

# La nueva Reforma de la Seguridad Social Boliviana

Balance de la nueva orientación jurídica

# The Bolivian Social Security Reform

Overview of the new legal approach

Nancy Tufiño Rivera<sup>1</sup>

A nivel global, los cambios en las políticas de seguridad social se han iniciado en los años ochenta. Siguiendo esta tendencia, Bolivia ha sufrido, en noviembre de 1996, una de las reformas más radicales de la seguridad social al pasar del sistema de reparto al de capitalización individual. Muchos autores, que la han entendido como la reforma más drástica de la historia de la seguridad social del país, la han denominado “Bolivia: la reforma extrema”.<sup>2</sup>

Más no hay gestión a nivel nacional que no se vea influida por los vaivenes de la economía internacional. La relación íntima de la seguridad social con la economía ha impuesto medidas y recetas elaboradas para países industrializados, que han afectado a la mayoría de los países de América Latina, entre ellos, sin duda, a Bolivia. Tales ajustes hicieron que, en primer lugar, la seguridad social

Throughout the world, reforms to social security policies took place during the 1980s. In keeping up with this trend, Bolivia carried out, in November 1996, one of the most radical reforms to its social security scheme, shifting from a distribution system to an individual capitalization model. Many authors, who see this as the most drastic modification in the country’s history of social security, refer to it as “Bolivia: the extreme reform”.<sup>2</sup>

However, since there is no administration at the national level that is not affected by the shifts in the international economic system, the intimate relationship between economy and social security imposed measures and recipes from an industrialized-country perspective, which have influenced most Latin American countries, including Bolivia. Such adjustments led, first

<sup>1</sup> Abogada, docente titular de la asignatura de Derecho de la Seguridad Social, de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia.

<sup>2</sup> Massa, Sergio Tomás y Fernández Pastor, Miguel A., “De la exclusión a la inclusión social”, Ed. Prometeo Libros, 2007, Bs.As. Buenos Aires, Pág. 69.

<sup>1</sup> Lawyer, Professor of Social Security Law at Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, Bolivia.

<sup>2</sup> Massa, Sergio Tomás y Fernández Pastor, Miguel A., “De la exclusión a la inclusión social”, Ed. Prometeo Libros, 2007, Bs.As. Buenos Aires, Pág. 69.

se viera fuertemente afectada por el desempleo, máxime en el sistema boliviano, que aún se mantiene con la tesis laboral; en segundo lugar, el incumplimiento del principio de unidad de gestión permitió la proliferación de entes gestores, fragmentando su unidad. Por último, la diversidad de normativas así como los diferentes porcentajes de cotizaciones del régimen complementario afectaron el principio de economía, lo que ocasionó que su equilibrio financiero se viera dañado seriamente.

Años después de la promulgación del Código de Seguridad Social, el 14 de diciembre de 1956, el Sistema Boliviano de Seguridad Social introdujo la reforma de pensiones con la promulgación de la Ley de Pensiones 1732 del 29 de noviembre de 1996. En parte, seguía el modelo chileno de capitalización individual; pero no lo implantó del mismo modo, al no dejar vigente el sistema de reparto con prestaciones definidas. Ello significó que el Estado tuviera que asumir la responsabilidad de las rentas en curso de pago, en curso de adquisición y la compensación de cotizaciones. Esta medida dio como resultado que se rebasaran los cálculos actuariales, debido a que un mayor número de asegurados/as de los previstos por los estudios matemáticos, tuvo acceso a estas prestaciones. Además de ello, se implementaron rentas con disminución de edad y se fijó el importe de la renta mínima en el equivalente al doble del salario mínimo nacional. Estos aspectos, entre otros, fueron los que provocaron un alto déficit fiscal.

Para afrontar lo señalado, se tomaron medidas tendientes a rebajar el déficit fiscal. Es así que se promovió una mayor fiscalización en la otorgación de prestaciones, realizada por el Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR), entidad que estaba a cargo del pago de las rentas del sistema de reparto así como de la calificación de la compensación de cotizaciones. Esta medida se tomó debido a que se descubrieron casos en los que los titulares del derecho ya habían fallecido y, sin embargo, se seguía utilizando ese nombre para cobrar rentas. Por otro lado, el Decreto Supremo (DS) 28926 del 15 de noviembre de 2006, transfirió el pago de las rentas de riesgos profesionales y riesgo común del sistema de reparto al actual sistema, liberando al Tesoro General de la Nación de esta responsabilidad.

Por otra parte, el artículo segundo del DS 28322 del 1 de septiembre de 2005, autoriza al Ministerio de Hacienda para que, mediante una Resolución Ministerial, defina el límite máximo mensual de percepción de rentas, tomando en cuenta, entre otros: el promedio de rentas altas; la evolución del costo fiscal; la renta promedio del sistema de reparto, concretando principios de solidaridad; la economía y eficacia. De este modo, se emitió la Resolución Ministerial

of all, to a strenuous impact of unemployment on social security, given that the Bolivian system still relies on the labor thesis; secondly, lack of compliance with the principle of unified management allowed for a proliferation of administrators, fragmenting the system's unity. Finally, the diversity of regulations, in addition to the varying percentages of contributions in the complementary regime, had an effect on the economic principle, inflicting serious damage on the financial balance.

Several years after the enactment of the Social Security Code on December 14 1956, the Bolivian Social Security System reformed the pensions system through the enactment of Pensions Law 1732 of November 29, 1996. While this legislation followed the Chilean model of individual capitalization, there were differences in its execution, by eliminating the fixed benefit distribution system. This resulted in the State having to assume responsibility for interest being paid as well as that being acquired, in addition to compensation for contributions. This measure resulted in actuarial calculations to be exceeded, since a greater number of beneficiaries than those expected in prospective studies had access to these benefits. Additionally, an income was fixed for lower ages, and a minimal income contribution was set at twice the National Minimum Wage. These aspects contributed, among others, to a high fiscal deficit.

In order to deal with this situation, a series of measures were taken so as to reduce the fiscal deficit. Stronger controls were thus established in the provision of benefits by the Servicio Nacional del Sistema de Reparto - SENASIR (*National Distribution System Service*), entity in charge of the payments by the distribution system, in addition to the qualification of compensation for contributions. This measure was adopted since several cases were discovered in which the beneficiaries had passed away, yet benefits were still being charged on their behalf. On the other hand, Supreme Decree 28926 of November 15, 2006, transferred the payments for work risks and common risk from the distribution system to the current system, relieving the Tesoro General de la Nación (*General Treasury*) of these obligations.

Furthermore, Article 2 of Supreme Decree 28322 of September 1 2005 authorizes the Ministerio de Hacienda (Department of Treasury) to, by means of a Ministerial Resolution, define the maximum limit of monthly benefits perceived; considering, among others: average highest benefits, evolution of fiscal costs; average benefits in the distribution system, taking into account the principle of solidarity; the economy and

No. 485 de fecha 2 de septiembre de 2005, que determina el tope máximo de la renta en el sistema de reparto en Bs.7.974,54 (aproximadamente 14 salarios mínimos),<sup>3</sup> cuando en el sistema de capitalización individual el tope máximo de la pensión es de 60 salarios mínimos nacionales. Esto creó una diferencia substancial en la cuantía máxima de pensiones entre ambos sistemas, aspecto que deberá tomarse en cuenta al momento de diseñar la nueva Ley de Pensiones.

## Medidas adoptadas por la gestión actual

El actual gobierno, en procura de flexibilizar la Ley de Pensiones 1732 y sus normas conexas, ha introducido diferentes modificaciones, como la Ley 3785 de 23 de noviembre de 2007. Esta Ley incorpora a los y las trabajadores/as estacionales al Seguro Social Obligatorio de largo plazo. También establece la pensión mínima y, en su artículo 11 a), dispone, entre otros requisitos para acceder a esta pensión, el cumplimiento de la edad, según señala: “Tener al menos sesenta (60) años;..”. Si bien esta ley incorpora el mínimo de edad para acceder a la pensión mínima o prestación de vejez mínima que brinda el Seguro Social Obligatorio de largo plazo en el sistema actual, esta edad mínima surte efectos para las demás pensiones de jubilación; pero la ley no lo expresa de esta manera y ocasiona, por lo tanto, un vacío respecto al artículo 7° de la Ley de Pensiones, que establece la edad de 65 años.

Dentro del marco señalado, el DS 29423 del 16 de enero de 2008 reglamenta la Ley 3785, que determina la pensión mínima en el actual sistema, que equivale a un salario mínimo nacional (la renta mínima en el sistema de reparto es superior al salario mínimo nacional). Asimismo, crea la Cuenta Básica Previsional, con destino a completar la pensión referencial cuando ésta no alcance a una pensión mínima, es decir, incorpora la modalidad semicontributiva y ratifica la edad de 60 años para acceder al derecho de percibir la pensión mínima. Así lo dispone su artículo 17°, hecho que se amplía a las pensiones tanto por Riesgos Profesionales como Comunes y también para Sobrevivientes. De esta manera, permite que se paguen hasta los 60 años de edad, el reconocimiento de pensiones a los derechohabientes, a partir de que el o la

<sup>3</sup> En la actualidad, el salario mínimo nacional alcanza a Bs. 575,50, equivalente a aproximadamente a \$US 80, al cambio de Bs.7.10 por dólar.

efficiency. Ministerial Resolution N° 485 was drafted on September 2 2005, determining the maximum limit in the distribution system at Bs.7.974,54 (approximately 14 minimum wages)<sup>3</sup>, while the individual capitalization system held a maximum limit of 60 minimum wages. This led to a substantial difference between the limits in both systems, an issue which must be considered when designing the new Pensions Law.

## Measures adopted by the current administration

The current administration, seeking to flexibilize Pensions Law 1732 and related regulations, has introduced several modifications such as Law 3785 of November 23, 2007. This Law incorporates seasonal workers into the Mandatory Social Insurance long-term scheme. In addition, it establishes a minimum pension and, in Article 11 a), stipulates, among other qualifications to access this pension, such as age compliance: “To be at least sixty (60) years of age;...”. While this law incorporates a minimum age to become eligible for minimum pension or minimum old age benefits provided by the Mandatory Social Insurance long-term scheme in the current system, the minimum age provision also applies to other pension and retirement schemes; even though the law does not openly express it, resulting in a vacuum concerning Article 7 of the Pension Law, which sets the minimum age at 65.

Within the discussed framework, Supreme Decree 29423 of January 16, 2008 regulates Law 3785, which determines minimum pension in the current system, equivalent to one National Minimum Wage (the minimum benefit in the distribution system is higher than the minimum wage). In addition, it creates the Basic Welfare Account, aimed at completing the referential pension when it does not amount to minimum pension, that is, by incorporating the semi-contributive modality and ratifying the minimum age of 60 in order to be entitled to receive minimum pension benefits. This situation is stated by Article 17, which further extends pensions to both Professional and Common Risk, as well as to next-of-kin. This allows for contributions to be paid up to the

<sup>3</sup> The current National Minimum Wage is set at Bs. 575,50, approximately \$US80, at a Bs.7.10 exchange rate.

causante hubiere alcanzado la edad indicada aún después de muerto.

Por otro lado, el artículo 29 del DS mencionado, al reducir la edad para los y las trabajadores/as en lugares insalubres, también refiere como parámetro la edad establecida (60 años), reduciendo, por trabajos insalubres con aplicación al sector minero, un año de edad de la mínima, por cada dos años de trabajo insalubre, hasta un máximo de cinco (5) años.

Pese a que un Decreto Supremo no puede modificar una Ley,<sup>4</sup> el D.S. 29537 de 1 de mayo de 2008, en su artículo 16°, dispone el acceso al pago de la pensión de jubilación, cuando el afiliado hubiese efectuado menos de ciento ochenta (180) aportes, tenga sesenta (60) años de edad o más y cuando la pensión referencial sea menor al setenta por ciento (70%) del salario mínimo nacional. El jubilado puede acceder a la pensión de jubilación con los recursos de su capital acumulado (Capital Único Necesario = 70% del salario base)<sup>5</sup> en el Seguro Social Obligatorio de largo plazo y su Compensación de Cotizaciones. Por su parte, el artículo 17° dispone el pago únicamente de la Compensación de Cotizaciones cuando el o la afiliado/a que tenga sesenta (60) años o más de edad, hubiere efectivizado menos de ciento ochenta (180) aportes y que entre ambos conceptos (capital acumulado y compensación de cotizaciones) no alcance al 70% de un salario mínimo nacional. De este modo, con el saldo de su cuenta individual puede optar por retiros mínimos o por la devolución total del capital acumulado en un solo pago.

Consideramos positiva la disminución de la edad de 65 a 60 años siempre y cuando sea el resultado de un estudio técnico, que se hubiere tomado en cuenta, entre otros factores, la esperanza de vida propia del país, que garantice el jubileo por un tiempo de vida efectivo.

Esta norma, en su artículo 19, al margen de los aportes obligatorios, permite cotizaciones voluntarias a favor de terceros, a través de la autorización que haga el afiliado dependiente a su empleador, para que le descuenta de su total ganado la correspondiente contribución con destino a la cuenta individual del tercero. Consideramos que esta novedosa modalidad tendrá efectividad, siempre y cuando el o la afiliado(a) titular del derecho tenga

age of 60, recognizing the beneficiary's pension, even if the age would have been reached after their death.

Furthermore, Article 29 of the aforementioned Supreme Decree, which reduces the minimum age for workers in unsanitary conditions, also refers to the established age limit of 60, stating that it will be reduced for workers in unsanitary conditions -namely the mining industry-, by one year under the established minimum age for every two years of work, up to a 5 year reduction.

Although a Supreme Decree cannot modify a Law,<sup>4</sup> Article 16 of Supreme Decree 29537 of May 1, 2008, stipulates access to payment of a retirement pension, if the affiliate provided at least 180 contributions, is at least or over 60 years old, and the pension is less than 70% of the National Minimum Wage. The retiree is entitled to a retirement pension enjoying the resources of the added capital (Sole Necessary Capital = 70% base salary)<sup>5</sup> in the Mandatory Social Insurance long-term scheme and Contribution Compensation. Furthermore, Article 17 stipulates payment of only Contribution Compensation when the affiliate is at least or over 60 years old, provided at least 180 contributions and does not amount to 70% of the National Minimum Wage when adding both accumulated capital and contribution compensation. Therefore, the beneficiary can chose between disposing of the balance of the individual account by minimum withdrawals or one single payment.

The fact that the minimum age was reduced from 65 to 60 years should be regarded as positive, as long as the decision is the result of a technical study, which considered, among other factors, life expectancy indicators, thus guaranteeing that the beneficiary may enjoy retirement benefits for an effective lifespan.

Article 19 of this norm, in addition to mandatory contributions, allows for voluntary contributions to be made on behalf of third parties, when the affiliates authorize employers to deduct from their total income the amount that will be deposited into the third party's individual account. This novel modality is considered effective as long as the affiliate entitled to this benefit enjoys a certain amount of savings

<sup>4</sup> La Ley de Pensiones 1732 de 29 de noviembre de 1996 en su Art. 7 fija la edad de 65 años para acceder a la pensión de jubilación, sin que sea necesario alcanzar al 70% del salario base.

<sup>5</sup> Monto que se utiliza como referencia para el cálculo de pensiones, promedio de los totales ganados o ingresos cotizables de los últimos cinco (5) años. El Salario Base máximo aplicable para el cálculo de pensiones es de sesenta (60) veces el salario mínimo nacional vigente.

<sup>4</sup> Article 7 of Pension Law 1732 of November 29 1996 stipulates the minimum age of 65 to become entitled to a retirement pension, regardless of the 70% of the base salary provision.

<sup>5</sup> Amount used for reference purposes in pension calculations, average total revenues or quotable income of the previous 5 years. The maximum Base Salary applicable for pension calculations is 60 times the current National Minimum Wage.

capacidad de ahorro y, además, decida utilizarlo a favor de un tercero.

Las modalidades contributivas y no contributivas, así como las mixtas, están vigentes en casi todos los sistemas de seguridad social. La modalidad que podríamos denominar nueva es la denominada *semicontributiva*. Debiera recibir ese nombre porque una parte de la pensión es financiada por el o la titular del derecho y el saldo faltante para alcanzar una pensión mínima, que es igual a un salario mínimo nacional, es financiado por el Estado. Sin embargo, la Ley 3785 y su Decreto Supremo Reglamentario No. 29423, disponen que la parte que debiera financiar el Estado sea cubierta por el propio sistema a través de la Cuenta Básica Previsional, cuyos fondos provienen de capitales y porcentajes mensuales provenientes de las primas de los seguros de riesgo profesional y riesgo común, además del aporte de los trabajadores que perciben remuneraciones mayores a 60 salarios mínimos. He aquí la diferencia cuando se entiende que la modalidad semicontributiva es la suma de la modalidad contributiva y no contributiva. Como se aprecia, en la modalidad no contributiva el Estado no participa, porque esa parte está siendo asumida por el propio sistema y por el grupo de trabajadores con remuneraciones mayores a 60 salarios mínimos. Por consiguiente, en los hechos, el denominativo de “*semicontributiva*” no es el correcto, porque esa fracción también se encuentra inserta dentro de la modalidad *contributiva*.

Por otro lado, la norma no prevé cuál es el tope del financiamiento que deben efectuar a la Cuenta Básica Previsional los trabajadores con más de 60 salarios mínimos. Este vacío podría ocasionar problemas cuando, por ejemplo, tomamos en cuenta que existen trabajadores que perciben una remuneración mayor a 120 salarios mínimos. Éstos contribuirían para su cuenta individual con una suma menor con relación a la contribución que efectuarían a la Cuenta Básica Previsional que solventará a un tercero. Tal extremo no es justo y mucho menos solidario. Por el “apoyo solidario”, permitiría al trabajador ser solidario; pero en detrimento propio.

El DS 29537 de 1 de mayo de 2008, en su artículo 20-VI, introduce la modificación de la definición de aportes señalando: “*Aportes: Es el conjunto de Cotizaciones Mensuales, Cotizaciones Adicionales, Depósitos Voluntarios de Beneficios Sociales correspondientes a un afiliado y la Contribución a la Cuenta Básica Previsional*”. Queremos referirnos a la definición de Cuenta Básica Previsional, cuando se la considera aporte, y al respecto señalar que no compartimos esa definición, en virtud de que la “Contribución a la Cuenta

capacity, and chooses to benefit a third party with this benefit.

Contributive and non-contributive modalities, as well as mixed modalities, are available in almost all social security systems. The novel modality in this case is the one that could be referred to as *semi-contributive*. This is due to the fact that part of the pension is financed by the beneficiary, while the remainder, which is equivalent to one National Minimum Wage and entitles the right-holder to a minimum pension, is covered by the State. However, Law 3785 and Regulatory Supreme Decree N°29423 stipulate that the share financed by the State be covered by the system itself by means of the Basic Welfare Account, the funds of which come from capital and monthly percentages resulting from professional and common risk insurance primes, added to contributions from workers perceiving an income higher than 60 National Minimum Wages. This is the main distinctive characteristic of the semi-contributive modality, understood as the sum of both the contributive and non-contributive schemes. The non-contributive modality does not involve State participation, since that share is covered by the system itself together with high-income workers. Thus, alluding to this modality as semi-contributive is not correct, since that fraction is also present in the contributive modality.

On the other hand, the norm does not foresee a financial limit for the contribution made by those workers with an income above 60 National Minimum Wages to the Basic Welfare Account. This gap could become troublesome if one were to consider, for example, the existence of workers perceiving more than 120 minimum wages. These would contribute to their individual account with a lower sum than the one they would provide to the Individual Account to which a third party contributes. Such an extreme would result unfair, and against the principle of solidarity. The notion of “solidary support” would then allow the worker to be solidary to his or her own expense.

Article 20-VI of Supreme Decree 28537 of May 1<sup>st</sup> 2008 introduces a modification to the definition of contributions by stating: “*Contribution: the set of Monthly Estimates, Additional Estimates, Voluntary Social Benefit Deposits related to a beneficiary and Contributions to the Basic Welfare Account*”. At this time, it must be said that the Basic Welfare Account is considered here a contribution, a notion which is not shared by the author, seeing as how the “Contribu-

Básica Previsional”, que a propósito ya se está efectuando desde junio de 2008, no otorgará contraprestación al o la titular del derecho a cuyo cargo se encuentra esta parte del financiamiento, por consiguiente debiera denominársele impuesto.

## La propuesta de la Central Obrera Boliviana (COB)

En julio de 2008, las organizaciones sociales afiliadas en torno a la Central Obrera Boliviana (COB) entregaron al Gobierno su proyecto de nueva Ley de Pensiones, anexando el estudio matemático actuarial por el periodo comprendido entre 2008 y 2027. Para el Gobierno, esta propuesta no es sostenible. Cabe señalar que el pedido de abrogatoria de la Ley de Pensiones 1732 ha formado parte de los pliegos petitorios de la COB como una prioridad, y dentro de la política gubernamental, el Gobierno se ha comprometido a abrogarla. Ahora promete una nueva reforma de pensiones, por lo que los jubilados y los trabajadores activos sindicalizados están exigiendo su cumplimiento. Esta exigencia se está haciendo cada vez más fuerte como se aprecia en las marchas, protestas y los pronunciamientos de distintos sectores, unos apoyando la propuesta de la COB, otros en contra y otros, como la Confederación de Profesionales de Bolivia, rechazando las propuestas de ambos (COB-Gobierno). El matutino nacional *La Prensa*<sup>6</sup> informa que la Cámara de Diputados dará inicio a audiencias públicas para escuchar sugerencias y diseñar un proyecto sustitutivo de pensiones; por otra parte, otros sectores de trabajadores hacen que se sumen los proyectos para modificar la Ley de Pensiones.

Es así que, después de aproximadamente más de once años de haberse implementado el nuevo sistema de pensiones, Bolivia afronta un nuevo desafío, atravesando momentos de incertidumbre en cuanto concierne al Seguro Social Obligatorio (SSO) de largo plazo (pensiones). En noviembre de 1996, se produjo una reforma estructural cuando tuvo que pasar del sistema de reparto al sistema de capitalización individual y por consiguiente del Código de Seguridad Social a la Ley de Pensiones. Ahora, como se aprecia, ambos sistemas son motivo de polarización.

Lo cierto es que, una vez más, Bolivia transita el camino del cambio; pero a la vez respira aire de incertidumbre, es así que el proyecto de reforma de la actual Ley de Pensio-

tions to the Basic Welfare Account”, which have taken place as of June 2008, do not offer a counter benefit to the right-holder who is charged with this share of the financing, which is why it should instead be considered a tax.

## The Proposal of the Central Obrera Boliviana - COB (Bolivian Worker's Union)

On July 2008, several trade unions affiliated to the Central Obrera Boliviana delivered their own project for a new Pensions Law, including a mathematical actuarial study for the 2008-2027 period. The Government does not consider this a sustainable proposal. It must be said at this time, that the abrogation of Pensions Law 1732 is a priority among the petitions of the COB, which the Government has agreed to comply with. A new reform to the pensions system has been offered, a commitment which retirees and active workers are actively demanding. This claim has gradually become stronger, as can be evidenced by the many protests and declarations by different sectors, some supporting the COB's proposal, others openly against it, while others, such as the Confederacion de Profesionales de Bolivia - COB (Confederation of Bolivian Professional Workers), reject both proposals. Daily newspaper *La Prensa* has reported that the Chamber of Representatives will begin a series of public audiences to consider suggestions and design an alternate pensions project. On the other hand, other workers associations are urging for projects to be put together into a new Pensions Law. An approximate 11 years into the new pensions system, Bolivia faced another challenge, while living uncertain times regarding the Mandatory Social Insurance on the long run (pensions). In November 1996, a structural reform took place while changing from the distribution system to the individual capitalization system and thus, from the Social Security Code to the Pensions Law. Both systems are nowadays a dividing issue.

In any case, Bolivia is currently on the path to change. However, uncertainty is in the air. The reform project drafted by the COB, which includes the abrogation of the former Pensions Law, also proposes the return to the benefits distribution system as defined by

<sup>6</sup> La Prensa, La Paz, domingo 17 de agosto de 2008, pág. 12a.

<sup>6</sup> La Prensa, La Paz, Sunday 17<sup>th</sup>, August 2008, page 12a.

nes, elaborada por la Central Obrera Boliviana (COB), que exige la abrogatoria de la Ley de Pensiones. Con algunos matices, propone el retorno al sistema de reparto de prestaciones definidas bajo el principio de solidaridad y plantea la sustitución del sistema de capitalización individual con uno que denomina sistema de *semicapitalización colectiva, dentro de un periodo escalonado*.

Este sistema propuesto crea el Instituto Nacional de Seguridad Social para que regule, fiscalice, planifique dirija, entre otros, el Seguro Social Obligatorio, tanto de corto, como de largo plazo. Por otro lado, la Tesorería General de la Seguridad Social y la Administradora Nacional de Pensiones serían las que sustituirían a la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros y a las Administradoras de Fondos de Pensiones, respectivamente.

El nuevo sistema también introduce modificaciones a las normas que rigen el sistema de reparto, particularmente en cuanto al seguro de vejez y sus prestaciones traducidas en rentas y pagos globales, ampliando el número de cotizaciones de 180 a 240 (de 15 a 20 años) y subiendo la edad de las mujeres para nivelar a la de los varones y definir la edad de 55 años sin distinción de género; mantiene sólo las demasías del 2% por cada 12 cotizaciones o fracción mayor de 240; no reconoce demasías por edad; también mantiene la modalidad contributiva e incorpora la no contributiva; además, para los bolivianos que radican en el exterior y los residentes en el país que hubieren dejado la actividad laboral dependiente, mantiene el seguro voluntario; otorga la tuición del sistema a la Presidencia de la República; crea mutualidades laborales como regímenes especiales (¿nuevos fondos complementarios?); y deja sin efecto la compensación de cotizaciones, excepto las que se encuentran en curso de pago, las que mantendrán la responsabilidad del Estado.

Este sistema también reconoce un periodo de transición del 2008 al 2012, en cuyo tiempo se otorgarían jubilaciones anticipadas iguales o superiores al 70% del promedio salarial. Para todos/as aquellos/as que cumplan con la edad de 55 años, pero que no alcanzan a las 240 cotizaciones, es decir, los/as que cuenten desde 15 a 19 años de aportes, determina la prestación entre el 42% al 50% del promedio salarial, como renta vitalicia. Asimismo, consolida las jubilaciones del SSO en curso de pago, dentro de los contratos que tienen suscritos, pero no señala en qué condiciones quedan las empresas aseguradoras.

Las reservas del sistema (seguros de jubilación, riesgos profesionales, riesgos comunes, dividendos) constituidas

the principle of solidarity and suggests the substitution of the individual capitalization system by one referred to as *collective semi-capitalization, in a gradual period*.

The proposed system establishes the Instituto Nacional de Seguridad Social (*National Social Security Institute*), charged with regulating, controlling, planning and directing, among others, the Mandatory Social Security, both in the short and long-term. Furthermore, the Tesorería General de la Seguridad Social (*Social Security Treasury*) and the Administradora Nacional de Pensiones (*National Pensions Administration*) would replace both the Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (*Superintendence for Pensions, Values and Insurances*) and the Administradoras de Fondos de Pensiones (*Pension Fund Administrators*) respectively.

The new system additionally introduces modifications to the norms regulating the distribution system, particularly those regarding old age insurance and the benefits translated into profit and global payments, by raising the number of contributions from 180 to 240 (that is, from 15 to 20 years), and raising the eligibility age for women to match that of men, setting it at 55 regardless of sex; maintaining only 2% excesses for every 12 contributions of fraction greater than 240; not recognizing excesses by age; maintaining the contributive modality and incorporating the non-contributive modality; maintaining voluntary insurance for Bolivian nationals living abroad as well as those residing in the country but who are no longer employed under a relationship of dependence; granting tuition of the system to the Presidency; creating work mutual societies as special regimes (complementary resources?); and render contribution compensations null and void, excepting those in course of payment, which will be responsibility of the State.

This system also recognizes a transitional period between 2008 and 2012, during which early retirement packages equivalent or above 70% of the average wage would be granted. For those who have reached the established age of 55 but cannot account for 240 contributions, which is to say, those who have contributed between 15 and 19 years, an annuity between 42% and 50% of the average wage is stipulated. Additionally, Mandatory Social Security retirement pensions in course of payment are to be consolidated, within the contracts subscribed, although the conditions for insurance companies are not specified.

The system's reserves (retirement, professional and common risk insurances, dividends) constituted in the current Administradoras Nacionales de Pensio-

en las actuales (AFPs) proponen que sean transferidas a la Administradora Nacional de Pensiones, así como el patrimonio de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros, del SENASIR y del Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE).

El sistema financiero de la propuesta de la COB se basa en las reservas y acciones de las cuentas individuales del actual sistema y los aportes futuros que se efectivizarían a este sistema. Es así que mantiene el actual aporte patronal y laboral además de que crea el *aporte estatal*, señalando que deberá estar inscrito en el Presupuesto General de la Nación, con la finalidad de asegurar el desembolso y hacer que el Estado cumpla con esta obligación. Además, determina la responsabilidad del Estado en cuanto a los incrementos concesionales, así como los reajustes anuales de las rentas en curso de pago, los que alcanzarían al 90% del promedio general ponderado del aumento de salarios que se dé al sector activo.

Como se advierte, el proyecto de la COB retoma la normativa trazada por el Código de Seguridad Social de 1956, con algunas modificaciones, principalmente en el seguro de vejez, cuando modifica la edad y el número mínimo de cotizaciones. Asimismo, reconoce y garantiza la continuidad de las rentas del sistema de reparto como del SSO y, debido a su propuesta financiera de prima escalonada, ve la necesidad de proceder a una revisión periódica de las tasas de cotización laboral, que siga las proyecciones demográficas y financieras.

## La propuesta estatal

El Gobierno, por su parte, resguarda las cuentas individuales compuestas por los aportes obligatorios y voluntarios, los capitales provenientes de beneficios sociales, así como los dividendos de las inversiones; disminuye la edad de vejez a los 60 años; amplía la cobertura respetando el modelo contributivo y crea uno nuevo denominado semicontributivo para otorgar “rentas dignas”, financiado una parte por la o el titular del derecho, y la otra por el Fondo Solidario (Cuenta Básica Previsional), conformado por capitales y el 20% mensual, provenientes ambos de las primas correspondientes a los seguros de riesgos profesionales y riesgo común, financiados por el empleador y el trabajador, respectivamente, además del impuesto del 10% que pagan desde junio de 2008 los trabajadores por cuenta ajena por las remuneraciones que superan 60 salarios mínimos.

nes (*National Pensions Administrations*), propose that these be transferred to the Administradora Nacional de Pensiones (*National Pensions Administration*), along with the assets of the Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros (*Superintendence for Pensions, Values and Insurances*), the SENASI and the National State Patrimony Service (SENAPE).

The financial system for the COB’s proposal is based on reserves and shares of the individual accounts from the current system, in addition to future contributions entering the new system. The current contribution from both workers and employers is thus maintained, while creating a State contribution, which is stipulated to be included in the annual governmental budget, to ensure resources and force the State to comply with this obligation. Furthermore, the State’s responsibility regarding concessional increases is determined, as well as annual adjustments for benefits in course of payment, which would amount to 90% of the general weighted average of the salary increase offered to the active sector.

The COB’s project evidently takes up on the regulations established by the Social Security Code of 1956, including certain modifications, such as old age insurance, and changes to minimum age and minimum number of contributions. It also recognizes and guarantees the continuity of payments in both the distribution system and the Mandatory Social Insurance scheme, in addition to the need for a periodic review of contribution rates in compliance with demographic and financial forecasts, resulting from its staggered premiums proposal.

## The State’s proposal

The government, on the other hand, safeguards individual accounts composed of mandatory and voluntary contributions, capital resulting from social benefits, as well as dividends from investments; reduces the minimum age to 60 years; broadens coverage while respecting the contributive model and creating a the semi-contributive modality to offer “decent benefits”, financed partly by the beneficiary, and in part by the Solidary Fund (Basic Welfare Account), composed of capitals and a monthly 20%, resulting from professional and common risk premiums, respectively covered by the employer and the worker, in addition to the 10% paid as of June 2008 by all workers perceiving a salary above 60 minimum wages.

Por otro lado, el Gobierno ha presentado su propuesta consistente en un Sistema Mixto, compuesto por los Regímenes Contributivo, No Contributivo y Semicontributivo; mantiene la Cuenta Individual y crea la Pensión Solidaria; abre las puertas para el ingreso de trabajadores independientes con aportes sobre ingresos referenciales, aunque la propuesta no los incorpora de manera obligatoria, su acceso es optativo; pregona la universalidad para todos los trabajadores y la solidaridad con los trabajadores de bajos ingresos. Lo paradójico es que el Estado como tal no participa en el financiamiento del sistema, pero sí viabiliza la posibilidad para que la o el titular del derecho incorpore al SSO a un tercero, bajo su costo.

Es así que propone un Sistema Mixto de Pensiones (Contributivo y Semicontributivo) y además incorpora un Sistema No Contributivo compuesto por la Renta Dignidad y los gastos funerarios, divide a los aportes: 1) obligatorios y voluntarios (trabajadores independientes), 2) solidarios (trabajadores dependiente e independientes y empleadores) que pasan a formar la Cuenta Previsional. Por otro lado, mantiene la contratación de entidades aseguradoras para Riesgo Laboral (Riesgos Profesionales), Riesgo no Laboral (Riesgo Común) y Riesgo no Laboral para Independientes.

El gobierno coincide con el proyecto de la COB de abrogar la Ley de Pensiones y de crear gestoras públicas, para prescindir de los servicios privados de administración (en la actualidad se encuentran a cargo de dos administradoras de pensiones, que son: Futuro de Bolivia y BBVA Previsión).

## Cómo conciliar una seguridad social para todos

Pese a la incertidumbre del momento, no debemos olvidar que el Estado ineludiblemente tiene obligación con la seguridad social. Así lo dispone el artículo 158 de la Constitución Política del Estado y, de hecho, así está proclamado en el proyecto de la nueva Constitución Política del Estado, en su artículo 45-I: *Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a la seguridad social con carácter GRATUITO*. Lo que se afirma en ambos artículos significa la desaparición de las modalidades contributiva y semicontributiva y el ingreso a la modalidad general (para todas/os) no contributiva, es decir, un sistema financiado a cargo íntegro del Estado a través del Tesoro General de la Nación.

En la medida en que la seguridad social se generaliza e incorpora a sus prestaciones a los estantes y habitantes

On the other hand, the Government has proposed a Mixed System, composed of Contributive, Non-contributive and Semi-contributive regimes; maintaining the Individual Account and creating the Solidary Pension; opening up access to independent workers contributing on referential income, although this is not a mandatory provision, but optional; stipulates universality for all workers and solidarity towards those with lower incomes. The paradox here is that the State does not participate in financing the system, but it does however foresee the possibility for right-holders to incorporate a third party to the Mandatory Social Insurance, the cost of which is State-funded.

The proposed Mixed System (Contributive and Semi-contributive) and an additional Non-contributive system composed of Dignity Benefits and funerary expenses, dividing contributions as follows: 1) Mandatory and voluntary (independent workers), 2) Solidary workers (dependent and independent workers, as well as employers) who build up the Welfare Account. Another feature which remains is contracting insurance companies to cover Work-related, Non work-related and Independent Non work-related risks.

The government agrees with the COB proposal on the abrogation of the current Pensions Law, as well as on the creation of public administrations, in order to substitute private management (currently in the hands of two companies: Futuro de Bolivia and BBVA Prevision).

## How to agree upon a social security scheme for all

In spite of the current uncertainty, one must not forget the State's unavoidable responsibility in terms of social security. The latter is stipulated in Article 158 of the National Constitution, and further stated in Article 45-I of the new Constitutional Project: *Every Bolivian national is entitled to social security FREE OF CHARGE*. As stated by both articles, both the contributive and semi-contributive modalities should disappear, leading to universal access to the non-contributive general modality, that is to say, a system financed solely by the State, by means of the Department of Treasury.

As social security becomes more widespread and incorporates benefits to the entire popula-

del país, los recursos para las prestaciones generalizadas (modelo no contributivo) se financian a través de los presupuestos del Estado; pero aún sin generalidad de cobertura, la participación del Estado, directa o indirecta es posible, especialmente, para las rentas mínimas de subsistencia.<sup>7</sup>

Bolivia puede alcanzar la universalidad en el pago de pensiones, tomando en cuenta el Régimen General compuesto por el Seguro Social Obligatorio, creando el Régimen Especial de Trabajadores Independientes de manera obligatoria y un Régimen Subsidiado para los necesitados, que, en los hechos ya está funcionando a través del Bono Solidario y los Gastos Funerarios, que también aborda la propuesta del Gobierno. Por consiguiente, debemos abrirnos para mirar a la seguridad social desde diferentes aristas, sin enfrascarnos en los modelos clásicos; se debe conjugar lo positivo de ambos sistemas, así como de las propuestas, para viabilizar el cumplimiento del principio de universalidad; para ello, definitivamente, debemos salir de la tesis laboral.

Consideramos que la seguridad social, al ser un derecho humano, no puede mantenerse bajo la tesis laboral, debe ampliar su cobertura y ello no se logrará a través de incorporaciones sujetas a la voluntad de grupos o personas de trabajadores por cuenta propia. El régimen especial de trabajadores independientes<sup>8</sup> debe implementarse; pero, de manera obligatoria, el Estado debe formar parte del financiamiento del sistema y debe asumir el régimen subsidiado.

Asimismo, el número de cotizaciones, la edad, el porcentaje mínimo para la jubilación (para el sistema de reparto es el 70% del promedio salarial y para el sistema de pensiones el 70% del salario base), entre otros, indefectiblemente deben ser respaldados por estudios matemáticos actuariales que garanticen la sostenibilidad del sistema.

En cuanto a la administración del sistema, ésta debe asegurar eficacia, transparencia y oportunidad en la otorgación de prestaciones. Debe, sin duda, ser regulada por el Estado, sea una administradora, una gestora o un ente gestor público o privado.

El mantener las cuentas individuales y/o dar curso a la propuesta de la COB pasa por un lado, por la continuidad del sistema de capitalización individual, y por otro, por

tion, resources for universal benefits (in the non-contributive model) are financed by the State's budget; but even without universal coverage, State participation is possible either directly or indirectly, especially regarding minimum subsistence benefits.<sup>7</sup>

Bolivia may reach universal pension coverage by considering the General Regime composed of the Mandatory Social Insurance, creating a mandatory Special Regime for Independent Workers and a Subsidized Regime for those in most need; which is actually already being carried out by means of the Solidary and Funerary Expenses Bonus, included in the governmental proposal. Therefore, one must be open to consider social security from different points of view, avoiding classic models; the most positive features of each system should be brought forth, in addition to the proposals, in order to achieve the principle of universality, which necessarily leads to looking beyond the work thesis.

Considering social security to be a human right, it cannot be restricted to the work thesis, but must broaden its coverage, which will not be achieved through voluntary incorporation subject to the will of working groups or individuals. The special independent workers regime<sup>8</sup> should be implemented, but in mandatory manner; the State must take part in its financing and must assume a subsidized regime.

Furthermore, the number of contributions, age, minimum percentage to be eligible for retirement (70% of the average salary in the distribution system and 70% of the base salary in the pensions system), among other factors, must undoubtedly be supported by mathematical actuarial studies which guarantee the system's sustainability.

Regarding the system's administration, it must ensure efficiency, transparency and opportunity in the provision of benefits. It must, without a doubt, be State regulated, whether it is an administrator, or a public or private management entity.

Both keeping individual accounts and/or following through on the proposal of the COB requires, on one hand, continuity of the individual capitalization

<sup>7</sup> Alonso Olea, Manuel y José Luis Tortuero Plaza, *Instituciones de seguridad social*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 417.

<sup>8</sup> Tufiño Rivera, Nancy, *Seguridad social para todos*, Ed. Creativa, 2007, La Paz, p. 81.

<sup>7</sup> Alonso Olea, Manuel y José Luis Tortuero Plaza, *Instituciones de Seguridad Social*, Ed. Civitas, Madrid, 1998, p. 417.

<sup>8</sup> Tufiño Rivera, Nancy, *Seguridad Social para Todos*, Ed. Creativa, 2007, La Paz, p. 81.

el retorno del sistema de reparto. Para su coexistencia, deberá asegurarse el financiamiento de ambos, regularse la elección voluntaria de uno u otro sistema, las reglas de transferencias, así como garantizar una competencia leal entre ambos sistemas, es decir, crear un sistema mixto integrado de pensiones.

Para finalizar, cabe señalar que cualquier reforma en pensiones debe inspirarse en el respeto a los derechos y garantías de la persona, consagrados en la Constitución Política del Estado, así como en tratados e instrumentos internacionales, a decir; la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## Conclusión

La reforma de la actual Ley de Pensiones, al ser una iniciativa del propio Gobierno, es irreversible. La reforma deberá asegurar el financiamiento, para abordar la ampliación de cobertura, los tipos de prestación y los porcentajes; deberá estudiar a la colectividad de asegurados dentro de los modelos contributivo, no contributivo, semicontributivo y la participación ineludible del Estado en el financiamiento del sistema.

La administración del sistema, sea pública o privada, es regulada por el Estado. Sin embargo, el sistema no depende de ello, sino del financiamiento sostenible y de prestaciones otorgadas de manera eficiente, eficaz, oportuna y transparente. Por consiguiente, no es necesario desechar la participación privada, sino propender a que el Estado dicte normas claras que rijan la administración, así como implementar una eficiente fiscalización. De crearse entidades públicas para que administren el sistema de pensiones, éstas deberán ser de derecho público con autonomía de gestión, financiera y económica.

El sistema mixto integrado de pensiones permitiría la combinación entre el principio de solidaridad intergeneracional y las ventajas del ahorro individual obligatorio. Su coexistencia debiera regularse adecuadamente por el Estado, así como por el derecho a elección.

El financiamiento para la seguridad social universal debe ser compartido de manera solidaria y asistida por el Estado.

system, while at the same time a return to the distribution system. To allow for this co-existence, the financing of both must be ensured, regulating voluntary choice between either system and transfer norms, while guaranteeing loyal competition between them, that is to say, creating a mixed integrated pensions system.

In conclusion, it must be said that any reform to the pensions system must be based on respect for human rights and entitlements, stipulated in the National Constitution, as well as in several treaties and international instruments, including: The Universal Declaration of Human Rights, the American Convention on Human Rights (Pact of San José, Costa Rica), and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

## Conclusion

The reform to the current Pensions Law, being an initiative proposed by the Government itself, is irreversible. However, it must ensure financing, so as to broaden coverage, types of benefits and percentages; should study the whole of the beneficiaries in the contributive, non-contributive and semi-contributive models, and the unavoidable participation of the State in financing the system.

The system's administration, be it private or public, is regulated by the State. The system, however, does not depend on this, but rather on the sustainable financing of benefits provided in an efficient, timely and transparent manner. Therefore, private involvement should not be overseen, but instead clear norms dictated by the State regarding the administration and implementing strict controls should be demanded. If public entities are to be created in order to administer the pensions system, these must be established by public law and enjoy management, financial and economic autonomy.

The mixed integrated pensions system would allow for a combination of the intergenerational solidarity period and the advantages of individual mandatory savings. Their coexistence should be properly regulated by the State, as well as by the freedom of choice.

Financing of universal social security must be shared in a solidary manner and be assisted by the State.

## Bibliografía consultada

Alonso Olea, Manuel y José Luis Tortuero Plaza, *Instituciones de seguridad social*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

Massa, Sergio Tomás y Miguel A. Fernández Pastor, *De la exclusión a la inclusión social*, Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

Tufiño Rivera, Nancy, *Seguridad social para todos*, Ed. Creativa, 2007, La Paz, Bolivia.

## Reference Bibliography

Alonso Olea, Manuel y José Luis Tortuero Plaza, *Instituciones de Seguridad Social*, Ed. Civitas, Madrid, 1998.

Massa, Sergio Tomás y Miguel A. Fernández Pastor, *De la exclusión a la inclusión social*, Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires, 2007.

Tufiño Rivera, Nancy, *Seguridad Social para Todos*, Ed. Creativa, 2007, La Paz, Bolivia.