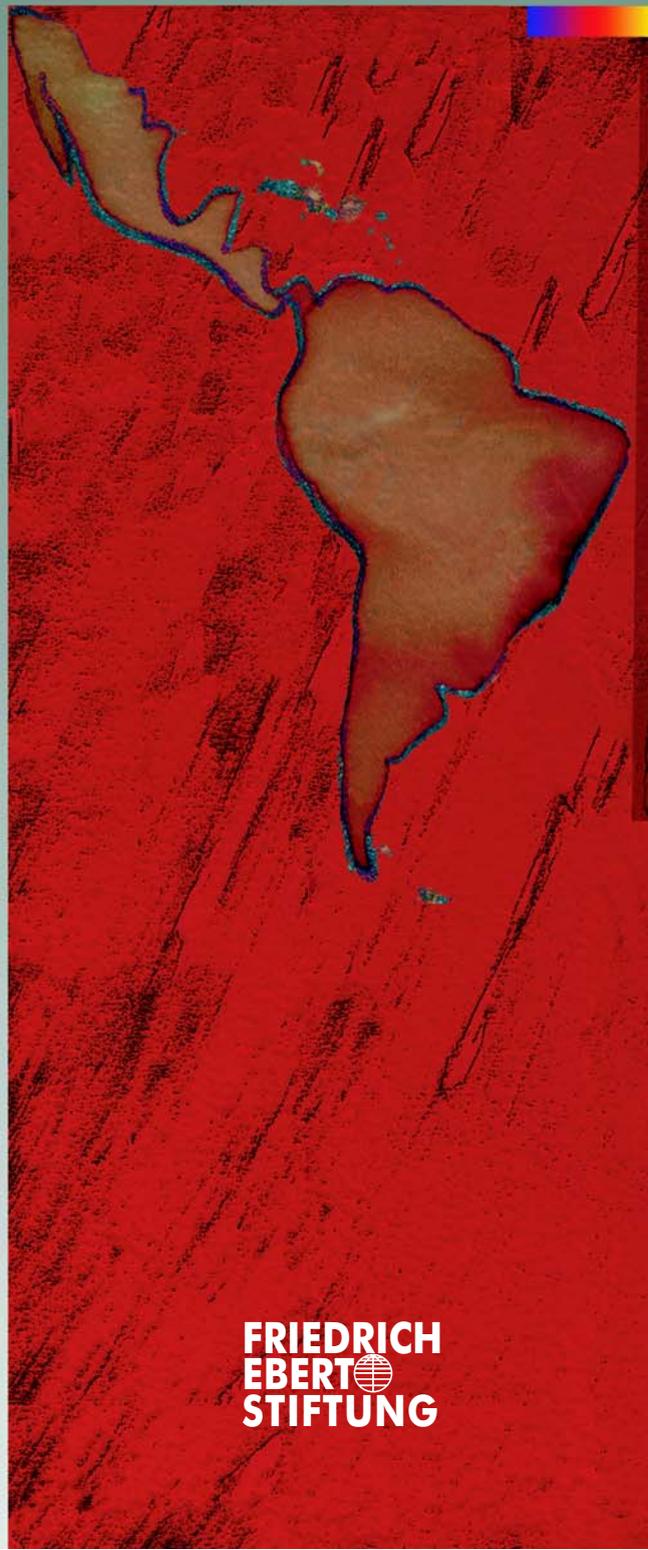


Seguridad Social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical

ERNESTO MURRO



A N A L I S I S Y P R O P U E S T A S
O T R O S T Í T U L O S

Evaluación y Perspectivas de la
Acción Sindical en el Mercosur

ALVARO CORONEL

Seguridad Social en América Latina
y Conosur: mitos, desafíos, estrategias
y propuestas desde una visión sindical

ERNESTO MURRO

Los trabajos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert.
Se admite la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente y se haga llegar un ejemplar.

Seguridad Social en América Latina y Conosur: mitos, desafíos, estrategias y propuestas desde una visión sindical

ERNESTO MURRO



noviembre 2004

A N Á L I S I S Y P R O P U E S T A S

Ernesto Ramón Murro Oberlín

Casado, 2 hijos, nacido en Montevideo el 20/01/1951.

Email: emurro@adinet.com.uy

Consultor externo de OIT desde 1998 a la actualidad en investigación, formación y coorganizador de eventos sobre seguridad social. Consultor de diversas instituciones nacionales e internacionales: CEPAL, ONU, Fundaciones, OPS, instituciones gubernamentales, organizaciones sindicales nacionales e internacionales. Miembro coordinador del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS. Autor y coautor de diversas publicaciones.

Docente en seguridad. Co-Fundador de la Red Alternativa de Información sobre Seguridad Social, sitio web en Internet (www.redsegsoc.org.uy). Comunicador de temas de seguridad social y columnista. Co-Fundador del boletín trimestral «Noticias Buenas y de las Otras». Ex Director del Banco de Previsión Social del Uruguay entre Octubre/1992 y Mayo/2001. Miembro redactor de la Resolución de la Comisión de Seguridad Social de la 89ª Conferencia de OIT («Seguridad social: Un nuevo consenso»). Contraparte en diversos convenios de cooperación técnica. Actuación anterior: Maestro de Primaria, Docente de educación primaria y secundaria (1970–1972); Detenido político (1972–1977); Trabajador maderero (1977–1992); Dirigente sindical de la industria maderera y de la central de trabajadores uruguayos (PIT–CNT) entre 1983 y 1992.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG
FESUR – Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [++598 2] 902 2938 / 39 / 40
Fax: [++598 2] 902 2941

Realización gráfica integral: www.glyphosxp.com

Depósito Legal: 334.379/04

Indice

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| 1. ALGUNOS CONCEPTOS Y TENDENCIAS INTERNACIONALES EN SEGURIDAD SOCIAL | 7 |
| 1.1 Conceptos y principios | 7 |
| 1.2 Las grandes tendencias internacionales | 9 |
| 2. RESUMEN DE SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CONOSUR | 12 |
| 2.1 Sobre la situación económico social | 12 |
| 2.2 Los regímenes privatizados de capitalización individual | 16 |
| 2.3 Indicadores del desempeño de los regímenes privados de capitalización individual | 18 |
| 3. ALGUNOS ESCENARIOS Y PROPUESTAS DE CAMBIO EN LA SUBREGIÓN CONOSUR | 24 |
| 3.1 Propuestas de reformas y escenarios en los países del Conosur | 25 |
| 4. ACERCA DE LA SITUACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL LATINOAMERICANO Y LA SEGURIDAD SOCIAL | 36 |
| 4.1 Movimiento Sindical Latinoamericano y Seguridad Social | 36 |
| 4.2 Movimiento Sindical del Conosur y Seguridad Social | 41 |
| 5. ALGUNOS DESAFÍOS, MITOS Y LÍNEAS ESTRATÉGICAS SINDICALES EN SEGURIDAD SOCIAL | 43 |
| 5.1 Ocho Desafíos | 43 |
| 5.2 Doce Mitos | 47 |
| 5.3 Cinco líneas estratégicas | 51 |



Introducción

El siguiente documento de aporte al debate, es una actualización y presentación nueva revisada de anteriores documentos¹, eventos y discusiones, con el objetivo de contribuir a la conformación de una política sindical y de alternativas de cambio en seguridad social, a partir de la actual coyuntura en materia de reformas en general y de las pensiones en particular, así como de los mitos y desafíos del movimiento sindical, principalmente en el Conosur.

Aunque existen antecedentes, es especialmente desde setiembre de 1998 en México, donde convocado por OIT Ginebra, que el movimiento sindical latinoamericano ha tenido algunas oportunidades de analizar en profundidad (y

analizarse) colectivamente en esta temática, han existido importantes actividades de seguimiento y formativas, organizadas por OIT, ACTRAV, Fundación Ebert, sindicales, etc., nacionales, subregionales y regionales. Entre otras, su destacada participación en la 89^a. Conferencia de OIT en Ginebra y el Seminario de seguimiento de Viña del Mar, ambos en el 2001, y el reciente de Montevideo, en agosto pasado, que han acumulado cuantitativa y cualitativamente.

El presente aporte se resume en 5 capítulos:

- ▶ el **primero**, analizando las grandes tendencias internacionales y reafirmando algunos

¹ En particular: «El Dilema de la seguridad social en el Conosur», OIT Lima, Ernesto Murro, julio 2004; «Una visión de la seguridad social en América Latina», ERT, 2004; «Algunas pautas hacia una política sindical en seguridad social en América Latina», ERT, 2004, «El movimiento sindical y la seguridad social en los países del Conosur», FES Chile, 3/2004; todos disponibles en www.redsegsoc.org.uy

conceptos claves y principios de la seguridad social;

- ▶ el **segundo**, desarrollando un diagnóstico sintético de la situación de la seguridad social en la región, en particular, los regímenes de pensiones de capitalización individual.
- ▶ el **tercero**, a resumiendo algunos escenarios y propuestas de cambio en la subregión Conosur;

- ▶ el **cuarto**, considerado conjuntamente con el quinto, lo sustancial de este aporte, desarrollando (a partir de algo de historia en el tema), la situación del movimiento sindical al respecto;
- ▶ el **quinto**: pautas para una política sindical en la materia, a partir de lo que se denominan 8 desafíos, 12 mitos y 5 líneas estratégicas.

1.

Algunos conceptos y tendencias internacionales en Seguridad Social

1.1 Conceptos y principios

Inicialmente se repasarán algunos **conceptos** claves.

La **PROTECCIÓN SOCIAL**, es «un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población», destacando que «es un derecho fundamental de las personas»². El concepto de **POLÍTICAS SOCIALES** está íntimamente vinculado al de protección social.

Habitualmente comprende lo que se denomina presupuestariamente **GASTO PÚBLICO SOCIAL**: conjunto de programas desarrollados por el Estado con los objetivos de proveer determinados bienes y servicios a la población, incidir positivamente en la distribución del ingreso, garantizar que los ciudadanos tengan acceso a ciertos bienes y servicios que se consideran esenciales y lograr una mayor eficacia a través del desenvolvimiento del capital humano. Comprende **cuatro rubros** principales: seguridad social propiamente dicha, salud (incluyendo alimentación), vivienda y educación.

2 Secretario General de ONU, «Informe a la 39ª. Sesión de la Comisión de Desarrollo social de ONU», febrero 2001, NY, EE.UU.

Por su parte, la OIT³, define la **SEGURIDAD SOCIAL** como «la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos». El convenio 102 define 9 prestaciones principales específicas de seguridad social: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, de desempleo, de vejez (jubilaciones, pensiones), de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, familiares, de maternidad, de invalidez o discapacidad, de sobrevivientes.

La seguridad social es un **derecho humano fundamental**, no cualquier derecho. En la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, artículos 22 y 25, se afirma que «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social», haciéndose expresa referencia a las distintas prestaciones.

Como derecho humano fundamental, lo ratificó recientemente la importante Resolución de la 89ª Conferencia Internacional del 2001, «Un nuevo consenso», en su numeral 2, y ello no es un hecho menor, para la definición de una política sindical en seguridad social como prioridad de su accionar:

«La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equi-

dad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia».

Los **PRINCIPIOS** por su parte, son o deberían ser, los cimientos que sostienen y conforman una política, un accionar. También en seguridad social. Los principios cumplen o debieran cumplir, una triple función: **Integradora**⁴ (permitiendo dar soluciones coherentes a los casos no previstos); **Interpretativa** (permitiendo dar soluciones a los casos dudosos); **Informadora** (inspirando y determinando las nuevas normas a dictarse).

La **Resolución de la 89ª Conferencia Internacional de OIT de 2001**, definió en su Conclusión 4, que todos los sistemas de seguridad social, deberían ajustarse a ciertos **principios básicos**:

- ▶ prestaciones seguras y no discriminatorias;
- ▶ administración sana y transparente con costos administrativos tan bajos como sea factible;
- ▶ con fuerte participación de los interlocutores sociales;
- ▶ con confianza pública (...) para lo cual es esencial una buena gobernanza.

Sin perjuicio de ello, la **redistribución de la riqueza** debe ser considerada también como un objetivo fundamental de la Seguridad Social, y más aún desde una perspectiva sindical.

En términos generales, los principios fundamentales, de mayor reconocimiento en el ámbito internacional, son los siguientes:

- ▶ **Solidaridad**
- ▶ **Universalidad**
- ▶ **Igualdad – Igualdad de trato**
- ▶ **Suficiencia o integridad**
- ▶ **Participación**
- ▶ **Obligatoriedad**
- ▶ **Responsabilidad del Estado**

3 OIT: «Introducción a la Seguridad Social», 1984.

4 Américo Plá Rodríguez «Los principios del derecho al trabajo», Bs. Aires, 1978.

Estos conceptos se consideran importantes a efectos del desarrollo de este aporte y del encaje del tema por el movimiento sindical.

1.2 Las grandes tendencias internacionales

Prácticamente todos los países en las diferentes regiones del mundo están analizando opciones de reforma de la seguridad social. Para unos la prioridad es superar el déficit fiscal, para otros compensar los efectos de los cambios demográficos o simplemente reordenar regímenes que han sido distorsionados por medidas de coyuntura.

Los puntos de partida varían sustancialmente entre las diferentes regiones.

Pueden esquematizarse, en el mundo, dos **grandes tendencias** en materia de reformas, especialmente en pensiones y en salud, aunque también en otras prestaciones como riesgos del trabajo, e incluso recientemente en Chile en desempleo:

- ▶ **las reformas estructurales o «paradigmáticas»⁵** con reformas sustanciales de los sistemas, con capitalización individual, por seguro individual y administración privada total o parcial de los regímenes; se las conoce también como el modelo de tres pilares o multipilar del Banco Mundial, pero donde se prioriza el segundo pilar (el de capitalización individual de administración privada lucrativa), como parte de las políticas del llamado «Consenso de Washington» o de las denominadas «políticas de ajuste estructural»⁶ y;

- ▶ **las reformas no estructurales o paramétricas** con modificaciones dentro de los sistemas públicos nacionales que se mantienen como fundamentales, no excluyendo la complementariedad.

Se dice por ejemplo, que en pensiones, las nuevas **reformas estructurales** vía capitalización individual (CPI) en general administradas por sociedades anónimas, producirían determinados efectos y cumplirían los siguientes objetivos:

- ▶ disminuir el peso de la seguridad social en las finanzas del Estado;
- ▶ estimular a efectuar aportes disminuyendo la evasión y aumentando la cobertura;
- ▶ brindar más alternativas y libertades al trabajador;
- ▶ reforzar la solidaridad y mejorar las prestaciones;
- ▶ crear ahorro nacional;
- ▶ generar un mercado de capitales o desarrollarlo donde ya existiera;
- ▶ ofrecer mejores expectativas a las nuevas generaciones;
- ▶ desarrollar el empleo, la competitividad y la productividad.

La experiencia en América Latina, muestra categóricamente que en general estos objetivos propagandeados extensa e intensamente, no se han cumplido⁷.

Las principales características de las **reformas paramétricas, no estructurales**, especialmente aplicadas en los países desarrollados del mundo, son:

5 Por ampliación de características, ver más adelante en este mismo capítulo, las tres variaciones de este modelo o tendencia de reforma: sustitutivo, mixto y paralelo.

6 Una primera formulación del llamado «Consenso de Washington» se debe a John Williamson del Instituto de Economía Internacional («Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas»); y data de 1990. Recientemente el mismo autor resumió lo que pide no se denomine «Consenso de Washington II», publicado en setiembre 2003 en «Finanzas y Desarrollo», donde sustancialmente ratifica las 10 reformas de política económica y lo que define como sus aciertos. Disponible en www.redsegsoc.org.uy

7 Por ampliación puede verse, el siguiente capítulo y diversos documentos disponibles en www.redsegsoc.org.uy sobre ello de OIT, AISS, la Universidad de Cambridge, CEPAL, Stiglitz, Nicholas Barr, etc.

- ▶ Modificaciones de las prestaciones generales o específicas, como forma de compartir los costos crecientes de la relación de dependencia. En mayoría, apuntan a jubilados de altos ingresos.
- ▶ Modificaciones en la fórmula para el cálculo de las prestaciones: en general se aumentan los años.
- ▶ Modificaciones en la edad de jubilación y en los años requeridos de trabajo en combinación con jubilación parcial, anticipada.
- ▶ Ajustes por costo de vida u otras variables.
- ▶ Aumentos en las tasas de cotización progresivamente en general.
- ▶ Igualdad de trato entre hombres y mujeres.
- ▶ Incremento de los regímenes complementarios en los sistemas de seguridad social.

Este camino se intenta ocultar como alternativa en la región. Se considera necesario que el movimiento sindical analice esta situación.

En el mundo existen hoy más de 200 países: regímenes de capitalización individual tipo AFP, AFAP, AFJP, existen sólo en unos 15 de ellos, en América Latina y Europa central y oriental. Y además, estos regímenes de capitalización individual administrados por el sector privado, en varios países, se están revirtiendo; por ejemplo en 4 de los 12 de América Latina: se ha suspendido su aplicación en Nicaragua (recientemente en julio 2004) y Ecuador, se ha derogado en Venezuela (diciembre 2002) y se está en proceso de revisión en Argentina (des-

de agosto 2002). En Europa central y oriental, en varios países también se ha revertido la situación por movilizaciones sociales, sucesos políticos o para cumplir las condiciones de ingreso a la Unión Europea de mayo pasado. En Rusia, por ejemplo, el propio Banco Mundial no apoyó la privatización de las pensiones.⁸

Los países desarrollados con estructuras demográficas envejecidas, desarrollo económico sostenido, menores inequidades en la distribución y con una cobertura quasi universal, evalúan elementos de reforma paramétricos, no estructurales, más adecuados para garantizar la continuidad de los sistemas públicos, preservando sus aspectos básicos de solidaridad. La privatización en el sentido de una implicación del sector privado con fines lucrativos, se ha desarrollado poco y nada hace pensar que, aparte de la oferta de pensiones complementarias, sea probable un crecimiento significativo en el futuro próximo.

Monika Queisser⁹, resume las **principales críticas de la OIT y la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) al modelo del Banco Mundial**, que se comparten (ver recuadro en página siguiente).

El movimiento sindical latinoamericano las definió de modo similar, y lamentablemente en este quinquenio, la realidad ha dado aún más razón a sus críticas en perjuicio de millones de latinoamericanos/as.

8 Asimismo es interesante analizar las posiciones del movimiento sindical en estos procesos: ha tenido diferencias, contradicciones, en algunos casos apoyos a las reformas privatizadoras y hasta actitudes vacilantes ante los más recientes procesos de revisión de las mismas.

9 Revista Internacional de la Seguridad Social; 2/2000.

- ▶ «No se preocupa lo suficiente de formular medidas de reforma coherentes dentro del sistema y de alguna manera exacerba la crisis en los sistemas vigentes;
- ▶ Pasa por alto la incertidumbre acerca de los futuros niveles de pensión, inevitable si los beneficios dependen del mercado de capitales;
- ▶ Hace caso omiso de la imposición de riesgos de vida tales como la pobreza, el desempleo de larga duración, la invalidez y la enfermedad sólo al individuo, como es inevitable si el nivel de la pensión depende directamente de las cotizaciones,
- ▶ Exagera la magnitud del problema demográfico en los sistemas de reparto –la OIT cree que la mayoría de éstos puede consolidarse subiendo cuidadosamente el límite de edad e introduciendo pequeños ajustes en las prestaciones;
- ▶ Se desentiende de las proyecciones respecto de los costos totales de la seguridad social, de los que forma parte el gasto en concepto de pensiones –los cálculos de la OIT indican que hasta mediados del siglo será posible financiar incluso los sistemas de seguridad social europeos onerosos;
- ▶ Que todos los sistemas que a la vejez de una persona transfieren activos tienen que ser financiados a partir del PBN corriente y que la generación económicamente activa tiene que renunciar a una parte de su consumo para financiar el de los beneficiarios (ya sea por intermedio de transferencias, impuestos o cotizaciones directos o por la vía de la adquisición compulsiva de dinero o activos fijos por la generación de beneficiarios);
- ▶ Sólo se ocupa de pensiones y no cubre el riesgo de invalidez o deceso de los asegurados, en forma compatible con el resto del sistema;
- ▶ Pasa por alto el riesgo implícito que encierra para los gobiernos la garantía que deben suministrar en los sistemas nacionales capitalizados.»

2.

Resumen de situación en América Latina y el Conosur

2.1 Sobre la situación económico social

Se muestran algunos indicadores en particular. Si bien a ritmos decrecientes, la **población** de la región, tendrá un importante crecimiento en los próximos 50 años, lo cual permite identificar un primer desafío en cuanto a la necesidad de creación de empleos que absorban la mayor oferta de trabajo. Será necesaria la creación de más de 121 millones de puesto de trabajo en un plazo de 25 años para absorber la nueva oferta de mano de obra y abatir el desempleo actual. Desde el punto de vista del bienestar social importará no solo la creación de la cantidad de empleos suficientes, sino también la calidad de los mismos. En particular será

importante que los trabajadores estén cubiertos de los diferentes riesgos por la seguridad social. El **déficit primario de trabajo decente**, al 2002, afectaba a 93 millones de trabajadores latinoamericanos y caribeños, 30 millones más que en 1990.

El crecimiento del sector informal en la economía pasa del 44,3% en 1990 al 47,9% en 1998, superando el 50 % en la actualidad. Recientes estudios de CEPAL¹⁰, muestran la alta informalidad en menores de 25 Años y también en mayores de 50, en éstos casos con porcentajes superiores al 50 %.

Asimismo, los programas de seguro de desempleo tienen poco desarrollo en la región aumentando la desprotección.

¹⁰ Andras Uthoff, exposición el 28/09/2004 en Seminario FES Chile.

Sin embargo, la evolución de la **relación de la dependencia**¹¹ nos indica que la región no tendrá una presión demográfica negativa en los próximos 50 años, aunque igualmente las políticas sociales, en particular las de seguridad social, deberían atender la circunstancia del **envejecimiento** de la población de la región en su diseño. Este tema se analiza también más adelante al referirse a los «mitos», sin perjuicio de lo cual, es interesante conocer las medidas que en los países desarrollados se aplican, así como las recomendaciones de la OIT al respecto: una transición gradual y flexible de la vida activa a la jubilación; el desarrollo de medidas necesarias para impedir la discriminación, especialmente en los trabajadores/as mayores; políticas de formación y reeducación profesional (educación permanente) especialmente para trabajadores/as mayores; aprovechamiento de las nuevas tecnologías especialmente para las personas mayores y con discapacidad; la adopción de medidas para que puedan permanecer más tiempo y más atractivamente en el trabajo; afrontar el desafío de la seguridad social de dar respuesta eficaz al cambio de las estructuras familiares y estilos de vida garantizando igualdad de trato para hombres y mujeres, por ejemplo en edad de retiro y pensión de sobrevivencia; mecanismos de transferencias sociales con financiamiento justo; equilibrio entre los costos de asistencia médica con los positivos efectos de que los trabajadores mayores gocen de buena salud; el análisis de los efectos de la migración con el envejecimiento; garantizar un envejecimiento decente; reducir la invalidez a largo plazo; mitigar los efectos del VIH/SIDA.

En lo **económico-financiero**, luego de la década pérdida¹² se implementaron políticas de estabilización y de ajuste estructural en la región, retomándose una senda de crecimiento económico, pero el mismo ha sido muy limitado y ha demostrado ser inestable y acentuadamente dependiente de la lógica de los agen-

tes que proveen el financiamiento externo. En particular el patrón actual de crecimiento ha sido incapaz de combatir la pobreza y mejorar la distribución, además de como se ha dicho, de generar empleos de calidad suficientes. En cuanto a lo financiero, la tasa de crecimiento de la deuda externa y de sus intereses (promedio de 6,9 y 7,9 % en los noventa), es más del doble del incremento del PBI (3,3 %). Por otra parte, como también lo señala CEPAL, las tasas de inversión permanecen bajas y el ahorro doméstico no aumentó.

Se torna indispensable el cambio sustancial de dicho modelo.

218 millones de personas sin seguridad social, 140 millones sin asistencia de salud, 121 millones de «demasiado pobres», 117 millones de campesinos pobres, 107 millones de personas que viven en zonas remotas¹³.

El **gasto público social** sufrió una reducción importante en la década del 80 y se recuperó en los noventa, incrementándose del 10,1% al 12,4% del PBI. La composición del gasto público social por país y por rubro, puede observarse en el Cuadro 1.

Tanto a nivel agregado del gasto como en seguridad social existe una gran disparidad entre los países. Las cifras de seguridad social reflejan, a modo de una primera aproximación, que en la mayoría de los países existe un desarrollo bajo de los programas de seguridad social en su conjunto.

Un aspecto sustancial, es la **cobertura**. Una forma de medirla, es por la población mayor de 60 años cubierta por pasividades¹⁴ (ver Gráfico 1).

11 Relación entre la población de 0 a 14 años, más los mayores de 65, y la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años).

12 Así se ha denominado a la década de los 80 dado el grave retroceso económico y social que sufrió la región.

13 Seminario OIT-OPS, 11-12/1999, México.

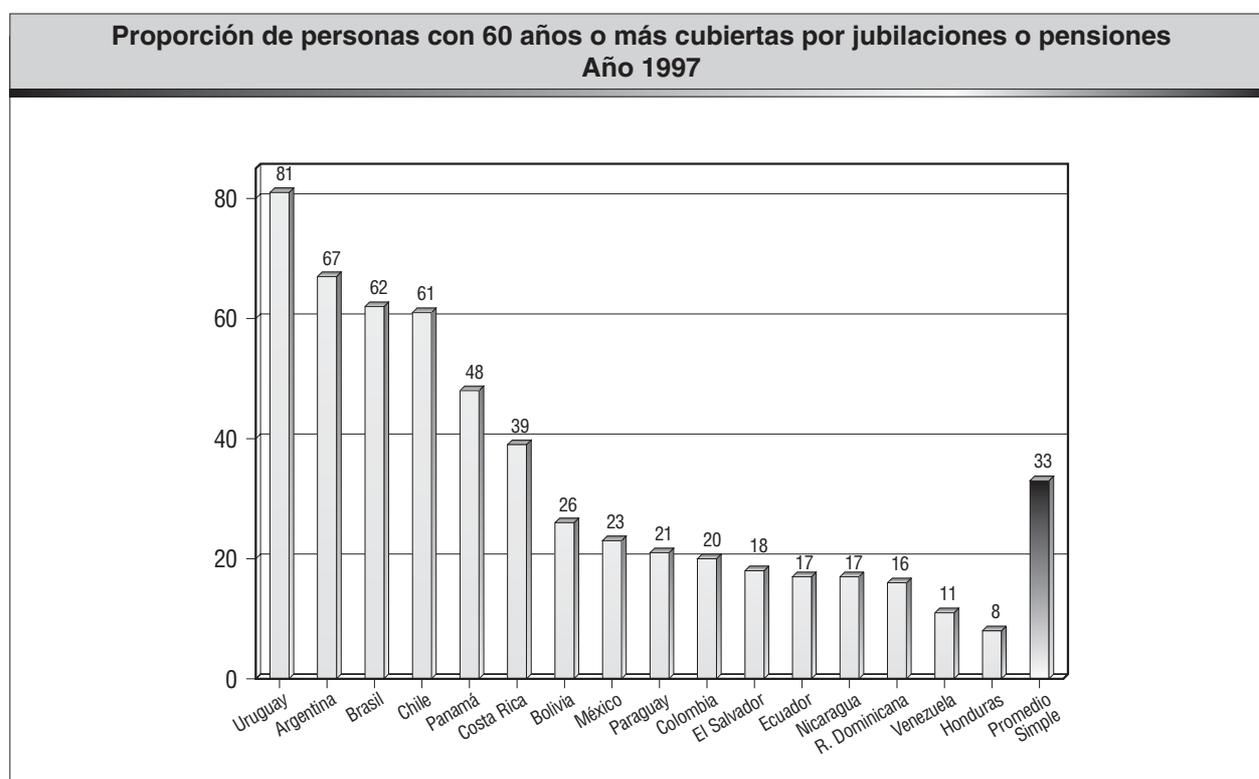
14 Para las zonas urbanas, del régimen de jubilaciones y pensiones.

CUADRO 1. GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PBI. BIENIO 2000–2001.

| País | TOTAL | Educación | Salud | S. Social | Vivienda y Asist. Social |
|-----------------|-------|-----------|-------|-----------|--------------------------|
| Argentina | 21.6 | 5.0 | 5.0 | 9.2 | 2.4 |
| Bolivia | 17.9 | 6.5 | 3.7 | 4.6 | 3.2 |
| Brasil | 18.8 | 3.8 | 3.0 | 11.8 | 0.2 |
| Chile | 16.0 | 4.1 | 2.8 | 7.4 | 1.7 |
| Colombia | 13.6 | 3.9 | 4.3 | 4.4 | 1.0 |
| Costa Rica | 18.2 | 5.0 | 5.3 | 6.2 | 1.8 |
| Ecuador | 8.8 | 3.0 | 1.1 | 4.6 | 0.2 |
| El Salvador | 4.2 | 2.6 | 1.5 | 0.1 | 0.0 |
| Guatemala | 6.2 | 2.6 | 1.1 | 1.1 | 1.5 |
| Honduras | 10.0 | 5.8 | 3.1 | 0.2 | 0.9 |
| México | 9.8 | 4.1 | 1.9 | 2.8 | 1.1 |
| Nicaragua | 13.2 | 6.1 | 4.8 | 0.2 | 2.2 |
| Panamá | 25.5 | 6.0 | 8.2 | 5.7 | 5.6 |
| Paraguay | 8.5 | 4.0 | 1.1 | 3.2 | 0.2 |
| Perú | 8.0 | 2.5 | 1.8 | 3.3 | 0.6 |
| R. Dominicana | 7.6 | 3.6 | 1.9 | 1.4 | 1.5 |
| Uruguay | 23.5 | 3.4 | 2.8 | 16.9 | 0.5 |
| Venezuela | 11.3 | 5.0 | 1.4 | 3.6 | 1.3 |
| Promedio simple | 13.8 | 4.2 | 3.1 | 5.1 | 1.4 |

Fuente: CEPAL. Panorama Social 2002–2003.

GRÁFICO 1.



Fuente: CEPAL. Panorama social 1999–2000. Sobre la base de las Encuestas de Hogares.

El promedio simple para los 16 países de la región es del 33% y solo 4 países superaban el 50% de cobertura.

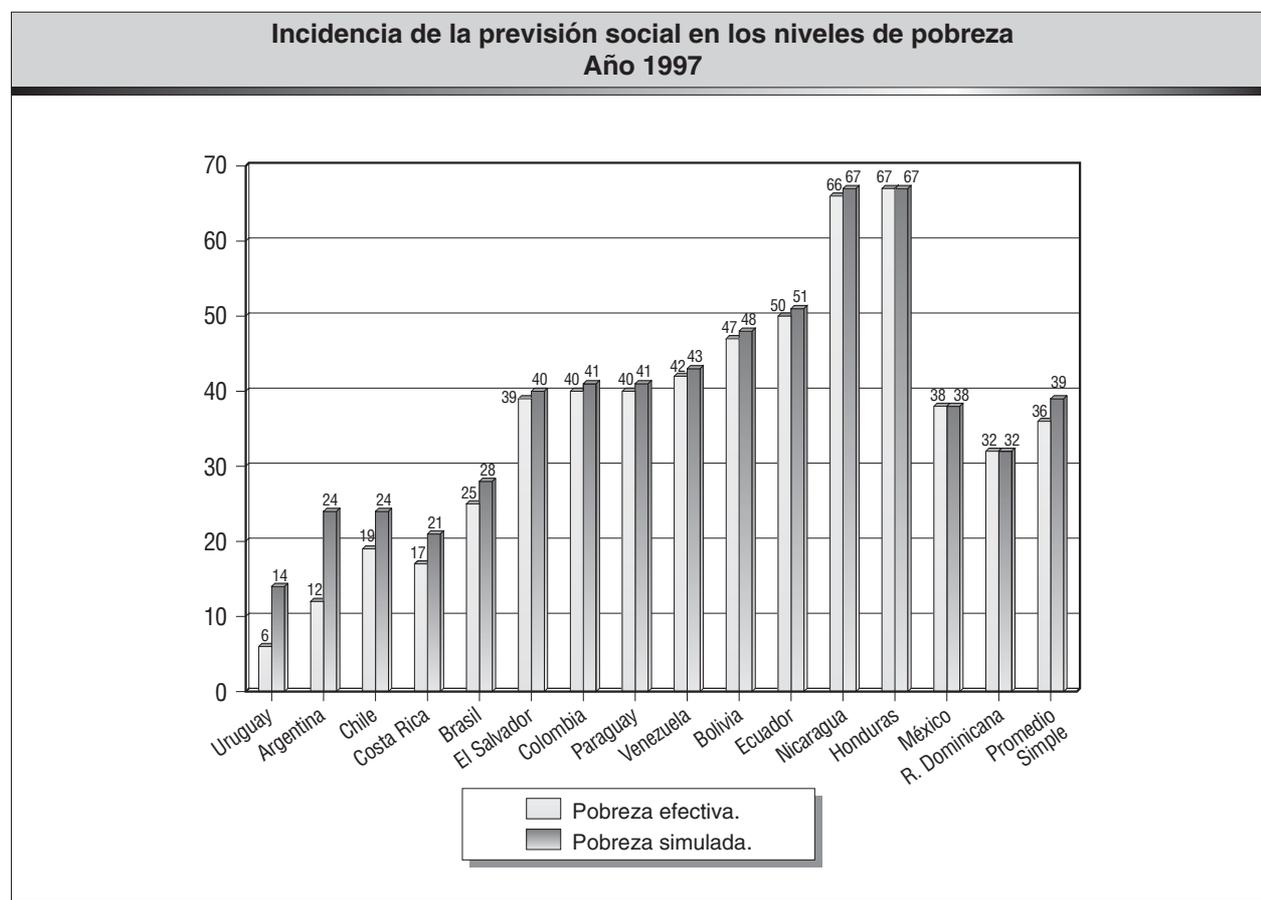
Un análisis similar se puede realizar acerca del **impacto de los programas de pensiones en los niveles de pobreza** (ver Gráfico 2).

Una vez más se ordenaron los países de izquierda a derecha según la incidencia positiva en abatir los niveles de pobreza sea mayor o menor. Así en Uruguay el programa IVS reduce la cantidad de hogares pobres a más de la mitad, en Argentina exactamente a la mitad, en 7 países la reducción es de solo un

punto porcentual, en tres no existe ninguna incidencia y en el promedio simple la reducción de la pobreza es de tres puntos porcentuales.

El mayor desafío que tienen los programas de seguridad social y el movimiento sindical en América Latina, es ampliar sus niveles de cobertura en el marco del cambio de los modelos económico sociales y políticos, que han imperado históricamente en la región: de no revertirse los bajos niveles de cobertura en un futuro será creciente la cantidad de personas que no tendrán ingresos para su subsistencia, lo cuál plantea un enorme desafío.

GRÁFICO 2.



Fuente: CEPAL. Panorama Social 1999–2000. Sobre la base de las Encuestas de Hogares.

2.2 Los regímenes privatizados de capitalización individual

Las modificación más importante ocurrida en la década de los 90 en materia de seguridad social ha sido lo que se denomina reforma estructural de los sistemas IVS, introduciéndose un régimen de ahorro individual también llamado de Capitalización Plena Individual (CPI).

Una característica central de los regímenes de CPI es que **la prestación es indefinida**. Esto es, en los regímenes públicos solidarios, ya sea bajo el régimen financiero de reparto o de capitalización colectiva, se fija una regla¹⁵, dada la cual el monto de la prestación queda establecida en función de los salarios. Sin embargo en los sistemas de CPI la prestación es incierta por varios factores:

- ▶ dependerá de la **expectativa de vida** al momento del retiro,
- ▶ de la **rentabilidad** que hayan obtenido los fondos en el mercado de capitales¹⁶ y
- ▶ de las **comisiones** que cobren las AFP y las Compañías de Seguros que paguen la renta vitalicia que se fijan libremente..

Se pueden resumir en **3 riesgos y 3 incertidumbres**, las que enfrentan los regímenes de pensiones¹⁷:

Incertidumbres, cuando la probabilidad de resultados potenciales no es conocida o estimada:

- ▶ conmociones macroeconómicas;
- ▶ sacudidas demográficas;
- ▶ riesgos políticos

Riesgos, cuando la probabilidad de resultados potenciales puede ser conocida o estimada:

- ▶ riesgo de gestión por incompetencia o fraude;
- ▶ riesgo de inversión;
- ▶ riesgo de mercado de las rentas vitalicias.

Barr concluye que en las cuentas individuales capitalizadas es la persona la que enfrenta todas las incertidumbres y todos los riesgos, mientras que en los regímenes de seguro social, de seguridad social solidaria, es riesgo y las incertidumbres son compartidos por los pensionados, por los trabajadores aportantes, por las empresas contribuyentes o los contribuyentes futuros.

En este mismo sentido, también la Conclusión 13 de la 89ª. Conferencia de OIT, es categórica: «En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo.»

Las **tres variaciones del modelo de CPI** observados en América Latina, son¹⁸:

Sustitutivo: el antiguo sistema público de pensiones es abolido y reemplazado por uno nuevo, con un régimen financiero de capitalización plena individual que alimenta una cuenta individual del asegurado, cuyos recursos se invierten –una vez deducidas las comisiones de administración y de fallecimiento e incapacidad– y se capitalizan sus rendimientos. El monto de la prestación es indefinida, por cuanto, si cumpliera los requisitos de elegibilidad, el asegurado recibirá una pensión que dependerá del monto de las cotizaciones netas de comisiones realizadas cuenta individual, su rendimiento a lo largo del tiempo y la esperanza de vida del afiliado al momento de su retiro. En este modelo los riesgos vinculados a la rentabilidad recaen en los asegurados, mientras que el Estado asume el riesgo, generalmente, de que los asegurados que hayan cumplido con los requisitos de la prestación no alcan-

15 En base al promedio salarial de determinado período y a una tasa de reemplazo que se aplica sobre dicho promedio, la cual se fija en función de los créditos laborales y la edad del retiro.

16 No se asegura una rentabilidad mínima.

17 Nicholas Barr: «Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas», AISS, 6/2002, Revista Vol. Nº 55, Nro. 2.

18 Se sigue aquí la tipología utilizada por Carmelo Mesa Lago en diversos trabajos: «Estudio Comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina», CEPAL, 3/2000 y otros.

cen a completar el capital necesario para asegurar una pensión mínima.

Paralelo: No se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con su monopolio y es convertido en la alternativa a un nuevo sistema de CPI, con el cual compite.

Mixto: El sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la nueva modalidad de CPI. El sistema público reconoce una pensión básica de prestación definida en determinadas condiciones y el de CPI una pensión complementaria (prestación no definida)

En el Cuadro 2 se indica que países realizaron reformas de tipo estructural y su modelo, así como los que no la realizaron o están en proceso de revisión.

Doce de los 18 países considerados, 12 habían realizado reformas estructurales al año 2003, siendo 7 de tipo sustitutiva, 2 de tipo paralelo y 3 de tipo mixto. Como se ha señalado, 4 están en proceso de revisión: Argentina, Venezuela, Ecuador, Nicaragua.

Brasil desarrolla por su parte un claro ejemplo de reforma paramétrica no estructural, y es el único país reconocido por OIT y el Banco Mundial, que han mejorado su cobertura a partir del proceso de reforma iniciado en 1988 hasta el presente. Allí se decidió, luego de un largo análisis, no realizar una reforma estructural¹⁹, entre otras razones, por el costo financiero estimado de la transición: 202 % del PBI.

CUADRO 2. TIPO DE RÉGIMEN DE PREVISIÓN SOCIAL – A JUNIO 2003

| Países | ¿Realizó reforma estructural? | Tipo de reforma | Año de la reforma |
|----------------------|-------------------------------|-----------------|----------------------|
| Argentina | Sí | Mixto | 1993 |
| Bolivia | Sí | Sustitutivo | 1996 |
| Brasil | No | Paramétrica | 1988 1995 2003 |
| Chile | Sí | Sustitutivo | 1981 |
| Colombia | Sí | Paralelo | 1993 |
| Costa Rica | Sí | Mixto | 2001 |
| Ecuador | Si | Sustitutivo | 2002 |
| El Salvador | Si | Sustitutivo | 1996 |
| Honduras | No | | |
| Guatemala | No | | |
| México | Sí | Sustitutivo | 1995 |
| Nicaragua | Sí | Sustitutivo | 2001 |
| Panamá | No | | |
| Paraguay | No | | |
| Perú | Sí | Paralelo | 1997 |
| República Dominicana | Sí | Sustitutivo | 2001 |
| Uruguay | Sí | Mixto | 1995 |
| Venezuela | No | Paramétrica | 2002 |

Fuente: elaborado en base a información de la Asociación Internacional de Seguridad Social.

¹⁹ Por ampliación: «El sistema de seguridad social brasileño» Francisco E. Barreto de Oliveira y Kaizo Iwakami Beltrao, Revista AISS 1/2001; «Aspectos sociales y previsionales en el Brasil» Vinicius Pinheiro Carvalho, AISS y MPAS, 5/2000; «Reformas a la seguridad social en Brasil» Waldeck Ornélas 8/2000, (Ministro de Previsión y Asistencia Social 1998–2001, hoy Senador..

2.3 Indicadores del desempeño de los regímenes privados de capitalización individual

En esta sección se presentan algunos indicadores sustanciales del desempeño de regímenes de CPI.²⁰

2.3.1 Alcance los regímenes: relación afiliados/cotizantes y densidad de cotización

Como se observa en el Cuadro 3, para el conjunto de los países sólo el 39% de los afiliados se encuentra realizando aportes lo que equivale al 23% de la PEA. Históricamente el porcentaje cae. Sin duda también un enorme desafío para el movimiento sindical: 60 millones de afiliados...

En reciente seminario realizado en Montevideo²², el Sub-Director de Presupuesto del Mi-

nisterio de Hacienda de Chile, especialista en Seguridad Social, Alberto Arenas de Mesa, señalaba que en Chile el gobierno está preocupado porque se exigen 20 años y hay gente que no va a llegar a esos 20 años, obligando a una participación mayor del Estado en el suministro de pensiones mínimas y asistenciales.

Un reciente estudio encargado por el gobierno a CENDA²³ muestra que el promedio de cotización anual es de sólo menos de 5 meses (4,96 meses por año) y peor para las mujeres y los pobres...

En la misma actividad el Especialista Principal de Seguridad Social del ETM de OIT-Chile, Fabio Bertranou, maneja una situación similar en Argentina, la que se muestra en los siguientes gráficos para hombres y mujeres con datos de 2001 (ver Gráficos 3 y 4).

CUADRO 3. ALCANCE DE LOS REGÍMENES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL AL 30/06/03

| País | PEA | Afiliados | Cotizantes | Afiliados/PEA | Cotizantes/PEA | Cotizantes/ Afiliados |
|------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|--------------------------|
| Argentina | 16,416 | 9,275 | 3,108 | 57% | 19% | 34% |
| Bolivia | 3,414 | 809 | 360 | 24% | 11% | 44% |
| Chile | 6,033 | 6,884 | 3,377 | 114% | 56% | 49% |
| Colombia ²¹ | 8,300 | 5,214 | 2,539 | 63% | 31% | 49% |
| Costa Rica | 1,696 | 1,104 | 819 | 65% | 48% | 74% |
| El Salvador | 2,708 | 1,034 | 466 | 38% | 17% | 45% |
| México | 41,112 | 30,381 | 12,328 | 74% | 30% | 41% |
| Perú | 10,993 | 3,100 | 1,215 | 28% | 11% | 39% |
| Uruguay | 1,508 | 626 | 330 | 42% | 22% | 53% |
| TOTAL | 100,128 | 58,427 | 23,044 | 58% | 23% | 39% |

Fuente: AIOS y FIAP para el caso Colombia.

²⁰ Si bien la denominación de las administradoras de fondos de pensión difiere según los distintos países (AFP, AFJP, AFAP, AFORES) en este informe se adoptará esta expresión para referirse a ellas por comodidad de exposición.

La información que se presenta, se obtuvo fundamentalmente de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

²¹ Todos los datos de Colombia son a Diciembre/2003

²² 27/05/2004, Seminario Internacional en Teatro El Galpón organizado por el ERT y la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT.

²³ CENDA, Centro de Estudios del Desarrollo Alternativo: estudio «Proyección previsional de la población afiliada y cotizante de las AFP», por encargo del Instituto de Normalización Previsional, INP, 2004.

GRÁFICO 3.

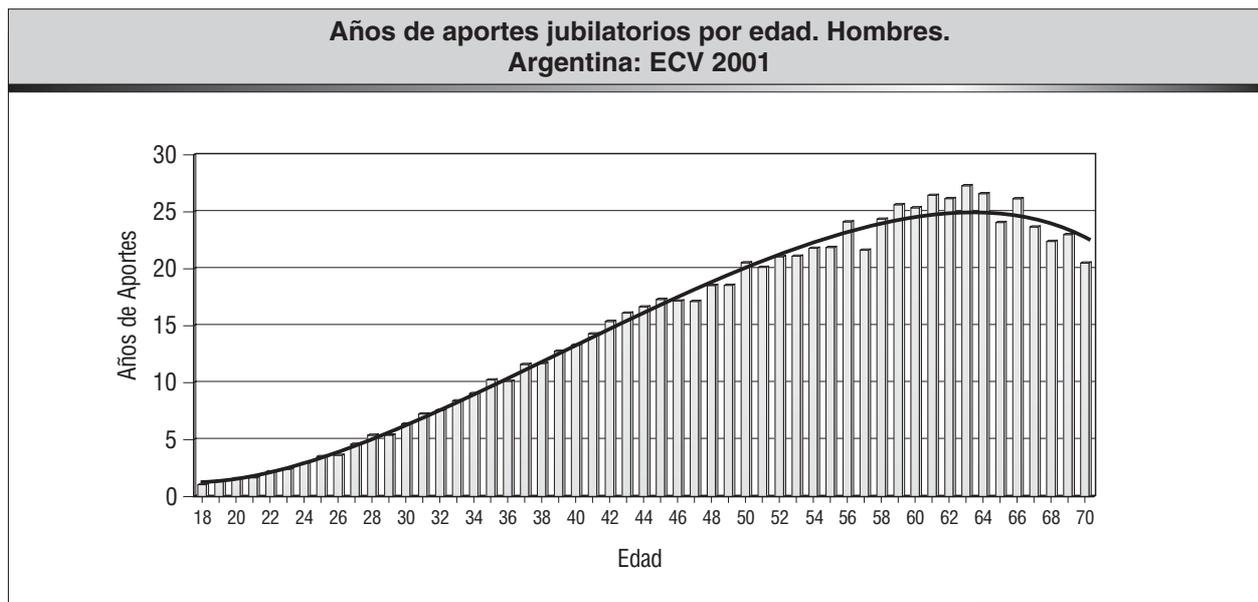
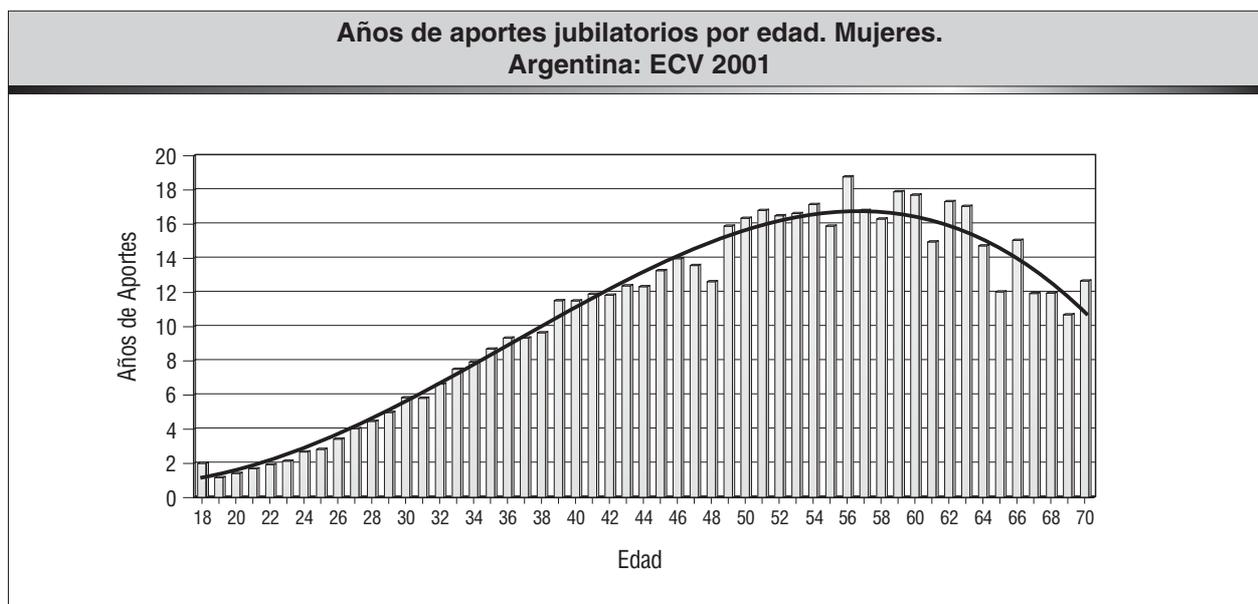


GRÁFICO 4.



En el caso de los hombres, a los 60 años promedialmente tienen aportados 25 años, en

tanto en las mujeres a esa edad el aporte ha sido de apenas 17 años.

Un estudio del año 2000²⁴ muestra que para un trabajador que contribuye durante 40 años a una tasa de aporte del 10 % suponiendo un crecimiento del salario real del 2 % anual y una rentabilidad del 4 % anual, el porcentaje de jubilación respecto al salario final será del 50 % si su densidad de cotización es 100 % (ó 1), del 43 % si es de 80 % (ó 0,8) en los últimos 8 años de actividad y de 32 % si es de 80 % en los primeros 8 años de actividad (cuando joven).

²⁴ H. Pérez Montás: «Reglamentación, supervisión y control, y protección de los derechos individuales en los regímenes de pensiones», AISS, mayo 200, Curitiba.

Este es otro factor clave a considerar: la **densidad de cotización**, y en particular para las mujeres y los jóvenes. Algunos estudios en países de la región, indican que la densidad promedio de cotización se ubica en el entorno del 50 %, lo cual es una muestra de lo grave de la situación.

2.3.2 Dimensión y concentración de los fondos

A junio del año 2003 estos fondos de pensiones superaban los 100 mil millones de dólares, lo que representaba más del 10% del PBI acumulado de los países. Otro indicador del desafío que representa para el movimiento sindical este problema.

CUADRO 4. VALOR ACUMULADO EN LOS FONDOS DE PENSIONES AL 30/06/03

| País | Millones de dólares | En relación al PBI | Porcentaje administrado por las dos mayores |
|-------------|---------------------|--------------------|---|
| Argentina | 15.607 | 15.6 | 42.7 |
| Bolivia | 1.261 | 17.2 | 100.0 |
| Chile | 39.672 | 60.6 | 55.7 |
| Colombia | 7.326 | 6.7 | 52.5 |
| Costa Rica | 218 | 1.4 | 69.5 |
| El Salvador | 1.309 | 9.2 | 99.8 |
| México | 34.963 | 5.6 | 45.0 |
| Perú | 4.541 | 8.2 | 59.2 |
| Uruguay | 1.149 | 12.7 | 74.5 |
| Total | 106.046 | 10.6 | 66.5 |

Fuente: AIOS y FIAP para el caso Colombia.

Desde otro ángulo, en la medida que los fondos adquieren una proporción mayor sobre el PBI, se produce un gran poder dentro de la

economía de quienes en última instancia toman las decisiones de inversión²⁵. Ello puede verse en la alta concentración en las dos mayores administradoras en cada país:

A fines de 1999, los bancos españoles BBVA y Santander, controlaban en torno al 45 % del negocio de las pensiones privadas en América Latina con 16 millones de afiliados.

2.3.3 Inversiones del fondo de capitalización individual

Por un lado (ver Cuadro 5), puede apreciarse una elevada proporción de la inversión en títulos públicos (57%), que en muchos países se incrementa aún más por inversiones en otros rubros que en definitiva también son valores públicos (en Uruguay superan el 70 %, por ejemplo) y, por otro lado, una baja proporción que habría llegado a las empresas vía inversión productiva (inversiones en acciones e instituciones no financieras). A su vez si bien aún las inversiones en el exterior son una fracción menor dentro del total (9,5%), la misma viene creciendo²⁶, lo cuál es fuertemente impulsado contradiciendo sus propias campañas publicitarias iniciales, en tanto la región necesita recursos para financiar su desarrollo productivo y social.

La alta proporción en títulos públicos se explica, entre otras razones, por el incremento del déficit público causado por la privatización de los regímenes previsionales, lo cual implicó una disminución de los ingresos públicos, al derivarse todo o parte de los aportes previsionales a las AFP. Este proceso se reflejó en el incremento de la deuda pública con significativo efecto –principalmente donde el peso del régimen CPI fue mayor– en las finanzas del Estado. Por otra parte, dichas inversiones las paga

²⁵ Si bien formalmente los fondos pertenecen en sus respectivas cuotas partes a los trabajadores afiliados a las AFP, en la práctica los que toman las decisiones de inversión son los dueños de las AFP, que principalmente son propiedad de los bancos transnacionales, directa o indirectamente. Por otra parte la tendencia de los mercados de las AFP ha sido ha la concentración con preeminencia de las AFP cuyo capital accionario pertenecen a dichos bancos. No se ha previsto en la legislación de estos regímenes la participación de los afiliados en la dirección y por lo tanto los trabajadores no tienen incidencia en la toma de decisiones.

²⁶ En varios países donde la legislación actual prohíbe la inversión en valores externos se está discutiendo la posibilidad de levantar dicha restricción: hay proyectos de ley a estudio del parlamento en México, Uruguay, etc.

CUADRO 5. COMPOSICIÓN DE LA CARTERA EN % SOBRE EL TOTAL DEL FONDO. AL 31/06/03

| País | TOTAL millones de dólares | Deuda gubernam. | Instituciones | | | Fondos mutuos y de inversión | Emisores extranjeros | |
|-----------|---------------------------|-----------------|---------------------------|------------------------------|----------|------------------------------|----------------------|-------|
| | | | Instituciones financieras | Instituciones no financieras | Acciones | | Emisores extranjeros | Otros |
| Argentina | 15,607 | 75.9% | 3.5% | 1.3% | 8.2% | 1.6% | 8.3% | 1.1% |
| Bolivia | 1,261 | 68.1% | 10.3% | 19.0% | 0.0% | 0.0% | 1.2% | 1.4% |
| Chile | 39,672 | 29.1% | 30.4% | 7.2% | 10.9% | 2.4% | 19.9% | 0.2% |
| Colombia | 7,326 | 48.6% | 24.8% | 18.6% | 0.4% | 0.0% | 7.2% | 0.2% |
| C. Rica | 218 | 89.5% | 5.1% | 4.7% | 0.0% | 0.7% | 0.0% | 0.0% |
| Salvador | 1,309 | 84.0% | 12.0% | 3.6% | 0.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| México | 34,963 | 85.4% | 3.4% | 11.3% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 0.0% |
| Perú | 4,541 | 13.0% | 33.2% | 13.1% | 31.2% | 0.8% | 7.2% | 1.6% |
| Uruguay | 1,149 | 57.2% | 37.1% | 3.4% | 0.0% | 0.0% | 0.0% | 2.3% |
| Total | 106,046 | 56.8% | 16.8% | 8.8% | 6.7% | 1.2% | 9.5% | 0.4% |

Fuente: AIOS y FIAP.

mayoritariamente el conjunto de la población mediante un sistema tributario regresivo, basado en impuestos al consumo (IVA, etc.).

2.3.4 Costos de Transición

Otro aspecto sustancial no debidamente estudiado previamente en el caso de las reformas estructurales de América Latina, son los **costos de transición**²⁷. En Argentina se estimó que si no se hubiera privatizado el régimen de jubilaciones no hubiera existido déficit fiscal y por lo tanto no se hubiera dado la cesación de pagos por parte del Estado.²⁸

En el caso de Brasil, una de las principales razones para rechazar la privatización de la seguridad social fue el evitar enfrentarse a los costos de transición, cuya estimación se ubico en más del 200% de su PBI. El mismo estudio²⁹ destaca lo que sucedería estimativamente en otros países:

Costos de transición estimados hacia capitalización individual en % del PBI

| | |
|------------|-------|
| Italia | 343 % |
| Francia | 256 % |
| Japón | 233 % |
| Brasil | 202 % |
| Inglaterra | 174 % |
| EE.UU. | 167 % |

Otro estudio realizado por el Economista Alberto Arenas, da cuenta que entre 1981 y 1998 las AFP chilenas recaudaron 33 mil millones de dólares. En los mismos 18 años el estado chileno debió invertir 44 mil millones de dólares para el pago de la transición: pago de pensiones mínimas, compensación a prestaciones mínimas a cotizantes que no alcanzan a ella, el déficit del retiro de militares (no incluidos en AFP); en la actualidad se estima que

²⁷ Que se producen por la pérdida de ingresos que sufre el Estado al volcarse el aporte de los trabajadores a las AFP.

²⁸ Un expresidente del Banco Central de Argentina, Javier González Fraga, estimó que si Argentina no hubiera realizado la reforma previsional, habría obtenido superávit fiscal en el año 2000, lo cuál demuestra los riesgos de la privatización de la previsión social. Una de las exigencias principales del Fondo Monetario Internacional, para auxiliar financieramente a la Argentina, fue que se elimine el componente público de su régimen mixto denominado prestación básica universal.

²⁹ Fuente: Vinicius Carvalho Pinheiro (Secretario Seguridad Social de Brasil) y Solange Paiva Vieira.

«A nova metodologia de calculo de aposentadorias da previdencia brasileira de capitalizacao».

dicho costo continuará en el orden del 4 – 5 % del PBI anual, hasta el 2040 aproximadamente.

2.3.5 Rentabilidad

La **rentabilidad bruta** no considera el efecto de las comisiones cobradas a los afiliados, pero ella es la que generalmente se utiliza. La misma en general viene decayendo cuando se comparan períodos iniciales con recientes.

CUADRO 6. RENTABILIDAD BRUTA DE LOS FONDOS AL 30/6/2003

| | Real Histórica | Real últimos 12 meses |
|-------------|----------------|-----------------------|
| Argentina | 10.7 | 10.5 |
| Bolivia | 17.6 | 10.6 |
| Chile | 10.3 | 6.4 |
| Costa Rica | 7.6 | 8.3 |
| El Salvador | 11.0 | 5.7 |
| México | 10.9 | 8.2 |
| Perú | 6.6 | 11.2 |
| Uruguay | 13.4 | 42.7 |

Fuente: AIOS.

CUADRO 7. ESTRUCTURA DE COMISIONES AL 30/06/03

| País | Porcentaje sobre salario | | | | | Comisión total sobre aportes | |
|-----------------|--------------------------|-------------------------------------|-----------------------|----------------------|--------------|------------------------------|--------------|
| | Comisión total | Seguro de invalidez y fallecimiento | Comisión de administ. | Aporte capitalizable | Aporte total | Brutos | Netos |
| Argentina | 2.25 | 0.80 | 1.45 | 4.75 | 7.00 | 32.1% | 47.4% |
| Bolivia | 2.21 | 1.71 | 0.50 | 10.00 | 12.21 | 18.1% | 22.1% |
| Chile | 2.26 | 0.67 | 1.59 | 10.00 | 12.26 | 18.4% | 22.6% |
| Colombia | 3.50 | 1.49 | 2.01 | 10.00 | 13.50 | 25.9% | 35.0% |
| Costa Rica | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| El Salvador | 2.98 | 1.28 | 1.70 | 11.02 | 14.00 | 21.3% | 27.0% |
| México | 4.14 | 2.50 | 1.64 | 6.78 | 10.92 | 37.9% | 61.1% |
| Perú | 3.51 | 1.24 | 2.27 | 8.00 | 11.51 | 30.5% | 43.9% |
| Uruguay | 2.81 | 0.87 | 1.94 | 12.19 | 15.00 | 18.7% | 23.1% |
| Promedio | 2.96 | 1.32 | 1.64 | 9.09 | 12.05 | 25.4% | 35.3% |

Fuente: AIOS y FIAP para el caso Colombia.

En el caso de Uruguay esa inversa relación se debe fundamentalmente a una mega devaluación del peso uruguayo en relación al dólar y al hecho de que existe una fuerte dolarización de las inversiones de las AFAP.

2.3.6 Comisiones

En las comisiones hay varios componentes, principalmente administración y seguro. En los países como Uruguay, donde otra compañía aseguradora pagará las rentas vitalicias, debe agregarse a estas comisiones, la ganancia de las mismas (ver Cuadro 7).

El porcentaje de comisión total sobre aportes brutos expresa cuantos pesos se pagan por cada \$100 que se aportan a una AFP; así para el promedio simple del conjunto de los países deben pagarse \$25,4 por cada \$100 que se aportan. Por otra parte el porcentaje de la comisión sobre los aportes netos expresa cuantos pesos se pagan por cada \$100 que van a la cuenta individual, para el promedio de los países se pagan \$35,3 por cada \$100 que se administran.

Estas comisiones habitualmente son presentadas por las Administradoras como porcentaje del salario y no del aporte. Ejemplo: una comisión del 3 % sobre el salario, cuando el aporte previsional es del 10 % de dicho salario, equivale en realidad a un 30 % de comisión sobre el aporte. Y más recientemente, estimándola sobre el fondo histórico acumulado, para disminuir aún más su efecto...

Algunos países en sus legislaciones establecen comisiones sobre la rentabilidad obtenida por las administradoras, pero no se han implementado.

Existe en varios países un componente de comisión fija, especialmente perjudicial para los trabajadores de menores ingresos.

Finalmente debe señalarse que a la comparación cuantitativa de las comisiones, debe agregarse la cualitativa: por ejemplo, en Chile y Uruguay el monto porcentual total de las comisiones es similar, pero mientras en Chile las AFP hacen recaudación, fiscalización, pago de prestaciones; en Uruguay su tarea es casi mínima, pues todo el trabajo se lo hace el instituto previsional (BPS) y gratuitamente.

2.3.7 Información y participación

El Banco Mundial, al impulsar este tipo de reformas estructurales de CPI, establece que deben cumplirse 3 condiciones o requisitos básicos:

- ▶ acceso a la información;
- ▶ transparencia y
- ▶ marco de regulación y supervisión.

Por lo menos en los 2 primeros, existen serias carencias en América Latina, y en algunos casos también en regulación y supervisión.

Barr³⁰ como otros, analiza la «información imperfecta al consumidor» de AFPs. Señala que entre las ventajas de soberanía del consumidor se supone que el interesado está bien informado. Y concluye: «De ninguna manera sucede siempre así». Y ello es primeramente a causa de la complejidad de las pensiones privadas basadas en una serie de instituciones e instrumentos, del riesgo y la incertidumbre. Cita a Stiglitz y Orszag, que a su vez destacan una declaración del Presidente de la Comisión de Valores y Cambio de Divisas de los EE.UU, posiblemente el país más dotado de conocimiento público en mercados financieros, destacando que más del 50 % de los estadounidenses no conocen la diferencia entre un bono y una acción.

Por otra parte destaca que las personas peor informadas son desproporcionadamente las menos pudientes, aunque ni siquiera las personas con sagacidad financiera pueden ser consideradas bien informadas.

En Chile desde agosto a octubre 2002, en tres meses, los 6 millones de afiliados a las AFPs, tuvieron plazo para elegir dónde realizar las inversiones de sus fondos previsionales hasta en 5 portafolios o rubros (los llamados «multi-fondos»). La inmensa mayoría no optó.

Por otra parte, con la excepción de alguna participación secundaria en algún país centroamericano, no existe participación efectiva de los trabajadores en la administración de estos regímenes.

30 Nicholas Barr: «Reforma de las pensiones: mitos, verdades, opciones políticas», AISS, 6/2002.

3.

Algunos escenarios y propuestas de cambio en la subregión Conosur³¹

«Sólo es posible obtener respuestas en materia de planificación de políticas si la seguridad social es objeto de una investigación sistemática orientada a la identificación de los problemas actuales, al diseño de políticas que los abordan y a la supervisión de los progresos encaminados a la consecución de los objetivos convenidos. Ello requerirá a su vez, el desarrollo de una base adecuada de conocimientos a partir de la cual se realicen los esfuerzos de investigación»³².

Se ha seleccionado dicha afirmación de AISS por considerársela particularmente importante para la región y para los cambios que resultan imprescindibles e impostergables.

Se dice que no se investiga en seguridad social por la **ausencia de datos e informaciones fiables**, la **falta de recursos y financiamiento**, y la **carencia de investigadores calificados** entre el personal de las administraciones de la seguridad social.

Sucede con demasiada frecuencia que se considere a la investigación como un lujo que se puede sacrificar y no como un asunto medular.

La investigación, así como la información, la acción social, la profundización de la democracia, son indispensables para las reformas y en ello, el movimiento sindical latinoamericano tiene otro reto impostergable.

³¹ Desarrollo en base a lo publicado en Revista Relaciones Laborales No. 3, 2003, Montevideo, documento de E. Murro.

³² «Investigación: la base para una adopción de políticas fundamentadas» de la Secretaría General de AISS, Informe a la 27ª Asamblea General AISS, Estocolmo, Simposio Leo Wildman.

3.1 Propuestas de reformas y escenarios en los países del Conosur

La subregión Conosur está en un proceso histórico importante, de cambio, donde es posible, considerando incluso entre otros, algunos aportes teóricos como los realizados anteriormente, analizar la realidad y pensar en propuestas alternativas posibles que tengan como objetivo la justicia social.

Como se ha visto, si bien se constata un cierto enlentecimiento de la ola neoliberal y síntomas evidentes de expectativas de desarrollo de opciones progresistas, también en protección social en la subregión, la discusión entre reformas estructurales o paradigmáticas y no estructurales o paramétricas, sigue vigente y abierta.

3.1.1 En **Argentina**, al iniciarse el proceso de discusión al instalarse la Comisión Especial para la reforma, el gobierno aseguró que la reforma previsional «es una razón de Estado» para el actual gobierno, y exhortó a los expertos a que «debatan sin preconcepciones, porque es necesario plantear con urgencia la discusión de fondo que nos permita extender la cobertura a quienes están excluidos del sistema y darle a más argentinos la posibilidad de que sepan con qué van a contar cuando finalicen su vida laboral».

El documento menciona 4 razones para la reforma: la carga financiera que implica para el Estado, la evidente baja respuesta de los beneficiarios, la situación extremadamente preocupante de la cobertura y los cambios en morbi-natalidad, demografía, tendencia a la urbanización y asentamientos, estilos de vida, participación mayor de la mujer en el mercado de trabajo, informalidad, tercerización, subcontratación, flexibilidad laboral, migraciones internas y externas.

Se destaca asimismo que los regímenes de CPI no mejoraron la cobertura y que la administración pública y privada han mostrado logros y

fracasos. Se propone como ideas lograr una seguridad social más solidaria, universal, equitativa y balanceada, considerando una relación más estrecha entre aportes y prestaciones así como componentes de redistribución y asistenciales. Se propone darle también un espacio al sector privado. El «Libro Blanco de la Previsión Social» publicado en mayo, resume el proceso hasta el momento.

Las Bases de Acuerdo alcanzadas el 19/12/2002, junto a notorios progresos inspirados en los principios de la seguridad social pública y solidaria, mantienen indefiniciones respecto a la capitalización individual y participación del sector privado lucrativo en pensiones.

El Secretario de Seguridad Social Conte-Grand, ha señalado, como se ha dicho antes, que «este sistema de jubilaciones no va más» y que «el modelo que tenemos en vista es el de las cuentas virtuales (...) el modelo sueco (...) donde cada persona tiene su cuenta pero la plata no se acumula ni se invierte. El Estado está atrás y cada año pone los fondos para pagar las prestaciones. Esa es la tendencia internacional.» Considera que a las AFJP «hay que darles un rol de complemento razonable para los que tienen mayor capacidad contributiva» en forma voluntaria u obligatoria, contemplando que puedan competir con las cajas complementarias gestionadas por colegios profesionales o cooperativas si permiten mejorar la cobertura. Por su parte, el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada destaca que los lineamientos contenidos en el Libro Blanco, «son un aporte al debate y no la propuesta oficial»³³.

En la discusión pueden verse dos posiciones opuestas, más allá de las diferencias en cada una, los detalles y acuerdos firmados o no: por un lado la postura del movimiento sindical y algunas personalidades e instituciones, incluidas algunas del entorno del propio gobierno del Presidente Kirchner, y por otro lado, la posición de la Unión de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (UAFJP).

33 Clarín, 12/10/2003, Ismael Bermúdez.

La posición sustancial de la principal central, la **CGT**, surge de su libro de fines del 2002 («El Debate actual sobre seguridad social»)³⁴. Se considera altamente positivo el proceso de reforma encarado, más aún por su forma transparente y participativa y se comparte en general la posición reflejada en los documentos elaborados por la Comisión de Expertos. Se reclama un consenso político con un Acuerdo Social con participación de los interlocutores sociales, lo que se reitera a los efectos de asegurar la participación en la elaboración, aprobación y aplicación de las medidas, eliminando el clientelismo y propiciando el seguimiento y control de los programas, así como el desarrollo de una cultura previsional, liderando una campaña de difusión y concientización.

Por su parte, la **CTA**, es muy crítica con el proceso y la propuesta emanada de la Comisión de Expertos, expresada en el Libro Blanco, al que se califica de «parcial, carente de objetividad, que no recoge todas las opiniones» y que sus ideas centrales son «continuar y reforzar el camino abierto con la reforma estructural, privatización y desregulación de la seguridad social», que «garantiza las necesidades fiscales, atiende el mercado financiero (...) coincidiendo con las posiciones extremas del liberalismo», que insiste en «focalizar el gasto en el pobre, concibiendo beneficios diseñados exclusivamente para personas que acrediten pobreza, reeditando el viejo método de las sociedades de caridad», en donde «el salario deja de ser un elemento fundamental para establecer la pauta jubilatoria, lo reemplaza por los aportes» y se «fortalece el régimen de capitalización» eliminando la opción por el régimen público de reparto»³⁵.

Ante ello la CTA propone que «la seguridad social es un derecho humano fundamental, exigible, correspondiendo al Estado organizar

su otorgamiento» y que ningún régimen puede organizarse fuera de la Constitución que no admite la forma ni administración privada.

Por otra parte, el documento presentado por la **UAFJP**³⁶ además de cuestionar fuertemente el Informe de la Comisión y su actuación, realiza propuestas para reforzar el régimen de capitalización individual administrado por las AFJPs.

3.1.2 En **Brasil**, la discusión acerca de privatización sí o no, fue realizada durante el gobierno de Fernando H. Cardoso, y se decidió no privatizar. Hoy en el gobierno de Lula, se reafirma esa postura. Es más, Brasil acaba de ser destacado en la reciente Conferencia Internacional de OIT (91^a, junio 2003), así como por el propio Banco Mundial, como ejemplo por sacar a 14 millones de personas de la pobreza a través de un sistema asistencial de pensiones financiado con impuestos. «La opción de reforma adoptada en Brasil enfatiza 2 puntos fundamentales: primeramente que un pasaje para el sistema de capitalización acarrearía costos para el país que son incompatibles con la situación fiscal vigente. Segundo, que era de fundamental importancia estrechar la relación entre contribución y beneficio, reduciendo así el elevado volumen de subsidios presentes en el sistema»³⁷.

Considerando la reciente reforma de las pasividades para los funcionarios públicos, un estudio de OIT, de Wouter Van Ginneken, destacaba que «una igualdad de condiciones entre el sector público y privado es importante para el desarrollo económico de los países», considerando que en Brasil los parlamentarios, fuerzas armadas, funcionarios públicos y miembros del poder judicial, constituyen un sector privilegiado en seguridad social, a quienes se destinan una parte significativa de los subsidios

34 Disponible en www.redsegsoc.org.uy

35 Nota publicada en «Lo Social» www.losocial.com.ar en 10/03, firmada por el representante de CTA en la Comisión de Expertos, Dr. Horacio González, y G. Cipoletta, J. L. Di Lorenzo y G. Gentile.

36 Nota de UAFJP a la Secretaría de Seguridad social del 10/4/2003 publicada en el Libro Blanco.

37 La nueva metodología de cálculo de jubilaciones en la previsión brasileña de capitalización» Vinicius Pinheiro Carvalho (Secretario de Previsión y Asistencia Social de Brasil) y Solange Paiva Vieira.

fiscales comparativamente muy superior en relación al conjunto de los trabajadores privados y han sido tratados especialmente por las autoridades, históricamente, por clientelismo político en la selección de beneficiarios.

Entre enero y abril 2003 se realiza un esfuerzo de concertación política³⁸ donde participan especialmente el propio Presidente, los ministerios de Previsión Social y Hacienda y que se desarrolla principalmente entre un centenar de personalidades y expertos, en el Consejo de Desarrollo Económico y Social. La propuesta del gobierno es finalmente acordada con los 27 gobernadores.

El contenido de la reforma aprobada puede resumirse³⁹, en 3 puntos:

- ▶ Un régimen previsional para los funcionarios públicos futuros que tiende a converger con el régimen privado del INSS, incluyendo la complementariedad.
- ▶ Un ajuste paramétrico para los actuales trabajadores y
- ▶ Una contribución solidaria de los actuales jubilados que obtuvieron sus beneficios con reglas bastante generosas.

En su congreso, la CUT asume una posición ante el fuerte debate instalado en el país, criticando la propuesta presentada por el Ejecutivo al Congreso («fruto de una negociación restringida a los gobernadores», señala) y reclamando la negociación con el gobierno. Las otras centrales han tenido en el tema un papel menos protagónico. La CGT en general establece una posición similar a la aprobada en el Congreso de CUT y en cambio Fuerza Sindical (FS) apoya la equiparación jubilatoria entre funcionarios públicos y trabajadores privados, tendiendo a un régimen único universal.⁴⁰

En el seminario de San Pablo (9/2003), se firma un nuevo acuerdo entre los representantes de las 3 centrales titulado «Profundizar y ampliar la cobertura» donde se destaca este importante tema y se definen 5 acciones conjuntas de las centrales como la participación en el Foro nacional del Trabajo, la continuidad de realizar eventos y seminarios y la firma de documentos conjuntos.

En definitiva, Brasil continúa el proceso de reformas progresivas, paramétricas, graduales, iniciado en 1988 con la reforma constitucional, continuado en 1995 y en la actualidad.

3.1.3 En **Chile**, no se ha dado una discusión importante y necesaria del sistema, y ello resulta imperioso, como primera etapa. Parece iniciarse en este 2004.⁴¹

Las posiciones críticas se expresan en algunos limitados ámbitos, entre algunos expertos y organismos y en las centrales CUT y CAT, en OIT y CEPAL, estudios de CENDA, algunos voceros gubernamentales, han alertado sobre importantes falencias del sistema.⁴²

El gobierno de Lagos, había comprometido luego de que definiera el 2002 como el año de reforma de la salud, que el 2003 sería el año de debate de las pensiones de seguridad social, ello no se concretó pero aparecieron los primeros síntomas al respecto. Por ejemplo, las declaraciones del año pasado del Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre: «El Estado debería estar haciéndose un ahorro fiscal para garantizar en el futuro fondos genuinos para los que aportan al sistema de reparto, y en vez de esto se endeuda y las AFP se llenan de títulos públicos: entonces, esto de la privatización del sistema previsional resulta que no es más que una gran mascarada (farsa) social». También advir-

38 Según H. Schwartz, op.cit.

39 Según exposición del secretario Helmut Schwarzer, 2004.

40 De «Jornal da Força», julio 1998 y documento 4/2003 en seminario de San Pablo.

41 Congreso Refundacional de CUT en 2003, publicación especial de CUT en «Chile Justo» 2004, Seminario de FES en setiembre 2004, actividades de Chile 21, expresiones de diversos actores políticos, autoridades y sociales, etc.

42 Véase documentos ya citados de Alberto Arenas de Mesa, Andras Uthoff, Juan Sebastián Gumucio, Jaime Ruiz Tagle, CENDA, Regina Clark, entre otros, en www.redsegsoc.org.uy.

tió que el régimen no alcanzó la universalidad prevista. «Una parte importante de la población no va a poder tener una pensión digna».

Un importante experto en seguridad social como es **Alberto Arenas de Mesa**, en su reciente libro⁴³ también resume una serie de propuestas más sustanciales para la reforma del régimen de pensiones, dentro del sistema de protección social chileno. Arenas si bien no opina como funcionario del gobierno, debe recordarse que ocupa un alto cargo en el ministerio de hacienda chileno.

Considera que «las políticas sociales de protección social se tornan cada vez más relevantes, no sólo por un concepto de equidad, sino como parte de una estrategia de desarrollo económico que permita que los pobres, una vez cubiertos sus riesgos básicos, adopten decisiones más proactivas de superación de la pobreza.» Arenas destaca que la participación del gasto social en el gasto total del gobierno central y del gasto social como porcentaje del PBI ha aumentado en Chile en la última década (del 61 al 69 % y del 13 al 17 % entre 1990 y 2000, respectivamente), pero que sin embargo, el sistema de protección social debería evolucionar para permitir una eficiente cobertura de las necesidades básicas de la población en situación de pobreza, en particular en la población indigente y rural, una disminución de su vulnerabilidad y también frente a fluctuaciones económicas de origen interno y externo. Para ello también reclama un proceso de modernización e implementación de un nuevo orden institucional en el sistema de protección social, donde entre otros factores, destaca la necesidad de más flexibilidad y descentralización y un sistema de información como pilares fundamentales.

Arenas resume entonces su posición en **3 principales desafíos:**

- ▶ rediseño institucional que fortalezca y ordene la institucionalidad estatal con una revisión exhaustiva del conjunto de subsidios, transferencias, fondos y programas existentes contributivos y asistenciales para construir un sistema de protección social bajo una única institución, con integración, simplificación y «ventanilla única»;
- ▶ cambio de la focalización hacia la familia en lugar del individuo como unidad de referencia; introducir el concepto de ingreso familiar y de protección familiar como referencia del sistema;
- ▶ focalización del sistema de protección social en la pobreza y vulnerabilidad, particularmente en la población indigente y especialmente en la rural.

A partir de ello, propone cambios en educación, salud, vivienda y pensiones, los cuatro aspectos fundamentales del gasto público social.

Y concretamente, realiza varias **propuestas en pensiones:**

- ▶ «La **cobertura** de los trabajadores/as deberá ser regulada y seguida por el Estado, sea por sistemas contributivos de pensiones en funcionamiento, sea por otros esquemas a determinar en el futuro».Y destaca: «Las necesidades en esta materia son ineludibles y de carácter social. Si los sistemas contributivos no responden a las expectativas generarán significativas carencias y necesidades insatisfechas» (...); los grandes desafíos del régimen de AFP «deberían incluir el mejorar la cobertura» (...), en particular para los trabajadores temporales y por cuenta propia, asegurándoles un nivel básico de protección tanto en salud como en pensiones,
- ▶ es necesario **reflexionar «sin prejuicios sobre la funcionalidad del sistema AFP** administrado por el sector privado en lo relativo a estos sectores y sobre la even-

43 «Protección social en Chile. Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990 – 2000», Alberto Arenas de Mesa y Paula Benavides Salazar, OIT, 2003. Subrayados por el autor de este documento, E. Murro.

tual necesidad de crear modalidades o alternativas»

- ▶ «buscar mecanismos adecuados que permitan al Estado **financiar el déficit previsional**, en especial durante la transición previsional» que destaca «va a durar otros 40 años más» dado que «no está claro en qué forma el Estado va a financiar el déficit de pensiones: con impuestos, deuda pública o una combinación de las dos cosas»;
- ▶ «**regular y evitar la excesiva concentración** del mercado que probablemente generará rentas monopólicas» y que «pone en peligro uno de los principios básicos del sistema: su competitividad» al tiempo que «empujen hacia una sustancial rebaja de los costos de operación»; destaca que «las inversiones de las 3 más grandes AFP representan más del 30 % del PBI», por lo que «regular los conflictos de intereses en el proceso y desarrollo de las inversiones como de la efectiva concentración de poder económico en una pocas manos **puede convertirse en un problema de intereses que no tengan una exacta relación con los principales objetivos de un sistema de pensiones**»
- ▶ también plantea «**incentivar estudios actuariales y financieros**» señalando que hay «un vacío» e «incluso carencia de datos financieros respecto de todo el sistema de pensiones, público más privado» ;
- ▶ «**realizar estudios sobre densidad de cotización** y así evaluar las causas por qué los afiliados cotizan o no cotizan activamente» (destaca que «existe escaso conocimiento de las razones que llevan a más de 2 millones de afiliados a no realizar cotizaciones»);
- ▶ generar mecanismos que permitan a los trabajadores/as «**disponer de información** adecuada» y «para poder hacer uso de dicha información» dado que el nivel de conocimiento es bajísimo, para lo cual es

indispensable también «**volver a incluir el tema previsional entre las preocupaciones que deben atender los sindicatos**»

- ▶ «**evitar las desigualdades de género** especialmente al momento de estimar el valor de las pensiones».

A **nivel sindical**, en 1998⁴⁴, la mayoritaria central **CUT**, presenta un documento donde resume 18 desventajas del sistema AFP y hace 17 propuestas de perfeccionamiento del mismo: una mayor intervención del Estado en las pensiones anticipadas de sectores frágiles como los trabajos pesados mal remunerados y las pensiones mínimas, la creación de una AFP estatal y el control efectivo de las administradoras y el pago de contribuciones y simplificación del proceso de reclamo judicial; la creación de fondos de renta fija y supresión de comisiones fijas y exoneraciones de aportes voluntarios; cálculos de rentas según estratos de ingresos, participación de los trabajadores en las administradoras y en otras instancias de modalidades alternativas de administración de fondos de pensiones por acuerdos sociales y democráticos. En general, se define que «es posible modificar el enfoque general del sistema, pero para esto se requiere grandes fuerzas sociales y políticas que pasen por importantes acuerdos entre todos los sectores sociales involucrados en el tema». También la CUT le reconoce algunas ventajas al régimen.

En agosto 2003 se realizó el llamado Congreso Refundacional de la CUT, y tanto en él como en reciente exposición de su presidente⁴⁵, se conocen nuevas críticas y propuestas al sistema, profundizando posiciones anteriores.

La **CAT**⁴⁶ presenta en San Pablo un documento donde resume su posición. Allí resume que «la privatización de la seguridad social en Chile impuesta por la dictadura militar, generó una serie de injusticias y abusos, tanto en su implementación como en su desarrollo hasta hoy»,

44 CUT: «Visión de los trabajadores chilenos de la administración privada de los fondos de pensiones», 7/98.

45 Exposición de Arturo Martínez el 28/09/04 en Seminario FES en Santiago.

46 Ignacio Arraigada, Central Autónoma de Trabajadores, Chile.

proponiendo que lo primero es «recuperar a través de las reformas que sean necesarias uno de los principales instrumentos de distribución de ingresos y compensación social» y segundo, «recuperar del empresariado la obligatoriedad de cotizar el financiamiento del sistema», dado que no aportan un peso ni para salud ni para pensiones.

En el seminario de San Pablo, firman sus representantes, un primer acuerdo, donde ratifican la necesidad de reformar el sistema de modo que se cumplan los principios básicos que lo humanicen, y se plantean trabajar en formación y sensibilización de los trabajadores y opinión pública en general, planteando a sus ejecutivos reconocer la importancia de la unidad de acción a tales efectos.

Recientes trabajos publicados por la **Asociación de AFPs**⁴⁷ continúan destacando su visión positiva del sistema: «El sistema de Ahorro y Capitalización individual ha demostrado ser eficiente como modelo de seguridad social y un verdadero aporte al crecimiento de la economía, al desarrollo del mercado de capitales y al ámbito laboral (...) es pionero y se encuentra a la vanguardia en materia previsional ya que han sido numerosas las naciones que han optado por este esquema. (...) La creación de los Multifondos y el perfeccionamiento del Ahorro Previsional Voluntario, efectuados durante este año, constituyen la Gran Reforma al Sistema de Pensiones Chileno beneficiando a los más de 6 millones de afiliados (...) Los Multifondos responden a la necesidad de ofrecer un conjunto de opciones de inversión a un universo de personas con características y expectativas distintas. Serán un factor de competencia más entre las AFP (...) buscan elevar las pensiones en el largo plazo (...)».

3.1.4 En **Paraguay**, los estudios más importantes sobre la seguridad social son los infor-

mes de OIT⁴⁸, una buena base para el diagnóstico y la elaboración de una propuesta de reforma que apunte principalmente al principal problema: la extensión de la cobertura y la creación de un sistema. En el ámbito de la seguridad social y la salud, mucho hay por hacer. La discusión está abierta hace años y en diversas ocasiones se polariza entre las reformas estructurales o paradigmáticas y las no estructurales o paramétricas.

La protección IVS en Paraguay ronda el 10 % de cobertura de los potenciales beneficiarios y es menor al 50 % de los asalariados, concentrándose en áreas urbanas (principalmente Asunción donde están el 64 % de los afiliados al Instituto de Previsión Social, IPS), los empleados públicos y grandes empresas privadas, con alto porcentaje de informalidad.

Se considera en informe de OIT, que deben sentarse las bases para impulsar a la sociedad a un estadio superior de protección social. Se requiere una fuerte, coherente y visible decisión política para ordenar, investigar y modernizar los regímenes de IVS y de salud, responsabilidad que debe recaer en el Estado, no observándose avances en este sentido, pese a innumerables recomendaciones y declaraciones al respecto. Por otra parte, es necesario el consenso, la progresividad y sistematización del proceso, enfatizando la participación, difusión, esclarecimiento de actividades y propuestas, a toda la población mediante sus dirigentes y representantes.

Se propone una serie de medidas como:

- ▶ jerarquizar los regímenes vigentes considerando sus aspectos positivos y negativos, sin perjuicio de la reforma de fondo necesaria;
- ▶ tecnificar la gestión eliminando los factores políticos o «amiguismo»;

⁴⁷ Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, Estudios: «21 años: El sistema de AFP ha contribuido a elevar la calidad de vida de los chilenos» (6/2002) y «Efectos macroeconómicos de la Reforma de Pensiones en Chile» (9/2003) de los economistas Vittorio Corbo y Klaus Schmidt-Hebbel, disponibles en : www.afp-ag.cl

⁴⁸ «Paraguay: Recopilación y análisis sobre la situación de los regímenes de jubilaciones y pensiones. Informe al Congreso Nacional» (8/1999), OIT, ETM Santiago de Chile, coordinado por Alfredo Conte-Grand.

- ▶ crear una estructura para asegurar una administración idónea de inversiones por ente;
- ▶ aprovechar el equilibrio económico financiero del IPS con una relación activo/pasivo de 7,8 con reservas que representan 9 veces los egresos en el ingreso a la madurez del sistema, estableciendo por ejemplo, un sistema financiero de primas escalonadas (capitalización parcial);
- ▶ transformar la Caja Fiscal en un programa de seguridad social, separando funciones del Estado en ella;
- ▶ atender particularidades de las otras cajas, etc.

También existe una propuesta de reforma no estructural o paramétrica, del senador Mario Paz Castaing, quien presidió el Senado convocando a un consenso nacional mediante una metodología de trabajo en Comisión con asesores internacionales.⁴⁹

El **movimiento sindical** está en un proceso de reestructuración. En la actualidad se presentan unas 6 centrales sindicales nacionales. La **CUT** ha definido la necesidad de unidad de los sectores sociales, en colaboración con todos los interesados en mantener y desarrollar el sistema solidario de seguridad social, destacando la falta de información existente y la necesidad de crear más conciencia sobre el tema. Al respecto se reafirmó la necesidad de un congreso unitario sobre el tema, así como de realizar movilizaciones al fin de alcanzar los objetivos propuestos; que es necesaria una reforma con una revisión completa del IPS y demás organismos de seguridad social y que la misma debe respetar los principios fundamentales de la seguridad social, incluyendo la participación, proponiendo también medidas inmediatas de ordenamiento y modernización de la gestión. Por otra parte se plantea que la dirigencia sindical otorgue prioridad al tema y

que se refuercen los equipos técnicos para poder participar activamente con las demás centrales y la sociedad civil. Se destaca que existen en los diversos partidos políticos dirigentes y parlamentarios proclives a la privatización aunque no existen entonces proyectos de los partidos en sí, así como dificultades de coordinación en el movimiento social.

Han aparecido diversas instancias sociales y políticas de coordinación que son específicas o incluyen la temática de la seguridad social. Entre ellos se ha tenido conocimiento a partir del 2001 de Acuerdo Ciudadano, Asamblea por un Plan de Emergencia Nacional, Frente Social y Solidario en Defensa de la Seguridad Social, Comisión de Defensa de la Seguridad Social y Coordinadora Obrera Campesina y Popular (C.O.C.P.).

En San Pablo⁵⁰, es presentado un documento fechado en mayo 2003, donde **CNT** ratifica y resume en 3 los puntos principales de reforma:

- ▶ sistema único;
- ▶ administración bipartita de Estado y trabajadores;
- ▶ inversión productiva de los recursos.

Y en base a 7 principios y fundamentaciones: aprovechamiento del sistema y la infraestructura existente y del sistema superavitario, solidario, sistema público, con promoción del desarrollo económico y social, con cotización no inferior al salario mínimo y con prestaciones de salud priorizado.

En el Seminario de San Pablo de setiembre, CUT y CNT firman también un acuerdo, donde consideran prioritario crear un sistema universal, para lo cual se proponen consolidar, fortalecer y transparentar el sistema de reparto y ampliar la cobertura con gestión eficaz y mejora de los recursos humanos, unificando todas

⁴⁹ Entre otros con la participación del hoy Secretario de Seguridad Social de Argentina, Alfredo Conte-Grand, quien posteriormente coordinó el citado informe al Congreso. En una de las actividades participó el responsable de este documento.

⁵⁰ «Situación y Propuesta sobre el Seguro Social en el Paraguay», 16/05/03, luego de la asunción del nuevo presidente Nicanor Duarte Frutos.

las cajas en el instituto de previsión social, al tiempo que hacia la interna sindical se plantean establecer un equipo de trabajo permanente, comunicación fluida entre las centrales y realizar una campaña para ampliar la cobertura.

Por otra parte existen propuestas que impulsan la capitalización individual al estilo del Banco Mundial, como por ejemplo el Memorandum 348 del Ministerio de Hacienda de 1998 y el proyecto de ley del diputado Juan E. Villamayor de 1995, a demás de intensas campañas periódicas, principalmente a favor del régimen chileno y del uruguayo, en distintas instancias.

El BID, a través de su Programa Sectorial de Inversiones, ha estimado en 150 % del PBI paraguayo, el costo de transición del actual régimen a uno de capitalización individual.

3.1.5 En **Uruguay**, si bien el tema seguridad social en diversos aspectos puntuales está permanentemente en la consideración pública, a nivel gubernamental, político y social, la necesidad de una nueva reforma integral del sistema, no es un tema central para muchos sectores. Desde el movimiento sindical es donde se plantea con más fuerza y concreción y también, más genéricamente, desde el movimiento de jubilados y pensionistas. En la fuerza política que obtiene el gobierno en las elecciones del 2004 (el Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría), de acuerdo a su programa, está prevista en términos generales una reforma sustancial del sistema. Este cambio histórico en la vida nacional sin duda genera nuevas esperanzas. Otros sectores plantean correctivos para atenuar efectos de la reforma de 1995 o para profundizarla en su régimen de capitalización individual.

En el Partido Nacional, integrante de la coalición de gobierno que llevó al actual Presidente Batlle a ganar en segunda vuelta en 1999 y a

aprobar la reforma de la seguridad social del Presidente Sanguinetti en el 95, aparecen algunas voces críticas al sistema vigente. En su mayoría para establecer correctivos (algunos importantes) pero no sustanciales; en otros casos opiniones más fuertemente cuestionadoras.

En el Partido Colorado, en el gobierno, y a través del Programa de Reforma de la Seguridad Social (PRSS) instalado en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República, no se piensa en correctivos importantes.

Un documento de 1998⁵¹, del PRSS señala los impactos positivos de la reforma: «Finalizada la reforma en sus aspectos más importantes, se ha iniciado un período de consolidación que supone acciones al menos en los siguientes niveles: la profundización de la reingeniería de la gestión; la mejora de la coordinación interinstitucional; el desarrollo del marco regulatorio incorporando la experiencia realizada a nivel nacional e internacional y la continuación de la formación del personal dedicado a tareas gerenciales y de regulación».

Por otra parte se destaca que ello «habilita a proseguir las líneas de trabajo ya esbozadas» como son «la adecuación del conjunto del sistema previsional a los principios del nuevo sistema» (...) y «el diseño de propuestas con el objetivo de modernizar todo el sistema de prestaciones a activos».

En relación al primer punto, la reforma de la Caja Notarial no incluyó el régimen de AFAP, en la reforma de la Caja de Profesionales aparece como voluntario y en el proyecto de la Policial, parcialmente, sólo para los servicios extra-horario.

Las propuestas correctivas atenuadoras del régimen de capitalización individual, pro-

51 «Informe sobre la implantación y avances del nuevo sistema previsional», Comité de evaluación y seguimiento, 23/12/1998, firmado por el Cr. Ariel Davrieux (OPP), la Dra. Analía Piñeyrúa (MTSS), el Ec. Luis Mosca (MEyF), el T. A. Carlos Gasparri (presidente BPS), Cr. Humberto Capote (presidente BCU), Tabaré Vera (coordinador PRSS), disponible en www.opp.gub.uy/prss

venientes principalmente de sectores del Partido Nacional son las siguientes⁵²:

- ▶ bajar los altos costos de administración de las Afaps
- ▶ alargar el período de transición (ya culminado en 1/2003) que se considera ahora reducido
- ▶ bajar de 35 a 30 los años exigidos de trabajo con registro y cotización para la causal de jubilación común
- ▶ bajar de 70 a 65 los años de edad exigidos para la jubilación por edad avanzada y para pensión asistencial a la vejez en condiciones de pobreza,
- ▶ creación de un sistema especial de retiro por cierre de empresas
- ▶ instrumentar gradualmente el aumento de los topes jubilatorios, generalizar la prima por edad; mejorar las jubilaciones mínimas.
- ▶ instituir un régimen jubilatorio especial que promueva la reducción de puestos de trabajo en el sector público, limitando el ingreso de nuevo personal en la órbita estatal
- ▶ reducir los aportes a la seguridad social de varios sectores
- ▶ aprobar mecanismos de incentivos y controles como forma de combate a la evasión fiscal y con la finalidad de reducir la presión tributaria

El **movimiento sindical uruguayo** desde 1966 tiene una central única, el PIT-CNT. Ello constituye un hecho no menor, para analizar la realidad sindical del país y en particular la temática de la seguridad social, un tema histórico en su seno, aunque es con el ingreso en la dirección del instituto de la seguridad social nacional (el BPS) en 1992, la conformación del Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el mismo y el desarrollo de la Comisión de Seguridad Social (COSS) de la central, que fundamentalmente a partir de

1996, se desarrolla una intensa actividad a nivel nacional (y desde 1998 a nivel internacional), en gestión, investigación, información, formación, asesoramiento, diagnósticos, elaboración de propuestas alternativas y acciones.

La lucha del movimiento popular pudo frenar los intentos gubernamentales y de los organismos financieros internacionales de rebajar la seguridad social en el país, pero no fue capaz de revertir la reforma privatizadora del sistema en 1995, ley 16.713. En este sentido se destaca la derrota que significó la implantación del sistema y el no lograr el plebiscito contra las AFAPs en 1999, a pesar del esfuerzo realizado y más allá de los errores e incomprensiones que se verificaron. Ante ello se decidió reformular la estrategia, en **dos etapas**:

- ▶ una hasta el 2004 donde se trabaja en el mejoramiento, en lo posible, de las actuales normas y disposiciones, en un proceso de profundización de la información y formación, en la creación de estructuras organizativas y
- ▶ otra desde 2005, donde se deberán definir formas y mecanismos de fondo sobre el sistema, en ambos casos sobre los lineamientos generales contenidos en la Propuesta Alternativa, aprobada por el 8º. Congreso sindical de fines 2003, que por unanimidad aprueba la estrategia y la propuesta, en un hito importante.

La **estructura del movimiento sindical uruguayo en seguridad social** merece su consideración. La máxima autoridad de la central es su Congreso, que en general se realiza cada 2 o 3 años. La dirección política cotidiana de la central es su Mesa Representativa (MR) integrada ahora por 33 representantes de sindicatos nacionales que se reúne por lo menos mensualmente. Entretanto, actúa el Secreta-

52 Resumen del autor de diversas fuentes: exposición del Dr. Rodolfo Saldaín en Seminario del 29/5/2003, Hotel Palladium, convocado por fundación del Senador Jorge Larrañaga (PN) y «Ley 16.713: ajustes a la reforma previsional», 8/2001; 57 medidas del Partido Nacional denominadas «Bases para un replanteo de la coalición de gobierno» del 11/10/2001; resolución del directorio del Partido Nacional del 9/11/1999; Programa del Partido Nacional para las elecciones 2004 «Compromiso Nacional».

riado Ejecutivo de dicha Mesa, semanalmente. Por su parte los sindicatos designan sus representantes o avalan militantes a la Comisión de Seguridad Social (COSS), que también tiene su Secretariado. Integrada por sindicalistas y miembros del ERT, estatutariamente, ella es asesora de la central, pues las resoluciones se toman en definitiva en la MR. La COSS ha tenido un importante desarrollo en los últimos 2 años, reuniéndose por lo menos mensualmente con la participación de por lo menos, una treintena de representantes de la mayoría de los departamentos del interior del país y de los sindicatos nacionales de la central. Por su parte, el Equipo de Representación de los Trabajadores (ERT) en el instituto de seguridad social, el Banco de Previsión Social (BPS), actúa fundamentalmente como ya se dijo, en la gestión del BPS como apoyo al Director del instituto en representación de los trabajadores designado por MR de la central, en investigación, información, asesoramiento, formación, a nivel nacional e internacional, elaboración de propuestas, y participa de la COSS, puede relacionarse directamente con la MR, su SE y los sindicatos.⁵³

El financiamiento de toda esta importante actividad se realiza a partir de convenios con fundaciones, centrales sindicales y particularmente el aporte de los contratos y convenios con miembros del ERT que se vuelcan íntegramente a un fondo común, incluso viáticos.

La **Propuesta Alternativa de Reforma de la Seguridad Social de los Trabajadores**, presentada en setiembre 1999⁵⁴ y aprobada por unanimidad en el 8º. Congreso, se considera una contribución fundamental, no sólo a nivel nacional.

La misma se fundamenta en determinadas razones: es un mandato histórico a cumplir y deuda no exclusiva que se considera hay con-

diciones y recursos para elaborarla desde 1996. Se inspira en determinados criterios y principios, además de los generales como la universalidad, la gradualidad y elasticidad; la complementariedad selectiva no lucrativa; el financiamiento posible y bajo una consigna clave: «No para exigir a otros, sino para cumplir nosotros».

Se definen determinadas en ella determinadas **prioridades**:

- ▶ casi un millón de uruguayos con problemas de empleo (precariedad, informalismo, subempleo), incluyendo unos 250.000 desocupados;
- ▶ un millón de personas en situación de pobreza, y en particular 6 de cada 10 menores de 18 años;
- ▶ más de medio millón de uruguayos perjudicados específicamente por el nuevo sistema, además de los perjudicados en general; las mujeres, y en particular las del interior y pobres;
- ▶ 750.000 personas no amparados por la seguridad social;
- ▶ decenas de miles de jubilados y pensionistas en situación de pobreza, con carencias de alimentación, salud, vivienda y asistencia social;
- ▶ 150.000 personas pobres rurales; 150.000 personas con discapacidad pobres.

Se determinó asimismo un **Método de elaboración**, que incluye un proceso participativo social y profesional; la búsqueda del máximo consenso posible; la suficiente información, debate y consulta popular; el avance de lo general a lo particular, así la mayor rigurosidad técnica a partir de la participación de expertos nacionales e internacionales en su elaboración y la realización de proyecciones económico actuariales y sociales, así como el criterio de impulsar una reforma general sin dejar de lado

⁵³ Por ejemplo, en el 8º. Congreso, el Director actual por los trabajadores, Ariel Ferrari, y el anterior, autor de este documento (E. Murro) fueron responsables de la coordinación de la comisión de seguridad social del congreso.

⁵⁴ Por ampliación, véase: la Propuesta Alternativa de los trabajadores y su actualización en Encuentro Sindical sobre Seguridad Social 6-7/12/2002 PIT.CNT. – FI en www.redsegsoc.org.uy

las posibilidades de introducir cambios parciales; el tener en cuenta diversos escenarios políticos, económicos, sociales.

Principales contenidos de la reforma:

- ▶ 100 % de personas en sistema público reformado con respeto a particularidades.
- ▶ 90 % de personas en sistema público (definición de 1999: hasta ingresos de 75 UR⁵⁵).
- ▶ hasta 10 % de personas en sistema público y complementario obligatorio no lucrativo, de prestación garantida, participativo, sin AFAPs.
- ▶ Prestaciones definidas progresivas en sistema público y garantidas en complementario, con base elástica y gradual en 60 años de edad para la jubilación común de hombres y mujeres y 30 años de trabajo.
- ▶ Prioridad en situación de pobreza con consideración del núcleo familiar (base: 24 UR aprox.).
- ▶ Prestaciones de empleo y desempleo.
- ▶ Prestaciones familiares, maternidad y niñez, en coordinación con otras políticas sociales como salud y educación.
- ▶ Salud y seguros de enfermedad y accidentes de trabajo— enfermedades profesionales: Sistema Nacional de Salud.
- ▶ Medidas específicas: informales—ambulantes, temporarios, insolvencia patronal, destituidos de la dictadura, discapacidad, rurales, subsidios por fallecimiento, actividades insalubre y bonificadas.
- ▶ Gestión de la seguridad social.
- ▶ Reforma del sistema tributario hacia uno progresivo redistributivo.

Las **propuestas profundizadoras del régimen de capitalización individual obligatoria** de los defensores e impulsores del régimen⁵⁶ comienzan por afirmar que se ha logrado un aumento del ahorro, realizado inversiones con el ahorro de los trabajadores, un traslado de riesgos del sector público al privado, menor posibilidad de sub y sobre declaración, eliminación de incrementar tasas de cotización, eliminación de problemas demográficos, importante afiliación voluntaria, reducción del peso de la previsión social para las cuentas fiscales, cambios filosóficos («el centro es el trabajador»), etc. Entre las propuestas para profundizar el régimen de capitalización se destaca:

- ▶ universalizar más el régimen de capitalización individual
- ▶ permitir que una mayor masa de fondos ingrese al régimen de capitalización
- ▶ permitir un ingreso mayor de afiliados (en particular mayores de 40 años y de oficio, a los que no han optado)
- ▶ facilitar el régimen de aportes voluntarios y convenidos
- ▶ colocar en bolsa un porcentaje del capital de la Afaps de capital estatal
- ▶ permitir inversiones en el exterior, fideicomisos y negocios de exportaciones
- ▶ mayor independencia, desconcentración y mayores recursos para el organismo regulador
- ▶ igualar el nivel de garantía de todas las Afaps
- ▶ algunas medidas correctivas secundarias como permitir desafiliación de mal afiliados, posibilitar retiros de saldos acumulados en determinadas condiciones, etc.

⁵⁵ Los valores establecidos en 75 y 24 Unidades Reajustables corresponden en la actualidad a U\$S 600 y 200 respectivamente. Ellos y otros, posiblemente deban ser reconsiderados a partir de la crisis 2002, con los profundos cambios en devaluación, salarios, ingresos, mercado laboral, estructura familiar, etc.

⁵⁶ Exposición de la Cdora. María Dolores Benavente, vicepresidente de República Afap, 2001.

4.

Acercas de la situación del Movimiento Sindical Latinoamericano y la Seguridad Social

El tratamiento de la seguridad social en los sindicatos no puede desprenderse de la situación general existente en cada país y la región con las políticas, los modelos, los ajustes estructurales y sus consecuencias, que se han venido observando.

El sindicalismo está en un proceso en general de decaimiento, que puede observarse por ejemplo en la caída de la tasa de sindicalización. Comparando 1990–1995 con 1996–2000, OIT concluye que la densidad sindical o tasa de sindicalización como porcentaje de la fuerza de trabajo en promedio, cae del 21 al 19 % en la región. En los 5 países del Conosur, la tendencia es similar, con un fuerte decaimiento en Chile (20,8 a 13,1 %) y en Uruguay (16,2 a 12,4 %). En Argentina, ubicada por encima del promedio con leve ascenso (24,4 a 25,4 %) y en Paraguay (con baja sindicalización, en el entorno del 9,25) y con leve descenso en Brasil, aunque

también ubicado por encima del promedio regional (24,9 a 23,6 %).

Respecto a seguridad social, la historia puede comenzar muy atrás, pero, se trata de ubicarla en la última década, por su importancia como se ha dicho, y por ser el objeto de análisis de este trabajo.

4.1 Movimiento Sindical Latinoamericano y Seguridad Social

En la **Declaración de los Delegados de los Trabajadores a la 13ª Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, reunidos el 7/10/92 en Venezuela**, y suscrito por las delegaciones de 19 países de América, las centrales regionales ORIT–CIOSL, CLAT, CPUSTAL, Secretaría América de FSM y el

Consejo Consultivo Laboral Andino, luego de reafirmar «la seguridad social como un derecho incuestionable de todos los individuos» y el papel de OIT como institución y por sus principios, de reafirmar la denuncia respecto a la «política de privatización a ultranza que sobre los fondos de pensiones pretenden algunos países de América», planteaba la «creación de una comisión de seguridad social de las centrales de América, de funcionamiento periódico» (que no ha llegado a concretarse aún, 10 años después), la «incorporación de un capítulo sobre seguridad social a los proyectos de elaboración de las cartas sociales» o en los acuerdos bilaterales (incorporado en la Carta Social del Mercosur) y se propone la convocatoria a una «jornada continental de movilización que convoque a los trabajadores, jubilados y otros sectores sociales en defensa de la seguridad social integral» (que tampoco se ha concretado).

No obstante, a partir de 1998, puede destacarse un proceso de más creciente sensibilización, organización y coordinación sindical latinoamericana en seguridad social.

En **setiembre de 1998, en México, la Mesa Redonda Latinoamericana sobre Reforma de Pensiones, convocada por OIT**, reunió una representativa delegación del movimiento sindical latinoamericano⁵⁷ para considerar la Seguridad Social, que marcha un hito en esta última etapa de la historia para los trabajadores. Fue preparada previamente con documentos subregionales y reuniones y se abordó una importante discusión y tomaron resoluciones vigentes hasta hoy. Previa y posteriormente otros eventos, en ese mismo año y subsiguientes, en general ratificaron dichos lineamientos. Del documento final de setiembre de 1998, se destaca:

Primero se abordó una **evaluación de las reformas implantadas con régimen privado de**

ahorro individual en el continente, concluyéndose en el fracaso de aquellas basadas en el por las siguientes razones:

- ▶ La cobertura de protección no se aumentó ni siquiera entre los asalariados.
- ▶ Los costos de administración son excesivamente altos.
- ▶ Las tasas de rentabilidad prometidas no se cumplen y caen.
- ▶ Las modalidades de seguros no son garantía de Seguridad Social.
- ▶ Los costos de la transición han sido superiores a los previstos.
- ▶ Los recursos del salario de los trabajadores están siendo manejados por el sector financiero y asegurador, nacional y transnacional, para controlar el poder político.
- ▶ Los regímenes individualistas no se compatibilizan con los principios de la O.I.T.
- ▶ Los dueños del dinero no tienen participación en las administradoras

A partir de esas afirmaciones, se definen **objetivos y estrategias para el sindicalismo latinoamericano**:

- ▶ Consolidar procesos de unidad, de alianzas y coordinaciones entre sí y con otros a nivel nacional e internacional.
- ▶ Priorizar el tema Seguridad Social en los sindicatos.
- ▶ Fomentar la capacitación, crear equipos de investigación y formular diagnósticos y propuestas alternativas.
- ▶ Promover campañas de educación y sensibilización en sí, en la sociedad e internacionalmente.
- ▶ Elaborar indicadores de Seguridad Social en la región.
- ▶ Elaborar un programa de acción regional.
- ▶ Promover la ratificación de los convenios de Seguridad Social en la región.

57 Mesa Redonda Latinoamericana sobre reforma de pensiones, OIT, México, 21 – 25/9/98 y concordantemente otros eventos: hacia el mismo se producen 3 informes subregionales (Andino, Caribeño, Conosur) y reuniones en Lima (preparatorio en octubre 1997); en junio 1998 en Santiago convocados por FES, SPIs y OIT; Montevideo en julio del mismo año para Conosur; Cursos de Formación sindical en seguridad social, OIT – Turín, 1999 y 2002; Seminario de Evaluación y Seguimiento sobre seguridad social, OIT, Viña del Mar (Chile) 12/2001, etc.

Y en función de ello, se realizan **algunas propuestas**:

«La realidad nos exige la puesta en marcha de un sistema de seguridad social de cobertura universal, que cubra a todos los habitantes, con una gestión eficiente, con recursos humanos capacitados y actores sociales auténticamente representativos».

Y se sintetizan las características que deben tener estos sistemas:

- ▶ Cobertura universal;
- ▶ Solidaridad;
- ▶ Financiación tripartita y progresiva;
- ▶ Administración cuatripartita (incluyendo a beneficiarios, jubilados y pensionistas);
- ▶ Prestaciones progresivamente acordes a las necesidades vitales;
- ▶ Control y gestión socialmente participativas.

Para avanzar hacia ello se destaca, que se cuenta con las siguientes **herramientas**:

- ▶ La infraestructura del movimiento sindical, de las centrales nacionales, subregionales y regionales; la experiencia de movimientos de otros continentes.
- ▶ Los recursos existentes en instituciones afines y en las representaciones institucionales del movimiento sindical.
- ▶ Los aportes de organizaciones como OIT, ORIT-CIOSL y CLAT-CMT; Fundaciones como la Friedrich Ebert, e instituciones de Seguridad Social.
- ▶ Los documentos ya elaborados: 3 Estudios Subregionales elaborados para O.I.T. (9/98), Base de Datos y Glosario sobre la Seguridad Social elaborados para O. I. T. (12/2000) por los Equipos de Uruguay y Colombia, diversos estudios nacionales e internacionales de OIT y de centrales sindicales.
- ▶ La Red Alternativa de Información sobre Seguridad Social (www.redsegsoc.org.uy).
- ▶ La experiencia de lucha, de elaboración y de gestión de distintas organizaciones sindicales en la región.

La historia continúa y se desarrollan otros hechos importantes, de los cuales se resumen algunos.

En noviembre de 1998, el **XI Congreso de CLAT-CMT** luego de considerar la seguridad social como un sistema con prestaciones «que deben ser garantizadas obligatoriamente por el Estado» y que «todos los actores sociales, trabajadores, empresarios y Estado deben asumir su responsabilidad», concluye que las reformas iniciadas con el modelo chileno, nos alejan del «mejoramiento de los sistemas de seguridad social en nuestra región, que ya son menos universales, no aseguran ingresos suficientes, disminuyen la participación de los sectores sociales, no cumplen con los objetivos de brindar seguridad, no redistribuyen el ingreso y son menos solidarias». Reafirma los principios tradicionales y reivindica un sistema de seguridad o protección social único de carácter público con administración tripartita igualitaria cuyas fuentes de tributación deben ser proporcionales (...) y administración cuatripartita igualitaria (...) que llegue a todos los sectores de la población de manera integral y sin distinción o discriminación alguna».

En abril 2001, en el **XV Congreso de ORIT-CIOSL**⁵⁸, se aprueba una importante resolución (la 4ª) sobre «Seguridad social universal y segura» donde se reafirma a ésta como derecho humano fundamental que «debe cubrir a todos los habitantes de todos los países» y que por tanto es inaceptable que esté sujeta al libre juego de la oferta y la demanda y que sea administrada por sociedades anónimas. Se destaca que debe ser «segura y resguardada de la especulación mercantilista y que la sustitución hacia un sistema de cuentas particulares presenta un riesgo no aceptable para l@s trabajador@s y sus familias». Ante ello la estrategia que se propone es jerarquizarla como derecho humano fundamental, consolidar procesos de unidad de acción sindical y alianzas sociales y sensibilizar y movilizar a la opinión pública, elaborando un programa de acción

58 En el 50º. Aniversario de ORIT.

regional y articulando una campaña internacional junto a la Alianza social continental.

Otro importante momento de incidencia del movimiento sindical latinoamericano en Seguridad Social reciente, se produce en la **Comisión de Seguridad Social de la 89ª. Conferencia Internacional de O. I. T.**⁵⁹ (junio 2001)

En esta importante conferencia donde se alcanza un nuevo consenso en seguridad social, se considera sustancial la participación coordinada y orgánica del movimiento sindical latinoamericano, con el apoyo de los representantes de otras centrales, principalmente europeas, para la definición de la Resolución de la Conferencia en los términos en que culmina.

Previamente, principalmente a nivel de ORIT-CIOSL, el tema se intentó coordinar y preparar. En particular el ERT de Uruguay, contribuyó a la elaboración de un documento para los delegados regionales de dicha organización. Durante la Conferencia, actuó el Grupo de Trabajadores pero también se coordinó y realizaron importantes reuniones del grupo latinoamericano, definiendo posturas, resolviendo sus voceros, con la firmeza necesaria para el desarrollo de los principios sustanciales y la flexibilidad que permitiera alcanzar el acuerdo logrado. Considerando que no se desconoce que otros documentos, convenios y recomendaciones de OIT tienen mayor envergadura conceptual y riqueza, en la actual coyuntura mundial y regional, esta definición se considera un avance que brinda instrumentos sustanciales al proceso y en particular al movimiento sindical.

La consideración de la seguridad social como derecho humano fundamental, instrumento de la cohesión social y la democracia y la defini-

ción de que ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural es más necesaria que nunca, son claros planteos del mundo sindical, recogidos en la Resolución. La prioridad en las actividades, investigaciones y cooperación técnica respecto a la cobertura, es un objetivo sustancial de los trabajadores como lo debe ser de la seguridad social. El definir que no existe un modelo único como lo preconiza el Banco Mundial y que la solución al problema del envejecimiento que tienen algunas sociedades no es la privatización, sino fundamentalmente el aumento en cantidad y calidad del empleo, es otro aspecto claramente destacable, así como la igualdad de hombres y mujeres.

En abril 2003, la **Agrupación Global Unions (CIOSL – FSI – TUAC)**⁶⁰ luego de declarar que «la situación económica actual exige un plan de estímulo mundial destinado a proporcionar empleo decente y mejorar los niveles de vida de los que tienen los ingresos más bajos» destaca que «es mayor el número de personas que han perdido su empleo a causa de la privatización (en general) que personas que han encontrado uno por la misma razón (...) y que la privatización ha empeorado la distribución del bienestar y los ingresos». Respecto a la privatización de las pensiones en particular, afirma que «han sido frecuentemente y continúan siendo blanco de los esfuerzos de privatización apoyados por las IFI». Señala «los peligros de descartar esquemas de pensiones globales, públicos y solidarios a favor de esquemas privatizados, donde las instituciones financieras privadas extraen elevados gastos administrativos y que sólo pueden pagar beneficios decentes por retiro si los juegos de la bolsa dan suficientes ganancias»⁶¹.

59 Ver Anexos: Resolución de Seguridad Social de la 89ª. Conferencia Internacional de OIT, Junio 2001, Ginebra.

60 12–13 abril 2003, Washington ante las reuniones anuales con el FMI y el Banco Mundial: «Un plan de estímulo mundial: papel de las IFI en la prevención de la crisis mundial y la promoción del desarrollo social». Aclaración: FSI son las Federaciones sindicales internacionales por rama de actividad, profesionales; la TUAC es la comisión sindical consultiva ante la OCDE. Véase: www.global-unions.org

61 Incluso ni así es posible para la mayoría de los trabajadores, especialmente para los crecientemente informales y de bajos ingresos, mujeres y jóvenes.

Otro importante evento internacional, es la reunión que se realizó el **21 y 22 de mayo en Washington 2003, entre el Banco Mundial y los sindicatos**, organizada por el propio Banco en su sede y las centrales sindicales CIOSL y CMT, con participación de representantes sindicales y asesores de países de América Latina y Europa Central y del Este, así como de otras internacionales como TUAC (centrales ante países desarrollados –OCDE–) y las federaciones internacionales por rama de actividad (FSI). La participación de esas dos regiones del mundo (América Latina y Europa central y oriental) se debe a que son los únicos lugares del mundo donde se han implantado regímenes privatizados de jubilaciones y pensiones, siguiendo con matices, el modelo del Banco Mundial. Allí participaron representantes sindicales y asesores de Colombia, Chile, Uruguay y Brasil (América Latina) y de Hungría, Polonia, Croacia y Eslovenia (de Europa central y oriental). Fue un importante evento de discusión y coordinación. La similitud de realidades en ambas subregiones, la imposición del modelo y mecanismos para ello, la responsabilidad de las IFIs y los gobiernos, la participación crucial de los grupos financieros internacionales, los efectos perjudiciales para la mayoría de la población, son evidentes.

Finalmente, el **Seminario Latinoamericano sindical de Evaluación y Seguimiento en seguridad social de agosto 2004 en Montevideo**, organizado por ACTRAV–OIT Turín y la Fundación Ebert, con el ERT, aporta nuevas importantes conclusiones en general y en particular, en políticas formativas⁶². Por ejemplo, se destaca que «Ante el fracaso de la aplicación de estas políticas, reconocido por organismos crediticios internacionales» como el Banco Mundial⁶³, en el sentido de que «No contribuye en modo alguno a la reducción de la pobreza; No es garante de la ampliación de la cobertura y protección social, y promueve la

exclusión social; y En general impacta en el incremento del déficit fiscal de los países como producto de la asunción de los gobiernos de los costos de transición.» Se ejemplifica en el caso, con la suspensión de aplicación del modelo en Nicaragua y Ecuador. Por otra parte, luego de afirmar que «Los fondos privados de pensiones son la institucionalidad de la hegemonía del capital financiero internacional», se ejemplifica también señalando que «En el caso de América Latina, el mercado de pensiones es controlado en sus dos terceras partes por tres entidades financieras»(Grupo Bilbao Vizcaya, Santander y City Bank).

En función de ello se propone entre otras medidas:

- ▶ «Reivindicar el papel del Estado como garante y gestor de la seguridad social para garantizar del sistema en un nuevo contexto económico y social que permita la redistribución de las riquezas con justicia social, generación de empleo decentes y salario digno y las reformas tributarias progresivas».
- ▶ «Participación de los actores sociales en la planificación, administración y control social del sistema» y de las políticas públicas sociales en general
- ▶ Incluir la cuestión de género y etnias dentro de sus estrategias
- ▶ Concretar la creación de equipos técnicos propuestos por región e integrarlos posteriormente.

A nivel internacional, puede destacarse que **en general, el movimiento sindical a través de sus centrales no ha apoyado estos modelos de privatización**; sin perjuicio de lo antedicho, Solidaridad en Polonia y la CTV en Venezuela acordaron este modelo y en Centroamérica, también algunas centrales lo apoyaron o aceptaron. En Polonia está vigen-

62 Por ejemplo a través de los Anexos a la Resolución General relativos a «Estrategia para promover el desarrollo de cuadros sindicales en seguridad social», «Nuevas necesidades de formación» en la temática, propuestas de formación de OIT, etc. disponibles en www.redsegsoc.org.uy

63 «Documento citado, «Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica».

te la ley y en Venezuela la ley Caldera de 1997 ha sido derogada por otra en el nuevo Parlamento, sin capitalización individual obligatoria, en diciembre 2002. En el Conosur, las centrales como tales no lo apoyaron; algunos sindicatos importantes de centrales sindicales crearon sus AFPs o AFJPs en Chile y Argentina, las que en general fracasaron en el proceso.

4.2 Movimiento Sindical del Conosur y Seguridad Social

En el Conosur existen dos coordinaciones del movimiento sindical: la **Coordinadora de Centrales Sindicales del Conosur (CCSCS)** y el **Consejo de Trabajadores del Conosur (CTCS)**.

La más importante por su representatividad es la CCSCS, integrada por 8 centrales nacionales de los 5 países.

En junio 2003, la CCSCS remitió una carta a los Presidentes de los países del MERCOSUR reunidos en Asunción, donde se resume actualizadamente la posición de esta Coordinadora sobre los principales problemas y propuestas: «A 12 años de iniciado el proceso de integración, el MERCOSUR sigue siendo para el movimiento sindical organizado un proyecto político, cargado de potencialidad y posibilidades que de reorientar sus objetivos estratégicos permitiría –sin lugar a dudas– alcanzar mayores niveles de empleo, incrementar la calidad de vida de nuestros pueblos, optimizar la capacidad de inserción de la región en los organismos multilaterales y fortalecer las democracias». La CCSCS observa algunas señales positivas como las decisiones del Consejo Mercado Común del segundo semestre del 2002 y los contenidos políticos de acuerdos presidenciales de inicios del 2003 (concretamente las actas de entendimiento Lula/Duhalde y Lula/Batlle), y en particular el Consenso de Buenos Aires (Lula/Kirchner), entre otras medidas.

Por otra parte se destaca el papel de la sociedad civil organizada por su capacidad de propuesta y coordinación, principalmente en los

subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común, de los organismos sociolaborales y del Foro Consultivo Económico y Social.

Respecto a la **seguridad social**, concretamente, se plantea en esta carta a los presidentes, que «Ante la caída de los aportes y consecuente desfinanciamiento de los sistemas de seguridad social y salud en los distintos países del MERCOSUR, reivindicamos su fortalecimiento a partir de la universalidad de las prestaciones, la integralidad de las mismas, el financiamiento sustentable con justicia social y la desaparición de los modelos mercantilistas en boga en el Conosur que en definitiva tienen como único fin el lucro». Más adelante se plantea que «los Fondos de Pensión prioricen inversiones y líneas de financiación y crédito en sectores productivos que tengan un impacto rápido en materia de empleo».

Más recientemente, el **Encuentro Formativo de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)** realizado a fines de agosto 2002 en Montevideo, resume la situación en la subregión. Hay instancias subregionales anteriores, particularmente desde 1997. En las cumbres sindicales y en reuniones de la Secretaría Técnica de la CCSCS se han presentado las conclusiones y el proyecto de creación de un Equipo subregional especializado técnico–sindical en seguridad social.

Un aspecto destacable de este Encuentro financiado por ORIT y organizado por el PIT–CNT y el ERT, es el carácter formativo y de análisis con compromisos de las 8 centrales nacionales de los 5 países presentes. Se asume la necesidad de progresar seriamente en la información y formación, se busca coordinar posturas reconociendo las diferencias y se hacen compromisos de plazos para acciones conjuntas, que lamentablemente en general no se pueden cumplir, como la elaboración de documentos nacionales y un informe de los principales incumplimientos de los convenios internacionales de OIT (a propuesta de CUT Chile) para ser presentados en la Conferencia 2003. Por otra parte, se encarga de su resumen al ERT y se reafirma la necesidad de

«Conformar un Equipo permanente técnico y sindical del Conosur», al tiempo que se definen las características básicas de las reformas a impulsar: «una seguridad social fundamentalmente pública que no significa volver atrás».

La resolución del **encuentro de setiembre 2003 en San Pablo**, ratifica la resolución de 8/2002 de Montevideo, en su numeral 2: «se destaca que la resolución de Montevideo del 30/08/2002 en sus contenidos esenciales conserva su total vigencia, constatándose la profundización del deterioro social en general, sin perjuicio de destacar el reconocimiento que OIT ha hecho, a la mejora de cobertura en Brasil y a la reciente reafirmación del carácter fundamentalmente público del sistema nacional.

Se insiste en la continuidad y permanencia de los representantes ante los diversos eventos que realizan las Centrales.»

Y en particular en el mismo numeral, así como en otros, destaca la importancia de crear el Equipo permanente técnico sindical del Conosur en seguridad social, dándose plazo para la designación de sus integrantes, dos por central, proceso en el cual se está, para luego realizar una reunión inmediata⁶⁴. Recientemente se concreta un avance importante: para el trienio 2005 – 2007, a través del convenio existente entre la CCSCS y CCOO de España, se logra el apoyo para la realización de 2 reuniones anuales de dicho equipo técnico a crearse.

Finalmente se destacan algunos hechos recientes:

- ▶ ha culminado un exitoso **curso tripartito organizado por OIT Turín, de formación de directivos y representantes de organizaciones sociales y gobiernos para la dirección de instituciones de seguridad social** para los cinco países del Conosur⁶⁵, y está aprobada su extensión a la zona andina y centroamericana en 2005 y 2006. – – – se desarrolla el importante proyecto de ACTRAV Lima con la cooperación española «**Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina**» que incluye importantes actividades en seguridad social para la región, como el evento realizado en San Pablo en setiembre 2003 y el estudio sobre «El dilema de la seguridad social en el Conosur»⁶⁶, realizado con formas de participación sindical novedosas.
- ▶ se inicia un proyecto con **ACTRAV Turín para la formación sindical en seguridad social a nivel internacional**, que también es una oportunidad importante para el movimiento sindical latinoamericano, que se debe especialmente considerar.
- ▶ El permanente apoyo de la **Fundación Friedrich Ebert**, en particular sus oficinas en Montevideo y Santiago, que han apoyado importantes actividades de investigación, formación y organización en la subregión.

64 El 16 de octubre en Santiago, con auspicio de la Fundación Ebert se realiza un seminario donde también se avanza en ese sentido y se reúnen informalmente varios de los participantes en San Pablo y representantes de las centrales.

65 Proyecto E2 5082, iniciado en noviembre 2003 en Montevideo, y finalizado en agosto 2004, primero de este tipo en formación a distancia con 2 fases presenciales culminando unos 35 participantes, de los 3 sectores de los 5 países, entre ellos una docena del movimiento sindical.

66 Más información disponible en www.redsegsoc.org.uy

5.

Algunos desafíos, mitos y líneas estratégicas sindicales en Seguridad Social

5.1 Ocho Desafíos

Para analizar la seguridad social, debe interrelacionarse, como se ha dicho, con el modelo de desarrollo y el empleo, con el grado y la ampliación de la cobertura personal de la protección social, con su financiación, el diálogo social, el cómo contribuir a la igualdad de género y a la igualdad en general.

El movimiento sindical ha tomado definiciones, como se ha dicho, en México 98, en Viña del Mar 2001 y recientemente en Montevideo 2004. Se definieron diagnósticos, propuestas, estrategias y líneas de acción.

Considerando dichos importantes antecedentes, es posible identificar en la región latinoamericana y desde una perspectiva sindical, algunos **problemas y desafíos** de la hora:

5.1.1 Uno de los problemas fundamentales con que se enfrenta la seguridad social en la actualidad es la contradicción **COBERTURA/EXCLUSIÓN**: más de la mitad de la población mundial (trabajadores y sus familiares a cargo) están excluidos de cualquier tipo de protección de la seguridad social. No están cubiertos ni por un régimen de seguro social contributivo ni por una asistencia social financiada a través de la fiscalidad, mientras que otra importante proporción está sólo cubierta en ciertos casos. El aumento del trabajo informal y sin protección entraña riesgos tanto para los trabajadores de la economía formal como para los de la economía informal. Y sólo una quinta parte, tiene una protección adecuada. En América Latina, la cobertura en pensiones, alcanza a la tercera parte de la población solamente, el seguro de desempleo está presente sólo en 7 países, la cobertura de salud y de prestaciones familiares es insuficiente. La situación de

la mujer y los jóvenes es particularmente agravada.

La extensión de la cobertura es uno de los desafíos que la seguridad social ha tenido planteados desde el origen de sus principales instituciones como en la Declaración de Filadelfia (1944), reafirmada y actualizada en la reciente 91ª. Conferencia, 2003, donde se lanza la **Campaña Mundial en materia de seguridad social y cobertura para todos**⁶⁷ por el Director General Juan Somavía y Emmanuel Reynaud, con el estudio «Extendiendo la seguridad social: políticas para los países en desarrollo».

Un reciente trabajo de **Bertranou y Arenas de Mesa**⁶⁸, refiriéndose a Argentina, Chile, Uruguay y otros países de la región, concluye que las reformas recientes «Se hicieron bajo el fuerte supuesto que el traslado a un sistema de contribuciones definidas en cuentas de ahorro previsional individual permitiría a través de la estrecha relación contribución – beneficio, un aumento de la cobertura de los sistemas de pensiones (...) La evidencia de los últimos años indica que tal aumento de la cobertura no se ha producido y por el contrario, en algunos países, dado que el sistema ha adquirido características más estrictas en lo contributivo, la cobertura de beneficios se ha ido reduciendo».

Otro reciente estudio de la **AISS**⁶⁹, para 15 países del mundo con diferentes niveles de desarrollo, incluidos 3 de nuestra región (Costa Rica, México y Uruguay), destaca que «Si el objetivo de las políticas es extender la cobertura, es muy improbable que esta orientación (N. de R.: la de equivalencia directa entre cotizaciones y prestaciones en pensiones y salud) sea exitosa (...) la cobertura aparentemente aumenta cuanto más el régimen se aleja de una equivalencia directa (...) y agrega: mejora cuando la seguridad social redistribuye recursos.

El movimiento sindical en general, y latinoamericano en particular, deberían tomar como suya esta prioridad de OIT.

5.1.2 Un segundo desafío es la **GLOBALIZACIÓN O MUNDIALIZACIÓN**.

La globalización sola o en combinación con los cambios tecnológicos, expone a menudo a las sociedades a una mayor inseguridad en los ingresos. Las políticas de ajuste estructural que se han venido imponiendo en la mayor parte de los países subdesarrollado y en desarrollo, han contribuido frecuentemente a que se viera reducido el pequeño porcentaje de la población activa ocupada en el sector formal y han dado origen a amplios grupos vulnerables que no pueden cotizar a los regímenes de seguridad social. Asimismo el mundo tiene que hacer frente a un sinnúmero de crisis complejas, que con frecuencia tienen repercusiones a nivel mundial: conflictos armados, pandemia del VIH/SIDA, desastres naturales, procesos de transición económica y política, etc.

Algunos efectos positivos, como la reducción de la sensación de aislamiento y mayor acceso al conocimiento o la renovada atención hacia organizaciones e instituciones internacionales como la ONU, la OIT, la OMS y la creación de nuevas asociaciones de la sociedad civil, también deben ser tenidos en cuenta en la estrategia del movimiento sindical en general y en seguridad social en particular.

5.1.3 Interrelacionadamente, un tercer desafío se observa en los procesos de **INTEGRACION**: los antecedentes de la integración modernos en la región, se ubican en los años 60 y 70 con la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), el Pacto Andino, el Mercado Común Centroamericano y la CARICOM (Comunidad del Caribe) bajo el in-

67 Por más detalles y documentos: disponible en www.ilo.org/coverage4all

68 F. Bertranou – A. Arenas de Mesa: «(In)Seguridad económica y efectos fiscales de los beneficios mínimos». Seminario AISS, Montevideo, 11/2001.

69 «Evaluación de la falta de cobertura», Iniciativa de la AISS, 2002, de S. Roberts, B. Stafford y K. Ashworth.

flujo del modelo sustitutivo de importaciones; en los 80 surgen la ALADI y el PICE entre Argentina y Brasil durante un período considerado de transición; en los 90 con la «Iniciativa de las Américas» se suscribe el Tratado de Libre Comercio (TLC) – antecesor de la actual propuesta ALCA–, se potencia la integración centroamericana, la Comunidad Andina y la CARICOM y surgen el G–3 (Colombia–México–Venezuela) y posteriormente en 1991, el MERCOSUR.

Aparecen ahora algunos índices de la integración no puede ser sólo comercial y financiera. En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Quebec (Canadá, 2001) y en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (Monterrey, México, 2002), se dice que el libre comercio no es el único objetivo del proceso de integración sino que también lo es el fomento de la justicia social, el desarrollo del potencial humano, la dimensión social en la estructura de la gobernanza de la economía global y el reforzamiento de la OIT.

Y más recientemente, en junio 2003, el Grupo Mercado Común del MERCOSUR reunido en Asunción integrado por los representantes de los gobiernos (incluyendo los nuevos de Lula y Kirchner), resolvió aprobar la recomendación de la Comisión Socio–Laboral que prioriza el tema empleo en las instancias institucionales de la subregión y a la vez aprobar la realización de una Conferencia sobre el empleo a realizarse en ocasión del 13er. aniversario del Tratado de Asunción el 26/3/2004. A la vez en la misma Comisión Sociolaboral tripartita, se resolvió que en el 2004 se analizará la protección social a partir de dos memorias, una sobre seguridad social y otra sobre la protección de los desempleados. El Consenso de Buenos Aires⁷⁰ (Lula–Kirchner) es otro ejemplo de la nueva realidad: una integración regional como «opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo» reafirmando

la necesidad de un modelo de desarrollo con «crecimiento, justicia social y dignidad de los ciudadanos» para lo cual se reafirma la convicción del «trabajo decente, tal como es concebido por la OIT». Los acuerdos entre las subregiones y con la Unión Europea, pueden ser instancias importantes. El ALCA es un proceso que ha preocupado y ocupado al movimiento sindical: también debe ser considerado en función de la protección social. El Acuerdo Multilateral del MERCOSUR, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social de Quito, el acuerdo andino, deben ser analizados, y el movimiento sindical debe asumir posiciones y acciones claras: los trabajadores migrantes son también nuestros.

Las Cumbres Sindicales realizadas en las capitales del Conosur y otras de la región, con participación de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Conosur (CCSCS) y del Consejo Laboral Andino, junto a importantes y numerosas centrales sindicales de países industrializados e internacionales, abre una nueva etapa desde la perspectiva sindical y social de la integración. Los procesos de consolidación de las coordinadoras subregionales así como la reciente creación de la centroamericana, son también hechos considerables.

5.1.4 Un cuarto desafío: la calidad del trabajo. En su primera Memoria presentada a la Conferencia 87^a. (1999), el Director General Sr. Juan Somavía, introdujo la estrategia del «**TRABAJO DECENTE PARA TODOS**», que establece como finalidad primordial de la Organización «promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana». La seguridad social es un elemento clave del objetivo del trabajo decente. Por otra parte la OIT ha definido **16 convenios prioritarios**, sumando a los 8 fundamentales, los 8 relativos a protección social.⁷¹ ¿Cuál es la im-

⁷⁰ Del 16/10/2003, con 22 puntos.

⁷¹ La «Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento» ha definido los 8 convenios fundamentales de la OIT: 87 y 98 sobre libertad sindical, derecho de sindicalización y negociación colectiva, 29 y

portancia que el movimiento sindical le otorga en su estrategia, en su política a éstos 16 principales convenios internacionales? ¿Cuál es su plan de acción para la ratificación e implementación efectiva de estas normas aprobadas en forma tripartita en el máximo organismo mundial al efecto? ¿Cuál es el diagnóstico, la estrategia y el plan de acción sindical para enfrentar los nuevos desafíos de la informalidad, la precariedad, el desempleo?

Consideramos que el movimiento sindical en general, y el latinoamericano en particular, deben hacer que esta estrategia de OIT, sea una base para su estrategia.

5.1.5 Un quinto desafío es la profundización y desarrollo de la **DEMOCRACIA**, podría ser el primero, en nuestra región. El reciente informe del PNUD destaca que más del 54 % de la población preferiría un gobierno autoritario si le resolviera sus necesidades, entre ellas, la protección social. Pero también implica la **participación** en los **procesos de reforma** y en la **administración** de la seguridad social.

También aquí la Resolución de la 89ª Conferencia logra un consenso actualizado sobre el tema⁷²: «La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil.»

5.1.6 Un sexto desafío: el **NEOLIBERALISMO**, que puede definirse siguiendo su origen en Adam Smith (1776) y que hoy puede identificarse con el denominado «Consenso de Washington» y las

políticas de ajuste estructural. Como se ha dicho, Williamson, lo define en **10 reformas de política económica**:

- ▶ disciplina fiscal
- ▶ reordenación de las prioridades del gasto público
- ▶ reforma tributaria
- ▶ liberalización de las tasas de interés hacia una liberalización financiera
- ▶ tipo de cambio competitivo
- ▶ liberalización del comercio
- ▶ liberalización de la inversión extranjera directa
- ▶ privatizaciones
- ▶ desregulación
- ▶ derechos de propiedad

Además de expresar que la seguridad social es la causa de la crisis, como paso previo para fundamentar la privatización y el desmantelamiento de sus bases sustanciales, agrega el concepto de que la cobertura de los riesgos sociales debe estar bajo la responsabilidad de cada individuo, desligando al Estado de dicha responsabilidad y atacando el principio fundamental de la solidaridad.

En este sentido, la seguridad social es sin duda, un instrumento de lucha contra la doctrina neoliberal, contra la pobreza y la exclusión, por la redistribución de la riqueza, vital para el movimiento sindical.

5.1.7 Otro problema sustancial de la seguridad social, es la **INSUFICIENTE SENSIBILIZACIÓN Y CONOCIMIENTO**, respecto a ella, incluso en el movimiento sindical. Ya lo señalaba la OIT hace años: «El cambio social que constituye la finalidad de la seguridad social no puede lograrse si los beneficiarios de ésta no desempeñan un

105 sobre trabajo forzoso y su abolición, 138 y 182 sobre las peores formas del trabajo infantil, 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y discriminación en el empleo. Por su parte, el consejo tripartito de administración de OIT ha definido los 8 principales de seguridad social: 102 norma mínima, 118 sobre igualdad de trato, 121 sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, 128 sobre pasividades, 130 asistencia médica, 157 relativo a conservación de derechos en protección social, 168 de fomento del empleo y 183 relativo a maternidad.

⁷² Especialmente en sus conclusiones 3, 17, 18 y 19.

papel activo en su desarrollo. Es imprescindible que aquellos participen voluntariamente en este proceso de cambio y se hagan responsables de los organismos creados por ellos.»⁷³.

Pero asimismo, la seguridad social es/debe ser, un instrumento de acercamiento al/del movimiento sindical con la sociedad en su conjunto, en particular con sectores habitualmente alejados de la organización, y en algunos casos, hasta hostiles.

5.1.8 Un octavo desafío, es la importancia de **la FORMACIÓN y la INVESTIGACIÓN**: el trabajo realizado por la OIT en general y en la región en particular⁷⁴, por fundaciones como la Friedrich Ebert, son fundamentales, pero es necesario que el movimiento sindical desarrolle una estrategia y una política de investigación y de formación en seguridad social.

Hay algunos ejemplos interesantes, que deben desarrollarse y coordinarse.

5.2 Doce Mitos

Considerando que constituye un técnica interesante la definición de algunos mitos en esta temática, se procede seguidamente a enumerar algunos **mitos sindicales en relación con la seguridad social en América Latina**.⁷⁵

5.2.1 «TODA LA CULPA, LA RESPONSABILIDAD, DE LOS PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL (Y OTROS), SON DEL IMPERIALISMO, EL NEOLIBERALISMO, LA OLIGARQUÍA».

Es innegable e incomparable, en primer lugar, la responsabilidad que en la crítica situación de los pueblos de América Latina tienen las instituciones financieras internacionales, la dependencia, las políticas de ajuste estructural, el poder asociado en cada uno de los países, subregiones y en la región, en definitiva, el modelo económico social imperante. Pero también es importante reconocer, en segundo lugar, los errores del movimiento sindical, las carencias, la indiferencia, la complacencia y hasta la complicidad, asociada a veces a la corrupción, con la causa de los problemas, incluidos los de seguridad social. Corresponde en cada país, hacer una reflexión al respecto, por acción y por omisión.

Debemos asumir también nuestras responsabilidades.

5.2.2 «CONSIDERANDO LA MALA ADMINISTRACIÓN HISTÓRICA DE LOS POLÍTICOS, DEBE PASARSE A UNA ADMINISTRACIÓN MAYORITARIA O EXCLUSIVA, DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES».

En el mundo existen algunas administraciones con fuerte preeminencia de los interlocutores sociales, especialmente pueden citarse los casos de Alemania y en instituciones de Bélgica y ello responde a sus procesos históricos. En otros países la participación es en la definición de las políticas (como el caso del Pacto de Toledo en España). En América Latina la participación en general es menor, generalmente en consejos consultivos de escasa incidencia.⁷⁶ Pero otra cuestión es confundir

⁷³ «La seguridad social en la perspectiva del año 2000», OIT.

⁷⁴ En particular el proceso que se desarrolla por ACTRAV a través de Turín y de Lima, a través de distintos proyectos y programas.

⁷⁵ En el «Envejecimiento sin crisis» del Banco Mundial en 1994, este organismo define lo que considera 6 mitos de los sistemas públicos de reparto. En 1999, Stiglitz y Orszag⁷⁵, en contrapartida, definen lo que denominan 10 mitos de las reformas de capitalización individual impulsadas por el mismo BM. Posteriormente, Nicholas Barr de la AISS, en forma similar, define otros 10 mitos. Bernardo Kliksberg, consultor del BID, por su parte, define en «Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina» 2000: la negación o minimización de la pobreza; la necesidad de paciencia; con el crecimiento económico basta; la desigualdad es un hecho de la naturaleza y no obstaculiza el desarrollo; la desvalorización de la política social; la maniqueización del Estado; la incredulidad sobre las posibilidades de aporte de la sociedad civil; la participación: sí, pero no; la elusión ética; no hay otra alternativa.

⁷⁶ Por ampliación puede verse en www.redsegsoc.org.uy a: Fidel Ferreras: «La participación de los agentes sociales en la gestión de la seguridad social: análisis comparado», Madrid, marzo 2001; y E. Murro: «Diálogo Social y Seguridad Social», Revista Relaciones Laborales No. 5, Montevideo, agosto 2004.

la práctica de la mala administración con lo que debe ser un tripartismo/cuatripartismo desarrollado donde cada parte asuma sus roles y responsabilidades. Si bien el creciente predominio de los ministerios de economía o hacienda por sobre los de trabajo y desarrollo social (paralelo al de las instituciones financieras internacionales por encima de la OIT, la OMS, y similares), es otro ingrediente a considerar; si bien la histórica administración política de las instituciones de seguridad social en la región es causa principal de los fracasos y debe cambiarse, es también necesario encontrar el equilibrio adecuado, donde el Estado y los partidos políticos tienen un rol y una responsabilidad.

En otro extremo neoliberal, aparece lo que Kliksberg denomina la falacia de la «maniqueización del Estado», a partir de lo cual se promueve directamente la privatización.

5.2.3 «EL SISTEMA DEBE SER EXCLUSIVAMENTE ESTATAL; TODO LO PRIVADO ES MALO».

La inversa de la «maniqueización del Estado» de Kliksberg. Otra postura, es la posición sustentada de un sistema exclusivamente público, sin diferenciar formas complementarias que existen en muchos países, en algunos casos con fuerte protagonismo sindical como en Holanda, que pueden ser interesantes (y hasta necesarias) en algunos casos (por ejemplo para la transición a nuevos sistemas desde los existentes de capitalización individual obligatoria administrados por sociedades anónimas, como se propone por el PIT-CNT de Uruguay).

Es importante diferenciar lo que pueden ser regímenes o fondos auténticamente complementarios para diversas prestaciones, no sustitutivos de los imprescindibles y fundamentales sistemas públicos nacionales, con garantías, con participación, con costos adecuados, y lo que son los regímenes de capitalización individual administrados por sociedades anónimas como se han impuesto en una decena de países de la región con graves consecuencias para los trabajadores/as y las sociedades

de estos países como las AFP, AFJP, AFAP, AFORES, y similares.

5.2.4 «EL SISTEMA O RÉGIMEN ES BUENO, LO MALO ES LA ADMINISTRACIÓN Y LOS PROBLEMAS DE EVASIÓN. NO ES NECESARIO REFORMAR EL SISTEMA, ALCANZA CON MEJORAR LA GESTIÓN Y COMBATIR LA EVASIÓN».

Estas también son expresiones habituales en los países de la región y en el movimiento sindical. Incluso en países donde la cobertura apenas alcanza al 10 % de la población y se deja de lado la importancia sustancial de llegar al otro 90 %. Este mito se relaciona con los anteriores y con algunos siguientes y tiene también su vinculación con la realidad sindical de atención principal a los afiliados, que en general pertenecen al sector formal protegido por el sistema.

Por otra parte, en muchos países los funcionarios públicos, los políticos y los militares tienen un régimen especial jubilatorio, con requisitos menos exigentes y prestaciones más beneficiosas que el conjunto de la población y con financiamiento estatal. Ante ello, a veces aparecen algunas posturas como la defensa de los regímenes públicos muchas veces privilegiados e insostenibles con fuerte incidencia en las organizaciones sindicales; la creencia de que reformando sólo el régimen de los militares y de los políticos alcanza para superar el déficit de los sistemas nacionales, etc.

Los debates deben analizarse considerando las posturas del mero **corporativismo**, otro desafío para el movimiento sindical latinoamericano: cómo defender las conquistas y los derechos justos y posibles y cómo alcanzar a proteger fundamentalmente a los antiguos y nuevos excluidos.

Este es un debate impostergable.

5.2.5 «EL SISTEMA ES SUPERAVITARIO»...

En algunos países, durante los recientes debates en la reforma de las pensiones de los funcionarios públicos, por ejemplo, se discute sobre el superávit o déficit de determinados regímenes.

En Paraguay por ejemplo, el principal instituto, el IPS es en sí, superavitario, la relación activo–pasivo es muy buena, pero lo es en un país, donde la cobertura alcanza al 10 % de la población y el 90 % carece de ella.

También se relaciona con la **estructura y fuentes de financiamiento**: en algunos países existen formas de financiamiento tripartito (aportes o cotizaciones de los trabajadores/as, de las empresas y del Estado). Ahora bien, muchas veces hay un financiamiento regresivo: pagan más los que menos tienen y están excluidos del sistema, y pagan menos los que más tienen y están incluidos... Ello también debe analizarse a partir de la realidad latinoamericana con su muy injusta distribución del ingreso.

5.2.6 «LOS CRECIENTES SECTORES DE LA INFORMALIDAD NO TIENEN PODER CONTRIBUTIVO NI ES POSIBLE SU ORGANIZACIÓN».

En la región lamentablemente se ha superado el 50 % de actividad no formal, informal, alternativa. Es una nueva realidad para el movimiento sindical y para la seguridad social. Es una explicación de la exclusión y vulnerabilidad en protección social. Por otra parte, el mundo sindical tradicionalmente ha estado asociado al mercado formal de trabajo.

Pero existen diferentes formas de la informalidad: hay sectores sin poder contributivo, hay sectores sin cultura contributiva aunque tienen poder de hacerlo, hay que lograr un sindicalismo que considere a este sector para su organización, hay que lograr sistemas de protección social que los contemplen con derechos y obligaciones, hay que combinar sistemas contributivos y no contributivos y asistenciales, hay que desarrollar sistemas tributarios progresivos.

Aquí consideramos que tenemos otros dos desafíos: la inclusión en los sistemas de pro-

tección social y en la ciudadanía, incluyendo la organización sindical.

5.2.7 «LO IMPORTANTE ES LA PARTICIPACIÓN Y LA LUCHA».

El movimiento sindical por principios y tradiciones, reclama participación y siempre debe luchar por sus derechos, por sus reivindicaciones y programa. Y está bien. Pero existen experiencias desastrosas de participación, incluyendo la corrupción.

Por otra parte, existen diferencias en la forma: simplemente para controlar, para observar, para definir las grandes líneas estratégicas, para la legislación, para la cogestión, para acceder a nichos de poder. También existen experiencias positivas en la región que deberían ser objeto de análisis.⁷⁷

En todos los casos, es imprescindible tener representatividad y profesionalidad. Los representantes sindicales deben ser en primer lugar representativos, pero también deben tener una formación como cogobernantes en las instituciones de seguridad social, dada su importancia. Y deben enfrentar también lo que Kliksberg define como otra falacia desde los círculos de poder («la participación: sí, pero no»), cuando se crean falsas o inefectivas instancias de diálogo y participación.

Ello implica también considerar algo que podríamos considerar «sub-mitos» de éste: como por ejemplo, la permanente rotación en los cargos, sin darle la necesaria continuidad y permanencia a las representaciones. O al revés, eternizar a los representantes en los organismos.

Otra expresión de este mito, es considerar que la formación es para los militantes y cuadros medios, porque «los dirigentes saben» y por tanto sólo participan de los actos inaugurales y finales de los seminarios formativos, no están en los talleres ni grupos de trabajo, ni estudian...

77 Por ampliación, www.redsegsoc.org.uy, Ferreras, Murro, y otras, ops. cit.

Finalmente, en este mismo marco, otra expresión: «los representantes sindicales sólo son eso: sindicalistas» y no pueden tener «la categoría y la calidad» de investigar, de actuar profesionalmente, de ser consultados técnicamente, de cogestionar la administración de la cosa pública. Y entonces, la investigación cae en la academia, en la universidad exclusivamente, en los centros de investigación, en las órbitas empresariales y la administración en los tecnócratas y burócratas o en los políticos.

Este es otro desafío principal del movimiento sindical.

5.2.8 «EL SINDICALISMO DEBE ESTAR SIEMPRE EN LA OPOSICIÓN...».

Muchas veces la autonomía e independencia de clase se confunde o contradice con el ser siempre oposición, pero también la historia enseña que la afinidad o cercanía a un partido político, lleva a veces, a la complacencia y el seguidismo. En diversos países de la región pueden citarse ejemplos de esas distintas situaciones.

En América Latina han existido y existen fuertes coincidencias entre diversas centrales sindicales y partidos políticos, en el gobierno y en la oposición. Pero también deben realizarse análisis experiencias de centrales sindicales ante las reformas de capitalización individual: en algunos países las centrales aceptaron sin reacciones o acordaron dichos procesos; en otros no estaban preparadas para encararlos; en algunos desde el movimiento sindical se crearon administradoras luego de implantadas; hay diferentes experiencias para evaluar. En otros países, se desarrollaron largos procesos de oposición a «todas las reformas», incluso a las que debieron promoverse como racionalmente necesarias, pero no se pudo frenar el proceso cuando era más necesario: la privatización.

5.2.9 «LA SEGURIDAD SOCIAL ES UN PROBLEMA DE LOS VIEJOS... EL MOVIMIENTO SINDICAL DEBE OCUPARSE DEL TRABAJO Y EL SALARIO».

Este es un mito muy extendido. Incluso en movimientos sindicales que han tenido una histo-

ria importante en seguridad social. La importancia de las jubilaciones y las pensiones en el presupuesto de la seguridad social y del Estado, el peso como sector y a veces corporativo que tienen las organizaciones, el desconocimiento, la no utilización de instrumentos o herramientas de la misma para sensibilizar distintos sectores, coadyuvan de diversa manera al mismo.

Las prestaciones familiares y los subsidios por desempleo poco extendidos en la región podrían ayudar también a su explicación. Sin embargo la importancia de la salud (asistencia del trabajador y familiar, las prestaciones monetarias por enfermedad, los seguros) así como el desarrollo de las prestaciones y servicios de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, pueden contradecir dichos argumentos.

La seguridad social es un derecho humano fundamental y debería ser priorizado en el mundo sindical. La seguridad social, incluye casi una decena de prestaciones. Pero además es un poderoso instrumento para llegar a los sectores excluidos, a los tradicionalmente no afines al movimiento sindical, para que se acerquen a las organizaciones y sedes personas que habitualmente no se acercan a un sindicato.

5.2.10 «EL ENVEJECIMIENTO ES UN PROBLEMA PARA TODOS NUESTROS PAÍSES».

En general se considera al envejecimiento como un problema, más que como un desafío, un reto, un ejemplo de mejora de la calidad de vida. Pero además, aún en poblaciones sin este desafío inminente, como la mayoría de los países centroamericanos y caribeños, se cree que este «problema» existe y se promociona intensamente que la solución, debe venir por la privatización de los regímenes jubilatorios. Y de este mito, no siempre se salva el movimiento sindical.

La «receta» del Banco Mundial, más allá de actuales flexibilizaciones reales o aparentes en algunas circunstancias, ha penetrado ideológicamente en diversos sectores. En Bolivia, se

establece una edad jubilatoria (65 años) absolutamente exagerada para la expectativa de vida general; en países como Nicaragua o Paraguay, se habla del envejecimiento de la misma manera que en otros, donde este desafío debe sí ser encarado, como en Uruguay, Argentina, Chile o Cuba. En los países desarrollados, y particularmente de Europa Occidental, se utilizan en algunos casos con éxito, una batería de medidas interesantes. Por otra parte en Africa por el SIDA y en algunos países del ex bloque socialista europeo, por la pérdida de algunos servicios que estaban asegurados estatalmente, la expectativa de vida decrece; en EE.UU. se estudia el efecto en el envejecimiento de las mujeres jóvenes y adultas actuales, del incremento de consumo de alcohol y tabaco; en Río de Janeiro la expectativa de vida cae por la violencia; en Chile, cuna de este modelo de privatización para enfrentar el envejecimiento, según se dijo, el nuevo régimen en los hechos, ha determinado que la edad real de jubilación de hombres y mujeres, ha disminuido. Importantes estudios tan serios como poco difundidos, demuestran por otra parte, que este desafío lo es tanto para los regímenes de capitalización individual como los de reparto solidario. Es importante el ítem 11 de la Resolución de la 89ª Conferencia así como el aporte de OIT y de OMS a la Asamblea Mundial sobre Envejecimiento del 2002 en Madrid.

5.2.11 «LO PRIORITARIO ES LA LUCHA CONTRA LA POBREZA».

Y está bien. Pero a veces tras ello se oculta, se desvía, el objetivo de luchar por la igualdad, que consideramos un objetivo superior.

Y en este proceso, aparecen algunas variantes: exagerar el análisis de la pobreza por edades (ejemplo infantilización de la pobreza).

Y la seguridad social, principal componente del Gasto Público Social y de las políticas sociales, no puede desatender estas realidades, es un principal instrumento redistributivo de la riqueza. El movimiento sindical tampoco.

5.2.12 «LAS REFORMAS IMPLANTADAS SON IRREVERSIBLES».

Es común que incluso desde sectores sindicales y progresistas, consustanciados con los buenos ejemplos y principios de la seguridad social, se afirme sin los necesarios estudios previos, que las reformas de privatización por capitalización individual, son «un automóvil que en su palanca de cambios no tiene la marcha atrás».

Es cierto que una vez implantadas este tipo de reformas estructurales, son realmente muy difíciles de revertir, que ello conlleva largos procesos y formas de transición, que hay que considerar muchos más factores interrelacionados como los efectos en el mundo financiero, de las inversiones a largo plazo, de los derechos individualmente en vías de adquisición, etc. que para las reformas paramétricas, que son más sencillas habitualmente. No se está aquí diciendo que siempre será posible la reversibilidad.

Pero además de que técnicamente es posible, hay algunos ejemplos en Europa Central y del Este en países con procesos de implantación recientes y es interesante analizar lo que acaba de suceder, como se ha señalado, en Argentina, Venezuela, Nicaragua y Ecuador.

5.3 Cinco líneas estratégicas

Ante este fundamental derecho humano en debate y en peligro, ante lo que debe ser una política de estado, la responsabilidad de los trabajadores y sus centrales nacionales, regionales y mundiales, es trascendente e imposter-gable.

La seguridad social no puede analizarse aislada del modelo económico-social imperante en nuestra región, en cada uno de nuestros países, en el marco de la globalización y los procesos de integración.

- ▶ La **OIT** ha definido como su objetivo primordial, la promoción de oportunidades

para las mujeres y los hombres a fin de que puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, para lo cual la seguridad social es un elemento clave y un derecho humano fundamental. Para ello está desarrollando un programa.

Ahora bien:

¿Cuál es el programa y la estrategia del mundo sindical?
¿Qué estrategia desarrolla cada central?
¿Cuáles son sus planes de acción?
¿Cuál es la evaluación y el seguimiento de los mismos?
¿Quiénes, cómo y cuánto tiempo se le dedica?
¿Cuál es la estructura a efectos de la seguridad social?
¿Se estudia el tema, hay diagnósticos integrales y propuestas?
¿Hay preparada una posición escrita de la central?
¿Tienen definidos los puntos clave de acuerdo a la situación del país, la posición de su central y a la coyuntura mundial, las necesidades de los trabajadores y de los más desprotegidos?

Salvo escasas excepciones el mundo sindical está atrasado en esta fundamental temática: en su priorización, en su diagnóstico, en sus propuestas alternativas y en su capacidad de realización. Además se han cometido errores y horrores, aunque también aciertos y experiencias importantes y aleccionadoras.

Los trabajadores de los países pobres, subdesarrollados y en desarrollo, en transición, y sus organizaciones representativas, tienen/deben tener, esta lucha como impostergable. Pero también, en otra escala los trabajadores de los países industrializados ven reducir sus derechos. Ejemplo: en Europa central y oriental, creemos que no se tuvo en cuenta suficientemente y a tiempo, por el movimiento sindical

la experiencia latinoamericana de la privatización; en Europa occidental hay reformas paramétricas o no estructurales importantes y los intentos de privatización no duermen en algunos sectores...

Y por ello, los sindicalistas de los países desarrollados, industrializados, además deben estar atentos a escuchar las experiencias de aquellos, alertas y activos ante el avance privatizador y excluyente de la seguridad social que comenzó en América Latina y sigue queriendo extenderse por el mundo pese a que la avasallante ola inicial de los 90', ha sido enlentecida.

En concreto, se considera conveniente proponer para la discusión en la región, las siguientes **cinco líneas estratégicas**, la posibilidad de las siguientes **acciones concretas, que deberán indispensablemente ser priorizadas**:

5.3.1 Coordinar estudios y acciones entre las propias centrales regionales y nacionales, así como con las federaciones internacionales, con permanencia, desarrollando alianzas y unidad de acción, como lo establecen las resoluciones de México, Viña del Mar, de la 89ª. Conferencia en Ginebra, de recientes subregionales de Montevideo y San Pablo para el Conosur y del Seminario latinoamericano de agosto en Montevideo, de los distintos eventos y cursos realizados por ACTRAV y FES y los congresos de ORIT y CLAT, considerando que la seguridad social es un tema que se debe priorizar y donde el movimiento sindical puede alcanzar mayores consensos de los actuales.

5.3.2 Desarrollar una campaña permanente de divulgación, de cultura de la seguridad social, desarrollando y profundizando la formación sindical y tripartitos, presenciales y a distancia, en el movimiento sindical, en la sociedad, a nivel internacional y de las instituciones, partiendo de una base documental y normativa actualizada, país por país y central por central de diagnósticos y propuestas y una red de documentos principales (aprovechar el importante trabajo promovido al respecto por OIT,

AISS, CISS, CEPAL), el seguimiento de la resolución de seguridad social de la 89ª. Conferencia y de la Campaña por la cobertura de la 91ª. y el papel del movimiento sindical en la ratificación de los principales 16 convenios internacionales incluidos los de seguridad social; el accionar de ACTRAV de OIT de Turín y Lima con la Base de Datos y el Glosario –que es necesario actualizar–, el reciente thesaurus al que se le incorporó el portugués, los diagnósticos subregionales, la Red Alternativa www.redsegsoc.org.uy y las de las instituciones principales como OIT y CEPAL, etc.

5.3.3 Consolidar y coordinar Equipos técnico-sindicales nacionales y subregionales, para hacer un seguimiento y dar apoyo técnico, de experiencia, a los procesos en marcha en cada país, sin perjuicio de que las centrales nacionales y los pueblos, en definitiva, son los que determinarán. La posibilidad concreta en el Conosur, se considera un avance importante y una experiencia interesante para extender a otras subregiones.

5.3.4 Continuar analizando y profundizando en la incidencia de los procesos de integración en interrelación con la globalización y la inminencia del ALCA respecto a derechos laborales y de protección social.

5.3.5 Generar algunos espacios concretos para exponer y analizar algunos **estudios de casos y agenda de temas**, como por ejemplo:

- ▶ en Paraguay, la generación de un sistema nacional de seguridad social;
- ▶ la experiencia sindical de Brasil ante el cambio de gobierno;
- ▶ la experiencia sindical argentina con el proceso de revisión del sistema (Libro Blanco);
- ▶ la experiencia sindical de creación de administradoras de capitalización individual;
- ▶ la experiencia en Venezuela a partir de la derogación de la ley Caldera de 1997; de Nicaragua con la suspensión de la ley 340; del Ecuador con la no imple-

mentación del sistema privatizado; la actitud del movimiento sindical;

- ▶ los procesos de reformas de los regímenes de funcionarios públicos en Brasil y México;
- ▶ la experiencia del movimiento sindical panameño y de concertación, ante el intento de privatización de la Caja del Seguro Social;
- ▶ la experiencia de formación en seguridad social de algunas centrales como la Rerum Novarum de Costa Rica, CGT de Argentina y Pit-Cnt de Uruguay
- ▶ la experiencia sindical chilena luego de 23 años de vigencia del primer régimen de privatización; la colombiana, por su característica particular de modelo paralelo de pensiones y su incidencia; la dominicana por su experiencia peculiar de participación y la costarricense por las especificidades del sistema mixto reformado.
- ▶ la experiencia del modelo de protección social europeo y de su movimiento sindical (ejemplos: el español, el italiano, el alemán, etc.) como ejemplos para alternativas en nuestra región y de intercambio mutuo;
- ▶ la experiencia, estrategia y contenidos de la Propuesta Alternativa de los Trabajadores al 2005 en Uruguay;
- ▶ las experiencias de desarrollo de un equipo, de trabajo colectivo en gestión, investigación, asesoramiento, elaboración de documentos y propuestas, las formas de financiamiento de las actividades y recursos necesarios para las mismas;
- ▶ las experiencias de relación entre el movimiento sindical y la sociedad, con otras instituciones como la Universidad y fundaciones; con los medios de comunicación;
- ▶ las estructuras sindicales existentes (relaciones internas en la central, con las otras centrales del país, entre la direc-

ción y las bases, entre los Equipos y/o comisiones y los órganos de la central y la población), los servicios a los trabajadores afiliados y no afiliados y a la población en general, con base en las experiencias existentes en algunos países; la efectiva incidencia nacional e internacional del movimiento sindical en el tema.

- ▶ las investigaciones y conclusiones acerca de la seguridad social con una perspectiva de género y en particular ante

la privatización vía capitalización individual aprovechando los importantes trabajos de CEPAL, OIT y Fundación Ebert.

- ▶ las investigaciones acerca de las interrelaciones de la seguridad social con el modelo económico social, el empleo, la producción, el mercado, el sistema financiero, el poder de los organismos multilaterales internacionales, la demografía, las migraciones, etc.

