



Achumani, calle 11
N° 100. Entre García Lanza
y Alexander
Telf: (591-02) 2790848 /
2794740
info@cedla.org
www.cedla.org
Casilla 8630
La Paz - Bolivia

Escribe:

Carlos Arze Vargas

Coordinación:

Juan Luis Espada

Edición y armado:

Unidad de Comunicación
y Gestión de Información.

Las opiniones del autor o los autores no implica necesariamente la posición y el enfoque institucional de los organismos internacionales que apoyan esta publicación.

Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en el marco del Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo (GPFDD).

El Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo es un espacio plural y participativo que busca aportar al debate público y la sociedad boliviana con conocimiento y propuestas para una reforma fiscal progresiva, sostenible e integral en Bolivia.

<http://cedla.org/blog/grupopoliticafiscal>

¿Qué será y qué hará la gestora de pensiones?

EL ACCIDENTADO NACIMIENTO DE LA GESTORA

La Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo (GPSS) fue creada por la Ley 065 de Pensiones en diciembre de 2010, sin embargo, recién en enero de 2015, mediante el Decreto Supremo 2248, se constituyó y se aprobaron sus Estatutos. La GPSS es una Empresa Pública Nacional Estratégica, con personería jurídica “de derecho público; de duración indefinida; patrimonio propio, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica” y bajo tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP). Su Patrimonio inicial sería de 80 millones de bolivianos, otorgado por el gobierno a través de un Aporte de Capital con recursos del Tesoro General de la Nación.

La GPSS debería iniciar sus actividades en julio de 2016, dieciocho meses después de la emisión del DS 2248. Para encarar el período de transición, el Ministro de Economía y Finanzas debería haber presentado inmediatamente publicado el DS 2248 —es decir en enero de 2015— una terna de candidatos a Gerente General de la GPSS al Presidente del Estado para su designación. Una vez posesionado, el Gerente General tenía un plazo de 30 días para presentar un cronograma de actividades para el período de transición.

Sin embargo, recién a fines de agosto el MEFP lanzó una convocatoria a postulantes para dicho cargo en espera de la selección de los profesionales por parte de una comisión en la que participaban dirigentes de la Central Obrera Boliviana (COB); finalmente, el 12 de febrero de este año se posesionó a dicho ejecutivo. Este retraso se suma a la prolongada espera, desde diciembre de 2010, de la constitución de la GPSS.

Como resulta obvio, todo el proceso se trastoca completamente con este retraso. En el caso del traspaso de las responsabilidades de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) a la GPSS, el DS 2248 establecía que la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) era la institución encargada de emitir la normativa específica del procedimiento y de establecer un cronograma para dicho proceso, obligaciones que debía cumplir 45 días después de la posesión del Gerente General de la GPSS. Como el decreto determinaba que el proceso de traspaso no debería durar más de 16 meses a partir de enero de 2015, podemos concluir que este delicado y complejo proceso podría tomarse todo ese plazo y, como el Gerente General recién estará nombrado a fines de 2015, el inicio de las activida-

des de la GPSS, probablemente, se postergue más allá de julio de 2016.

Otro proceso cuyo inicio y duración se retrasó es el relativo al traspaso de la administración y pago de la Renta Dignidad a personas de la tercera edad. Según lo dictaminado por el DS 2248, el traspaso de la administración y pago de la Renta Dignidad debería iniciarse apenas se hubiese resuelto el contrato entre la APS y la empresa LA VITALICIA BISA SAFI pasando a manos de la APS, entidad que debería entregar las Bases de Datos e Informes Finales de esa administración a la GPSS un mes antes del inicio de sus actividades previsto para julio de 2016. Empero, recién en febrero de 2016 la Sociedad Administradora de Fondos de Inversión (SAFI Unión) inició el pago de la Renta Dignidad.

Asimismo, es previsible que los cronogramas de las Auditorías Legales de los procesos coactivos y procesos penales, así como las Auditorías de los Fondos del SIP que debía realizar la APS no se cumplan como estaba previsto. Las auditorías legales debían entregarse a la GPSS: el 30 de diciembre de 2015 la auditoría practicada al 30 de junio de 2015 y el 30 de diciembre de 2016 la auditoría practicada hasta antes del traspaso de los procesos a la GPSS. En tanto que las auditorías a los fondos debían realizarse hasta el 31 de mayo de 2015 la auditoría correspondiente al 31 de diciembre de 2014, hasta el 31 de mayo de 2016 la correspondiente al 31 de diciembre de 2015 y hasta 30 de septiembre de 2016 la correspondiente al día de la transferencia de los recursos a la GPS. Únicamente y con un gran retraso se ha dispuesto la supervisión por parte de la APS de los fondos que administran las AFP, mediante el DS 2557 de fines de octubre del presente año.

LAS FUNCIONES DE LA GPSS

Según sus Estatutos la GPSS es una Empresa Pública Estratégica que posee personería jurídica “de derecho público; de duración indefinida; patrimonio propio, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo tuición del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas”. El financiamiento de sus actividades, según la Ley 065, provendría de: i) la comisión del 0,5% que actualmente se les paga a las AFP, porcentaje que “será revisado cada tres (3) años”; ii) la comisión por la administración del fondo de la Renta Dignidad; iii) “donaciones, aportes extraordinarios y transferencias de otras fuentes públicas o privadas, nacionales o extranjeras”; y iv) créditos y empréstitos públicos y privados. A estas fuentes, el DS 2248 suma: v) fideicomisos autoriza-

Cuadro 1 Asegurados registrados por AFP*		
	Número de personas	Participación
BBVA Previsión AFP	1.008.612	53,4%
Futuro de Bolivia S.A. AFP	880.246	46,6%
TOTAL	1.888.858	100,0%

Nota: Al 31 de agosto de 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información de APS.

dos por decreto supremo y vi) títulos valores crediticios, que serán justificados ante el MEFP.

La GPSS tiene por objeto “la administración y representación” de los Fondos del Sistema Integral de Pensiones (SIP): Fondo de Ahorro Previsional, Fondo de Vejez, Fondo Colectivo de Riesgos, Fondo Solidario y Fondo de la Renta Universal de Vejez, así como la “gestión de prestaciones, beneficios y otros pagos del Sistema Integral de Pensiones”, establecidos en la Ley de Pensiones. El mismo se alcanzaría mediante las principales funciones de administrar los registros de los asegurados, cobrar los aportes, pagar las pensiones y demás beneficios, administrar las inversiones y tramitar los procesos coactivos y judiciales por mora a las empresas. Asimismo, según la Ley 065, podría “prestar otros servicios de recaudación a Entidades Públicas” y “cumplir con otras actividades y obligaciones establecidas por ley”.

AHORROS DE LOS TRABAJADORES, INVERSIONES, UTILIDADES Y PÉRDIDAS

Patrimonio de los fondos de pensiones y rentabilidad

De acuerdo a información oficial, el número de afiliados al SIP, actualmente registrados en las AFP Previsión y Futuro, suma más de 1.8 millones de personas (Cuadro 1). Aunque no se conoce actualmente cuántas de estas personas afiliadas cotizan regularmente, según información de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) para noviembre de 2010, el número de aportantes o cotizantes regulares era poco más de 43% del número de afiliados del sistema.

Por su parte, el patrimonio que han constituido los afiliados a lo largo de los últimos diecinueve años y que será administrado por la GPSS (Cuadro 2), suma más de 11.378 millones de dólares.

La recaudación anual de los aportes de los asegurados y de los empleadores (sólo para el Fondo Solidario y recién desde 2011), sobrepasa los 1.200 millones de dólares (Cuadro 3).

El rendimiento nominal de los fondos administrados hasta ahora por las AFP ha ido descendiendo de manera constante. En el último quinquenio, la tasa de rentabilidad de las dos AFP de manera similar, ha caído a cerca de la mitad. Estos niveles son, de lejos, menores a los que se obtenían en los primeros años del presente siglo.

Como dijimos en otro momento, la caída en la rentabilidad de los fondos afectará a un número importante de trabajadores que para acceder a una renta relativamente adecuada deberá extender el número de años de trabajo; peor aún, el impacto de la caída de

la rentabilidad sobre el nivel de las rentas llevará a que la Fracción Solidaria —la diferencia entre la renta personal calculada y la renta correspondiente a la escala solidaria, Gráfico 1— sea mucho más grande de lo que actualmente es —especialmente en el caso de los trabajadores que no tienen derecho a la compensación de cotizaciones— presionando de esta forma sobre la sostenibilidad de todo el sistema (Gráfico 1).

Además, la GPSS administrará el Fondo de Renta Universal de Vejez que para diciembre de 2014 tenía un valor de más de 1.544 millones de dólares y con inversiones por más de 1.275 millones de dólares¹; para septiembre de este año, el valor había sobrepasado los 1.700 millones de dólares. Este fondo había pagado en 2014 por la Renta Dignidad, un valor de 2.705 millones de bolivianos a más de 905.000 personas de la tercera edad.

FUNCIONES DE LA GPSS

Ahora bien, lo que más le interesa conocer a la gente acerca de la Gestora Pública que se hará cargo de los recursos para la jubilación de los trabajadores es cómo manejará sus aportes, qué puede hacer o no para garantizar rentabilidad a sus ahorros, qué garantía hay de que sus recursos sean bien administrados, etc., a partir de las reglas que le fijan la Ley de Pensiones y sus Estatutos.

Como vimos, la ley 065 define a la GPSS como una “Empresa Pública Nacional Estratégica”. Empero, la Ley 466 de la Empresa Pública no define ningún tipo de empresa pública como “nacional estratégica”, pero señala en su Artículo 5º que una empresa pública puede tener “carácter estratégico” si “tiene por finalidad producir excedentes económicos para potenciar el desarrollo económico productivo y financiar la atención de políticas sociales del país”, a diferencia de una empresa de “carácter social” que es aquella que no tiene explícitamente la finalidad de generar excedentes.

Por tanto, la GPSS tendría la obligación de generar excedentes para el Estado, situación prevista por el DS 2248 cuando determina en su artículo 12º que “las utilidades que genere la Gestora por las actividades de administración, serán destinadas conforme a reglamentación emitida por el Directorio, considerando que la distribución de utilidades, implicará la transferencia de recursos al Tesoro General del Estado – TGN”. Esas utilidades provendrían de la remuneración por los servicios que prestaría en la administración de los fondos del SIP y de otros servicios que preste a entidades públicas.

Sobre las pérdidas de la GPSS, debemos pensar que se aplicaría lo que determina la Ley 466 que admite esa posibilidad y dispone (Art. 31) que dichas empresas están obligadas a constituir una reserva legal equivalente al 5% de las utilidades para cubrir “eventuales pérdidas”. En efecto, el artículo 8 del DS 2248 reza: “la Gestora constituirá una reserva legal equivalente al cinco por ciento (5%) como mínimo de las utilidades líquidas y efectivas obtenidas cada año hasta alcanzar la mitad del capital pagado determinado en el Artículo 7 precedente, destinada a cubrir eventuales pérdidas”.

Finalmente, se debe recordar que el manejo del patrimonio de la GPSS debe ser independiente de la administración de los fondos del SIP y no debe afectar a estos últimos, como lo determinan el inciso

1. ASFI, Anuario estadístico 2014.

Cuadro 2 Patrimonio acumulado del FAP, por AFP a fin de gestión (Millones de dólares)*						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Futuro de Bolivia S.A. AFP	-	3.035,01	3.592,69	4.313,47	4.951,54	5.364,48
BBVA Previsión AFP	0,00	3.411,76	4.050,19	4.808,00	5.540,00	6.014,42
TOTAL	0,00	6.446,77	7.642,88	9.121,47	10.491,53	11.378,91

Nota: Al 31 de agosto de 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información de APS.

o) y el inciso r) del artículo 149 de la Ley de Pensiones: “mantener el patrimonio y los registros contables de los Fondos que administra en forma independiente a los propios” y “no efectuar actos que generen conflictos de interés”.

Por todo ello, parece que el temor de los afiliados sobre la posibilidad de que la eventual quiebra de la GPSS signifique la quiebra de los fondos constituidos por los ahorros de los asegurados es infundado, pues de darse dicha quiebra de la GPSS sólo significaría la pérdida de su patrimonio independiente y de sus utilidades provenientes de la remuneración que recibe por prestar servicios.

Lo que sí es posible y hasta probable, es que, como ha venido sucediendo, la rentabilidad de los fondos administrados sea insuficiente para garantizar adecuados niveles de renta de jubilación si no se desarrollan acciones eficientes de búsqueda de inversiones rentables y si no mejoran las condiciones del mercado financiero. También es probable que las atribuciones que la Ley otorga a los ejecutivos de la GPSS en cuestión de administración de inversiones y su dependencia del Poder Ejecutivo, les oriente a asumir decisiones políticas y acciones ineficientes que pongan en riesgo la rentabilidad de los ahorros de los trabajadores. Ahora bien, ¿cuáles serían las condiciones que imponen esos riesgos y cuáles las garantías de que tal cosa no suceda?

INVERSIONES, RIESGOS Y GARANTÍAS

Recordemos que la GPSS está obligada a generar rentabilidad para los fondos que administrará, como señala el artículo 149 de la Ley de Pensiones: “generar rendimientos financieros con los recursos de los Fondos administrados mediante la conformación y administración de carteras de inversiones de acuerdo a la presente Ley y sus reglamentos”. La administración de cada fondo debe ser independiente.

Además la GPSS estará sujeta a la supervisión, regulación y fiscalización de la Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (APS) y deberá presentar los Estados Financieros de los fondos que administra y los suyos propios al Presidente del Estado, a la Asamblea Legislativa, al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Contraloría General.

De manera específica, los resultados de gestión relativos al rendimiento de los fondos administrados estarán sujetos a la supervisión de la APS. Según la Ley de Pensiones, artículo 164, la APS podrá im-

	Futuro	Previsión	TOTAL	Total Millones de dólares
2008	1.369,70	1.520,57	2.890,28	396,74
2009	1.549,61	1.730,20	3.279,80	463,90
2010	1.711,41	1.908,86	3.620,27	512,21
2011	2.105,51	2.921,71	5.027,22	719,51
2012	2.948,56	3.420,73	6.369,29	915,13
2013	3.469,99	3.806,08	7.276,07	1.045,41
2014	4.113,81	4.580,76	8.694,57	1.249,22
2015*	2.835,46	3.205,73	6.041,18	867,99

Nota: A agosto de 2015

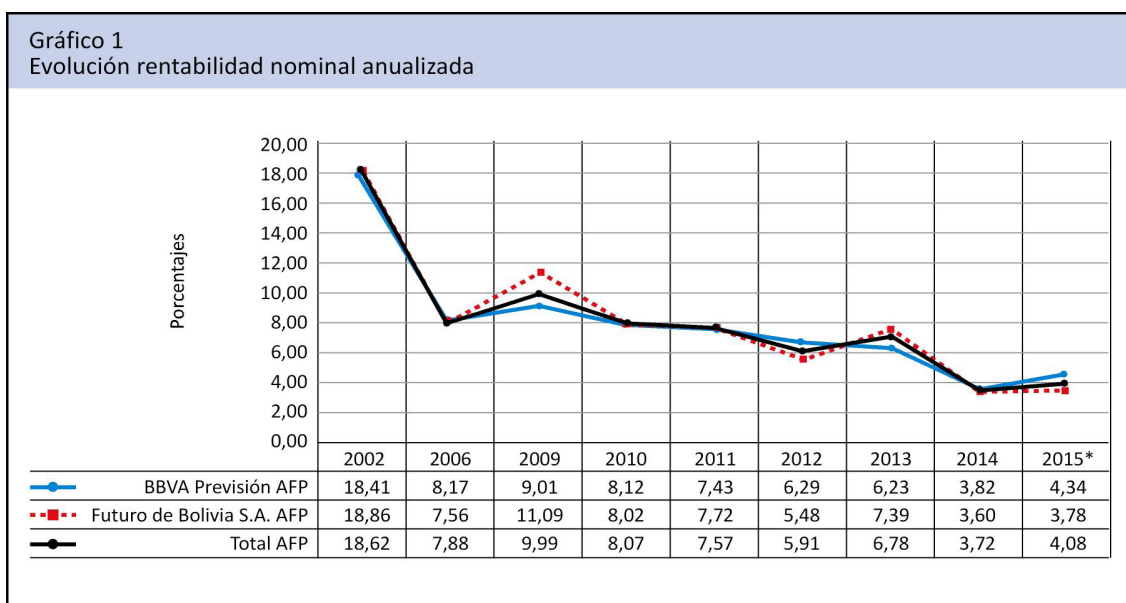
Fuente: Elaboración propia con base en APS y BCB.

poner procesos de Regularización y de Intervención a la GPSS.

La regularización se justificará cuando la GPSS incumpla los “indicadores de gestión” que son: “a) gestión de cobro, b) rendimiento de los Fondos administrados, c) publicidad de la información y d) otros a ser determinados en reglamento”. La misma APS sería la encargada de establecer “los parámetros de los indicadores de gestión”.

Por su parte la intervención correspondería cuando la GPSS no cumpliera lo establecido en la regularización, es decir cuando no corrigiese lo observado. Además, la intervención podría ejecutarse cuando se hubiese producido la “pérdida de gestión o acumulada sea mayor al diez (10%) del capital” de la GPSS y por otras causas establecidas por reglamento.

Por otra parte, la Ley de Pensiones incorpora nuevos tipos penales referidos a la seguridad social en su artículo 118^º. En él, define el tipo “uso indebido de recursos” —que podría aplicarse eventualmente a los ejecutivos de la GPSS— como “el que diere a los recursos de los Fondos del Sistema Integral de Pensiones que administra, percibe o custodia, un uso distinto de aquel al que estuviere destinado, incurrirá en reclusión de cinco a diez años y multa de cien a quinien-



Nota: (*) A abril de 2015

Fuente: Elaboración propia con base en información de VPSF-MEFP, *Boletín Mensual del Sistema de Pensiones*, abril 2015

tos días. Si del hecho resultare daño para el Asegurado o el Fondo administrado, la sanción será agravada en un tercio". Además, ese y otros delitos previsionales serían de carácter "público a instancia de parte".

Respecto a las inversiones que puede realizar la GPSS con recursos de los fondos que administrará, la Ley 065 dispuso —seguramente con la finalidad de reducir el riesgo a través de la diversificación— que deben ser "exclusivamente en valores o instrumentos financieros de oferta pública" y en las siguientes proporciones:

- i. Hasta 10% de cada fondo en valores de un solo emisor o grupo de emisores vinculados.
- ii. Hasta 60% del monto de una misma emisión por fondo.
- iii. Hasta 5% en valores emitidos por pequeñas y medianas empresas.ç
- iv. Hasta 20% del capital social de una S.A. (II)

Las proporciones específicas de las inversiones del FAP según tipo de instrumento, serán establecidas en el reglamento de la ley. Y, aunque determina que todos los valores en que este fondo invierta "deben contar con calificación de riesgo de acuerdo a lo determinado por la Ley de Mercado de Valores", se exime de esa condición a los valores emitidos por las pequeñas y medianas empresas. Esta decisión es justificada por el Ministerio de Economía y Finanzas, de la siguiente forma: "debe precisarse que una calificación de riesgo en el Mercado de Valores es realizada por entidades especializadas, cuyo pago por servicios encarecería y no permitiría a las PYMES acceder a financiarse con recursos del Sistema Integral de Pensiones (SIP). Es por tal motivo que se ha definido eximir de este requisito a las PYMES, lo que no significa que se haga un análisis previo de las mismas antes de realizar cualquier inversión"² (MEFP 2013, 15).

Sólo en el caso de la inversión en valores emitidos por el Tesoro General de la Nación (TGN) y del Banco Central de Bolivia (BCB) no se aplican esos límites.

Asimismo, establece que la GPSS debe priorizar la inversión de los recursos "en empresas productivas" y que podrá invertir en el extranjero hasta el 50% de cada fondo.

Para preservar los recursos de cada fondo administrado, determina que esos valores deben registrarse a nombre del respectivo fondo de donde provienen los recursos y mantenerse en un 95% "en entidades de depósito de valores", lo que supone que el restante 5% se considera recursos de liquidez.

Aquí vale la pena mencionar que durante el año 2014, se realizaron reuniones de discusión entre el gobierno y la dirigencia de la COB en torno a la redacción del Reglamento de Inversiones de la Ley de Pensiones. En las mismas se avanzó en un texto que especifica los límites de inversión, modificando levemente lo establecido por la Ley 065³. Por ejemplo, en la redacción del inciso c) de su Artículo 13 dice "no más del sesenta por ciento (60%) de **cada fondo** en una misma emisión", cambiando el sentido del 60% del valor **de una misma emisión**; del mismo modo, en el inciso e) incorpora la inversión de "no más del cuarenta por ciento (40%) de cada fondo del total de cuotas de participación de un Fondo de Inversiones".

Lo más importante de ese anteproyecto, sin embargo, es la inclusión explícita de límites a la inversión de los fondos en valores emitidos por entidades y empresas públicas, diferentes del TGN y el BCB: 20% de cada fondo en valores emitidos por el Sector Público No Financiero, 20% en valores de empresas del Sector Público y 20% en valores del Sector Público Financiero; al interior de ese límite, la

mayoría de las inversiones —el 60%—, deberían ser en valores con calificación AA1 - AA2 - AA3.

Establece también una serie de prohibiciones relativas a la compra de valores de propiedad de entidades sin fines de lucro, de instrumentos que sean propiedad de ejecutivos de la GPSS o de valores de entidades vinculadas a ellos; asimismo, prohíbe la venta de valores de inversión de los fondos a favor de ejecutivos de la GPSS.

Los Estatutos de la GPSS, crean el Órgano Interno de Fiscalización encargado de realizar las auditorías y el control de las operaciones de la GPSS bajo las normas emitidas por la Contraloría General del Estado. Su máximo responsable será designado por el Directorio por mayoría absoluta de sus miembros.

Finalmente, en los mismos Estatutos se establece una serie de medidas tendientes a garantizar la idoneidad en la gestión de sus ejecutivos. Así, por ejemplo, se dispone que Directores, Gerentes y Auditor Interno Principal deberán contar con una "Póliza de Fidelidad de Empleados", cuyo monto y cobertura serán establecidos por el Directorio de la GPSS con autorización del MEFP. Asimismo, se determina que la responsabilidad de los Directores "por sus actos" será "personal y solidaria" con las resoluciones del Directorio. El Ministro de Economía y Finanzas es responsable de la política del sector y de la evaluación del desempeño de la GPSS de acuerdo a los indicadores de gestión.

CONCLUSIONES

De todo lo anterior, podemos concluir que la gestión de la GPSS no será diferente a la de las AFP, debido a que en el SIP persiste la lógica individualista y de mercado de la reforma neoliberal. Por tanto, los resultados de la administración de los fondos, es decir su rentabilidad, dependerán esencialmente de la situación del mercado financiero.

Empero, como sucedió en el período neoliberal, es probable que el gobierno acuciado por problemas de recaudación fiscal, derivados de la caída de las cotizaciones internacionales del petróleo, se vea tentado a utilizar el ahorro de los trabajadores mediante su "privilegio" legal de absorber —sin límites— los recursos de los fondos mediante títulos valores emitidos por el BCB y el TGN, para realizar inversiones o gastos. Esto no es una conjetura si atendemos a alusiones del Vicepresidente del Estado y de otros funcionarios, acerca del ahorro con que "cuenta Bolivia" para hacer frente al tiempo de vacas flacas⁴.

De esa manera, el riesgo podría venir por la ineficiencia en el uso de los recursos y eventuales dificultades fiscales para honrar la deuda con los mismos oportuna y adecuadamente. Al respecto, como la norma permite invertir en entidades y empresas públicas —esto a pesar de que no se aprobó el reglamento respectivo—, es importante saber que del total de empresas de propiedad estatal, el 98.4% de las utilidades para el año 2014, provino únicamente de tres empresas: YPFB, ENDE y Comibol, lo que muestra que muchas de las empresas creadas por el gobierno no son rentables en la actualidad⁵ y que los ingresos por ese concepto provienen principalmente de la una empresa extractiva como YPFB sometida a los vaivenes del mercado internacional de materias primas.

Otro riesgo, aunque de menor magnitud, podría venir de la inversión en valores emitidos por empresas sin calificación de riesgo, las PYME, hasta un 5% del valor de los fondos. Esta situación deriva fundamentalmente de la elevada vulnerabilidad que les imprime la precariedad económica y tecnológica en la que operan y que se agrava en contextos de caída de la actividad de los sectores productivos y de los ingresos de los trabajadores salariales, que constituyen su principal demanda.

2. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *Boletín Sistema Integral de Pensiones N° 1*, 2013.

3. MEFP, *Adjunto Acta 20 Marzo 2014*, en: http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/DS/DS_Inversiones.pdf

4. Periódico Cambio de 7/9/2015.

5. MEFP, *Memoria de la Economía Boliviana 2014*.