

## **EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE GESTIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL. LA EXPERIENCIA BOLIVIANA**

Manfredo Menacho Aguilar<sup>1</sup>

Adolfo Guerrero Encina<sup>2</sup>

### **SUMARIO: 4.**

Introducción. 1. Estructura institucional de la seguridad social boliviana. 2. La unidad de gestión como principio de la seguridad social boliviana. 3. Configuración normativa de la ley de pensiones nº 065. 4. La seguridad social en el marco de la organización autonómica del estado boliviano. 5. La seguridad social boliviana en el contexto actual. Conclusión. Bibliografía.

### **Introducción**

Este artículo intenta explorar en el marco normativo boliviano el principio de unidad de gestión, que tiene su principal fuente

<sup>1</sup> Actualmente Decano de la FCJPSRR.II. de la UGRM. Profesor titular de la materia de Derecho de la Seguridad Social. Diplomado en altos Estudios de la Seguridad Social, OISS-Madrid, España. Ponente y Panelista , en diversos Congresos Nacionales e Internacionales como ser en Perú, Panamá, Chile, Paraguay, Portugal, Past-Presidente Nacional y Departamental de la Asociación Boliviana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

<sup>2</sup> Docente titular de Derecho de Seguridad Social en la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y Relaciones Internacionales y de la Escuela de Posgrado de la Universidad Autónoma "Gabriel René Moreno". pretacruz2008@hotmail.com.

la Constitución Política del Estado, Código de Seguridad Social, Ley de Pensiones, normas administrativas y reguladoras de la gestión, entendida como base de la senda evolutiva y guía en la administración del seguro y prestación social hacia la seguridad social. Concluyendo que el principio de unidad de gestión es factor importante en la planificación del seguro social.

### 1. Estructura institucional de la seguridad social boliviana

El Código de Seguridad Social Boliviano, que sistematiza los principios y gestión la seguridad social, entra en vigencia el 14 de diciembre de 1956, precedido de disposiciones de gestión que en la práctica distorsionarian la proyección matemática actuarial, (riesgos o contingencias a cubrir). En la época, la "Comisión de Política Social" introdujo, en el estudio original una modificación sustancial en la edad mínima del Seguro de Vejez, rebajando de 60 a 55 y de 55 a 50 los años para varones y mujeres respectivamente, sin recomendar la elevación simultánea de la prima de financiamiento.<sup>3</sup> Ante los efectos financieros, se crean regímenes especiales, bajo la modalidad de contribuciones adicionales de los trabajadores y aportes del Estado, tendentes a mejorar las prestaciones en dinero. Surgen los Fondos Complementarios convertidos en Fondos de Pensiones Sectoriales, es decir, que grupos de trabajadores de actividad afines consolidan entes gestores de Fondos Complementarios por ramas de actividad económica o laboral, circunstancias que junto al surgimiento de nuevas Caja de salud dan lugar a la diversidad de entes gestores.

A partir de la Ley 924 de 15 de abril de 1987 en Bolivia, se establece la gestión separada de las prestaciones sanitarias o de salud por las Cajas de Salud y de las rentas básica y complementaria de los seguros de largo plazo.

<sup>3</sup> A. BOCANGEL PEÑARANDA, *Derecho de la Seguridad Social*, La Paz-Bolivia: Ed. Zegada, 1993, p. 32.

El Instituto Boliviano de Seguridad Social y el Instituto Nacional de Seguros de Pensiones, presentan diversos documentos de reforma-adequación, es decir, cambios formales del sistema de pensiones en Bolivia. Una organización protectora constituida, hasta entonces, por un conjunto de Leyes, Decretos Ley, Decretos Supremos, Resoluciones Supremas y Administrativas, que lugar a una amplia discrecionalidad en su interpretación y aplicación.

Las modificaciones estructurales del Estado, impusieron la necesidad de crear instituciones independientes responsables para supervisar y controlar a los entes gestores con el fin de dar continuidad al desarrollo institucional del sistema boliviano de seguridad social, consecuentemente el Decreto Supremo N° 23716 del 15 de enero de 1994, determina la creación del Instituto Nacional de Seguros de Salud, como entidad pública descentralizada, con personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propio, bajo la tuición del Ministerio de Salud y Previsión Social<sup>4</sup>.

El corte histórico de reforma-refundación que cambia el escenario de la seguridad social en Bolivia, sucede con la promulgación de la Ley 1732 de 29 de noviembre de 1996, la cual determina la vigencia de una nueva normativa del régimen de pensiones entrando en vigencia a partir del mes de mayo de 1997, la misma que es abrogada por la Ley de Pensiones N° 065 de 10 de diciembre del 2010. Normas que se dictan anteceditas de disposiciones regulatorias de separación de regímenes de seguros a Corto y Largo Plazo vigentes desde el año 1987.

Para su descripción intentaremos clasificarla en tres grandes regímenes vigentes en Bolivia, y que en los hechos se aplican en el marco de la unidad normativa y descentralización administrativa:

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Seguros de Salud, *Anuario estadístico 2006*, La Paz, 2007, p. 6.

- Salud
- Pensiones
- Regímenes especiales

Los cuales cubren las siguientes prestaciones básicas:

*SEGUROS DE SALUD O DE CORTO PLAZO*

- Enfermedad
- Maternidad
- Riesgos Profesionales de Corto Plazo

*SEGUROS DE PENSIONES O DE LARGO PLAZO*

- Vejez
- Invalidez
- Muerte o Sobrevivencia

*REGIMENES ESPECIALES*

- Asignaciones Familiares
- Riesgos Laborales
- Seguro Universal Materno Infantil
- Vivienda
- Desempleo
- Bono madre, niño – niña “Juana Azurduy”
- Seguro de Salud para el Adulto Mayor
- Renta Dignidad
- Seguro Social Universitario Estudiantil
- Sistema de prestaciones de servicios de salud integral del Estado Plurinacional de Bolivia.

Las prestaciones sociales en el marco normativo boliviano tienen su principal fuente la Constitución Política del Estado y el Código de Seguridad Social, entendidas éstas como la senda evolutiva del seguro y prestación social hacia la seguridad social.

La Constitución Política del Estado Boliviano<sup>5</sup>, al incorporar el principio integrador de la interculturalidad y recomendaciones de la OIT, entre otras previsiones, incluye mayores contingencias a proteger:

- Enfermedad,
- Epidemias,
- Enfermedades catastróficas,
- Maternidad y paternidad,
- Riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo,
- Discapacidad y necesidades especiales,
- Desempleo y pérdida de empleo,
- Orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte,
- Vivienda,
- Asignaciones familiares.

En virtud a los principios del Constitucionalismo Social, el sistema de Seguridad Social se ubica dentro de los mandatos de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

**Artículo 45°**

- I. Todas las bolivianas y los bolivianos tienen derecho a la seguridad social con carácter gratuito.

<sup>5</sup> EPB, "Constitución Política del Estado", Publicación Oficial, La Paz, Bolivia, 2009.

- II. La seguridad social se presta bajo los principios de universalidad, integralidad, equidad, solidaridad, unidad de gestión, economía, oportunidad, interculturalidad y eficacia. Su dirección y administración corresponde al Estado, con control y participación social.
- III. El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales.
- IV. El Estado garantiza el derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.
- V. Las mujeres tienen derecho a la maternidad segura, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en el período prenatal y posnatal.
- VI. Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados.

La Seguridad Social boliviana concebida como un servicio público de orden social y de carácter obligatorio, sustentada en principios humanos e innovadores ha mantenido sus fundamentos desde la vigencia del Código de Seguridad Social, experimentando reformas constitucionales de 1961, 1967, 1994, hasta la Asamblea Constituyente que aprueba la Constitución Política del Estado de 2009, promulgada y publicada el 7 de febrero de 2009.

En ese contexto, la Seguridad Social boliviana asume el carácter tutor y protector del Estado, con la clara finalidad de procurar un modelo de prestaciones en dinero y en especie que garantice

la continuidad de los medios de subsistencia de los ciudadanos, que afronten necesidades originadas en las contingencias a las que pudieran estar expuestos, por medios de:

- Principios: Contemplados en la doctrina y Constitución Política del Estado, art. 45°.
- Ley: Constitución Política del Estado, Código de Seguridad Social y normas complementarias, Ley General de Higiene, Salud Ocupacional y Bienestar, Ley de Pensiones y normas complementarias.
- Gestión: Entes Gestores de Salud (Caja Nacional de Salud, Caja Petrolera de Salud, Seguros Sociales Universitarios, Caja de Salud de la Banca Privada, SINEC, COSSMIL, etc.  
Ente Gestor Público de Largo Plazo y Servicio Nacional del Sistema de Reparto.

## 2. La unidad de gestión como principio de la seguridad social boliviana

Al revisar la doctrina Boliviana, Alfredo Bocangel Peñaranda<sup>6</sup>, al referirse al principio de Unidad de Gestión, analiza el tema desde la perspectiva de la Unidad de Aportaciones y Unidad de Administración, Unidad en la Jurisdicción y en la Unidad Legislativa, señala: "Esta elemental consideración conduce a planificar la administración de la Seguridad Social, precedida de todas las normas de la técnica administrativa y consecuente con los móviles y pretensiones, perfilando nítidamente sus contornos políticos, sociales y económicos, desde el momento que es un formidable instrumento de redistribución de la riqueza. En todo

<sup>6</sup> A. BOCANGEL PEÑARANDA, *Derecho de la Seguridad Social*, La Paz-Bolivia, Ed. Jurídica Temis, 2004, p. 28, 29, 30 y 31.

tiempo se tendrá que atender previamente a la provisión de medios mínimos necesarios para toda persona o grupo familiar, encaminándose hacia la meta de justicia social. Esta administración, en su planteamiento doctrinal y realizaciones legislativas, adquiere tres modalidades: el sistema de administración estatal, el sindical y el autónomo”.

“No podemos señalar cuál de estos tres sistemas sea el ideal, pues su adopción está íntimamente relacionada con toda esa gama de manifestaciones sociales y políticas, como lo advertimos inicialmente, pero si podemos anotar que el mundo capitalista que produce esa polaridad de empresa-trabajador, no tiene otra alternativa que optar por el sistema estatal o del organismo autónomo”. En conclusión Bocangel dice: “Podemos señalar que el principio de unidad de la seguridad social, en su manifestación integral, debe fundarse, en primer lugar, en la unidad de los seguros sociales y la consideración de los riesgos por sus efectos (falta de capacidad de ganancia e imposibilidad de disponer de recursos para subsistir). En segundo lugar, debe establecerse una política amplia y completa de asistencia, en permanente coordinación, adquiriendo desde luego algunos matices, de acuerdo a los sistemas de gestión que se hubieran adoptado, pero que en nada pueden alterar su naturaleza intrínseca. Los seguros sociales y la asistencia pública se convertirán en los pilares esenciales de la política de Seguridad Social”.

Para Ramiro Bedregal Iturri,<sup>7</sup> destacado tratadista boliviano del Derecho Social, “La génesis misma del seguro social, su administración tenía que ser mediante múltiples entidades, primero cada grupo laboral estaba protegido por tantas asociaciones como riesgos o contingencias podían cubrir. Con el devenir de los hechos y la generalización de los siniestros cubiertos, éstos fueron agrupados en los de salud, de riesgos laborales, de paro forzoso y de vejez,

<sup>7</sup> R. BEDREGAL ITURRI, *Tratado General sobre "Seguridad Social"*, Quito, Universidad Central de Ecuador, Departamento de Cultura, 1984, p. 91 y 92.

invalidez y muerte. La ley de los grandes números determinaba que cada uno de ellos, en el orden nacional, sea objeto de una sola institución administradora, porque el abaratamiento de costes tenía que producir mejoramiento de las prestaciones. De ahí nace el principio técnico de la unidad, muy particularmente de la gestión.

Aún hoy se encuentra impugnadores de la unidad de gestión apoyándose en la tesis de que siendo distintos los riesgos, ellos deben ser objeto de especiales sistemas económicos y administrativos. Al frente, los que sostienen el principio, pueden alegar simplemente que el riesgo es, en fin de cuentas, uno solo: la pérdida o disminución del salario...”. Agrega además que: “El principio de unidad encierra las aspiraciones de una sola entidad que gestione tanto en el orden nacional como en el del esquema de prestaciones y, sobre todo, de que se establezca una sola ley para todos. Este último concepto es el más preciso porque encierra al primero sin desechar que la aplicación pueda efectuarse bajo normas técnicas y administrativas más idóneas...”.

En Bolivia, el principio de unidad de gestión adoptado en el Código de Seguridad Social, para unificar todas las instituciones y seguros precedentes en una sola institución nacional que atienda al conjunto de las contingencias que deba afrontar el asegurado, es sustituido en los hechos, por la dispersión institucional de los diferentes sectores de ocupación o rama de actividad, animados particularmente, en la búsqueda de una mejor calidad de atención.

Para los analistas del nuevo orden internacional o de la “globalización económica”, los criterios del empleo de por vida, el Estado de Bienestar y la educación tradicional no contenían las mismas seguridades dos décadas antes de la reforma de pensiones en Bolivia.

El desempleo se tornaba más cualitativo que cuantitativo. Por un lado, el Estado liberaliza la gestión del régimen de pensiones,

en el marco de la seguridad social y, por otro, interviene y estatiza los recursos y bienes de los entes gestores de largo plazo (Fondos de Pensiones y Fondos Complementarios), para incorporarlos de manera directa a su política social de Estado y, por ende, asumir los costos de la transición, cubriendo pensiones y Compensación de Cotizaciones, a través del Tesoro General de la Nación.

Esta última situación generó en nuestro país un permanente debate, entre quienes son parte de la generación “protegida” por el Estado (antiguo sistema) y quienes fueron incorporados al nuevo sistema (generación de transición o “sándwich”).

El transformarse el sistema basado en la solidaridad intergeneracional a un sistema de capitalización individual, colocó al ciudadano en la procura permanente de una seguridad económica para el futuro, tratando de alcanzar un ahorro individual suficiente para enfrentar las contingencias que le pudiera deparar especialmente la vejez. Sin embargo, la configuración histórica de los seguros de pensiones nos demuestra que ningún sistema o tendencia previsional a podido ser prenda de garantía en el tiempo.

Por mandato supranormativo el sistema de pensiones se caracterizó por la naturaleza inherente a la responsabilidad estatal, pero ejercida por delegación a entidades sociales de carácter privadas. Es decir, que quien asumió la titularidad en las funciones constitucionales de protección social de sus habitantes fue el Estado a través de entes gestores administradores de seguros de largo plazo.

### 3. Configuración normativa de la ley de pensiones n° 065 (10 de diciembre de 2010<sup>8</sup>)

El sistema de pensiones es un Seguro de Largo plazo, es decir que, sobre la base de los recursos ahorrados por el trabajador existe

<sup>8</sup> EPB, *Ley de Pensiones. Ley N° 065 de 10 de diciembre de 2010*. Publicación oficial.

una proyección de cobertura de riesgos, especialmente de vejez prácticamente definidos. Una base de datos o lista de trabajadores registra a las generaciones que se van a ir jubilando paulatinamente, y por lo tanto el encargado de administrar los fondos deberá garantizar que los recursos estén oportunamente al alcance cuando el ciudadano cumpla los requisitos y que al dejar la vida activa laboral hay que sustituirle el salario con una pensión mensual para el resto de su vida, de eso se trata y básicamente así funcionan los sistemas previsionales en el mundo y Bolivia no ha sido la excepción.

La reforma de pensiones para sus sustentación financiera no prescindió de la tesis laboral como principal fuente generadora de recursos, se conserva la Capitalización Individual a llamarse Cuenta Previsional Personal, se grava contribuciones adicionales a los ciudadanos con salarios altos y se dispone del 20% de los fondos del régimen especial de Riesgo Común, todos ellos aportes del Seguro Social Obligatorio, vale decir, de origen estrictamente laboral y que al incorporarse los recursos de la Renta Dignidad (Régimen Universal), aporte patronal y recursos del régimen de Riesgos Profesionales, es una fórmula financiera que deberá ser capaz en el tiempo de sostener a su propio universo contribuyente y a los regímenes semicontributivos y no contributivos y, además, al funcionamiento administrativo de la nueva Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo.

En Bolivia, desde el modelo de gestión autónoma, técnica y colegiada (Estado, trabajadores y empleadores) instituida por el Código de Seguridad Social, transitó hacia una administración privada delegada a las AFPs (Administradoras de Fondos de Pensiones), y que a partir de la vigencia de la nueva Ley de Pensiones, se dispone la resolución de contratos con las mismas, para dar paso a la Gestora Pública de Seguridad Social de Largo Plazo, que como objeto social único está diseñada para administrar y otorgar las prestaciones del Sistema Integral de Pensiones.

Este ente gestor estatal funcionaría bajo especial licencia conferida por el Órgano Ejecutivo con un Directorio designado por la Asamblea Legislativa Plurinacional y fiscalizada por la APS (Autoridad de Supervisión y Control de Pensiones y Seguros).

En el proceso de su aprobación gran parte del debate, se centró precisamente en la propuesta de gestión, ya que existía una evidente desconfianza ante una posible administración centralizada, burocrática y politizada.

De acuerdo a las proyecciones matemáticas-actuariales se estima que en unos años más la Capitalización Individual o Cuenta Previsional Personal, genere grandes conglomerados de jubilados que exigirán sus recursos, y que inexorablemente deberán ser honrados.

Para el Estado, le será muy difícil configurar iniciativas de reformas en pensiones cuando no intervienen causas o factores de incertidumbres reales a corregir como las que antecedieron a las reformas de 1996. Los criterios de universalización e inclusión social que comprometen ahorros previsionales de los trabajadores, exigen garantías de gestión eficiente, transparentes y espacios de concertación, para evitar la reedición de modelos engañosos entre generaciones.

La nueva Ley de pensiones, tiene por objeto establecer la administración del Sistema Integral de Pensiones, así como las prestaciones y beneficios que otorga a los bolivianos y las bolivianas, en sujeción a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado.

a) El Régimen Contributivo, que contempla la Prestación de Vejez, Prestación de Invalidez, las Pensiones por Muerte derivadas de éstas y Gastos Funerarios.

b) El Régimen Semiccontributivo, que contempla la Prestación Solidaria de Vejez, Pensión por Muerte derivada de éstas y Gastos Funerarios.  
c) El Régimen no Contributivo, que contempla la Renta Dignidad y Gastos Funerarios.

Determinadas las fuentes de financiamiento el nuevo sistema intenta configurar un régimen de fondo común o de reparto, para lo cual debe definir en el tiempo el equilibrio de prestaciones y contraprestaciones.

La administración del Sistema Integral de Pensiones, estará a cargo de una Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo, la cual se constituirá como Empresa Pública Nacional Estratégica, de derecho público; de duración indefinida; con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, con jurisdicción, competencia y estructura de alcance nacional. (Artículo 147º, Ley 065)

Cada uno de los Fondos del Sistema Integral de Pensiones, se constituye como un patrimonio autónomo y diverso del patrimonio de la Entidad que los administra, son indivisos, imprescriptibles e inafectables por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie y sólo pueden disponerse de conformidad a la presente Ley. Los Fondos del Sistema Integral de Pensiones serán administrados y representados por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. (Artículo 6º, Ley 065)

En la práctica, el sistema actual de pensiones se circunscribe a la administración de la cuenta individual de los trabajadores, aportes a regímenes especiales, cartera de inversiones e ingresos del aporte solidario, este último, ávido de mayores recaudaciones a las impuestas mediante gravámenes a los salarios "altos" y a los empleadores, reglamentado especialmente para la contribución de

consultores y en general, a todo ingreso ordinario y extraordinario de los trabajadores por cuenta ajena e independientes (invitados tímidamente a su incorporación), bajo la premisa económica de lograr la sostenibilidad del régimen semicontributivo, que en términos macroeconómicos, y que por la cuantía de los fondos previsionales constituidos en una de las mayores deudas para el país, serían determinantes para la estabilidad económica del propio Estado. La nueva Ley de Pensiones consolida la separación definitiva de los roles de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que administran el Sistema Integral de Pensiones, a transformarse posteriormente en el Gran Ente Gestor Público de la Seguridad Social de Largo Plazo, y que junto al Servicio Nacional del Sistema de Reparto (SENASIR), se convertirán en los únicos Entes Gestores de la Seguridad Social de pensiones bajo la tutela y supervisión del Estado boliviano.

#### **Ratificación del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social de Largo Plazo.**

De conformidad con la atribución conferida por el Artículo 158°, numeral 14), de la Constitución Política del Estado, se aprueba el “Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social”, suscrito en Santiago, Chile, el día 10 de noviembre de 2007. (Artículo 196°, Ley 065)

Esta decisión soberana y formal del Estado boliviano, permitirá garantizar la igualdad de trato y los derechos adquiridos o en curso de adquisición de miles de trabajadores migrantes bolivianos.

El Seguro de Corto Plazo, se desarrolla institucionalmente de la siguiente manera:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Recaudación, afiliación, registro e inversión: función específica de los Entes gestores de salud.</li> <li>b) Prestación, otorgada por los entes gestores de salud.</li> <li>c) Fiscalización y regulación: ejercidas por el Ministerio de Salud, a través de la Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud</li> </ul> |
|--|

El Seguro Social Obligatorio de salud, expresado en el Código de Seguridad Social de 1956 y normas complementarias, establece que los entes gestores de salud, se financian con los aportes que realiza el empleador como resultado de las deducciones (10%) del total de la planilla de trabajadores y que deben ser depositados mensualmente a la respectiva Caja o Seguro de Salud.

De tal manera que el SISTEMA FINANCIERO que rige en la administración del Seguro Social Universitario no es otro que el SISTEMA DE REPARTO SIMPLE, previsto por el D.L. 10173 de 28 de marzo de 1973, Art. 29°, en el que se establece que el sistema se funda en el equilibrio entre los ingresos y los gastos o entre los recursos provenientes principalmente de cotizaciones y por concepto de prestaciones y gastos de administración u operación. Mediante este régimen financiero se trata de asegurar la existencia de recursos suficientes para atender a lo largo del tiempo y en todo instante las obligaciones del Seguro Social, vale decir, afirmar el cumplimiento de sus finalidades de protección y el derecho de las personas aseguradas a dicha protección.

El Gobierno nacional mediante Decreto Supremo N° 2091 de 15 de febrero de 2017 crea la Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud, que regulará, fiscalizará y controlará al Sistema Nacional de Salud, disponiendo la precitada norma la extinción del Instituto Nacional de Seguros de Salud (INASES), cuyas disposición central establece:

**ARTÍCULO 2.- (CREACIÓN).**

*I. Se crea la Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud, que regulará, fiscalizará y controlará al Sistema Nacional de Salud.*

*II. La finalidad de la Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud es lograr el cumplimiento de las políticas y normativas nacionales de salud a fin de que se brinde atención de salud con calidad a todas(os) las(os) bolivianas(os).*

**ARTÍCULO 3.- (ALCANCE).**

*El presente Decreto Supremo se aplicara a todo el Sistema Nacional de Salud conformado por los subsectores Público, del Seguro Social Obligatorio a Corto Plazo, Privados con o sin fines de lucro.*

**ARTÍCULO 6.- (ATRIBUCIONES).**

*La Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud tiene las siguientes atribuciones:*

- a) Fiscalizar y controlar al Sistema Nacional de Salud en el marco de la Constitución Política del Estado y las políticas nacionales de salud;*
- b) Controlar la correcta prestación de los servicios de salud;*
- c) Evaluar la calidad de los servicios otorgados por los establecimientos de salud;*
- d) Garantizar y defender los derechos del usuario de los servicios de salud;*
- e) Sancionar a las entidades del Sistema Nacional de Salud que incumplan con la normativa vigente;*

- f) Realizar control y fiscalización administrativa financiera a todo el Sistema Nacional de Salud conformado por los subsectores Público, del Seguro Social Obligatorio a Corto Plazo, Privados con o sin fines de lucro;*
- g) Implementar, fomentar y controlar el sistema de gestión de la calidad de atención otorgada por los recursos humanos de todo el Sistema Nacional de Salud conformado por los subsectores Público, del Seguro Social Obligatorio a Corto Plazo, Privados con o sin fines de lucro;*
- h) Proponer normas para la atención con calidad en salud al Ministerio de Salud.*

**ARTÍCULO 7.- (FUNCIONES).**

*La Autoridad de Fiscalización y Control del Sistema Nacional de Salud tiene las siguientes funciones:*

- a) Promover mayor transparencia e información al usuario de los servicios de salud;*
- b) Dirigir y Coordinar la Ejecución de la norma de calidad de atención;*
- c) Implementar el Sistema de Seguimiento, Monitoreo, Supervisión y Evaluación de la calidad de atención;*
- d) Atender e investigar quejas, denuncias de corrupción, mala praxis o mala calidad de atención de salud;*
- e) Realizar auditorías administrativa financieras o médicas según corresponda;*
- f) Implantar medidas correctivas si se identifica cualquier responsabilidad administrativa, civil o penal en la atención de salud brindada por cualquier recurso humano de salud*

*y coadyuvar con el paciente o usuario hasta la culminación del proceso y sanción correspondiente;*

- g) Solicitar informes escritos a cualquier instancia de acuerdo a requerimiento de la investigación;*
- h) Diseñar e implementar una escala de calificación del funcionamiento de los Establecimientos de Salud de todo el territorio nacional. Cuyo resultado significara un certificado de calidad. Caso contrario tendrán sanción si incumplen la norma.*

#### **4. La seguridad social en el marco de la organización autonómica del estado boliviano**

La dinámica normativa e introducción de nuevos conceptos en la Seguridad Social han dejado de lado la forma ordenada, sistematizada y a la vez rígida que nos presentaba el Código de Seguridad Social. Sin embargo, para su estudio es necesario ubicar a la Seguridad Social boliviana en el ámbito de la Constitución Política del Estado, que define un modelo protector basado en la universalización, en la procura de superar el anquilosado modelo sustentado en la Tesis Laboral. Por consiguiente, la aplicación normativa constitucional no puede ser aséptica a las concepciones ineludibles de protección social con compromiso regional y que al final paulatinamente deberán complementarse con las competencias territoriales autonómicas vigentes en Bolivia.

La Constitución Política del Estado en su Artículo 297° establece las siguientes competencias:

- a) Privativas, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.

- b) Exclusivas, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
- c) Concurrentes, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del

Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.

- d) Compartidas, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

II. Toda competencia que no esté incluida en esta Constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por Ley.

Concordante el Artículo 298° en su numeral II en las competencias exclusivas del nivel central del Estado ubica al Régimen de Seguridad Social.

En consecuencia, la estructura normativa autonómica deberá seguir la pauta organizacional del nivel central del Estado, debiendo asumir la transferencia y delegación de funciones reglamentarias y ejecutivas en el contexto de la unidad normativa y descentralización reglamentaria y administrativa.

#### **5. La seguridad social boliviana en el contexto actual**

En la perspectiva de una nueva visión de país, concepción de Estado e incorporación del rol de las nacionalidades, la Constitución Política del Estado Plurinacional, aplica la reforma

– re fundacional en los niveles superestructurales de la sociedad boliviana, priorizando el respeto a la pluralidad social, económica, política y cultural.

“El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien”<sup>9</sup>.

Al incorporar enunciados fundamentales de acceso universal a la salud y de protección a la tercera edad en su régimen de salud y seguridad social consagra a la seguridad social como instrumento de justicia social y modelo de política protectora de Estado.

Cuando los ejes problemáticos de reestructuración de la salud pública en nuestro país son de tuición estatal, no debería prescindir de ninguno de los tres principales niveles de gobierno - nacional, departamental y municipal - que actualmente desarrollan y cubren sistemas de seguros no contributivos o gratuitos como el Seguro Universal Materno Infantil y el Seguro de Salud Para el Adulto Mayor, que junto a la seguridad social (30% de la población nacional) y subsector privado serán los que definitivamente contribuirán, financiarán e implementarán cualquier iniciativa o consenso de reforma, lo cual ante la falta de claridad legislativa genera los actuales conflictos de competencias y obligaciones entre el gobierno central, gobernaciones y municipios, ocasionando una evidente incertidumbre en el sistema público de salud, principalmente en las capitales de departamentos que concentran los grandes hospitales de segundo y tercer nivel.

Independientemente de las motivaciones que puedan inspirar los datos técnicos bioestadísticas y cuadros epidemiológicos

<sup>9</sup> EPB, Nueva Constitución Política del Estado, Art. 8°.

actualizados del Censo Nacional, son implícitamente vinculantes para la planificación, gestión y competencias en la nueva Bolivia autonómica, más aún si esta información estadística tiene incidencia en la percepción y distribución de recursos por habitantes, y que por ley el Estado, debe garantizar que se destine al desarrollo basado en la protección social de los ciudadanos como justa redistribución de la riqueza nacional.

### Conclusión

El modelo previsional boliviano desde el año 1997 experimenta su peculiar etapa de transición de un sistema intergeneracional de reparto simple y asumida por el Estado, a un modelo de capitalización individual encaminado técnicamente a un posible sistema mixto de pensiones, que para evitar cambios traumáticos, proyectó en el tiempo, de que los trabajadores por edad y aportes de a poco migren de su situación de contribuyentes activos hacia el sector pasivo, sin embargo, dado el tiempo transcurrido y apremiante son quienes en la actualidad se constituyen en el gran conglomerado de trabajadores en actividad laboral que generacionalmente y amparados en las normas vigentes se encuentran en apronte de exigir derechos y beneficios.

La clave del éxito para que la Seguridad Social, cumpla con sus objetivos y principios, radica esencialmente en una buena y eficiente administración, no solamente para la Seguridad Social sino para cualquier emprendimiento público o privado. La administración de los recursos financieros y el otorgamiento racional de las prestaciones en el marco estricto de las contingencias presentadas optimizando los servicios con eficacia y transparencia, contaríamos con una Seguridad Social eficiente que cubra nuestra expectativa y satisfacción. Por consiguiente se han formulado muchos sistemas administrativos para la seguridad social y uno de los clásicos es la administración colegiada, descentralizada,

tripartita y autónoma, que en el nivel de decisión está constituido por un directorio tripartito, compuesto por empleador, trabajador y el Estado; sin embargo, hay que reconocer la existencia y funcionamiento de otra forma de administración, así tenemos la gestión sindical, la administración estatal y en algunos casos por delegación la administración patronal, en todos las formas y modalidades ha prevalecido el interés social de una buena administración técnica y especial, que por su naturaleza jurídica se la denominó con diferentes formas, Cogestión administrativa, Autogestión y Gestión colegiada o pública.

En Bolivia, de la forma como se instituyó en los otros países, capta y experimenta diferentes clases de gestión, que como señala Carlos Alberto Etala<sup>10</sup>, al hacer referencia a Almansa Pastor, sobre los rasgos principales de los sistemas de la Seguridad Social: “Por último, en cuanto a la gestión, la propia técnica de los sistemas Bismarckianos, heredada de los seguros privados permite la pluralidad de entes, tanto como los riesgos, quedando la gestión organizada como empresa de seguros con los propios principios de éstos. Los sistemas Beveridgeanos, por el contrario, superan las técnicas aseguradoras jurídico-privadas y confían la gestión unitariamente al Estado o a un ente instrumental; la gestión, entonces, y el sistema en su conjunto aparecen como un servicio público. Cabe señalar sin embargo, que ningún sistema de seguridad social actual responde con pureza a alguno de los dos tipos, presentando todos características de ambos”.

<sup>10</sup> C. A. ETALA, *Derecho de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Argentina, Ed. ASTREA, Tercera Edición Actualizada y Ampliada, 2008, p. 16 y 17.

## BIBLIOGRAFÍA

- ETALA, Alberto Carlos (2008). *Derecho de la Seguridad Social*. Buenos Aires- Argentina: Ed. ASTREA. 3ra. ed. actualizada y ampliada.
- BOCANGEL PEÑARANDA, Alfredo (1993). *Derecho de la Seguridad Social*. La Paz- Bolivia: Ed. Zegada.
- BOCANGEL PEÑARANDA, Alfredo (2004). *Derecho de la Seguridad Social*. La Paz-Bolivia: Ed. Jurídica Temis.
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS DE SALUD (2007). *Anuario estadístico 2006*. La Paz-Bolivia.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2009). *Constitución Política del Estado*. (Publicación Oficial). La Paz-Bolivia.
- BEDREGAL ITURRI, Ramiro (1984). *Tratado General sobre "Seguridad Social"*, Quito: Universidad Central de Ecuador, Departamento de Cultura.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2010). *Ley de Pensiones. Ley N° 065 del 10 de diciembre de 2010*. Publicación oficial.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. *Nueva Constitución Política del Estado*. 2009.