

# **UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS  
CARRERA: ECONOMÍA**



## **TESIS DE GRADO**

**La Privatización como Medio de  
Fortalecimiento o Desestabilización del  
Sistema de Seguridad Social a Largo Plazo**

**Postulante : Judith Y. Revollo Valda**

**Tutor : Lic. Juan Villarroel Rodríguez**

**La Paz - Bolivia**

**1996**

*Dedicatoria*

*Al afecto y esperanza de mis queridos padres, Benjanin y Judith; al ahínco y amor de mi esposo Gabriel, quién siempre apoyó todas mis ilusiones y a la paciencia y amor de mis adoradas hijas Lizeth y Tania.*

### *Agradecimientos*

*A todos los Docentes de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras quienes contribuyeron en mi formación profesional.*

*A los Docentes miembros del Tribunal Evaluador:*

*Lic. Alberto Quevedo*

*Lic. Jaime Agramont*

*Lic. Marcelo Aguirre*

*Lic. Pastor Yanguas*

*Cuyos conocimientos coadyuvaron en el enriquecimiento de este trabajo.*

*Mi mayor gratitud y reconocimiento al Lic. Juan Villarroel Rodriguez, con cuya invaluable participación, logré la culminación de este anhelado sueño.*

## GLOSARIO DE ACRONIMOS

SS	Seguridad Social
SSS	Sistema de Seguridad Social
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo
SLP	Seguro a largo plazo
I.B.S.S.	Instituto Boliviano de Seguridad Social
NPE	Nueva Política Económica
FONARE	Fondo Nacional de Reservas
FOPEBA	Fondo de Pensiones Básicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
CNS	Caja Nacional de Salud
PIB	Producto Interno Bruto
PEA	Población económicamente activa
INASEP	Instituto Nacional de Seguros de Pensiones
AFP	Administradoras de Fondos de Pensiones
CI	Capitalización individual
OMS	Organización Mundial de la Salud
FONVIS	Fondo Nacional de Vivienda Social

CONTENIDO

<b>1.- INTRODUCCION</b>	<b>Pag.</b>
1.1. Justificación.....	4
1.2. Hipótesis.....	8
1.3. Objetivos.....	8
1.4. Límites y alcances.....	10
<b>2.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	
2.1. Origen de la seguridad social.....	12
2.2. Génesis de la seguridad social en Bolivia.....	16
2.3. Concepto de la seguridad social.....	22
2.4. Bases normativas.....	23
2.4.1. Principio de universalidad.....	23
2.4.2. Principio de solidaridad.....	24
2.4.3. Principio de unidad.....	24
2.4.4. Principio de economía.....	25
2.5. Financiamiento de las pensiones de vejez.....	25
2.5.1. Régimen de reparto simple.....	25
2.5.2. Seguros de corto plazo.....	26
2.5.3. Seguros a largo plazo.....	27
<b>3.- MARCO TEORICO</b>	
3.1. Crisis de la seguridad social.....	29
3.1.1. El D.S. de desdolarización y sus efectos..	31

3.1.2.	El Estado y la autogestión de la SS.....	35
3.1.3.	Deudas al sistema de SS.....	39
3.1.4.	Retención y desviación de aporte patronal y laboral.....	42
3.1.5.	La evasión a través de la doble planilla..	44
3.1.6.	El decreto 21060 y sus efectos en la SS...	50
3.2.	Situación financiera de la Seguridad Social.....	57
3.2.1.	Desequilibrio entre activos y pasivos.....	60
4.-	<b>PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL.....</b>	<b>65</b>
5.-	<b>CAPITALIZACION INDIVIDUAL</b>	
5.1.	Marco ideológico.....	67
5.2.	Rasgos generales del modelo Chileno.....	70
6.-	<b>LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL Y SUS ASPECTOS NEGATIVOS</b>	
6.1.	Diferencias en la estructura económica de Bolivia y Chile.....	79
6.2.	Desventajas del modelo.....	83
6.3.	Resumen esquemático de las modificaciones al SSS.	92
6.4.	Experiencias del modelo.....	94
6.5.	Otras consideraciones.....	103
7.-	<b>UN MODELO ALTERNATIVO</b>	
7.1.	Bases del modelo alternativo.....	105
7.2.	Modificación del marco legal.....	106
7.3.	Modificación e implementación operativa.....	109

7.4. Reformulación del financiamiento.....	111
7.5. Fortalecimiento del Estado.....	115
7.6. Resumen esquemático del modelo propuesto.....	117
8.- CONCLUSIONES.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	122

## 1.- INTRODUCCION

### 1.1. Justificación

La apremiante necesidad que impulsa este trabajo, se basa en la creciente e inminente modificación del sistema de SS, buscando implementar la privatización de este sector, a partir de lo que se conoce como *Capitalización Individual*.

Es obvio y reconocido en este trabajo, que el actual Sistema de Seguridad Social y específicamente el de la Seguridad Social a Largo Plazo, atraviesa por una crisis profunda. Sin embargo, se considera que esta crisis no es inmanente a ella, mas al contrario, se pretende demostrar que el sistema tuvo hasta 1984 etapas de estabilidad e inclusive de superávit, en las cuales y a pesar de vicios naturales y corregibles, se pudo constatar que el SSS si podía ser eficiente bajo la tuición del Estado.

Factores exógenos, son los que repercuten y convierten al SSS en deficitario.

El decreto de desdolarización dictado en noviembre de 1992 fue el inicio de el proceso que desembocó en la



actual crisis. En efecto, por causa de este decreto, millones de dólares de patrimonio de los trabajadores fueron reducidos a valores ínfimos por efecto de la ya tan conocida hiperinflación. Aunque se reconoce que en su momento fue una medida progresista, pues pretendió recuperar la soberanía monetaria para nuestro país, no contemplo en su implementación el salvaguardar los recursos provenientes del sistema, los cuales terminaron como patrimonio de la banca privada. Coadyuvó a lo anterior el marco legal de la época, que impedía que las entidades de SS puedan optimizar la colocación de los recursos en forma racional.

Las deudas al SSS por parte del sector Estatal y privado, fueron y son en la actualidad, elementos que repercuten en la crisis, junto a esto, hallamos también la retención indebida de aportes laborales y patronales, así como la desviación de estos recursos hacia otros fines. De esta forma, la ausencia de mecanismos eficientes de control, repercute de forma dramática en el funcionamiento eficiente del sistema.

La evasión de aportes a través de lo que se denomina *doble planilla*, crea en el trabajador la imagen ilusoria de ser favorecido por un descuento que no es el real,

bajo el supuesto que podrán nivelar y obtener mayores beneficios si aportan en forma real al final de sus años laborables. De esta manera, el sector que realmente se beneficia de esta practica es el privado, en desmedro del SSS.

La implementación de la Nueva Política Económica a partir de 1985 fue otro factor que arrasó y arrasa con los restos que aun quedan del falleciente sistema. Aspectos como la relocalización de personal del Estado, transforma a una planilla de 30.000 dependientes de COMIBOL, en una de 1.500 en la actualidad. Junto a esto, la jubilación forzosa incorpora ingentes cantidades de trabajadores a los beneficios del sistema, rompiendo con ello, el mínimo equilibrio que debiera existir entre trabajadores activos y pasivos.

La mala administración y anarquía institucional, que se caracteriza por una gran cantidad de Fondos Complementarios, es una lógica contradicción a los principios de solidaridad, universalidad, unidad de gestión y unidad económica.

Finalmente la adopción de algunos principios -como el de la tesis laboral- inadecuados a la realidad social

Boliviana, dado que excluye de los beneficios del sistema a los trabajadores rurales repercute en una baja cobertura como también en la urgente necesidad de reformar el sistema en forma inevitable.

Es en este contexto que la NPE plantea la necesidad de privatizar los recursos económicos del SSS mediante la Capitalización Individual. Así, la CI emerge como una respuesta a la crisis del sistema, basado en un marco ideológico neoliberal que sustenta el redimensionamiento del Estado y por ende su responsabilidad en el desenvolvimiento eficiente del mercado para el desarrollo óptimo de los agentes económicos. En los hechos, se pretende emular el modelo Chileno de reforma previsional u otro alternativo de esas bases.

El presente trabajo pretende realizar un análisis del modelo Chileno, el contexto económico de su desenvolvimiento, el aspecto social y político que jugo fundamental importancia a la hora de su implementación y finalmente sus aspectos favorables como desfavorables.

En función de lo anterior, se demuestra las diferencias estructurales en las economías Boliviana y Chilena y la inviabilidad del modelo Chileno en el contexto económico

y social Boliviano, demostrando que las últimas experiencias Chilenas, muestran que, el modelo está al borde del agotamiento y dentro de un plazo perentorio si se toma en cuenta los alcances y la vigencia de la SS. Esto nos lleva a plantear una nueva alternativa nacional, eficiente y autosostenible, acorde con las características propias de la realidad.

### 1.2. Hipótesis

La Capitalización Individual no es una respuesta viable para el país, puesto que no considera el contexto económico-social, rompe con los principios básicos que sustentan un Sistema de Seguridad Social, derivando a través del ahorro individualizado a la renuncia de las funciones redistributivas.

### 1.3. Objetivos

#### OBJETIVO GENERAL

- Demostrar que la privatización de la seguridad social no es una alternativa que pueda ajustarse de forma objetiva a las necesidades de la población asegurada y no asegurada.

## OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Demostrar la necesidad de retornar a los principios básicos de la seguridad social: Universalidad, solidaridad, unidad de gestión y unidad económica, como instrumentos indispensables en la conformación de un sistema alternativo de seguridad social, acorde a la realidad del país.
- Demostrar que las diferencias estructurales entre Bolivia y Chile son el obstáculo fundamental para la implementación de la privatización de la SS.
- Analizar y demostrar en forma específica los aspectos negativos del modelo Chileno.
- Demostrar las causas que generaron y mantienen la crisis del actual sistema de seguridad social.
- Demostrar la necesidad de reformular el marco jurídico a través de la derogación de la tesis laboral.
- Demostrar la necesidad de reformular el marco operativo, para obtener mayor fiscalización de los

recursos y poder ampliar la cobertura de beneficiarios.

#### 1.4. Limites y alcances

Luego de un análisis generalizado de las características históricas de la seguridad social, el marco específico determinado para el presente estudio, es la población asegurada de Bolivia.

La intención de este trabajo, es el de analizar las políticas gubernamentales, su desenvolvimiento y sus repercusiones en la crisis del sistema.

El presente trabajo tiene por objetivo central el análisis de la Seguridad Social a Largo Plazo, por lo que solo se tomará conceptualmente el de corto plazo.

No se contempla ni se pretende en el desarrollo del estudio, analizar el éxito o fracaso de la NPE implementada desde 1985.

Dado que no es de interés entrar en el detalle del proceso histórico del desarrollo de la Seguridad Social se debe señalar que solo se hará una breve reseña

histórica de aquellas características que merecen particular atención para el objeto del estudio.

Finalmente, y luego de un análisis pormenorizado de las diferentes alternativas actualmente vigentes, que intentan dar solución a la crisis del sistema, se propone un modelo alternativo que considera como base fundamental para su funcionamiento, el contexto y realidad del país.

## 2.- ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

### 2.1. Origen de la seguridad social

Mirando retrospectivamente sería imposible determinar con precisión los orígenes de la Seguridad Social, ya que esta tuvo como partera, a la necesidad de protección contra los fenómenos naturales, el temor a las enfermedades y el hambre, que mantienen al hombre en permanente inseguridad; así la SS, nace por la necesidad de buscar protección contra las vicisitudes permanentes que el hombre confronta.

De esta manera, desde tiempos muy remotos, la necesidad de protección, crea en el hombre el deseo de satisfacerla, por lo cual va recorriendo ciclos de previsión de acuerdo a su medio ambiente, por lo que ya fruto del camino recorrido, comprenderá que debe guardar los beneficios de su trabajo en las épocas buenas para satisfacer con ellas sus necesidades en las malas.

Tal inseguridad tuvo un proceso evolutivo a través de lineamientos emergentes de países como Alemania, que, aunque inmersa en el Laizes Faire, (dejar hacer, dejar pasar), no aceptaba de manera absoluta los lineamientos



del liberalismo y los caminos que Inglaterra y Francia señalaban en materia de explotación laboral. *Fiel a su tradición Prusiana del Estado paternal y autoritario*, crea el primer sistema de Seguro Social entre 1883 y 1889, característica de la SS tal como su propio nombre implica.

Así el gobierno imperial de Alemania presidida por Otto Von Bismark, inaugura una época de cambios trascendentales que tendieron a modificar no solo su entorno, sino también a transformar viejas concepciones liberales a nivel mundial.

El sistema se introdujo en tres etapas: la primera en 1883 con la creación del Seguro de enfermedad, la segunda en 1884 con la creación del Seguro de accidentes de trabajo y la tercera con la creación del Seguro de invalidez y vejez, siendo su aplicación obligatoria y general en beneficio de todos los trabajadores de la industria.

La creación de Cajas de enfermedad a las que los trabajadores debían contribuir obligatoriamente en su etapa inicial, fue complementada en forma posterior con la contribución de parte del empleador.

Los aportes de Alemania en materia de Seguridad Social fue seguido poco después por Austria y entre tres y cuatro décadas más tarde por Inglaterra, Japón y la Unión Soviética.

Fue William Beveridge, estadista inglés que realizó el proyecto del Seguro Social obligatorio para la Gran Bretaña, el cual se dio a la publicidad el 20 de noviembre de 1942. Dicho proyecto, que también se conoce con el nombre de *Informe sobre el Seguro Social y sus servicios conexos*, era tan avanzado en sus planteamientos prácticos en beneficio de los trabajadores, que estos después del cese de hostilidades (entre las potencias en la segunda guerra mundial) ejercieron una gran presión sobre las autoridades gubernamentales, demandando la aplicación del proyecto, el cual fue considerado por la cámara de los Comunes en el mes de septiembre de 1944, siendo aceptado y puesto en vigor a partir de 1945.

El plan Beveridge tuvo una gran influencia en el desarrollo de los SSS de otros países, llegando a alcanzar una considerable proyección en sus legislaciones, de ahí la importancia de transcribir su definición sobre SS.

"El término Seguridad Social se emplea en el sentido de asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo, cuando éstas queden interrumpidas por paro, enfermedad o accidente, que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad, que supla la pérdida de recursos para vivir, motivada por el fallecimiento de la persona que trabajaba para proporcionarlos y que atienda a los gastos extraordinarios y en las circunstancias extraordinarias, tales como boda, parte y defunción. Ante todo Seguridad Social, significa seguridad de un ingreso superior a un minimum determinado, pero su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible" <sup>1</sup>.

En 1945 Beveridge formula un segundo informe menos conocido que el de 1942 definiendo la SS; "como el conjunto de medidas por el Estado para los conciudadanos contra aquellos riesgos de concreción individual que jamás dejarán de presentarse, por óptima que sea la

---

<sup>1</sup> Centro Interamericano de estudios de Seguridad Social "Interpretación de los modelos de origen" La Paz, Bolivia, 1991, pag. 2

situación de conjunto de la sociedad en que vive" <sup>2</sup>.

## 2.2. Génesis de la seguridad social en Bolivia

En este contexto y en forma paralela a los acontecimientos mundiales, muchos de los países de América Latina comienzan a emular bajo su propia idiosincrasia, leyes de SS, así Bolivia también se adhiere a esta corriente dando origen a leyes jubilatorias.

"El origen legislativo de las medidas previsionales en Bolivia arranca de la Ley de 22 de septiembre de 1831 complementada el 7 de noviembre de 1840 con la creación del Fondo de Jubilaciones, destinado a la otorgación de pensiones a los funcionarios del Estado que hubieran cumplido períodos mínimos de tiempo de servicios. Destacan, igualmente como antecedentes los reconocimientos de pensiones, montepíos y ayuda económica decretadas a favor de algunos empleados de la administración, con cargo al erario nacional" <sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Vargas del Carpio Oscar, "Lineamientos generales de la seguridad social" Edit. Don Bosco, La Paz, Bolivia, pag. 38

De esta forma se dictan las siguientes leyes de jubilación: el 11 de diciembre de 1905 la del ramo de instrucción, el 5 de septiembre de 1907 la del sector militar, el 18 de septiembre de 1911 la judicial y el 17 de noviembre de 1915 la administrativa.

En 1924, después de muchos intentos por formular disposiciones previsionales de Seguridad Social, se dictamina el *ahorro obrero obligatorio* para los trabajadores de diferentes actividades como ser, mineros, tranviarios, ferroviarios y asalariados en general.

Posteriormente se instituyó la Caja de Seguro y ahorro obrero, por D.S. de fecha 22 de mayo de 1935, la misma que otorgaba una garantía a los obreros cuando sufrían accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que en un principio solo tomaba en cuenta a los trabajadores mineros, considerando luego a los fabriles y empresas en general, según la Ley General del Trabajo, de fecha 2 de diciembre de 1942.

A partir de 1942 y con la ayuda de la O.I.T. se propuso establecer un SSS de carácter obligatorio, estos estudios se materializaron el 7 de enero de 1949 con su promulgación, la que con algunas modificaciones se puso

en vigencia el 23 de diciembre de 1949. Estableciéndose pensiones de invalidez, viudez y orfandad, creándose también subsidios para casos de funerales.

El 15 de noviembre de 1950 se dicta la Ley denominada seguro de riesgos profesionales que no fue considerada en la anterior y su campo de aplicación abarcó a todas las personas que prestaran servicios en virtud de contratos, excluyendo a los trabajadores domésticos, agrícolas e independientes.

Más adelante y mediante D.L. 2767 del 11 de octubre de 1951, se sintetiza en un solo cuerpo orgánico las Leyes del Seguro Social Obligatorio de fecha 23 de diciembre de 1949 y de Riesgos Profesionales de fecha 15 de noviembre de 1950, inspirándose en el concepto de responsabilidad social y en la *tesis laboral* de proteger a todos los trabajadores y sus familiares, encargándose la gestión y aplicación de los Seguros Sociales a la Caja de Seguro Social y Ahorro Obrero Obligatorio que posteriormente adoptó el nombre de Caja Nacional de Seguro Social (C.N.S.S.).

Así, Bolivia sufre un proceso inflacionario de dimensiones dramáticas en 1956, que acentuó la situación

precaria de nuestro país, en especial de aquellos sectores de la clase media y empobrecida, obligando al gobierno a implementar el Plan EDER, cuyo objetivo fundamental, fue la estabilización monetaria, efectuando también cambios en la política social del país para atemperar sus efectos.

En lo que respecta al trabajo, se reajustan los salarios como compensación a la pérdida del valor adquisitivo de la moneda y se opta por el régimen de asignación familiar, promulgado mediante D.S. del 4 de abril de 1956.

Sin embargo la SS en Bolivia entra en plena vigencia con la promulgación del primer *Código de Seguridad Social*, el 14 de diciembre de 1956, en el cual se establecen *lineamientos* concretos como ser: *los seguros de corto plazo*, los cuales involucran seguros de salud y riesgos profesionales y *los seguros de largo plazo*, los cuales consideran vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales. Teórica y doctrinalmente se basa desde aquel entonces en la llamada *Tesis Laboral*, conocida así por la participación de los trabajadores, Estado y empleadores en el financiamiento, mediante las cotizaciones o aportes porcentuales y por su presencia en

los niveles de decisión de las instituciones encargadas de administrar los servicios destinados a brindar las prestaciones de los seguros a su cargo.

En los Seguros a Largo Plazo el Estado no aportaba recursos económicos hasta mediados de 1971, corrigiéndose aquello con el D.L. 10173 del 28 de marzo de 1972, mediante el cual se determina la racionalización de la SS, elevándose los aportes patronales y laborales y estableciéndose el aporte estatal para los seguros a largo plazo.

Posteriormente según D.S. 10776 el año 1973, se crea el IBSS, con personería jurídica propia y autonomía administrativa, cuyo campo de aplicación eran la dirección, coordinación y fiscalización de las entidades gestoras de la SS. A partir de la creación de esta entidad, se permite que *cada Fondo fije sus propios niveles de cotización y se implementa su autonomía en la utilización de recursos*. En los hechos, se implementa la pluralidad coordinada o lo que es lo mismo, la *descentralización sectorial*, (VER CUADRO 1).

Finalmente a partir de la política de estabilización bautizada posteriormente como la NPE e implementada en



CUADRO 1

DESCENTRALIZACION SECTORIAL

FONDOS COMPLEMENTARIOS Y SEGUROS UNIVERSITARIOS	ACTIVOS COTIZANTES
F.C. Administracion Publica	25.839
F.C. Aduanas	716
F.C. Aeronautica Nacional	2.028
F.C. Comercio y R.A.	34.578
F.C. Comunicaciones	3.571
F.C. Constraccion	4.185
F.C. Cordecruz	759
F.C. de Caminos	6.555
F.C. de las Corporac. de desarrollo	6.696
F.C. Fabril	26.063
F.C. Ferrovialto red ariontal	1.495
F.C. Ferrovialto y R.A.	6.056
F.C. Fuerza Aerea Boliviana	1.717
F.C. Ministerio Fiscal	110.657
F.C. Medico y R.A.	5.384
F.C. Metalurgico Oruro	1.344
F.C. Minero	4.155
F.C. Municipal Cochabamba	241.2
F.C. Municipal La Paz	6.512
F.C. Policia Nacional	20.017
F.C. Profesionales de la Mineria	395
F.C. Trabaj. Afil. a la C.P.S.	21.278
F.C. Trabajadores de la C.N.S.	4.632
F.C. Trabajadores de Y.P.F.B.	5.331
F.C. Banca Estatal	886
F.C. Banca Privada	7.212
F.C. Municipal Santa Cruz	1.859
F.C. Poder Judicial	2.393
S.S. Universitario La Paz	3.362
S.S. Universitario Cbba.	2.647
S.S. Universitario Sucre	863
S.S. Universitario Oruro	1.111
S.S. Universitario Tarija	754
S.S. Universitario Sta. Cruz	1.579
S.S. Universitario Potosi	545
S.S. Universitario Beni	358

Fuente: Elaboracion propia on base a Boletin Estadistico N° 3  
INASEP

Agosto de 1985, se emitió una serie de disposiciones que modificaron el marco legal e institucional de la actividad económica, determinando un cambio en lo que se refiere a la SS, a través de la Ley 924 y su D.R.21637, produciendo cambios estructurales, los cuales se sintetizan a continuación:

La separación administrativa de los Seguros a corto y largo plazo, dejando a la primeras bajo responsabilidad de las Cajas de salud y a la segunda bajo los Fondos Complementarios. (Esta situación fue consolidada posteriormente con la ley 1148 de Reorganización del Estado de 1987).

Se determina el aporte obligatorio del 10% al sector patronal, sobre el salario total de los trabajadores para el financiamiento del régimen a corto plazo.

Se crea el Fondo Nacional de Reservas (FONARE), para subsanar déficits generados por los entes gestores, esta entidad fue reemplazado posteriormente por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), mediante D.S. 22578 de agosto de 1990.

Luego a principios, de 1995 se promulga el D.S. 23716,

que reglamenta a la Ley 1148, con el cual se pretende intervenir los Fondos Complementarios y cambiar los objetivos para los que fue creada la Seguridad Social.

### 2.3. Concepto de la Seguridad social

El Sistema de Seguridad Social en el país, asume como uno de sus pilares constitutivos fundamentales; la definición de ser un sistema social, creado prioritariamente para proteger de las contingencias y vicisitudes que se presentan al individuo, desde antes de nacer hasta después de morir.

Así la SS se define como "el conjunto de garantías legales tendientes a asegurar al ser humano igualdad de oportunidades, un elemental, permanente y creciente bienestar de grupo familiar; que suprima el temor a la contingencias que pueden afectar el equilibrio de su economía familiar, resguardando la salud física y moral del individuo; garantizándole condiciones habitacionales compatibles con la dignidad humana, haciéndolo accesible a la educación, cultura y recreo; asegurándole un descanso pagado cuando por invalidez o ancianidad no puede procurarse un ingreso, liberándolo, en fin, de todo temor a las contingencias que puedan afectar su pleno

desarrollo humano como miembro de la sociedad" <sup>4</sup>

#### 2.4. Bases normativas

La doctrina de la Seguridad Social se basa en *Principios* los mismos que deben ser conceptualizados para una mejor comprensión del presente trabajo. Los principios fundamentales que debieran regir en el sistema son: Principio de universalidad, solidaridad, unidad de gestión y el de economía.

##### 2.4.1. Principio de Universalidad

Se explica por el deseo intrínseco de la Seguridad Social de dar cobertura a toda la población de una nación, sin tomar en consideración la rama de ocupación ni las diferencias en cuanto a los ingresos, obviamente sin discriminación de sexo, raza o nacionalidad.

Paralelamente significa también un forma de política social que lleva en forma inmanente la generalización de su financiamiento; es decir que,

---

<sup>4</sup> Bedregal Ramiro, "Seguridad Social", Impreso en el Dpto de cultura, Universidad Central del Ecuador, pag. 44

como la educación, debiera formar parte de los presupuestos nacionales, considerando que la preservación del capital humano de un país tiene fundamental importancia en su propio desarrollo.

#### 2.4.2. Principio de Solidaridad

Podría enunciarse este principio como la obligatoriedad de que los que obtienen salarios más elevados, contribuyan mas, en favor de los que ganan menos, a través del aporte de idéntico porcentaje de su salario, siendo las prestaciones médicas, otorgadas en forma igualitaria, sin considerar el aporte diferenciado.

#### 2.4.3. Principio de Unidad de gestión

Se entiende como la *integración de los seguros de corto y largo plazo bajo la administración de un solo ente* . Este principio se basa en el abaratamiento de costos que siendo de otro modo incrementaría notablemente los presupuestos de cada sector.

Este principio también implica la formulación de

la unidad legislativa, vale decir que, cualquier Ley dictaminada debe ser uniforme para todos, considerando para ello todos los aspectos técnicos en la aplicación de normas y reglamentos administrativos de forma tal, que reflejen la coherencia del sistema, brindando trato igualitario al conjunto de los asegurados.

#### 2.4.4. Principio de Economía

Se refiere al objetivo que debe tener el aparato administrativo, abaratando costos y maximizando los beneficios. En el contexto práctico esto debía traducirse en la medicina preventiva, en la agilización administrativa, en la inversión racional y en todo lo referente a la utilización eficiente de los recursos evitando gastos superfluos.

### 2.5. Financiamiento de las pensiones de vejez

#### 2.5.1. Régimen de reparto simple

Este sistema consiste en que las contribuciones tienen por objeto mantener el equilibrio

financiero entre los aportes y las prestaciones para períodos anuales; el método que se utiliza es el de presupuestos técnicos financieros.

También implica que el dinero que se recibe por pago de cotizaciones en un determinado período, se destina a pagar rentas de jubilación, así cada asegurado acumula derechos y no recursos.

La regla del reparto simple indica que todo lo recaudado se distribuye, es decir, que por medio de cálculos actuariales se determina las contribuciones al sistema que deben pagar los cotizantes activos, para garantizar una determinada renta a los jubilados.

#### 2.5.2. Seguros de corto plazo

Son los que brindan cobertura en aspectos como la salud y riesgos laborales.

Es tipificado de este modo en el entendido que su prestación es normalmente a corto plazo a través del otorgamiento de prestaciones en especie, que consiste en la asistencia médica en forma general

y especializada, quirúrgica y hospitalaria junto al respectivo abastecimiento de medicamentos.

El costo de las prestaciones que otorgan las Cajas de Salud es financiado con el aporte patronal del 10% sobre el total de los salarios de los trabajadores y el 5 % del monto total de las rentas de los asegurados pasivos.

### 2.5.3. Seguros a largo plazo

Brindan cobertura al asegurado en casos como la invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales, diferenciándose con los de corto plazo, en el tiempo de prestación de servicios los cuales son como su nombre lo indica, a largo plazo.

Son seguros administrados tanto por el Fondo de Pensiones Básicas como por los Fondos Complementarios. En el caso del FOPEBA, el pago de renta de vejez se realiza con un mínimo de aportes durante 15 años (180 cotizaciones), siendo la edad mínima requerida de 50 años para mujeres y de 55 años para los varones.



En el caso de los Fondos Complementarios, el pago de renta mínima, está en función de las 2/3 partes de aportes entre la creación del Fondo y el momento de la jubilación. La edad requerida de jubilación es la misma que la del FOPEBA.

El financiamiento de estos regímenes de acuerdo a leyes vigentes se presentan de la siguiente forma:

	Aporte Patronal	Aporte Laboral	Aporte Estatal
Fondo de Pens. Básicas	5%	2.5%	1.5%
Fondos Complementarios	1%	3.5%	

Fuente: D.S. 22578 del 13 de agosto de 1990.

En el régimen complementario, surgió la posibilidad de incrementar el aporte laboral, previo acuerdo obrero-patronal negociado sectorialmente. Debiendo estar validado por el IBSS, como ejemplo podemos citar al Fondo Complementario de Comercio que elevó el aporte laboral al 5.5 por ciento.

### 3.- MARCO TEORICO

#### 3.1. Crisis de la seguridad social a largo plazo

Durante 1981 la SS en su conjunto registro un excedente económico de gestión de mas de 790 millones de pesos Bolivianos, según un preinforme emitido por el I.B.S.S.

En dicho informe se anticipa datos oficiales de los estados financieros consolidados del sistema de seguridad social Boliviano gestión 1981.

Aquella entidad da a conocer anualmente una información detallada acerca del movimiento económico-financiero de las cajas básicas y Fondos Complementarios.

En el documento se indica que durante 1981 el conjunto de las instituciones de la SS (cuatro cajas básicas, cuatro regímenes delegados y veinte Fondos Complementarios) tuvieron un ingreso de 4.983.282.262 pesos Bolivianos.

De este importe fueron utilizados en las diferentes prestaciones y gastos administrativos un total de 4.193.062.681 pesos Bolivianos, dejando *un excedente de gestión de 790.222.581 pesos Bolivianos.*

Al final del mencionado documento se señala que el conjunto del sistema logro una mejoría leve en 1981 comparado con la gestión anterior (1980), al mismo tiempo se señala que *los seguros a largo plazo*; en cuanto a invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales se refiere; *logro un excedente de alrededor 980 millones de pesos Bolivianos* <sup>5</sup>.

*Este crecimiento relativo pero seguro*, estuvo enmarcado entre los años 1980-1984.

La promulgación del Código de Seguridad Social el año 1956, aparentemente era una conquista social de los trabajadores; sin embargo, lo que se pretendía era solamente lograr el impacto histórico de la medida como ingrediente de la estabilización económica de ese entonces.

Luego de la promulgación de dicho Código, no se hizo nada por mejorar los servicios y beneficios de la Seguridad Social, es más, a partir de la década de los 80 se fueron acentuando los problemas, llevando al sistema de Seguridad Social a una profunda crisis económica.

---

<sup>5</sup> Periódico Hoy 23 de febrero de 1983

Son bajo los parámetros mencionados que los primeros gérmenes de la crisis se empiezan a desarrollar. El decreto de desdolarización de la moneda, dictada por el gobierno el 7 de Noviembre de 1982 fue el inicio del proceso.

### 3.1.1. El decreto de desdolarización y sus efectos

No obstante de considerarse una medida progresista en su momento, no precauteló el funcionamiento de la SS, por el hecho de englobar en su contenido y efectos a los recursos del sector laboral. La luz de alarma se encendió poco después a través de diversos comunicados emitidos por las diferentes instituciones que contaban con depósitos en el sector financiero privado.

"Los directores laborales del Fondo Complementario Minero de seguridad social, pidieron se respete el valor de los depósitos en dólares a plazo fijo de las instituciones de seguridad social. Afirman que *el decreto de desdolarización contradice, a un decreto ley en vigencia*, que autoriza a los Fondos Complementarios con carácter de excepción; a hacer depósitos en dólares: la nota dice *que, si no se*

*respetar el valor en dólares de esos depósitos las instituciones de seguridad social, enfrentarán graves dificultades económicas"* <sup>6</sup>.

De esta manera y en su respectivo momento se señalaba el riesgo que implicaba para la seguridad social el mencionado decreto, confirmándose estos temores en forma posterior por una variable no prevista; la hiperinflación.

"La descapitalización del Fondo de Trabajadores de Comercio por efecto de *la desdolarización se estima en un millón de dólares, reducidos ahora a solo 50.000* como consecuencia de esta medida, manifestó hoy el presidente de la Asociación de Jubilados de Comercio y R.A. Gerardo Palacios del Castillo" <sup>7</sup>.

"La medida de desdolarización ha descapitalizado a la mayor parte de las instituciones de seguridad social, muchas de las cuales tenían parte de sus activos en moneda extranjera o en cajas de ahorro de los bancos, con reconocimiento de valor. Hasta

---

<sup>6</sup> Presencia, 11 de Noviembre de 1982

<sup>7</sup> Presencia 30 de Abril de 1986

las disposiciones de 1982 que quitaron todo valor legal a esa medida" 8.

"La desaparición de la SS según la declaración del congreso de la Asociación Nacional de Jubilados y Rentistas, es una amenaza permanente debido a la política de desdolarización, que ha hecho desaparecer mas de 500 millones de dólares *sin compensación posterior*" 9.

"La C.N.S.S. *perdió mas de 99 millones de dólares* por efecto de las variaciones en el tipo de cambio de la moneda norteamericana, denunció el presidente de la entidad Fernando Mendoza. El fenómeno cambiario convirtió 100 millones de dólares en 30 mil y ni siquiera pudo lograr el pago respectivo del banco" 10.

*La justificación permanente de endilgar el déficit de las empresas estatales a la mala administración, no tiene lugar* bajo estos parámetros; fácilmente se puede diagnosticar que,

---

8 Presencia, 4 de mayo de 1986

9 Periódico Hoy 1 de junio de 1986

10 Periódico Hoy, 10 de julio de 1986

los primeros síntomas de déficit financiero en la seguridad social a largo plazo; no se debió a una mala administración, si no a una política desacertada que si bien tenía en el aspecto intencional recuperar la soberanía monetaria; tuvo como fondo la adopción de medidas económicas incompletas.

Este aspecto tiene singular importancia, puesto que no solo incidió en la parte regulativa sino también en su implementación, puesto que el equipo económico que definió esta política, hizo abandono masivo de sus cargos dejando a la política de desdolarización y a su respectiva operativización a la deriva.

Así el decreto de desdolarización emitido y la hiperinflación, fue aprovechada por el sector financiero privado, en desmedro del sector laboral. Ocasionando la pérdida de valor en la cartera de inversiones de los diferentes Fondos Complementarios.

De esta manera el fracaso de la desdolarización acarreo perniciosas consecuencias. Especialmente

para el sector de la SS, siendo motivo de reclamos del sector laboral hasta todavía fechas recientes.

### 3.1.2. El Estado y la autogestión de la seguridad social

Mas adelante y por motivos no bien definidos, se promulga el decreto 20615 en fecha 23-11-84, que en su parte resolutive afirma:

Artículo 1.- A partir de la publicación del presente decreto supremo, los recursos provenientes de los aportes establecidos para las entidades de previsión y seguridad social, Fondos Complementarios, Consejos de Vivienda en su totalidad deben ser depositados obligatoriamente en el Banco del Estado.

Artículo 2.- Se concede el plazo perentorio e improrrogable de 30 días a partir de la fecha, para que se opere el traspaso de los fondos comprendidos como recursos sociales de la banca privada al Banco del Estado.

Artículo 3.- Los depósitos en caja de ahorro y a plazo fijo gozarán de la cláusula de mantenimiento



de valor, generando el interés que sobre depósitos en moneda extranjera fije el Banco Central de Bolivia.

De esta manera el Estado en lugar de cumplir con los propósitos de protección que debe prestar a los trabajadores activos y pasivos, "utilizó los pocos recursos que aún les quedaban y cuyo cálculo estimativo oscilaba entre los 45.000 millones de pesos Bolivianos" <sup>11</sup>. Conculcando de esta manera disposiciones contenidas en el Código de SS.

Cabe hacer notar que si el propósito del mencionado decreto fue evitar negociados de dólares en el mercado negro, *lo realmente positivo hubiera sido dictar regulaciones especiales para que las instituciones de SS, pudieran preservar el poder adquisitivo de sus reservas, por ejemplo dar la cobertura con carácter excepcional a la compra directa de monedas fuertes.*

De forma indirecta estos trasposos implicaban también, pérdidas en la percepción de intereses.

---

<sup>11</sup> Presencia, 2 de Diciembre de 1984

Se considera de importancia la reacción del sector laboral en respuesta al mencionado decreto.

"Autoridades de los Fondos Complementarios expresan su preocupación porque las entidades serán privadas de recursos que ganan intereses y otras tasas bancarias en función del ahorro" <sup>12</sup>.

"Otra preocupación radica en el hecho de que los fondos sociales de los trabajadores servirán únicamente para alimentar la hoguera inflacionaria, ya que serán destinados, sin duda a cubrir déficits de empresas públicas" <sup>13</sup>.

"Petroleros defienden sus aportes al seguro social y consideran la medida como arbitraria, puesto que consideran que los aportes pertenecen a los miles de empleados y trabajadores por lo cual no pueden ser utilizados como recursos pertenecientes al Tesoro General de la Nación" <sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Presencia, 2 de diciembre de 1984

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> El Diario, 26 de noviembre de 1984

Finalmente la controversia termina el 1 de Diciembre de 1985 con el decreto supremo dictado por el nuevo gobierno, respecto a la racionalización del régimen de la SS y cuya forma de implementación no es motivo de nuestro análisis, sin embargo mencionaremos el siguiente artículo.

Artículo 41.- Los recursos monetarios de las entidades gestoras del Seguro Social básico y complementario serán obligatoriamente depositados en el BCB quedando estrictamente prohibido mantener saldos a su nombre y a nombre de terceros en el sistema financiero nacional o extranjero, bajo responsabilidad personal de los miembros del directorio y el Gerente General del Banco y de los ejecutivos de las entidades gestoras.

Los fondos depositados en el BCB tendrán mantenimiento de valor y percibirán la tasa de intereses equivalente al libor por los plazos de los depósitos.

Estos factores determinan dos cuestiones fundamentales; el limitado cumplimiento del Código

de Seguridad Social por una parte, y por otra, el avasallamiento del principio de autonomía del SSS.

### 3.1.3. Deudas del sistema de seguridad social

Otro aspecto de fundamental importancia para el origen de la crisis de la SS, *es que este no puede recuperar montos que por Ley le corresponden*, tanto del Estado como de los empleadores que adeudan grandes cantidades de dinero. Por ejemplo, *el Estado progresivamente ha ido retrasando el pago de sus aportes causando incalculables daños*, originando de esta manera una grave crisis financiera al SSS.

"Un breve estudio realizado por el matemático actuario Antonio Bustios y presentado al Parlamento Nacional en 1991, afirma que la deuda que contrajo el Estado con la SS desde su creación, *hasta 1987 es superior a 1.303.116.685,02 dólares americanos*, sólo tomándose en cuenta lo estipulado en Decretos emitidos por el gobierno" <sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> CEDLA, "Informe Social Bolivia No.1, La Paz, Bolivia, 1994 pag. 99

Esta deuda contraída por el estado, así como su respectiva evolución pueden ser objeto de análisis en el CUADRO 2.

"A ello habría que añadir otros componentes, como *la actualización de las reservas desdolarizadas retenidas por el Banco Central*, lo que adeuda por los mismos conceptos a otras instituciones, o el pago de intereses y multas, habiendo quienes consideran que la deuda acumulada del Estado hasta 1993 asciende a alrededor de cuatro mil millones de dólares" <sup>16</sup>.

Las 6 empresas que se encuentran en proceso de capitalización están obligadas a cubrir la deuda de Bs. 70 millones por aportes al Fondo de Pensiones Básicas, tal como lo establece las leyes en vigencia.

Un informe técnico, conocido por PRESENCIA, reveló que la deuda acumulada por *las 6 empresas estatales mas importantes del país, adeudan al FOPEBA un monto de Bs. 70.537.227,87.*

---

<sup>16</sup> Ibidem.

CUADRO 2

DEUDA DEL ESTADO CON LA SEG. SOCIAL  
Hasta 1987

CLASE DE OBLIGACION	VALORES EN \$us.
- Aporte Patronal adeudado	77,510,784.10
- Aporte del Estado como ESTADO	77,235,950.49
- Deficit de Asignaciones familiares s/g D.S.4823	8,579,871.97
- DD.SS. 04185 y 04520 de 22/9/55 y 31/10/56 respectivamente que Incorpora a ex-mineros Indemnizados al goce de renta por Riesgos Profesionales	2,363,419.75
- D.S.4620 de 23/7/57 cubre el deficit por diferencia del reajuste de rentas mínimas	7,177,069.65
- D.S.04977 de 23/6/78 por reajuste rentas al ramo de la educacion	1,109,603.65
- D.S.5108 de 9/12/58 por reajuste rentas a ex-trabajadores fabriles	151,335.20
- D.S. 05315 de 30/9/59 para cubrir el deficit actuarial de las ex-cajas de jubilaciones	8,510,387.89
- Ley de 28/12/48 l. ctvo. \$us. s/exportacion de minerales	1,346.58
- DD.SS.04966 y 5324 de 14/6/58 y 5/10/59 cobertura para incremento de rentas y atencion medica a Benemeritos de la Patria	19,252,902.77
- D.S. 5610 de 24/10/60 reajuste de rentas a ex-trabajadores mineros	1,088,638.64
- D.S.10676 de 12/1/73 Bono de compensacion social para rentistas	5,920,515.35
- D.S. 11300 de 20/1/74 Bono de Bs. 200 para los rentistas en general	17,388,899.75
- D.S. 15270 de 24/1/74 rentas preferenciales para Benemeritos de la Patria	872,726.45
- R.M. 176460 de 1/4/75 reconocimiento bono a los rentistas del Fondo Compl. Minera	961,213.42
<b>SUB TOTAL ADEUDOS DEL ESTADO</b>	<b>228,124,665.18</b>
: Reservas matematicas de los reajustes de las rentas en curso de pago al 31 de diciembre de cada ano calculadas conforme al Art. 159 del Código de S.S. y 279 de su Reglamento	1,074,992,019.84
	<b>1,303,116,685.02</b>

Fuente: Comisión de Política Social H. Cámara de Diputados Gestión 1991-1992  
Lic. Antonio Bustillos y Rafael Paente

Alfonso Peña expreso "Todo el deseo es que esas empresas deben cumplir con el pago de aportes a la SS. La propia Ley de Capitalización y privatización establece que los pasivos (deudas) pasa a las empresas capitalizadas, entonces no hay de que preocuparse, hay un responsable del pago de aportes"

La relación de la deuda por aportes al FOPEBA es el siguiente:

ENDE	Bs.	5.880.366,53
ENTEL	Bs.	12.280.918,95
ENFE	Bs.	19.406.068,77
COMIBOL	Bs.	25.348.491,35
YPFB	Bs.	4.117.781,09
ENAF	Bs.	1.150.197,17
LAB	Bs.	2.353.404,01
TOTAL	Bs.	70.537.227,87.

Fuente: Presencia, 8 de febrero de 1996, pag. 7  
 declaraciones del Secretario Nacional de Pensiones, Alfonso Peña

## Deuda del TGN

*El Tesoro General de la Nación adeuda por concepto de aportes patronal y laboral el monto de Bs. 47 millones al FOPEBA.* El informe fue presentado por el director laboral ante el fondo, Wenceslao Argandoña, en el II congreso ordinario de jubilados y rentistas. Fuente idem anterior

#### 3.1.4. Retención y desviación del aporte patronal y laboral

Otro aspecto relevante, y que merece ser puntualizado, es la permanente evasión de los aportes patronales, que debieran realizarse en forma obligatoria, es más, al ser agentes de retención de los aportes laborales, tampoco hacen la transferencia respectiva, siendo esto una irregularidad que ocasiona graves pérdidas a la SS yendo en detrimento de los trabajadores que no pueden acogerse a la jubilación por la iliquidez de sus Fondos, debido a que el sector patronal no realiza los aportes que le corresponden ni el del sector laboral a las respectivas instituciones de SS.



"La ausencia de mecanismos de control eficientes, tanto a nivel del IBSS como de los entes gestores, ha hecho que sea prácticamente imposible cuantificar lo que es la deuda de los empleadores privados con la SS" 17.

Otro ejemplo al respecto nos dice:

"Descubrimos que los empresarios durante cuatro años han practicado descuentos por planilla a los sueldos y salarios de sus obreros, con destino a las cajas de seguro y fondos complementarios; pero los montos recaudados no fueron depositados en esas instituciones. Los obreros que han cumplido 55 años de edad, comenzaron a tramitar sus jubilaciones en las cajas de seguro y los fondos complementarios donde rechazaron sus gestiones, porque la parte empresarial no efectuó ningún desembolso por concepto de aportes patronales sostuvo Carlos Camargo alto dirigente de la COB" 18.

---

17 Ibidem.

18 Los Tiempos 6 de Septiembre de 1990

### 3.1.5. La evasión a través de la doble planilla

Otra modalidad en la evasión de aportes, es la modalidad de la doble planilla que se elabora de acuerdo a convenios patronal-laborales. Esta práctica muy difundida en los últimos tiempos tiene como protagonistas centrales al empleador y a la clase jerárquica más allegada a él. El motivo fundamental para esta actitud, se basa en el hecho de un doble beneficio, por el lado empresarial, al declarar planillas con sueldos que reflejan solo una parte del salario real basan su cotización en este, logrando con ello disminuir ostensiblemente su aportación, tanto al seguro de corto como al de largo plazo.

Por el lado laboral la obtención de beneficios se refleja en una declaración de ingresos bajos con la misma finalidad del empleador, el cotizar solo sobre una parte del salario real percibido. Paralelamente, basándose en interpretaciones leguleyas, el sector laboral transforma los ingresos percibidos en los últimos años de vida laboral, incrementándolos de tal forma que logra obtener el beneficio de una mayor percepción de

renta, esta situación se puede observar en el CUADRO 3, un ejemplo muy claro que se pudo evidenciar en uno de los Fondos Complementarios sobre las diferencias del salario cotizante.

El D.S. 22578 de fecha 13-07-90 es el mas relevante en cuanto a su utilización rezando en su cap. 5 art. 32: "El salario de base para el cálculo de la cuantía de las prestaciones económicas correspondientes a los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales a largo plazo tanto par el régimen básico como para el complementario, será establecido mediante promedios mensuales determinado en función del total de los salarios cotizables cuantificados en salarios mínimos nacionales, de acuerdo a la siguiente tabla.

NIVEL DE SALARIO COTIZABLE	MESES PROMEDIO DEL SALARIO BASE
Hasta 15 salarios mínimos nacionales	12 meses
Mas de 15 salarios mínimos nacionales	24 meses

FONDO COMPLEMENTARIO DE SEGURIDAD SOCIAL DE CONCRETO Y BARRAS ARMADAS

17.0.94

C. 11 JUN 1994

XARREI CIA. INDIVIDUAL

ASSEGURADO :

NATECUM: 326.20 -

EMPRESAS :

INFORMACION SESIONES ANTERIORES

SESION	NUMERO DE APORTES	SESION	NUMERO DE APORTES
1973	0	1983	0
1974	0	1984	0
1975	0	1985	5
1976	0	1986	12
1977	0	1987	12
1978	3	1988	12
1979	12	1989	12
1980	12		
1981	0		
1982	0		

COTIZACIONES ANTERIORES: 80

GESTION SALARIO 1990 COTIZABLE		APORTE LABORAL		CUOTA MORTUOR FOLIO	
ENERO	1154.00	51 57.70	0.51	5.77	257
FEBRERO	1153.00	51 57.95	0.51	5.80	432
MARZO	136.00	3.51 4.76	0.51	0.62	535
ABRIL	.....	.....	.....	.....	.....
MAYO	.....	.....	.....	.....	.....
JUNIO	.....	.....	.....	.....	.....
JULIO	.....	.....	.....	.....	.....
AGOSTO	.....	.....	.....	.....	.....
SEPTIEMBRE	.....	.....	.....	.....	.....
OCTUBRE	.....	.....	.....	.....	.....
NOVIEMBRE	.....	.....	.....	.....	.....
DICIEMBRE	.....	.....	.....	.....	.....

GESTION SALARIO 1991 COTIZABLE		APORTE LABORAL		CUOTA MORTUOR FOLIO	
ENERO	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	255
FEBRERO	N.F.P.	3.51 0.89	0.51	0.00	5331
MARZO	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	15155
ABRIL	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	15155
MAYO	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	15155
JUNIO	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	15155
JULIO	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	15155
AGOSTO	N.F.P.	3.51 0.00	0.51	0.00	15155
SEPTIEMBRE	N.F.P.	3.51 0.08	0.51	0.00	15155
OCTUBRE	450.00	51 22.50	0.51	0.00	15155
NOVIEMBRE	450.00	51 22.50	0.51	2.25	15155
DICIEMBRE	450.00	51 22.50	0.51	2.25	15155

GESTION SALARIO 1992 COTIZABLE		APORTE LABORAL		CUOTA MORTUOR FOLIO	
ENERO	1408.35	51 70.42	0.51	7.04	4550
FEBRERO	1492.35	51 70.42	0.51	7.04	4353
MARZO	1408.35	51 70.42	0.51	7.04	5595
ABRIL	1613.15	51 81.17	0.51	8.12	6641
MAYO	1589.85	51 79.43	0.51	7.95	8123
JUNIO	1689.35	51 80.47	0.51	8.05	9879
JULIO	1604.85	51 89.24	0.51	8.92	11045
AGOSTO	1615.35	51 80.77	0.51	8.08	12581
SEPTIEMBRE	1722.35	51 95.12	0.51	9.51	13919
OCTUBRE	1625.35	51 81.27	0.51	8.12	15157
NOVIEMBRE	1615.35	51 83.32	0.51	8.33	36
DICIEMBRE	1628.35	51 84.42	0.51	8.42	1473

GESTION SALARIO 1993 COTIZABLE		APORTE LABORAL		CUOTA MORTUOR FOLIO	
ENERO	1594.35	51 79.72	0.51	7.97	1985
FEBRERO	1656.35	51 82.82	0.51	8.28	2711
MARZO	1660.00	51 84.00	0.51	8.40	4555
ABRIL	1912.00	51 95.60	0.51	9.56	6315
MAYO	1912.00	51 95.60	0.51	9.56	2714
JUNIO	1917.00	51 95.85	0.51	9.59	8567
JULIO	1822.00	51 84.60	0.51	8.46	10501
AGOSTO	1940.00	51 97.60	0.51	9.76	12387
SEPTIEMBRE	1914.00	51 95.70	0.51	9.57	13294
OCTUBRE	1956.00	51 96.70	0.51	9.67	14760
NOVIEMBRE	1954.00	51 96.20	0.51	9.62	16139
DICIEMBRE	1931.00	51 94.70	0.51	9.47	1568

GESTION SALARIO 1994 COTIZABLE		APORTE LABORAL		CUOTA MORTUOR FOLIO	
ENERO	1874.00	51 93.70	0.51	9.37	2650
FEBRERO	1851.00	51 93.20	0.51	9.32	4996
MARZO	2028.00	51 101.40	0.51	10.14	5201
ABRIL	2028.00	51 100.40	0.51	10.04	7256
MAYO	.....	.....	.....	.....	.....
JUNIO	.....	.....	.....	.....	.....
JULIO	.....	.....	.....	.....	.....
AGOSTO	.....	.....	.....	.....	.....
SEPTIEMBRE	.....	.....	.....	.....	.....
OCTUBRE	.....	.....	.....	.....	.....
NOVIEMBRE	.....	.....	.....	.....	.....
DICIEMBRE	.....	.....	.....	.....	.....

TOTAL COTIZACIONES COMPLETIVAS: 314

NUMERO DE COTIZACIONES AL FONDO SOCIAL BRUTO DEL PERIODO ABRIL/93-ABRIL/94: 36

OPERACIONES : 3785 A 7.25 EMPLEAR EN MORA

Cuando el salario cotizabile exceda los cincuenta mínimos nacionales, la cuantía del salario de base será establecida en cincuenta mínimos nacionales mas el 30 % (treinta por ciento) de la diferencia entre el total cotizabile y los cincuenta mínimos nacionales".

Las manipulaciones leguleyas tuvieron un amplio respaldo con el Decreto Supremo 23004 de fecha 6 de diciembre de 1991 puesto que, coadyuva a las mencionadas irregularidades, lo que es fácilmente percibible y cuantificable en la lectura de su artículo cinco.

"Art.5.- El salario de base para el cálculo de la cuantía de las prestaciones económicas correspondientes a los seguros de invalidez, vejez, muerte y riesgos profesionales a largo plazo, tanto para el régimen básico como para el complementario, será establecido mediante promedios mensuales determinados en función total de los salarios cotizables, de acuerdo a los siguientes límites:

NIVELES DE SAL. COT.	MESES PARA PROMEDIO DEL SALARIO BASE
----------------------	---

Hasta Bs. 900.- mensual	12 meses
Hasta Bs.3000.- mensual	24 meses

Cuando el salario exceda este límite adicionará el 30 % sobre la diferencia entre los Bs.3000.- y el total del salario promedio."

Considerando la calificación actual de una renta de vejez:

#### DATOS

55 años de edad

20 años de trabajo

Fecha de retiro: junio 1994

Fecha creación Fondo Complem. julio 1973

#### CALCULO DE SALARIO PROMEDIO

$$W_p = \frac{W}{24}$$

$$W_p = \frac{43.307,98}{24}$$

$$W_p = 1.804,49$$

**CALCULO DE RENTA BASICA**

$$R_b = W_p \times 40 \% \text{ (s/g tabla)}$$

$$R_b = 1.804,49 \times 40 \%$$

$$R_b = 721,79$$

**CALCULO RENTA COMPLEMENTARIA**

$$T_r = 21 \times 2/3$$

$$T_r = 14$$

$T_r$  = tiempo mínimo requerido

$$T_e = 21 - 14$$

$$T_e = 7$$

$T_e$  = tiempo excedente

Por 14 años de cotización 60 %

Por cada año excedente a 2/3 7 %

Total % de renta complementaria 67 %

$$R_c = W_p \times 67 \%$$

$$R_c = 1.804,49 \times 67 \%$$

$$R_c = 1.209.-$$

**CALCULO RENTA TOTAL**

$$R_t = R_b + R_c$$

$$R_t = 721,79 + 1.209$$

$$R_t = 1.931.-$$

Se establece que la suma de ambas rentas superan al salario promedio, en este caso se aplica la norma señalada en el artículo cuarto del D.S. 20218 del 30 de abril de 1984 que establece, una reducción proporcional, tanto en el seguro básico como en el complementario, con la finalidad de enmarcarse en el 100 % del salario promedio.

Continuando con el ejemplo propuesto:

Rb = 721,79

Rc = 1.082,69

Rt = 1.804,48

Por otra parte la evasión de contribuciones, se manifiesta también en forma abierta por parte del sector empresarial, cuando estos retienen los aportes de los trabajadores y los utilizan en beneficio propio, no depositando los recursos y provocando en el sector laboral perjuicios irreversibles.

Finalmente debemos acotar que ni el sistema de seguridad social, ni el gobierno ha desarrollado una difusión sistemática de su importancia, por lo que el conjunto ciudadano no conoce ni participa en la definición y control de derechos y



obligaciones. Ambos elementos confluyen en que en la actualidad la percepción generalizada del sistema es negativa; inclusive mas extrema que las condiciones actuales por la que atraviesa.

Debemos aclarar de todas formas, que mucho de la imagen negativa de la seguridad social, no tiene bases objetivas debiendo reconocer que esta se desenvolvió en la última década bajo coyunturas política-económicas adversas que crearon deformaciones en su estructura.

### 3.1.6. El decreto 21060 y sus efectos en la seguridad social

Con la promulgación del D.S. 21060 de fecha 29 de agosto de 1985 se implementa una nueva política económica en el país orientada básicamente a una economía de mercado con libertad de precios y salarios; la eliminación de todo tipo de subvención; el libre tipo de cambio y principalmente la *libre contratación*.

El redimensionamiento del Estado se orienta a la disolución o descentralización de las empresas

públicas teniendo como principal instrumento a la *relocalización* de personal del estado.

En su contexto se presenta también la orientación de transferir al sector privado empresas deficitarias del Estado.

Así se inicia un proceso hacia la economía de mercado, disminuyendo la participación del Estado, determinando una contención salarial, aspecto que merece mencionarse, pues determinó la congelación de sueldos y salarios, así como de pensiones de vejez.

Se estableció el plan de racionalización de personal, determinando como consecuencia una *disminución en el número de cotizantes al sistema*, afectando de esta forma al financiamiento de la seguridad social.

De esta forma se origina el tercer gran factor de desequilibrio financiero, ocasionado por el brusco desnivel en la relación entre activos y pasivos y su derivación en los aportes netos a costos planilla de rentistas.

Dos fueron los aspectos fundamentales que originaron este fenómeno, el primero la relocalización, que originó el despido de ingentes masas de trabajadores y la segunda la jubilación forzosa.

Aquí citaremos solo un pequeño pero muy representativo ejemplo del primero, por ser este de conocimiento general y no necesitar de mas redundancia al respecto.

"17.000 mineros relocalizados serán atendidos con prestaciones médico primarias y de especialidades durante diez meses en forma gratuita dijo el presidente de la C.N.S.S." <sup>18</sup>.

Los efectos que tuvo en la población económicamente activa (PEA) fue de un incremento brusco del sector informal urbano y un descenso en el formal, el siguiente cuadro es muy ilustrativo al respecto.

---

<sup>18</sup> Periódico Hoy, 19 de septiembre de 1985

POBLACION URBANA OCUPADA  
(EN MILES)

AÑOS	SECTOR	SECTOR	TOTAL
	FORMAL	INFORMAL	
1980	342	422	764
1981	367	437	804
1982	397	417	814
1983	398	429	827
1984	418	454	872
1985	450	483	933
1986	388	600	988
1987	392	607	999
1988	415	600	1.015
1989	451	609	1.060

Fuente: Unidad de análisis de políticas económicas  
DOSIEER Estadístico No. 2 elaborado en  
envase información del INE y Min. de  
trabajo.

De un análisis somero se desprende que en la  
relación gobierno-Seguridad Social, *el Estado en  
lugar de brindar mayor cobertura hacia la*

*captación de población no protegida; priorizó la acción de los factores económicos.*

Los regímenes de la SS, se inspiran en los principios de universalidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad y eficiencia, cubriendo las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos profesionales, invalidez, vejez, muerte, paro forzoso, asignaciones familiares y vivienda de interés social.

Se infiere por lo tanto que el Estado contempla a la SS como una de sus responsabilidades fundamentales con el conjunto poblacional del país, sin embargo, en la práctica el principio de universalidad no se cumple, (VER CUADRO 4).

Se puede establecer que en el año 1980 la población protegida por la SS era del 26.85 por ciento con relación al total de la población boliviana, llegando en 1983 al porcentaje más alto con un 27.85 por ciento para luego ir descendiendo paulatinamente hasta alcanzar el año 1994 tan solo el 21.29 por ciento.

CUADRO 4

POBLACION BOLIVIANA PROTEGIDA POR LA SEG. SOCIAL  
(En millones)

ANOS	ASEGURADOS COTIZANTES	POBLACION TOTAL	TOTAL POBLACION PROTEGIDA (1)	RELACION EN PORCENTAJE
1980	323.842	4.993.179	1.340.688	26.85
1981	334.916	5.099.508	1.405.813	27.57
1982	353.861	5.208.100	1.485.738	28.53
1983	367.688	5.319.006	1.481.259	27.85
1984	340.603	5.432.586	1.430.493	26.33
1985	342.534	5.548.272	1.422.221	25.63
1986	318.552	5.666.421	1.355.277	23.92
1987	267.653	5.787.086	1.185.801	20.49
1988	281.344	5.910.661	1.244.885	21.06
1989	294.475	6.036.527	1.307.463	21.66
1990	226.321	6.165.074	1.047.215	16.99
1991	253.754	6.296.357	1.137.009	18.06
1992	283.675	6.430.898	1.237.477	19.24
1993	296.943	6.567.750	1.325.789	20.19
1994	314.437	6.707.609	1.427.881	21.29

Fuente: Elaboracion propia en base a Boletín No 2 feb/95 INASEP

(1) Incluye activos, pasivos y beneficiarios

Por otra parte el principio de solidaridad que debería regir en el sistema sufre una inversión en los indicadores ya que de hecho *la población no cubierta en gran parte es la que mas precisa de Seguridad Social.*

El segundo aspecto; la jubilación forzosa merece, mayor ampliación dado el hecho de representar en el fondo una política de relocalización indirecta.

"El ministro de Previsión Social y Salud Publica Carlos Pérez expreso que *el desempleo masivo esta originando un desfinanciamiento rápido de la seguridad social en su conjunto*, pues el número de jubilados se ha incrementado en parámetros fuera de lo normal, por las decisiones empresariales del sector privado y estatal, lo que peligrosamente ha puesto en situaciones difíciles a las diferentes cajas del sistema de seguridad social, de modo que los recursos destinados a cubrir la demanda programada han sido concluidas antes de terminar la gestión, lo que puede determinar la quiebra de la seguridad social" <sup>20</sup>. Otro ejemplo elocuente al respecto es el siguiente:

---

<sup>20</sup> Presencia, 15 de abril de 1986

"Rentistas piden que Controlaría no obligue a trabajadores a jubilarse señalando que tal hecho produciría una verdadera masacre blanca, al mismo tiempo que las cajas complementarias no podrían cubrir las rentas de mas de 20.000 personas que pasarían al servicio pasivo por lo que se presentaría un caso de supersiniestralidad" <sup>21</sup>.

De esta manera los decretos 21060 y 21137 tuvieron un efecto contraproducente en los seguros a largo plazo, ya que las empresas afiliadas lanzaron a la relocalización y jubilación forzosa a masivas cantidades de trabajadores con lo que ocasionaron un catastrófico desequilibrio financiero-actuarial en los sistemas de seguridad social a largo plazo.

"La Federación sindical de trabajadores Petroleros de Bolivia manifiestan que existen 3.000 jubilados en el país y que de ellos 1.600 son pasivos legalmente, pero sin embargo el gobierno ha forzado a la jubilación a 1.300 petroleros sin cumplir sus requerimientos. Lo que ha ocasionado el desequilibrio económico del Fondo

---

<sup>21</sup> Presencia, 24 de Octubre de 1985



### 3.2. Situación financiera de la Seguridad Social a largo plazo

La problemática financiera puede ser analizada bajo dos aspectos básicos: los ingresos y las condiciones del flujo de dinero.

Hemos visto ya como el decreto de desdolarización tuvo efectos desastrosos para todo el contexto de la seguridad social a largo plazo. De igual manera la disminución de activos cotizantes debido a las medidas de relocalización y el incremento desmesurado del sector pasivo trajo como consecuencia, que, las primas de cotización queden rezagadas en relación de las necesidades del sistema.

De esta manera las condiciones actuales del financiamiento, se caracteriza por una reducida población cotizante, una baja base de cotización debido a los bajos niveles salariales y una proporción activo-pasivo crítica. Por otra parte el incumplimiento y la evasión empresarial en cuanto a sus contribuciones provocan que sea menos de la mitad de las empresas registradas, las que mantienen sus cotizaciones al día.

Coadyuva a lo anterior las leyes de inversión de reservas que en su actual forma no dan espacio para generar mecanismos de capitalización. Todo lo cual deriva finalmente en el resquebrajamiento del seguro social a largo plazo. Los resultados comparativos contables de las gestiones 89-90 nos dan una idea cabal sobre lo afirmado:

#### ESTADO CONSOLIDADO DE LOS SEGUROS A LARGO PLAZO

(En Bolivianos)

INGRESOS	1989	1990
Aportes	231.657.252	245.489.445
Renta de Inversiones	18.746.707	9.113.382
Otros ingresos	15.542.238	11.824.460
TOTAL	265.946.197	266.427.287
EGRESOS	1989	1990
Prestaciones Económicas	250.845.933	244.730.489
Gastos de Administración	26.718.607	15.778.268
Depreciación y Castigos	934.311	11.678.473
TOTAL	278.498.851	272.187.230
Excedente (Déficit)	(12.552.654)	(5.759.943)

Fuente: Informe de Labores I.B.S.S. 1990, pag. 87

Finalmente se debe señalar que el estado económico-financiero actual se halla en un inminente peligro de colapso total que se desprende del informe presentado por el subsecretario de Contaduría del Estado Pablo Zegarra Arana.

El mencionado informe detalla que de mas de una veintena de fondos estudiados la situación de aproximadamente 16 es como sigue:

Fondo Fabril: Nota de cargo girada por la CNS de 4 millones de Bs. lo que ocasionara la descapitalización del fondo si paga.

Fondo de Y.P.F.B.: Descapitalización total del régimen Invalidez, vejez y muerte.

Fondo de Aduanas: Descapitalización total del régimen de Invalidez, vejez y muerte. Reservas negativas de 10 millones de Bolivianos.

Fondo Minero: Descapitalización de reservas de invalidez vejez y muerte cuya reserva solo alcanza la suma de 34.575 mil Bolivianos.

Fondo del Magisterio y Minero: Descapitalización de reservas de invalidez, vejez y muerte, Bs. 604.396 como saldo negativo.

Fondo de Cooperativistas Mineros: Descapitalización total.

Al mismo tiempo los Fondos que atraviesan una situación difícil son: los de los ferroviarios, comunicaciones, municipal, aeronáutica, administración pública, caminos, médico y Policía Nacional.

Según el informe los únicos Fondos que se mantienen estables son los de Comercio y Caja Petrolera. mientras que los anteriores cubren sus déficits, con la utilización de los ingresos del régimen de riesgos profesionales, regímenes especiales y por la renta de inversiones hechas con anterioridad <sup>23</sup>.

### 3.2.1. Desequilibrio entre activos y pasivos

El indicador mas exacto para mostrar la situación económica de cada fondo y el desequilibrio ocasionado, es la relación población activa-

población pasiva y la relación ingreso aportes netos a costo planilla de rentistas.

Esta última relación permite observar si estos tienen excedente económico para capitalizarse o sencillamente están en etapa de desequilibrio.

Es muy ilustrativo el flujo de caja proyectado por el Ministerio de Finanzas para el quinquenio 1992-1996, el cual muestra que a partir de la gestión 1994 se presenta un DEFICIT GLOBAL para los Fondos Complementarios de Seguridad Social.

Esta proyección ha sido elaborada tomando en cuenta los datos proyectados para los aportes, renta de inversiones, otros ingresos, pago de rentas, gastos administrativos y aportes al I.B.S.S. (VER CUADRO 5)

Es también importante señalar que en el país, desde 1985 hasta 1991, se registró una cantidad acumulada de desempleados cesantes de 147.055 implicando ese mismo número de reducción de cotizantes, (VER CUADRO 6).

CUADRO 5

FLUJOS DE CAJA DE FONDOS COMPLEMENTARIOS

INGRESOS	1992	1993	1994	1995	1996
Exced.gest.ant.	3708	11428	9046	(6553)	(39216)
Aportes	115659	167474	184939	204224	225521
Rent.de Inver.	11605	13993	16873	20346	24533
Otros Ingresos	16341	20235	25057	31029	38423
TOTAL INGRESOS	183315	213133	235916	249046	249262
EGRESOS					
Preste.Econom.	145434	171045	201166	236591	278255
Gastos Admnis.	24656	31023	39035	49115	61798
Aportes al IBSS	1796	2017	2268	2556	2884
TOTAL EGRESOS	171887	204086	242470	288263	342938
SUPERAV.(DEFIC)	11428	9046	(6553)	(39216)	(93676)

Fuente: Preinforme Min. Finanzas 1991, Estado Financiero  
Fondos Complementarios.

**CUADRO 6**

**DESEMPLEADOS CESANTES**

<b>ANO</b>	<b>TOTAL DESEMPLEADOS</b>	<b>CESANTES</b>
<b>1985</b>	<b>28.640</b>	<b>13.318</b>
<b>1987</b>	<b>33.269</b>	<b>19.614</b>
<b>1989</b>	<b>75.563</b>	<b>49.853</b>
<b>1990</b>	<b>53.202</b>	<b>32.883</b>
<b>1991</b>	<b>50.808</b>	<b>31.387</b>

Fuente: Encuesta de hogares, INE, 1985-1991

Nota: Considera solo ciudades del eje

En cuanto al incremento de la población pasiva; esta tuvo un crecimiento de 49.20 % durante la gestión 1985 - 1994, En efecto se observa en el siguiente cuadro, como de 76.817 jubilados al finalizar la gestión 1985, este número alcanzo a 114.616 al finalizar la gestión 1994 evidenciandose de esta manera un permanente desfinanciamiento del SSS, como efectos de la relocalización forzada.

#### RELACION DE ACTIVOS/PASIVOS

##### EVOLUCION 1980-1994

AÑOS	NUMERO DE ACTIVOS	NUMERO DE PASIVOS	RELACION ACT/PAS
1980	323.842	62.119	5.21
1981	334.916	67.387	4.97
1982	353.861	70.079	5.04
1983	367.608	72.716	5.05
1984	340.603	74.552	4.56
1985	342.534	76.817	4.45
1986	318.552	82.223	3.87
1987	267.653	85.281	3.13



1988	281.344	93.254	3.01
1989	294.475	97.599	3.02
1990	226.321	100.610	2.25
1991	253.754	102.036	2.49
1992	283.675	106.034	2.67
1993	296.943	108.779	2.73
1994	314.471	114.616	2.74

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INASEP, Boletín No. 2 febrero 95.

Este cuadro muestra el proceso de deterioro a consecuencia del retiro masivo de trabajadores como resultado de la política llamada de *ajuste estructural* y que, al mismo tiempo determina un incremento del número de jubilados y pensionistas.

Así que en tanto en 1980 la relación activos/pasivos era de 5.21 trabajadores activos por cada trabajador en el sector pasivo, esta relación va decreciendo de tal forma de convertirse en 1989 en 3.02, y de 2.74 en 1994.

Por lo tanto, se puede colegir que como consecuencia de las medidas de relocalización por

una parte y la incorporación de un gran número no cuantificado de personas al sector pasivo, las primas de cotización han quedado rezagadas en relación a las necesidades del sistema de la seguridad a largo plazo.

Al mantenerse el modelo económico desde aquella fecha los efectos aún pueden cuantificarse en gestiones recientes.

Esta situación, llevo a la dramática situación de una relación activo/pasivo de 2,74, es decir que por cada jubilado en el sistema, solo existen 2,74 cotizantes, siendo la relación óptima en este aspecto de 10 a 1 es decir, que por cada rentista debería existir 10 cotizantes activos.

Varias son las propuestas actuales en la búsqueda de soluciones a esta grave situación, sin embargo, la tesis de privatizar la SS, fue ganando presencia, basada en la segmentación definitiva del seguro a largo plazo del conjunto de la seguridad social, sustituyendo al actual sistema financiero, por el de *capitalización individual* a través de aseguradoras privadas.

#### 4.- PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Dentro de las propuestas actualmente vigentes para dar solución a los problemas de la SS a largo plazo, se encuentra de forma específica algunas posiciones que se basan en el alza de las tasas de cotización, estas se diferencian en cuatro corrientes, la primera postula el incremento del porcentaje en el aporte patronal. La segunda corriente postula el incremento del porcentaje en el aporte laboral. Una tercera opina que el sector pasivo debe participar también en las cotizaciones, corriente que actualmente se implemento de forma práctica siendo actualmente 5 los Fondos que han recurrido a obtener un porcentaje de los pasivos siendo estos: Comunicaciones (2%), Municipal (8%), Minero (5%), Caja Nacional de Salud (4%) y Ferroviarios (6,5%). En este último aportan 5 por ciento los que reciben rentas menores a Bs. 1000 y 8 por ciento mas de Bs.1000.

La cuarta corriente, tiende a conseguir una simbiosis en el incremento de las aportaciones, así se postula el incremento de las tasas de aportación tanto del sector laboral, como del patronal. Las características de esta corriente son muy diversas en cuanto a la intención de fortalecer el SSS en base al incremento del porcentaje de

cotización, como diversas son sus combinaciones.

Por último de la utilización y consumo de las reservas especiales (cuota mortuoria, fondo de retiro, seguro dotal mixto, etc.).

Los sectores que sostienen estos argumentos no están enmarcados dentro de bases objetivas. El contexto del 21060 y sus alcances, no han sufrido modificación desde su promulgación. Su implementación no admite recortes en los ingresos del sector empresarial, dejando al contrario la mayor cobertura posible para la captación de excedentes por parte del mencionado sector.

Por la parte laboral al incurrir en *el error de incrementar las tasas de cotización anualmente, no significa otra cosa que medidas paliativas* que, a la larga ocasionaran mayor daño tanto a la población pasiva como a la activa.

Inclusive y en el supuesto de un incremento en las tasas tanto patronales como laborales, estas no son suficientes, pues solo cubren el costo de las rentas, no quedando remanentes para acumular reservas y por ende *la posibilidad de inversiones es prácticamente nula.*

Se debe considerar también que los diferentes Fondos al consumir las reservas de los regímenes especiales ocasionaran que estos en corto tiempo, ingresen también en desequilibrio, quedando sin respaldo para tiempos futuros.

*En este contexto, queda por analizar la siguiente alternativa, que es en la actualidad, motivo de grandes controversias. Por un lado se encuentran el sector estatal y privado y, por el otro la población laboral y pasiva del SSS. Los primeros defendiendo la Capitalización Individual y los segundos en busca de reformas ya mencionadas al sistema y en contra de la privatización de la SS.*

## 5.- CAPITALIZACION INDIVIDUAL

### 5.1. Marco ideológico

El fundamento y objetivo básico de este proceso es que el Estado no debe incursionar en aquellas actividades que el sector privado está en condiciones de emprender.

En este sentido, el papel del sector público debería estar restringido a aquellas actividades para las cuales

el mercado o el sector privado son incapaces de producir resultados confiables o sólidos.

Las responsabilidades del Estado deben centrarse por lo tanto, en gobernar, dictar y hacer cumplir las reglas del juego para que los agentes económicos se desenvuelvan de manera óptima y puedan promover el desarrollo económico.

Esta resignación de roles entre los sectores público y privado implica, en el modelo, un fortalecimiento del estado, al que se le exige que haga menos cosas pero que las haga bien.

Esta es la posición ideológica que hoy en día se constituye también en una razón económica para la implementación de la Capitalización individual, puesto que se supone que menores distorsiones en la asignación de recursos se traducen, necesariamente, en mayor crecimiento económico. Asimismo, al tratar de abrir mayores espacios para la actividad privada, se refuerzan los derechos de propiedad y se promueve la captación y canalización de ahorro interno hacia las inversiones mediante el dinamismo del mercado de capitales.

En términos generales, la transferencia de empresas

públicas a la iniciativa privada provoca, de acuerdo a la teoría económica neoliberal, el saneamiento de las finanzas públicas a través de la desaparición de las transferencias, subsidios e inversiones que el Estado frecuentemente se ha visto obligado a realizar, como también el cambio de la situación tributaria de las empresas públicas que, en su mayoría, pasan de no contribuyentes, e inclusive drenadoras netas de recursos, a aportantes fiscales en términos netos.

Entre los supuestos del modelo, este permite también captar importantes volúmenes de inversión extranjera y desarrollar el mercado de capitales. En el caso Boliviano estaría además la entrega de acciones de las empresas transferidas a los ciudadanos a través de los Fondos de Pensiones.

Así se redefine y redimensiona el Estado para que se concentre y fortalezca en aquellas áreas que son de su legítima e insustituible competencia. Al suponer una redefinición entre los espacios público y privado, las oportunidades para el desarrollo general de la sociedad civil deben aumentar, como debe cambiar también la percepción del Estado, quien no debe cumplir un rol paternalista sino normativo y regulador.

Es este contexto ideológico el que brinda la oportunidad de que se sustente la tesis de privatización de la SS, en el entendido de recuperar aquellos recursos que desde su óptica supone un gasto y que, hoy por hoy supone una erogación obligatoria del sector estatal y patronal.

No siendo un tema novedoso y siendo su discusión desde hace ya bastante tiempo, solo se ha demostrado en la actualidad lo complejo que puede significar el cambio, debido a la multiplicidad de factores que participan, en la definición de derechos y obligaciones que contraerían los nuevos administradores, a continuación describiremos de forma general los rasgos que caracterizan a la capitalización individual.

## 5.2. Rasgos generales del modelo Chileno

Es de fundamental importancia reiterar que actualmente el País, se encuentra en plena controversia en cuanto a criterios técnicos, encontrándose multiplicidad de ellos así como opiniones hay. Mas aun, el enfrentamiento entre los sectores ya mencionados, gira alrededor de la aceptación o no del modelo, por lo cual, aún no se llega al campo de la controversia en cuanto a su operativización.



Al presente, existe un proyecto de ley (borrador 2) sobre la implementación de la Capitalización individual que fue presentado en julio de 1994 al Congreso, en continuación a las perspectivas de cambio basadas en la gestión privada de las prestaciones. Propuesta que ya figuraba en el documento de análisis difundido por el IBSS. <sup>24</sup>

Desde esta perspectiva, se señala solo los rasgos y objetivos fundamentales de la experiencia Chilena y los características de su posible aplicación en el contexto nacional:

La reforma previsional dictada en Chile a fines de 1980, que entró en vigencia en mayo de 1981, abrió el camino para conformar un nuevo régimen previsional privado, de capitalización individual, sustancialmente diferente al sistema de reparto vigente hasta entonces.

Esta reforma tuvo lugar en un especial contexto político y económico para Chile, fue impulsada como una de las grandes modernizaciones de corte liberal y su aprobación tuvo lugar bajo un gobierno dictatorial.

---

<sup>24</sup> IBSS, "Análisis de la Seguridad Social Boliviana y de sus perspectivas de cambio", marzo 1992, La Paz, Bolivia.

Las características mas salientes del nuevo sistema y sus posteriores ajustes son los siguientes:

- En el nuevo sistema, la base de la determinación de las pensiones esta constituida por los fondos acumulados por el afiliado en una cuenta individual, conformada por los aportes efectuados a lo largo de su vida laboral mas los rendimientos de la inversión de estos fondos en el mercado financiero.
- En contraste con el regimen tradicional, que confiaba la gestión del sistema de pensiones a instituciones semipúblicas, en el nuevo régimen los fondos previsionales son administrados por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Previsiones (AFP), constituidas como sociedades anónimas.
- Las AFP están sujetas a requerimientos mínimos de capital y rentabilidad y se *financian sobre la base de comisiones cobradas a sus afiliados*. El control de estos y otros aspectos del sistema se encuentra en manos de una Superintendencia creada para este efecto.

- La afiliación al sistema y los aportes son obligatorios para todos los trabajadores dependientes, pero el trabajador puede elegir libremente entre las distintas AFP del sistema y trasladarse de una a otra en cualquier momento. Este aspecto contrasta con el esquema anterior en el cual la administración a una Caja de Previsión estaba determinada por el tipo de actividad desempeñada por el trabajador.
  
- Las AFP compiten en el mercado por la captación de afiliados, sobre la base de las comisiones cobradas, la rentabilidad de sus fondos y otros aspectos menos cuantificables.

#### FINANCIAMIENTO

- Con la reforma previsional, el financiamiento del nuevo régimen quedo constituido por cinco componentes: Los aportes al fondo de pensiones, con una tasa del 10 % sobre la remuneración bruta del trabajador, a cargo del mismo; la prima de un seguro de invalidez y sobrevivencia, con tasas determinadas por el mercado en el orden del 3 a 3,5 por ciento; un seguro contra accidentes de

trabajo a cargo del empleador, con una tasa de 0.85 por ciento; un aporte para salud, con una tasa del 7 por ciento a cargo del trabajador, y un impuesto pagado por el empleador, entre el 2 y el 3 por ciento de la planilla de remuneraciones.

De este modo, el total de aportes pagados por el trabajador alcanza a alrededor del *21 por ciento de su remuneración*, en tanto que los aportes previsionales del empleador son mínimos.

- La extensión de la edad promedio de jubilación.
- El nuevo régimen, al igual que el antiguo sistema de reparto, otorgó distintos tipos de pensiones, entre las que se cuenta las de retiro, invalidez y sobrevivencia. De igual manera los montos de renta son fijados por los ingresos percibidos por el trabajador.
- Los recursos acumulados en las cuentas individuales de los afiliados a las AFP son administrados por estas últimas, las que deben invertirlos en el mercado de capitales, incrementando los fondos de sus contribuyentes de

acuerdo con los rendimientos de esas inversiones. Por lo tanto durante la etapa de formación del nuevo sistema, en que los aportes exceden significativamente al pago de pensiones, se generará una gran acumulación de reservas, con el impacto consiguiente sobre el sistema financiero.

Sin embargo, el antiguo sistema de pensiones, estructurado en torno de cajas de previsión, no fue absorbido plenamente por el nuevo sistema; debiendo coexistir con el durante una fase de transición que se prolongará por mas de 40 años.

Dentro de los objetivos específicos para el funcionamiento del modelo, se suponía también que, estas medidas lograrían ampliar la cobertura, tendiendo a absorber los sectores informales de la economía. Del mismo modo buscaba implícitamente, eliminar la evasión de aportaciones, tanto del sector laboral como del patronal.

Bajo este marco ideológico y basados en la experiencia Chilena la actual Ley de CI propuesta, adopta los lineamientos básicos del modelo Chileno, tratando de agregarle en su contenido, elementos que lo diferencien

de su homólogo. Así, en su fase inicial se planteó la extensión en la edad requerida para la jubilación en 70 años, propuesta que fue desechada por un enorme pronunciamiento en contra, discutiéndose actualmente la posibilidad de limitarlo a los 65 años.

Otro aspecto de singular importancia es el de la nivelación de edades entre varones y mujeres, requerida para la obtención de una renta de vejez. Por otra parte se considera también, en Bs.6'000.000 el capital mínimo para la constitución de una AFP.

La creación de una cuenta de fluctuación es otra de las modalidades que se pretende introducir en el modelo, el cual debería cumplir con salvaguardar el poder adquisitivo de las reservas económicas de los contribuyentes.

El secreto profesional, en cuanto a la confidencialidad de las inversiones realizadas por la AFP es otra particularidad en el modelo propuesto. De la misma forma se propone la eliminación de la cobertura de riesgos profesionales, por parte del empleador.

Entre otros aspectos que son relevantes de mencionarse,

se halla la proposición de prohibir a las entidades que administran regímenes especiales, la ampliación de cobertura a través de la captación de nuevos aportantes. La tasa de interés fijada por el rendimiento de los recursos de los afiliados al sistema oscilaría en alrededor del 1 por ciento. Finalmente las AFP's trabajarían bajo el marco jurídico del Código de Comercio.

#### OBJETIVOS

La implementación del modelo en nuestro país tiene una abierta orientación a cumplir con los fundamentos de la privatización, pues supone que con su operativización, se logrará el achicamiento del aparato estatal en fiel cumplimiento al D.S. 21060 conllevando el beneficio intrínseco, de reducir la ingerencia política partidaria en el sector. Supone también que a través de su implementación se dinamizará el mercado financiero.

Asimismo supone la disminución del costo financiero para el Estado, basado en la supresión de sus aportes.

Para el sector privado supondría el mismo beneficio, es decir la supresión de sus aportes, que actualmente es

obligatoria, bajo la hipótesis de transferir al salario lo que supusieron los gastos de aseguramiento del personal.

En cuanto a las prestaciones y pecando de ser reiterativos, el sector privado prefiere segmentar los seguros de corto y largo plazo bajo la perspectiva de una inversión segura en el sistema de largo plazo.

En este contexto, la problemática se basa esencialmente a que *el seguro pasa de ser una obligación del Estado a ser un acto voluntario del ciudadano*, por lo que (hipotéticamente) tendera a extender su campo de acción mas allá de los límites de los sectores laborales dependientes, logrando incluir a todos los sectores con capacidad de ahorro.

El modelo *supone la eliminación de las rentas históricas por no depender del contexto social, sino de lo acumulado personalmente*. Al mismo tiempo tienen la necesidad de reformular el marco legal vigente y hasta la misma Constitución Política del Estado, para obtener *garantías legales*, sobre los problemas que le son propios. En este caso el aspecto mas relevante es el referido al riesgo de quiebra o de insolvencia.



## 6.- LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL Y SUS ASPECTOS NEGATIVOS

### 6.1. Diferencias en la estructura económica de Bolivia y Chile

El Sr. Huascar Cajias, hombre público de reconocida trayectoria, realizó un análisis sobre los aspectos estructurales y económicos de Bolivia y Chile, aspectos que se retoman en el transcurso de la exposición; Una primera diferencia según Cajias, es la estructura económica de Chile.

A pesar de su crisis en los inicios de la década pasada, el desarrollo de la industria y el empleo formal en ese país se hallaba extendido.

En Bolivia y debido a un amplio y rico proceso histórico que no es motivo del estudio analizar, no pudo desarrollar suficientemente la industria quedando ésta al presente en niveles incipientes, por lo que el empleo formal es completamente exiguo.

Lo anterior condujo en la actualidad, que dos tercios de la población realice su actividad económica en el sector informal.

A nivel rural la actividad económica se basa en formas tradicionales de producción y de vida, teniendo como fundamento y filosofía básica la producción para el autoabastecimiento.

El estado es otra diferencia, Chile tenía y tiene en la actualidad una de las estructuras institucionales más sólidas del continente, en contraposición Bolivia tiene una historia institucional de las más inestables del continente.

Es en base a la solidez institucional que en los hechos era una dictadura, que en Chile se pudo realizar la reestructuración de su sistema de pensiones, y aplicar todas las medidas requeridas por el modelo sin resistencia alguna. En cambio, en la actualidad Bolivia continúa en una etapa de consolidación democrática.

Al momento de la aplicación del modelo en Chile este tenía (y tiene) un mayor número de habitantes de los cuales una proporción significativa tenía (y tiene) relaciones de empleo formales, cuyos ingresos en términos comparativos son altos en relación a los nuestros.

En Bolivia, este indicador, es uno de los más bajos del

continente, aspecto que incidirá negativa y de manera contundente a la hora de intentar operativizar el modelo. La falta de un análisis minucioso de las características de nuestra economía, se hace absolutamente necesario, dado que la aplicación rígida e implacable de cualquier modelo, sin considerar las características regionales, culturales y políticas de cualquier país, no solo tiene visos de regímenes autoritarios sino pecaría también de insensatez.

El seguimiento pormenorizado de las políticas adoptadas para la SS, junto a un análisis de la debilidad del aparato estatal permitiría limitar ciertas afirmaciones que se hacen, si no modificarlas absolutamente.

Es por este motivo, que se hace absolutamente necesaria información verificable y cuantificable.

Lo cierto es que gran parte de las premisas, que se utilizan son falsas, como se fue demostrando en el transcurso de la exposición y por consecuencia lógica, sus conclusiones erradas. El siguiente esquema resume las diferencias enunciadas.

BOLIVIA

CHILE

ESTRUCTURA ECONOMICA

Industria no desarrollada, 2/3 de la población esta en el área informal, se mantienen formas tradicionales de producción y de vida

Industria desarrolla y empleo formal

ESTADO

Institucionalmente es una de las mas inestables del continente

Estructura institucional sólida

GOBIERNO

Democracia, oposición de sindicatos

Dictadura sin oposición, en su promulgación

POBLACION - INGRESOS

Pocos habitantes, pocos empleos formales      Mayor número de habitantes con ingresos mas altos

CULTURA ECONOMICA

Sobreviven las culturas no occidentales, perviven valores como el comunitario      Rige el individualismo

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de Huascar Cajías, publicado por Ultima Hora 3 de enero de 1996, pag. 12

6.2. Desventajas del modelo

Al margen de las diferencias estructurales ya señaladas. Son enormes las desventajas intrínsecas en la propuesta, aquí solo mencionaremos las mas relevantes, a objeto de no convertir el presente trabajo en algo tedioso de leer.

- a) El Estado nacional queda liberado de la defensa del capital humano.- Con el sistema propuesto

desaparece la obligación estatal, en consecuencia queda liberado de la responsabilidad establecida en la primera parte del art. 158 de la Constitución Política del Estado. En el sector patronal las obligaciones quedan reducidas a su mínima expresión.

- b) **Condonación de deudas del sector privado y omisión de la deuda del Estado.**- Repitiendo procedimientos adoptados anteriormente por los gobiernos en los que participó preponderantemente la empresa privada; en el proyecto, y a través de disposiciones confusas y distraccionistas se condona en los hechos, la deuda de miles de empresas que adeudan aportes a la SSS y omite la deuda del Estado al seguro básico de pensiones que alcanza a 1.303 millones de dólares americanos.
  
- c) **Generalización de las pensiones mínimas.**- Con la capitalización individual, los trabajadores, al ingresar a la etapa de la jubilación con extensos períodos de aportaciones, recibirán pensiones sólo por el importe de su capital aportado, considerado solo como ahorro individual y el importe de imposición de estos capitales a tasas reducidas y

con deducción de las comisiones por la administración.

- d) Comisiones encubiertas en favor de las administradoras.- La propuesta de la capitalización individual, oculta las comisiones que cobrarán las AFP para sus gastos de administración, que de acuerdo a investigaciones realizadas sobre su aplicación en otros sistemas nacionales, alcanzan al 40% con aportes porcentuales y sumas fijas que, además son deducidas de las cuentas de capitalización de los trabajadores.
- e) Desconocimiento del seguro de riesgos profesionales.- En los proyectos presentados al Congreso hasta el día de hoy, no se consideran las presentes contingencias derivadas de los accidentes de trabajos y de las enfermedades profesionales. De tal forma se advierte una clara intención de liberar de sus responsabilidades a los empresarios, al suprimir el aporte para dicho seguro y disponer su incorporación adicional con el aporte laboral.

- f) **Conformación de dos clases de ciudadanos.-** Los pensionistas del actual SSS podrán integrarse al nuevo sistema de fondos de pensiones, debiendo permanecer en el Fondo Nacional de Pensiones y sus propios Fondos Complementarios, sin financiamiento suficiente por la obligada transferencia de los trabajadores activos a la capitalización individual. Por tanto perderán el derecho de recibir incrementos anuales para la actualización del valor adquisitivo de sus pensiones.
- g) **Afán de lucro.-** Es increíblemente contradictorio que la empresa privada además de lucrar con los aportes de los trabajadores durante dilatados períodos de capitalización, tengan derecho a cobrar al asegurado por administrar sus recursos y hacer negocios con él.
- h) **Cambio de edad para la jubilación.-** El elevar la edad de retiro a 65 años de edad, para varones como para mujeres (actualmente 55 para los varones y 50 años para las mujeres en el SSS), es una grave y dramática determinación contra el trabajador. Se considera que esa elevación no tiene ningún respaldo de estudio técnico



actuarial, biométrico, económico, social, político o laboral. Debiendo estos factores ser medidos a través de la información estadística, los que pueden ser utilizados para calcular científicamente la esperanza de vida al nacer y la edad de retiro del trabajador para la jubilación.

- i) Incremento en la tasa mínima de cotizaciones.- El proyecto contempla el aumento en las cotizaciones para obtener una renta de jubilación, así los requisitos de cotizaciones mínimas para la vejez, suben de 180 a 240.
  
- j) Capital mínimo.- La propuesta determina que el capital mínimo para la constitución de una AFP sería de Bs. 6'000.000, si se analiza con cuidado este aspecto, se verá que el promedio anual de sueldos en el sistema, fue de 1.013,02 al finalizar la gestión 1994 (VER CUADRO 7). Si se considera una tasa de aporte laboral promedio del 20 por ciento y se multiplica esa cifra por 100.000 cotizantes a cualquier AFP se obtiene la fabulosa suma de Bs. 20.260.400,00 mensualmente, si se calcula esta cifra en forma anual se obtiene la astronómica suma de Bs.253.124.800,00. De aquí

**CUADRO 7****PROMEDIO ANUAL DE SUELDOS EN EL SISTEMA DE  
SEG. SOCIAL  
(Gestión 1994)**

<b>DEPARTAMENTOS</b>	<b>ACTIVOS COTIZANTES</b>	<b>SALARIO PROMEDIO Bs.</b>
La Paz	79.204	1.617.10
Cochabamba	32.259	860.02
Santa Cruz	35.751	1.227.24
Chuquisaca	5.244	960.61
Oruro	11.833	797.15
Potosí	3.805	1.144.62
Tarija	5.211	1.379.76
Beni	1.586	952.64
Pando	587	1.140.19
Sub-Total	175.480	1.298.70
Gobierno Central	139.007	652.38
<b>TOTALES</b>	<b>314.487</b>	<b>1.013.02</b>

Fuente: Fondo de Pensiones Básicas

se puede inferir que por cada 100 Bs. captados por la AFP, esta deberá garantizar como contraparte la suma de 2,37 Bolivianos.

Lo anterior es completamente inadmisibile, si se considera que cualquier demandante de dinero en el mercado financiero, debe garantizar el acceso al préstamo en una relación mínima de 2 a 1, es decir, que si alguien solicita un préstamo de 50 Bs. deberá garantizar este, con un patrimonio de 100 Bs.

- k) De las comisiones.- En este punto conviene aclarar que las AFP's Chilenas cobran hasta el 50% de los aportes de los trabajadores para el servicio de administración, con la denominación de comisiones aspecto que pretende ser implantado de igual manera en el país.
- l) Prohibición de otorgar beneficios adicionales.- determina que los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual, estarán destinadas a cualquier finalidad, menos a favorecer los aspectos sociales de los trabajadores, perdiéndose las inversiones establecidas en el Art. 153 del

código de seguridad social y *desapareciendo los préstamos con garantía de haberes hipotecarios*, que tanta falta hacen a los trabajadores.

- 11) Secreto profesional y no obtención de beneficios personales.- Este inciso se refiere a que los accionistas, gerentes, directivos en general y personas con acceso a la información referente a las operaciones políticas y de inversión, deberán guardar absoluta y estricta reserva. Esta disposición es completamente atentatoria a los intereses de los trabajadores, puesto que ni siquiera tendrán el derecho de saber, que destino tendrá su fondo de capitalización. lo que ratifica nuestros anteriores comentarios de que el trabajador no controla sus recursos ni las formas de la inversión.
- m) Liquidación forzosa.- La propuesta reconoce que existirán quiebras de las AFPS, como en Chile e indica las formas de su liquidación, pero no indica quien garantizará los ahorros de los trabajadores, (aunque obviamente deberá ser el Estado) dejando dudas sobre las inversiones.

- n) **Garantía del estado.**- Lo importante de este planteamiento, es que reconoce que en determinados casos los recursos acumulados en la capitalización individual no serán suficientes ni siquiera para la pensión mínima. Dando razón a los estudios técnicos realizados por profesionales bolivianos. Cuando los recursos no sean suficientes aparecerá la garantía del Estado para cubrir este déficit, vía Tesoro General de la Nación.
- ñ) **Derecho a pensión de vejez.**- Resulta irónico leer y comprobar que este proyecto establece que el afiliado al cumplir 65 años de edad, sin distinguir hombres y mujeres entran en goce de su capital acumulado, cuando existen sectores cuya expectativa de vida no alcanza a los 50 años. Estudios realizados por instituciones responsables que merecen fe, como la OMS establece que el promedio de vida en el país es de 54 años, esto significa que la gran mayoría de afiliados a las AFPs dejarán de existir y no gozarán de este beneficio, constituyéndose una estafa *en razón de no considerar los beneficios de viudedad, orfandad, etc.*

- o) **Captación de recursos.**- Según un estudio realizado por asesores laborales y publicado por el matutino Última Hora el 17 de enero de 1996, las AFP's constituidas con un capital de 65 millones de dólares, al cabo de 25 años administrarán 15.805 millones de dólares, pero sin que se garantice la solvencia de las AFP's, aunque aquellas podrán realizar inversiones privadas tanto en el país como en el extranjero.
- p) **Liberación de aportes.**- Dice que toda persona afiliada al sistema de capitalización queda liberada de aportar a cualquier otro sistema, menos a riesgos profesionales, sin tomar en cuenta que la responsabilidad por riesgos profesionales es del patrón, en el 100 % *inclusive en Chile*.
- q) **Legislación.**- Los AFP son sociedades privadas ligadas al capital nacional que trabajarán en base al Código de Comercio y a intereses comerciales y mercantiles, desconociéndose en los hechos los preceptos del Código de SS.
- r) **Sistema.**- El sistema de Capitalización Individual se basa en la individualidad rompiendo, por lo

tanto, con uno de los principios de la SS que es su carácter social, liquidando definitivamente la perspectiva de Universalidad del SS.

- s) Cambios de regimen.- Finalizando con este análisis se debe indicar que las entidades que administrarán los regímenes especiales, no podrán admitir el ingreso de nuevos aportantes ni ampliar su campo de acción, lo que determina que poco a poco, los trabajadores perderán sus beneficios de cuota Mortuoria, Cesantía, Fondo de Retiro y otros que actualmente tienen los Fondos Complementarios, puesto que la afiliación a las AFP's solo se permitirá a trabajadores que tengan menos de 40 años al 31 de diciembre de 1994.

### 6.3. Resumen esquemático de las modificaciones al SSS

La amplitud y complejidad del tema nos obliga a resumir aquellas modificaciones que deberán introducirse al sistema de seguridad social, si se pretende implementar la CI, en el siguiente cuadro se presenta los aspectos mas relevantes.

## MODIFICACIONES AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

<u>CONCEPTO</u>	<u>SISTEMA ACTUAL DE SEGURIDAD SOCIAL</u>	<u>CAPITALIZACION INDIVIDUAL</u>
Amparo legal	Constitución política art. 158	Probable ley o decreto
Legislación	Código de seguridad social	Código de comercio
Tipo de seguro	Obligatorio	Obligatorio
Normas de la OIT	Cumple las normas	Desconoce las normas
Finalidad del sistema	Protege al trabajador y su familia	Favorece a la empresa privada
Cobertura de la PEA	20 % de la población	La misma 20 % o menos
Sistema económico	Sin fines de lucro	Fin de lucro
Financiamiento	Tripartito (laboral, patronal y estatal)	Solo laboral y patronal
Porcentaje de aportes	8 % sobre el salario	15 % sobre el salario
Cotizaciones requeridas para jubilarse	180 aportaciones mínimas	240 aportaciones mínimas
Años de cotización	15 años	25 años
Edad de jubilación	55 años hombres 50 años mujeres	Ambos 65 años



Sistema	Solidario	Individual
Obtención de la jubilación	Durante la vejez	Después de los 65 años
Goce de la renta	Vitalicio	Hasta que dure el ahorro individual

FUENTE: Elaboración propia

#### 6.4. Experiencias del modelo

Hasta aquí se realizó un análisis teórico sobre las diferencias estructurales y las desventajas que supondría la implementación del modelo en nuestro país; sin embargo, se considera que este trabajo quedaría incompleto, si no se toma en cuenta el impacto del modelo en los países que lo adoptaron. De aquí que es gran relevancia el estudio y la publicación posterior de resultados por parte del BID, diez años después de la implementación del modelo en Chile.

"De este modo si solo se considera el total de contribuyentes a las cajas de previsión y a las AFPs, puede apreciarse que la cobertura del sistema previsional se ha reducido desde un 70 % del total de ocupados a entre un 60 y un 65 por ciento. Esta caída se agrega a la experimentada a lo largo de la década de 1970, a

comienzos de la cual se habían alcanzado cifras superiores al 75 por ciento. Pero, en sentido contrario al de aquella etapa caracterizada por altos niveles de desocupación, la menor cobertura previsional de la segunda mitad de los años 80 se ha dado en un contexto de crecimiento económico y reducción del desempleo" <sup>25</sup>.

Sin deseo de reiterar el contenido de la cita, cabe puntualizar que uno de los principales justificativos para la implementación de la CI es la ampliación de la cobertura en la PEA, quedando esta, derrumbada en forma objetiva.

"Parte importante de la apreciable brecha entre afiliados y contribuyentes se origina en el atraso o morosidad en el pago de aportes por parte de los empleadores, permitido por la legislación vigente" <sup>26</sup>.

"Esta situación contrasta con las expectativas de los impulsores de la reforma de 1981, en cuanto a que la creación del sistema de CI conduciría a una reducción de la evasión y a un aumento de la cobertura previsional.

---

<sup>25</sup> Marcel Mario, Arenas Alberto, B.I.D. "Reformas a la seguridad social en Chile" 1991, pag, 21

<sup>26</sup> Ibidem. pag. 23

Tales expectativas no se han materializado no solo por dificultades para una fiscalización adecuada del sistema, sino también por el largo período de acumulación requerido y la garantía de una pensión mínima limitan los incentivos que los trabajadores tienen para efectuar los aportes necesarios y controlar a sus empleadores" 27.

Lo anterior nos muestra que otro de los puntales de la CI, queda desechada. En efecto, el atraso y la morosidad en el pago de aportes, es una de las causas principales para la crisis actual del SSS, y lo fue también para el SSS en Chile, aspecto que fue utilizado para impulsar la reforma de la SS Chilena, no obstante los hechos nos demuestran que la CI, no es una respuesta real en este sentido.

"Es así como en la actualidad las AFP registran solo 50.000 contribuyentes independientes, equivalentes apenas a un 5 por ciento del total de trabajadores por cuenta propia del país" 28. Este hecho demuestra la falsedad de otro de los postulados de la CI, la ampliación de cobertura del SSS no solo a los sectores de empleo formal, sino también a aquellos sectores independientes.

---

27 Ibidem.

28 Ibidem. pag. 27

Si se analiza, en forma neutral estos resultados, se debe concluir que el alcance de esta cobertura queda neutralizada completamente con la baja de la cobertura global que se señalara antes.

"Comparando la evolución de las remuneraciones promedio en la economía y las remuneraciones imponibles de las AFP, puede apreciarse que estas últimas se han movido generalmente por debajo de las primeras, acumulando entre 1982 y 1990 una brecha cercana al 20 por ciento. Esta brecha puede deberse tanto a un aumento relativo de las remuneraciones pagadas a los trabajadores de mayor edad (de mayor impacto en el índice general de remuneraciones) respecto de las pagadas a los mas jóvenes (afiliados a las AFP), como a una subdeclaración de ingresos para efectos previsionales. Cualquiera sea el caso; sin embargo, los datos disponibles indican que una alta proporción de los contribuyentes declara ingresos imponibles extraordinariamente bajos" <sup>29</sup>. La evasión de aportes, fue en Chile y es en nuestro país otro de los factores decisivos en la crisis de la SS, no obstante el análisis patrocinado por el BID, nos muestra de forma contundente que tampoco en este aspecto, la CI podría

---

<sup>29</sup> Marcel Mario, Arenas Alberto, B.I.D. "Reformas a la seguridad social en Chile 1991, pag. 30

llevar a la eliminación de este problema. El estudio continua dándonos luces en cuanto a la objetividad de este enunciado; "Así, por ejemplo, a fines de 1990 aproximadamente 500.000 contribuyentes de las AFPs, equivalentes a un 25 por ciento del total, aportaba sobre la base rentas imponibles iguales o inferiores al mínimo legal" 30.

Por otra parte, una de las grandes críticas a la CI, nace precisamente en la distorsión del SSS al convertirlo en un instrumento de obtención de lucro por un lado y la inexistente garantía de estabilidad en la utilización de los recursos de los aportantes mayores, en este caso los trabajadores. A continuación se muestra dos ejemplos respectivos de lo enunciado.

"La rentabilidad de los fondos de pensiones ha sido, en los 10 años de operación del sistema, sustancialmente superior a la supuesta en las estimaciones citadas. Entre julio de 1981 y diciembre de 1990 la rentabilidad real de los fondos de pensiones alcanzó un promedio anual de 13 por ciento, siendo particularmente alta durante los primeros 5 años de operación del sistema" 31.

---

30 Ibidem.

31 Ibidem. pag. 41

"Cabe destacar que en ese mismo período la economía Chilena experimentó una fuerte recesión que ocasionó graves dificultades para el sistema financiero el cual debió ser auxiliado por el Banco Central para evitar su quiebra. El apoyo del BC a las instituciones financieras, al mantener su capacidad de pago, permitió evitar un colapso financiero que habría significado fuertes pérdidas de capital para los fondos de pensiones. Así, puede decirse que de manera indirecta el salvataje de las instituciones financieras privadas permitió sostener la rentabilidad de los fondos previsionales" <sup>32</sup>.

En la actualidad, el SSS Chileno atraviesa por una dura crisis interna, no solo en el aspecto financiero, sino también en su cuestionamiento *como un modelo social válido de protección al trabajador*, es significativo el siguiente dato "El resultado negativo de 2,5 por ciento registrado en 1995 por las Administradoras de Fondos de Previsión reabrió el debate en Chile y el exterior acerca de ese sistema privado de pensiones" <sup>33</sup>.

La discusión cobró fuerza a raíz de un reportaje del

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Jaramillo Monica, Ledger Gwendolyn, "Problemas para los fondos de pensiones en Chile", Nueva Economía, La Paz, Bolivia, 30 de enero de 1996 pag. 6

diario británico Financial Times, el 15 de enero del presente año, donde se cita como fuente, el estudio que realizó la consultora internacional Merryl Lynch acerca del poco acertado manejo de los recursos del sistema por empresas chilenas en 1995.

El artículo cuestiona la competencia del sistema privado en el manejo de las pensiones, señalando que el 2,5 por ciento de *rentabilidad negativa* de las AFP's se reflejará en una reducción de los ingresos de los pensionados del orden de 12,5 al 15 por ciento.

#### EL MODELO EN MEXICO

La implantación de la CI en México fue un éxito de la banca comercial, quienes impulsaron el modelo y quienes se convirtieron en las similares de las AFP's Chilenas.

Para los bancos mexicanos prometía ser un negocio redondo el administrar la jubilación privada, sobre todo si se toma en cuenta que en el país existen 18 millones de trabajadores y que la mitad de sus 86 millones de habitantes aún no cumplía los 20 años. En este marco, es fácil deducir que el seguro privado era un perfecto negocio de insospechadas perspectivas de lucro y

ganancias para el sector empresarial. Es por eso que el gobierno mexicano accedió a la persistente presión de la banca privada para la implementación del nuevo sistema, estimulado también por las grandes posibilidades del ahorro interno.

Ahora a mas de dos años de la implementación del modelo en México, el seguro social privado ha fracasado virtualmente, convirtiéndose en un *grave problema para el gobierno y los trabajadores*, pero un excelente negocio para los bancos.

"La Banca mexicana ha hecho conocer que una de las causas del fracaso de la jubilación privada es el bajo porcentaje de las cotizaciones fijadas por los trabajadores, especialmente el establecido para el sistema de ahorro para el retiro (SAR). Sostienen que este porcentaje es insuficiente para poder formar un pozo de dinero (reservas) capaz de sostener la administración del sistema privado" <sup>34</sup>.

"La Asociación Mexicana de Bancos, en una declaración pública indicó que los gastos para poner en marcha el

---

<sup>34</sup> Muñiz Alberto Juan, "Fracasa en México proyecto de la jubilación privada" 3 de marzo de 1996, Primera plana pag.7



sistema, tardarán 15 años en recuperarse. Esto demuestra que estas entidades solo estarían interesadas en lograr ganancias y que nunca se preocuparon en crear infraestructura técnica para poner en ejecución un sistema de seguros que tiene su propia complejidad y especialidad en la administración" <sup>35</sup>.

#### LA CUENTA INDIVIDUAL Y EL FRAUDE

Varias han sido las evaluaciones efectuadas por técnicos del Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS). Una de ellas cita el caso ejemplificador de la inoperancia del pilar central del modelo Chileno la CI. Refiriéndose al primer semestre de 1995, cuando las empresas empleadoras habían totalizado US\$ 1.700 millones en pagos a las AFP's Mexicanas (bancos) "escandalosamente llegó a establecerse que estas aportaciones millonarias no habían sido contabilizadas bancariamente en las *cuentas individualizadas*, como debió haberse hecho, destinándose estos recursos a otras operaciones bancarias especulativas" <sup>36</sup>.

Los trabajadores mexicanos por añadidura, han descubierto

---

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Ibidem.

que las AFP's, han incurrido también en otro delito de estafa al no contabilizar los correspondientes intereses bancarios de sus cuentas individuales. "El trabajador mexicano ha comprobado dolorosamente y en carne propia la inviabilidad del seguro privado y exige la anulación de ese servicio de la economía jurídica Mexicana" <sup>37</sup>.

De esta manera se demuestra que estos acontecimientos reflejan la fragilidad del sistema y perjudica a los aportantes. En todo caso, demuestra que el modelo chileno no es una panacea.

#### 6.5. Otras consideraciones

El régimen básico es obligatorio, mantiene desde la dictación del código de la SS en 1956, una estricta unidad y generalidad legislativas que, no se cree que debería de romperse ahora precisamente.

Si la privatización se encomienda a un solo gestor privado, puede mantenerse dicha unidad, pero, si la gestión recae en varios entes privados existe el peligro de que no se pueda mantener esta unidad, ya que los diferentes sectores de trabajadores de que esta formado

---

<sup>37</sup> Ibidem.

el universo del régimen básico, con el apoyo interesado de cada ente privado, buscarán el equilibrio financiero en función de sus propias realidades sectoriales. Entonces se presencia un sistema que rompe la solidaridad universal, para imponer una solidaridad sectorial con distintos niveles de prestaciones y con distintas primas de cotización. La unidad y la universalidad legislativas instituidas desde el código de SS, darían así paso paulatinamente a tantas normas legales como grupos sectoriales y regiones geográficas existan.

Otro problema colindante es que las compañías privadas, por un principio de optimización de su lucro buscarían solo los fondos superavitarios y entre estos los mas prósperos desdeñando los deficitarios y con mayor razón los que confrontan ya situación extrema de insolvencia. Surge aquí necesariamente una pregunta: que entidad pública o privada se haría cargo de mantener el pago de las pensiones a los sectores de trabajadores pasivos que ya están enfrentados a esta situación extrema. No se halla otra respuesta que, por tratarse de problemas de naturaleza social, de tratamiento inexcusable tendría que ser el Estado aplicando el principio de subsidiaridad.

Por eso debe considerarse que los cambios deben

fundamentarse en el consenso con los trabajadores y jubilados. No de imponer sistemas ajenos a nuestra realidad, sino de buscar soluciones con creatividad e iniciativa.

Considerando que estas recomendaciones son nacidas de los organismos internacionales, se debe idear y mejorar las experiencias Bolivianas. El consenso es esencial para establecer cambios que son necesarios y urgentes a la hora de mejorar servicios esenciales de la sociedad.

La situación del actual régimen, que se ha calificado de crítica, desordenada y con difícil proyección al futuro, requiere de reformas que, en muchos aspectos implicará revisar derechos consagrados en la legislación, empero contando siempre con el consenso de los interesados.

## 7.- UN MODELO ALTERNATIVO

### 7.1. Bases del modelo alternativo

En la actual corriente neoliberal, es normal que se señale al actual SSS como ineficiente, dando por sentado que la CI es la alternativa que se encuadra al modelo económico en actual vigencia, sin embargo no se debe

perder de vista que el SSS a pesar de sus vicios y defectos, fue capaz de generar equilibrio y hasta excedente financiero en su momento (ver punto 4.1.) en este contexto, se debe comprender que la crisis actual del SSS no fue generado por la tan pregonada imagen de la administración pública ineficiente, sino mas bien por la desacertada política de los gobiernos de turno.

Por otra parte la inviabilidad de la CI impulsa a que el presente trabajo pretenda en forma modesta señalar los aspectos básicos de una reformulación del SSS actual, reformulación que debería asentarse en tres bases concretas:

- I. La modificación del ambiente legal
- II. La modificación e implementación operativa
- III. Reformulación del financiamiento

## 7.2. Modificación del marco legal

Los aspectos que deben incluirse en este punto son prioritarios y como se menciona anteriormente implican la modificación del marco legislativo actual, el cual permite la dispersión de los fondos y rompe con los principios básicos de la SS.

Es por ello que, el principio de *unidad de gestión* es de fundamental importancia y por lo tanto, la reformulación legislativa respectiva que logre la unificación del SSS. En efecto, comprendiendo que este principio implica la formulación de la unidad legislativa, cualquier Ley dictaminada debe ser uniforme para todos, tanto en el aspecto técnico como en la aplicación de normas y reglamentos administrativos que reflejen la coherencia del sistema, logrando con ello el trato igualitario al conjunto de los asegurados.

El desmenbramiento que ocasionó el desenvolvimiento operativo de la tesis laboral, rompió uno de los principios fundamentales en que se basa el sistema; la unidad de gestión, que, al no ser cumplida derivó en el no cumplimiento de otro de los principios; el de universalidad. Al recuperar exclusivamente fondos de la población con relaciones de dependencia de trabajo, los ingresos tanto directos como indirectos por aportes y contribuciones fueron diferenciados sectorialmente, lo que tampoco sirvió para impulsar al conjunto.

Habiéndose demostrado las limitaciones de la tesis laboral en cuanto a la ampliación de cobertura, se considera también necesaria la aplicación del principio

de universalidad explicándose esta por el deseo intrínseco de la SS para brindar cobertura a toda la población de una nación, sin considerar la rama de ocupación ni las diferencias en cuanto a los ingresos. Es obvio que en este caso se hace necesario el cambio o una interpretación diferente del art. 158 de la CPE citado, junto a la supresión del inciso K) del art. séptimo de la misma. Esto también supondrá la derogación o abrogación de leyes vigentes.

La legislación que permita la autogestión del SSS, podría verse tremendamente fortalecida si al mismo tiempo se calificaría al FONVIS como una entidad que puede ser parte del sistema bancario bajo las mismas reglas, supervisión y normatividad a que está sujeto cualquier banco comercial, de legislarse esto se lograría no solo la autogestión enunciativa sino también la operativa. Debe comprenderse en este punto que es de crucial importancia para el SSS poder generar ingresos sobre sus propios recursos, ya líneas antes constatábamos la exagerada ingerencia del Ministerio de Finanzas en la Seguridad Social y la permanente y paulatina pérdida de autonomía en el aspecto financiero, lo que también repercute en una casi absoluta inelasticidad en la elaboración de presupuestos propios.

La gestación de nuevas condiciones para el ingreso de los recursos generados por el sistema de la seguridad social al mercado financiero, podría articularse a la liberalización de las leyes de inversión. En lo específico, se hace necesario promover un sistema donde los recursos no solo se concentren sino que sean capaces de reproducirse, no simplemente retornar de uno u otro modo al beneficiario.

### 7.3. Modificación e implementación operativa

El marco legislativo anterior constituiría el primer paso para avanzar en el punto II, ya que la aplicación de la unidad de gestión implica de forma casi automática, la reducción y restricción de los gastos, no se necesita especular demasiado para comprender que es mas barato administrar una entidad que las actuales 36 con las consiguientes facilidades que brinda fiscalizar y optimizar su funcionamiento, con lo que se lograría el cumplimiento del principio de economía.

Otro aspecto que podría reglamentarse es *la posibilidad legal de fiscalizar la contabilidad del sector privado*, debiendo considerarse para esto, solo los aspectos de gastos en planillas y los respectivos pagos de aportes al



SSS, debiendo catalogarse como delito penal la evasión y mora en el pago de aportes, cuyo castigo debiera ser considerado de mayor gravedad, puesto que es atentatoria no solo sectorialmente sino al conjunto de la SS.

Finalmente en el aspecto operativo debe impulsarse la reformulación y fortalecimiento de un ente central de la SS. que participe además de normativo, operativo, por ello las principales funciones que debería cumplir debieran ser las de planificar, de normar, de controlar, de fiscalizar, y de supervisar el desarrollo y aplicación en el sistema de medidas que sean necesarias, siempre de forma concensuada, sobre todo en el control de las finanzas creando una tesorería central de cotizaciones. Este fortalecimiento podría darse a través del siguiente proceso:

- Ampliando la participación ciudadana a través de la participación del Estado, empleadores, empleados e instituciones regionales.
- Gestando órganos de control y fiscalización.
- Dándole fuerza jurídica y por lo tanto real en su función normativa y de supervisión.

#### 7.4. Reformulación del financiamiento

Si el Estado paga su deuda a la SS, estos recursos alcanzarían para cubrir no solo las rentas del sector pasivo sino que podrían utilizarse como colchón financiero del Banco del FONVIS pudiendo con ello efectuarse las inversiones necesarias, naturalmente no para que beneficie a ningún sector empresarial, sino para fortalecer la situación económica-financiera del actual sistema de la SS.

#### DATOS OPERATIVOS ACTUALES DEL SISTEMA

Jubilados y rent. a nivel nacional	120.000
Planilla mensual de rentas	35 millones de Bs.
En dólares americanos	7 millones
Costo de rentas hasta el 2.000	455 millones de US\$

APORTES	MENSUAL
Patronal-laboral-estatal	15 millones
Transferencia del TGN	20 millones

Fuente: Primera plana 25-1-96 pag.2

## FUENTE DE INGRESOS

Sin ingresar a la especulación, se debe señalar, que solo el pago de la deuda estatal podría colocar en una situación de superávit al SSS; sin embargo, como esto está lejos de plasmarse, debe considerarse estrictamente lo que al amparo del marco jurídico puede cobrarse, en este sentido es completamente real, la posible y necesaria recuperación de fondos adeudados por el sector privado así como de las empresas estatales capitalizadas (ver punto 4.1.3.).

Una segunda alternativa sería ampliar fuentes de financiamiento a la tradicional tripartita: estatal, patronal, laboral, (VER CUADRO 8)

Lo anterior podría ser perfectamente posible de habilitarse al FONVIS como una entidad financiera, lo que le permitiría acceder a recursos emergentes de convenios que pudieran conseguirse de entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.

Lo anterior contribuiría a que *estos recursos cuenten con condiciones adecuadas para su reproducción ampliada*, vale decir, el incremento de las reservas en base a

CUADRO 3

ESTADO DE APORTES DEL SISTEMA DE PENSIONES  
(En Bolivianos Corrientes)  
Al 31 de diciembre de 1994

FONDOS COMPLEMENTARIOS	APORTE PATRONAL	APORTE LABORAL	APORTE ESTATAL	OTROS APORTES	TOTAL APORTES
Fondo de Pensiones Básicas	195,097,169.00	90,184,630.00	4,617,479.00	(2) 170,339,694.00	460,238,951.00
F.C. Administración Pública	3,791,875.00	29,453,493.00	0.00	0.00	33,245,368.00
F.C. Abogados	171,444.00	1,253,839.00	0.00	0.00	1,425,283.00
F.C. Aeronáutica Nacional	481,242.00	2,046,256.00	0.00	102,700.00	2,550,198.00
F.C. Comercio y R.A.	2,247,689.00	11,210,866.00	4.00	0.00	13,458,559.00
F.C. Comercio Sta. Cruz (1)	384,464.00	2,926,988.00	0.00	72,259.00	3,383,711.00
F.C. Comunicaciones	623,911.00	3,244,676.00	0.00	0.00	3,868,587.00
F.C. Construcción	493,354.00	1,635,634.00	0.00	0.00	2,128,988.00
F.C. Cordocruz	270,329.00	1,057,613.00	0.00	0.00	1,327,942.00
F.C. de Carolinas (1)	819,631.00	4,612,632.00	0.00	0.00	5,432,263.00
F.C. de las Corporac. de Desar.	945,587.00	5,187,649.00	0.00	0.00	6,133,236.00
F.C. Fábri (1)	2,520,788.00	10,390,127.00	0.00	0.00	12,910,915.00
F.C. Ferroviario rod oriental	446,327.00	5,627,519.00	0.00	0.00	6,073,846.00
F.C. Ferroviario y R.A.	4,163,724.00	9,088,181.00	0.00	0.00	13,251,905.00
F.C. Fuerza Aérea Boliviana	308,939.00	1,328,448.00	0.00	0.00	1,637,387.00
F.C. Magisterio Fiscal	6,584,869.00	51,910,826.00	480.00	5,150,281.00	63,646,456.00
F.C. Médico y R.A.	933,244.00	2,567,881.00	0.00	0.00	3,501,125.00
F.C. Metalurgista Oruro	230,185.00	1,150,920.00	0.00	0.00	1,381,105.00
F.C. Minería	1,693,569.00	4,464,683.00	0.00	666,293.00	6,824,545.00
F.C. Municipal Cochabamba	547,798.00	1,643,643.00	0.00	100,835.00	2,292,276.00
F.C. Municipal La Paz	917,781.00	6,246,203.00	0.00	484,773.00	7,648,757.00
F.C. Policía Nacional	1,359,716.00	2,216,265.00	0.00	0.00	3,575,981.00
F.C. Profesionales de la Minería	191,622.00	1,481,506.00	0.00	241,063.00	1,914,191.00
F.C. Trabaj. AIR. a la C.F.S.	4,624,600.00	26,234,915.00	0.00	0.00	30,859,515.00
F.C. Trabajadores de la C.N.S.	653,981.00	3,846,769.00	0.00	0.00	4,500,750.00
F.C. Trabajadores de Y.P.F.B.	1,857,589.00	6,501,587.00	0.00	61,625.00	8,420,801.00
F.C. Banca Estatal (2)	1,577,791.00	1,590,892.00	67,464.00	0.00	3,236,147.00
F.C. Banca Privada	14,771,346.00	12,382,768.00	0.00	193,311.00	27,247,425.00
F.C. Municipal Santa Cruz	911,874.00	1,339,101.00	0.00	0.00	2,250,975.00
F.C. Poder Judicial	9,603,843.00	5,642,197.00	984,339.00	572,915.00	16,203,294.00
<b>T O T A L</b>	<b>261,332,159.00</b>	<b>321,911,913.00</b>	<b>5,669,782.00</b>	<b>178,007,531.00</b>	<b>766,921,484.00</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Dec. del INASEP

(1) Se utiliza la información de la gestión 1993

(2) Incluye aportes por subvenciones

inversiones rentables. La modificación de las leyes que regulan la inversión de reservas del sistema, en su actual forma, no dan espacio para generar mecanismos de capitalización, de aquí nace la impotencia de los organismos responsables de lograr una eficiente concentración de las reservas, el CUADRO 9 nos muestra las reservas del SSS.

Analizando la capacidad contributiva, se indica que las primas de cotización (patronal, estatal y laboral) para el régimen básico que totalizan actualmente el 9 % sobre los salarios cotizables representan apenas un promedio general inestable de las primas efectivamente requeridas por cada fondo sectorial. Así, se forman automáticamente dos conjuntos de sectores: los superavitarios (o sea los que requieren una prima inferior al 9 %) y los deficitarios (o sea aquellos que necesitan más del 9 % para no caer en desequilibrio, no solamente actuarial sino de caja).

Cuando existe una entidad que realiza *el principio de solidaridad*, como lo fue en su época FONARE y ahora FOPEBA, de lo que *se trata es de compensar los superávit de unos sectores con los déficits de otros*. Para que esta compensación dentro de un sistema muy elemental de

CUADRO 9

CUADRO DE LAS RESERVAS SEGUN INSTITUCIONES  
(En Bolivianos Corrientes)  
Al 31 de diciembre de 1994

FONDOS COMPLEMENTARIOS	TOTAL RESERVAS
Fondo de Pensiones basicas	141,332,294.00
F.C. Administracion Publica	39,973,544.00
Adm. Publica-Fondo de retiro (1)	3,772,473.00
F.C. Aduanas	4,271,423.00
Aduanas-Seguro dotal	617,217.00
F.C. Aeronautica Nacional	6,852,205.00
F.C. Comercio y R.A.	35,185,732.00
F.C. Comercio Sta. Cruz (1)	15,828,616.00
F.C. Comunicaciones	4,501,507.00
F.C. Construcción	6,499,457.00
F.C. de Caminos (1)	5,936,956.00
F.C. de las Corporac. de desarrollo	16,375,709.00
F.C. Fobril (1)	15,052,267.00
F.C. Ferrovialto red oriental	14,884,648.00
F.C. Ferrovialto y R.A.	18,166,378.00
F.C. Fuerza Aerea Boliviana	1,580,358.00
F.C. Magisterio Fiscal	127,173,327.00
F.C. Medico y R.A.	20,654,743.00
F.C. Metalurgico Oruro	441,011.00
F.C. Minero	29,540,786.00
F.C. Municipal Cochabamba	2,550,585.00
F.C. Municipal La Paz	10,149,992.00
F.C. Policia Nacional	41,157,800.00
F.C. Profesionales de la Minería	2,087,225.00
F.C. Trabaj. Afil. a la C.P.S.	91,451,438.00
F.C. Trabajadores de la C.N.S.	5,407,043.00
F.C. Trabajadores de Y.P.F.B.	9,003,743.00
F.C. Banca Estatal	35,861,868.00
F.C. Banca Privada	80,578,919.00
F.C. Municipal Santa Cruz	6,040,731.00
F.C. Poder Judicial	19,049,906.00
<b>TOTAL</b>	<b>670,647,607.00</b>

Fuente: Elaboracion propia on base a Doc. del INASEP  
(1) Se utiliza la informacion de la gestlon 1993

reparto simple no produzca nuevos déficits globales, como ahora, es necesario su reformulación en términos de eficiencia. De aquí que se propone tres aspectos puntuales para ingresar al equilibrio del SSS.

La primera consistiría en determinar la edad mínima requerida para obtener el beneficio de la jubilación en 60 años tanto en varones como en mujeres. Aunque parezca contradictorio con lo anteriormente expresado, en el sentido de que la expectativa de vida del trabajador Boliviano es de 54 años; es de absoluta prioridad estabilizar en el inicio el actual sistema, no descartandose en lo futuro, la posibilidad de determinar científicamente la edad de retiro del trabajador para su jubilación. Esto es perfectamente posible a través de estudios matemático-actuariales que consideren los aspectos, biométrico, económico, social, político y laboral.

En cuanto al posible cuestionamiento en la edad de jubilación de la mujer, se debe indicar que la expectativa de vida de este género, es mayor a la del varón casi a nivel mundial.

El segundo punto a considerar es la modificación en el

cálculo de la base de liquidación para las pensiones. Actualmente se calcula la pensión sobre los salarios de los dos últimos años trabajados. Esto provoca que muchos trabajadores aumenten, aunque sea artificialmente sus salarios durante sus últimos años de trabajo para poder recibir una pensión mas alta, por este motivo se propone un sistema que elimine este vicio.

Actualmente en Colombia se realiza el cálculo de la base de liquidación dos maneras: una es tomando en cuenta los ingresos de toda la vida laboral del trabajador y actualizando el cálculo con la tasa de inflación; y la otra, es hacer el cálculo sobre la base de los salarios devengados durante los últimos diez años de trabajo. El resultado que sea mas favorable para el trabajador es el que se toma en cuenta como base de liquidación.

Finalmente ambos instrumentos de estabilización podrían verse complementados por el incremento de las cotizaciones mínimas para calificación de renta de vejez, las cuales deberían incrementarse de 180 a 240.

#### 7.5. Fortalecimiento del Estado

El marco estratégico general del cambio propuesto es el



fortalecimiento del Estado, a través de una doble vía de realización: *el Estado en cuanto cobijo y contexto de desenvolvimiento se hace eficiente en sus funciones propias dentro del contexto económico neoliberal, garantizando de esta manera el desarrollo del SSS por una parte, y por otra, tener una SS eficiente que garantice a largo plazo el capital humano de ese Estado.*

En las nuevas condiciones de liberalización y de regulación económica *es de absoluta prioridad la modificación de la base económica y jurídica de la seguridad social.* La creación de mecanismos que posibiliten esta modificación es necesaria, para posibilitar la globalización de las principales actividades y responsabilidades de los verdaderos participantes del SSS, básicamente nos referimos a: la acumulación y reproducción de la riqueza, diversificación de los capitales, administración de los servicios, control y fiscalización de los recursos. Posibilitando un vuelco trascendental del funcionamiento del SSS que pueda competir eficientemente en el mercado de libre competencia.

Esto supone, por un lado, que se cumpla la norma constitucional sobre el derecho de todos los ciudadanos a

la Seguridad Social; por otro, hacer que así la Seguridad Social sea efectivamente el puente para que el Estado cumpla con sus responsabilidades con la sociedad; y por último, que sea del Estado de quien emane la posibilidad de fortalecer y mejorar la imagen del Sistema de Seguridad Social.

#### 7.6. Resumen esquemático del modelo propuesto

Se considera para fines didácticos incluir un resumen esquemático del modelo:

#### MODIFICACION DEL MARCO LEGAL

<u>MEDIDA</u>	<u>OBJETIVO</u>
Unificación del sistema de seguridad social	La unidad de gestión, unidad legislativa, trato igualitario a los asegurados
Derogación de la tesis laboral y la implementación del principio de universalidad	Alcanzar mayor cobertura poblacional y ampliar las fuentes de ingresos
Legislación que permita la autogestión	Permite la participación real de los aportantes
Calificación del FONVIS como entidad financiera	Posibilita la generación de ingresos sobre los recursos del sistema

## MODIFICACION E IMPLEMENTACION OPERATIVA

<u>MEDIDA</u>	<u>OBJETIVO</u>
Unidad de gestión	Reducción y restricción de gastos, aplicación del principio de economía
Fiscalización de la actividad del sector privado por parte del SSS	Posibilita el control de la evasión y mora de los aportes
Creación de un ente central participativo del SSS	Permite la participación real de los aportantes; estatal, laboral, patronal y regional

## CARACTERISTICAS DEL FINANCIAMIENTO

<u>MEDIDA</u>	<u>OBJETIVO</u>
Recuperación de deudas estatales y privadas	Liquidez del sistema y fortalecimiento del FONVIS
Ampliación de fuentes de financiamiento, nacionales e internacionales	Reproducción ampliada e incremento de las reservas en base a inversiones rentables
Calificación mínima requerida de 60 años para hombres y mujeres	Estabilización del sistema
Modificación del sistema de calificación para obtener renta de vejez	Estabilización del sistema
Modificación de las cotizaciones mínimas requeridas para la jubilación	Estabilización del sistema

Un resumen esquemático comparativo general del funcionamiento actual del SSS, rasgos generales del modelo de capitalización individual y la propuesta alternativa, contenida en el presente trabajo se encuentra sintetizada en el CUADRO 10.

## 8.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Modestamente se considera que el modelo propuesto es una alternativa viable para la reestructuración y fortalecimiento del SSS, sin embargo de ello no debemos perder de vista que para un modelo que opte por la presencia del sector privado (entendiéndose esto como la CI), será preciso que previamente las empresas que controlen el flujo financiero aporten con un *suficiente capital de riesgo*.

Por su parte el Estado deberá garantizar los fondos que supone el ahorro individual presunto de los asegurados actuales, como aquellos necesarios para cubrir los gastos en caso de quiebra de cualquier entidad aseguradora privada.

Además y paralelamente, se deberán redactar las normas que garanticen la libre competencia entre AFP's, sean

CUADRO 10

CUADRO COMPARATIVO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

ACTUAL	CAPITALIZACION INDIVIDUAL	PROPUESTA
<b>ASPECTOS LEGALES</b>		
Descentralización Sectorial	Descentralización Sectorial	Unificación del sistema
Testis Laboral	Requerimientos de la Capitalización individual	Derogación de la Testis Laboral
Control Estatal	Control Privado	Legislación para la Autogestión
No tiene posibilidad de generar ingresos	Los beneficios obtenidos son para la empresa privada	Calificación del Forwis como entidad financiera
<b>ASPECTOS OPERATIVOS</b>		
Descentralización Sectorial	Descentralización Sectorial	Unidad de Gestión
Evasión de aportes laborales y estatales	Imposibilidad de fiscalizar la Capitalización individual	Fiscalización de la contabilidad del sector privado
Anarquía operativa	Anarquía del mercado	Creación de un ente central participativo del SSS
<b>ASPECTO FINANCIERO</b>		
Deudas estatales y privadas	Se inicia con los fondos del SSS	Recuperación de deudas privadas y estatales
Deficitario	Inversión en la Bolsa de valores	Ampliación de fuentes de financiamiento nacional e internacional
Edad mínima 55 años varones 50 años mujeres	65 años ambos sexos	60 años ambos sexos
12 o 24 meses salario promedio para calificación de rentas	Se considera todos los años aportados	10 años salario promedio
180 cotizaciones mínimas	240 cotizaciones mínimas	240 cotizaciones mínimas

Fuente: Elaboración propia

públicas o privadas. Asimismo las normas que regulen su funcionamiento y control estricto; en fin todo el marco jurídico que evite el caos que el vacío legal pudiera provocar.

Si se adoptará el modelo de capitalización individual, se haría también necesario implementar las normas que autoricen la libre elección en la afiliación de los asegurados.

la alta incidencia en las variables de la economía y en el desenvolvimiento de las empresas relacionadas con los programas de protección social, obliga a realizar cuidadosas evaluaciones y análisis de factibilidad, en el momento de concretar una reforma. Cabe recordar que será indispensable no solo determinar las condiciones de equilibrio del régimen sino también su incidencia en el entorno económico vigente y su proyección.

El proceso de reconversión de la economía y la población afectada obliga a tener en cuenta también en las reflexiones sobre la reforma, las posibilidades de fortalecer la red de seguridad que debiera establecerse a efectos de moderar el impacto del ajuste.

Asimismo debe considerarse el fortalecimiento de los niveles normativos y de control que deberán permanecer en manos del estado. Paralelamente la administración de seguros debería remitirse a las prestaciones tanto al de corto como al de largo plazo.

Debe considerarse también la manera de normar la forma de transferir al salario lo que supusieron los costos de aseguramiento dentro del actual régimen.

De igual manera, si se compara la composición de la población asegurada, con la cambiante estructura de la población económicamente activa en que, por ejemplo, el componente informal urbano y rural alcanza al 65 %<sup>38</sup>. se debe reconocer una verdad fundamental: La tesis laboral base del Código de SS actual, limitó la incorporación de nuevos grupos al universo de asegurados. Este es un factor central que debe tomarse en cuenta, tanto en el análisis de la actual crisis como en la evaluación de las soluciones.

Bajo esta óptica, una reforma del sistema vigente resulta urgente e inevitable.

---

<sup>38</sup> Castellanos Robayo, Jorge; Sistemas de Salud y la Seguridad Social en América Latina, Washington, 1991

En el aspecto, del marco legal, el ahorro individual para la renta de vejez ya no puede estar considerado como una prestación social. Este es un tema que esta regido por el derecho comercial y el derecho civil, ya no por el Código Laboral, puesto que las contingencias de invalidez y muerte se manejarían mediante pólizas de compañías de seguros, de esta manera se abre un área de estudio de enormes repercusiones en el campo legal.

Finalmente se debe reafirmar también la firme convicción de que, sobre el tema de las reformas al sistema, cada país tiene que encontrar su propio camino, de acuerdo a sus condiciones. Se considera de fundamental importancia el aprender y conocer las experiencias de otros países, sus aciertos y sus errores pero, definitivamente, las soluciones a los problemas deben estar enmarcadas de acuerdo a las particularidades nacionales.

#### BIBLIOGRAFIA

- Lineamientos Generales de la Seg. Social, Oscar Vargas el Carpio
- Plan Beveridge parte V 1942
- Código de Seguridad Social, Ley de 14-12-56
- D.S. 10776 de 1973



- D.S. 21060 agosto de 1985
- D.S. 22407 enero de 1990
- D.S. 22578 agosto de 1990
- D.R. 21637 junio de 1987
- D.S. 23004 diciembre de 1991
- D.S. 23716 enero de 1994
- Constitución Política del Estado
- Informe Labores I.B.S.S. gestión 1990
- Preinforme del Ministerio de Finanzas 1991
- Ley del Sistema de Fondos de Pensiones de Capitalización Individual del D7-07-94 Borrador 2
- Análisis de la Seguridad Social Boliviana y sus perspectivas de cambio, I.B.S.S.
- Problemas para los Fondos de Pensiones en Chile, Monica Jaramillo, Ledger Gwendolyn-Nueva economía La Paz, 30-01-96
- Reformas a la Seguridad Social en Chile, Marcel Mario
- Arenas Alberto, Serie de monografías N° 5 BID
- Memoria Anual del I.B.S.S. gestión 1990-1991
- Tratado General sobre Seguridad Social, Ramiro Bedregal
- Estrategia Nacional de Desarrollo, Ministerio de Planeamiento y Coordinación 1992
- Boletines estadísticos 2 y 3 INASEP 1995

- Memoria anual del INASEP 1994
- La Administración Privada de los Fondos de Pensiones ILDES - FADES 1996
- ¿A dónde irá el ahorro laboral? - La Seguridad Social en Bolivia en la perspectiva del siglo XXI, CEDOIN 1995
- Informe Social Bolivia, ILDIS - CEDLA 1994
- Curso teoría y práctica de la Seguridad Social, CIESS - I.B.S.S.
- 5° Foro Económico-La Nueva Política Económica 1° parte, septiembre de 1985. ILDIS
- 6° Foro Económico-La Nueva Política Económica 2° parte, octubre de 1985. ILDIS
- Diarios: Presencia, La Razón, Primera plana, Hoy

# LA PRIVATIZACION COMO MEDIO DE FORTALECIMIENTO O DESESTABILIZACION DEL SISTEMA DE SEGU. SOCIAL A LARGO PLAZO

## RESUMEN EJECUTIVO

En el trabajo es reconocida la profunda crisis de la Seguridad Social; sin embargo, se considera que esta crisis no es immanente de ella, más al contrario se pretende demostrar que el sistema tuvo hasta 1984 etapas de estabilidad e inclusive de superávit.

Se demuestra que fueron factores exógenos los que convirtieron al Sistema de Seg. Social en deficitario entre estos se encuentran el D.S. de desdolarización, la ingerencia del Estado en la S.S., las deudas al mismo, la retención y desviación de aportes laborales y patronales, la doble planilla y finalmente el D.S. 21060

En este contexto se presume dos únicas opciones, el mantenimiento del sistema o su privatización, esta última bajo el modelo chileno, el cual también es objeto de análisis dentro del contexto económico de su desenvolvimiento, los aspectos sociales y políticos que jugaron fundamental importancia a la hora de su implementación y finalmente sus aspectos actuales más negativos. Sin embargo, el trabajo justifica la posibilidad de una tercera alternativa, la cual se fundamenta en la conservación del actual sistema, corrigiendo aquellos defectos con los cuales tuvo su génesis la S.S. fundamentalmente la abolición de la Tesis Laboral, considerada como un obstáculo principal en la ampliación de la cobertura poblacional. Por otra parte, se plantea la apremiante necesidad de retornar a los principios básicos de universalidad, solidaridad, unidad de gestión y economía, pilares fundamentales para el óptimo funcionamiento administrativo y operativo de todo Sistema de Seguridad Social.