parte superior del cuadro presenta los ingresos promedio mensuales de la población ocupada en valores nominales y se puede observar que para el conjunto de la PO el ingreso nominal habría subido en los dos ultimos años. Mientras que 1999 se tenía un ingreso nominal promedio mensual de Bs. 1,021, la cifra correspondiente al cierre del 2001 fue de Bs. 932 (hubo una caida) para luego recuperarse en las últimas gestiones.

CUADRO 7
INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA POBLACIÓN OCUPADA
ÁREA URBANA

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1999	2000	2001	2002	2003-2004(1)	2005	2006	Var %
SALDOS NOMINALES	Expresado en Bs							(99-06)
TOTAL	1,021.5	1,052.6	932.9	1,091.5	1,105.4	1,324.5	1,346.8	31.8
Obrero (a)	829.7	806.5	785.4	719.3	805.9	1,035.4	957.0	15.3
Empleado (a)	1,420.9	1,694.3	1,491.2	1,615.1	1,551.3	1,776.5	2,014.2	41.8
Trabajador (a) por cuenta propia	818.1	743.6	724.1	860.7	753.1	994.4	842.5	3.0
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	3,944.4	2,889.7	3,931.7	3,817.4	3,715.0	7,089.2	2,750.0	-30.3
Cooperativista de producción	1,699.1	941.5	560.2	756.8	1,606.8	1,938.3	2,097.8	23.5
Empleada (o) del hogar	533.7	590.6	594.1	687.0	484.2	564.4	731.3	37.0
SALDOS REALES	Expresado en Bs.							
TOTAL	990.5	1,017.9	924.4	1,065.4	1,060.1	1,262.6	1,283.3	29.6
Obrero (a)	804.5	779.9	778.2	702.1	772.8	987.0	911.9	13.3
Empleado (a)	1,377.7	1,638.5	1,477.6	1,576.5	1,487.7	1,693.4	1,919.3	39.3
Trabajador (a) por cuenta propia	793.3	719.1	717.5	840.1	722.2	947.8	802.8	1.2
Patrón, socio o empleador que sí recibe remuneración	3,824.7	2,794.4	3,895.8	3,726.1	3,562.5	6,757.5	2,620.4	-31.5
Cooperativista de producción	1,647.5	910.5	555.1	738.7	1,540.9	1,847.6	1,999.0	21.3
Empleada (o) del hogar	517.5	571.1	588.6	670.6	464.3	538.0	696.8	34.7
TAZA DE INFLACIÓN ACUMULADA(2) (%)	3.1	3.4	0.9	2.5	4.3	4.9	4.9	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).
(1) Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.
Los datos de los años simples provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).
(2)A fines de Diciembre de cada año.

Cuando se observan los saldos reales en la parte inferior del cuadro, se nota una expansión real en los dos últimos periodos. En 1999, el ingreso promedio real fue de Bs. 990.5 y pasó a Bs. 924.4 en 2001. En este primer tramo de funcionamiento la evolución de esta variable fue negativa. Luego mejoró pero no para todas las categorías. En síntesis, una parte importante de estos agentes ha visto contraído su ingreso real durante una gran parte de los años del SSO. Solo en los últimos años se verificaron resultados con incremento, lo que es positivo. Pero la primera parte de contracción claramente constituyó un factor adverso a la ampliación de cobertura del sistema. A menor ingreso, menor posibilidad de ahorro y menor aún cuando éste es obligatorio e ilíquido.

Se puede observar que dentro los sectores más formales y susceptibles de captación obligatoria del sistema de pensiones, se tiene un crecimiento en el ingreso. En el sector de obreros se tiene incremento real de algo más de 13 por ciento. En el caso de los empleados la expansión real calculada es de 39 por ciento. Esto implica un escenario favorable a la afiliación aunque pueda tomar algún tiempo para traducirse en mayor cobertura. Por otra parte, en lo más inmediato, el mayor ingreso cotizable tiene un impacto interesante en el valor de las contribuciones al sistema de seguro obligatorio; esto se genera en las personas que ya están afiliadas, puesto que su base de aportes es mayor en relación a lo que fue en el pasado.

Vale la pena considerar una clasificación alternativa donde se incluye a la actividad semiempresarial como informal. Así con esta agrupación se incorpora el desempeño de ingresos de los empleadores o socios en la actividad empresarial dentro la clasificación de formal. Igualmente, considerando nuevamente los saldos reales de ingreso promedio, se tiene que en el caso de la categoría de informal se habría producido entre 1999 y 2006 una subida de 12.2 por ciento, mientras que en el sector formal se tendría leve incremento de 1.2 por ciento hacia el 2003 y una recuperación posterior que llevó esta cifra a 39.2 por ciento (ver cuadro 8).

CUADRO 8
INGRESO PROMEDIO MENSUAL EN LA POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN SECTORES DEL MERCADO DE TRABAJO
ÁREA URBANA

CATEGORÍA EN EL EMPLEO	1999	2000	2001	2002	2003-2004[1]	2005	2006	Var %
SALDOS NOMINALES	Expresado en Bs							(99-06)
TOTAL	1,021.5	1,052.6	932.9	1,091.5	1,105.4	1,324.5	1,346.8	31.8
1. Doméstico	533.7	590.6	594.1	687.0	484.2	564.4	731.3	37.0
2. Estatal	1,416.9	1,512.8	1,731.0	1,759.3	1,724.9	2,088.8	2,259.2	59.5
3. Familiar	667.8	624.1	519.8	700.5	753.1	793.9	665.9	-0.3
4. Semiempresarial	1,006.0	868.2	863.1	989.7	932.0	1,393.5	1,239.4	23.2
5. Empresarial	1,644.2	1,879.8	1,522.5	1,769.3	1,665.8	1,936.4	2,161.6	31.5
SALDOS REALES	Expresado en Bs.							
TOTAL	990.5	1,017.9	924.4	1,065.4	1,060.1	1,262.6	1,283.3	29.6
1. Doméstico	517.5	571.1	588.6	670.6	464.3	538.0	696.8	34.7
2. Estatal	1,373.9	1,463.0	1,715.2	1,717.2	1,654.1	1,991.1	2,152.8	56.7
3. Familiar	647.5	603.5	515.0	683.7	722.2	756.8	634.5	-2.0
4. Semiempresarial	975.5	839.6	855.2	966.1	893.7	1,328.3	1,181.0	21.1
5. Empresarial	1,594.3	1,817.8	1,508.6	1,726.9	1,597.5	1,845.8	2,059.7	29.2
Promedio Ponderado Formal (2 y 5)	1,574.5	1,767.3	1,593.2	1,765.9	1,682.2	1,976.8	2,191.6	39.2
Promedio Ponderado Informal (1, 3 y 4)	740.3	669.2	598.6	774.5	785.0	940.6	830.7	12.2
TASA DE INFLACIÓN ACUMULADA[2] (%)	3.1	3.4	0.9	2.5	4.3	4.9	4.9	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).
(1) Los datos del 2003 y 2004 provienen de la Encuesta Continua de Hogares, realizada entre noviembre de 2003 y octubre de 2004.
Los datos de los años simples provienen de la Encuesta de Condiciones de Vida (MECOVI) realizada generalmente en un mes del año (noviembre).
(2) A fines de Diciembre de cada año

En resumen, el ingreso real en el periodo de análisis se mantuvo bajo hasta que subió en 2005 y 2006, por el aumento en la renta de los recursos naturales y un contexto internacional favorable. La subida más fuerte del ingreso real fue en el sector público (57 por ciento). En suma, con limitaciones iniciales y una mejora posterior, aumentó la expansión de la cobertura del sistema de pensiones vigente. Es decir, se enfrentó un menor ingreso real inicial, menor propensión al ahorro y por lo tanto, un escenario inicial adverso para los esfuerzos de ampliación de cobertura.

El acceso al crédito es otro factor que influye en la evolución de la cobertura. Cuanto más difícil es acceder al crédito, menor es la demanda de los beneficios que produce un sistema de pensiones. Puesto que no existen condiciones relativamente adecuadas para acceder al crédito y al financiamiento de inversiones o consumo, las personas prefieren suplir esta carencia manteniendo ahorros individuales en forma más líquida. Por ejemplo, frente a dificultades para acceder a financiamiento, se mantiene mayor ahorro líquido para enfrentar contingencias de enfermedad o proyectos importantes como la educación de los hijos. En el caso de los trabajadores cuenta propias, cuanto más difícil es cubrir una contingencia no esperada por la dificultad de acceso a crédito, entonces el aporte al SSO pasa un orden postergado de prioridad.

El último criterio de contexto que se considera en relación a la cobertura tiene que ver con el concepto de la "miopía", que relaciona la necesidad de construir una jubilación y la estructura de edad de la población. Conceptualmente, se dice que cuanto más joven es la persona, menor atención presta a una contingencia tan distante en el tiempo como es la vejez; es menor la relevancia de un escenario donde se enfrenta la imposibilidad de generar un ingreso debido al deterioro natural con la edad. Así, los jóvenes son miopes y por ello no prestan atención a esa amenaza. En cambio, las personas que ya están acercándose a una edad avanzada, comienzan a tener mayor preocupación por tener una fuente sustituta de ingresos para los años siguientes en los que, con certeza, dejarán de trabajar.

En conclusión, se ha verificado que muchas de las variables importantes con impacto sobre el potencial de afiliación del actual o cualquier otro sistema de pensiones contributivo, han tenido una tendencia adversa en varios años. Sin embargo, pese a este contexto desfavorable, en lo que sigue se podrá verificar que los resultados han sido positivos lográndose expandir la afiliación al SSO.

1.2 Las cifras relevantes en cuanto a cobertura

El sistema de reparto que funcionó en el país había alcanzado una cifra cercana a los 300 mil afiliados a tiempo de realizarse la reforma. Por disposición de la propia Ley de Pensiones, la totalidad de esos afiliados activos fueron transferidos al SSO, de modo que ese fue el punto de partida para la afiliación en el nuevo esquema.

Considérese la evolución del total de los afiliados al SSO para el periodo 1997 a junio de 2008. Las cifras muestran un crecimiento acumulado de 241.24 por ciento en el total de registrados en el sistema, de modo que se tendría hacia finales de junio 2008 más de 1,122 millones de personas. La tasa de crecimiento promedio interanual entre 1997 y 2007 se situó en 12.6 por ciento para el total de afiliados, mientras que en el caso de los trabajadores independientes se tuvo una expansión acelerada (53.8 por ciento), que posiblemente refleja el caso de las personas que estando cerca de la jubilación, podrían haber perdido su fuente laboral y tuvieron que cotizar voluntariamente para completar las condiciones de jubilación con el esquema mixto que combina los aportes, con los certificados de compensación de cotizaciones correspondientes al sistema antiguo (ver cuadro 9).

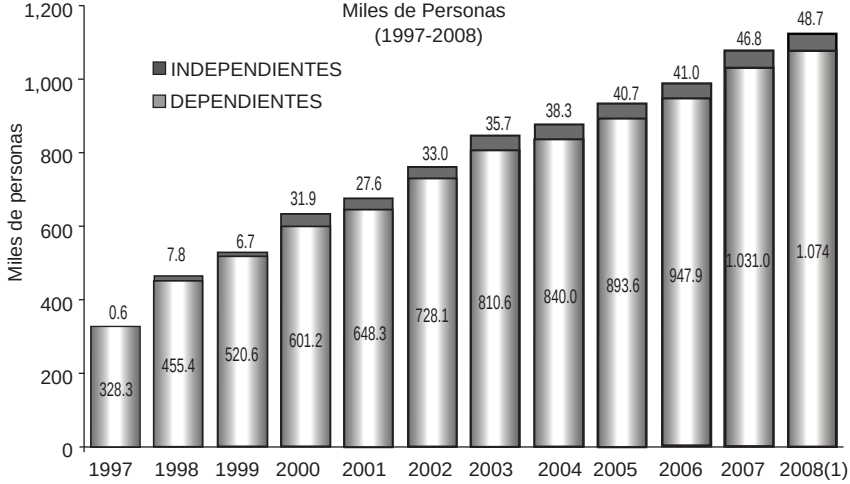
CUADRO 9
AFILIADOS REGISTRADOS EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO
(A fines del mes y los años indicados)

				Tasa de crecimiento (En porcentajes)	
AÑO	DEPENDIENTES	INDEPENDIENTES	TOTAL	Relativo	Acumulado
1997	328,252	632	328,884	n.a	n.a
1998	455,411	7,759	463,170	40.8	40.8
1999	520,649	6,716	527,365	13.9	60.3
2000	601,234	31,918	633,152	20.1	92.5
2001	648,274	27,615	675,889	6.7	105.5
2002	728,121	32,986	761,107	12.6	131.4
2003	810,622	35,736	846,358	11.2	157.3
2004	840,013	38,330	878,343	3.8	167.1
2005	893,598	40,706	934,304	6.4	184.1
2006	947,948	41,019	988,967	5.9	200.7
2007	1,030,986	46,828	1,077,814	9.0	227.7
2008(1)	1,073,560	48,734	1,122,294	n.a.	241.24
Crecimiento Promedio (97-07)(%)	12.1	53.8	12.6		

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
n.a.: no se aplica.
(1) Al 30 de Junio

Con todo, cerca del 4.3 por ciento de los afiliados en el nuevo sistema se inscribieron y aportaron de manera voluntaria sin que medie un empleador en el proceso, tal como se observa a continuación (ver gráfico 1)

GRÁFICO 1
AFILIADOS AL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO
Miles de Personas
(1997-2008)



Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS).
(1) Al 30 de Junio

EL análisis del número de afiliados puede ser extendido con el detalle por Departamento y de acuerdo a la clasificación de dependiente e independiente. De 632 independientes en 1997, al cierre de junio de 2008 se tienen 48,734 afiliados en esta situación (ver cuadro 10).

CUADRO 10
SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO: NÚMERO DE AFILIADOS REGISTRADOS POR DEPARTAMENTO
(Al 30 de Diciembre de los años indicados)

DETALLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 [2]
AFILIADOS REGISTRADOS POR DEPARTAMENTO												
La Paz	157,372	214,594	188,769	233,036	233,992	275,310	308,921	309,382	326,824	344,785	370,737	384,100
Santa Cruz	74,305	117,579	152,372	179,650	197,112	216,925	242,273	257,109	274,576	290,478	320,368	335,657
Cochabamba	46,538	61,897	76,760	92,103	100,818	109,456	118,144	124,670	133,665	142,381	157,779	165,409
Potosí	5,414	10,220	27,029	32,747	35,768	39,252	43,868	46,812	49,852	52,350	57,225	59,540
Oruro	16,951	22,263	24,769	29,706	33,782	37,252	41,820	43,346	45,427	47,231	50,898	52,471
Chuquisaca	7,208	9,811	20,792	23,442	28,235	31,679	35,359	38,144	41,633	46,053	49,824	51,557
Tarija	8,211	11,193	20,189	23,315	25,793	28,589	31,441	33,428	35,678	37,547	40,435	41,836
Beni	10,844	13,246	14,196	16,487	17,505	19,545	21,208	22,025	23,031	24,177	26,250	27,295
Pando	2,041	2,367	2,489	2,666	2,884	3,099	3,324	3,427	3,618	3,965	4,298	4,429
AFILIADOS REGISTRADOS POR SECTOR												
Independientes	632	7,759	6,716	31,918	27,615	32,986	35,736	38,330	40,706	41,01	46,828	48,734
Dependientes [1]	328,252	455,411	520,649	601,234	648,274	728,121	810,622	840,013	893,598	947,948	1,030,986	1,073,560
TOTAL	328,884	463,170	527,365	633,152	675,889	761,107	846,358	878,343	934,304	988,967	1,077,814	1,122,294

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
[1] Incluye los afiliados del sector público y del sector privado, asi como aquellos que pertenecen a las asociaciones, instituciones de la iglesia colegios de profesionales, agregadurías, consulados, cámaras nacionales y departamentales.
Nota: la información no incluye al personal de las FF.AA.
[2] Al 30 de Junio.

En cuanto a los Departamentos, lo más notable es la disminución del peso relativo de La Paz en el total de afiliación, que en el año 1997 representó el 47.85 por ciento y al cierre de marzo pasado llegó a 34.22 por ciento. Igualmente es remarcable la crecida proporcional por parte de Santa Cruz y en menor medida Chuquisaca.

La evolución de estas cifras muestra que el nuevo sistema ha triplicado la cobertura con relación al sistema previo. Sin embargo, corresponde realizar algunas presiones que conducen a resultados positivos, pero menos espectaculares. Sucede que las personas que se inscriben en el sistema quedan permanentemente afiliadas y son reportadas aún cuando sus aportes sean irregulares y no se trate de una situación efectiva, en la que el trabajador esté construyendo un saldo creciente de ahorro para su jubilación.

A partir de esta observación, se ha trabajado en dos vertientes que permitan aproximar el cálculo de los casos en los que existe afiliación, pero también regularidad en los aportes. En primera instancia, se buscó a los afilados que hubieran realizado aportes efectivos al menos en 12 ocasiones desde el inicio del nuevo sistema. Las

limitaciones de interpretación del criterio están asociadas a los casos de personas que legítimamente dejaron de aportar porque pasaron a ser jubilados. Pero también están los casos de personas que aportaron las 12 veces en algún momento, pero ya no aportan más. Con esas limitaciones se tiene que 697,681 personas cumplen ese criterio.

Por otra parte, se estableció el criterio en sentido que se listen a todas las personas que entre junio y octubre de 2006, cotizaron por lo menos tres veces. Es decir, son personas activas al cierre del tercer trimestre 2006 y además hicieron tres aportes continuos en ese periodo (ver cuadro 11).

CUADRO 11
CALCULO DEL NÚMERO DE AFILIADOS SEGÚN SUS ÚLTIMAS COTIZACIONES
(A fin de octubre de 2006)

NÚMERO DE AFILIADOS	FUTURO	PREVISIÓN	SSO	TOTAL (%)
Afiliados a octubre/06	443,901	520,624	964,525	100
Que han cotizado por lo menos 3 veces	407,030	460,704	867,734	90.0
Que han cotizado por lo menos 6 veces	378,281	420,165	798,446	82.8
Que han cotizado por lo menos 12 veces	334,176	363,505	697,681	72.3
Que cotizaron por lo menos 3 veces [1]	228,200	266,782	494,982	51.3

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
(1) Comprende un periodo entre junio y octubre de 2006
SSO : Seguro Social Obligatorio.

El cuadro anterior muestra los resultados para AFP Futuro y para Previsión como para el sistema consolidado. Se tiene 494,982 personas que cumplen este criterio, que dicho sea de paso, es exigente en el sentido que no tolera los casos de trabajadores que pudieran estar transitoriamente en mora.

Finalmente, podemos apreciar lo que oficialmente reporta la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (SPVS) a la Asociación Internacional de Entidades Reguladoras. En el total, se tiene poco menos de 500 mil aportantes que contrastan con los 300 mil que se tuvieron al inicio del SSO (ver cuadro 12).

CUADRO 12
NÚMERO DE AFILIADOS COTIZANTES EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO
Por AFP, desde inicio a la fecha.
(1997 - 2008)

AÑO	Futuro de Bolivia AFP (Número de cotizantes)	BBVA Previsión AFP (Número de cotizantes)	Total (Número de cotizantes)
1997	187,259	204,350	391,609
1998	197,071	211,171	408,242
1999	266,614	206,616	473,230
2000	192,828	207,489	400,317
2001	186,911	209,564	396,475
2002	199,128	213,332	412,460
2003	214,530	219,364	433,894
2004	216,976	233,237	450,213
2005	248,809	248,659	497,468
2006	247,569	260,590	508,159
2007	252,745	257,097	509,842
2008(1)	232,645	265,993	498,638

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo).
(1) Al 31 de Marzo.

Cualquiera de los criterios de filtrado realizados, muestran con mucha claridad un resultado indiscutible. Dependiendo la forma de medición, el sistema de pensiones nuevo ha logrado ampliar su cobertura en más de 65 por ciento, respecto al sistema previo. Este avance se ha producido en medio de un contexto como el que se ha discutido en una sección previa de este reporte, donde la mayor parte de los determinantes externos tuvieron un comportamiento poco favorable para la universalización de éste o cualquier otro sistema.

En síntesis, esto muestra que al establecerse un vínculo explícito entre las contribuciones que realizan los individuos al sistema de pensiones y los beneficios que resultan en la acumulación de recursos en la cuenta individual, las personas perciben estas cotizaciones con un menor carácter de impuesto al trabajo y quizás un tanto más cercanas a la definición de ahorro de largo plazo. Este factor conceptual puede explicar parte del incremento de la cobertura del nuevo sistema. Sin embargo, sobre todo en la población relativamente joven, la gran distancia de tiempo entre el aporte y el beneficio incide en su voluntad de aporte. Por lo señalado, la estructura de edad de la población ocupada es otro factor que incide en la cobertura. Cuanto

más joven es la población ocupada, mayor será el efecto del fenómeno de la miopía, por el cual, los agentes no perciben como prioridad el ahorro para la vejez. Es más, en ciertos tramos de edad ni siquiera se piensa objetivamente que esa condición de vejez llegará. Con todo, con el nuevo sistema existen elementos que muestran la forma en la que se van construyendo los saldos de ahorro, razón por la que se puede pensar con bastante solvencia que existe una mayor percepción de propiedad sobre estos recursos y por lo tanto sobre el acceso a ellos en el futuro.

1.3 Los avances normativos en cuanto a cobranza

Algunos analistas argumentaron que uno de los incentivos importantes para la afiliación al sistema antiguo fue el hecho que éste integraba el registro y acceso, tanto a los seguros de corto como largo plazo. Es decir, el trabajador dependiente e inclusive el independiente, valoraban la cobertura de salud, en la medida que ésta es una contingencia que puede presentarse en cualquier momento, a diferencia de la vejez que se presentará mucho más adelante. En tal sentido, la búsqueda de cobertura de salud, también impulsaba la afiliación y aporte a los seguros de largo plazo.

Hacia el final de la vigencia del sistema de reparto, se dispuso la separación de ambas categorías de seguro, lo que posiblemente impactó en su capacidad de captación de afiliados, que ya venía afectada por la baja calidad en la prestación del servicio reflejada en rentas extremadamente bajas, deterioro por falta de mecanismos de compensación por la hiperinflación, y otros problemas como los techos a las rentas y lo engorroso de los procesos de calificación y acceso al beneficio. También, corresponde señalar que no existiendo entonces un ente fiscalizador y regulador como es el caso actual con la Superintendecia, era el propio ente gestor el que hacía lo posible para controlar que los empleadores cumplan con su obligación de declaración y registro de trabajadores. Aún así, se denunciaron acuerdos entre trabajadores y patrones, donde los propios dependientes solicitaban que el empleador no los declare y no realice la retención del aporte correspondiente.

La normativa actual en materia de cobranza dispone medidas y obligaciones ineludibles para las administradoras y empresas, de modo que se establecen las sanciones y penalidades correspondientes, tanto a la negligencia como al incumplimiento de los empleadores. Las AFPs tienen el deber, determinado por ley, de cobrar las cotizaciones y primas devengadas sin otorgar ningún tipo de condonaciones.

Más aún, la normativa califica como delito (según el articulo 345 del Código Penal) la acción por la cual el empleador ha retenido y no ha transferido los montos de las cotizaciones, primas y otros recursos destinados al financiamiento de las prestaciones del seguro de largo plazo. En consecuencia, los procesos seguidos por las AFPs, en los casos que se cancelaron salarios, se retuvieron aportes y no se cancelaron a las administradoras, tienen carácter penal y los informes emitidos por la SPVS tienen carácter de prueba pericial.

Por otra parte, mediante Decretos Supremos posteriores se han establecido penalidades y recargos relacionados a la morosidad en el pago de aportes devengados. En esa línea se ha fijado los intereses por mora que corresponden a la tasa que resulte superior entre la rentabilidad promedio de las AFP y la tasa bancaria activa publicada por el Banco Central de Bolivia. Adicionalmente, se cobra un interés incremental de 20 por ciento sobre el interés por mora descrito precedentemente.

Las sanciones no solamente aplican a los casos extremos de no pago, sino también a las declaraciones erróneas y con omisiones, que conduzcan a situaciones en las que los recursos totales devengados no puedan llegar en los plazos definidos, a los patrimonios autónomos de los Fondos de Pensión. De igual manera y de forma independiente, se establecen los recargos por primas adeudadas a los seguros de Riesgo Común y Riesgo Profesional que han sido transferidos en administración a entidades especializadas en la materia. La norma es tal, que en caso que un trabajador quedare inválido y que sus aportes no hubieran sido emposados en las entidades de seguro, el empleador queda obligado, a asumir el costo que representa el beneficio fijado en 70 por ciento del salario que percibía el trabajador.

Las AFPs, en el plazo de 120 días posteriores a la moratoria de aportes, quedan obligadas a iniciar un Proceso Ejecutivo Social, mismo que se sustancia ante los Jueces de Trabajo y Seguridad Social. No existe en estos casos la posibilidad de compensaciones, novación y conciliación de partes, de modo que la norma es inflexible respecto a la protección de estos recursos y derechos de los trabajadores. Para todo lo anterior, la AFP queda amparada por la normativa para requerir de cualquier empleador, la información que considere necesaria para determinar las obligaciones incumplidas. En resumen, la Ley dispone que los aportes y otras contribuciones dirigidas al sistema de pensiones, tienen la calidad de beneficios sociales y gozan del mayor privilegio de cobranza, conforme los derechos establecidos en el Código Civil, el Código de Comercio y otras disposiciones conexas.

2. Aportes captados y fondo de capitalización individual (FCI)

2.1 Recaudaciones

Al igual que el antiguo sistema de reparto, el SSO funciona bajo un mecanismo de aporte obligatorio para toda persona que mantenga una relación de dependencia laboral. En tal sentido, el empleador tiene la obligación de retener el monto del aporte que está fijado en 10 por ciento para vejez, de cargo del empleado; 1.71 por ciento para riesgo común, a cargo del empleado; y 1.71 por ciento para riesgo profesional, a cargo del empleador. A ello se añade el 0.5 por ciento que corresponde a las comisiones por administración que tienen como destino las AFPs.

Los aportes al FCI son abonados en las cuentas de los Fondos administrados por las AFPs para la inversión de estos recursos en activos financieros con características puntuales, que preservan la seguridad y la adecuada valoración periódica de los mismos. Por otra parte, de manera expresa, la Ley dispone que el patrimonio del Fondo constituido por los aportes y la rentabilidad generada por las inversiones es autónomo, independiente y no fungible con el patrimonio de las empresas administradoras. Es decir, los activos del Fondo no pueden ser confundidos con el patrimonio de las AFPs. Desde el punto de vista jurídico y contable ésta es una diferencia sustancial respecto al sistema de reparto, en el cual el patrimonio del administrador estaba fusionado con el caudal de aportes que se generaba en el tiempo.

Corresponde analizar la evolución de las recaudaciones de las AFPs por Departamento, para el periodo 1997-2008 (junio) en miles de dólares americanos. En este cómputo se incluyen el total de aportes sumando los conceptos de vejez, invalidez común, riesgo profesional y comisiones por administración. Cabe señalar que las comisiones por riesgo común y profesional, que inicialmente se habían estimado en 2 por ciento para cada caso, en noviembre de 2001, mediante Resolución 489/01 fueron reducidas a 1.71 por ciento, debido a un menor costo en la gestión del beneficio (ver cuadro 13).

CUADRO 13

RECAUDACIONES DE LAS AFPS POR DEPARTAMENTO

(1997 - 2008)

	Expresado en millones de dólares										Variación	
AÑO	LA PAZ[1]	CBBA	SCZ	ORURO	BENI	PANDO	CHUQ	POTOSÍ	TARIJA	TOTAL[2]	Acumulada	Relativa
1997	67.3	14.2	22.3	3.0	0.9	0.2	2.8	2.1	2.6	115.3	115.3	
1998	132.8	30.4	43.2	5.7	2.2	0.4	5.3	3.7	4.8	228.4	343.7	98.2
1999	140.0	23.8	45.7	5.3	2.2	0.3	5.4	3.6	4.2	230.6	574.3	0.9
2000	124.5	22.4	44.9	5.4	1.8	0.3	5.0	3.7	4.4	212.4	786.7	(7.9)
2001	133.2	20.0	43.4	5.5	2.0	0.3	5.1	3.7	4.0	217.3	1,003.9	2.3
2002	132.6	17.1	42.8	5.2	2.1	0.3	5.1	3.5	3.9	212.6	1,216.6	(2.1)
2003	135.3	17.7	45.7	5.0	4.2	0.3	5.2	3.9	4.3	221.5	1,438.0	4.2
2004	144.1	20.4	46.9	5.2	2.7	0.3	5.1	4.1	4.1	232.9	1,670.9	5.1
2005	150.1	19.5	51.4	5.9	2.0	0.4	5.3	4.4	4.7	243.6	1,914.5	4.6
2006	163.1	21.3	59.8	7.1	3.5	0.5	6.0	6.1	5.4	272.9	2,187.4	12.0
2007	187.2	25.1	71.5	11.0	3.2	0.5	7.0	7.3	6.5	319.3	2,506.7	17.0
2008[3]	107.6	14.6	44.6	7.7	1.7	0.3	3.7	4.2	3.7	188.2	2,694.9	
Acumulado	1,617.9	246.4	562.1	71.9	28.6	4.1	61.0	50.3	52.5	2,694.9		
	Expresado en porcentajes											
Acumulado	60.0	9.1	20.9	2.7	1.1	0.2	2.3	1.9	1.9	100.0		
Crecimiento Interanual (97-07)	10.8	5.9	12.3	13.8	13.3	11.2	9.7	13.5	9.7	10.7		

FUENTE : elaboracion propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
(1): Corresponde al 14,5% del total ganado de los afiliados hasta octubre 2001, y 13.92% en adelante
(2): Las recaudaciones hasta octubre/97 se ajustaron registrando los aportes del sector público en el mes que se realiza la recaudacion.
(3): Al 30 junio de 2008.

El total acumulado de recursos al cierre de junio de 2008 asciende a US$ 2,694 millones de los cuales, el 60 por ciento corresponde a los aportes realizados por trabajadores en La Paz. Por su parte, Santa Cruz, explica el 20.9 por ciento, dato que llama la atención puesto que es un departamento importante en producción y actividad empresarial de modo que debería tener un mayor nivel de afiliación. Cochabamba que es la otra región de lo que se denomina el eje central, explica solamente el 9.1 por ciento de los aportes. En resumen, este cuadro está mostrando una combinación de dos efectos que pueden ser relevantes. El primero es que La Paz es la plaza más importante y eso responde, entre otras cosas, a la presencia del gobierno central en la región. Segundo, por lo bajo de las otras cifras, se puede pensar que existen niveles de evasión que deben ser determinados y corregidos.

Por otra parte, se examina el cálculo correspondiente a la composición del saldo total de recaudaciones por destino. Así, aproximadamente US$ 1.936 millones habrían tenido como destino el FCI para el financiamiento de vejez. En todo el periodo analizado, las entidades aseguradoras encargadas de administrar los riesgos habrían captado cerca de US$ 662 millones y las AFPs habrían cobrado cerca de US$ 97 millones en 11 años de administración del sistema. Sirva aclarar que esa cifra es de ingreso bruto de las administradoras, a lo que corresponde deducir todos los costos y gastos recurrentes para determinar su ganancia (ver cuadro 14).

CUADRO 14
VALOR ACUMULADO DE LAS RECAUDACIONES DEL SSO
(A fines de Junio de 2008)

POR SITUACIÓN	Estructura aportes (porcentaje)	Participación porcentual de los aportes	Estructura de los aportes (Millones de dolares)
Vejez	10.0	71.8	1,936.0
Riesgo Común	1.71	12.3	331.1
Riesgo Profesional	1.71	12.3	331.1
Comisiones	0.5	3.6	96.8
Valor Total de las recaudaciones	13.9	100.0	2,694.9

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo).

Volviendo a las cifras de recaudaciones, todos los años, excepto el 2000 y 2002, éstas han mostrado tasas de crecimiento positivas, reflejando la ampliación de cobertura del seguro. En el cuadro 13 se ha calculado la tasa de crecimiento promedio interanual por Departamento para verificar la dinámica con la que se ha expandido las recaudaciones en cada una de estas plazas. También se calculado el mismo indicador para el total de Bolivia, con un resultado de 10.73 por ciento. Al comparar las tasas departamentales respecto al total del país se pueden establecer algunos indicadores importantes. La Paz ha crecido a un ritmo muy similar al total de país. En contraparte, Cochabamba ha tenido un desempeño por debajo del promedio del país. Santa Cruz ha logrado expandir la afiliación a un ritmo superior que el promedio del país al igual que el Beni, Oruro, Pando y Potosí. Finalmente, Chuquisaca y Tarija han crecido menos que el promedio general del país.

2.2 Valor del Fondo de Capitalización Individual (FCI)

El FCI se compone de los aportes al mismo, que corresponden al 10 por ciento de cotización sobre el salario, más la acumulación de la rentabilidad que se genera con las inversiones realizadas en el tiempo. En consecuencia, este fondo crece por el incremento de aportes y por el retorno de las inversiones efectuadas.

A través de las estadísticas podemos apreciar la evolución del FCI en millones de dólares para el periodo 1997 a 2007. Al cierre de 2007, el Fondo alcanzó US$ 2,910 millones, con tasas de crecimiento de dos dígitos para todos y cada uno de los años considerados. Excluyendo el año 1997 que no es completo dado que el nuevo sistema inició actividades a mitad del mismo, se tiene un crecimiento promedio interanual de 27.3 por ciento para todo el periodo (ver cuadro 15).

CUADRO 15
EVOLUCIÓN DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
(A fines de diciembre de los años indicados)

AÑO	Valor del FCI (Millones de dólares)	Tasa de crecimiento (Porcentajes)	PIB (Millones de dólares)	FCI / PIB (Porcentajes)	Cartera bancaria (Millones de dólares)	FCI / Cartera bancaria (Porcentajes)
1997	106.6	n.a.	7,934.0	1.3	3,390.5	3.1
1998	332.6	212.2	8,505.1	3.9	4,217.7	7.9
1999	592.1	78.0	8,297.4	7.1	4,053.0	14.6
2000	841.9	42.2	8,411.7	10.0	3,573.8	23.6
2001	935.6	11.1	8,153.9	11.5	3,015.0	31.0
2002	1,143.8	22.3	7,916.6	14.4	2,666.8	42.9
2003	1,493.2	30.5	8,102.8	18.4	2,551.6	58.5
2004	1,716.1	14.9	8,724.5	19.7	2,419.6	70.9
2005	2,059.5	20.0	9,357.5	22.0	2,594.7	79.4
2006	2,298.6	11.6	11,521.0	20.0	2,766.8	83.1
2007	2,910.4	26.6	13,214.6	22.0	3,204.1	90.8
Crecimiento Promedio (97 - 07)	27.3	n.a.	5.0	n.a.	(3.0)	n.a.

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
n.a.: no se aplica.

Ciertamente, esta capacidad de movilización recursos y de acumulación de fondos ha sido extraordinaria. En el cuadro se presenta la evolución del FCI como porcentaje del PIB en dólares corrientes, donde se aprecia la importancia que ha logrado este caudal de recursos como fuente de financiamiento de inversiones. Al cierre de 2007, el FCI es equivalente al 22 por ciento del PIB. Si se compara la evolución del FCI con el stock de cartera del sistema bancario, que es el mecanismo de financiamiento tradicional, se tiene que el FCI pasó de ser algo más del 3 por ciento hasta llegar al 90.8 por ciento. Lo señalado confirma el inmenso potencial que tiene el SSO como mecanismo de movilización de ahorro y como vehículo de inversión en la economía.

2.3 Análisis de los saldos en cuentas individuales del SSO

Se ha tomado información al cierre de diciembre de 2007 para determinar la composición de las cuentas individuales en el sistema, segmentando por tramos los saldos acumulados y el número de personas correspondientes. A la fecha mencionada se registraron 997,687 afiliados para un monto total de US$ 2,461 millones acumulados. Esto genera un saldo promedio de US$ 2,467 para el conjunto, cifra que tiene importantes cambios cuando se hace el análisis al interior de los tramos.

Si examinamos el detalle por tramos de saldos acumulados en las cuentas individuales, reportándose el número de casos y el monto acumulado correspondiente al rango respectivo. En la información se puede establecer que la mayor concentración de casos está en el rango de saldo de Bs. 1,001 y Bs. 5,000 y equivalen al 26 por ciento del total de casos. Es decir, un cuarto de todos los afiliados está en este rango de saldo. El segundo rango por importancia está en el tramo inferior de cero a Bs. 1,000, en el que se han registrado casos donde el saldo es cero pero hubo aportes efectivos. Lo señalado se explica en los afiliados que destinaron la totalidad de su saldo de cuenta individual al financiamiento de una pensión vitalicia con una compañía de seguros o al financiamiento de alguno de los otros beneficios establecidos (ver cuadro 16).

CUADRO 16

SALDOS CUENTA INDIVIDUAL DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO POR RANGOS DE MONTO ACUMULADO

(A fines de diciembre de 2007)

	Cantidad	Monto	Estructura porcentual (Porcentajes)		Monto promedio
Tramos en bolivianos	Numero de Casos	(Millones de dólares)	Casos	Monto	(Millones de dólares)
0-1,000	193,763	10.4	19.4	0.4	53.8
1,001-5,000	261,125	86.5	26.2	3.5	331.4
5,001-10,000	131,060	121.6	13.1	4.9	927.5
10,001-20,000	143,576	266.5	14.4	10.8	1,855.9
20,001-50,000	177,342	718.9	17.8	29.2	4,053.8
50,001-70,000	34,511	260.1	3.5	10.6	7,536.2
70,001-100,000	23,706	252.5	2.4	10.3	10,651.6
Más de 100,001	32,604	745.1	3.3	30.3	22,853.4
TOTAL	997,687	2,461.6	100.0	100.0	

FUENTE: en base a las cifras de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (www.spvs.gov.bo).

Resulta interesante notar que entre el tercer y quinto rango, lo que equivale al tramo de Bs. 5,001 hasta Bs. 50,000 se tiene al 45 por ciento del total de afiliados. Es decir, casi la mitad de los afiliados cuentan con un saldo que se ubica en ese rango ampliado. El mensaje de este resultado es que un grupo significativo de personas con ingresos cotizables medios, han logrado acumular recursos que son importantes, aun cuando todavía el sistema es relativamente nuevo y a muchas de estas personas les falta aún realizar aportes adicionales.

En efecto, quitando los tramos extremos de rangos bajos y altos, queda la mitad del total como un conjunto relevante de personas que están construyendo gradualmente sus pensiones de jubilación. En total, se trata de 451,978 personas activas, con un saldo conjunto de US$ 1,106 millones y un promedio que fluctúa entre US$ 927 y US$ 4,053 millones. La importancia de esto es crucial a la hora de pensar en las consecuencias de alguna acción que pueda afectar el patrimonio individual que han construido estos afiliados a lo largo de estos años.

Desde la óptica política, posiblemente se puede pensar que un gobierno tenga capacidad de disponer de los ahorros de la gente en los tramos altos de saldo de cuenta individual. Esto por diversas razones, entre ellas el reducido número de personas en ese tramo y la relativa baja incidencia en el patrimonio personal. El argumento político asumiría que son personas de ingresos altos, son pocas en número y no tienen fuerza de movilización. En el caso de las personas en el otro extremo, es decir, los montos muy bajos, se podría emplear el argumento político en sentido que lo ahorrado es tan poco que vale la pena renunciar a ello a cambio de una promesa en la cual, alguien más asumirá el costo de su jubilación. Se les podría decir que su saldo es tan pequeño que no podrían nunca acceder a una pensión adecuada, a menos que alguien más pague el costo respectivo.

Aparentemente controlados así los problemas con los extremos altos y bajos de ingreso, el reto siguiente es con el segmento de ingreso medio. Las cifras son contundentes al mostrar que existe un masivo segmento de ingreso medio, con ahorro definitivamente importante, el cual conoce su saldo de cuenta individual y lo considera parte de su patrimonio personal. Para este grupo, que es la mitad de los afiliados (en los rangos 3 al 5), una medida que afecte a su ahorro puede ser inaceptable. En tal caso, una decisión que afecte la propiedad individual de estos recursos tendrá que enfrentar a un conjunto de 451 mil personas que saldrán a la defensa de más de mil millones de dólares, que indiscutiblemente les pertenecen. Por lo tanto, vale la pena considerar estas cifras a la hora de pensar en futuras reformas y calcular cuidadosamente la viabilidad política de cada propuesta. Otro dato importante en la línea señalada es que la mayor participación en términos de monto se registra en el rango de Bs. 20 mil a Bs. 50 mil. Un tercio del total de los recursos del FCI está concentrados en este rango, donde 177,342 afiliados tienen, en promedio, cerca de cuatro mil dólares acumulados al 31 de diciembre de 2007.

De lo señalado se puede concluir dos aspectos básicos. Primero, no son pocos los que se verían afectados por una reforma que vulnere la propiedad de estos recursos y segundo, el monto en juego es realmente importante como para pensar que estas personas renuncien a la defensa de sus intereses por todas las vías que estén a su alcance.

2.4 Ganancias generadas por el fondo de capitalización individual

El rendimiento del FCI a lo largo de los 11 años de operación ha sido siempre positivo; partiendo de un 6.6 por ciento en dólares para 1997, se ha mantenido en valores superiores al 7 por ciento y ocasionalmente ha superado el 13 por ciento anual. El promedio aritmético simple de la rentabilidad para los diez años de operación es de 8.7 por ciento, situación que refleja un desempeño favorable si se compara este dato contra las tasas de rendimiento de mercado, por ejemplo la tasa pasiva del sistema bancario, que durante la década analizada generó un promedio simple de 4.68 por ciento. Es decir, el SSO generó un retorno significativamente mayor a lo que en promedio, el mercado financiero generó como retorno al ahorro privado voluntario.

Es pertinente analizar el valor del FCI en millones de dólares a finales de cada periodo. Adicionalmente observar el rendimiento porcentual en dólares y el valor absoluto anual de las ganancias obtenidas por las inversiones realizadas en cada gestión. Este dato es calculado a partir de la rentabilidad porcentual oficialmente reportada por la Superintendencia del sector. Para llegar a los valores absolutos se ha deducido del valor final del FCI los aportes nuevos de la gestión corriente. El valor del FCI así ajustado ha permitido encontrar el valor inicial de FCI, de modo que la diferencia en valor absoluto entre estas cifras es la rentabilidad del periodo[4] (ver cuadro 17).

[4] El cálculo puede estar subestimando los resultados de ganancias en la medida que no considera los retornos sobre los aportes nuevos realizados durante el año corriente. Los aportes reportados, no fueron disponibles a inicios de cada año para ser invertidos, sino son captados gradualmente e invertidos con rezagos, de acuerdo a la disponibilidad de valores y oportunidades en el mercado. Adicionalmente, existe un tramo de recursos que se mantienen líquidos, lo que podría compensar el sesgo del cálculo.

CUADRO 17
EVOLUCIÓN DEL VALOR Y LA RENTABILIDAD DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
(A fines de diciembre y los años indicados)

AÑO	Recaudaciones (Millones de dólares)	Valor aporte 10% al FCI (Porcentajes)	Valor final del FCI (Millones de dólares)	Valor final del FCI sin aportes del año (Millones de dólares)	Rentabilidad en US$ (Porcentajes)	Valor inicial del FCI (Millones de dólares)	Rentabilidad (Millones de dólares)	Tasas de interés pasivas del sistema bancario (ME) (Porcentajes)
1997	115.3	82.8	106.6	23.7	6.6	22.3	1.5	8.3
1998	228.4	164.1	332.6	168.5	7.8	156.4	12.1	8.0
1999	230.6	165.7	592.1	426.5	10.1	387.2	39.2	8.8
2000	212.4	152.6	841.9	689.3	7.9	639.1	50.2	7.8
2001	217.3	156.1	935.6	779.5	9.3	713.1	66.4	5.2
2002	212.6	152.7	1,143.8	991.1	8.5	913.8	77.3	2.8
2003	221.5	159.1	1,493.2	1,334.1	7.3	1,243.8	90.3	2.0
2004	232.9	167.3	1,716.1	1,548.8	7.1	1,446.3	102.5	2.0
2005	243.6	175.0	2,059.5	1,884.5	9.0	1,728.9	155.6	1.9
2006	272.9	196.0	2,298.6	2,102.6	8.7	1,933.9	168.6	2.5
2007	319.3	229.4	2,910.4	2,680.9	13.4	2,363.3	317.6	2.2
TOTAL ACUMULADO	2,506.7	1,800.8	14,430.4	12,629.6	n.a.	11,548.2	1,081.4	n.a.
Promedio (%)	227.9	163.7	1,311.9	1,148.1	8.7	1,049.8	98.3	4.7

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
n.a.: no se aplica.

Los resultados indican que, en términos acumulados, el SSO ha generado ganancias para sus afiliados por un monto cercano a los US$ 1,081 millones, lo que genera un promedio de US$ 98.3 millones anuales. Si se toma la diferencia entre el total acumulado de los aportes que suma US$ 1,800 millones y el valor de fin de periodo del FCI (US$ 2,910 millones), se tiene un valor de US$ 1,100 millones, dato que se acerca - por otra vía - al primer cálculo de la rentabilidad en valor absoluto. Si se retoma el concepto de los aportantes activos que se calcularon en 498,638 en secciones anteriores de este trabajo, se puede aproximar un promedio de ganancias generadas por persona. Así, dividiendo las ganancias totales entre los aportantes, se obtiene un valor promedio de US$ 2,170 que el sistema ha generado en ganancias para cada aportante activo.

En resumen, se puede afirmar que el resultado en términos de rentabilidad ha sido muy positivo; sin embargo, corresponde adelantar que este hecho se explica en gran medida, en el retorno que pagaron los títulos emitidos por el Estado, vale decir, Letras y Bonos del TGN. Hubo periodos amplios con un rendimiento de mercado por debajo del 2 por ciento en dólares en valores privados y un rendimiento de 8 por ciento en títulos públicos, lo que también fue un factor de concentración de la cartera en instrumentos emitidos por el Estado, situación que ha llegado a convertirse en un riesgo, tal como se explicará mas adelante.

2.5 Competencia y traspasos de una AFP a otra

Hasta el año 2002, las dos empresas administradoras de pensiones operaron en condiciones particulares de modo que no se produjo migración de afiliados entre ellas y tampoco existió la posibilidad de que ingresen al mercado nuevas AFPs. A partir de ese año venció el periodo de exclusividad y desde entonces, los afiliados han podido migrar entre una y otra AFP, de forma que se produjo competencia entre ellas en base a diferentes criterios y valoración de parte de los afiliados. De igual manera, desde el 2002, el mercado está abierto para que pueda autorizarse el funcionamiento de nuevas administradoras que incrementen la competencia y puedan encontrar tecnologías nuevas para ampliar la cobertura del sistema, principalmente al grueso de trabajadores que operan fuera de la formalidad. En determinado momento se consideró que era muy difícil trabajar con crédito en sectores informales, hasta que las microfinanzas demostraron lo contrario. Entonces, no existen razones definitivas que hagan pensar que es imposible ampliar el sistema actual a importantes sectores sin dependencia formal de empleo.

Esta característica de traspasos es otro factor de avance respecto al sistema de reparto anterior que mantenía cautivos a los afiliados, sin importar la calidad de las prestaciones y la eficiencia en la administración del sistema. Por el contrario, el SSO contempla la posibilidad de que el afiliado pueda moverse de una AFP a otra en busca de mayor rentabilidad, mejor trato y mejores prestaciones reflejadas en menores tiempos de trámites y otros factores que son calificados libremente por cada afiliado.

Se puede evaluar el detalle de los traspasos que se han registrado entre 2002 y el cierre de junio de 2008 en las dos AFPs que funcionan en el país. Las cifras muestran un total acumulado de 25,910 traspasos entre una y otra entidad, donde de manera individual se aprecia que, más o menos, el mismo número de personas migraron de una a otra AFP. Con todo, a partir de ésto se puede señalar que cerca del 4 por ciento de lo que se ha denominado aportantes activos en este trabajo, han rotado entre las dos entidades, cifra que es razonable considerando que aún no existe en los afiliados la suficiente educación e información que los induzca a migrar y que la rentabilidad es muy similar en ambos fondos, debido a cierta similitud en la composición de los portafolios (ver cuadro 18).

CUADRO 18
TRANSFERENCIAS NORMALES EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO ACUMULADO
(Acumulado a cada fin de diciembre)

AÑO	Afiliados transferidos a Futuro	Afiliados transferidos a Previsión	Número de casos transferidos
2002	2,082	2,048	4,130
2003	1,518	1,412	2,930
2004	1,445	2,002	3,447
2005	1,926	2,087	4,013
2006	2,182	1,992	4,174
2007	2,588	2,302	4,890
2008[(1)]	1,280	1,046	2,326
Total período	13,021	12,889	25,910

FUENTE: elaboración propia a partir de las cifras de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo).
(1) Al 30 de Junio de 2008.

Lo relevante, en todo caso, es que ninguna de las dos entidades tiene un mercado cautivo de afiliados y que una gestión deficiente que marque diferencia en los parámetros más sensibles para el aportante, le puede significar una pérdida en términos de recursos administrados y comisiones por administración. Al respecto, cabe precisar que para traspasarse se requiere un mínimo de 12 cotizaciones y que no existe un costo monetario que deba enfrentar el afiliado para realizar el traspaso.

Si bien es deseable la competencia entre operadores, cabe señalar que deben existir límites de modo que no se afecte a los intereses del conjunto de los afiliados. Un exceso de competencia puede conducir a que las AFP incurran en gastos importantes de mercadeo, publicidad y promoción. Eventualmente, eso puede traducirse en mayores costos, que en el margen podrían significar mayores comisiones o una asignación interna de ingresos que priorice recursos a esas labores de mercadeo y menos a las otras centrales que tienen que ver con la cobranza efectiva, la maximización del retorno a las inversiones y la calidad del portafolio, así como los servicios y facilidades de infraestructura para el usuario afiliado. El rol de la Superintendencia en esta materia es central, a efectos que la competencia se refleje en beneficios para el afiliado, como una mejor rentabilidad, mejores prestaciones y menores costos administrativos.

2.6 Evolución de la mora y la cobranza administrativa y judicial

La mora del sistema ha evolucionado, en gran medida, acompañando la crisis económica que el país ha enfrentado durante los últimos años de la década

pasada y los primeros de la presente. Durante la segunda parte de los años noventa, el deterioro del sector productivo, reflejado en la contracción de ventas e ingresos, menor empleo, así como el cierre de unidades productivas, ha implicado problemas en la capacidad de pago de aportes por parte de empleadores. Sin embargo, el comportamiento de la mora también ha sido determinado, en este caso de manera positiva, por la fuerza de la norma que declara privilegiada a esta deuda, y por el hecho que el no pago de aportes se ha tipificado como apropiación indebida conforme al Art. 345 del Código Penal.

La mora se clasifica en dos grandes categorías que son la Administrativa y la Judicial. En el primer caso, la denominación responde al tipo de acciones que se están tomando para lograr la cobranza, mismas que se enmarcan en el ámbito administrativo y a través de acciones y decisiones de la administradora y del ente regulador. En contraparte, la mora judicial refleja las gestiones formales que se llevan adelante ante la justicia en procesos que se tramitan ante los jueces competentes en materia civil e inclusive penal.

Corresponde analizar la evolución de la mora del SSO para el cierre de los años 2002 a marzo de 2008, expresada en millones de dólares y desagregada en las dos categorías señaladas en el párrafo anterior. En el total, se tiene que la mora habría crecido durante este periodo a una tasa promedio de 9 por ciento anual. Lo que ha sucedido es que una parte de la mora administrativa no ha podido ser recuperada por esa vía y por lo tanto ha pasado al ámbito judicial, de modo que el saldo de mora en esta última categoría se incrementó en las proporciones reflejadas en el cuadro. En efecto, mientras la mora administrativa ha caído a una tasa promedio de 6.6, la mora judicial ha crecido a una tasa de 11.99 por ciento anual (ver cuadro 19).

CUADRO 19
EVOLUCIÓN DE LA MORA
(A fin de diciembre de cada año)

	Valor (Millones de dólares)			Participación (Porcentajes)		Tasa de crecimiento (Porcentajes)			Mora / Recaudaciones (Porcentajes)		
AÑO	Administrativa	Judicial	Total	Administrativa	Judicial	Administrativa	Judicial	Total	Administrativa	Judicial	Total
2002	5.79	20.44	26	22.1	77.9	-	-	-	0.6	2.0	2.5
2003	5.47	25.50	31	17.6	82.4	(5.5)	24.8	18.1	0.5	2.1	2.6
2004	4.35	25.30	30	14.7	85.3	(20.5)	(0.8)	(4.3)	0.3	1.8	2.1
2005	4.46	31.04	36	12.6	87.4	2.7	22.7	19.8	0.3	1.9	2.2
2006	5.50	32.73	38	14.4	85.6	23.3	5.5	7.7	0.3	1.7	2.0
2007	3.46	37.34	41	8.5	91.5	(37.1)	14.1	6.7	0.2	1.7	1.8
2008[1]	3.84	40.31	44	8.7	91.3	11.0	7.9	8.2	0.1	1.6	1.7

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
(1) A Junio de 2008.

Si se analiza la estructura porcentual de la mora en sus componentes, se tiene que la mora administrativa ha reducido su peso desde 22 por ciento a 8.7 por ciento en el periodo analizado. En contraparte, la mora judicial ha subido de 78 a 91.3 por ciento. Es interesante notar que el crecimiento porcentual del total de la mora se redujo de 18.1 por ciento en diciembre de 2003 a 8.2 al cierre de junio 2008, tendencia que debería mantenerse en la medida que la actividad económica acelere su recuperación.

La medición correcta de la mora, sin embargo, debe considerar la evolución del total de las recaudaciones. Así, corresponde medir qué porcentaje del total de las recaudaciones acumuladas representa el stock de mora reportada. En la parte inferior del mismo cuadro se presenta este ratio, en el cual se verifica una caída sostenida de la incidencia de la mora, desde 2002. Para el total de mora se pasa de 2.51 por ciento a 1.7 por ciento; al interior de la estructura se tiene igualmente caída en la mora administrativa y en la mora judicial. En resumen, estos indicadores reflejan un nivel manejable en esta variable sin que ello implique desconocer la necesidad de que los procesos judiciales sean más efectivos y breves para efectivizar la cobranza.

En materia de recuperación de los aportes en mora, es importante señalar que en el indicador de cobro de mora administrativa se registra todo pago que tenga retraso y que puede corresponder simplemente a un periodo de pocos días entre el vencimiento y el pago efectivo. Por lo tanto, los indicadores de recuperación de esta mora no necesariamente están reflejando la efectividad de las medidas administrativas puesto que existiría un flujo de pagos que se efectiviza sin que medien acciones administrativas.

En contraparte, la recuperación de la mora judicial, medida como porcentaje del total del stock de mora judicial, muestra el resultado de las gestiones en este ámbito y la efectividad con la que las AFPs y los jueces viabilizan la cobranza de estos recursos. A continuación se presenta, para el periodo 2002 a 2007, el cociente entre las recuperaciones judiciales acumuladas de cada año y el stock de mora acumulada al cierre de cada gestión. Siendo que la mora judicial ha mostrado tasas de crecimiento positivas, se puede establecer que la caída en los ratios que se presenta en el cuadro refleja una menor efectividad en los procesos judiciales en los últimos años (ver cuadro 20).

CUADRO 20
RECUPERACIÓN DE LA MORA JUDICIAL COMO PORCENTAJE DE LA MORA JUDICIAL
(A fin de diciembre de cada año)

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recuperación (%)	26.7	36.4	47.7	21.0	21.9	16.5

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguro).(www.spvs.gov.bo)

3. Destino de los recursos captados y riesgo

El sistema de reparto se sustenta en la transferencia intergeneracional de recursos, de modo que los jóvenes aportan para que las personas con beneficios previsionales puedan acceder a éstos. Así, en el mismo periodo se genera un ingreso por aportes y una salida por pago de beneficios, de modo que no existe una significativa acumulación de fondos. En contraste, el sistema de capitalización capta recursos de los aportantes y éstos son invertidos a lo largo del tiempo para financiar individualmente pensiones, luego de varios periodos de acumulación de nuevos aportes más la rentabilidad correspondiente. Por lo señalado, se conforma un caudal importante de fondos que deben ser invertidos de acuerdo a políticas y normativas que tienen que precautelar un adecuado balance entre riesgo y rentabilidad.

3.1 Composición del portafolio del SSO

Tal como se señaló en secciones anteriores, el valor acumulado del FCI ha alcanzado niveles importantes que se reflejan en cocientes altos con respecto al Producto Interno Bruto o con respecto a otras variables como la cartera bancaria. Sin embargo, la composición de este portafolio refleja el problema más importante que hoy enfrenta el SSO, mismo que está relacionado con la excesiva concentración en títulos emitidos por el sector público.

Considerando la evolución del portafolio para el periodo 1997 a 2007 en el SSO tiene más de US$ 2,106 millones concentrados en bonos y letras del TGN[5]. Por su parte, los títulos del sector privado suman US$ 704 millones, poco mas de una tercera parte de lo que representan los primeros (ver cuadro 21).

5 TGN: Tesoro General de la Nación

CUADRO 21
EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
(Al 31 de diciembre de los años indicados)

Expresado en Millones de US$											Crecimiento Promedio (97- 07)
DETALLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (Porcentajes)
VALOR DEL FCI	106.6	332.6	592.1	841.9	935.6	1,143.8	1,493 .2	1,716.1	2,059.5	2,298.6	2,910.4	39.2
SECTOR PÚBLICO	74.1	225.1	398.1	585.1	684.9	790.1	955.5	1,158.3	1,442.6	1,718.4	2,106.1	39.8
Bonos del BCB			2.9	3.0	0.0	12.3	20.0	0.0	0.0	0.0		
Bonos del TGN	73.5	225.0	387.2	571.1	670.0	771.3	900.5	1,117.7	1,435.0	1,691.3	2,087.0	39.7
LT	0.0	0.0	6.4	8.9	12.3	1.0	24.1	33.5	0.9	1.5	8.1	
Cupones Bonos del TGN						5.5	10.9	7.1	6.6	25.6	11.0	
Otros	0.6	0.2	1.6	2.1	2.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
SECTOR PRIVADO	23.9	100.3	177.3	225.9	223.2	321.0	489.5	513.5	547.7	475.8	704.3	40.3
DPF´s de la banca comercial	23.9	100.3	174.9	195.0	97.8	166.9	109.4	95.6	140.7	255.5	424.9	33.4
Bonos a LP	0.0	0.0	2.4	30.9	125.4	147.8	241.8	277.5	264.2	204.0	237.0	
Acciones de empresas capitalizadas (US$.)							128.1	128.1	128.1		0.0	
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.3	10.3	12.4	14.7	16.3	42.4	
TOTAL CARTERA FCI MERCADO LOCAL	98.0	325.4	575.4	811.0	908.1	1,111.0	1,445.0	1,671.8	1,990.3	2,194.2	2,810.4	39.9
Time Deposits					0.0	15.5	25.4	25.7	51.7	61.9	65.2	
TOTAL CARTERA FCI MERCADO EXTRANJERO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.5	25.4	25.7	51.7	61.9	65.2	
TOTAL CARTERA FCI	98.0	325.4	575.4	811.0	908.1	1,126.5	1,470.3	1,697.6	2,041.9	2,256.1	2,875.6	40.2
RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ	8.6	7.9	16.7	30.8	27.5	17.7	22.9	18.6	17.6	42.6	34.7	15.0

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
LT : Letras del Tesoro.

La norma estableció inicialmente que las AFPs deberían comprar al menos US$ 180 millones anuales de títulos estatales, como un mecanismo de financiamiento del déficit, principalmente generado por el pago de las pensiones del sistema antiguo de reparto.

Posteriormente, la norma estableció montos variables dependiendo de cada año, para que las AFPs coloquen recursos líquidos en valores estatales. Sin embargo, en varios periodos, las inversiones de las administradoras rebasaron los montos requeridos, de modo que ello contribuyó aún más a la concentración en este tipo de activos. Es decir, voluntariamente invirtieron montos adicionales en este tipo de valores.

Se ha calculado el crecimiento promedio anual para el periodo 1997 a 2007 para evaluar la dinámica de cada componente del portafolio. Considerando la cartera del FCI en el mercado local, se tiene un crecimiento promedio anual de 39.9 por ciento; la cartera en valores públicos creció a un ritmo de 39.8 por ciento, un ritmo

similar a la expansión en el total del portafolio. En contraparte, la cartera en el sector privado creció con un promedio de 40 por ciento, lo que muestra el creciente apoyo del SSO al desarrollo nacional.

El cuadro permite apreciar que el principal deudor del SSO en el sector público es el TGN a través de bonos de largo plazo. Muy pocos de estos valores han llegado a su madurez y por lo tanto, el flujo de redenciones es mínimo y aún el TGN no siente la carga de este endeudamiento, situación que se hará efectiva a partir del año 2012, cuando comienzan a vencer los lotes iniciales de valores estatales en el portafolio.

En el caso de las colocaciones en el sector privado, se tiene que una parte de éstas se han destinado a la compra de Depósitos a Plazo Fijo emitidos por entidades bancarias. A partir de 1999 comenzaron a colocarse recursos en bonos de largo plazo emitidos por deudores privados, de forma que hacia el final de 2007, éstos son el rubro más importante reflejando que se ha activado la demanda de financiamiento de otras entidades privadas diferentes a los bancos. Es importante remarcar que durante una parte importante de los años analizados la economía experimentó desaceleración y contracción en ciertos sectores. La caída en el total de la cartera bancaria fue un reflejo y naturalmente, esa realidad también afectó la demanda de financiamiento a través de la Bolsa de Valores. Así, inversionistas como las AFPs han enfrentado con regularidad escasez de oportunidades de inversión, puesto que no hubo un crecimiento importante de empresas emisoras de deuda y menos de acciones.

Un aspecto clave desde el punto de vista del objetivo central del sistema - que es la construcción de beneficios - ha sido la posibilidad de invertir en valores en el exterior del país. Al cierre de 2007 se tiene US$ 65 millones invertidos en títulos externos, principalmente en depósitos a plazo de emisores internacionales.

A continuación se evalúa la estructura porcentual del FCI en sus diversas categorías. El primer elemento a destacar es el crecimiento en la concentración de inversiones en deudores del sector público. A lo largo de la historia del SSO, se ha producido un alto nivel de concentración que ha superado el 65 por ciento. Sin embargo, en los últimos años esta tendencia se ha incrementado de manera preocupante hasta llegar al 72 por ciento del portafolio (ver cuadro22).

CUADRO 22
EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
(Al 31 de diciembre de los años indicados)

Expresado en porcentajes

DETALLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
VALOR DEL FCI	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SECTOR PÚBLICO	69.5	67.7	67.2	69.5	73.2	69.1	64.0	67.5	70.0	74.8	72.4
Bonos del BCB	0.0	0.0	0.5	0.4	0.0	1.1	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0
Bonos del TGN	69.0	67.6	65.4	67.8	71.6	67.4	60.3	65.1	69.7	73.6	71.7
LT	0.0	0.0	1.1	1.1	1.3	0.1	1.6	2.0	0.0	0.1	0.3
Cupones Bonos del TGN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.7	0.4	0.3	1.1	0.4
Otros	0.6	0.0	0.3	0.3	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
SECTOR PRIVADO	22.4	30.1	29.9	26.8	23.9	28.1	32.8	29.9	26.6	20.7	24.2
DPF´s de la banca comercial	22.4	30.1	29.5	23.2	10.5	14.6	7.3	5.6	6.8	11.1	14.6
Bonos a LP	0.0	0.0	0.4	3.7	13.4	12.9	16.2	16.2	12.8	8.9	8.1
Acciones de empresas capitalizadas (US$)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.6	7.5	6.2	0.0	0.0
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	1.5
TOTAL CARTERA FCI MERCADO LOCAL	92.0	97.8	97.2	96.3	97.1	97.1	96.8	97.4	96.6	95.5	96.6
Time Deposits	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.7	1.5	2.5	2.7	2.2
TOTAL CARTERA FCI MERCADO EXTRANJERO	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	1.7	1.5	2.5	2.7	2.2
TOTAL CARTERA FCI	92.0	97.8	97.2	96.3	97.1	98.5	98.5	98.9	99.1	98.1	98.8
RECURSOS DE ALTA LIQUIDEZ	8.0	2.4	2.8	3.7	2.9	1.5	1.5	1.1	0.9	1.9	1.2

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
LT : Letras del Tesoro

Sin duda, existe un exagerado grado de concentración de inversiones en valores del sector público. Conceptualmente, los valores públicos tienen garantía soberana y representan el menor grado de riesgo en el mercado. En el caso Boliviano, estos valores además han sido los que mayor rendimiento han ofrecido, muy por encima de inversiones alternativas generadas por el sector privado. Con todo, el resultado final es preocupante en la medida que el sistema depende completamente de la salud de las finanzas públicas. Si bien es cierto que en los últimos años se han presentado mejoras en el saldo fiscal, cabe recordar que el superávit corresponde al Sector Público No Financiero consolidado, donde la mayor parte de los saldos positivos se concentra en los gobiernos sub nacionales y no en el deudor del FCI que es el TGN. Por otra parte, la tendencia en el balance fiscal depende casi exclusivamente del precio del gas natural, sobre el cual no se tiene control. Finalmente, de un saldo de superavit de casi 5 por ciento del PIB en 2006, se paso a un saldo equivalente a 1.8 por ciento en 2007, que no refleja una tendencia al balance intertemporal de largo plazo.

Por su parte, en determinado momento el sector privado llegó a niveles que representaron un tercio del total del portafolio del FCI, como fue en el año 2003.

Sin embargo, posteriormente cayó su participación porcentual a un valor cercano al 24 por ciento.

3.2 Calidad de riesgo del Fondo de Capitalización Individual

La calificación de la calidad de las inversiones que se realizan con los recursos del FCI es otra característica del nuevo sistema. En contraste, cabe recordar que las pocas inversiones que logró generar el sistema de reparto no eran valoradas periódicamente y se concentraron en bienes raíces de poca liquidez, sobre valorados al momento de la compra; con problemas de imperfección en el derecho propietario o en muchos casos inexistentes. Los antecedentes negativos de calidad de administración son abundantes, tal como se desprende de los juicios al FOCSAP y otros en los ex Fondos Complementarios, donde se reportó corrupción con la consecuente pérdida de aportes de los afiliados.

Volviendo al SSO, la Superintendencia del sector ha establecido un indicador de la calidad de riesgo de las inversiones a partir del año 2004. Desde entonces, con frecuencia mensual se publica este indicador de riesgo para la parte del FCI que es administrada por cada una de las dos operadoras vigentes. El índice de riesgo es un indicador que permite aproximar una probabilidad sobre el porcentaje de la cartera que puede no ser recuperada por el Fondo, como consecuencia del incumplimiento por parte de los emisores. La probabilidad de no pago se encuentra en función de la calificación de riesgo de los Valores que conforman el portafolio de FCI administrado por cada una de las AFPs (ver cuadro 23).

CUADRO 23
ÍNDICE DE RIESGO DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL POR AFP
2004 - 2008
(En porcentajes)

Fecha	Prevision	Futuro
Jun -04	1.47	3.96
Dic-04	1.4	4.33
Jun-05	1.38	4.16
Dic-05	1.26	3.35
Jun-06	1.17	3.12
Dic-06	1.16	3.37
Jun-07	1.08	3.07
Dic-07	1.05	2.72
Jun-08	1.07	2.43
σ	0.14	0.58

FUENTE : Superintendencia de de pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo)
σ :desviación Estandar

Este índice se calcula a partir de dos pasos metodológicos. El primero es calificar por tipo de valor la probabilidad de no pago. Es un porcentaje de no pago que se asigna en la calificación, mismo que luego se multiplica por el saldo vigente de los valores en dicha categoría. Así, se obtiene el valor de la cartera ponderado por el riesgo. Puesto que las probabilidades se mueven entre cero y uno, normalmente este componente del cálculo es mucho menor que el valor de la cartera.

En el segundo paso, se divide el valor de la cartera corregido por riesgo, entre el valor nominal de la cartera. Así, a mayor riesgo, mayor es el valor ponderado por riesgo y por lo tanto mayor también el índice de riesgo.

Luego se presenta evolución del índice de Riesgo, en porcentaje, a partir de 2004 hasta el cierre de junio de 2008. Los valores mensuales muestran la evolución de estos indicadores para cada una de las AFPs.

El primer aspecto que llama la atención es la diferencia sustancial entre el riesgo de las dos operadoras; en efecto, AFP Futuro tiene un nivel de riesgo varias veces superior que AFP Previsión y esto se explica en un número específico de inversiones que ha realizado Futuro en valores de una empresa hidroeléctrica, misma que lamentablemente se deterioró en sus finanzas al extremo que fue parte de los procesos de Reestructuración Voluntaria de Empresas[6]. Estas inversiones fueron calificadas con "D" en determinado momento, situación que hasta ahora tiene un impacto importante en la valoración de riesgo de ese portafolio. Sin embargo, corresponde aclarar que se trata de una probabilidad de riesgo que podría comprometer no más del 3.4 por ciento de las inversiones.

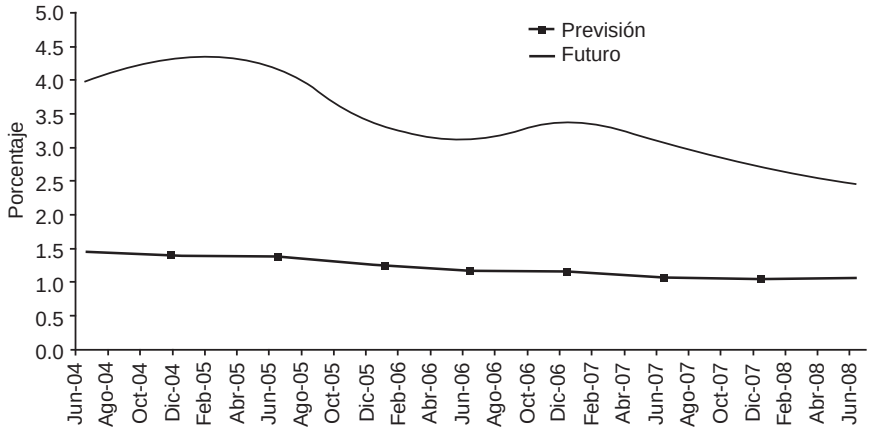
Cabe recordar que el portafolio está altamente concentrado en títulos estatales con garantía soberana. En consonancia con ello, estos valores son considerados como los más seguros de acuerdo a la calificación que se realiza. Ciertamente no es razonable pensar que el TGN pueda quebrar como sucedería con una entidad mercantil. Sin embargo, es perfectamente razonable pensar que dadas ciertas condiciones, hasta el TGN podría enfrentar problemas de liquidez que lo conduzcan a incumplir pagos por los bonos y letras que ha emitido durante este periodo de fuerte crecimiento de la deuda interna.

6 Este proceso también fue conocido como "Hospital de empresas"

De acuerdo a esta forma de calificación, al cierre de 2007, se tendría 1.07 por ciento de la cartera de Previsión con un nivel de riesgo de pago por parte del emisor. En el caso de la otra AFP, 2.43 por ciento estaría en tal situación[7]. Al final del cuadro se ha calculado la desviación estándar como medida de dispersión de los valores respecto al valor promedio de la serie. Cuanto mayor es la desviación estándar, mayor es el nivel de riesgo debido a la volatilidad con la que evoluciona la serie (ver gráfico 2).

La lectura de los resultados del cuadro presenta un mensaje claro en sentido que el riesgo del FCI es bajo. Sin embargo, en una de las AFPs es mayor que en la otra, debido a dos factores. Primero, el valor del índice es mayor, lo que implica que una parte mayor de las inversiones muestra algún riesgo de pago y segundo, la desviación estándar para ese caso es también mayor de modo que la variabilidad en el índice también refleja un mayor perfil de riesgo.

GRÁFICO 2
ÍNDICE DE RIESGO MENSUAL DEL FONDO DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL
POR AFP
(2004-2008)



Fuente: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (SPVS).

7 El índice de riesgo es la sumatoria del producto entre los saldos de cada categoría de título valor, por la calificación correspondiente, todo lo anterior dividido por el valor nominal del portafolio.

Por lo demás, uno quedaría tentado a concluir que, en ambos casos, los niveles reportados por el índice están dentro un margen pequeño y absolutamente controlable. Sin embargo, corresponde recordar que los títulos valores emitidos por el Estado se califican con cero riesgo, situación teóricamente correcta, pero que en las condiciones actuales puede presentar problemas de subestimación de riesgo.

Para poder ampliar sobre la materia es ineludible discutir algunas cifras relevantes de las finanzas públicas. De partida, conviene establecer algún criterio de lo que se puede considerar deuda sostenible, en el sentido que el Estado tendrá la capacidad de pagar a sus acreedores, los montos pactados en los Bonos o Letras del TGN. La Organización Internacional para el Alivio de la Deuda (Debt Relief Internacional) ha definido algunos límites denominados umbrales de sostenibilidad. Dos tipos de indicadores son considerados los más relevantes: primero, el cociente entre la deuda y el PIB y segundo, el que relaciona los ingresos del TGN contra el servicio de la deuda.

El primero de estos dos ratios es un indicador de solvencia y el segundo de liquidez. En el siguiente cuadro se presenta la evolución de los indicadores de sostenibilidad para el TGN, considerando la deuda total, para el periodo 1997 a 2007. En la última columna se presentan lo que los organismos han definido como umbral de tolerancia o límite, que una vez excedido estaría comprometiendo la sostenibilidad fiscal (ver cuadro 24).

CUADRO 24
EVOLUCIÓN DE LOS INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA DEL TESORO GENERAL DE LA NACIÓN
(A fines de diciembre de los años indicados)

	Estructura porcentual (Porcentajes)					
INDICADOR	VALOR NOMINAL DEUDA TOTAL TGN / PIB	DEUDA EXTERNA / PIB	DEUDA INTERNA / PIB	SERVICIOS DE LA DEUDA TOTAL TGN / INGRESOS TGN	DEUDA EXTERNA / ING. TGN	DEUDA INTERNA / ING. TGN
1998	54.0	40.3	13.6	38.6	17.5	21.1
1999	57.7	40.9	16.8	40.1	12.2	27.9
2000	59.1	39.9	19.2	46.8	14.3	32.5
2001	71.7	46.2	25.5	39.7	14.7	25.0
2002	74.2	55.6	18.6	36.9	13.1	23.8
2003	84.3	63.5	20.7	41.2	13.8	27.4
2004	79.37	57.4	22.2	34.5	12.3	22.2
2005	74.7	51.6	23.1	35.4	12.5	22.9
2006	51.4	28.2	23.2	21.2	7.8	13.4
2007	44.5	16.7	27.8	28.2	7.3	20.9
UMBRALES DE REFERENCIA	50	0	20	40	12	28

Fuente: Elaboración con datos del Banco Central de Bolivia, del Ministerio de Hacienda y de la Organización Internacional para el Alivio de la Deuda.

Tal como se desprende del cuadro, el indicador de solvencia ha sido rebasado frecuentemente. Hacia el año 2007, se tiene una reducción y un posicionamiento por debajo del umbral de riesgo. Sin embargo, corresponde notar que el umbral de la deuda interna que es la más relevante para el SSO ha rebasado el umbral de 20 por ciento. Corresponde también notar que la caída en el peso de la deuda externa se atribuye al extraordinario proceso de condonaciones realizado en gestiones anteriores.

Para el otro indicador que mide el servicio de la deuda respecto a los ingresos del TGN, los organismos especializados han fijado un techo de 40 por ciento. Es decir, no más de ese porcentaje de los ingresos debería ser consumido en el pago de la deuda. Cuando el pago excede este umbral, entonces se tiene un problema en el cual la atención de las necesidades internas impedirán el oportuno pago a de esta deuda.

En el cuadro anterior se observa que la incidencia de la deuda externa ha caído producto de las condonaciones multilaterales y bilaterales, mientras que la incidencia de la deuda interna ha crecido sustancialmente. En el conjunto, el ratio no excede el límite de 40 por ciento recomendado por los organismos especializados. Para el 2007, se tiene un valor de 28 por ciento, lo que indica que de cada boliviano que ingresa, luego de cancelar el servicio de la deuda, quedarían 72 centavos (sobre la línea) para financiar los gastos internos. Las cifras presentadas todavía no reflejan dificultades pero esto puede deteriorarse en el mediano plazo si se toma en cuenta que a partir del 2012 comenzarán a redimirse de manera masiva los títulos colocados con las AFPs.

En resumen, lo que se puede concluir, considerando este nivel de profundidad del análisis, es que la situación fiscal no está libre de contingencias que deben ser tomadas en cuenta en la calificación de riesgo. Un examen completo de esto debería incluir la proyección de flujo de caja del TGN hasta el 2012, y una proyección de las necesidades de liquidez para pagar beneficios por parte del FCI, situación en la que no se podría resolver el problema con la emisión de nuevos títulos[8].

Sin lugar a equivocación alguna, se puede afirmar que el más grave riesgo del SSO es su eliminación debido a un compromiso político. Luego, asumiendo que subsista este ataque político, en segundo lugar podría estar este riesgo de

8 Término conocido en inglés como Roll-Over.

concentración. En la medida que esta tendencia de concentración del portafolio crece como ha sucedido y los ingresos fiscales se hagan insuficientes o volátiles como los ingresos de hidrocarburos, se puede poner en riesgo la sostenibilidad del sistema de pensiones. Es claro que este tipo de contingencia sería mayor en el caso que sea el propio Estado el administrador único del sistema.

Sin duda, el problema de concentración no es de solución inmediata puesto que no se tienen muchas alternativas de financiamiento de las pensiones de jubilación del sistema antiguo.

A pesar de las cifras muy positivas y un desempeño general favorable, la situación del SSO se presenta muy delicada; desde el punto de vista político, los opositores del sistema podrán enarbolar como bandera la concentración en valores estatales. Sin embargo, no hay forma en la que el Estado se libre de este costo sin que de por medio se produzca una crisis social de proporciones insospechadas. Si el sistema entra en problemas por la imposibilidad de redención por parte del TGN, con mayor facilidad se establecerán responsabilidades de la crisis en el gobierno central.

Aún cuando el discurso fuera diferente y se sostuviera que el sistema tiene problemas por otra causa, de todas formas los contribuyentes esperarán la participación central del TGN en la solución del problema. En consecuencia, la búsqueda de respuestas parece ineludible para el actual y futuros gobiernos; se trata del ahorro individual de varios cientos de miles de aportantes que no aceptarán explicación alguna siendo que el Estado tiene doble responsabilidad: i) como regulador y generador de normas y ii) como deudor directo. Ahora, en consonancia con la propuesta de ley del gobierno, enviada al Congreso, donde solo queda una gestora pública, la responsabilidad del Estado sería indiscutible.

4. Beneficios en curso de pago

4.1 Jubilados del Seguro Social Obligatorio al 31 de diciembre de 2007

Al cierre de 2007 el SSO ha jubilado a 12,894 personas, de las cuales 2,164 son mujeres y 10,730 son hombres. A continuación se presenta el detalle de la distribución de los jubilados del SSO por rangos de edad, tanto para hombres

como mujeres. Es interesante notar que la mayor parte de los jubilados han logrado esa condición a una edad inferior a los 65 años. Una de las críticas centrales al actual sistema es que la esperanza de vida es tal que los trabajadores no llegan a los 65 años y por lo tanto, sería un error fijar ese requisito en tal nivel (ver cuadro 25).

CUADRO 25

JUBILACIÓN EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO POR GÉNERO Y RANGOS DE EDAD
(A fin de diciembre de 2007)

	Casos (Número de personas)			Estructura Porcentual		
Rango de edad	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
menores de 61	1,873	8,179	10,052	86.6	76.2	78.0
61 - 65	152	1,603	1,755	7.0	14.9	13.6
66 - 70	84	527	611	3.9	4.9	4.7
71 - 75	34	252	286	1.6	2.3	2.2
76 - 80	10	131	141	0.5	1.2	1.1
81 y más	11	38	49	0.5	0.4	0.4
TOTAL	2,164	10,730	12,894	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo).

Al respecto cabe hacer algunas puntualizaciones importantes. Primero, la correcta medición de la esperanza de vida, para efectos de la jubilación no es la que corresponde al momento de nacimiento. Frecuentemente se utiliza esta expectativa como argumento en contra del sistema, sin tomar en cuenta que la esperanza de vida genera valores adicionales en la medida que la persona alcanza mayor edad.

Segundo, el cuadro es revelador en la medida que muestra que el SSO no tiene establecido como mínimo los 65 años para la jubilación. De hecho, el parámetro relevante es la tasa de reemplazo, misma que está determinada por otras variables como el número de aportes, la rentabilidad del sistema y la expectativa de vida al momento de la jubilación. En el caso de las mujeres, el cuadro muestra que el 86 por ciento de las mujeres jubiladas han adquirido esa condición antes de los 61 años. En el caso de los hombres el 76 por ciento de estos han logrado esa condición antes de los 61 años.. Tomando el total, se tiene que casi el 78 por ciento de los jubilados han logrado esa condición hasta los 60 años. Muy pocas personas están en el rango superior de 65 años, de modo que existe la posibilidad de lograr la jubilación a una edad anticipada.

El otro argumento que se esgrime tiene que ver con el hecho que es muy difícil mantener un empleo hasta los 65 años de edad. Sin duda, esa es una realidad indiscutible y requiere de algún tipo de solución. Nuestra percepción, sin embargo, es que ese es un problema del mercado laboral antes que del sistema de pensiones. De hecho, cada vez es más difícil preservar un empleo aún cuando se esté en el rango de edad de los 50 o 40 años y no por ello haría sentido que el sistema de jubilación baje los parámetros de retiro a esas edades. Con todo, posiblemente el flexibilizar la tasa de reemplazo para que pueda lograrse la jubilación con un ratio de 55 a 60 por ciento del salario activo, de manera optativa, podría ser un factor que ayude a enfrentar esta realidad laboral. No obstante, se requiere de políticas puntuales de expansión de empleo, de capacitación y reinserción laboral para mitigar los problemas descritos, que no son producto del SSO.

4.2 Composición y calidad de las prestaciones

En el siguiente cuadro se presenta, por rangos de pensiones, el número de casos que se registran de acuerdo a cada tramo en las entidades gestoras que son las dos AFPs y las entidades aseguradoras (ver cuadro 26).

CUADRO 26
JUBILACIÓN EN EL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO POR AFP/EA Y RANGO DE PENSIÓN
(A fin de junio de 2008)

	Casos (Número de personas)				Estructura Porcentual			
PENSIÓN	Futuro	Previsión	La Vitalicia	Provida	Futuro	Previsión	La Vitalicia	Provida
Hasta 1,200	3,188	3,150	287	68	43.2	37.8	20.5	35.4
1,201 - 2,200	1,705	1,885	260	48	23.1	22.6	18.6	25.0
2,201 - 3,200	937	1,080	174	25	12.7	12.9	12.4	13.0
3,201 - 4,200	510	727	127	22	6.9	8.7	9.1	11.5
4,201 - 5,200	330	459	139	10	4.5	5.5	9.9	5.2
5,201 - 6,200	219	338	129	9	3.0	4.1	9.2	4.7
6,201 - 7,200	142	204	69	4	1.9	2.4	4.9	2.1
7,201 - 8,200	143	207	51	3	1.9	2.5	3.6	1.6
8,201 - 9,200	154	214	97	1	2.1	2.6	6.9	0.5
9,201 - 10,200	54	64	48	2	0.7	0.8	3.4	1.0
Mayores a 10,200	6	16	17	0	0.1	0.2	1.2	0.0
TOTAL	7,388	8,344	1,398	192	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros(www.spvs.gov.bo).

El 62 por ciento de los casos se han concentrado en los tramos hasta Bs. 2,200 mensuales. La información del Instituto Nacional de Estadística (INE) reporta los resultados de la Encuesta Continua de Hogares, en la que se refleja para el área urbana nacional, el ingreso promedio mensual por sectores del mercado de trabajo. Esta información clasifica las categorías de trabajo en doméstico, estatal, familiar, semiempresarial y empresarial para el periodo 1999 – 2006.

Estos datos son útiles para establecer un criterio comparativo entre los montos de las pensiones que se están pagando, respecto a los ingresos que percibe la población ocupada. El Cuadro 8 presentó las cifras promedio para el conjunto de la población ocupada urbana y por las categorías señaladas. Se tiene que el sector estatal y el sector empresarial son los que reportan los mayores promedios al cierre del periodo analizado; en contraste, los montos menores corresponden al trabajo remunerado doméstico del hogar y el trabajo familiar, que en gran medida se genera en la microempresa.

Considerando el promedio general, se tiene que el rango más bajo de pensión (Bs. 1,200) representa un 89 por ciento del ingreso promedio de 2006. Si se toma los sectores del mercado de trabajo con mayor ingreso, se tiene que en el caso estatal, la pensión más baja equivale a 53 por ciento y cuando se hace la comparación contra el sector empresarial, se tiene un resultado de 55 por ciento del ingreso promedio de este sector.

Si se considera en el cálculo el segundo tramo más frecuente de pensiones que llega a Bs. 2,200, la cobertura respecto al promedio general excede en 66 por ciento. Si se toma el dato del sector público, la pensión sube a 97 por ciento del promedio del salario activo. En el caso del sector privado, la pensión sube a 100 por ciento del salario activo. En consecuencia, lo menos que se puede concluir es que el sistema de pensiones está generando beneficios que efectivamente están, en promedio, reponiendo el ingreso que las personas han dejado de percibir por efecto de su jubilación u otra de las contingencias como invalidez. Es decir, el sistema está cumpliendo su objetivo central.

En lo que sigue se muestra, al cierre de junio de 2008, el detalle para la totalidad de los beneficiarios del SSO, donde se registra un pago mensual de US$ 5.7 millones para 17,322 casos, cifra que arroja una pensión promedio mes de US$ 330 que en moneda local equivale a Bs. 2,352 al tipo de cambio de agosto de 2008. Tomando un tipo de cambio promedio desde el 2006, periodo en que comenzó a depreciarse el dólar, el resultado en bolivianos es Bs. 2,500 (ver cuadro 27).

CUADRO 27
JUBILACÓN Y TOTAL PAGADO SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO POR MODALIDAD DE PENSION Y AFP/EA
(A fin de junio de 2008)

	Numero Casos						Monto (Millones de dólares)					
AFP / EA	JUBCC	MVV	SV	CCM	PM	TOTAL	JUBCC	MVV	SV	CCM	PM	TOTAL
AFP Futuro de Bolivia	124	6,186	0	1,001	77	7,388	0.05	1.98	0.00	0.13	0.01	2.2
AFP BBVA Previsión	119	6,733	0	1,455	37	8,344	0.04	2.49	0.00	0.25	0.00	2.8
La Vitalicia de Seguros	0	0	1,384	0	14	1,398	0.00	0.00	0.72	0.00	0.00	0.7
PROVIDA	0	0	192	0	0	192	0.00	0.00	0.06	0.00	0.00	0.1
TOTAL	243	12,919	1,576	2,456	128	17,322	0.09	4.47	0.78	0.38	0.01	5.7

FUENTE: Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (www.spvs.gov.bo).
JUBCC = Contratos de Jubilación de Compensación de Cotizaciones Mensual vigentes hasta junio 2003.
MVV = Contratos de Mensualidad Vitalicia Variable suscritos con una AFP.
SV = Contratos de Seguro Vitalicio suscritos con una Entidad Aseguradora (EA).
CCM = Son contratos de pago de Compensación de cotizaciones Mensual(AFP)
PM = Son contratos de Pensión Mínima suscritos con una AFP o Entidad Aseguradora(EA)

Por otra parte, se cuenta con información disponible a diciembre de 2007 para el caso del sistema de reparto. En el siguiente cuadro se observan cifras, donde el monto total cancelado en dicho año asciende a Bs. 2,435 millones en 2005, equivalentes a US$ 342 millones, en beneficio de 124,172 beneficiarios titulares y derecho habientes (ver cuadro 28).

Con estas cifras es posible llegar a una renta mensual promedio considerando 13 pagos, donde se incluye el aguinaldo navideño. Así, se tiene que la pensión promedio del sistema de reparto alcanza a Bs. 1,509, cifra que corresponde comparar contra los Bs. 2,500 del SSO. Para el caso del 2007 la renta aproximada se encuentra alrededor de Bs. 1,676 levemente mayor. Claramente, la calidad de las prestaciones del sistema actual es superior a las que genera el de reparto; en promedio se puede afirmar que son 66 por ciento superiores a las calificadas por el sistema antiguo. Esto es así, aún cuando en el caso de las rentas del sistema viejo se incluyen ajustes que no fueron propios de la estructura financiera del mismo, como son los bonos obtenidos por los jubilados en las negociaciones de Patacamaya y Caracollo.

CUADRO 28

CASOS Y VALOR DE LAS RENTAS DEL SEGURO DE INVALIDEZ, VEJEZ Y MUERTE DEL SISTEMA DE REPARTO

(A fines de diciembre de 2007)

	TOTAL		TITULARES Vejez		Renta promedio mensual Total	Vejez
Años	Casos	En miles de Bs.	Casos	En miles de Bs.	En Bs.	
2000	123,895	1,701,615	93,701	1,468,084	1,145	1,306
2001	125,240	1,949,921	94,996	1,628,302	1,297	1,428
2002	131,312	2,136,139	94,052	1,775,967	1,251	1,453
2003	128,514	2,253,431	92,503	1,858,008	1,349	1,545
2004	123,691	2,334,525	92,822	1,904,840	1,452	1,579
2005	124,172	2,435,598	92,753	1,972,391	1,509	1,636
2006 (1)	132,833	2,785,250	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
2007 (1)	130,851	2,852,440	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: SERVICIO NACIONAL DEL SISTEMA DE REPARTO - INE-MINISTERIO DE HACIENDA
(1): Corresponden monto de rentas anuales extractadas de las planillas del SENASIR
n.d.: no disponible
Notas: i) El TOTAL incluye casos y montos pagados a todos los tipos de renta.
ii) En el periodo 2004 - 2005, número de casos considera cheques emitidos.
iii) Las gestiones 2000 y 2001, no incluyen aguinaldo de fin de año en los totales.
iv) En el Valor de las Rentas se considera el Bono de Patacamaya y Caracollo.
v) No se incluye a la Corporación del Seguro Social Militar.

Para mayor precisión, se ha calculado la renta promedio mensual que genera el sistema de reparto, exclusivamente para la cobertura de vejez. En este caso, el resultado asciende a Bs. 1,636 mensuales, cifra que nuevamente es inferior a lo que genera el SSO.

Frente a los niveles extremadamente bajos de renta, generados por el sistema de reparto antiguo, entre el año 200 y 2001 se produjeron dos marchas de jubilados que originaron convenios que permitieron incrementar las rentas, situación que la asumió el TGN y estuvo totalmente al margen de lo que la capacidad financiera del sistema antiguo hubiera podido pagar. La marcha de jubilados que originó el Convenio de Caracollo, resulto en el incremento de Bs.300 a Bs.550 para el tramo más bajo de renta. La compensación inicialmente establecida con exclusividad para los rentistas mineros, posteriormente se amplió para el resto de los sectores, se aplicó inclusive a las rentas obtenidas con reducción de edad y con el mínimo de aportes (180 cotizaciones). Por su parte, el convenio de Patacamaya suscrito en 2001, incrementó aún más el monto mínimo de renta de modo que llegó a Bs. 850. Esto significó que los jubilados y rentistas tuvieron un incremento en el monto mínimo de renta mayor al porcentaje de incremento salarial recibido por los trabajadores activos.

Mientras algunos trabajadores no reciben aumento, los maestros y empleados del sector salud, percibieron aproximadamente un 8 por ciento anual, y los jubilados obtuvieron un aumento del 300 por ciento en el monto mínimo de renta durante el periodo 1998 al 2002.

5. Costos de administración del Seguro Social Obligatorio

Los costos de administración del SSO están explicitados y con un techo fijado a través de la comisión por administración de 0.5 por ciento, que es de cargo del afiliado. Adicionalmente, se tienen aportes por los seguros de Riesgo Común y Riesgo Profesional, el primero financiado por el afiliado y el segundo por el empleador. El hecho que la comisión por administración se cobre de manera separada y este componente sea totalmente independiente, es un avance importante en materia de transparencia y control de la eficiencia.

La comisión por administración es independiente de los recursos que regularmente van a engrosar el FCI. Más aún, el administrador no tiene forma de tomar recursos del FCI y destinarlos a la cobertura de gastos de administración, puesto que son patrimonios independientes. En contraste, en el sistema de reparto no se distinguían los componentes del aporte y en su totalidad entraban en los estados financieros del ente gestor, que de manera autónoma aprobaba cuánto de estos aportes se destinarían a la cobertura de gastos de administración. Así funcionaron el ex Fondo de Pensiones Básicas y los Fondos Complementarios.

En materia de transparencia, la normativa del SSO requiere que las AFPs presenten sus estados financieros auditados de manera anual a la SPVS, en los que se reflejan tanto los ingresos como los gastos en los que incurren por la administración del SSO. Igualmente, y por cuenta separada, se realizan las acciones de control y auditoria del FCI de modo que se verifique que su administración sea acorde a la normativa y las políticas sobre la materia.

A continuación se presenta un resumen consolidado de los estados de pérdidas y ganancias de las dos AFPs, expresados en dólares corrientes para el periodo 1997 a 2007. Se han tomado las dos principales categorías de gasto que son i) Gastos Operativos y de Administración; y ii) Otros Gastos Operativos. La suma de estos dos componentes se presenta en una línea como Subtotal de Gasto de Administración. Tal como se puede apreciar, la suma en valor absoluto de estos componentes de egresos por administración se ha mantenido en niveles relativamente estables desde

1998. El año 1997 no fue completo por lo que no corresponde la comparación contra ese periodo. El crecimiento promedio interanual de estos gastos fue de 2.65 por ciento y el crecimiento acumulado llegó a 26 por ciento. Puesto que en el cuadro se expresan las cifras en dólares, cabe señalar que parte de este crecimiento, en los últimos años, esta influenciado por la depreciación del dólar (ver cuadro 29).

CUADRO 29
ESTADOS DE RESULTADOS AUDITADOS CONSOLIDADOS DEL SEGURO SOCIAL OBLIGATORIO
(Al 31 de diciembre de los años indicados)

	Expresado en millones de dólares										
DETALLE	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INGRESOS											
Ingresos por comisiones	6.0	10.4	10.2	10.7	10.6	15.8	16.5	16.9	17.5	19.2	15.3
Otros	0.4	0.8	0.7	0.8	0.8	1.1	0.9	1.0	1.2	1.2	1.1
TOTAL INGRESOS	6.4	11.1	10.9	11.5	11.4	16.9	17.4	17.9	18.7	20.4	16.3
GASTOS											
Gastos Operativos y de administración	7.9	10.0	10.2	9.6	9.2	9.5	9.4	9.4	10.1	10.4	11.0
Otros Gastos	0.1	0.1	0.1	0.0	(0.0)	(0.1)	(0.2)	(0.1)	0.0	0.8	1.8
TOTAL GASTOS	8.0	10.1	10.3	9.6	9.2	9.3	9.2	9.4	10.1	11.2	12.8
RESULTADO DEL EJERCICIO	(1.6)	1.0	0.6	1.9	2.2	7.5	8.2	8.5	8.6	9.2	3.5
Impuestos y gastos netos de gestiones anteriores	0.0	(0.1)	(0.8)	(0.0)	0.0	(1.2)	(1.0)	(1.3)	(1.4)	(1.7)	(0.5)
UTILIDAD (PÉRDIDA) NETA DEL EJERCICIO	(1.6)	0.9	(0.2)	1.9	2.2	6.4	7.2	7.2	7.2	7.6	3.0
GASTO ADMINISTRACIÓN / INGRESOS	122.8	89.6	93.5	83.0	81.0	56.1	54.0	52.8	53.8	50.9	67.3

Fuente: Elaborado con datos de la SPVS

Si se compara el cociente de estos gastos administrativos respecto al total de comisiones, que son la fuente recurrente de ingresos, se tiene un resultado positivo en cuanto a tendencia. En 1998, cerca del 89 por ciento de los ingresos se destinaron a la cobertura de gastos administrativos y esa característica se mantuvo hasta el año 2001. Es decir, la mayor parte de los ingresos por comisiones fueron destinados a financiar el costo de la administración además del pago de impuestos al Estado y los costos de financiamiento correspondientes.

El año 2002 se produjo un cambio importante en los ingresos, de modo que estos subieron en 47 por ciento y permitieron que el ratio de gasto administrativo cayera a niveles cercanos al 55 por ciento. Lo anterior se explica, parcialmente, en un contrato entre las AFPs y las entidades aseguradoras que administran el seguro de Riesgo Común y Riesgo Profesional, por el cual las AFPs les prestaron el servicio de cobranza y colección de los aportes correspondientes a estas prestaciones. Posteriormente, el gobierno definió que la administración de estos seguros previsionales regresaran a las AFP.

Dicho acuerdo estableció que un equivalente al 11 por ciento de las recaudaciones por estos aportes sean pagados a las AFPs por las aseguradoras, en compensación por la actividad de cobranza. Con esto, los ratios de eficiencia de las AFPs han mejorado en los términos señalados en el Cuadro. Adicionalmente, cabe señalar que a partir del año 2001 se redujo el valor porcentual del aporte, tanto para Riesgo Común como para Riesgo Profesional, generando un ahorro tanto para los dependientes como para los empleadores.

6. Aporte del Seguro Social Obligatorio al desarrollo de la economía

La contribución del SSO al desarrollo de la economía se valora en base a la intermediación de recursos de largo plazo hacia diferentes sectores, tanto del ámbito público como del sector real productivo. A continuación se presenta una estimación de este aporte, donde se excluyen los recursos de alta liquidez y las inversiones realizadas en valores externos (ver cuadro 30).

CUADRO 30
APORTE DE LA REFORMA DE PENSIONES A LA ECONOMÍA
(A fines de diciembre de los años indicados)

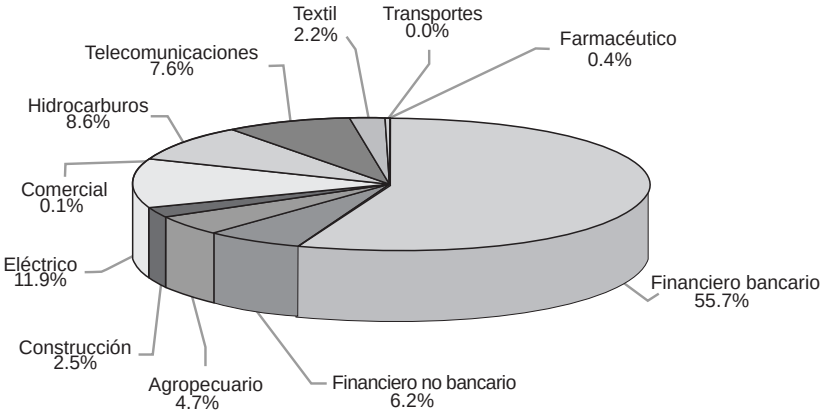
DETALLE	Valor (Millones de dólares)			Estructura Porcentual (Porcentajes)		
EMISOR POR SECTOR ECONÓMICO	2006	2007	2008 (1)	2006	2007	2008
Financiero bancario	254.3	424.7	462.9	11.6	15.1	13.9
Financiero no bancario	7.2	33.7	51.9	0.3	1.2	1.6
Agropecuario	36.5	37.2	39.4	1.7	1.3	1.2
Construcción	24.1	21.9	21.1	1.1	0.8	0.6
Eléctrico	76.8	93.1	99.0	3.5	3.3	3.0
Comercial	1.1	0.8	0.7	0.1	0.0	0.0
Hidrocarburos	68.9	71.6	71.4	3.1	2.5	2.2
Telecomunicaciones	0.0	0.0	63.1	0.0	0.0	1.9
Textil	4.2	18.4	18.2	0.2	0.7	0.5
Transportes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Farmacéutico	2.8	3.0	3.2	0.1	0.1	0.1
Sector privado	475.8	704.3	830.8	21.7	25.1	25.0
Sector estatal	1,718.4	2,106.1	2,490.4	78.3	74.9	75.0
Total economía	2,194.2	2,810.4	3,321.2	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaborado con datos de la SPVS.
(1) A Junio de 2008

Con tales ajustes se tiene un total de US$ 3,321 millones movilizados y colocados al cierre de junio de 2008. En lo que corresponde al componente productivo en el sector privado, las inversiones alcanzaron a US$ 830 millones distribuidos en diferentes sectores económicos, tal como se refleja a continuación (ver gráfico 3).

Así, considerando solamente al sector privado, el principal destino de las inversiones del sistema ha sido el sistema financiero, mismo que se ha fondeado en el SSO para generar una parte de la oferta de fondos prestables al público. No obstante los avances que se han establecido en el mercado de valores para facilitar la participación de empresas medianas y pequeñas, con la facilitación de requisitos para este tipo de unidades, es claro que lo que limita todavía su participación es el hecho de que en la normativa de inversiones del sistema de pensiones, las condiciones de calificación de riesgo se mantienen altas, lo que les impide asumir mayores riesgos y llegar de manera directa a emisores no tradicionales como la pequeña y mediana empresa. En consecuencia, las entidades financieras se financian con las AFPs y luego éstas llegan con recursos a un espectro más amplio de potenciales clientes que requieren de financiamiento para proyectos productivos.

GRÁFICO 3
APORTE DE LA REFORMA DE PENSIONES A LA ECONOMÍA, EMISORES PRIVADOS POR SECTOR ECONÓMICO A JUNIO DE 2008
(En porcentajes)



El siguiente sector en importancia, como destino de los recursos de los aportes para la jubilación, ha sido el eléctrico y luego el de hidrocarburos y telecomunicaciones. Sin embargo, también cabe destacar las participaciones en construcción y el sector agropecuario.

7. Comentarios al proyecto de ley de contrareforma presentado por el gobierno en agosto de 2008.

La COB, mediante una comisión supralaboral, ha propuesto derogar el sistema de pensiones actual y retornar a un sistema de reparto, similar al que se instaló en Bolivia el año 1956, mismo que quebró y dejó beneficios mínimos para varias generaciones de aportantes.

La propuesta de reformar el SSO y eliminar las AFP fue lanzada en la campaña electoral por el Presidente de la República. Es en ese marco, que se busca eliminar el actual sistema. Sin embargo, el gobierno ha señalado que no esta de acuerdo con la propuesta de confiscar los cerca de US$ 3.200 millones ahorrados por más de un millón de personas durante estos 11 años.

Frente a esto, el gobierno habría decidido rechazar el proyecto enviado por la COB y elaboró un proyecto alternativo que intenta preservar algunas bases del SSO. Sobre este proyecto es que en las siguientes líneas se presentan algunos comentarios breves.

El primer comentario es relativo al objeto de nueva norma. El objetivo declarado en la Ley es más extenso que el alcance del texto. Asegurar la continuidad de los medios de subsistencia tiene que ver con aspectos como el empleo, las remuneraciones y en general la producción. Esta declaración de objeto es inapropiada y no concuerda con el alcance de la ley.

El texto señala que la universalidad es la garantía de protección para todas las personas aseguradas y beneficiarias de la Seguridad Social de Largo Plazo, sin ninguna discriminación. Esto debería reflejar la intención de establecer un sistema con componentes que pueden permitir la ampliación. Pero la universalidad no se da por el solo efecto de la Ley, sino por las condiciones de ahorro. Si hay trabajadores sin posibilidad de ahorro por falta de acceso a ingresos, lo que declara la ley no deja de ser solo eso.

La ley define un solo administrador del sistema reformado. Esa es la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo (GSS) y se la define como la Entidad Pública, encargada de la gestión de la Seguridad Social de Largo Plazo, constituida de conformidad a la Ley. En consecuencia, se establece un monopolio estatal con una entidad única pública. Frente a esto, surgen todas las preocupaciones respecto al monopolio, el conflicto de intereses por ser el Estado el principal deudor, el manejo arbitrario y político, la falta de garantías financieras que los privados pueden comprometer, etc. A partir de esto, los afiliados pierden la libertad económica de decidir quien administra sus aportes. Actualmente los afiliados pueden migrar de una AFP a otra. También existe el marco legal para que se puedan presentar nuevas AFPs en el mercado y ofrecer mejores beneficios a sus afiliados. Con esto ya no hay competencia en algo tan fundamental como la administración del ahorro del afiliado.

En la propuesta se mantiene una instancia regulatoria como la superintendencia. Pero si el operador o gestor es único y estatal, no tiene ningún sentido real y efectivo que exista esta instancia gubernamental. No tendría efecto real su acción regulatoria siendo que depende de la misma línea de mando que es el Poder Ejecutivo.

En el artículo 15 (Transferencia de la Reserva) se establece que una vez que el Asegurado acceda a la Pensión de Vejez, su Saldo Acumulado será transferido por la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo a la Cuenta de Pasivos Previsionales en calidad de Reserva. La pregunta es si esa cuenta de pasivos previsionales es única y común. Si es así, se regresa al concepto de bolsa común del sistema de reparto. Es decir, se confiscan los recursos individualmente ahorrados por los trabajadores. Si la cuenta de pasivos es individual, la otra pregunta es si se sigue realizando inversiones con los saldos y si esta devenga rendimientos para su titular individual.

En cuanto a la pensión solidaria, el artículo 23 de Actualización establece que ésta será actualizada anualmente de acuerdo a reglamento. Esto deja abierta la puerta a una situación de actualización de renta "perseguidora" que ha sido causa de problemas en el sistema de reparto. La llamada renta perseguidora establece que las pensiones se ajustan en 90 por ciento del valor del ajuste en los salarios activos, situación que financieramente es difícil de sostener.

Quizás el mayor problema de la ley propuesta por el gobierno esta en el artículo 26 que fija el financiamiento de la Cuenta Previsional Integral que es el

componente de subvención o solidaridad del sistema. El primer componente de financiamiento es el 20 por ciento de las primas de riesgo laboral y común que al presente permiten contar con un excedente. Sin embargo, en la medida que se amplíe la cobertura a sectores con mayor riesgo laboral, la siniestralidad puede subir. Es el caso de trabajadores expuestos a riesgos industriales y enfermedades laborales. Ante esto surge la pregunta de qué sucede si el costo sube por lo anotado. El problema es que eventualmente este excedente desaparecerá y se tendrá que subir la tasa de aporte.

Los otros componentes de financiamiento se sustentan en una tasa de aporte sobre el total ganado definido como los ingresos de dependientes que incluyen pagos en efectivo y en especie. En los hechos, se ingresa al terreno de la fijación de un impuesto directo al salario y sin opciones de deducción. El total ganado, según la definición de esta ley, incluye también las compensaciones en especie. Entonces, en el computo de este "aporte" se incluyen las asignaciones familiares o asignaciones por uniformes, por citar dos ejemplos. Es decir, la leche que se asigna a los trabajadores por niños recién nacidos. Este es un impuesto a la renta total de las personas y es un exceso puesto que incorpora en el computo aspectos tan particulares como la leche que es una asignación por maternidad y es en especie.

Para rangos de ingresos mayores se establece como "aporte" el diez por ciento (10 por ciento) de la diferencia entre el Ingreso de las Personas Naturales menos el Total Ganado o Ingreso Cotizable, menos sesenta (60) salarios mínimos nacionales, cuando la diferencia sea positiva. Esto también incluye viáticos que son pagados a hoteles y otros gastos que son repuestos al trabajador como asignaciones para que cumpla su trabajo. Se señala que se incluye toda retribución extraordinaria y ello incluiría también el aguinaldo que no es sujeto a descuentos actualmente. Se incluyen ingresos por alquileres de bienes inmuebles, renta de capital y otros. En suma, ninguno de estos últimos ingresos son parte del ingreso permanente de las personas y no tiene sentido que éstas tengan que constituir ahorros sobre estos ingresos extraordinarios. Por todo lo expresado, es claro que no se trata de una base de contribución de ahorro para la vejez, sino un impuesto a la renta de las personas.

Con seguridad, este puede ser el artículo mas rechazado. Se están estableciendo bajo la figura de aportes, impuestos no solamente al salario sino a la renta de las personas, lo que incluye todos los ingresos que puedan generar, contemplando los rendimientos al capital en calidad de dividendos, mismos que pueden tener pasivos

comerciales. Es el caso de un inversionista que se presto dinero de un banco para comprar participación accionaria en una empresa. Los ingresos por dividendos deben ser destinados al pago de la deuda, de modo que puede darse el caso que el ingreso neto sea negativo. En tal caso, esta persona deberá realizar aportes sobre ingresos netos negativos. Es decir, sacar de sus ahorros pasados o prestarse dinero adicional para cumplir con este impuesto. En materia tributaria, este tipo de pasivos son deducibles de modo que no se retenga impuestos sobre un flujo que financia pasivos. En esta propuesta no se logra eso y constituye en un importante desincentivo para el endeudamiento para financiar inversiones nuevas.

Si el objetivo es crear un impuesto a la renta de las personas, lo mínimo requerido es que se cree por ley expresa y no de manera encubierta como en este caso. En general, este "aporte" que en los hechos es un impuesto, se aplica sobre los ingresos o renta bruta de las personas y no sobre los saldos netos como corresponde. Conceptualmente, la renta de las personas tiene tres componentes grandes. 1. La renta generada por el trabajo (remuneraciones, sueldos, etc) incluye la renta por la actividad de profesional independiente o trabajador cuenta propia 2. La renta por la propiedad e inversión de capital (activos financieros en bancos, sociedades y empresas en forma de participaciones accionarias y otras y 3. La renta por la propiedad de bienes inmuebles (alquileres).

Lo que se propone es cobrar un porcentaje sobre la suma de todas estas rentas brutas, deducidas solamente por los tramos de exención que son desde 20 hasta 60 salarios mínimos. Sin embargo, el error es aplicar sobre las rentas brutas y no sobre las rentas netas. Conceptualmente, la renta que es la base imponible, es aquella que resulta de restar a las rentas brutas, todos los gastos necesarios en los que ha incurrido el contribuyente, para la obtención de la renta bruta.

En el caso de la renta por el trabajo se debería restar las: asignaciones por capacitación o entrenamiento en especie o dinero, relacionadas al cumplimiento de las funciones del trabajador. Los gastos necesarios como pasajes, viáticos. Asignaciones en especie para entrenamientos puntuales a sus funciones, etc. El caso de los uniformes, es un gasto en el que incurre el trabajador para poder generar su renta de trabajo.

En el caso de la renta por propiedad de inmuebles, se debe descontar los gastos de mantenimiento, reparaciones y otros relacionados a los inmuebles, incluyendo los impuestos a la propiedad pagados a los municipios. Igualmente los

gastos en abogados para confección de contratos de arrendamiento, el pago de intereses por el financiamiento para la compra del bien raíz que esta siendo arrendado y genera la renta de la propiedad de bienes inmuebles.

En el caso de la renta por la propiedad del capital se debe descontar los costos financieros en que incurre el titular para acceder a financiamiento crediticio que le permitió comprar los activos financieros.

Ciertamente a esto se pueden deducir componentes sociales como gastos de salud, funerarios, número de niños y su mantenimiento y muchos otros. Esto varía de país a país. Pero lo básico es, otra vez, deducir los gastos necesarios para generar los ingresos por cada componente de la renta de las personas.

Adicionalmente, el texto establece que los pagos por aportes "impuestos" propuestos son mensuales. Pero no considera que algunos componentes del ingreso bruto corresponde a flujos anuales. Por ejemplo, una persona que tiene un ingreso por renta de capital (es accionsita en una empresa) y recibe un pago de dividendos correspondientes a todo el año en un solo mes. En ese mes, deberá realizar su declaración jurada previsional, consignando el total del pago de dividendos de todo el año. En tal caso, puede que su ingreso de ese mes exceda el umbral de 60 salarios mínimos y por lo tanto tendría que pagar ese mes, por la totalidad de la renta de capital, generada en todo un año. No se puede pagar dividendos a medio año, cuando aun no se tiene el cierre de gestión y la determinación definitiva de utilidades. Por lo anotado, el pago mensual y la declaración jurada mensual es un grave error a efectos del pago de un impuesto o "aporte" por la renta total de las personas naturales.

En cuanto a las inversiones, en ningún lugar se hace referencia al riesgo asociado a los valores. Es decir, que mediante reglamento o decreto, se puede fijar que pueden comprar cualquier tipo de títulos. No hay un mínimo o umbral de riesgo ni una declaración de principio de privilegiar la seguridad del titulo antes que su rentabilidad. Esta parte debería establecer los principios y preceptos de la política de inversiones y gestión de riesgo. Bajo estos principios de la Ley, el reglamento podrá ser puntual en el detalle.

En cuanto a la cobranza, se esta modificando el Código Penal por la apropiación indebida de aportes. Al respecto se señala que el empleador que se apropiare de las Contribuciones destinadas a la Seguridad Social de Largo Plazo,

en su calidad de agente de retención de aportes y no los depositare total o parcialmente en la Entidad señalada por Ley, dentro de los plazos establecidos para el pago, incurrirá en privación de libertad de tres a cinco años y multa de sesenta a doscientos días. Al respecto cabe anotar que la tipificación penal ya existía en la actual ley de pensiones. Sin embargo, en este caso se esta siendo más explícito y se esta ampliando la pena a 5 años. Es decir, cuando se trata de retención indebida no relacionada a las pensiones, la sanción es de tres años y cuando esta relacionada a pensiones sube a cinco años. ¿Cual seria la razón para esta discriminación? el delito es el mismo pero la pena diferente. Entonces, se tiene falta de igualdad ante la ley por ser empleador.

En cuanto a las declaraciones juradas mensuales a la seguridad social se dice que el que mediante declaraciones engañosas, ocultaciones maliciosas o cualquier otro ardid o engaño, sea por acción o por omisión, evadiere parcial o totalmente el pago de las Contribuciones a la Seguridad Social de Largo Plazo, incurrirá en privación de libertad de tres a cinco años y multa de sesenta a doscientos días. Hoy, en materia tributaria donde también se puede producir sub declaraciones, esta infracción no conlleva de facto la privación de libertad. El articulo 231 del Código penal (evasión de impuestos) define una sanción de prestación de trabajo de un mes a un año y multa de veinte a cincuenta días. Es decir, en el caso de evasión tributaria no se determina la privación de libertad.

La proporcionalidad de la pena ante la falta parece estar ausente. Cuando el empleador retiene indebidamente recursos de terceros se establece la privación de libertad. Pero cuando es el propietario de los recursos que incurre en error deliberado o no, resulta con igual sanción. No existe proporcionalidad en función a la gravedad de la falta.

Cabe señalar que esta redacción se adecua a un contexto de penalización por evasión de un impuesto. En consecuencia, confirma una vez más que lo que se fijan como aportes no son tales, sino gravámenes. Aun en el caso de gravámenes, no procede la privación de libertad como se propone exageradamente en el caso de las sub declaraciones en que pueda incurrir el afiliado con sus propios aportes. Finalmente, la redacción debería ser expresa en el sentido que aplica una pena como la reclusión, solo después que exista una sentencia ejecutoriada sin posibilidad de apelación o recurso ulterior.

En cuanto a la concurrencia de procesos judiciales, se señala que el proceso coactivo de la seguridad social y el proceso penal por delitos previsionales no son excluyentes entre sí. Al respecto, no parece posible legalmente que una persona sea perseguida en más de un proceso, por la presunta comisión de un mismo delito. En materia penal el código de procedimiento establece en su articulo 4 la acción única. Por el mismo principio no podría hacerse dos procesos por el mismo presunto hecho antijurídico, pues lo contrario implicaría complejidades y contradicciones potenciales en los resultados o eventos parciales de cada proceso frente al otro.

Para finalizar, vale la pena ampliar algunos criterios en relación a la propuesta de que exista un solo gestor. El gobierno propone que solo exista un administrador del Estado. En los hechos, la administración monopólica por parte del Estado puede conducir a un escenario confiscatorio que se explica adelante.

El Estado es el principal deudor del SSO y de los afiliados. El monto de deuda del Estado al 30 de abril de este año, alcanzó a US$ 2,335 millones. Es decir, del total de la deuda que la economía tiene con el sistema, el Estado debe el 78 por ciento. Por lo señalado, está imposibilitado de administrar el sistema de pensiones. Existe un claro conflicto de interés y una situación de juez y parte, que le hace imposible hacerse cargo de la administración. Muchas personas argumentaron con precisión que esto es como poner al ratón a cuidar el queso.

En el pasado el Estado ha sido administrador del sistema de pensiones. El resultado es el sistema de reparto que se tiene ahora, con un pésimo servicio en el cual las personas han tenido que tramitar por años sus jubilaciones. El Estado ha causado la hiperinflación en los años 80 y no ha podido resguardar el sistema de reparto de modo que hoy todas esas generaciones gozan de una renta de miseria. Perciben esa renta como una “generosa concesión del Gobierno” luego de haber aportado por decenas de años para tener una renta de subsistencia.

Estado administrador

La intención para que sea solo el Estado encargado de la administración de las pensiones vulnera las libertades económicas de toda persona. Pensar en algo así es exactamente igual a pensar que el Estado pueda decidir en qué entidad el ahorrista debe mantener su dinero. Pero además, que el Estado decida que solamente un banco (estatal) puede aperturar cajas de ahorro y que la población solo puede depositar en ese banco estatal.

Ausencia de competencia

La propuesta que solo exista una administradora estatal de las pensiones, también vulnera un sano principio de competencia. Cuando no existe competencia, los servicios se deterioran y la calidad de las prestaciones se reduce. Tal es así que el propio Estado ha reconocido la necesidad de competencia para preservar los servicios y beneficios para la sociedad. No tiene sentido que en un caso, el Estado crea en la competencia y en este caso no.

Las inversiones

Suponiendo que se mantienen los ahorros y solo el Estado es el administrador, se produce un conflicto de interés por lo siguiente. El Estado tiene, por mandato Constitucional, el deber de controlar el crecimiento de la deuda pública y además que ésta responda a condiciones favorables al Estado. Es decir, tasas de interés lo más bajas posibles y plazos largos. En contraparte, los administradores de los recursos de los trabajadores tienen el mandato de lograr el mayor rendimiento para los recursos de los trabajadores.

Es decir, el administrador tiene que conseguir invertir los recursos de los trabajadores en los instrumentos de mayor seguridad posible y la tasa de interés más alta posible. Ahora, siendo que el Estado es el administrador y el principal deudor actual y futuro, ¿cual de los mandatos es el que prevalecerá en sus decisiones?

Siendo el Estado el administrador, velaría con seguridad por la deuda pública antes que por la calidad de las rentas futuras de los jubilados. En la práctica, eso significa que pagaría menos tasas de interés a los aportantes, pagaría sus deudas con el FCI tarde y con trabas y el perjudicado sería el ahorrista o trabajador aportante.

Conflicto con la recuperación de la deuda.

Imaginemos el caso en el que el Estado administra el Sistema. Siendo el principal deudor, ante el incumplimiento del pago de sus deudas, el Administrador debería iniciarle juicio al deudor. Es decir, al propio Estado. El Estado haciéndose juicio a sí mismo. Hay dos tipos de deudas; la primera por aportes que puede darse cuando el Estado retiene las contribuciones de todos los trabajadores públicos y

no la deposita en el FCI. El otro caso se daría cuando el Estado no paga por los préstamos que se hace de los trabajadores (inversiones visto desde el otro lado de la mesa).

Si el Estado administra y el Director de la nueva entidad estatal es nombrado por el Gobierno, tendríamos que imaginar que un Director nombrado por un ministro o por el Presidente, tendría que hacer un juicio a sus jefes. El resultado sería, sin duda, que ese Director sea cambiado y los perjudicados serían los trabajadores que no podrían recuperar sus recursos.

Administrador sin garantías

El sector privado, para administrar los aportes de jubilación, ha depositado garantías por US$ 1,600 millones. Estas garantías tienen la finalidad de cubrir daños por mala administración de los fondos y así reponer a los trabajadores por las pérdidas que les pudiera generar el administrador. Estas garantías están en las bóvedas del BCB.

Si el Estado asume el rol de único administrador, la entidad que se propone como gestora no estaría comprometiendo ninguna garantía a favor de los trabajadores.

Calificación política de las prestaciones

En lo referido a la calificación de prestaciones en general y en el caso de los riesgos comunes y profesional, la administración del Estado puede terminar siendo el principal factor de desequilibrio financiero y la consecuente subida de las tasas de aporte a estos seguros. Esta es otra razón que hace difícil pensar en una administración viable en manos del gobierno. Cuando por orden superior se decida pagar en exceso a determinadas personas favorecidas políticamente, el sistema se deterioraría financieramente y el sistema se convertiría en una herramienta de prebenda política.

Igualmente, en el caso de darse la administración estatal, se pierde una instancia especializada de control y regulación. En el escenario de administración estatal, la Superintendencia de Pensiones no tendría ningún rol ni capacidad de regulación, control, fiscalización y sanción. Ciertamente, el Superintendente que ha sido designado por el Poder Ejecutivo, quien a su vez administraría el FCI (mediante una entidad pública), no tendría ninguna capacidad de exigir el cumplimiento de normas y de sancionar. En simple, el Superintendente no podría jamás sancionar a sus jefes.

8. Conclusiones

Se ha evaluado los principales parámetros de funcionamiento del SSO; donde fue posible, se realizó la comparación contra la información del sistema de reparto anterior. Las conclusiones son totalmente claras. El SSO, pese al contexto adverso, ha logrado un desempeño importante y superior al sistema previo. La cobertura es superior por donde se la evalúe; la movilización de ahorro de largo plazo ha sido significativa y hoy representa la principal fuente de financiamiento de desarrollo de la economía. Su importancia ha sido evidente comparándola con el PIB y la cartera bancaria. En lo normativo como en lo operativo, existen avances sustanciales respecto a la cobranza. Así, la mora del sistema es baja y no compromete la calidad de las prestaciones futuras; sin embargo, se percibe que la mora judicial no está siendo resuelta en los mejores términos para el Sistema y sus beneficiarios. El valor del FCI ha crecido constantemente, no sólo por el flujo de nuevos aportes, sino por la rentabilidad acumulada que ha sido superior al retorno de mercado.

El SSO hoy cuenta con un importante tramo de afiliados de ingreso medio que son activos, cotizantes que suman cerca de medio millón de personas en posesión de mil millones de dólares. Se ha remarcado que este dato es relevante a la hora de pensar en acciones que pudieran afectar los intereses y derechos de esas personas. Por otra parte, se ha verificado que el SSO tiene características importantes como la independencia de patrimonio respecto de las AFP y también las condiciones de competencia que se crean con la posibilidad de migrar de una a otra administradora. Estos son elementos de diseño que superan el concepto del sistema de reparto tradicional.

No obstante todo lo positivo, es necesario reiterar que el mayor problema del sistema es la excesiva concentración de su portafolio en valores del Estado y su dependencia respecto de las finanzas públicas. Ciertamente, esto puede conducir al desastre del Sistema, lo que tendría consecuencias políticas, sociales y económicas comparables sólo con episodios como la hiperinflación de los años 80. Por otra parte, se ha comparado explícitamente la calidad de las prestaciones generadas por ambos sistemas, siendo el resultado absolutamente favorable al SSO. Finalmente, se ha mostrado el aporte que cumple el Sistema financiando a diversos sectores productivos de la economía. Frente a esta realidad, no queda duda que la agenda futura en relación al sistema previsional pasa por encarar los ajustes necesarios para optimizar lo que hasta hoy se ha construido, antes que pensar en regresar a un escenario antiguo, del cual todos los países tratan de salir.

Una posible transferencia de los recursos del sistema al TGN u otra entidad estatal, para que ésta los administre, no guarda relación con la función definida para esa instancia pública por las Leyes y los principios de administración de las finanzas públicas. El TGN tiene la finalidad de gestionar los recursos estatales del gobierno central y no recursos privados como lo son los generados por el SSO. Más importante aún, las misiones institucionales son contrapuestas; mientras que la actual institucionalidad del sistema tiene el mandato de generar la mayor rentabilidad a los fondos del afiliado, en el marco de un grado controlado de riesgo, el Estado tiene el objetivo de controlar el gasto público y evitar el crecimiento de la carga fiscal, como ser la deuda con los fondos de pensiones.

En lo que corresponde a las prestaciones, esto significaría pagar menos intereses a los afiliados y calificar, en lo posible, rentas bajas luego de varios pasos burocráticos y dilatorios. Siendo el Estado el principal deudor del SSO, con obligaciones de capital e intereses, es natural pensar que los rendimientos de los aportes caerán y que frente a una crisis, eventualmente se establecerán techos a las prestaciones, para reducir el gasto público, rompiendo la relación entre el aporte y el beneficio. Lo señalado ha sucedido en el pasado con el sistema de reparto y nada asegura que no se repita en el futuro, si el Estado administra los recursos del SSO.

Finalmente, queda claro que en tal escenario, el flujo de los subsiguientes aportes no será invertido buscando el crecimiento de los saldos de los afiliados. Lo que sucederá es que este flujo será empleado en el financiamiento del pago de las obligaciones del sistema antiguo de reparto; de modo que al final, es poco probable que existan montos ahorrados. En una frase, se regresaría a un sistema de reparto insostenible, puesto que ni todo el flujo de nuevos aportes alcanzaría para pagar las obligaciones que dejó el antiguo sistema, más las que está generando el sistema nuevo. El otro riesgo es que este enfoque de inversiones estatales dirija los recursos hacia las innumerables empresas estatales que se vienen creando y que al final del día, estas empresas, como en el pasado, resulten deficitarias y sin capacidad de pago de sus deudas.

Finalmente, la propuesta de creación de un impuesto a la renta total y bruta de las personas es algo que no se ha visto nunca en ninguna parte del mundo. Es muy difícil pensar que un impuesto de esta naturaleza pueda ser considerado seriamente en el Poder Legislativo. Pero además, en la aplicación, este impuesto sería tan confiscatorio que posiblemente seria inaplicable por los efectos que tendría sobre la sociedad en su conjunto, tanto en materia social como económica.

BIBLIOGRAFÍA

Instituto Nacional de Estadística (2006), "Anuario Estadístico 2005", La Paz.

Instituto Nacional de Estadística (1999), "*Actualidad Estadística, El Desempleo en Bolivia en 1997*". La Paz.

Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros (2001), "C*ompilación Concordada de las Normas del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo 2002"*. Primera edición. La Paz.

Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros. "*Boletines Estadísticos Mensuales"*. Varios números.

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. (2006), "*Boletín Estadístico julio/septiembre 2006"*, La Paz.

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (2008), "*Solicitudes especiales de información"*, La Paz.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. (2006), "*Desempeño Económico al Tercer Trimestre 2006 – Informe Especial Sobre Empleo"*, La Paz.

Parte III

REFORMAS AL SISTEMA DE PENSIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN BOLIVIA (1956 – 2008)

Guillermo Aponte Reyes Ortíz*
Juan Cristóbal Urioste Nardínº

* Economista, es experto en seguridad social con estudios en España, Suiza y México. Fue Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros, Viceministro de Pensiones y Seguros, Subsecretario de Seguros Médicos. Fue nominado al Premio Internacional Natalie Massé de la Universidad de París por la creación del Seguro Nacional de Maternidad y Niñez. Creó el Seguro Nacional de Vejez. Es Consultor de la Universidad de Harvard, del Banco Mundial, de la OPS-OMS y de la CAF. Es docente de post grado en la Universidad Privada de Santa Cruz y en la Universidad Andina Simón Bolivar.

º Abogado, consultor e investigador jurídico, experto en la redacción de proyectos normativos. Publicó el libro Constitución Política del Estado: Historia y Reformas (2003).Colaboró en reformas legislativas constitucionales, administrativas, financieras y de seguridad social. Fue profesor invitado de Derecho Público en Universidad de Paris III - La Sorbona Nueva, Francia.

Introducción

Este ensayo tiene el propósito de examinar las reformas al Sistema de Pensiones de la Seguridad Social en Bolivia, desde el inicio del seguro social el año 1956 con la aprobación del Código de Seguridad Social, las sucesivas reformas al Sistema de Reparto entre 1972 y 1994, la reforma estructural del sistema aplicada mediante la Ley de Pensiones, a partir de 1 de mayo de 1997 y finalmente el Proyecto de Ley de Pensiones enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en agosto de 2008.

El primer capitulo expone los Principios Internacionales de la Seguridad Social. El segundo examina el marco legal y regulatorio del Seguro Social Obligatorio establecido en la Ley de Pensiones Nº 1732 de 29 de noviembre de 1996. El tercer capítulo contiene un análisis del Proyecto de Reforma de la Ley de Pensiones enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional en agosto de 2008.

Los Estados como Bolivia que se han adherido a los Principios Directivos Internacionales de Seguridad Social y se han comprometido a llevarlos a la práctica en el desarrollo de sus sistemas de pensiones, están en libertad de elegir el modelo organizativo e institucional de gestión pública o privada y el sistema de financiamiento mas adecuado a sus propias circunstancias, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado.

No existe una fórmula única en el campo de la financiación de la acción protectora, ya que atendiendo a las características del entorno político, económico y social vigente en cada país, tanto los sistemas de capitalización como los de reparto o de carácter mixto pueden ser igualmente válidos para garantizar el cumplimiento de los fines de la seguridad social[1].

La responsabilidad del Estado de organizar un seguro social obligatorio que tienda a garantizar a las personas su derecho a la seguridad social conforme a los Principios Directivos no implica la obligación de gestionar ese seguro, en forma directa o mediante una institución pública, si no que permite que cada Estado conforme a su propia legislación, pueda conceder a personas privadas la gestión del servicio público de seguridad social sujeta a una supervisión y regulación efectiva.

1 Acuerdo sobre Seguridad Social en Iberoamérica (Madrid 1992)

El modelo de organización institucional y el sistema de financiamiento del seguro social que cada Estado elija, no son fines por si mismos, sino medios para lograr el reconocimiento y aplicación efectiva de los Principios Directivos de la Seguridad Social, internacionalmente aceptados.

La organización institucional y el financiamiento del seguro social deben estar basados en el equilibrio entre ingresos y gastos, la oportuna correspondencia entre la capacidad de financiamiento y la prestación otorgada, la máxima eficacia recaudatoria y una administración rigurosa de los recursos disponibles para que la seguridad social pueda cumplir con garantía su obligación de pagar las pensiones.

Cualquiera que fuera el modelo elegido, de gestión pública o privada, deben agilizarse los procedimientos de trámite y reconocimiento de las prestaciones y perfeccionarse los mecanismos que permitan un mayor control en el cumplimiento riguroso de las obligaciones.

La administración del seguro social debe regirse por los principios de eficacia y eficiencia, transparencia, desconcentración, responsabilidad, participación social e información rigurosa.

" En cualquier caso, ya sea la gestión pública o privada, no pueden dejarse de lado los principios antes apuntados de **eficacia** en la recaudación de los recursos y en el reconocimiento de las prestaciones; **eficiencia** dirigida a lograr los mejores resultados al menor coste posible, para lo que habría que mantener un permanente seguimiento y análisis de la evolución de tales costes; **transparencia**, ya que si los Sistemas de Seguridad Social tienen en todo caso el carácter de públicos, las prestaciones y los fondos que las financian tendrán también tal carácter - independientemente de que la gestión sea pública o privada - y, por consiguiente, deben siempre ser objeto de la máxima transparencia; **desconcentración** para aproximar, en la medida de lo posible, la gestión del sistema a los interesados; **responsabilidad** del gestor ya que éste, sea cual sea su naturaleza, es un gestor de recursos que satisfacen los ciudadanos de modo obligatorio y, consiguientemente, debe ser responsable ante los mismos; y **participación social** a través de la representación debidamente constituida de quienes son destinatarios y proveedores últimos de los sistemas de pensiones y que deben tener la facultad entre otras, de controlar y vigilar cómo se gestionan dichos sistemas. Todo ello unido a una **información** rigurosa que debe ser facilitada de forma permanente a los beneficiarios del sistema para que éstos conozcan, en todo momento y con precisión, los deberes y derechos

que les corresponden, especialmente en aquellos casos en los que el haber prestacional depende del valor de los fondos acumulados y de sus rendimientos[2]".

Antecedente histórico: El Código de Seguridad Social de 1956

El Código de Seguridad Social aprobado mediante Ley de 14 de diciembre de 1956, instrumento legal que instituyó el Seguro Social Obligatorio en Bolivia bajo el sistema de prestaciones definidas, conocido como Sistema de Reparto, protegía a los trabajadores dependientes y sus familiares en los casos de los riesgos de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo y postergaba la incorporación de los independientes hasta que las condiciones y las posibilidades técnicas permitan un eficaz otorgamiento de las prestaciones siempre que ellos tomaran a su cargo la totalidad de la cotización.

El Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo se financió con las contribuciones de los asegurados activos, los empleadores y el Estado. Tanto en el Reglamento como en las sucesivas reformas emprendidas por la vía reglamentaria estas contribuciones se modificaron en cuanto a su cuantía y participación entre los asegurados, los empleadores y los contribuyentes.

El Código de Seguridad Social estableció que los sistemas financieros de los regimenes de seguridad social así como la constitución de reservas debían ser fijados por Decreto Supremo y solo definió el régimen financiero de las Asignaciones Familiares como de Reparto Simple. La suficiencia de los recursos debía ser comprobada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social periódicamente disponiendo las variaciones que sean necesarias para reajustar el sistema de prestaciones, el sistema de cotizaciones o ambos según los casos. El reglamento del Código dispuso que las prestaciones de corto plazo debieran financiarse por un régimen de reparto simple, las prestaciones de los seguros de invalidez, vejez y muerte por un régimen financiero de prima media y las rentas de incapacidad permanente o derecho habientes del seguro de riesgos profesionales por un régimen financiero de reparto de capitales.

Los gastos de administración no debían exceder del 12 por ciento del monto de los aportes, sin embargo el Poder Ejecutivo podía autorizar una modificación de este límite cuando se demuestre la necesidad de un reajuste.

2 Adolfo Jiménez Fernández y Francisco Jacob Sánchez (1998), "La reforma de los sistemas de pensiones en Iberoamérica", en: Organización Iberoamericana de Seguridad Social. Las Reformas de la seguridad social en Iberoamérica.

Las reservas de los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo solo podían ser invertidas en la construcción y provisión de equipos (60 por ciento), bienes raíces o valores garantizados por el Estado (20 por ciento) y prestamos individuales con garantía hipotecaria (10 por ciento), con la garantía de un rendimiento no inferior al 5 por ciento anual, no expuestas a la desvalorización monetaria y que garanticen la liquidez indispensable para pagar las prestaciones. La inversión de las reservas en empresas con fines lucrativos estaba terminantemente prohibida.

El Reglamento determinó que el balance general debía consignar las reservas matemáticas, legales, para prestaciones pendientes de pago, para depreciación, para beneficios sociales y para acumulación de superávit.

A partir de 1972 se emprendió una serie de reformas al Sistema de Reparto que se prolongó hasta la víspera de la reforma de pensiones.

La primera que se llamó Racionalización de la Seguridad Social modificó las cotizaciones, las prestaciones y sustituyó el sistema de reparto de prima media por el sistema de reparto de prima escalonada para los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo. Cambió el régimen de inversiones, redujo al 10 por ciento el porcentaje admisible para los gastos de administración y sustituyó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública en las funciones de tuición, coordinación y control de las instituciones de seguridad social

En 1975 el Comité de Reformas de la Caja Nacional de Seguridad Social presentó un conjunto de recomendaciones para la reforma del sistema de seguridad social. Modificó la afiliación, la vigencia de derechos, las asignaciones familiares, las cotizaciones y en particular instituyó el sistema de medico familiar.

En 1977, se encomendó al recientemente creado Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS) ejercer las funciones de coordinación del sistema y la supervisión y control técnico sobre las instituciones gestoras. Se redujo el número de componentes de los directorios de las instituciones gestoras a dos estatales, dos patronales y dos laborales. En cuanto a la inversión de reservas, esa reforma prescribió que los Entes Gestores requerían con carácter previo la autorización del IBSS para realizar inversiones.

En 1984 se modificó el período para el cálculo del Salario Base aplicado a las prestaciones reduciéndolo de 24 meses a 6 meses anteriores a la fecha de la última cotización.

En 1987 otra disposición reglamentaria volvió a reformar el sistema de seguridad social. Separó el seguro social en los regímenes de corto y largo plazo y estableció los siguientes niveles operativos: Cajas de Salud responsables de la gestión administrativa promoción de la salud y otorgamiento de las prestaciones en especie y dinero de enfermedad, maternidad, riesgo profesional de corto plazo, y Fondos de Pensiones responsables de las prestaciones básicas y complementarias del régimen de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales de largo plazo. Y, uniformó las tasas de cotización para financiar las prestaciones de los sistemas básico y complementario.

En 1988, se encomendó al IBSS normar y fiscalizar la recaudación de cotizaciones, fiscalizar al Fondo Nacional de Reservas (FONARE) y ejercer las labores de superintendencia de seguridad social.

El año 1990 otra reforma instituyó la Renta Mínima Básica equivalente al Salario Mínimo Nacional. Creó el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA) en sustitución del FONARE, que tuvo a su cargo la gestión integral del régimen básico y obligatorio de los seguros de invalidez vejez muerte y riesgos profesionales de largo plazo. Los Fondos Complementarios fueron responsabilizados de la gestión de los recursos adicionales de los trabajadores de acuerdo a la rama de actividad laboral.

En 1991, una nueva modificación incorporó un representante patronal a los directorios de los Fondos Complementarios.

En 1993 el Reglamento de la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo creó la Secretaría Nacional de Pensiones con el objetivo de regular y ejercer tuición sobre los Fondos de Pensiones y Fondos Complementarios.

En 1994 otro reglamento creó el Instituto Nacional de Seguros de Pensiones (INASEP) con el objetivo de hacer cumplir los principios de eficiencia, economía, suficiencia y oportunidad, en el régimen de largo plazo.

Finalmente, en el mismo año se transfirió la Secretaría Nacional de Pensiones y sus instituciones dependientes del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico al Ministerio sin cartera responsable de Capitalización., con la responsabilidad de proponer, ejecutar y controlar las políticas referidas al régimen de largo plazo de la seguridad social, y ejercer tuición sobre los Fondos de Pensiones, Seguros Delegados y Mixtos, Fondos Complementarios y Seguros Sociales Delegados en todo lo que se refiere al régimen de largo plazo. El Ministerio de Capitalización, y la Secretaría de Pensiones bajo su dependencia fueron los responsables de diseñar la reforma del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social.

El Código de Seguridad Social y sus reglamentos diseñó el marco legal e institucional del Sistema de Reparto que en su aplicación por los gestores y supervisores demostró no ser el más adecuado para garantizar una administración efectiva y prudente del sistema de pensiones para beneficio y protección de los asegurados.

La autoridad de Seguridad Social de entonces: el Ministerio de Trabajo o Ministerio de Salud, que ejercía la tuición supervisión y coordinación de los regimenes de largo plazo, carecía de la independencia, estabilidad, calificación profesional y experiencia necesarias para la supervisión y regulación efectiva del seguro social. No tenía los poderes ni los recursos humanos y financieros para ejercer su autoridad en la práctica y sancionar las infracciones. El nombramiento y remoción del Ministro es una atribución privativa del Presidente, por tanto la autoridad de la Seguridad Social estaba a merced de la inestabilidad política. Además carecía de la información completa, precisa, verificable y oportuna para evaluar y mejorar la efectividad de la operación de la seguridad social y garantizar el cumplimiento de la legislación. Es decir, estaba impedido de ejercer la tuición y control de las entidades gestoras de la seguridad social con idoneidad y eficacia.

El marco legal de los entes gestores de los regimenes de seguridad social de largo plazo estaba diseñado de manera poco adecuada para llevar a cabo una administración eficiente. Los entes gestores carecían de la autonomía económica, administrativa y técnica, necesaria para hacer una administración eficiente y ajustada a la legislación. Por ejemplo, El Consejo de Administración de la Caja Nacional de Seguridad Social estaba compuesto por un número excesivo de consejeros (27) que representaban a varios sectores pero que carecían del conocimiento, las habilidades, la experiencia y la calificación necesarios para administrar la seguridad social para beneficio y protección de los asegurados. La complejidad de los órganos

de dirección y su composición política dificultó una administración y una supervisión profesionales sobre esa gestión. Sus atribuciones formales de aprobación de balances actuariales, presupuestos eran inapropiadas para asegurar que el Consejo cuente con la información oportuna para tomar decisiones correctas y proteger los derechos de los asegurados y la estabilidad financiera del sistema. Su facultad de decisión sobre los recursos de reclamación a las resoluciones del Comité de Calificación de Prestaciones, lo hacía juez y parte.

Los órganos de dirección y administración de los Fondos de Pensiones, Fondos Complementarios y Seguros Sociales conformados por representantes estatales, patronales y laborales, tampoco estaban en condiciones de administrar prudentemente y proteger los derechos de todas las partes. No podían evaluar, administrar y controlar los riesgos, ni mejorar la efectividad de las operaciones. Contar con los recursos suficientes para cumplir con las obligaciones. En consecuencia, no estaban en condiciones de administrar las inversiones de manera sana y prudente porque desconocían los riesgos inherentes a esas inversiones que pueden afectar la solvencia del sistema y no podían minimizar riesgos o de prever pérdidas significativas inesperadas, y menos para proceder a una acción temprana para evitar que los problemas se conviertan en amenazas serias. La regulación de las inversiones tampoco era apropiada para garantizar la estabilidad, la solvencia y la liquidez de los entes gestores para pagar sus obligaciones oportunamente. Las inversiones solo estaban permitidas en bienes inmuebles, en construcciones, equipamiento, establecimientos asistenciales o prestamos individuales con garantía hipotecaria, mientras que las inversiones en empresas lucrativas estaban terminantemente prohibidas.

En suma, la proliferación de instituciones gestoras, la complejidad de sus órganos de dirección y administración, la ausencia de personal calificado para ejercer funciones de contabilidad, actuariales o de auditoria, la deficiencia de información objetiva para la toma de decisiones y la falta de transparencia, explican una de las razones que hicieron imperativa la reforma.

El reglamento del Código de Seguridad Social tipificó las infracciones y estableció las sanciones para el caso de incumplimiento.

Las infracciones imputables a los Directivos, Ejecutivos funcionarios y empleados de los entes gestores eran: el otorgamiento de prestaciones a personas sin derecho a percibirlas, emplear los recursos de un régimen en otro.

Las infracciones de los empleadores eran: no inscribir, afiliar, constatar el estado de salud, no denunciar accidentes; el retraso en presentación de planillas o el pago mensual de cotizaciones. Las infracciones de los trabajadores asegurados eran: falsear datos para la obtención fraudulenta de beneficios, negociar con las prestaciones en especie, simular enfermedades o accidentes y provocar intencionalmente un siniestro.

En general, tanto los funcionarios de los entes gestores, como los empleadores y trabajadores estaban obligados a abstenerse de cometer cualquier acto u omisión que impida, perturbe, dificulte, perjudique o comprometa el equilibrio financiero o desprestigie a la Seguridad Social.

La organización institucional de los Entes Gestores de la Seguridad Social fue diseñada sin los medios y poderes efectivos para identificar, prevenir, procesar y sancionar esas infracciones. Es evidente que esta debilidad de la administración contribuyó al desequilibrio financiero del sistema, por que no pudo evitar los abusos en la concesión y la obtención de los beneficios.

El Gerente General de la Caja y la Comisión de Prestaciones tenían jurisdicción y competencia para decidir en todos los asuntos cuya gestión estaba encomendada a la Caja. Sus decisiones podían ser objeto de reclamación ante el Consejo Ejecutivo que tenía jurisdicción y competencia para decidir sobre los recursos de reclamación. Contra las resoluciones del Consejo Ejecutivo podía interponerse el recurso de apelación ante la Corte Nacional del Trabajo que lo resolvía en su sala de Seguridad Social.

Los autos de vista pronunciados por la Sala de Seguridad Social podían ser recurridos de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, sólo por falta absoluta de jurisdicción y por violación expresa y terminante de la ley.

Los procedimientos de reclamación y apelación de las resoluciones del Comité Nacional de Prestaciones ante el Consejo Ejecutivo y luego la Corte Nacional del Trabajo no eran expeditos e impedían un cumplimiento oportuno de las prestaciones.

El Código de Seguridad Social definió que todos los fundamentos esenciales del seguro social tenían un carácter provisional, hasta que un estudio técnico

actuarial cuyos resultados debían ser aprobados por ley, los fije de manera definitiva.

Las tasas de cotización y prima, el alcance de las prestaciones, las edades mínimas para percibir la renta de vejez, el régimen financiero y de reservas, el valor actual de los derechos adquiridos por los activos y de las reservas para las rentas en curso de pago y el porcentaje destinado a gastos de administración, conservaron su carácter provisional durante toda la vigencia del Sistema de Reparto.

Tres años después de la promulgación del Código de Seguridad Social, el artículo 295 que imponía la obligación de hacer el estudio técnico actuarial para fijar las bases definitivas del sistema de reparto, fue abrogado por el articulo 673 del reglamento: por haberse extinguido las causas que lo motivaron.

Las reformas al Sistema de Reparto que se llevaron a cabo entre 1972 y 1994 intentaron racionalizar el régimen de largo plazo, modificando aspectos como las cotizaciones, las prestaciones, la afiliación o la vigencia de derechos o finalmente, el marco organizativo institucional del Seguro Social Obligatorio, transfiriendo la supervisión a otro Ministerio del Poder Ejecutivo, reduciendo el Directorio de la Caja o sustituyendo el Consejo Técnico por el Instituto Boliviano de Seguridad Social o dividiendo los regimenes de corto y largo plazo o creando un Fondo Nacional de Reservas.

Pero todas estas reformas no pudieron perfeccionar la gestión ni la supervisión de la seguridad social y tanto los supervisores como los gestores mantuvieron su vulnerabilidad a los riesgos inherentes a su actividad y no estuvieron nunca en mejores condiciones para evaluar y mejorar la efectividad de la gestión y proteger los intereses de los asegurados.

El carácter siempre provisional y en constante cambio de los fundamentos del Sistema de Reparto, el complejo laberinto de su administración y su constante exposición al riesgo del desequilibrio financiero, no fueron las mejores condiciones para una buena aplicación de los Principios Directivos Universales de la Seguridad Social.

Primer Capítulo: Principios de Seguridad Social

1. Principios Internacionales de la Seguridad Social

1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce que toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad[3].

La Declaración dice que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad[4].

1.2. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Bogota 1948.

Toda persona tiene derecho a la Seguridad Social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener medios de subsistencia[5].

1.3. Principios Directivos para la Seguridad Social OIT.

Los Principios Directivos para la Seguridad Social de la Organización Internacional del Trabajo son[6]:

3 Artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
4 Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.
5 Artículo 16 de La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
6 Recomendación Nº 67 sobre la seguridad de los medios de vida de la Organización Internacional el Trabajo.

1. Los regímenes de seguridad de los medios de vida, debería aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, reestableciendo, en un nivel razonable las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia.

2. La seguridad de los medios de vida debería organizarse, siempre que fuera posible, a base del seguro social obligatorio, según el cual los asegurados que hayan cumplido todas las condiciones exigidas tendrán derecho, en los casos previstos por ley, en virtud de las cotizaciones que hayan pagado a una institución de seguro social, a prestaciones pagaderas de acuerdo con la tasa fijada por la ley.

3. Las necesidades que no estén cubiertas por el Seguro Social Obligatorio deberían estarlo por la Asistencia Social; y ciertas categorías de personas, especialmente los niños, inválidos, ancianos y viudas necesitados, deberían tener derecho a asignaciones de una cuantía razonable, de acuerdo con el baremo establecido.

4. Debería proporcionarse asistencia de acuerdo con las exigencias de cada caso, a otras personas que se encuentren en estado de necesidad.

5. Los riesgos cubiertos por el Seguro Social Obligatorio deberían incluir todos aquellos casos en los que el asegurado se vea impedido de ganar su subsistencia, ya sea a causa de su incapacidad para trabajar o para obtener trabajo remunerado, ya en caso de que muera dejando una familia a su cargo, y debería incluir también, siempre que no estén cubiertos por otros medios, ciertos riesgos afines que se produzcan frecuentemente y representen una carga excesiva para las personas que dispongan de ingresos limitados.

6. Debería otorgarse una indemnización en caso de incapacidad para trabajar y de muerte causada por el trabajo.

7. A fin de que las prestaciones otorgadas por el Seguro Social puedan ajustarse estrechamente a las diversas necesidades, los riesgos cubiertos deberían clasificarse como sigue:

- Enfermedad
- Maternidad
- Invalidez
- Vejez
- Muerte del jefe de familia
- Desempleo
- Gastos extraordinarios
- Daños, heridas o enfermedades causados por el trabajo.

8. No podrán acumularse las prestaciones de invalidez, vejez y desempleo.

9. La prestación de invalidez debería pagarse en caso de incapacidad para efectuar un trabajo razonablemente remunerado a causa de un estado crónico debido a enfermedad o lesión, o a causa de la pérdida de un miembro o de una función.

10. La prestación de vejez debería pagarse cuando se alcance una edad prescrita, que debería ser aquella en la que comúnmente las personas son incapaces de efectuar un trabajo eficiente, en la que la incidencia de la enfermedad y de la invalidez es elevada y en las que el desempleo, si lo hubiere, sería probablemente permanente.

11. Las prestaciones de sobrevivientes deberían pagarse cuando se presuma que la pérdida de los medios de vida de la familia obedece a la muerte de su jefe.

12. Debería concederse una indemnización por los daños (traumatismos o enfermedades) causados por el trabajo que no hayan sido provocados deliberadamente o por una falta grave e intencional de la víctima, y que ocasionen incapacidad temporal o permanente, o la muerte.

13. El Seguro Social debería proteger, cuando estén expuestos a riesgos, a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo con respecto a los cuales sea posible:

    - Percibir cotizaciones sin incurrir en gastos administrativos desproporcionados y
    - Pagar prestaciones con la cooperación necesaria de los servicios y con las debidas precauciones para evitar abusos.

14. El empleador debería estar encargado de percibir las cotizaciones de todas las personas que él emplee y debería estar autorizado para deducir de la remuneración al efectuarse el pago, las sumas debidas por dichas personas.

15. A fin de facilitar la administración eficiente de las prestaciones debería tomarse las medidas necesarias para llevar un registro de las cotizaciones, para verificar de manera expedita la presencia de los riesgos que den lugar a prestaciones y para la organización paralela de los servicios médicos y de los servicios de empleo que ejerzan funciones preventivas y curativas.

16. Los asalariados deberían estar asegurados contra todos los riesgos cubiertos por el Seguro Social tan pronto como pueda organizarse el cobro de sus cotizaciones y se hayan tomado las medidas necesarias para la administración de las prestaciones.

17. Los trabajadores independientes deberían estar asegurados contra los riesgos de invalidez, vejez y muerte, en las mismas condiciones que los asalariados, tan pronto pueda organizarse el cobro de sus cotizaciones.

18. Las prestaciones deberían sustituir a las ganancias perdidas, habida cuenta de las cargas familiares, hasta un nivel tan elevado como sea factible, sin que ello impida el deseo de reanudar el trabajo si fuere posible reanudarlo, y sin imponer a los grupos productores una carga tan pesada que pudiere perjudicar el rendimiento y el empleo.

19. Las prestaciones deberían ser proporcionales a las ganancias anteriores del asegurado que hayan servido de base a su cotización; sin embargo, el excedente de las ganancias corrientes entre los trabajadores especializados podrá ser ignorado cuando se determine el total o una parte de las prestaciones financiadas con recursos distintos de las cotizaciones del asegurado.

20. Las prestaciones de cuantía fija pueden ser apropiadas en los países donde la población tenga facilidades económicas adecuadas para procurarse una protección suplementaria por medio del seguro voluntario. Estas prestaciones deberían ser proporcionales a las ganancias de los trabajadores no especializados.

21. El derecho a prestaciones, excepción hecha de la indemnización por daños causados en el trabajo, debería estar sujeto a condiciones de cotización que permitan probar que la situación normal del solicitante es la de un asalariado o trabajador independiente, y mantener una regularidad satisfactoria en el pago de las cotizaciones; sin embargo, el asegurado no podrá ser desprovisto del derecho a prestaciones por el hecho de que el empleador no haya percibido regularmente las cotizaciones que él deba pagar.

22. El costo de las prestaciones, incluido el de administración debería distribuirse entre los asegurados, entre los empleadores y entre los contribuyentes, de suerte que sea equitativo para los asegurados y evite una carga demasiado gravosa a las personas aseguradas de escasos recursos y trastornos a la producción.

23. La administración del seguro social debería unificarse o coordinarse dentro de un sistema general de servicios de seguridad social y los cotizantes por intermedio de sus organizaciones, deberían estar representados en los órganos que determinen o aconsejen la política administrativa y presenten proyectos legislativos o redacten reglamentos.

24. El Seguro Social debería estar administrado por una sola autoridad; dicha autoridad debería estar asociada con aquellas que administren la asistencia social, los servicios médicos y los servicios del empleo en un órgano coordinador de los asuntos de interés común tales como la certificación de la incapacidad para trabajar o para obtener trabajo.

25. La administración unificada del Seguro Social debería ser compatible con la existencia de sistemas especiales de seguro de carácter obligatorio o voluntario que tengan por objeto conceder prestaciones que completen, sin poder por ello sustituirlas.

26. La legislación sobre el Seguro Social debería redactarse de tal suerte que los beneficiarios y los cotizantes puedan comprender fácilmente sus derechos y obligaciones.

27. Al establecer los procedimientos que deban seguir los beneficiarios y cotizantes, debería considerarse en primer lugar la simplicidad.

28. Los solicitantes deberían tener derecho a apelar, en caso de litigio con la autoridad administrativa, sobre asuntos relacionados con el derecho a prestaciones y su cuantía.

29. De preferencia las apelaciones deberían ser interpuestas ante tribunales especiales que comprendan jueces expertos en la legislación del seguro social, asistidos por consejeros que representen al grupo al que pertenezca el apelante y también por representantes de los empleadores cuando se trate de asalariados.

30. En cualquier litigio referente a la vinculación al seguro o a la cuantía de la cotización, el asalariado o el trabajador independiente deberían tener derecho a apelar, así como el empleador en el caso de que se trate de su cotización.

31. Un tribunal superior de apelación debería asegurar la uniformidad en la interpretación.

1.4. Código Iberoamericano de Seguridad Social.

1. El Código reconoce a la Seguridad Social como un derecho inalienable del ser humano. Este derecho se concibe como garantía para la consecución del bienestar de la población y como factor de integración permanente, estabilidad y desarrollo armónico de la sociedad.

2. Para el Código, es una responsabilidad indeclinable de los estados establecer programas de protección social que tiendan a garantizar a la población su derecho a la Seguridad Social cualquiera que sea el modelo de organización institucional, los modos de gestión y el régimen financiero de los respectivos sistemas protectores que, dependiendo de sus propias circunstancias económicas, políticas y sociales hayan sido elegidos.

3. El derecho a la Seguridad Social debe extenderse en forma progresiva a toda la población, sin discriminaciones por razones personales o sociales.

4. El derecho a la Seguridad Social se fundamenta, entre otros en el principio de solidaridad.

5. Las prestaciones mínimas de alcance universal, requieren la solidaridad de todos los miembros de la comunidad.

6. Deben hacerse efectivos los principios de sustitución de rentas y de garantías del poder adquisitivo de manera que las prestaciones económicas guarden relación con el esfuerzo contributivo realizado.

7. La Seguridad Social debe estar basada en la conexión lógica entre sus diferentes funciones protectoras en concordancia con las capacidades económicas del marco en que debe operar y basada en el adecuado equilibrio entre ingresos y gastos y la correspondencia en términos globales entre la capacidad de financiación y la protección otorgada.

8. La eficacia en la gestión requiere el planteamiento de un objetivo de modernización de sus formas y medios de gestión que incorpore el análisis de sus costes operativos y la aplicación de avanzados instrumentos y métodos de gestión, equilibradamente subvencionados y apoyados en recursos humanos sujetos a programas de formación.

9. Cualquiera que sea el modelo organizativo e institucional, la gestión deberá apoyarse en los principios de eficacia y eficiencia, simplificación, transparencia, desconcentración, responsabilidad y participación social.

10. La garantía de los derechos individuales de Seguridad Social debe disponer de mecanismos jurídicos e institucionales suficientes.

11. Deben agilizarse los procedimientos de trámite y reconocimiento de las prestaciones y potenciarse los mecanismos que permitan un mayor control en el cumplimiento riguroso de las obligaciones.

12. Deben regularse de acuerdo con la legislación y las prácticas nacionales, procedimientos de reclamación y recurso a través de los cuales los interesados puedan impugnar las decisiones de los órganos gestores de la seguridad social.

1.5. Constitución Política del Estado

La Constitución Política del Estado en su artículo 7. k. reconoce que toda persona tiene el derecho fundamental a la seguridad social, en la forma determinada

por la Constitución y las leyes. El artículo 8.g. establece que toda persona tiene el deber fundamental de cooperar con los órganos del Estado y la comunidad en el servicio social y la seguridad social.

El artículo 158 de la Constitución Política del Estado define los principios constitucionales de la seguridad social:

I. El Estado tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud de la población; asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y la rehabilitación de las personas inutilizadas; propenderá asimismo al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar.

II. Los regimenes de seguridad social se inspiraran en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficacia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

El artículo 161 de la Constitución, establece que el Estado, mediante tribunales u organismos especiales resolverá los conflictos emergentes de la seguridad social.

El Seguro Social debe proteger a todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas que estén a su cargo. (Universalidad).

El costo de administración y de las prestaciones debe distribuirse entre los asegurados, los empleadores y los contribuyentes de modo que evite una carga demasiado gravosa a las personas aseguradas de escasos recursos (Solidaridad).

La administración del seguro social debe unificarse o coordinarse por una sola autoridad y debe ser compatible con la existencia de sistemas de seguro obligatorio o voluntario (Unidad de Gestión).

El Seguro Social debe percibir cotizaciones sin incurrir en gastos administrativos desproporcionados y pagar prestaciones con las debidas precauciones para evitar abusos. La administración eficiente de las prestaciones debe verificar de manera expedita la presencia de los riesgos que den lugar a prestaciones (Economía).

Las prestaciones deben sustituir lo más pronto posible, hasta un nivel tan razonable como sea factible, los ingresos perdidos como consecuencia de la ocurrencia del riesgo, para garantizar la continuidad de los medios de subsistencia de los asegurados. (Oportunidad).

La administración de los recursos debe ser tan rigurosa y eficaz para que la seguridad social pueda afrontar con garantía sus obligaciones de pagar las prestaciones. (Eficacia).

2. Principios básicos de pensiones

La Asociación Internacional de Supervisores de Pensiones (AIOS) ha elaborado los Principios Básicos de Pensiones como un punto de referencia para establecer o fortalecer el marco legal y regulatorio de una jurisdicción, identificar debilidades que afecten a la protección de los asegurados o a la estabilidad del sistema y formular un plan de acción para corregirlas.

Estos Principios se aplican al Sistema de Capitalización y son los siguientes:

1. La regulación y supervisión de los sistemas de pensiones, independientemente de la forma de financiamiento y cobertura, es necesaria en razón de: la obligatoriedad del ahorro previsional, las garantías estatales comprometidas y la preservación de la confianza publica.

2. Las entidades reguladoras y supervisoras deben establecer una normativa que permita una gestión transparente, eficaz y eficiente a fin de salvaguardar los derechos de los afiliados y beneficiarios.

3. El supervisor debe tener los recursos apropiados para satisfacer elevados estándares técnicos y realizar sus funciones en forma independiente.

4. El supervisor debe promover el fortalecimiento, perfeccionamiento y desarrollo de la cultura previsional y del sistema de pensiones. Adicionalmente debe velar por un acceso no discriminatorio a dicho sistema.

5. El supervisor, en el ejercicio de sus propias funciones, deberá coordinar las acciones de control y regulación con los demás organismos relacionados.

6. El supervisor velará por que toda persona jurídica interesada en constituirse como administradora de pensiones, con sujeción a las normas que en cada caso se establezcan, cumpla lo siguiente:

   - Administrar fondos de pensión en forma separada a su patrimonio. Esta separación deberá estar garantizada irrevocablemente sea por disposiciones legales u otros mecanismos previa aprobación del supervisor, que resulten adecuados.
   - Contar con una estructura organizacional bien definida que permita evitar los conflictos de interés en la toma de decisiones.
   - Aportar y mantener un capital inicial, único y exclusivo para el desarrollo de su objeto, acorde a su importancia en el sistema.

7. Las administradoras de pensiones deben velar por los principios de equidad, justicia y no discriminación hacia los afiliados, así como respetar el ejercicio de sus derechos.

8. En la gestión de los fondos de pensión, las administradoras deben poner especial atención a:

   - La gestión de riesgos con una visión integral y preventiva.
   - La prevención de conflictos de interés en especial con partes relacionadas.
   - El mantenimiento de un capital de trabajo acorde a su riesgo operativo y financiero.
   - Las normas internacionales de contabilidad y auditoria en el marco que para tal efecto se establezca.
   - Operar con transparencia y en condiciones de mercado en sus transacciones con especial cuidado en aquellas con empresas relacionadas

9. El regulador, con el objetivo de minimizar los daños y las perdidas de los afiliados y contener el riesgo sistémico, establecerá procedimientos para los casos de quiebra, liquidación o fusión de las administradoras de pensiones, así como el traspaso de los fondos vinculados a estos procesos.

10. Las administradoras de pensiones deben establecer procesos de autorregulación en el marco de los principios expuestos y de las normas que regulan su actividad. Dichos procesos deben ser de conocimiento público, del supervisor o ambos.

11. El supervisor debe velar por que existan procedimientos de afiliación que promuevan la mas amplia cobertura, transparencia y libertad de elección

12. El supervisor asegurará la creación de una cuenta individual a nombre de cada uno de los afiliados procurando su actualización oportuna y permanente. El saldo acumulado en la cuenta individual es propiedad del afiliado.

13. El supervisor o regulador debe velar por la eficiencia del sistema de recaudación y establecer mecanismos adecuados para el cobro de las cotizaciones adeudadas.

14. El supervisor debe velar por la adecuada materialización de los traspasos de cuentas individuales entre las administradoras.

15. Se promoverá la portabilidad de las cuentas individuales de los afiliados.

16. El regulador debe establecer requisitos uniformes para acceder a los beneficios y promover que los afiliados obtengan un ingreso previsional periódico al momento en que se materialicen los riesgos de invalidez, vejez o sobre vivencia

17. Para la elección de la modalidad de pensión se deberá disponer de la mas amplia información sobre las opciones disponibles en el mercado y sus respectivos costos

18. Los sistemas de calificación del grado de invalidez deben guiarse por reglas claras, consistentes, equitativas y transparentes.

19. El supervisor debe promover la transparencia en la definición de parámetros técnicos y tablas biométricas para el cálculo de las pensiones bajo sus distintas modalidades.

20. Los afiliados tendrán derecho a conocer, en todo momento, la información vinculada a su cuenta individual.

21. El supervisor proveerá en forma periódica y oportuna amplia información del sistema previsional y de las administradoras de pensiones. Esta información debe permitir como mínimo la comparación de administradoras en términos de comisiones y rendimientos.

22. La publicidad realizada por las administradoras debe ser clara y veraz a fin de no inducir a engaño.

23. La información que suministren las administradoras de pensiones deberá ser veraz, objetiva, oportuna, transparente y comparable.

24. El supervisor establecerá la normativa básica que permita minimizar los riesgos operacionales del proceso de inversiones.

25. El supervisor debe establecer mecanismos de certificación, para los funcionarios de las administradoras encargados del manejo de las inversiones, que permitan documentar de manera objetiva su conocimiento en materia de inversiones y riesgos

26. El supervisor debe establecer regulaciones que promuevan la formación de carteras eficientes.

27. Las transacciones deben efectuarse en mercados autorizados con un adecuado sistema de fiscalización, control e información pública disponible en forma periódica. Estas características son aplicables también a las transacciones realizadas por medio de agentes.

28. Las inversiones deben efectuarse en valores cuyos emisores cuenten con grado de inversión. La inversión en el exterior también debe ser autorizada y normada con criterios de diversificación y administración de riesgos.

29. El regulador deberá asegurar la correcta valoración, de todos los activos administrados y los valores cuota, a través de la valuación a mercado por un tercero sin conflicto de interés.

30. Los instrumentos representativos de las inversiones de los fondos de pensión deben depositarse o registrarse en instituciones especializadas de custodia debidamente reguladas.

31. El gestor deberá adoptar adecuadas prácticas de gobierno corporativo, tanto en sus políticas de administración como en las de gestión de los recursos de los afiliados por medio de instrumentos autorizados. En las políticas de administración relacionadas con la participación de los fondos administrados en los instrumentos autorizados el gestor deberá adoptar prácticas de gobierno corporativo.

Segundo Capítulo: Reforma de Pensiones: Seguro Social Obligatorio

3. Proceso de Reforma

3.1. Ley de Capitalización

El 21 de marzo de 1994 se promulgó la Ley de Capitalización Nº 1544 que autoriza al Poder Ejecutivo transferir a titulo gratuito en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoría de edad, las acciones de propiedad del Estado en las Sociedades de Economía Mixta que hubiesen sido capitalizadas.

La Ley de Capitalización ordenó que El Poder Ejecutivo pudiera disponer mediante Decreto Supremo, mecanismos idóneos, transparentes y apropiados, para que los ciudadanos bolivianos mencionados en el artículo anterior se beneficien con la transferencia de dichas acciones a fondos de pensiones de capitalización individual a crearse de acuerdo a Ley. El Poder Ejecutivo dispuso mediante Decreto Supremo, que dichas acciones sean constituidas en fideicomiso hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento.

Las empresas que inicialmente debían administrar los fondos de pensiones de capitalización individual fueron seleccionadas mediante licitación pública internacional.

3.2. Fideicomiso

Mediante Decreto Supremo Nº 24076 de 24 de julio de 1995 el Poder Ejecutivo dispone y autoriza:

- La constitución en fideicomiso de las acciones de propiedad del Estado en las Sociedades de Economía Mixta capitalizadas.
- Autoriza la suscripción por el Gobierno de Bolivia con la firma Cititrust (Bahamas) Limited, los documentos referidos a la constitución en fideicomiso de las acciones de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta.
- Una vez transferidas las acciones en fideicomiso, las acciones de economía mixta quedaron convertidas en Sociedades Anónimas.

El Contrato de Fideicomiso estipula:

- Todo ingreso neto proveniente del patrimonio en fideicomiso, incluyendo en forma específica pero no limitativa cualquier dividendo o distribución respecto de las acciones, será conservado como un todo.
- Ni el fideicomitente ni ningún beneficiario podrá retirar, vender, arrendar, intercambiar, transferir o consentir en cualquier transferencia o de cualquier forma disponer de ningún derecho o interés respecto del total o parte del patrimonio en fideicomiso.
- El Fideicomiso fue establecido para el solo y exclusivo beneficio de los beneficiarios que al 31 de diciembre de 1995 califiquen como bolivianos domiciliados en la República de Bolivia, que cuenten por lo menos 21 años de edad.
- Ninguna parte del Patrimonio en Fideicomiso podrá ser utilizada o desviada con cualquier propósito que no sea para beneficio exclusivo de los beneficiarios, ni podrá revertir a cualquier entidad en la que de cualquier forma participe directa o indirectamente cualquier autoridad nacional, departamental, provincial o municipal de la República de Bolivia, en las que cualquiera de dichas autoridades o sus agentes ejerzan directa o indirectamente propiedad o control.
- El fideicomiso tiene carácter irrevocable. El fideicomitente renuncia y redime cualquier derecho o facultad que pudiera permitirle revocar o modificar total o parcialmente el fideicomiso.

El patrimonio en fideicomiso fue transferido por el Fiduciario en forma definitiva a las AFP, para que representen y administren el patrimonio en fideicomiso a favor de los beneficiarios, como Fiduciarios Sucesores con todos los poderes, derechos y deberes impuestos en el contrato de fideicomiso.

3.3. Licitación de la Administradora de Fondos de Pensiones

En cumplimiento de la Ley de Capitalización el Estado Boliviano convocó mediante Decreto Supremo 23448 de 8 de agosto de 1996 a una Licitación Pública Internacional para la selección de dos administradoras privadas de fondos de pensiones por un período de exclusividad de cinco años computables a partir de la fecha de inicio del sistema y durante el cual el territorio de la Republica de Bolivia debería dividirse entre ambas AFP, en dos áreas de exclusividad y cuatro áreas de explotación común.

Los proponentes debían acreditar una experiencia mínima requerida en los siguientes aspectos:

a) **Administración de activos**: Administrar activos por un monto igual o superior a los US$ 10.000 millones de dólares. Tener al menos 20 años de experiencia como administrador de fondos de pensiones. Tener al menos 10 años de experiencia como administrador de fondos de pensiones.

b) **Administración de pensiones – mantenimiento de registros:** Administrar mas de 100.000 cuentas individuales de pensiones. Administrar 50 o mas planes de jubilación o al menos un plan de jubilación con al menos 50 empleadores. Procesar anualmente 5 millones de transacciones con las cuentas de pensiones que administra.

c) **Educación- afiliación**: Demostrar experiencia en la educación de trabajadores que no hayan participado con anterioridad en un plan de jubilación. Haber afiliado a mas de 100.000 trabajadores en al menos un plan de jubilación.

El 19 de septiembre de 1996 se preseleccionaron 11 consorcios Internacionales., como resultado de la evaluación realizada se estableció que todos los proponentes reunían la experiencia mínima requerida por los términos de referencia, estos proponentes fueron los siguientes:

Institución	Administración de Activos	Administración de Pensiones	Educación y Afiliación
1. Banco Bilbao Vizcaya	Banco Bilbao Vizcaya	Banco Bilbao Vizcaya	Banco Bilbao Vizcaya
2. Consorcio CITIBANK	Citibank N.A La.	AFP Habitat S.A.	AFP Habitat S.A.
3. Consorcio AETNA- J.P Morgan	AETNA Services Inc. J.P. Morgan Investment Management Inc.	AETNA Services Inc.	AETNA Services Inc.
4. Consorcio Banco de Crédito de Bolivia S.A. y ALICO (AIG) Credicorp	AIG Global Investment Group.	Union AFP Chile	Union AFP Chile
5. Consorcio Dresdner Bank AG : Allianz A.G. Holding	Dresdner Bank AG : Allianz A.G. Holding	Allianz Lebensversicherung A.G. Holding	Allianz Lebensversicherung A.G. Holding
6. Consorcio Franklin Templeton : Provida Internacional S.A.	Templeton Internacional Inc.	Provida Internacional S.A.	Provida Internacional S.A.

Institución	Administración de Activos	Administración de Pensiones	Educación y Afiliación
7. Consorcio Goldman Sachs Asset Management Internacional Financial Administrative Services Corp	Goldman Sachs Asset Management	Financial Administrative Services Corp	Financial Administrative Services Corp
8. Consorcio Invesco Argentaria	Invesco PLC, Argentaria, Gestion de inversiones AIE	Argentaria, Gestion de inversiones AIE	Argentaria, Gestion de inversiones AIE
9. Consorcio MasterNet Financial Investments, Co- Provident Investment Counsel	UAM Affiliate - Providente Investment Counsel	UAM Retirement Plan Services	UAM Retirement Plan Services
10. Consorcio Morgan Stanley Management Inc – Cruz Blanca	Morgan Stanley Management Inc	Cruz Blanca Internacional S.A.	Cruz Blanca Internacional S.A.
11. Consorcio SBC Brinson – AON Consulting Inc.	Brinson Partners Inc	AON Consulting Inc.	AON Consulting Inc.

Una vez acreditada la experiencia mínima requerida por parte de los proponentes se procedió a evaluar la información cuantitativa y cualitativa para seleccionar a dos consorcios que se hagan cargo de la administración de los fondos de pensiones. El resultado final de la evaluación se expresó en la habilitación de los proponentes en el siguiente orden:

1.Templeton –Provida
2.AETNA – J.P. Morgan
3.Morgan Stanley – Cruz Blanca
4.SBC Brinson – AON Consulting
5.Citibank
6.Invesco- Argentaria
7.Banco Bilbao Vizcaya S.A.
8.Dresdner Bank- Allianz A.G. Holding
9.Goldman Sachs Asset Managment Internacional

Las empresas preseleccionadas en la primera fase participaron en el proceso de información y consulta aunque finalmente solo tres de ellas presentaron una propuesta.

El primer proponente en retirarse fue el CITIBANK que optó por conservar su condición de custodio global en lugar de administrar el patrimonio en fideicomiso.

La propuesta económica debía sujetarse a lo dispuesto en los Términos de Referencia que indicaban que "los servicios de las AFP serían remunerados por las siguientes comisiones porcentuales:

a. El servicio de administración de portafolio, mediante una comisión descontable de los fondos de pensiones administrados.

b. El servicio de afiliación, procesamiento de datos y administración de prestaciones mediante una comisión descontable del total ganado o del ingreso cotizable del afiliado a tiempo de efectuar la cotización.

c. El servicio de administración y pago de pensiones del Seguro Social Obligatorio y de los Beneficios de la Capitalización, serían remunerados mediante comisiones por cada pago

Mediante Decretos Supremos Nº 24470 y 24471 de 23 de enero de 1997, se adjudicó a favor del consorcio Invesco-Argentaria y del consorcio Banco Bilbao Vizcaya S.A. respectivamente, la Licitación Pública Internacional para la selección de administradoras privadas de fondos de pensiones, debiendo los adjudicatarios establecer administradoras de fondos de pensiones para prestar sus servicios de conformidad a la Ley de Pensiones, sus reglamentos y al contrato previsto en los términos de referencia de la indicada licitación.

El 18 de marzo de 1997 se procedió al Acto de Cierre del proceso de selección y a la suscripción del Contrato para la Prestación de Servicios con la Futuro de Bolivia S.A. – Administradora de Fondos de Pensiones y Previsión BBV Administradora de Fondos de Pensiones S.A. y el Superintendente de Pensiones. Así como a la entrega por parte de ambas sociedades al Superintendente de la Garantía de Obtención de Licencia, la Garantía de Administración de Activos y la Garantía Administrativa. La Superintendencia de Pensiones depositó los documentos de garantía en las bóvedas del Banco Central de Bolivia.

3.4. Contrato para la Prestación de Servicios

El contrato tiene por objeto:

a) Convenir disposiciones sobre la titularidad de las acciones que componen el capital social de la AFP y sobre la transferencia de dichas acciones durante el

periodo de exclusividad. El titular de la participación comprometida debe mantenerse como accionista mayoritario de la AFP durante el periodo de exclusividad, con una participación no menor al noventa y cinco por ciento del capital social de la AFP. Luego del periodo de exclusividad las transferencias de acciones no están sujetas a ninguna restricción

b) Convenir los términos y condiciones para el otorgamiento de la licencia a la AFP.

La Superintendencia otorgará la licencia a la AFP previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. **Infraestructura mínima:** Oficinas en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Interconectadas en red computarizada. Software y Hardware necesarios y suficientes para cubrir los requisitos técnicos mínimos.

2. **Requisitos técnicos mínimos:** Mantenimiento de registros con capacidad inmediata de recuperar datos de afiliados, historial de aportes, estados de cuenta, copias en dispositivo magnético, replica de registros, recuperación de registros y control de calidad con una ratio de error menor o igual al uno por ciento. para el sistema de afiliación, recaudación, cuentas personales, servicios, beneficios, portafolio de inversiones, sistema contable, gestión comercial, control administrativo, sistemas de personal y otros. Dos terminales instaladas en la Superintendencia que permitan navegar en los datos que estén sujetos a supervisión, regulación y control de acuerdo a normas reglamentarias Contar

c) Convenir la prestación de los servicios.

Una vez recibida la licencia, la AFP deberá prestar los servicios de conformidad a las disposiciones de la Ley de Pensiones, las normas reglamentarias y el contrato. La AFP deberá conducirse y realizar sus actividades con el cuidado exigible a un buen padre de familia.

d) Convenir la remuneración de la AFP por la prestación de los servicios.

La remuneración de la AFP consiste en las comisiones adjudicadas de conformidad a la propuesta económica presentada en la licitación. Las

comisiones adjudicadas serán cobradas por la AFP durante los dos primeros años desde la fecha de inicio. La AFP no podrá cobrar montos diferentes a las comisiones adjudicadas.

A partir del tercer año la AFP tendrá derecho a cobrar comisiones competitivas cuyos montos durante el resto del periodo de exclusividad no podrá exceder los montos de las comisiones adjudicadas. Con posterioridad al vencimiento del periodo de exclusividad, la AFP podrá cobrar comisiones de acuerdo a las condiciones de mercado o a las que se determinen en forma específica por la Superintendencia.

e) Convenir el régimen de exclusividad para la prestación de los servicios, incluyendo el periodo de exclusividad, el área de exclusividad y las metas.

Se entiende por exclusividad en la prestación de los servicios el derecho y la obligación que tiene la AFP para prestar los servicios, sin que otra AFP pueda también prestar servicios en forma competitiva o concurrente.

El periodo de exclusividad es un plazo de cinco años computable a partir de la fecha de inicio durante el cual la AFP gozará de exclusividad para la prestación de los servicios. Si la Superintendencia revoca la licencia a una de las AFP podrá convocar a una licitación para otorgar licencia a otra AFP. Concluido el periodo de exclusividad la Superintendencia podrá otorgar licencias a otras Administradoras de Fondos de Pensiones para la prestación de los servicios.

El área de exclusividad Nº 1 adjudicada a AFP Futuro de Bolivia S.A. está conformada por: Departamento de La Paz, excepto las ciudades de La Paz y El Alto,; Departamento de Cochabamba, excepto la ciudad de Cochabamba, las provincias Campero, Carrasco y Mizque; departamento de Oruro en su totalidad; departamento del Beni en su totalidad ; departamento de Pando en su totalidad.

El área de exclusividad Nº 2 adjudicada a AFP Previsión BBV S.A. está conformada por: Departamento de Santa Cruz, excepto en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra; Departamento de Tarija en su totalidad; Departamento de Potosí en su totalidad; la Totalidad de las provincias Campero, Carrasco y Mizque del departamento de Cochabamba.

El territorio de explotación común está conformado por las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz. Las AFP seleccionadas pueden prestar sus servicios sin restricciones de exclusividad dentro del territorio de explotación común.

Las metas que la AFP debe cumplir con relación al SSO, son metas de cumplimiento de cantidad de personas como afiliadas al SSO. Estas son las siguientes:

Meta SSO 1 (Primer año)	Noventa por ciento de cotizantes en el sistema de reparto , o, 160,000 personas
Meta SSO 2 (Primer semestre del segundo año)	190,000 personas acumuladas con la Meta SSO 1
Meta SSO 3 (Segundo semestre del segundo año)	220,000 personas acumuladas a meta SSO 1 y SSO 2.
Meta SSO 4 (Primer semestre del tercer año)	235,000 personas acumuladas a meta SSO 1, SSO 2 y SSO3.
Meta SSO 5 (Segundo semestre del tercer año)	250,000 personas acumuladas a meta SSO 1, SSO 2 , SSO3 y SSO 4.
Meta SSO 6 (Primer semestre del cuarto año)	265,000 personas acumuladas a meta SSO 1, SSO 2 , SSO3, SSO 4 y SSO 5.
Meta SSO 7 (Segundo semestre del cuarto año)	280,000 personas acumuladas a meta SSO 1 , SSO 2 , SSO3, SSO 4 , SSO 5 SSO 6.
Meta SSO 8 (Primer semestre del quinto año)	295,000 personas acumuladas a meta SSO 1 , SSO 2 , SSO3, SSO 4 , SSO 5 SSO 6.
Meta SSO 9 (Segundo semestre del quinto año)	310,000 personas acumuladas a meta SSO 1 , SSO 2 , SSO3, SSO 4 , SSO 5 SSO 6. y SSO 7

Las multas por incumplimiento de metas para el SSO son:

Metas	**Multas**
Incumplimiento de una meta	US$ 50,000
Incumplimiento de dos metas consecutivas	US$ 100,000
Incumplimiento de tres metas consecutivas	US$ 150,000
Incumplimiento de cuatro metas consecutivas	Revocatoria de licencia

f) Tasa de Regulación

La AFP pagará a la Superintendencia la tasa de regulación de conformidad con la Ley de Pensiones y las normas reglamentarias. Para el año 1997 la tasa de regulación se fija en la suma de US$ 400,000. Para el año 1998, 1999, 2000 y 2001 se fija en la suma de US$ 800,000 anuales.

g) El otorgamiento de declaraciones y garantías por la AFP, los titulares de la participación comprometida y los garantes.

Las garantías no impondrán responsabilidad a los garantes por incumplimiento de modificaciones a las previsiones del contrato, la ley de pensiones, o las normas reglamentarias, que sean convenidas o promulgadas con posterioridad a la firma de las garantías a menos que la Superintendencia notifique a los garantes por escrito y por treinta días de anticipación sobre dichas modificaciones y posteriormente los garantes consientan en las mismas. Los garantes no serán liberados de responsabilidad como resultado de modificaciones a la ley de pensiones o a las normas reglamentarias que no tengan efecto sobre las obligaciones de la AFP.

3.5. Fecha de inicio

La Superintendencia de Pensiones determinó el 1ro de mayo de 1997 como fecha de inicio para el comienzo de las actividades de las Administradoras de Fondos de Pensiones, así como para la administración y el otorgamiento de las prestaciones de jubilación por vejez, invalidez, muerte, gastos funerarios y riesgos profesionales del Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo y la administración y otorgamiento de los Beneficios de la Capitalización: Bonosol y Gastos Funerarios

3.6. Licencia a las AFP

Para realizar las actividades de Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) , se debían cumplir con los siguientes requisitos previos:

a) Tener personalidad jurídica reconocida en la República de Bolivia, como sociedad anónima, de conformidad al Código de Comercio.

b) Tener objeto social único, de conformidad al artículo 30º de la presente ley.

c) Constituir y mantener íntegramente pagado el capital mínimo de un millón de derechos especiales de giro (1,000,000 DEG), representado por acciones nominativas.

d) Tener establecida la infraestructura necesaria para la realización de sus actividades.

e) Cumplir con otros requisitos que se establezcan por reglamento.

En fecha 30 de abril de 1997 la Superintendencia otorgó licencia a las AFP Futuro de Bolivia S.A. – Administradora de Fondos de Pensiones y a Previsión BBV – Administradora de Fondos de Pensiones S.A., para realizar sus actividades de representación y administración de fondos de pensiones, ejercer los derechos y cumplir las obligaciones de su objeto social único de acuerdo al contrato de prestación de servicios, suscrito con la Superintendencia de Pensiones en fecha 18 de marzo de 1997, sujetándose a la Ley de Pensiones, sus reglamentos y demás disposiciones vigentes del ordenamiento jurídico nacional.

4. Ley de Pensiones[7]

4.1. Ámbito de aplicación

El Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo instituido por la Ley de Pensiones, tiene la responsabilidad de asegurar la continuidad de los medios de subsistencia de sus Afiliados y comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales.

Los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos mayores de 21 años al 31 de diciembre de 1995 son destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol) y al pago de gastos funerarios.

Los recursos del seguro social obligatorio de largo plazo para la prestación de jubilación y los recursos de la capitalización, conforman fondos de pensiones, administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

[7] Ley de Pensiones Nº 1732 del 29 de noviembre de 1996.

4.2. Fondos de Pensiones

La totalidad de las Cuentas Individuales a cargo de una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) conforman un Fondo de Capitalización Individual (FCI).

Los Fondos de Capitalización Individual son fondos de pensiones constituidos por las Cuentas Individuales, las Cuentas de Mensualidades Vitalicias Variables y las Cuentas de los Fondos de Capitalización Colectiva, cuyo valor se expresa en cuotas de igual monto y características.

El valor de la cuota de los Fondos de Capitalización Individual, es el cociente del valor del patrimonio de dichos fondos dividido entre el número de cuotas.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, deberán valorar diariamente las cuotas de los Fondos de Capitalización Individual.

Los recursos constituidos en fideicomiso de conformidad con la Ley de Capitalización, asignados entre las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), constituyen un Fondo de Capitalización Colectiva (FCC).

Los fondos de pensiones son patrimonios autónomos y diversos del patrimonio de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Cada uno de dichos fondos es indiviso, imprescriptible e inafectable por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie.

4.3. Bonosol

Todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado Bonosol.

2.3.1. Derecho Fundamental a la Seguridad Social

El derecho de los beneficiarios al Bonosol forma parte del derecho fundamental a la seguridad social reconocido en el artículo 7°, inciso k), de la Constitución Política del Estado.

4.3.2. Monto y pago del Bonosol

Se fija el monto anual del Bonosol en la suma de Bolivianos un mil ochocientos (Bs. 1,800.-), para el período comprendido entre el 1 de enero de 2003 y el 31 de diciembre de 2007. A partir del 1° de enero del 2008 y cada cinco años, el monto del Bonosol, será fijado por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros mediante Resolución fundada en un estudio actuarial basado en el valor de los Fondos de Capitalización Colectiva y la tasa de mortalidad de los beneficiarios

El Bonosol es pagado por las Administradoras de Fondos de Pensiones en bolivianos y en efectivo, en el plazo y modalidades establecidas mediante Resolución Administrativa de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

4.3.3. Base de datos de beneficiarios.

La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, actualiza, la Base de Datos de los beneficiarios del Bonosol. Las Administradoras de Fondos de Pensiones con sus propios recursos, administran la base de datos.

La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, regula, controla y supervisa la correcta administración y seguridad de la Base de Datos.

4.3.4. Prescripción del cobro del Bonosol

El cobro anual del Bonosol prescribe en tres (3) años, computables a partir del último día del mes en que haya correspondido su pago, sin que esto signifique la pérdida del derecho al beneficio.

4.3.5. Fondo de Capitalización Colectiva (FCC).

El Fondo de Capitalización Colectiva es un patrimonio autónomo constituido por la totalidad de las acciones y dividendos, de propiedad del Estado en las sociedades de economía mixta, transferidos a titulo gratuito en beneficio de los ciudadanos bolivianos residentes en el país y que al 31 de diciembre de 1995 hubiesen alcanzado la mayoridad.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen la obligación de representar y administrar el portafolio de inversiones del fondo de pensiones, constituido por la totalidad de las acciones, dividendos y cuotas del Fondo de Capitalización Individual (FCI) que componen el Fondo de Capitalización Colectiva, con destino exclusivo al pago de la anualidad vitalicia denominada Bonosol y los Gastos Funerarios.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen la obligación de generar la liquidez necesaria para cumplir su obligación de pagar el Bonosol y los Gastos Funerarios, según las modalidades de monetización permitidas por ley.

Cada Administradora de Fondos de Pensiones debe mantener su patrimonio y sus registros contables separados del patrimonio y los registros contables de los Fondos de Capitalización Individual y de los Fondos de Capitalización Colectiva (FCC), que a su vez se encuentran separados entre sí.

Cada uno de dichos fondos es indivisible, imprescriptible e inafectable por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones invierten, a valor de capitalización, las acciones de las empresas capitalizadas que forman parte del activo de los Fondos de Capitalización Colectiva en cuotas de los Fondos de Capitalización Individual que representan y administran.

Cada vez que los FCC requieran liquidez para hacer efectivas sus obligaciones, las Administradoras de Fondos de Pensiones deberán redimir las cuotas de propiedad de los Fondos de Capitalización Colectiva en los Fondos de Capitalización Individual, al valor de cuota vigente del día de la redención.

4.3.6. Sentencias Constitucionales

Mediante Sentencia Constitucional No. 025/01 de fecha 24 de abril de 2001, el Tribunal Constitucional ha declarado la Constitucionalidad del Artículo. 67-A de la Ley de Propiedad y Crédito Popular Nº 1864 de 15 de junio de 1998 que textualmente dice: Los recursos de la Capitalización que forman los Fondos de Capitalización Colectiva, constituyen fideicomisos irrevocables, los cuales tendrán duración indefinida.

Mediante Sentencia Constitucional No. 026/03 de fecha 25 de marzo de 2003, el Tribunal Constitucional ha declarado la Constitucionalidad del Art. 9 de la Ley de Bonosol Nº 2427 de 28 de noviembre de 2002 que textualmente dice: Los Fondos de Capitalización Colectiva son fondos de pensiones cuyos activos están constituidos por cuotas de los FCI. Los activos de FCC, están destinados exclusivamente al pago de Bonosol y los Gastos Funerarios.

4.3.7. Buen Gobierno Corporativo[8]

4.3.7.1. Elección de Directores y Síndicos.

En las sociedades donde los Fondos de Pensiones participen con al menos el veinte por ciento del capital social, los directores y síndicos propuestos por las Administradoras de Fondos de Pensiones, deben reunir los siguientes requisitos:

a) Ser bolivianos de origen.
b) Ser independiente del socio que tiene el control de la administración de la sociedad y de las Administradoras de Fondos de Pensiones o tenga participación directa o mediante terceros en cualquiera de estas sociedades, y no tener contratos ni vinculación con empresas y socios que sean proveedores de bienes y servicios de dichas sociedades.
c) Tener reconocida capacidad e idoneidad.
d) No tener auto final de instrucción ejecutoriado que disponga procesamiento penal o resolución por la que se atribuya responsabilidad administrativa o civil, conforme a Ley.
e) No haber sido condenado a penas privativas de libertad por la comisión de delitos dolosos, mediante sentencia ejecutoriada.

La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros aprueba la nómina de candidatos a Directores y, una vez designados por la Junta, publicarla.

4.3.7.2. Obligaciones de los Directores y Síndicos.

En las sociedades donde los Fondos de Pensiones participen con al menos el veinte por ciento del capital social, los directores y síndicos designados a propuesta de las Administradoras de Fondos de Pensiones, tienen la obligación de informar por escrito periódicamente, como mínimo una vez al mes, de su actuación a las

[8]Ley del Bonosol Nº 2427 del 28 de noviembre de 2002, artículos 16 al 21.

Administradoras de Fondos de Pensiones, siendo éstas responsables de evaluar dicha información y de adoptar las acciones que correspondan, informando a la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, y ésta al menos trimestralmente, al Honorable Congreso Nacional.

4.3.7.3. Responsabilidad de las AFP.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, los directores y síndicos designados a propuesta de ellas, son responsables por los perjuicios directos que causaren a dichos fondos por su acción u omisión, sin perjuicio de las responsabilidades establecidas en el Código de Comercio.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, con sus propios recursos, están obligadas a proporcionar apoyo logístico y profesional especializado a los directores y síndicos designados a propuesta de ellas, para el buen cumplimiento de sus obligaciones.

4.3.8. Mayorías Calificadas en Directorios.

En las sociedades en las que los Fondos de Pensiones tengan al menos un veinte por ciento del capital social, todos los contratos y operaciones que obliguen a las sociedades con partes relacionadas con el socio que tiene el control de la administración, requieren de la autorización previa del Directorio por tres cuartos del total de sus miembros.

Los contratos y las operaciones sujetos a esta autorización por mayoría calificada del directorio son, en forma enunciativa y no limitativa: créditos de toda naturaleza, compra venta de valores y activos, transferencia de acciones, remuneraciones a ejecutivos, contratos, compra de bienes y servicios e inversiones y otros.

4.3.9. Mayorías Calificadas en Juntas de Accionistas.

En las sociedades en las que los Fondos de Pensiones tengan al menos un veinte por ciento del capital social, se requiere la autorización mediante resolución de la Junta Extraordinaria de Accionistas aprobada por tres cuartos de votos del total de sus miembros, en los siguientes casos:

a) Para el aumento y reducción de capital, así como para la capitalización de deudas y acreencias y para la designación de auditores externos.
b) Para distribuir, como dividendos, menos de un tercio o más de dos tercios de las utilidades.
c) Para aprobar las remuneraciones de los directores.
d) Para la fusión, escisión y la oferta pública de acciones.

Las Administradoras de los Fondos de Pensiones, están obligadas a designar a sus ejecutivos de mayor nivel jerárquico como representantes de los Fondos de Pensiones en las Juntas de Accionistas.

4.3.10. Comité de Auditoría

En las sociedades en las que los Fondos de Pensiones tengan al menos un veinte por ciento del Capital Social, el Directorio designa un Comité de Auditoría conformado por tres miembros independientes, dos de los cuales serán obligatoriamente directores que representen a los socios minoritarios.

El Comité de Auditoría tiene las siguientes atribuciones:

a) Examinar los Estados Financieros.
b) Proponer a la Junta de General Ordinaria de Accionistas la designación de los Auditores Externos.
c) Revisar periódicamente las remuneraciones de los ejecutivos.
d) Examinar y evaluar los contratos y operaciones con partes relacionadas con el socio que ejerce el control de la administración.
e) Controlar el área de Auditoría Interna de la Empresa.

2.4. Régimen de Prestaciones

2.4.1. Prestación de Invalidez por Riesgo Común

La prestación de invalidez por riesgo común es una Pensión que se paga al Afiliado en caso de sufrir incapacidad total y definitiva para efectuar un trabajo razonablemente remunerado no proveniente de riesgo profesional y a causa de enfermedad.

La prestación de invalidez consiste en una Pensión equivalente al setenta por ciento del Salario Base y en el pago del diez por ciento mensual del Salario Base del Afiliado, con destino a su Cuenta Individual, desde la fecha que indique la calificación de invalidez y corresponderá siempre que el Afiliado cumpla conjuntamente los siguientes requisitos:

a) Ser menor de sesenta y cinco años de edad.

b) Haber efectuado al menos sesenta cotizaciones al seguro social obligatorio de largo plazo o al Sistema de Reparto.

c) La invalidez se produzca mientras sus primas son pagadas o dentro de un plazo de doce meses, computado desde que el Afiliado dejó de pagar cotizaciones.

d) Haber realizado al menos un total de dieciocho primas en los últimos treinta y seis meses inmediatamente previos a la fecha de invalidez conforme a la calificación de invalidez.

Para las prestaciones de invalidez por riesgo común ocasionada por accidente se aplican los requisitos establecidos en los incisos a), b) y c) de este artículo

Si el Afiliado cumple únicamente con los requisitos a), c) y d), tendrá derecho a la prestación de invalidez en uno de los siguientes casos:

1. Cuando hubiera pagado primas al menos durante la mitad del tiempo transcurrido entre la Fecha de Inicio y la fecha de su invalidez de acuerdo a calificación.

2. Cuando hubiera pagado primas al menos durante la mitad del tiempo transcurrido entre la fecha en que el Afiliado efectuó el pago de la primera prima y la fecha de su invalidez de acuerdo a calificación.

El Afiliado ya pensionado por jubilación o cuya invalidez provenga de riesgo profesional, no tendrá derecho a las prestaciones de invalidez por riesgo común.

La prestación de invalidez por riesgo común se paga hasta la emisión de una calificación que suspenda la declaración de invalidez o hasta que el Afiliado

cumpla la edad de sesenta y cinco años. Desde esta edad, el Afiliado recibirá la prestación de jubilación.

El seguro de riesgo común financia las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo común, mediante los siguientes pagos:

a) Las Pensiones de invalidez por riesgo común que correspondan.

b) Diez por ciento mensual del Salario Base del Afiliado declarado inválido pensionado, con destino a su cuenta individual.

c) La prestación por muerte causada por riesgo común de un Afiliado no pensionado por jubilación, ni mayor de sesenta y cinco años de edad y que a la fecha de su fallecimiento cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos.

d) La prestación por muerte causada por riesgo común, del Afiliado que se encontraba percibiendo prestación de invalidez.

e) La prestación por gastos funerarios del Afiliado cuyo fallecimiento ha sido causado por riesgo común.

4.4.2. Prestación de Jubilación

La prestación de jubilación se paga al Afiliado, independientemente de la edad, cuando tenga en su Cuenta Individual un monto que permita el financiamiento de una Pensión igual o superior al setenta por ciento de su Salario Base y de la prestación por muerte para sus Derechohabientes.

A partir de los sesenta y cinco años de edad, el Afiliado, independientemente del monto acumulado en su Cuenta Individual, tiene derecho a solicitar voluntariamente la prestación de jubilación en su favor y de sus Derechohabientes. La Pensión de jubilación se paga como resultado del monto de la Cuenta Individual del Afiliado.

Para acceder a la prestación de jubilación, el Afiliado debe convenir, con los recursos de su Cuenta Individual, un contrato de Seguro Vitalicio o un contrato de Mensualidad Vitalicia Variable, destinados al pago de:

a) Una Pensión vitalicia en su favor, que podrá incluir períodos fijos pactados de cinco, diez o quince años, durante los cuales la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o la entidad aseguradora se comprometen al pago de la Pensión convenida, en favor del Afiliado o sus Derechohabientes, sin considerar el fallecimiento del Afiliado. Si el Afiliado no tiene Derechohabientes, la pensión convenida formará parte de la masa hereditaria del Afiliado. Cumplido el período fijo acordado, continuará el pago de Pensiones vitalicias al Afiliado que no haya fallecido.

b) Prestación por muerte

c) Prestación por gastos funerarios

4.4.2.1. Compensación de Cotizaciones

Los Afiliados que hayan realizado al menos sesenta cotizaciones en el Sistema de Reparto en forma previa a la Fecha de Inicio, tienen derecho a la Compensación de Cotizaciones. Esta compensación se paga mensualmente de manera vitalicia mediante una Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o una entidad aseguradora, a partir del momento que el Afiliado tenga derecho a la prestación de jubilación. Si el Afiliado fallece antes de cumplir los sesenta y cinco años de edad, la compensación de cotizaciones se paga a los Derechohabientes, de manera vitalicia, a partir de la fecha en la que el Afiliado hubiera cumplido los sesenta y cinco años de edad, en los porcentajes asignados a cada Derechohabiente.

El monto de la Compensación de Cotizaciones es destinado a financiar, en caso necesario las prestaciones por muerte y por riesgo profesional, en favor de los Derechohabientes.

La Compensación de Cotizaciones para cada mes corresponde al resultado de la multiplicación del número de años, o fracción de ellos, efectivamente cotizados por el Afiliado al Sistema de Reparto, por cero coma siete veces el último salario mensual recibido para efectuar cotizaciones, dividido entre veinticinco .

Si el Afiliado ha realizado menos de sesenta cotizaciones hasta la fecha de Inicio, recibe una compensación por los aportes efectuados, por una sola vez, equivalente a cien veces la Compensación de Cotizaciones, resultantes del cálculo

previsto en el párrafo anterior. Dicho pago procederá en la fecha en que el Afiliado se jubile, o a la fecha de fallecimiento si este evento ocurre antes de la jubilación del Afiliado. El pago se efectúa en favor del Afiliado o de sus Derechohabientes, según corresponda.

El monto de la Compensación de Cotizaciones se incrementa en un dos por ciento del Salario Base por cada doce meses de no exigibilidad de dicha compensación a partir de los sesenta y cinco años de edad. Los Derechohabientes que decidan no exigir su compensación de cotizaciones en los términos indicados, tendrán el mismo tratamiento.

El salario para el otorgamiento de la Compensación de Cotizaciones se calcula en bolivianos con mantenimiento de valor respecto al dólar estadounidense y se paga en Bolivianos.

El valor mensual de la Compensación de Cotizaciones no puede superar veinte veces el salario mínimo vigente.

Ninguna persona puede ser acreedora conjuntamente a la Compensación de Cotizaciones y a Rentas en Curso de Pago o Rentas en Curso de Adquisición.

Tienen derecho a la Compensación de Cotizaciones, las personas registradas en alguna de la Administradoras de Fondos de Pensiones hasta el 30 de junio del año 2000.

La compensación de cotizaciones de estas personas se determina exclusivamente mediante alguno de los siguientes procedimientos:

Procedimiento automático: a favor de las personas que están registradas en la base de datos.

Procedimiento manual: a favor de las personas que renuncien de forma individual y expresa al procedimiento automático.

El Tesoro General de la Nación procederá al pago individual de los montos de compensación de cotizaciones resultantes, siempre que el afiliado titular hubiera cumplido con las edades mínimas exigidas en el sistema de reparto.

4.4.3. Prestación por Riesgo Profesional

La prestación por riesgo profesional se paga como consecuencia del accidente de trabajo o enfermedad profesional que provoque el fallecimiento o incapacite definitivamente al Afiliado para continuar realizando el trabajo que desempeñaba. La incapacidad podrá ser total o parcial, si en este caso supera el diez por ciento de la pérdida de su capacidad laboral en el trabajo que desempeñaba.

La prestación de invalidez por riesgo profesional en favor del Afiliado consiste en Pensiones correspondientes a un porcentaje de su Salario Base, de acuerdo al porcentaje de su incapacidad, determinado mediante calificación. Esta prestación se paga cuando el porcentaje de invalidez dictaminado sea superior al veinticinco por ciento .

La prestación de invalidez por riesgo profesional se paga hasta la emisión de una calificación que suspenda la declaración de invalidez o hasta que el Afiliado cumpla la edad de sesenta y cinco años. Desde esta edad, el Afiliado recibe la prestación de jubilación.

El Afiliado declarado inválido en un porcentaje de incapacidad profesional superior al diez por ciento e igual o inferior al veinticinco por ciento recibe, por una sola vez, en calidad de prestación de invalidez por riesgo profesional, una indemnización equivalente a cuarenta y ocho veces su Salario Base por el porcentaje de su incapacidad.

La prestación por muerte causada por riesgo profesional consiste en Pensiones en favor de los Derechohabientes de primer y segundo grado. Cada Derechohabiente percibe una Pensión resultante de aplicar los porcentajes asignados por reglamento al Salario Base del Afiliado. La suma de los porcentajes asignados por reglamento a los Derechohabientes del Afiliado no puede exceder de cien por ciento .

El derecho a la prestación se origina en el momento del inicio de la relación de dependencia laboral y termina seis meses después de concluida la misma, siempre que el Afiliado no contraiga una nueva relación de dependencia laboral.

Ningún Afiliado puede beneficiarse simultáneamente de prestaciones de invalidez por riesgo común y por riesgo profesional.

Con el seguro de riesgo profesional se financian las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo profesional, mediante los siguientes pagos:

a) Las pensiones de invalidez por riesgo profesional que correspondan.

b) Diez por ciento mensual del Salario Base del Afiliado declarado inválido pensionado en proporción al grado de su invalidez, con destino a su cuenta individual.

c) La prestación por muerte causada por riesgo profesional, de un Afiliado no pensionado por jubilación, ni mayor de sesenta y cinco años de edad y que a la fecha de su fallecimiento cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos.

d) La prestación por muerte causada por riesgo profesional, del Afiliado que se encontraba percibiendo prestación de invalidez.

e) La prestación por gastos funerarios del Afiliado cuyo fallecimiento ha sido causado por riesgo profesional.

4.4.4. Prestación por muerte

La prestación por muerte consiste en Pensiones, que se pagan en favor de los Derechohabientes, en caso de fallecimiento del Afiliado.

Cada Derechohabiente percibe una Pensión resultante de aplicar los porcentajes asignados al porcentaje que correspondiera a la totalidad del Capital Acumulado del Afiliado, porcentaje que no podrá ser inferior al setenta por ciento del Salario Base si éste no percibía Pensiones al momento de su fallecimiento, o al setenta por ciento de las Pensiones de invalidez o jubilación que percibía el Afiliado al momento de su fallecimiento. La suma de los porcentajes asignados a los Derechohabientes del Afiliado no podrá exceder de cien por ciento.

Tienen derecho a percibir la prestación por muerte los Derechohabientes de primer grado, si no hubieren éstos, los de segundo grado de los Afiliados que, al momento de su fallecimiento, cumplían los requisitos establecidos, aunque estos Afiliados no estuvieren percibiendo Pensiones de invalidez.

Perciben la prestación por muerte los Derechohabientes de todos los grados de los Afiliados que percibían Pensiones de jubilación al momento de su fallecimiento provenientes de Seguro Vitalicio o Mensualidad Vitalicia Variable.

Los recursos de la Cuenta Individual del Afiliado fallecido sin Derechohabientes con derecho a la prestación por muerte, forman parte de la masa hereditaria del difunto.

Los recursos de la Cuenta Individual del Afiliado fallecido sin Derechohabientes de primer o segundo grado, o que no hubiera dispuesto de los mismos por herencia o legado, prescribirán en favor del Estado de conformidad al Código Civil.

Los recursos de la Cuenta Individual del Afiliado fallecido con más de sesenta y cinco años de edad, no pensionado por jubilación y del Afiliado fallecido que no cumpla los requisitos para recibir las pensiones del seguro de riesgo común o por el seguro de riesgo profesional, son utilizados para la contratación de Pensiones en favor de sus Derechohabientes.

4.4.5. Prestación por Gastos Funerarios del FCC

Se reconoce al derecho al beneficio de Gastos Funerarios a todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, a su fallecimiento.

El monto de los Gastos Funerarios es la suma equivalente al cincuenta por ciento del monto fijado para el Bonosol.

Los Gastos Funerarios son pagados por las Administradoras de Fondos de Pensiones en bolivianos y en efectivo, por una sola vez, a las personas que acrediten haber realizado los gastos de sepelio.

El cobro de Gastos Funerarios prescribirá en dieciocho meses, computables a partir de la fecha de fallecimiento del beneficiario.

4.4.6. Prestación por Gastos Funerarios del FCI

La prestación por gastos funerarios consiste en el pago por una sola vez de doscientos doce dólares en bolivianos, en favor de la persona que acredite haber efectuado el pago de los gastos funerarios del Afiliado o del Beneficiario de la Capitalización.

Los gastos funerarios de los Beneficiarios de la Capitalización se pagan con recursos del fondo de capitalización colectiva, si éstos no son Afiliados. Este beneficio prescribirá en doce meses, a partir del fallecimiento del Beneficiario de la Capitalización, y su monto se integrará al fondo de capitalización colectiva.

4.4.7. Exigibilidad de prestaciones

Las prestaciones de invalidez, riesgos profesionales y muerte deberán ser exigidas en un plazo máximo de treinta y seis meses, contado desde el día en que ocurrió la invalidez o muerte. Vencido dicho plazo, los recursos prescribirán en favor del Estado.

4.4.8. Deducciones para salud

Las deducciones de un porcentaje de las pensiones o rentas para los regímenes de salud son realizadas por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) o entidad aseguradora y depositadas en el ente gestor de salud que corresponda.

4.5. Obligaciones y derechos del empleador

El empleador tiene la obligación de actuar como agente de retención y de pagar las cotizaciones, primas y comisiones deducidas del Total Ganado de los Afiliados bajo su dependencia laboral. El empleador está obligado a realizar los pagos de primas de riesgo profesional y a cubrir los costos del servicio de calificación de riesgo profesional.

Estos pagos se realizan dentro del plazo de treinta días calendario a partir del día en que devengan los sueldos o salarios de sus trabajadores o empleados. Vencido el plazo y en caso de incumplimiento en el pago, el empleador incurre en mora y debe pagar intereses y recargos.

Las cotizaciones, primas comisiones, intereses y recargos no pagados por el empleador, en ningún caso pueden ser posteriormente cobrados a los Afiliados.

El empleador tiene el derecho de reclamar la calificación de invalidez y muerte de los Afiliados bajo su dependencia laboral efectuada por la AFP para la prestación por riesgo profesional.

4.6. Proceso Ejecutivo Social

Procede la ejecución social cuando se persiga el cobro de cotizaciones, primas, comisiones, intereses y recargos adeudados a las AFPs.

La sustanciación se realiza ante los jueces de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil para el proceso ejecutivo.

Se considera titulo ejecutivo la nota de descargo de débito del empleador elaborada por la AFP.

No son admisibles en este proceso las excepciones de compensación, remisión, novación, y conciliación.

Los procesos contra un mismo empleador por adeudos de cotizaciones, primas, comisiones, intereses y recargos, podrán ser acumulados a solicitud de la AFP.

Las sentencias que se dicten en estos procesos sólo admitirán recurso de apelación.

4.7. Intereses y recargos

El empleador que no pague en la oportunidad debida las cotizaciones y otros recursos con destino a la Cuenta Individual del Afiliado bajo su dependencia laboral, debe pagar un interés sobre cada suma no pagada, con destino a la Cuenta Individual, que será determinado por la AFP, aplicando la tasa que resulte mayor entre la rentabilidad promedio de los fondos de pensiones y la tasa bancaria activa comercial promedio.

También se aplican intereses, con los mismos criterios, sobre las primas y comisiones adeudadas a la AFP.

Adicionalmente, el empleador debe pagar recargos en beneficio del Afiliado y de la AFP, según corresponda, en compensación a la pérdida de beneficios o al incremento en costos respectivamente, de conformidad a lo siguiente:

a) Hasta un máximo del veinte por ciento el capital necesario para el financiamiento de Pensiones por invalidez o muerte, si el Afiliado hubiese sido declarado inválido o hubiese fallecido durante el período en que el empleador no pagó la prima respectiva, con destino a la AFP que pague la prestación correspondiente.

b) Hasta un máximo del cien por ciento del capital necesario para el financiamiento de Pensiones por invalidez o muerte, si el Afiliado hubiese sido declarado inválido o hubiese fallecido durante el período en que el empleador no pagó la prima respectiva, con destino a la Cuenta Individual del Afiliado, si es que éste no cumpliera los requisitos establecidos.

4.8. Tipos penales

Serán sancionadas penalmente las personas que incurran en los siguientes delitos:

a) Falsedad ideológica según el artículo 199 del Código Penal, para quien incurra en falsedad en los registros contables de los fondos de pensiones, de las cuentas individuales de cualquier Afiliado o de los montos de las contrataciones de los seguros y Mensualidades Vitalicias Variables.

b) Abuso de confianza según el artículo 346 del Código Penal, para quien incurra en infidencia con relación a las estrategias de inversión de los fondos de pensiones, hasta que dicha información tenga carácter público.

c) Estafa según el artículo 335 del Código Penal, para quien use indebidamente información que no tenga carácter público, relacionada con los fondos de pensiones o su administración, en beneficio propio, de sus familiares o de terceros.

d) Estafa según el artículo 335 del Código Penal, para quien realice actividad no autorizada por la Superintendencia, relacionada con la administración de prestaciones, servicios, pago de Pensiones, beneficios o captación de recursos en el territorio del Estado Boliviano, con destino a crear o administrar prestaciones del seguro social obligatorio de largo plazo.

e) Apropiación Indebida según el artículo 345 del Código Penal, para el empleador que retenga montos de las cotizaciones, primas y otros recursos destinados al financiamiento de prestaciones del seguro social obligatorio de largo plazo.

4.9. Régimen económico y financiero

4.9.1. Cotizaciones

El Afiliado al seguro social obligatorio de largo plazo con relación de dependencia laboral, debe cotizar mensualmente el diez por ciento de su Total Ganado con destino a una Cuenta Individual.

El Afiliado, sin relación de dependencia laboral puede cotizar el monto equivalente al diez por ciento de su Ingreso Cotizable, con destino a una Cuenta Individual.

Todos los Afiliados pueden incrementar libremente el monto de su Cuenta Individual, mediante cotizaciones adicionales, o destinando voluntariamente la totalidad o parte de sus beneficios sociales.

4.9.2. Primas

Para financiar las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo común, los Afiliados pagan una prima deducida en forma porcentual de su Total Ganado o Ingreso Cotizable, hasta cumplir los sesenta y cinco años de edad.

La prima es pagada mensualmente a las AFP para los Afiliados con relación de dependencia laboral.

Para financiar las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo profesional, el empleador debe pagar con sus propios recursos una prima porcentual

del Total Ganado de los Afiliados bajo su dependencia laboral, a la AFP correspondiente, a partir del inicio de cada relación de dependencia laboral.

Los montos de las primas por riesgo común y por riesgo profesional son determinados mediante licitación pública realizada por la AFP bajo la supervisión de la Superintendencia, para seleccionar las entidades aseguradoras que aseguren las prestaciones.

Las primas por riesgo común y por riesgo profesional son identificadas separadamente de los registros contables de las AFPs y de las entidades aseguradoras que otorgan los seguros respectivos.

4.9.3. Servicios y comisiones

Los servicios de las AFPs son remunerados por las siguientes comisiones o primas, según corresponda:

a) El Servicio de administración de Portafolio debe ser remunerado, mediante una comisión descontable de los fondos de pensiones establecida en función del valor y rendimiento,

b) El servicio de afiliación, procesamiento de datos y administración de prestaciones es remunerado mediante una comisión, descontable del Total Ganado o del ingreso Cotizable del Afiliado a tiempo de efectuar la cotización

c) El servicio de pago de Pensiones del seguro social obligatorio de largo plazo y el servicio de administración y pago de los beneficios de la capitalización, es remunerados mediante comisiones correspondientes a cada uno de dichos pagos, de la forma siguiente:

Comisión por servicio de administración de portafolio: Para montos en dólares de portafolio	Porcentaje
Hasta 1,000,000,000	el 0.2285 de esa porción
De 1,000,000,000 hasta 1,200,000,000	el 0.0140 de esa porción
De 1,200,000,000 hasta 1,500,000,000	el 0.0067 de esta porción
De 1,500,000,000 en adelante	el cero por ciento
Comisión por servicio de pago de pensiones del SSO y servicio de administración y pago de los beneficios de la Capitalización:	0.00 0 US$ por pago efectuado
Comisión por servicio de administración de Riesgo Profesional y Riesgo Común	el cero por ciento
Comisión por el servicio de afiliación y procesamiento de datos y administración de prestaciones	una tasa fija de cero coma cinco por ciento del total ganado o del ingreso cotizable del afiliado.

Para la cobertura del seguro de riesgo común y del seguro de riesgo profesional, las AFPs cobran primas a los Afiliados y empleadores.

Las AFPs deducen los costos de la custodia de los fondos de pensiones administrados.

4.9.4. Inversiones

Los recursos de los fondos de pensiones son invertidos por la AFP exclusivamente en los títulos - valores y en los mercados financieros autorizados, considerando los siguientes límites:

a) No mas de diez por ciento del valor del Fondo de Capitalización Individual, deberá estar invertido en títulos valores de un solo emisor o un grupo de emisores vinculados, de acuerdo con el reglamento.

b) No mas de (cuarenta por ciento) de los títulos valores deberá pertenecer a una misma emisión o serie de acuerdo con el reglamento”

Los títulos - valores adquiridos para el fondo de capitalización individual deberán ser registrados emitidos o transferidos a nombre del respectivo fondo de capitalización individual, especificando el nombre de la AFP correspondiente.

Los valores que constituyen el portafolio de inversiones de los Fondos de Capitalización Individual deben mantenerse en las Entidades de Depósito de Valores autorizadas por la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, de conformidad a la Ley No. 1834, del Mercado de Valores.

Las AFPs, deben suscribir contratos con las Entidades de Depósito de Valores, previa autorización de la Superintendencia de Pensiones, Valores y seguros, de conformidad a las condiciones establecidas por Reglamento.

La AFP deberá mantener en entidades de custodia de títulos - valores o depósitos de valores autorizados por la Superintendencia, títulos - valores que representen, al menos, el noventa y cinco por ciento del valor de los fondos de pensiones.

La AFP deberá invertir toda la liquidez generada por el fondo de capitalización colectiva en cuotas del fondo de capitalización individual administrado por la misma AFP.

Las inversiones de los fondos de capitalización individual efectuadas por la AFP están sujetas a límites por tipo genérico de instrumento a límites por emisor, a límites por categoría y niveles de riesgo y a limites por liquidez del instrumento.

Los títulos - valores emitidos por el Tesoro General de la Nación o el Banco Central de Bolivia no están sujetos a los límites establecidos.

El Directorio del Banco Central de Bolivia fija el límite máximo autorizado para inversiones en títulos - valores de emisores constituidos en el extranjero, el cual no podrá ser menor a diez por ciento ni mayor a cincuenta por ciento de cada fondo de capitalización individual.

La clasificación de títulos - valores y emisores según niveles y categorías de riesgo de las inversiones efectuadas con recursos de los fondos de pensiones es realizada por clasificadoras privadas de riesgo constituidas y autorizadas para operar en el país.

La inversión con recursos de los fondos de pensiones en entidades sin fines de lucro, cualquiera sea su régimen legal, está prohibida.

Las AFPs no pueden tener vinculación patrimonial o de administración con la entidad de custodia de títulos - valores para los recursos de los fondos bajo su administración, sea directamente o por intermedio de terceras personas.

Las entidades aseguradoras, clasificadoras de riesgo o agentes de bolsa nacionales que se encuentren vinculados patrimonialmente a una AFP, sea en forma directa o mediante terceras personas, no pueden prestar servicios previstos en favor de ninguna AFP.

Está prohibida la compra de títulos - valores para los fondos de pensiones, que sean de propiedad de la AFP, de sus directores, ejecutivos o personas relacionadas con dicha administración o de entidades vinculadas patrimonialmente, excepto en caso de transacciones efectuadas en bolsas de valores.

Los resultados de las inversiones efectuadas con recursos de los fondos de pensiones , no pueden ser objeto de acción legal por los Afiliados o terceros en contra de las AFPs, excepto la Superintendencia.

4.10. Afiliación y registro

La afiliación al seguro social obligatorio de largo plazo es personalísima, vitalicia e imprescriptible.

Las personas que inicien relaciones de dependencia laboral quedan afiliadas al seguro social obligatorio de largo plazo, desde el inicio de dicha relación.

Las personas sin relación de dependencia laboral pueden afiliarse al seguro social obligatorio de largo plazo mediante el pago de su primera cotización.

Ningún Afiliado puede mantener una Cuenta individual en más de una AFP.

Hasta el 31 de diciembre de 1999, los Afiliados al seguro social obligatorio de largo plazo y los Beneficiarios de la Capitalización que hubiesen cumplido los sesenta y cinco años de edad, sólo podían transferirse a otra AFP, cuando cambien de residencia de un municipio a otro, en el cual la AFP de origen no preste sus servicios.

A partir del 1º de enero del año 2000, los Afiliados, y los Beneficiarios de la Capitalización inicialmente podrán elegir libremente la AFP que les preste servicios.

Los Beneficiarios de la Capitalización pueden transferirse de una a otra AFP por cualquier causa hasta una vez al año.

A partir del 1º de enero del año 2000 el Afiliado a una AFP puede, transferir libremente la administración de su Cuenta Individual a otra AFP, en uno de los siguientes casos:

a) Una vez que hubiera realizado al menos doce cotizaciones a la AFP en la que se encuentre Afiliado.

b) Cuando cambie de empleador o cambie su residencia de un municipio a otro en la cual la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) de origen no preste sus servicios.

c) Por incremento de las comisiones de la AFP en la cual se encuentre Afiliado o por incremento de las primas del seguro de riesgo común.

Todo empleador está obligado a respetar la elección de AFP efectuada por el Afiliado.

4.11. Administración de Fondos de Pensiones

La administración y el otorgamiento de las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte, gastos funerarios y riesgos profesionales del seguro social obligatorio de largo plazo y la administración de los beneficios de la capitalización son responsabilidad de las AFP.

La AFP tiene objeto social único consistente en:

a) Administrar y representar los fondos de pensiones.

b) Cumplir con las prestaciones y servicios establecidos en la presente ley y sus reglamentos.

c) Contratar los servicios necesarios para la realización de sus actividades.

d) Invertir sus propios recursos en entidades que presten servicios de sistemas computarizados, de procesamiento de planillas de recaudaciones, de cobro de mora y de pago de prestaciones del seguro social obligatorio de largo plazo.

e) Ofertar Mensualidades Vitalicias Variables a los Afiliados y Derechohabientes.

Las AFPs deben cumplir con las siguientes obligaciones:

a) Prestar sus servicios a los Afiliados o a quienes tengan derecho a ser Afiliados, sin discriminación.

b) Administrar portafolios de inversiones compuestos por los recursos de los fondos de pensiones.
c) Otorgar Mensualidades Vitalicias Variables

d) Cobrar las cotizaciones y primas devengadas, más los intereses que no hubieren sido pagados a la AFP por el empleador, sin otorgar condonaciones.

e) Representar a los Afiliados ante las entidades aseguradoras y autoridades competentes, con relación a las prestaciones de invalidez, muerte y riesgo profesional.

f) Mantener separados el patrimonio y los registros contables de la AFP y de los fondos de pensiones.

g) Cumplir con las disposiciones referentes a límites de inversión y clasificación de riesgos.

h) Valorar diariamente las cuotas del fondo de capitalización individual que administren.

i) Comunicar periódicamente a los Afiliados el estado de sus cuentas.

j) Contratar los servicios necesarios para determinar si la muerte del Afiliado ha sido causada por riesgo común o por riesgo profesional, de acuerdo con el manual único de calificación.

k) Contratar los servicios necesarios para determinar si la invalidez del Afiliado ha sido causada por riesgo, común o por riesgo profesional y si ésta es parcial, total y definitiva, de acuerdo con el manual único de calificación

l) Deducir y pagar al ente gestor de salud que corresponda, un porcentaje de las Pensiones de los Afiliados y sus Derechohabientes que las perciban.

m) Pagar las Pensiones y los Beneficios de la Capitalización, pudiendo utilizar servicios de terceros.

n) Contratar con entidades aseguradoras seguros para sus Afiliados, para la cobertura de las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo común y por riesgo profesional.

ñ) Contratar a las entidades clasificadoras de riesgo profesional para clasificar a los empleadores de acuerdo al nivel de riesgo profesional.

o) Pagar la tasa de regulación en favor de la Superintendencia.

p) Abstenerse de efectuar actos que generen conflictos de interés o de competencia desleal.

q) Comunicar a la Superintendencia todas las transferencias de acciones efectuadas por sus accionistas.

r) Cumplir con otras actividades y obligaciones establecidas por ley, reglamentos o contratos suscritos con la Superintendencia.

4.12. Intervención a una AFP

La Superintendencia podrá intervenir a una AFP, cuando ésta incurra en alguna de las siguientes causales:

a) Incumpla las obligaciones establecidas en el artículo 31 de la Ley de Pensiones.

b) Incurra en cualquiera de las causales de presunción de quiebra previstas en el artículo 1489 del Código de Comercio.

c) Mantenga un capital inferior al mínimo legal, por un plazo que exceda de sesenta días calendario.

d) Cuando su infraestructura sea inadecuada, de acuerdo a mínimos estandarizados, para la prestación de sus servicios.

e) Cuando no preste sus servicios durante diez días calendario continuos.

f) Se transforme en cualquier otro tipo de entidad. mientras preste servicios de AFP.

g) Incumpla las obligaciones establecidas contractualmente con la Superintendencia de Pensiones.

La intervención de una AFP procederá mediante resolución administrativa de la Superintendencia, debidamente fundamentada. La interposición de recursos en contra de la resolución administrativa de intervención, no impedirá que la medida sea ejecutada.

Durante la intervención, la Superintendencia asume las facultades de la Junta General de Accionistas y designará interventor con facultades de administración que serán especificadas en su designación. En cualquier momento, el Superintendente de podrá revocar la licencia de la AFP. En tal caso, el Superintendente dispondrá el traspaso de los fondos de pensiones a otra AFP y su integración con los fondos de pensiones administrados y representados por esta última

La interposición de recursos en contra de la resolución administrativa de revocatoria de licencia no suspenderá el traspaso e integración de los fondos de pensiones.

Si la AFP cuya licencia ha sido revocada es la única existente en el territorio boliviano o si existen más de dos AFPs con licencia, la Superintendencia deberá licitar la administración y representación de los fondos de pensiones de la AFP cuya licencia haya sido revocada.

La Superintendencia podrá contratar los servicios de una AFP, hasta el efectivo traspaso e integración de los fondos de pensiones como resultado de la licitación.

En todo momento, la Superintendencia también podrá disponer el cumplimiento de tareas específicas por los empleados y ejecutivos de la AFP que ha sido intervenida o cuya licencia ha sido revocada.

El traspaso e integración de los fondos de pensiones no podrán ser revertidos por los recursos interpuestos por la AFP, la cual podrá, sin embargo, recuperar su licencia.

La disolución de una AFP sólo procederá previa autorización de la Superintendencia y por las causales establecidas en el Código de Comercio. En caso necesario, la resolución administrativa de la Superintendencia dispondrá la revocatoria de licencia y el traspaso de los fondos de pensiones de conformidad con la presente ley, o la integración entre fondos de pensiones de la misma especie, administrados por dos AFPs que se fusionen.

4.13. Entidades aseguradoras

Transitoriamente y hasta noviembre de 2001, las primas para el financiamiento de las prestaciones por riesgo común formaron parte de una cuenta colectiva de siniestralidad para cubrir las prestaciones de invalidez y muerte por riesgo común. Durante el mismo período, las primas para el financiamiento de las prestaciones por riesgo profesional formaron parte de una cuenta colectiva de riesgo profesional para cubrir las prestaciones de invalidez y muerte causadas por riesgo profesional. Dichas cuentas fueron administradas por las AFPs como parte del fondo de capitalización individual. Durante el período de transición mencionado, las AFPs dedujeron la Comisión establecida por licitación para sus servicios.

Desde el año 2001, las obligaciones y derechos inherentes a las prestaciones por invalidez y muerte de riesgos comunes y riesgos profesionales fueron asumidos por las entidades aseguradoras La Vitalicia de Seguros y Reaseguros S.A. y Seguros Provida S.A. contratadas por las AFPs. Los recursos de las cuentas colectivas de siniestralidad serán transferidos a las entidades aseguradoras como reservas matemáticas actuariales.

Cada cinco años las AFPs deben convocar una licitación Pública a las Entidades Aseguradoras certificadas por la Superintendencia para prestar los servicios de seguro de invalidez y muerte por riesgo común y riesgo profesional.

4.14. Entidades clasificadoras de riesgo profesional

La Superintendencia otorgará licencia a entidades especializadas en la clasificación de riesgo profesional. Estas entidades clasificarán a los empleadores según el nivel de riesgo profesional de cada uno de ellos de acuerdo al manual de clasificación de riesgos profesionales. Las características de dichas entidades serán establecidas mediante reglamento.

4.15. Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros

La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros fue creada como parte del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) mediante la fusión de las Superintendencia de Pensiones, de Valores y de Seguros y Reaseguros.

Tiene jurisdicción nacional y competencia privativa e indelegable para emitir regulaciones prudenciales, controlar y supervisar lasa actividades, personas y entidades relacionadas con el Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo, la actividad aseguradoras y reaseguradora y el mercado de valores.

En cuanto al Seguro Social Obligatorio de largo plazo, la Superintendencia controla, regula y supervisa el pago de prestaciones, la captación de cotizaciones, la seguridad, solvencia, liquidez y rentabilidad de las inversiones y otras actividades relacionadas con los fondos de pensiones, las AFPs y otras entidades.

Las actividades de la Superintendencia se financian mediante una tasa de regulación, deducida de los ingresos brutos de cada AFP y entidades que realicen actividades sujetas a regulación.

La Superintendencia tiene las siguientes funciones, en cuanto a pensiones:

a) Cumplir y hacer cumplir la ley y sus reglamentos, asegurando la correcta aplicación de sus principios, políticas y objetivos.

b) Regular, controlar y supervisar el seguro social obligatorio de largo plazo y !os beneficios provenientes de la capitalización.

c) Otorgar, modificar y renovar las licencias, autorizaciones y registros, y disponer la revocatoria de los mismos en aplicación a la presente ley y sus reglamentos.

d) Autorizar el funcionamiento, fusión y modificación de estatutos, de las entidades bajo su jurisdicción.

e) Vigilar la correcta prestación de los servicios por parte de las personas y entidades bajo su jurisdicción.

f) Celebrar contratos con las entidades bajo su jurisdicción, para la prestación de los servicios correspondientes.

g) Supervisar, inspeccionar y sancionar a las AFPs y otras entidades bajo su jurisdicción, de acuerdo a la presente ley y sus reglamentos.

h) Requerir la información financiera y patrimonial que sea necesaria para el cumplimiento de las funciones de la Superintendencia, sea de los directores, síndicos, ejecutivos o accionistas con más del cinco por ciento del capital social de las AFPs o de entidades sujetas a su regulación.

i) Homologar las categorías de clasificación de riesgos de inversión.

j) Investigar y sancionar las conductas que generen conflicto de interés, o las conductas que impidan, restrinjan o distorsionen la libre competencia o propendan a prácticas colusivas entre las entidades bajo su jurisdicción.

k) Supervisar las transacciones y los contratos realizados por las entidades bajo su jurisdicción relacionados con las actividades establecidas en la presente ley y sus reglamentos.

l) Regular controlar y supervisar la prestación de servicios de sistemas computarizados, procesamiento de planillas, recaudaciones, cobro de mora y pago de prestaciones del seguro social obligatorio de largo plazo.

m) Disponer la intervención y disolución en caso necesario, fiscalizar la liquidación de las personas jurídicas bajo su jurisdicción.

n) Disponer el traspaso de los fondos de pensiones de una AFPs a otra y en caso de disolución o revocatoria de licencia, disponer la integración de dichos fondos.

ñ) Autorizar la distribución entre las AFPs de los activos componentes de los fondos de capitalización colectiva.

o) Elaborar las estadísticas de siniestros causados por riesgo común y por riesgo profesional y publicarlas periódicamente.

p) Conocer y resolver de manera fundamentada, los recursos de revocatoria que le sean interpuestos de acuerdo con la presente ley, las normas procesales aplicables y sus reglamentos.

q) Proponer al Poder Ejecutivo, normas de carácter técnico y dictaminar sobre los reglamentos relativos a su sector.

La Superintendencia está dirigida y representada por el Superintendente que debe tener nacionalidad boliviana, poseer título universitario y por los menos diez años de experiencia profesional.

4.16. Impugnaciones y recursos

4.16.1. Recurso de Revocatoria

Las resoluciones pronunciadas por el Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros pueden ser impugnadas por cualquier persona natural o jurídica o los órganos competentes del Estado, cuando demuestren razonablemente que han sido perjudicados en sus intereses legítimos o en sus derechos , interponiendo recurso de revocatoria ante la Superintendencia, en los términos y bajo las condiciones y requisitos establecidos en el Reglamento a la Ley del Procedimiento Administrativo para el Sistema de Regulación Financiera SIREFI

4.16.2. Recurso Jerárquico

En los términos y bajo las condiciones y requisitos establecidos en las normas procesales aplicables, las Resoluciones de los recursos de revocatoria pronunciadas por el Superintendente, pueden ser impugnadas en recurso jerárquico ante la Superintendencia General del SIREFI , la cual se pronuncia mediante Resolución Administrativa, que agota el procedimiento administrativo quedando expedita la vía jurisdiccional contenciosa conforme a ley.

4.17. Sistema de Regulación Financiera

El Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), bajo tuición del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, está compuesto por la Superintendencia General, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, y la Superintendencia de Empresas.

La Superintendencia General del SIREFI, es un órgano autárquico, y persona jurídica de derecho público con jurisdicción nacional a cargo del Superintendente General. Tiene competencia privativa e indelegable para conocer y resolver de manera fundamentada los recursos jerárquicos interpuestos contra las resoluciones de los Superintendentes de Pensiones, Valores y Seguros, la de Bancos y Entidades Financieras, y de Empresas de acuerdo a las leyes y al procedimiento administrativo para el SIREFI.

La Ley de Pensiones estableció un marco legal e institucional para el Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo, mas adecuado a una administración sana y prudente.

La regulación y supervisión del nuevo sistema de pensiones es necesaria por la obligatoriedad del ahorro previsional y la preservación de la confianza pública. La Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros tiene los poderes, los recursos financieros y humanos adecuados y es operativamente independiente en el cumplimiento de su misión de preservar una seguridad social eficiente, justa, y estable para el beneficio y protección de los asegurados.

La Superintendencia controla, regula y supervisa a las personas y entidades sujetas a su jurisdicción, sobre la base de la supervisión y regulación continua. Es decir, controla diariamente a las AFP y a las Entidades Aseguradoras las operaciones de afiliación, registro, acreditación, administración de portafolios de inversiones, valoración de cuota, información a los afiliados, cobro de cotizaciones, primas y pago de prestaciones para garantizar una gestión transparente, eficaz y eficiente a fin de salvaguardar los derechos de los afiliados y beneficiarios.

La Superintendencia tiene autonomía financiera, administrativa y técnica, está dirigida por un Superintendente elegido por el Presidente de la República de una terna elevada por el Senado Nacional, en consideración de su calificación y experiencia profesional.

La administración y el otorgamiento de las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte, gastos funerarios y riesgos profesionales del seguro social obligatorio de largo plazo y la administración de los beneficios de la capitalización son responsabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En la afiliación las AFP deben aplicar los principios de cobertura, transparencia y libertad de elección. Mantener una Cuenta Individual a nombre de cada uno de los afiliados procurando su actualización oportuna y permanente. Mantener separados el patrimonio y los registros contables de la AFP y de los fondos de pensiones que administran y representan. Están obligadas a efectuar una recaudación eficiente y al cobro oportuno de las cotizaciones adeudadas. Deben aplicar requisitos uniformes para garantizar que los afiliados obtengan un ingreso previsional periódico al momento en que se materialicen los riesgos de invalidez, vejez y muerte. En la elección de modalidades de pensión, las AFP deben dar amplia información sobre las opciones existentes y sus costos.

El cálculo de las pensiones en sus diferentes modalidades se hace conforme a parámetros técnicos y tablas biométricas aprobadas por la Superintendencia, la AFP debe divulgar información periódica y oportuna sobre el sistema, que permita comparar rendimientos de las inversiones. Invertir los recursos minimizando los riesgos, administrando su cartera de forma eficiente y realizar transacciones en mercados autorizados con adecuado control e información publica disponible en forma periódica. Invertir en valores cuyos emisores cuentan con grado de inversión y conforme a criterios de diversificación que eviten la concentración del riesgo. Hacer una diaria y correcta valoración de todos los activos administrados y los valores cuota a través de la valuación de mercado y mantener los instrumentos representativos de las inversiones en una entidad de custodia independiente de la AFP.

En el nuevo sistema de pensiones, la calificación del origen y grado de invalidez está basada en reglas claras, consistentes, equitativas y transparentes, contenidas en el Manual Único de Calificación del Origen y Grado de Invalidez y Muerte, que es aplicado por una Entidad Encargada de Calificar, especializada e independiente, que cuenta con personal médico certificado por la Superintendencia y habilitado para aplicar el manual.

El Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), bajo tuición del Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda, está compuesto por la Superintendencia

General, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, y la Superintendencia de Empresas.

La Superintendencia General del SIREFI, es un órgano autárquico, y persona jurídica de derecho público con jurisdicción nacional a cargo del Superintendente General. Tiene competencia privativa e indelegable para conocer y resolver de manera fundamentada los recursos jerárquicos interpuestos contra las resoluciones de los Superintendentes de Pensiones, Valores y Seguros, la de Bancos y Entidades Financieras, y de Empresas de acuerdo a las leyes y al procedimiento administrativo.

Los procedimientos de reclamo y apelación en el sistema de pensiones vigente están fundados en los principios de economía, simplicidad y celeridad, y tratan de evitar la realización de trámites, formalismos o diligencias innecesarias. Los plazos para la presentación y resolución de los recursos de revocatoria y jerárquicos son breves. Los afiliados y asegurados ejercen su derecho de petición, de reclamación y de apelación conforme al debido proceso administrativo de manera que pueden ejercer su derecho a la defensa y obtener una resolución fundada y motivada, por un tribunal de apelación que interpreta y aplica las leyes y procedimientos conforme a una jurisprudencia uniforme.

Tercer Capítulo: Proyecto de Ley de Pensiones del Poder Ejecutivo

El Proyecto de Ley de Pensiones presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional es una copia de la Ley de Pensiones Nº 1732 de 29 de noviembre de 1996, con unos pocos cambios de nombre y de fondo. El Proyecto copia una ley que abroga.

Este procedimiento de abrogar una ley en la forma, para conservarla en la sustancia, es un modo de aparentar una mejora ficticia para ocultar el propósito de expropiar el saldo acumulado de las cuentas individuales de propiedad privada de los afiliados al actual sistema de pensiones y volver al Sistema de Reparto, mediante la Cuenta de Pasivos Provisionales administrada por una gestora pública.

La Pensión Solidaria, una de las innovaciones que contiene el Proyecto, implica la creación de impuestos a los Ingresos de las Personas Naturales así como de Aportes Patronales adicionales.

El Proyecto no está fundamentado en un estudio técnico actuarial sobre los siguientes elementos:

- La cuantía de la Pensión Solidaria.
- La rebaja en la edad de jubilación.
- La disminución del monto de la pensión de vejez.
- El monto de la prima necesaria para la cobertura del seguro de invalidez parcial por Riesgo Común.
- La determinación del porcentaje de aporte individual destinado a gastos de administración.

El Proyecto no respeta la relación entre el valor actual de las expectativas y de las obligaciones de las generaciones presentes y futuras de los asegurados.

No está basado en el equilibrio entre ingresos y gastos, la oportuna correspondencia entre la capacidad de financiamiento y la prestación otorgada, la máxima eficacia recaudatoria y una administración rigurosa de los recursos disponibles para que la seguridad social pueda cumplir con garantía su obligación de pagar las pensiones.

5. Título I. Principios generales.

5.1. Capitulo I. Objeto, naturaleza y principios.

El Proyecto dice tener por objeto asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano en cumplimiento del Artículo 158 de la Constitución Política del Estado, en forma exactamente igual a la Ley de Pensiones ya no mediante el Seguro Social Obligatorio de Largo Plazo, sino mediante la Seguridad Social de Largo Plazo conformada por el Sistema Mixto de Pensiones y el Sistema No Contributivo.

5.2. Capitulo III. Sistemas y fondos previsionales

En la Ley de Pensiones los recursos del seguro social obligatorio de largo plazo para la prestación de jubilación y los recursos de la capitalización, conforman fondos de pensiones, administrados por las AFPs.

La totalidad de las Cuentas Individuales a cargo de una AFP conforman un Fondo de Capitalización Individual (FCI).

Los FCI son fondos de pensiones constituidos por las Cuentas Individuales, las Cuentas de Mensualidades Vitalicias Variables y las Cuentas de los Fondos de Capitalización Colectiva, cuyo valor se expresa en cuotas de igual monto y características.

El valor de la cuota de los FCI, es el cociente del valor del patrimonio de dichos fondos dividido entre el número de cuotas.

Las AFPs, valoran diariamente las cuotas de los FCI.

Los fondos de pensiones son patrimonios autónomos y diversos del patrimonio de las AFPs. Cada uno de dichos fondos es indiviso, imprescriptible e inafectable por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie.

El Proyecto cambia el nombre al Seguro Social Obligatorio y lo convierte en un Sistema Mixto de Pensiones que comprende un régimen contributivo y otro Semicontributivo.

El Proyecto sustituye al FCI por el Fondo de Ahorro Previsional que otorgará las prestaciones de Vejez, Invalidez, Muerte, Riesgos Laborales y Gastos Funerarios.

Sustituye al FCC por el Régimen No Contributivo que otorga la Renta Dignidad y los Gastos Funerales.

El Sistema Mixto de Pensiones es el cambio de nombre del Seguro Social Obligatorio que comprende las prestaciones de jubilación, invalidez, muerte y riesgos profesionales a favor de sus Afiliados.

El Sistema No Contributivo es la nueva denominación del FCC y de sus beneficios el Bonosol y los Gastos Funerarios que ahora se llaman: Renta Dignidad y Gastos Funerales.

El FCC es eliminado, por que la Renta Dignidad y los ahora llamados Gastos Funerales se financian con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH.

El FCI, conformado por los recursos del Seguro Social de Largo Plazo para la prestación de jubilación, se convierte en el Fondo de Ahorro Previsional, conformado por las Cuentas Personales Previsionales, Cuenta de Pasivos Previsionales y otras cuentas.

El Proyecto añade el Fondo Previsional Integral, conformado por la Cuenta Previsional Integral, que financia la Pensión Solidaria.

6. Titulo II. Prestaciones contributivas y semicontributivas

6.1. Capitulo I. Prestaciones por Vejez

La prestación de jubilación establecida en la Ley de Pensiones cambia de nombre por el de Prestación de Vejez. La pensión de jubilación se denomina en el Proyecto: pensión de vejez.

6.2. Capitulo II. Pensión Solidaria (Pensión de Vejez)

El Proyecto crea la Pensión Solidaria para las personas cuyos aportes no les alcancen para financiar una pensión de vejez. La Pensión Solidaria se financia con la Cuenta Previsional Integral el 20 por ciento de las primas de Riesgo Común y Riesgo Profesional (cuyos nombres de cambian por Riesgo No Laboral y Riesgo Laboral), por aportes obligatorios adicionales que gravan los Ingresos de las Personas Naturales de manera progresiva, y por un Aporte Patronal adicional del 1.5 por ciento sobre el Total Ganado de sus trabajadores dependientes.

Las personas naturales con ingresos mensuales iguales o mayores a 20 salarios mínimos nacionales están obligadas a efectuar una Declaración Jurada Previsional mensual.

El régimen contributivo está destinado a financiar también la Pensión Solidaria de manera que un porcentaje de los aportes de los afiliados se destina a subvencionar las pensiones de las personas que no han aportado lo suficiente para acceder a una pensión.

Actualmente el afiliado cotiza el 10 por ciento de su sueldo o salario con destino al financiamiento de su jubilación que depende en forma considerable de la rentabilidad que hayan obtenido la AFP al invertir sus aportes en el mercado de valores.

En el Proyecto esta cotización no tiene garantizada una rentabilidad y tampoco se destina exclusivamente a financiar la pensión del afiliado sino que se destina a subvencionar la jubilación de las personas que no han aportado suficientemente.

Este es un incentivo perverso que estimula a las personas a no cotizar suficientemente ya que pueden tener la expectativa de financiar su jubilación con una parte de los aportes de los cotizantes que cumplen con su obligación de aportar.

La Cuenta Personal Previsional es la cuenta de ahorro individual del asegurado en el Fondo de Ahorro Previsional compuesta por el aporte del asegurado, la rentabilidad y otros recursos que establece la ley.

La Cuenta de Pasivos Previsionales es la cuenta conformada por las reservas para el pago de las pensiones de vejez.

En el sistema actual las pensiones de vejez se pagan al afiliado exclusivamente con sus aportes, la rentabilidad acumulada en su cuenta individual y la Compensación de Cotizaciones. En el sistema proyectado se crea una Cuenta de Pasivos Previsionales donde se acumulan todos los aportes individuales y se transforman en una reserva global común destinada al pago de las pensiones de vejez en general independientemente del esfuerzo contributivo de cada afiliado.

La Cuenta de Pasivos Previsionales es un fondo común que se utilizará para el pago de pensiones en general.

La creación de la Cuenta de Pasivos Previsionales destinada al pago de pensiones de vejez en general, implica la eliminación de las cuentas individuales que confluyen a un fondo común donde la Cuenta Individual pierde su identidad y los aportes de los afiliados individuales se transforman en pensiones de los jubilados en general.

Este sistema es un retorno oculto a un Régimen Financiero de Reparto Simple, por el cual las prestaciones de vejez serán financiadas por un fondo común cuyos activos previsionales son los aportes de todos los afiliados individuales y cuyos pasivos previsionales son las pensiones de los jubilados en general.

En la Ley de Pensiones el FCI es un Patrimonio Común Autónomo separado de la AFP. Está constituido por la captación de los aportes obligatorios de los afiliados para su inversión en títulos valores de oferta pública confiados a una AFP quien tiene a su cargo la administración e inversión del Patrimonio Autónomo cuyos rendimientos se establecen en función de los resultados colectivos, que se acreditan en cada una de las cuentas individuales de los afiliados.

El FCI es un fondo de pensiones privado constituido por cuentas individuales cuyos titulares son personas privadas. El saldo acumulado en cada cuenta individual es propiedad privada del afiliado derecho de propiedad que cada afiliado puede hacer efectivo en el momento de su jubilación.

El Fondo de Ahorro Previsional creado por el Proyecto, no es un fondo de inversión constituido por cuentas individuales de propiedad privada, es un Fondo de Ahorro Obligatorio Público en el cual los afiliados dejan de ser propietarios del saldo acumulado en su cuenta individual.

Las Cuentas Personales Previsionales son un mero registro del ahorro acumulado por cada afiliado hasta la fecha en el sistema actual, y el saldo acumulado que debería utilizado para financiar su pensión en el futuro será confiscado para ser parte de la Cuenta de Pasivos Previsionales con la que se financia las pensiones de los asegurados en general.

El Fondo Previsional Integral está conformado por la Cuenta Previsional Integral destinada al financiamiento de la Pensión Solidaria de Vejez.

La Cuenta Previsional Integral esta financiada por:

a) El veinte por ciento de las primas de Riesgo No Laboral, Riesgo Laboral y Riesgo Laboral para Independientes, de forma mensual.

b) El diez por ciento de la diferencia entre el Total Ganado o Ingreso Cotizable menos sesenta Salarios Mínimos Nacionales, cuando la diferencia sea positiva.

c) El diez por ciento de la diferencia entre el Ingreso de las Personas Naturales menos el Total Ganado o Ingreso Cotizable, menos sesenta salarios mínimos nacionales, cuando la diferencia sea positiva.

d) El uno por ciento de la diferencia entre el Total Ganado o Ingreso Cotizable menos veinte salarios mínimos nacionales, cuando la diferencia sea positiva.

e) El uno por ciento de la diferencia entre el Ingreso de las Personas Naturales menos el Total Ganado o Ingreso Cotizable menos veinte salarios mínimos nacionales, cuando la diferencia sea positiva.

f) El uno punto cinco por ciento como Aporte Patronal sobre el Total Ganado de sus trabajadores dependientes.

g) Los recursos constituidos en la Cuenta Básica Previsional hasta la Fecha de Inicio del Sistema Mixto de Pensiones.

h) Otras fuentes establecidas en la presente Ley y normadas por el Poder Ejecutivo, sin comprometer recursos del Tesoro General de la Nación.

Para el Proyecto, constituyen ingresos de las personas naturales, obtenidos en territorio nacional o extranjero en un período mensual, los siguientes:

a) Los sueldos, salarios, jornales, sobresueldos, horas extras, categorizaciones, participaciones, asignaciones, emolumentos, primas, premios, bonos de cualquier clase o denominación, dietas, gratificaciones, bonificaciones, comisiones, compensaciones en dinero o en especie, incluidas las asignaciones por alquiler, vivienda y otros, viáticos, gastos de representación y en general toda retribución ordinaria o extraordinaria, suplementaria o a destajo.

b) Los honorarios de directores y síndicos de sociedades anónimas y en comandita por acciones y los sueldos de los socios de todo otro tipo de sociedades y del único dueño de empresas unipersonales.

c) Los provenientes de alquiler, subalquiler u otra forma de explotación de inmuebles urbanos o rurales.

d) Los provenientes de alquiler, subalquiler u otra forma de explotación de cosas muebles, derechos y concesiones.

e) Los provenientes de la colocación de capitales, en el país y en el exterior, sean estos intereses, rendimientos y cualquier otro ingreso proveniente de la inversión de capitales, los dividendos, sean estos en efectivo, especie o en acciones de sociedades anónimas o en comandita por acciones, la distribución de utilidades de sociedades de personas y empresas unipersonales.

El Proyecto confisca el 20 por ciento de las primas de Riesgo Común y Riesgo Profesional establecidas en la Ley de Pensiones, que en lugar de destinarse

al seguro del afiliado para la cobertura de las pensiones de invalidez y muerte se destina a otro fin, el financiamiento de la Pensión Solidaria de Vejez.

El Proyecto crea la pensión solidaria de vejez que se obtiene a los 60 años de edad cuando la Pensión Derivada del Saldo Acumulado sumada a la Compensación de Cotizaciones, no le alcance para financiar al menos la Cuantía de la Pensión Solidaria correspondiente a su Densidad de Aportes de al menos 120 periodos.

La cuantía es el 70 por ciento del Salario Mínimo vigente a la fecha de promulgación de la ley y se actualiza anualmente de acuerdo a reglamento.

Conforme a la Ley de Pensiones, la pensión de vejez se financia actualmente con una cotización mensual del 10 por ciento del Total Ganado.

El Proyecto reitera la obligación de pagar esta cotización para financiar la pensión de vejez propia y añade la obligación de financiar la Pensión Solidaria de Vejez ajena mediante aportes adicionales que representan una doble tributación a los ingresos de las personas naturales por encima de los impuestos establecidos en la Ley 843.

Este sistema de aportes obligatorios adicionales es muy complejo e imposible de controlar.

La cotización que el afiliado paga actualmente a la seguridad social para financiar su pensión de vejez no es un impuesto, es un ahorro obligatorio que hace cada persona para financiar en el futuro su pensión de vejez.

El aporte adicional que el Proyecto exige a todas las personas naturales para financiar las pensiones de vejez de otras personas que no han aportado lo suficiente para tener una pensión, es un impuesto a la renta de las personas que no tiene contraprestación de seguridad social.

En el Proyecto, la prestación por vejez es una copia de la prestación de jubilación de la Ley de Pensiones, con la diferencia de que la pensión no será equivalente al 70 por ciento del salario de los últimos 5 años sino del 60 por ciento del salario de referencia. Además, la edad para acceder al derecho de jubilación se modifica de 65 a 60 años.

Disminuir la pensión de vejez del 70 por ciento al 60 por ciento del salario no remplaza en un nivel razonable y suficiente los ingresos perdidos a causa de la incapacidad para trabajar o para obtener trabajo remunerado por causa de la edad.

En el sistema de pensiones actual más del ochenta por ciento de los afiliados se han jubilado antes de cumplir sesenta años de edad.

De manera que la disminución de la edad para jubilarse pretende aparentar una mejora para los afilados que ya han conseguido con la aplicación de la Ley de Pensiones.

6.3. Capitulo III. Compensación de Cotizaciones

La Compensación de Cotizaciones transcribe el texto de la Ley de Pensiones al pie de la letra y elimina la modalidad de calificación automática.

6.4. Capitulo IV. Riesgo No Laboral

El Proyecto cambia el nombre de las prestaciones de invalidez y muerte por Riesgo Común establecidas por la Ley de Pensiones y las denomina ahora: prestaciones de invalidez y muerte por Riesgo No Laboral.

Las prestaciones de invalidez y muerte por Riesgo Profesional se llaman ahora: prestaciones de invalidez y muerte por Riesgo Laboral.

6.5. Capitulo V. Riesgo Laboral

La prestación de Riesgo Laboral es el cambio de nombre de la prestación por Riesgo Profesional.

6.6. Capitulo VI. Riesgo Laboral para Independientes

La prestación de Riesgo Profesional para independientes ya está establecida en la Ley de Pensiones para los trabajadores independientes que se afilien de manera voluntaria. Su incorporación al Proyecto con el nuevo nombre de Riesgo Laboral para Independientes es otra manera de simular un beneficio nuevo que en realidad ya existe.

6.7. Capitulo VII. Prestaciones por riesgos (invalidez y vejez)

La Entidad Encargada de Calificar el origen y grado de invalidez y muerte, una entidad privada regulada por la SPVS que se sujeta al Manual Único de Calificación del Origen y Grado de Invalidez y Muerte, creado por la Ley de Pensiones, es sustituida por una Unidad Calificadora cuya naturaleza jurídica y funciones no se especifican, sujeta a un manual de calificación también indefinido.

El Proyecto crea un suplemento adicional por gran invalidez para quienes requieran del auxilio constante de una tercera persona, equivalente a 2 salarios mínimos nacionales.

El Proyecto omite definir si la Entidad Encargada de Calificar seguirá prestando sus servicios a la Gestora.

6.8. Capítulo VIII. Entidades Aseguradoras

El Proyecto es una trascripción literal del Capítulo VI de la Ley de Pensiones que norma a las Entidades Aseguradoras que cubren las prestaciones por riesgo común y por riesgo profesional mediante seguros contratados por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

El Proyecto añade la prestación de invalidez parcial por Riesgo No Laboral (ahora Riesgo Común), cuando el grado de incapacidad esté entre 50 y 60 por ciento.

Las primas durante el periodo de transición administrado por las AFP estarán fijadas por el Organismo de Fiscalización Previsional, la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, que no debe tener la competencia de fijar primas porque se convertiría en juez y parte, y tampoco cuenta con los instrumentos técnicos (Notas técnicas, tablas de morbilidad, las tablas de probabilidad de ocurrencia…) para fijarlas por su cuenta al margen de una licitación pública transparente y competitiva.

La función de fijar las primas no puede ser una atribución del regulador y tampoco puede estar sujeta a su mera discreción. La función del Organismo de Fiscalización Previsional es cumplir y hacer cumplir la ley, la función de la AFP

es la de representar a los afiliados frente a las entidades aseguradoras. Las Entidades Aseguradoras son responsables de otorgar la prestación por invalidez y muerte.

El Proyecto confunde los roles y asigna al regulador la función de fijar las primas que corresponde a la Entidad Aseguradora. Asigna a la AFP la función de otorgar seguros que le corresponde a la Entidad Aseguradora. El afiliado será quien pague en ultima instancia el precio de esta confusión.

El Proyecto amplia la cobertura del Seguro de Riesgo Laboral (Ahora Riesgo Profesional) desde 6 meses hasta 18 meses después de concluida la relación laboral.

El Proyecto es discriminatorio para los trabajadores independientes porque la cobertura de Riesgo Laboral se extiende solo a seis meses después de la ultima cotización mientras que los trabajadores dependientes gozan de cobertura hasta 18 meses después de la ultima cotización

El Proyecto incrementa la cobertura de invalidez parcial por Riesgo Común sin modificar la prima para financiar esta prestación.

7. Título III. Inversiones

7.1. Capitulo Único: Inversiones

El Proyecto es una copia fiel del Capítulo VII de la Ley de Pensiones.

Las normas de Buen Gobierno Corporativo para las sociedades donde el Fondo de Ahorro Previsional participe con al menos el 20 por ciento del capital social, están copiadas literalmente de los artículos 16 al 21 de la derogada Ley del Bonosol Nº 2427 de 28 de noviembre de 2002.

El Proyecto omite determinar que los resultados de las inversiones efectuadas con recursos de los fondos de pensiones, no podrán ser objeto de acción legal por los afiliados o terceros en contra de la Gestora, excepto la SPVS. En consecuencia los afiliados o terceros pueden interponer acciones legales contra la Gestora por los resultados de las inversiones efectuadas por los fondos de pensiones.

El Proyecto omite determinar cual será el destino de las actuales inversiones del Fondo de Capitalización Individual con los recursos aportados por los afiliados que en la actualidad superan los US$ 3,000 millones.

El Proyecto de Ley no establece el destino del portafolio de inversiones administrado actualmente por las AFP, ni faculta expresamente a la Gestora de Seguridad Social para administrar el actual portafolio de inversiones administrado por las AFP.

8. Título IV. Afiliación, registro, certificación, acreditación y procedimiento para extranjeros

8.1. Capitulo I. Afiliación, registro, certificación y acreditación

El Proyecto copia textualmente el Capítulo IV artículos 21, 24 y 33 de la Ley de Pensiones pero cambia el nombre del Número Único Asignado NUA por el de Código Único del Asegurado de la Seguridad Social.

El Proyecto omite normar la situación de las personas actualmente afiliadas a las AFP. Según el Proyecto el Sistema Mixto de Pensiones parece ser que requerirá de una nueva afiliación, distinta que se hizo a las AFP y no contiene norma alguna de adecuación.

8.2. Capitulo II. Procedimiento para extranjeros

El Proyecto añade un procedimiento para obligar a los extranjeros con relación de dependencia laboral en Bolivia a contribuir a la Seguridad Social de Largo Plazo, y para normar la transferencia del capital acumulado al Seguro Social de su país de origen.

Las personas extranjeras que hubieran finalizado su relación de dependencia laboral, y abandonen el país y no hubiesen recibido prestación o pago alguno de la Seguridad Social de Largo Plazo, podrán solicitar en forma expresa, la transferencia del Saldo Acumulado en su Cuenta Personal Previsional administrada por la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo a la entidad gestora de Seguro Social de largo plazo del país de origen u otro que el Asegurado indique, siempre y cuando exista convenio bilateral homologado con Bolivia sobre Contribuciones al Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo, y de acuerdo a los términos acordados con dicho país, en el marco del principio de reciprocidad internacional.

De no existir Convenio Bilateral homologado, se procederá a la devolución de la totalidad de Saldo Acumulado en su Cuenta Personal Previsional.

El Asegurado extranjero que hubiera accedido a la transferencia del Saldo Acumulado en su Cuenta Personal Previsional perderá los derechos generados por la Seguridad Social de Largo Plazo, a excepción de la prestación de Gastos Funerarios, previo cumplimiento a los requisitos establecidos para este efecto.

9. Titulo V. Gestión de cobro y proceso coactivo de la Seguridad Social

9.1. Capitulo I. Gestión de cobro y proceso coactivo de la Seguridad Social

El Proyecto cambia el nombre del Procedimiento Coactivo Social establecido en el Artículo 23 de la Ley de Pensiones y el Artículo 95 de su Reglamento por el de Proceso Coactivo de la Seguridad Social, y transcribe esas disposiciones legales con ligeras modificaciones de forma.

9.2. Capitulo II. Tipos penales

El Proyecto transcribe al pie de la letra los Tipos Penales ya tipificados en el Capítulo X Artículo 52 de la Ley de Pensiones.

10. Titulo VI. Sectores laborales integrados a la Seguridad Social de largo plazo

10.1. Capitulo I. Trabajadores estacionales y retiros temporales

El Proyecto define el trabajo estacional como la actividad laboral de tiempo completo cuya duración es menor de un año y que se repite todos los años.

Los aportes de los trabajadores estacionales pueden hacerse como trabajadores independientes o dependientes.

El trabajador estacional puede solicitar retiros temporales parciales o totales del saldo acumulado en su cuenta personal previsional después de 60 periodos pagados. Si los retiros temporales se han efectuado el afiliado y sus derecho habientes pierden el derecho a recibir prestaciones, salvo que repongan la totalidad de los aportes.

10.2. Capitulo II. Sector minero

Por cada dos años de trabajo insalubre se reduce un año en el acceso de las prestaciones del sistema mixto de pensiones hasta un máximo de cinco años y se aplica una tabla de vida diferenciada para el sector minero elaborada por el Organismo de Fiscalización. Este capitulo es una copia del Código de Seguridad Social y un reglamento de la Ley de Pensiones.

10.3. Capitulo III. Sector cooperativo minero

Los cooperativistas mineros podrán cotizar al Sistema Mixto de Pensiones como dependientes o independientes. El aporte se hará tomando como base el valor neto del mineral, una relación nominal de los cooperativistas que servirá para determinar el Salario Solidario Mensual de cada uno.

10.4. Capitulo IV. Sector cooperativo agropecuario

Los trabajadores agropecuarios podrán cotizar al Sistema Mixto de Pensiones como dependientes o independientes. Las cooperativas actuaran como agentes de recaudación.

11. Título VII. Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo

11.1. Capitulo I. Creación, objeto y atribuciones

El Proyecto crea la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo como entidad de derecho público, bajo tuición del Ministerio de Hacienda, asignando a esta entidad autárquica las mismas funciones y atribuciones que el Capítulo V Artículo 31 de la Ley de Pensiones asigna como obligaciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones AFPs.

La creación de la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo presupone la eliminación de las AFPs existentes, sociedades anónimas privadas cuyo objeto único es la administración y representación de los fondos de pensiones con un capital mínimo de un millón de Derechos Especiales de Giro y la infraestructura necesaria para realizar sus actividades y que cuentan con la licencia de funcionamiento otorgada por la Superintendencia para prestar sus servicios a los afiliados. Sin embargo, el Proyecto mantiene a las AFPs como administradoras de las Cuentas

Colectivas de Siniestralidad de Riesgo Común y Riesgo Profesional, durante un periodo de transición. Las comisiones de la AFP y las primas del seguro invalidez y muerte que los afiliados deben pagar serán determinadas por el organismo de fiscalización previsional.

La creación de esta Entidad implica una resolución unilateral del contrato de prestación de servicios suscrito entre el Estado y las AFP.

Esta rescisión del contrato es una causal que implica la perdida de las garantías que otorgaron las AFP por el fiel cumplimiento de sus obligaciones.

Las AFPs fueron seleccionadas mediante una licitación pública internacional y debían acreditar una experiencia mínima requerida en los siguientes aspectos:

a) Administración de activos

- Administrar activos por un monto igual o superior a los US$ 10.000 millones de dólares.
- Tener al menos 20 años de experiencia como administrador de fondos de pensiones.
- Tener al menos 10 años de experiencia como administrador de fondos de pensiones.

b) Administración de pensiones – mantenimiento de registros:

- Administrar mas de 100.000 cuentas individuales de pensiones.
- Administrar 50 o más planes de jubilación o al menos un plan de jubilación con al menos 50 empleadores.
- Procesar anualmente 5 millones de transacciones con las cuentas de pensiones que administra.

c) Educación- afiliación:

- Demostrar experiencia en la educación de trabajadores que no hayan participado con anterioridad en un plan de jubilación.

- Haber afiliado a mas de 100.000 trabajadores en el menos un plan de jubilación.

Esta Entidad Gestora de la Seguridad Social creada en el Proyecto carece por completo de la calificación y experiencia profesional necesarias para administrar y representar fondos de pensiones en las mismas condiciones que las AFP.

La creación de esta entidad Gestora supone la eliminación de la competencia entre dos o mas AFP y su sustitución por un Monopolio Estatal que impide a los afiliados elegir la administradora mas eficiente a quien confiar su ahorro previsional.

El Proyecto copia las funciones y atribuciones de las Administradoras de Fondos de Pensiones establecidas en la Ley de Pensiones y se las atribuye en su integridad a la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo.

Según el Proyecto, la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo no tiene la facultad de utilizar los actuales registros de afiliados, las bases de datos de la historia previsional ni las inversiones acreditadas en las cuentas individuales de los afiliados. Esta obligada a generar un nuevo registro en el Sistema Mixto de Pensiones

11.2. Capitulo II. Informes y publicidad de los actos de la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo.

Según el Proyecto, la Gestora informará periódicamente al Presidente de la República sobre la evolución de la situación financiera de los fondos de pensiones. También, dentro de los 180 días del año la Gestora presentará la Memoria Anual del Fondo de Pensiones al Poder Legislativo y a la Contraloría General de la República.

La obligación de la gestora de prestar informes directamente al Presidente de la Republica acerca de la evolución de la situación financiera de los fondos y su dependencia directa del Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Hacienda, dificulta la labor de fiscalización del Organismo Regulador. Si la Entidad Gestora puede recurrir al Presidente el organismo fiscalizador está impedido de contradecir al Presidente.

La obligación de presentar la Memoria Anual sobre la gestión anterior del Fondo de Pensiones a las Comisiones de las Cámaras Legislativas es una duplicidad de la fiscalización porque no se refiere a la Gestora sino a los fondos de pensiones que deben ser regulados y supervisados por la Superintendencia.

La obligación de informar y dar publicidad a los actos y operaciones de la Gestora son similares a las que se establecen para la AFP en la Ley de Pensiones y sus reglamentos que son mas detalladas y precisas.

11.3. Capitulo III. Dirección y administración de la Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo.

La Máxima Autoridad de la Gestora es un Directorio conformado por el Presidente y cinco directores designados por el Presidente de la República de ternas aprobadas por dos tercios de votos de la Cámara de Diputados. Duraran en sus funciones 6 y 5 años. Pueden ser destituidos por el Presidente de la República.

El Directorio designado por dos tercios de la Cámara de Diputados es un directorio político y no técnico. La experiencia demuestra que la elección de un directorio en la Cámara de Diputados es muy difícil, lo que da lugar a los interinatos en suma, a la designación de los directores por el Presidente de la República, sin cumplir lo establecido en el Proyecto.

El Directorio dicta normas y usurpa la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo y autoriza la adquisición y enajenación y arrendamiento de bienes muebles e inmuebles para la Gestora.

11.4. Capitulo IV. Régimen de personal

El régimen jurídico laboral será establecido por el Directorio mediante un reglamento de personal. Se omite determinar si los empleados de la Gestora estarán comprendidos en la Ley General del Trabajo o serán considerados como funcionarios públicos.

11.5. Capitulo V. Régimen financiero y contable

El Proyecto dispone que el Capital para la Gestora y sus incrementos serán provistos por el Tesoro General de la Nación y podrán incrementarse también mediante la capitalización de utilidades y reservas libres.

La cuantía y procedimiento de cobro de las comisiones por servicio de administración, afiliación y pago de prestaciones serán determinadas por reglamento.

Los costos de transacciones y custodia de los fondos de pensiones pueden ser deducidos por la Gestora aplicando un reglamento dictado por el Poder Ejecutivo.

La Gestora de Seguridad Social es una Entidad Pública que tiene el objeto único de representar y administrar el Fondo de Ahorro Previsional y el Fondo Previsional Integral. No corresponde que esta entidad tenga un Capital y que sea provisto por el TGN e incrementado con fondos consignados en el Presupuesto General de la Nación o incrementarse mediante la capitalización de utilidades y reservas libres.

La Gestora no es una Sociedad Anónima que opera con sujeción al Código de Comercio, que necesite acreditar un capital y pueda percibir utilidades que luego puedan ser capitalizadas.

Una Entidad Gestora de Seguridad Social debería tener un patrimonio constituido por los recursos económicos, las reservas técnicas o matemáticas, las reservas de previsión, los bienes muebles e inmuebles que posea y las rentas, intereses y otros ingresos.

Las comisiones que percibirá la Gestora de la Seguridad Social a Largo Plazo según el Proyecto, serán determinadas mediante reglamento. Es decir que el porcentaje de las cotizaciones destinadas a los gastos administrativos serán fijadas discrecionalmente por el Poder Ejecutivo y modificadas por la misma vía.

11.6. Capitulo VI. Auditoria y control de la Gestora del Sistema Mixto de Pensiones y del Fondo de Ahorro Previsional.

La auditoria interna de la Gestora estará a cargo de un auditor interno nombrado por el Directorio. El control gubernamental externo estará a cargo del

Organismo de regulación previsional, las comisiones de las cámaras legislativas y la Contraloría General de la República. La Auditoria externa se hará por una empresa debidamente registrada y autorizada por el Organismo de Regulación Previsional.

11.7. Capitulo VII. Garantía

La Gestora está obligada a contar con una garantía suficiente para cubrir las eventuales perdidas de capital y/o rendimientos que pudieran ser causadas a los fondos de pensiones como consecuencia de actos de negligencia o practicas de gestión imprudentes de la gestora.

Esta garantía estatal cubre las perdidas de capital y rendimientos de los fondos de pensiones con el patrimonio de la entidad gestora. Esta garantía vulnera el principio de separación entre el patrimonio autónomo de los fondos de pensiones y el patrimonio de la Gestora.

11.8. Capitulo VIII. Reserva especial

Según el Proyecto la Gestora debe constituir obligatoriamente una reserva especial equivalente al menos a una vez su capital como garantía de una segura y eficiente administración de los fondos de pensiones.

Para la constitución de la reserva la Gestora asignará una suma igual o superior al 25 por ciento de las utilidades netas hasta alcanzar el monto previsto.

La confusión del Proyecto entre el Patrimonio de la Gestora y el Patrimonio supuestamente autónomo de los fondos que administra se repite.

Una entidad pública que administra fondos de pensiones para otorgar prestaciones de la seguridad social no puede tener utilidades.

La garantía de las obligaciones de las AFP que cubre el pago y cancelación de todas las pérdidas, costos, gastos, daños y otras resultantes del incumplimiento o del cumplimiento inadecuado por la AFP de todas y cada una de sus obligaciones cubren el valor de los fondos de pensiones que administran y representan. Actualmente el Fondo de Capitalización Individual conformado por las cuentas

individuales de los afiliados supera la suma de US$ 3.300 Millones de dólares, de manera que la garantía actual otorgada por las AFP cubre las pérdidas de ese fondo hasta esa suma.

¿A cuanto tendría que llegar el Capital de la Gestora, cual sería la fuente de financiamiento y cual debería ser el monto de la reserva especial para que la Gestora esté en condiciones de otorgar una garantía similar a la de las AFP?

Según el contrato de prestación de servicios celebrado entre el Estado y las Administradoras de Fondos de Pensiones, esta garantía queda sin efecto en el caso de cualquier modificación unilateral del contrato o de la Ley de Pensiones. Esta supresión de las AFP tiene como efecto inmediato la pérdida de las garantías otorgadas por estas entidades. El Estado Nacional en consecuencia está obligado a sustituir esas garantías en el mismo monto si realmente quiere proteger a los afiliados de los actos de negligencia e imprudencia de una entidad publica como la Gestora.

11.9. Capitulo IX. Regularización e intervención

Las eventuales perdidas de capital y/o rendimientos que pudieran ser causadas a los fondos de pensiones como consecuencia de actos de negligencia o practicas de gestión imprudentes de la Gestora, deben ser reportadas inmediatamente por el Directorio o los administradores al Organismo de Fiscalización Previsional.

En suma, los infractores están obligados por el Proyecto a reportar sus infracciones al órgano fiscalizador, vulnerando las garantías constitucionales de presunción de inocencia, de no declarar contra sí mismo y de ser juzgado en debido proceso.

12. Título VIII. Organismo de Fiscalización Previsional

12.1. Capitulo I. Organismo de Fiscalización Previsional

El Proyecto crea un Organismo de Fiscalización Previsional que tiene las mismas funciones y atribuciones que el Artículo 41 de la Ley de Pensiones asigna a la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros .SPVS. El Artículo 159 del Proyecto de Ley dice textualmente que : Para los efectos de esta ley, el Organismo de Fiscalización Previsional será la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguro.

Las AFP actuales están sujetas a la regulación y supervisión efectivas de la SPVS. La nueva entidad gestora, entidad de derecho público de carácter autárquico que forma parte del Poder Ejecutivo bajo tuición del Ministerio de Hacienda no puede ser regulada eficientemente por otra entidad estatal del mismo rango.

En el pasado el Instituto Boliviano de Seguridad Social (IBSS) y luego el Instituto Nacional de Seguros de Pensiones(INASEP) no pudieron ejercer una supervisión y regulación efectivas de los entes gestores de la seguridad social de largo plazo porque los regulados tenían mas poder que los reguladores.

13. Titulo IX. Disposiciones Finales y Transitorias

13.1. Capitulo Único. Disposiciones Finales y Transitorias

El Proyecto dispone que los seguros de Riesgo Común, Riesgo Profesional y Riesgo Laboral para independientes serán administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones hasta la fecha en que se de inicio a la administración de estos seguros previsionales por parte de Entidades Aseguradoras.

Las AFP tendrán derecho a deducir de las Cuentas Colectivas de Siniestralidad, una comisión definida por el Poder Ejecutivo.

Las rentas del Sistema de Reparto no se actualizaran de acuerdo al dólar sino a la Unidad de Fomento a la Vivienda.

Las rentas en curso de pago del Sistema de Reparto se consolidan.

Las prestaciones por Regimenes Especiales de Largo Plazo serán pagadas de conformidad a reglamento.

La etapa de transición a la promulgación del proyecto será reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo.

Se abroga la Ley Nº 1732 de Pensiones, de 29 de noviembre de 1996.

Las Disposiciones Transitorias omiten mencionar los términos y condiciones en los que se producirá la disolución y liquidación, la intervención, la revocatoria de licencia, expropiación o venta forzada de las Administradoras de Fondos de

Pensiones y su transformación en una sola Gestora de la Seguridad Social de Largo Plazo.

No determinan el destino de las acciones nominativas, letras, bonos del TGN y de los títulos valores de propiedad de los FCI administrados y representados por las AFP, ni la forma en que serán transferidas a titulo gratuito en favor de la Gestora.

El Artículo 166 del Proyecto se limita a decir que: La etapa de transición a la promulgación de la presente ley, será reglamentada por el Poder Ejecutivo. Es decir, que en el Proyecto el Poder Ejecutivo se reserva el derecho de adquirir por Decreto Supremo el derecho de propiedad sobre los títulos valores que conforman el FCI con un valor que actualmente excede la suma de US$ 3.000 MM (tres mil millones de dólares americanos).

Conforme a la Constitución Política del Estado la expropiación se impone por causa de utilidad pública o cuando la propiedad no cumple una función social calificada conforme a ley y previa indemnización justa[9].

Si se ajustara a la Constitución, el Proyecto debería declarar que la expropiación del FCI a los afiliados es de utilidad pública porque el FCI no cumple una función social, y también calificar el monto de una indemnización previa y justa a favor de mas de un millón de ciudadanos bolivianos cuyas cuentas conforman el FCI y cuyo saldo acumulado es propiedad privada de los afiliados.

9 Artículo 22 de la Constución Política del Estado

BIBLIOGRAFÍA

Aponte Reyes Ortiz, Guillermo (1998). Pension System Reform: *"The Bolivian Case. Development Discussion Papers"*. Harvard Institute for Internacional Development.

Aponte Guillermo, Luis Carlos Jemio, Roberto Laserna, Sebastian Martínez, Fernando Molina, Erick Schulze, Emmeline Skinner (2006), *"La inversión prudente. Impacto del Bonosol sobre la familia, la equidad social y el crecimiento económico"*. Fundación Milenio, La Paz.

Blomberk Saavedra Sussy (2002), *"Sistema de Reparto.Compilación concordada"*. Producciones Graficas, La Paz.

Blomberk Saavedra Sussy (2002), *"Código de Seguridad Social. Legislación concordada de la seguridad social boliviana"*. Producciones Gráficas, La Paz.

Crabbe, Carolin.Editor (2005), *" A quarter century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean"*. Interamerican Devolvement Bank.

Federación Internacional de Fondos de Pensiones (2003), *"Resultados y Desafíos de las Reformas de Pensiones"*, CIEDES.

Gaceta Oficial de Bolivia (1997) Ley Nº 1732 de Pensiones de 29 de noviembre de 1996 La Paz.

Gaceta Oficial de Bolivia (1997) Decreto Supremo Nº 24469 de 17 de enero de 1997. Reglamento a la Ley de Pensiones. La Paz

Independent Evaluation Group (2006), "*Pension Reform and the Development of Pension Systems"*. The World Bank.

Instituto Nacional de Estadística (2003), *"Situación Demográfica de la Población Mayor"*. La Paz

Instituto Nacional de Estadística-CELADE (2003), *"Bolivia: Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050"*, La Paz.

Jiménez Fernández Adolfo. Editor (1996). "*Instrumentos Internacionales en materia de Seguridad Social"*, en: Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS.

Jiménez Fernández Adolfo. Editor (1998), "*Las reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica"*, en: Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS.

Jiménez Fernández Adolfo. Editor (2001), "*Leyes de Reforma de la Seguridad Social en Iberoamerica"*, en: Secretaria General de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social OISS.

Müller Katharina (2003), "*Privatizing Old-age Security"*. Latin America and Eastern Europe compared. Edward Elgar.UK.

Ministerio de Capitalización (1996), "*Selección de las Administradoras de Fondos de Pensiones"*. La Paz.

Proyecto de Ley de Pensiones enviado por el Poder Ejecutivo al Honorable Congreso Nacional. Agosto 2008.

Superintendencia de Pensiones(1998), "*Memoria anual Mayo 1997-Abril 1998"*. La Paz.

Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. "*Memorias anuales 2003 - 2007"*. La Paz

El diseño de las políticas públicas, como sus cambios, deberían hacerse siempre a partir de un debate profundo e informado, que tome en cuenta lo que se ha avanzado en los objetivos de bien común y las condiciones existentes para mejorar dicha situación.

El sistema de pensiones es uno de los factores claves de la seguridad y la confianza que necesita un país para estimular el esfuerzo y el ahorro de sus habitantes, y alentar las inversiones que generen empleo y aumenten las oportunidades de bienestar.

Fundación Milenio ha convocado a cuatro expertos en el tema para que nos recuerden las características del sistema que colapsó en los años 90 y que obligaron a realizar un cambio que, apenas a diez años de iniciado, ha mostrado logros significativos en transparencia, rentabilidad y seguridad para los trabajadores bolivianos.

Los datos que se ofrecen en este libro muestran que es mucho lo que se ha logrado con la reforma del sistema de pensiones y su apertura a administradoras competitivas, a pesar de las dificultades encontradas y de la falta de continuidad en las gestiones gubernamentales. Las conclusiones y las recomendaciones de los autores proporcionan una orientación para diseñar los cambios que pueden hacerse para mejorar el sistema y aprovechar mejor sus enormes potencialidades.

El sistema de pensiones no solamente debe garantizar el derecho de las personas a tener un retiro digno al cumplir su ciclo laboral, sino que es también un mecanismo crucial del desarrollo, cuyo beneficio alcanza no solamente a los aportantes sino al conjunto de la sociedad. Mientras mayor sea su cobertura y más transparente su administración, mejor protegida estará la población y su calidad de vida aumentará. Mientras mayor sea la confianza de la gente en el sistema, más importante será su papel en el proceso de convertir los ahorros en inversiones.