

ESCENARIOS Y PROPUESTAS **DE REFORMAS EN LA SEGURIDAD SOCIAL** **DEL CONOSUR**

De la REVISTA “RELACIONES LABORALES” No. 3, Diciembre 2003

Autor: Ernesto Murro

Asesor en seguridad social, miembro del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT) - Uruguay

emurro@adinet.com.uy

PROLOGO

En la primera edición de “Relaciones Laborales” (No. 1 de mayo 2003, páginas 96 a 123) desarrollamos “Una visión de la seguridad social en América Latina”, fundamentalmente en el diagnóstico, desde esta visión, de la situación en general y en particular de los regímenes privatizados de jubilaciones y pensiones.

En la segunda revista, de agosto, informamos de la importante reunión realizada en la sede del Banco Mundial en Washington, primera donde el organismo multilateral aceptó discutir con las organizaciones sindicales internacionales, su modelo de privatización de la seguridad social (páginas 175 a 180).

En esta tercera revista, luego de lo anterior, fundamentalmente de diagnóstico, nos introducimos en los escenarios y propuestas de reformas en la región latinoamericana, y en particular, en los países del Conosur. Los fuertes cambios en los gobiernos de Argentina y Brasil con consecuencias directas en la seguridad social, el cambio de gobierno en Paraguay, las expectativas que se abren en Uruguay, la particular situación en Chile. En cada país se analizan en general, las posiciones y propuestas emanadas de tres distintos ámbitos: el gubernamental, el sindical y el de las administradoras privadas. El énfasis y desarrollo en cada uno es diferente, atendiendo a distintas particularidades nacionales y coyunturales.

Inicialmente, a modo de repaso e introducción, se desarrollan algunas conclusiones sobre la seguridad social en América Latina y el Conosur en particular, para luego entrar en el análisis país por país de la subregión.

I. ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA SITUACION DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CONOSUR

La situación en América Latina y el Conosur, es por demás preocupante.

El promedio simple de cobertura en pensiones para 16 países de la región en pensiones para mayores de 60 años (una de las formas de medirla), es del 33%. Por otra parte, el 42,5% de las personas mayores de 60 años, no recibe ingresos ni por jubilaciones ni por

trabajo, lo que las sumerge en la dependencia económica y aumenta su vulnerabilidad social.

Por lo tanto **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 cual plantea un enorme desafío y la necesidad de repensar los actuales programas de IVS en particular y de protección social en general.

“En general, la gran mayoría de la población protegida logra tal condición a través de la participación en el mercado laboral formal (...) a través de regímenes de naturaleza contributiva que siguen los modelos tradicionales del seguro social. A pesar de eso, en la mayoría de los países, una significativa proporción de trabajadores y sus familias, llevan a cabo actividades informales o fuera del alcance de la seguridad social tradicional, por lo que la protección depende de **programas de naturaleza no contributiva y programas asistenciales**. Asimismo, el fenómeno de la exclusión de los seguros sociales de naturaleza contributiva está estrechamente relacionado con los problemas de pobreza e indigencia. Estos se asocian con un bajo nivel de calificación para el empleo, traducándose en una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales”. En este aspecto, de los 5 países del Conosur, se dispone información para el análisis de 4 de ellos, excluido Paraguay.¹

Uno de los desafíos más importantes es si esta forma de suministro de protección social irá convirtiéndose en una modalidad predominante o no, y cómo se articulará con los otros programas de seguridad social. En ello podrían verificarse procesos desde la simple focalización a la universalización selectiva, hasta la universalización más amplia integrándose al desarrollo de un sistema impositivo más justo y eficaz. La región (América Latina) y la Subregión (Conosur) tienen uno de los sistemas tributarios más regresivos del mundo y ese sistema es el que financia en general estas prestaciones no contributivas y asistenciales.

El mismo deberá ser reformado hacia un sistema tributario progresivo, redistributivo, donde paguen más los que tienen más y menos los que tienen menos, como en los países desarrollados. En Dinamarca, Nueva Zelanda y Australia, por ejemplo, esos sistemas con importantes impuestos a la renta de las personas físicas, financian muy buenos sistemas públicos solidarios de protección social.

Si bien es dificultoso evaluar la incidencia de los programas no contributivos y asistenciales en reducir la pobreza y la indigencia (se puede medir a través del índice de Gini), el citado estudio de OIT destaca que Argentina y Chile (beneficiarios del PASIS) cuentan con niveles de efectividad similar. “Entre el 67 y 69 % de los receptores eran indigentes antes de afiliarse al programa. Sin embargo en cuanto a la efectividad para reducir la pobreza, la misma naturalmente se reduce alcanzando al 30,8 para Argentina y al 18,7 para Chile. Los estudios destacan los importantes márgenes todavía existentes con miras a mejorar la focalización y maximizar la efectividad de los programas”. En Chile en la última década, los beneficiarios de pensiones asistenciales del 20 % más pobre (primer quintil) aumentaron del 35 al 53 %. En Brasil la reducción alcanza al 95,5 % para la indigencia y al 29,2 para la pobreza, aunque los indicadores no son comparables por razones metodológicas con los de Argentina y Chile. En Uruguay,

¹ En especial: “Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay”, OIT, Editores: F.Bertranou, Carmen Solorio y W.van Ginneken, 2002 www.oitchile.cl

según este estudio, se considera que el programa ha tenido un impacto importante en la reducción de la pobreza durante la vejez, pero se carece de información para su evaluación concreta.

El mismo estudio, identifica los **principales temas de política pública** a definir al respecto:

- nivel de prestaciones en relación a la efectividad para reducir pobreza e indigencia de los receptores,
- extensión de cobertura a través de la determinación de condiciones de adquisición
- costo fiscal del programa y financiamiento a adaptar
- instrumento de focalización si la opción no es la universalidad
- organismo administrador y su relación con otros, con los programas tradicionales de seguridad social y con la sociedad civil
- extensión y tipo de integración del programa a la política social de inclusión
- protección de las prestaciones contra la inflación.

No obstante, a pesar de los problemas de diseño, administración, impacto cumplimiento de las cotizaciones y esfuerzo laboral, “los programas de prestaciones no contributivos y asistenciales han demostrado ser un valioso instrumento para reducir la pobreza e indigencia y una forma de integración social de sectores tradicionalmente excluidos de la protección social y sujetos a vulnerabilidad e inseguridad económica.” (OIT, op.cit.)

Como se ha dicho, por otra parte, en América Latina, de una simple comparación se observa la existencia de diversidad institucional y de esquemas de cobertura en seguridad social, tanto en prestaciones de pasividad como de actividad.

Por otra parte, los 5 países del Conosur teóricamente tienen cubiertas todas las **prestaciones de actividad** con la excepción de Paraguay en desempleo. La realidad es muy distante de ello.

Como un indicador a considerar, de las 25 instituciones encuestadas en los 5 países (13 de Chile, 6 de Argentina, 4 de Uruguay, y 1 en Brasil y Paraguay) por la CISS², aparecen prestaciones enfermedad y maternidad en 10 (comparativamente, igual que IVS o IVM), riesgos del trabajo en 8 y desempleo y asignaciones familiares en 6 instituciones.

Refiriendo a uno de los programas de prestaciones de actividad, el programa de subsidio por desempleo, por ejemplo, ante una desocupación e informalidad creciente, cuenta con una limitada cobertura (5 – 7 % de los desempleados en Argentina entre 1993 y 99; 15 a 8 % en Uruguay en la última década al 2003) por su naturaleza contributiva y además las restricciones propias del mercado laboral y de la institucionalidad social arrojan como resultado una escasa adaptabilidad a las demandas. Otros problemas son las inconsistencias y desconexiones con otros programas de protección al desempleado como por ejemplo los programas de capacitación y los servicios nacionales de empleo o con otras regulaciones (por ejemplo relación entre montos de despidos y de subsidios) Similares conceptos podrían expresarse respecto a las prestaciones familiares, por enfermedad, maternidad y riesgos del trabajo.

² “Informe sobre la Seguridad Social en América, 2002: problemas de financiación y opciones de solución”, CISS, www.ciss.org.mx

Finalmente, siendo el problema principal de la seguridad social en América Latina su bajo nivel de cobertura, **las reformas estructurales de capitalización individual en jubilaciones y pensiones** implementadas en la región no han contemplado este crucial aspecto. Según un estudio realizado por Conte-Grand y Bonilla³ las reformas de los regímenes de jubilaciones y pensiones en América Latina se han llevado a cabo, por definición, sobre regímenes en curso y no han considerado a los grupos tradicionalmente excluidos, ni eliminado la mayoría de los regímenes de privilegio de grupos especiales en los países.

En forma similar, un reciente trabajo de Bertranou y Arenas de Mesa⁴, refiriéndose a Argentina, Chile, Uruguay y otros países de la región, concluyen que las reformas “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. Los trabajadores encontrarían, bajo este esquema, incentivos para reducir la evasión y mejorar los ahorros previsionales que se acumularían en una cuenta a su nombre. 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”.

Más recientemente⁵, también se concluye que “no existen argumentos estadísticos para afirmar que las reformas (en seguridad social y a la legislación laboral) promovieron el crecimiento en América Latina”.

En conclusión: los niveles de cobertura se han estancado o disminuído, no atendiéndose el principal problema de América Latina. La prestación futura de pensión o jubilación no sólo es impredecible, sino además insegura, al tiempo que los costos individuales y los fiscales son altísimos. Los regímenes privados son además, sustancialmente contradictorios con las nuevas formas de informalidad y precariedad, sumadas al creciente desempleo. Los fondos no tuvieron el impacto esperado en la inversión productiva, han limitado la posibilidad de destinar fondos a políticas sociales y han coadyuvado a comprometer los equilibrios macroeconómicos, además de generar nuevos centros de concentración de poder que llegan a afectar la democracia.

La mejor calidad de un sistema no depende sólo de la aportación, sino que además influyen la estructura tributaria de un país y una buena administración del sistema; en América Latina, además los salarios reales son bajos y se deterioran, crece el sector informal, con lo cual crece notablemente la precarización de las condiciones de trabajo, y por tanto se afecta la base contributiva. .

Obsérvese que un mismo PBI para dos países, no significa que gasten lo mismo en políticas sociales y de seguridad social. Ello dependerá de los sistemas, de las opciones políticas en juego, fundamentalmente las concepciones respecto de políticas sociales y de seguridad social. Analizando lo que expresa Mesa Lago, no por ser mayor la

³ La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: Crónicas y reflexiones. <http://www.redsegsoc.org.uy> "Documentos de la red". Setiembre de 1998

⁴ F.Bertranou – A.Arenas de Mesa: “(In)Seguridad económica y efectos fiscales de los beneficios mínimos”. Seminario AISS, Montevideo, 11/2001.

⁵ Panorama Laboral 2002, diciembre 2002, OIT Lima, pág. 43,

aportación o carga contributiva a la seguridad social, deben ser mejores en calidad o cantidad los beneficios o prestaciones que se sirven.

Por último no puede soslayarse la incidencia actual de los procesos de integración en marcha, en un mundo crecientemente globalizado. Razón por la cual debieran incrementarse las políticas y los gastos de protección ante las consecuencias perjudiciales que estos procesos desencadenan, fundamentalmente al inicio de estos fenómenos.

En nuestra región sin embargo, no ha sucedido así, ya que las políticas que se han aplicado hasta la fecha, han tenido como guía entre otras: la reducción del peso del estado, y del gasto público. A lo que se agrega que los procesos de integración como el Mercosur, han priorizado enfoques casi exclusivamente comerciales en detrimento de los aspectos sociales, a diferencia de lo que ha sucedido en Europa donde se ha desarrollado más lo social.

Los decisores de política en América Latina tuvieron la preocupación principal de disminuir el gasto, en un continente donde en la mayoría de los países el gasto en seguridad social es bajo; fundamentan que la privatización tendrá efectos beneficiosos en el ahorro nacional, el desarrollo del mercado de capitales y la inversión productiva. Sin embargo dichas tesis han sido cuestionadas severamente por la realidad y por distintas instituciones y expertos.

En este mismo sentido, y analizando los procesos de reforma de América Latina, fundamentalmente, Chile, Perú, Argentina y Uruguay, Ana María Lagares, OIT expresa: “Cabría preguntarse si las reformas emprendidas eran irremediables como suelen argumentar los que las propugnaron o si, por el contrario, responden al deseo de los agentes económicos - bancos y grupos empresariales- (muy poderosos en todos estos países), de gestionar volúmenes tan importantes de recursos como los que proporcionan las cotizaciones que se realizan a cuenta de los salarios percibidos por los trabajadores”.

⁶

Otra forma de resumir conclusiones, en particular sobre los regímenes de capitalización individual impuestos en América Latina y en los 3 países del Conosur, son las que realizan **Joseph Stiglitz**, reciente Premio Nobel de Economía y **Nicholas Barr** para AISS:

STIGLITZ : 10 MITOS SOBRE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL⁷

Mito 1: Las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional

Mito 2: Las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales

Mito 3: Las tasas de rentabilidad decrecientes de los sistemas de reparto reflejan problemas fundamentales

Mito 4: La inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos .

⁶ Documento de Trabajo - El derecho a la seguridad social y la gestión de los regímenes de ahorro individual - Ana María Lagares Pérez, 1997.

⁷ “Un Nuevo Análisis de la Reforma de las Pensiones: Diez Mitos Sobre los Sistemas de Seguridad Social - Joseph E. Stiglitz (Banco Mundial) - Peter R. Orszag (Sebago Associates, Inc) - Presentado en la Conferencia “ Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez” - Banco Mundial – Washington – 14-15/9/1999. Ya desarrollado en Revista Relaciones Laborales No. 1, pág. 98 y 99, se reitera a efectos de una mejor estructuración de este documento.

Mito 5: Los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales
Mito 6 : Los planes de prestación definida necesariamente otorgan más incentivos para el retiro anticipado
Mito 7: La competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales
Mito 8 : Los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una argumentación para las cuentas individuales
Mito 9: Las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes públicos de prestación definida.
Mito 10: La inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y su gestión es deficiente.

Conclusiones de Stiglitz:

“Desgraciadamente, como sucede a menudo, las sugerencias han sido interpretadas en forma limitada - centrandó su atención en un segundo pilar restringido a un plan privado, no redistributivo, de aporte definido. Hemos mostrado que la mayor parte de los argumentos a favor de esta reforma específica se basan en una serie de mitos que a menudo no se confirman ni en la teoría ni en la práctica.

Un cambio hacia las pensiones de aporte definido con gestión privada podría tener o no, un efecto negativo en: los ahorros, el bienestar social, la oferta de trabajo, o el equilibrio fiscal.

En las economías en desarrollo no existe, podríamos argumentar, ninguna presunción en favor de la “sabiduría convencional” - un sistema de aporte definido con gestión privada.

Los países menos desarrollados generalmente tienen mercados de capitales menos desarrollados, con inversores menos informados y con menor capacidad regulatoria, aumentando el alcance para el abuso potencial.

La presencia de una mayor volatilidad y la ausencia de varias clases de mercados financieros hacen que los diferentes tipos de seguros brindados por los programas tradicionales de prestación definida sean más valiosos.

El debate sobre la reforma de pensiones se beneficiaría en forma sustancial con una visión más amplia del segundo pilar óptimo - la cual debe incorporar planes públicos de prestación definida bien formulados.”

BARR: 10 MITOS SOBRE LA CAPITALIZACION INDIVIDUAL⁸

Mito 1 : La capitalización individual soluciona la demografía adversa
Mito2: La única manera de prefinanciar es por medio de la acumulaciones de pensión
Mito3: Entre la capitación individual y el crecimiento, existe un vínculo directo
Mito 4: La capitalización individual reduce el gasto en pensiones públicas
Mito 5: Saldar una deuda es siempre una buena política
Mito 6: Los regímenes de capitalización individual ejercen mejores efectos de incentivación en el mercado de trabajo
Mito 7: Las pensiones capitalizadas diversifican el riesgo
Mito 8: A mayores opciones, una mejora del bienestar

⁸ Nicholas Barr: “Reforma de las pensiones: mitos, verdades, opciones políticas”, Revista AISS, 6/2002.

Mito 9: La capitalización individual da mejores resultados si la rentabilidad real excede del aumento del salario real

Mito 10: Las pensiones privadas hacen que el gobierno salga del negocio previsional

Conclusiones de Barr:

Resumidamente, Barr señala ⁹que frente a los problemas demográficos la variable clave es la producción y la opción entre reparto y CPI es secundaria; el prefinanciamiento es deseable, pero la CPI no es la única forma de lograrlo, mencionando los casos de Noruega con la inversión de fondos petroleros y de EE.UU. con los fondos de fideicomiso; un mercado de capitales puede constituir un componente del crecimiento, pero por sí solo no representa la solución y no se debe presuponer que los gestores privados del fondo privado de pensiones canalizan mejor que los gestores públicos; la privatización no representa solución alguna para los problemas fiscales y si un régimen público es inviable, la única solución es hacerlo sustentable; ¿es preciso prefinanciar todas las necesidades futuras previstas? ¿porqué se aplica este argumento sólo a las pensiones, cuando educación y salud también representan para los gobiernos una deuda implícita? ; las distorsiones del mercado de trabajo pueden resolverse también en un régimen público acercando la relación entre contribuciones y prestaciones, además de que lo importante no es la oferta de mano de obra sino el bienestar económico; las pensiones privadas de CPI pueden o no diversificar el riesgo, pero indudablemente introducen ciertos riesgos adicionales y ellos deben ser soportados sólo individualmente; la competencia sólo puede evitar ganancias excesivas pero no costos bajos de administración, y ellos son particularmente gravosos para los pobres; deben considerarse diversos costos para evaluar los regímenes: los de transición del reparto a CPI, los riesgos comparativos de ambos y los costos de administración, antes de evaluar las diferencias de rentabilidad y además deben considerarse los efectos previsionales del Estado de Bienestar, cosa que reiteradamente los economistas olvidan; un gobierno eficaz es la variable clave.

Estas conclusiones de destacados expertos internacionales referidas a la capitalización individual obligatoria son compatibles. Una reflexión indispensable en América latina y el Conosur.

II. LA SITUACION PAIS POR PAIS DEL CONOSUR

1.- ARGENTINA

Se considera que en este caso importa un análisis más detallado por la importancia de ser el primer proceso de revisión de un modelo de privatización de pensiones que ha sido convocado por un gobierno en América Latina.

1.1.- DESDE EL AMBITO GUBERNAMENTAL

Al iniciarse el proceso de discusión al instalarse la Comisión Especial para la reforma, la entonces Ministra de Trabajo Camaño aseguró que la reforma previsional “es una razón de Estado” para el actual gobierno, y exhortó a los expertos a que “debatan sin

⁹ El orden que se sigue es en general concordante con el de los 10 mitos sintetizados.

preconceptos, 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 de convocatoria de la Secretaría, 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.

La Comisión compuesta por 14 especialistas en seguridad social, tuvieron a su cargo la elaboración de las bases y lineamientos para una reforma integral del régimen previsional para que “cumpla con la finalidad de la cobertura personal y de las contingencias de vejez, invalidez y sobrevivencia”, según puntualiza el decreto presidencial. Se establece además que la Reforma Previsional “deberá garantizar la protección social contra las contingencias que afectan la seguridad familiar, la capacidad de trabajo y el retiro decoroso”. La normativa, se destacó, estará orientada “a contar con un sistema de protección integral que garantice una mayor cobertura y satisfacción de la población, preserve el carácter público del sistema y que permita el desarrollo armónico de la libertad individual y colectiva”.

Una vez que los expertos concluyeron con el borrador de la iniciativa¹⁰, el Ministerio comenzó una ronda de consultas con los sectores interesados, actores políticos, partidos con representación parlamentaria y candidatos en campaña, para lograr un consenso general que permitiera la rápida puesta en marcha de la reforma propuesta.¹¹

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, a vía de ejemplo:

“Componente de Contribuciones Definidas

Este componente será de contribución definida de acuerdo con las regulaciones que se establezcan y otorgará prestaciones que complementan la prestación básica otorgada por el régimen de reparto.

¹⁰ Véase en Anexos, el “Acuerdo por la seguridad social” logrado el 19/12/2002, aunque no firmado por la CTA, los empresarios y la Unión de AFJP

¹¹ La comisión de expertos está integrada por María del Carmen Basteiro, Stella Maris Borrego, Juan José Etala, Jorge García Rapp, Silvia Gascón, Horacio Gonzalez, Donaldo Lennox, Cristina Meghinasso, Carlos Melián, Juan Carlos Paulucci, Héctor Sainz, Alejandro Sicardi e Inés Torres López.

Este componente estará administrado por entidades con o sin fines de lucro, las que estarán sometidas a los mismos controles y regulaciones.

Se promoverá la diversificación de la cartera de inversiones de los Fondos, reduciendo, a mediano y largo plazo, la concentración en títulos públicos.

En relación con la línea divisoria entre el Régimen Básico (nota de redacción: público solidario de prestaciones definidas) y el de Contribuciones Definidas existieron largas discusiones y se verificaron dos posiciones que se pueden resumir de la siguiente forma: Por un lado se propuso que continuara la posibilidad de opción por parte de los afiliados entre el subsistema de reparto y el de capitalización en términos similares a los vigentes, dentro de un esquema de libertad.

Por otro lado se propuso un cambio consistente en dividir el régimen básico del de contribuciones definidas, eliminando las opciones, por medio de una línea de nivel de salarios por debajo de la cual se aportaría al básico y por encima al de contribuciones definidas o redistribuyendo el aporte entre los dos subsistemas

Estas alternativas tendrán que seguir siendo objeto de discusiones en las etapas posteriores de este proceso.”

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. El Jefe de Gabinete, Alberto Fernández, señaló que “si estamos en un sistema de libertades de mercado, también la gente tiene que tener libertad de movimientos respecto del sistema que prefiere”, al tiempo que “La Nación” destaca que el propio Presidente está de acuerdo en autorizar el traspaso de afiliados del sistema privado al estatal¹². 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”¹³.

Recientemente se desarrolla un fuerte debate, principalmente entre el gobierno y las AFJPs, impulsado por la propuesta gubernamental denominada de reestructuración de la deuda externa argentina con una quita del 75 % sobre los bonos en default, que incluye los que tienen las AFJPs. Desde el gobierno se sostiene que los gerentes de las administradoras fueron unos inútiles (declaraciones del propio Ministro de Hacienda, Lavagna) porque no supieron invertir, no aceptaron la pesificación como sí lo hizo la AFJP Nación, y destaca, que las propias administradoras deberán hacerse responsables ante los reclamos judiciales de los trabajadores. Las mismas se defienden señalando que debieron obligadas a comprar esos títulos, lo que el gobierno, niega.

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

¹² Nota de Martín Rodríguez Yebra en “La Nación” 28/09/03.

¹³ Clarín, 12/10/2003, Ismael Bermúdez.

1.2.- DESDE EL AMBITO SINDICAL

La posición sustancial de la principal central, la **CGT**, avalada por su Consejo Directivo es la que se presenta, ya integrando la Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional, cuando realiza en noviembre 2002 un Seminario del cual posteriormente se publica un libro (“El Debate actual sobre seguridad social”), donde se formaliza su postura al respecto¹⁴. Dirige especialmente una nota a dicha Comisión en mayo 2003, publicada en el Libro Blanco. Allí se considera altamente positivo el proceso de reforma encarado, más aún por su forma transparente y participativa y se comparte en general las 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. Se considera prioritario ampliar el alcance de las prestaciones con financiamiento contributivo y no contributivo, integrando en los programas de seguridad social los planes de subsidio asistencial transitorio al desempleo y la pobreza. Por otra parte se plantea igualmente diferenciar la cuantía de las prestaciones contributivas y no contributivas para alentar la contribución aunque compensando las situaciones donde no es dable exigir un ahorro diferido. Se propone regularizar y formalizar el enorme bolsón de economía informal y establecer la intangibilidad de las cotizaciones y los recursos creando al mismo tiempo un organismo recaudador especializado, una única base de datos actualizada y asegurando la transparencia en el manejo de las cuentas públicas.

Documentos anteriores de CGT planteaban un modelo de 3 pilares donde se incluía la capitalización individual¹⁵ : una prestación mínima definida y uniforme para toda persona que sufra la contingencia residente en el país, contribuyente o no, financiada por reparto; una prestación proporcional al esfuerzo contributivo obligatorio de contribución definida financiada por capitalización individual y una prestación adicional de monto indefinido de cotización definida y ahorro voluntario financiada también por capitalización individual.

Hacia la interna sindical, en la CGT. se resuelve otra cuestión importante: la creación de un Equipo de trabajo permanente en seguridad social dependiente del Consejo Directivo de la central e integrado por técnicos y representantes de organizaciones sindicales para realizar investigaciones y estudios.

Por su parte, la **CTA**, como también se ha señalado, es muy crítica con el proceso y la propuesta emanada de la Comisión de Expertos que integró a través de un representante, expresada en el Libro Blanco. Al libro se lo 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

¹⁴ Libro “El debate actual en la seguridad social” CGT-RA/ Instituto A. Jauretche, disponible en Bs.As. Azopardo 802, 3er.P. o por tels. 011 43428673 o en www.redsegsoc.org.uy

¹⁵ “Informe sobre la seguridad social en Argentina” CGT, marzo 2002 de Julio Rosales.

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”¹⁶

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.

Entre las propuestas concretas hacia un nuevo sistema, en este reciente documento, proponen:

- una ley que autorice el cambio inmediato e ilimitado de las AFJP al régimen previsional público
- derogar el régimen de capitalización individual obligatoria, evitar la fuga de los recursos administrados por las AFJP e investigar su operatoria
- establecer un sistema público solidario, redistributivo, con recursos suficientes, administrado democráticamente por los trabajadores, jubilados y pensionados con participación del Estado
- establecer una jubilación contributiva proporcional y móvil, con un mínimo no inferior a la línea de pobreza
- establecer una prestación universal para los mayores de 65 años sin acreditación de pobreza financiada con impuestos a las transacciones financieras o económicas, para quienes no puedan acceder al régimen contributivo
- articular el seguro de empleo y formación con la asignación universal por hijo y la prestación universal a mayores de 65 años
- reconocer el derecho de las provincias y ciudad de Buenos Aires a legislar en seguridad social

Su representante en la Comisión de Expertos¹⁷ concluía anteriormente que “ni el régimen previsional público ni el de capitalización cumplen hoy, los requisitos mínimos exigidos por los convenios internacionales ni dan certidumbre ni confianza a los beneficiarios”, destacando que el costo de transición se estima entre el 200 y el 250 % del PBI. El análisis se complementa con sus propuestas, que se resumen en una reforma integral del sistema que contemple la creación de una asignación básica, universal con un haber por encima de la línea de indigencia para los mayores de 65 años, con un fuerte contenido redistributivo, con una significativa transferencia al régimen previsional público.

Planteaba asimismo un sistema de 3 pilares:

- un primer pilar asistencial de prestación homogénea sin acreditar pobreza con financiamiento por reparto puro del conjunto de la sociedad y administración estatal
- un segundo pilar de financiamiento contributivo por reparto con capitalización de reservas parcial colectiva, solidario intergeneracional, tipo seguro social con registro de historia laboral y participación en la administración pública no estatal, con toma de decisiones en forma colegiada
- un tercer pilar complementario voluntario de capitalización individual, de cotización definida y prestación no definida, administrado en competencia por AFJP, compañías

¹⁶ 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.

¹⁷ Dr. Horacio González, Exposición en Seminario de CUT Brasil, Brasilia, 2003.

de seguro, fondos de pensión por empresa o negociación colectiva, con incentivos fiscales¹⁸.

1.3.- DESDE EL AMBITO DE LAS ADMINISTRADORAS PRIVADAS (AFJP)

Por otra parte, el documento presentado por la **UAFJP**¹⁹ 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. El cuestionamiento al proceso es fuerte: se tendió a “postular definiciones sin haberse agotado las instancias correspondientes” como la realización de estudios que nunca se concretaron” y señalando que “se incorporan definiciones muy poco claras del componente supuestamente a cargo de entidades no estatales” refiriéndose al segundo y tercer pilar, pilares poco sólidos, además de ser “inaceptable para esta UAFJP la inexplicable omisión que se hace de toda mención de las AFJP” aludiéndose a entidades “con o sin fines de lucro”. Reafirma la nota que “ya la totalidad de los afiliados activos han sido distribuidos sobre la base de un sistema de total libertad de elección y no conforme a criterios compulsivos” defendiendo el sistema de CPI “que contribuyó a eliminar la incertidumbre de las futuras prestaciones”. Asimismo se destaca una observación de tipo general afirmando que el documento de la Comisión tiene una concepción regresiva y una “falta de reconocimiento de la tendencia mundial de migrar hacia los sistemas de capitalización individual”. Luego de ello, la UAFJP propone un sistema multipilar:

- pilar asistencial no contributivo financiado por impuestos para quienes carecen o tienen pocos años de aportes mediante una prestación mínima garantizada;
- pilar contributivo obligatorio creando una prestación básica mayor a la anterior proporcional a los aportes y financiado por impuestos y contribuciones patronales;
- segundo pilar contributivo obligatorio de capitalización individual financiado por los aportes de los trabajadores y contribuciones patronales, eliminando la opción por el reparto para los nuevos trabajadores y administrado por las AFJP
- un tercer pilar voluntario con subsidios impositivos similar al anterior.

Más recientemente, en la coyuntura de la actual discusión, en octubre de este año, Carlos Peguet, presidente de esta Unión de AFJP, propone concretamente:

- eliminar la prestación básica universal (PBU) congelada en 200 pesos desde 1997;
- sustituirla por una prestación mínima garantizada sólo para mayores de 75 años sin ingresos familiares con menos de 10 años de aportes (con más de 10 años un haber proporcional) y con menos de 75 años de edad (pero más de 70), reducida proporcionalmente;
- separar la comisión de administración del seguro de invalidez y fallecimiento, cobrable sobre el aporte o el fondo o rentabilidad, volviendo a la tasa del 11 % (hoy congelada en el 7 %).

¹⁸ Una reciente nota de otro notorio asesor de CTA, el economista Claudio Lozano, también identifica una propuesta en 3 tramos similar a la de H. González, donde en el pilar complementario define que “se debe dejar abierto, de manera absolutamente optativa y voluntaria, de quien quiera o pueda haga un aporte para una capitalización individual, pero en instituciones de carácter social y sin fines de lucro” (Boletín CTA, 10/2003).

¹⁹ Nota de UAFJP a la Secretaría de Seguridad social del 10/4/2003 publicada en el Libro Blanco.

En similar sentido se pronuncia el ex - presidente Menem²⁰ defendiendo lo que llama “los logros obtenidos durante mi gestión”. Señala que cuando “el gobierno parece decidido a abrir la puerta para que retornen al sistema jubilatorio de reparto aquellos que hoy se encuentran en el sistema de capitalización” (...) “se atenta en primer lugar contra la filosofía del nuevo sistema integrado de jubilaciones y pensiones, cuyo objetivo más claro es asegurar la propiedad de los fondos previsionales a los trabajadores”; señala luego que “los aportes personales dejarían de incrementar el ahorro interno, por lejos la más alta fuente de inversión nacional”, preguntándose “¿cuántas veces hará falta legitimar un régimen al que adhieren casi todos los trabajadores en forma expresa?”.

La reciente instancia electoral, también tuvo en discusión la seguridad social. Menem como claro partidario del sistema de capitalización individual de las AFJP's; Kirchner como continuador del destacable proceso de revisión iniciado durante el gobierno Duhalde, ratificando a Conte-Grand al frente de la Secretaría de Seguridad Social.

2. BRASIL

Lo que está en discusión en Brasil no es la privatización de la seguridad social con AFP, AFAPs o similares. Esa discusión ya fue realizada y Brasil, durante el gobierno de Fernando H. Cardoso, 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 (91ª, junio 2003), 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”²¹

El desafío actual es otro: cómo reformar el régimen especial de los funcionarios públicos al tiempo de mejorar la cobertura en general.

Un estudio de Wouter Van Ginneken, especialista de OIT Ginebra, destaca 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 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.

²⁰ Ambito Financiero, 12/10/2000

²¹ 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.

Mientras la pensión contributiva del régimen general (para trabajadores privados) tiene un promedio de 750.- R\$ y la por edad de 245.- R\$, las de los funcionarios públicos oscilan entre 2.300.- y 13.500.- R\$ y las de los militares en 3.850.- R\$²²

2.1. DESDE EL AMBITO GUBERNAMENTAL

Entre enero y abril 2003 se realiza un esfuerzo de concertación política²³ 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 el 30 de abril con los 27 gobernadores, luego de la actuación del consejo técnico-político creado (el CONAPREV) y enviada al Congreso. Políticamente, se considera que es necesario acelerar el proceso, ante la inminencia de elecciones municipales en el 2004 y por otra parte aceptar la no unificación del sistema (federal, estatal y municipal), entre otras razones por los costos financieros. Ello tendrá que ser objeto de una reforma futura.

Sustancialmente se propone:

- Aumento de 7 años para la edad mínima de retiro de los funcionarios públicos a 55 años para mujeres y 60 para hombres (hoy en 48 y 53 respectivamente) con reducción del 5 % por cada año anticipado de retiro;
- Descuento del 11 % (gravamen) a los jubilados con pasividades superiores a determinado monto (hoy sin descuentos; la jubilación media en Brasil para los 19 millones de pasivos del régimen general – trabajadores privados- es de U\$S 130.- o sea R\$ 375.);
- Tope de U\$S 820 o R\$ 2.400.- (10 SMN) para las jubilaciones del régimen público, por encima del cual, se implanta un régimen complementario voluntario, sin fines de lucro, administrados bipartitamente, de naturaleza pública (ello se considera un avance en la medida en que comprende al 90 % de los trabajadores activos en el régimen de seguro social con la totalidad de sus ingresos laborales)
- Mantenimiento del régimen especial para fuerzas armadas (a reformarse posteriormente a esta reforma) y otro para ministros del supremo tribunal federal .

En el Congreso, se han anunciado algunas enmiendas por miembros del propio PT como producto de la negociación establecida principalmente con la CUT²⁴, principal central brasileña fundada por Lula y luego de que una decena de parlamentarios²⁵ apoyara los reclamos de las agremiaciones públicas:

- Normas de transición para garantizar los derechos de los funcionarios públicos mediante fórmulas de proporcionalidad para el cálculo de la jubilación, considerando años trabajados antes y después de esta reforma (ejemplo con 20 años trabajados y 15 más luego de esta reforma, la prestación se calcularía 20/35 por actuales normas y 15/35 por las normas a aprobarse);
- Descuento del 11 % solamente para jubilados con pasividades superiores a 10 SMN;

²² Fuente: “La nueva reforma previsional de Brasil 2003”, del Dr.en Economía Helmut Schwarzer, Secretario de Previsión Social de Brasil, del gobierno del Presidente Lula, citando al Boletín Estadístico de Previdencia Social.

²³ Según H. Schwartz, op.cit

²⁴ Por ampliación véase la resolución de su reciente Congreso de junio en www.cut.org.br, documento”Por uma refoma que amplie direitos”.

²⁵ Aproximadamente la mitad de ellos con amenaza de expulsión del PT

- Reducción del 2 % por cada año anticipado de retiro respecto a la edad mínima, al mismo tiempo que los años que falten para la edad mínima se generarán con 6 meses de actividad efectiva por año.
- Un régimen especial para los jueces con jubilación integral respecto al último salario de actividad con 65 años de edad para hombres y 60 para mujeres con 35 y 30 de actividad y un mínimo de 25 como servidor público.

Por su parte, también en el plano político, el ex Presidente Fernando H. Cardoso, al tiempo que reivindica la acción de su gobierno al impulsar reformas paramétricas, critica fundamentalmente la propuesta del gobierno actual, por la falta de un período de transición y la complementación con otras medidas de reforma del estado y de la administración.²⁶

2.2.- DESDE EL AMBITO SINDICAL

En su reciente congreso de junio, la CUT asume una posición ante el fuerte debate instalado en el país con la reforma pensionaria para los funcionarios públicos, criticando la propuesta presentada por el Ejecutivo al Congreso (“fruto de una negociación restringida a los gobernadores”) y reclamando la negociación con el gobierno. Sustancialmente, en la resolución y propuesta entregada el 11 de junio pasado a las autoridades, lo siguiente:

- Un sistema previsional justo que ponga fin a los regímenes especiales (en particular se señala a los judiciales) y a las distorsiones producidas a lo largo de los años,
- Responsabiliza a anteriores gobiernos por la convivencia de una masa de asegurados en situación miserable al lado de una pequeña minoría de privilegiados,
- Reclama jubilaciones por tiempo de servicio, bonificadas para los que sufren de desgaste físico o mental,
- Un sistema principalmente contributivo de administración cuatripartita
- Sin contribución de los pasivos (inactivos),
- Con cálculo de la prestación de acuerdo al último salario y con reajustes de pasividades de acuerdo a los ajustes de los salarios de los activos,
- Con un régimen de transición y mecanismos de protección para la edad mínima y la aplicación del factor previdenciario
- Con régimen complementario por encima de los U\$S 1.660.- o R\$ 4.800.- (20 SMN) con el mismo techo o tope para los beneficios de pasividad, por encima del cual, régimen complementario como fondo de pensión público, no lucrativo de contribución y beneficio definido.

En julio se realizan varias audiencias públicas de discusión de la propuesta de reforma con participación del Ministro del ramo y la CUT presentó 11 puntos de negociación: contribución de jubilados y pensionistas, techo de pasividades, paridad entre activos e inactivos, integralidad de beneficios, fórmula de cálculo, gestión del régimen, edad mínima de retiro, alícuota de contribución, factor previdenciario, fuentes de financiamiento y jubilaciones especiales. Entretanto dicha central señaló que los sindicatos en huelga no participan del grupo de negociación, que tienen la solidaridad sindical pero que la misma no apoya la paralización.

²⁶ Agencia “O Globo”, distribuido por The New York Times Syndicate, junio 2003.

Estratégicamente la CUT (con 3.353 sindicatos y representando a más de 200 millones de trabajadores), con muy fuerte presencia histórica en los sindicatos de funcionarios públicos, a diferencia de las otras centrales (CGT y FS) plantea negociar, y ello la diferencia de la reacción con huelga llevada adelante por unas 11 agremiaciones de funcionarios públicos, la Confederación Nacional de los Trabajadores del Servicio Público Federal (CNESF) y la creación del llamado Movimiento en Defensa de la Previsión Social y del Servicio Público, que dicen representar a más de 8 millones de empleados. Se anuncia incluso entonces, la creación de otra central sindical con 52 de los 1.700 sindicatos de públicos que existen en el país. Varios de los movilizados no integraban la CUT (como los empleados del Poder Legislativo, del sistema de previsión y fiscales y los técnicos del Tesoro).

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 universal²⁷ luego de destacar que el sistema de jubilaciones divide a los brasileños en 2 grupos de personas, los trabajadores privados y los públicos, destacando que 40 millones de personas están excluidas y que 3 millones de jubilados públicos se llevan lo mismo que los más de 16 millones de jubilados privados. Proponen un régimen público solidario de sistema único en un mismo organismo, para trabajadores privados y públicos, poniendo “punto final a los actuales privilegios y a la inequidad social generada por la actual legislación” pero con un tope o techo inferior al de CUT (10 salarios mínimos).

Proponen una nueva forma de financiamiento con un sistema mixto de contribución patronal que por una parte reduce la actual contribución del 20 % sobre la nómina y por otro la compensan con un porcentaje sobre la facturación y el lucro, previendo diferenciación según creación de empleos en calidad y cantidad. También se propone un plan de reajuste paulatino del salario mínimo con incidencia en las pasividades y un reajuste de éstas en el mismo período y monto, con corrección de las perdidas existentes desde 1991, además de medidas de mejora de la administración que se reclama sea cuatripartita.

En el seminario de San Pablo en setiembre, 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.

2.3.- LA REFORMA HASTA AHORA APROBADA EN DIPUTADOS

En éste ítem no se incluye como para otros países, la visión desde el ámbito de las administradoras privadas, dada que no es un hecho importante en Brasil, sino que se incluye la situación actual del proceso de reforma en vías de aprobación por el Senado.

Hacia fines de agosto, hay acuerdos de concertación entre el Ejecutivo y el Legislativo y el proyecto de reforma es aprobado el 28 de ese mes entrando al Senado Federal donde no se aguardan mayores modificaciones, luego de las dos votaciones en Diputados.

²⁷ De “Jornal da Força”, julio 1998 y documento 4/2003 en seminario de San Pablo.

El contenido puede resumirse según el Secretario Schwarzer, en 3 puntos:

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

Puntualmente, la reforma aprobada en Diputados, comprende:

Beneficio definido para trabajadores privados del régimen general administrado por el INSS con techo de 10 SMN (2.400.- R\$, unos U\$S 820.-), comprendiendo al 90 % de los trabajadores/as por la totalidad de su ingreso, financiado por reparto;

Mantenimiento de los derechos adquiridos por los ya jubilados y los que han completado los requisitos en actividad;

Cálculo de las pensiones de los funcionarios públicos promediando los salarios a lo largo de toda la vida laboral: con el último salario como hasta ahora, solamente para actuales funcionarios con 60 y 35 para hombres y 55 y 30 para mujeres;

Edad de jubilación para funcionarios públicos en actividad ingresados a partir de 1998, de 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, permitiendo la jubilación anticipada con reducción del 5 % por cada año de adelanto para los que no cumplen actualmente los requisitos (53 con 35 para hombres y 48 con 30 para las mujeres) y de 3,5 % para los que cumplan dichos requisitos hasta fines del 2005;

Eliminación de causal jubilatoria con 30 y 25 años de servicios solamente para hombres y mujeres: desde ahora la jubilación no proporcional al tiempo de cotización será con un mínimo de 35 y 30 respectivamente;

Incentivo a la permanencia en actividad de jubilables equivalente al monto de la cotización (11 %): el 71 % de los actuales funcionarios federales podría jubilarse con las actuales reglas en 10 años, por lo cual se proponen incentivos para no tener que sustituirlos;

Creación de fondos complementarios para futuros funcionarios públicos por encima del tope de 10 SMN, de carácter no lucrativo, voluntarios, de administración bipartita, de naturaleza pública, de contribución definida;

Cálculo de pensión de viudez reducido respecto a su generosidad actual;

Contribución solidaria de actuales jubilados públicos del 11 % sobre el valor que supere el 60 % de 10 SMN (para los federales), del 50 % para los estadales y municipales y sobre el 100 % para los nuevos jubilados post reforma, dadas las reducciones que operarán;

Indexación de acuerdo a IPC en lugar de por salarios de actividad;

Medidas para implantar tasas de contribución mínimas en estados y municipios y para unificar cajas en cada ente estatal, no pudiendo existir más de una unidad de gestión en cada ente.

3.- CHILE

En el país trasandino, no se ha dado una discusión importante y necesaria del sistema, y ello resulta imperioso, como primera etapa.

Las posiciones críticas se expresan en algunos limitados ámbitos, entre algunos expertos y organismos y en las centrales CUT y CAT. Expertos de CEPAL e incluso voceros gubernamentales, han alertado sobre importantes falencias del sistema.²⁸

3.1.- DESDE EL AMBITO GUBERNAMENTAL

El gobierno de Lagos, ha 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. No se ha cumplido ello en este año y es una asignatura pendiente en Chile desde 1981.

Las declaraciones recientes del Ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre, sin embargo abren una expectativa: “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 advirtió que el régimen no alcanzó la universalidad prevista. “Una parte importante de la población no va a poder tener una pensión digna”. Recientemente²⁹, Lagos ha subrayado que es necesario “una agenda social de urgencia”, aunque defendiendo el modelo emanado del Consenso de Washington en los 80’s, reconoce que ello no se ha traducido “en bienestar para gran parte de los ciudadanos y la desigualdad sigue reproduciéndose”. En la defensa del modelo destaca: “Reformamos nuestras economías para lograr un marco macroeconómico equilibrado, abrimos los mercados para aumentar la competitividad, reconocimos aun sector privado eficaz y en expansión como el principal motor del progreso económico. América Latina realizó notables esfuerzos para incorporarse a las tendencias principales del sistema internacional y aproximarse a la modernidad difundida por el proceso globalizador.” Pero no alcanza “para resolver los desafíos de equidad y de igualdad de oportunidades, sin las cuales no es posible la cohesión social. Esta cohesión social requiere de políticas públicas orientadas a su consecución”. Entre ellas menciona: “La gente espera vivir con más certezas en ámbitos como el trabajo, la salud, la educación y el acceso a la vivienda, garantizando protección social mediante sistemas universales, solidarios, eficientes e integrales. Pero como todos sabemos estas reformas no son fáciles de implementar. Provocan la resistencia de distintos intereses corporativos y en muchos casos concitan el rechazo de los fundamentalistas del mercado, (...) Ciudadanos y consumidores somos todos, pero los consumidores sólo participan según su bolsillo.(...) Las sociedades deben articularse a partir de los ciudadanos, no de los consumidores”.

Un importante experto en seguridad social como es **Alberto Arenas de Mesa**, en su reciente libro³⁰ 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

²⁸ Véase documentos ya citados de Alberto Arenas de Mesa, Andras Uthoff, Juan Sebastián Gumucio, entre otros, en www.redsegsoc.org.uy De ellos y otras fuentes resume el autor las propuestas de cambios.

²⁹ Bitácora, suplemento de La República, de Uruguay, 25/9/2002

³⁰ “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.

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 eventual 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”.

3.2. DESDE EL AMBITO SINDICAL

En julio 1998³¹, la mayoritaria central **CUT**, presenta un detallado documento donde resume 18 desventajas del sistema AFP y hace 17 propuestas de perfeccionamiento del mismo: una mayor intervención del Estado en la 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 pasan por importantes acuerdos entre todos los sectores sociales involucrados en el tema”.

También la CUT le reconoce ventajas al régimen: “que los beneficios se entregan directamente en función de los aportes, de manera que se estimula la responsabilidad de las empresas y la responsabilidad personal de los trabajadores”; “que el sistema es uniforme en términos de contribuciones y de beneficios para todos los trabajadores” lo que “resulta más equitativo y facilita la movilidad laboral”; y que “existe una clara separación entre el capital propio de las AFP y los fondos de los trabajadores” de modo que si quiebran, “los fondos no se pierden”³²

Más recientemente, en presentación ante el Presidente Lagos, la CUT actualiza su posición³³. Se destaca que “no es un sistema de seguridad social, por que no es

³¹ CUT: “Visión de los trabajadores chilenos de la administración privada de los fondos de pensiones”, 7/98.

³² Exposición de J. Millán en setiembre 2003 en San Pablo.

³³ Jorge Millán Baeza, Consejero nacional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), Santiago, 17

solidario, no es universal, no tiene aporte tripartito en definitiva no cumple con las normas de la OIT.

Ha cumplido los 21 años de edad y uno puede responsable y seriamente darse cuenta que se nos impuso un modelo de capitalización individual que esta demostrado que no nos da ninguna garantía, si no por el contrario debemos llevarlo rápidamente a la unidad de tratamiento intensivo, para evitar los efectos negativos que pagaremos todos los chilenos.”

Se señala la baja cotización, la mora previsional (por declaración de no pago que alcanza los U\$S 300.- millones) y la “mora negra” (no declaración); que la mitad no llegara a la pensión mínima y en el caso de las mujeres será de un 60% dado que cotizan 5 años menos y su longevidad es mayor; se critica la exigencia de tener 20 años en el sistema para percibir la pensión mínima como injusta, solicitando rebajarla para ampliar la cobertura y en el caso de los independientes buscar un sistema obligatorio pero con incentivos. Respecto a las Fuerzas Armadas, se reclama que su régimen “deberá ir disminuyendo a futuro para que las características previsionales sean iguales para todos, tanto civiles como militares” así como un reajuste general de pensiones. Se ratifica asimismo lo que se denomina en Chile el daño previsional que se hizo a miles de empleados públicos, que fueron engañados u/obligados a cambiarse a las AFP durante la dictadura, reclamando a las autoridades democráticas una solución mediante la urgente creación de un “fondo solidario de reparación previsional”.

Señala que “los altos costos administrativos a 21 años del sistema no tienen ya ninguna justificación” agravado por la comisión fija y demostrado por la mucho menor comisión que se cobra por las mismas AFPs en el nuevo Seguro de Cesantía. Se reclama participación en la administración y nuevamente se señala como ejemplo posible la “Comisión de Usuarios” que se crea en dicho seguro. Se señala la alta concentración transnacional y el poder económico.

Se ratifica que en “una nueva y necesaria Reforma Previsional es fundamental el rol del Estado”, que no solo sea visto como subsidiario para los empresarios, ejemplificando con el rol en el sistema financiero tenemos del Banco Estado y en la salud de Fonasa, a diferencia del monopolio privado en pensiones. Se considera por la CUT que el sistema no esta legitimado y por ello se deben hacer estas necesarias reformas.

En agosto se realizó el llamado Congreso Refundacional de la CUT donde se analizó específicamente el tema en un seminario auspiciado por la Fundación Ebert, donde se conoce un documento presentado por 4 dirigentes sindicales de la mayoría que emerge de dicho Congreso³⁴ y posteriormente una presentación en el Seminario de San Pablo³⁵. En el documento presentado en el Congreso se propone eliminar la comisión fija que cobran las AFP, aplicar sanciones severas a los empleadores que no paguen puntualmente las cotizaciones por apropiación indebida, hacer obligatoria la afiliación de los independientes, terminar con la declaración y no pago de cotizaciones, privilegiar la inversión nacional de los fondos de pensiones en infraestructuras que generen empleo y desarrollo y rechazar la inversión en el extranjero, garantizar una rentabilidad mínima anual, participar institucionalmente el sector laboral en la definición de políticas previsionales y en los órganos incluídas las AFP.

La **CAT**³⁶ 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,

³⁴ Andres Bustos, Miguel Soto, Jorge Pavez y Etiel Moraga.

³⁵ Jorge Millán, ya citado, de la minoría que emerge del Congreso.

³⁶ Ignacio Arraigada, Central Autónoma de Trabajadores, Chile

generó una serie de injusticias y abusos, tanto en su implementación como en su desarrollo hasta hoy”, 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.

Las propuestas concretas son “que la seguridad social y los sistemas previsionales no queden exclusivamente en manos del sector privado”; “que los trabajadores tengan representación en las AFP” y que “los organizados se puedan afiliarse en forma colectiva” para lograr influir en las determinaciones de cada una de ellas; que “el Estado debe jugar un rol más protagónico” (...) “creando una AFP del Estado que recoja los principios básicos de la seguridad social y que sirva de equilibrio a las AFP privadas (como FONASA lo es de las Isapres)”; reducir los costos de administración; extender la protección en general; reestudiar edades para pensión vejez, etc.

En general, tanto CUT como CTA, proponen medidas correctivas. 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.

3.3. DESDE EL AMBITO DE LAS ADMINISTRADORAS PRIVADAS (AFP)

Recientes trabajos publicados en junio 2002 y setiembre 2003 por la Asociación de AFPs³⁷ continúan destacando su visión positiva del sistema.

El estudio del 2002, concluye que “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 (...)”.

El reciente de setiembre, concluye que analizando los efectos a través de 3 canales (desarrollo del mercado de capitales, aumento en los flujos de ahorro e inversión e incremento del empleo y su formalización), “la lección es que una reforma de pensiones profunda puede contribuir sustancialmente al crecimiento económico, a través del financiamiento fiscal del déficit de transición, la acumulación y utilización de trabajo y capital, y una mayor eficiencia en el uso de los factores de producción”. En el resumen del estudio hecho por la Asociación de AFPs se destaca que “un tercio del mayor crecimiento del PIB chileno en las últimas dos décadas se logró gracias al

³⁷ 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

sistema de pensiones” y que la reforma “activó el círculo virtuoso de mayor ahorro nacional, más inversión, perfeccionamiento del mercado laboral, desarrollo del mercado de capitales, más crecimiento y progreso”.

4.- PARAGUAY

En Paraguay, los informes de OIT³⁸, son 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 en uno de los países del mundo con mayor problema en ese sentido. En el país, parece haberse dado un paso en la institucionalidad en el reciente proceso electoral. 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. En el año 2000, la principal institución (el IPS) alcanza al 8 % de los ocupados. Los trabajadores del sector no estructurado urbano, los trabajadores rurales y los independientes o cuentapropistas, no están integrados al sistema. En salud sólo el 2% del quintil más pobre tiene seguro médico contra el 43 % del quintil más rico.

Se recuerda la muy especial situación de Paraguay respecto a los otros países de la región con algunos datos: uno de los países con mayor población rural (46 %), con crecimiento del PIB inferior al crecimiento poblacional, con un desempleo oculto equivalente al abierto y con alto subempleo, con bajos ingresos y productividad, por tanto alta informalidad y altos índices de trabajo infantil y pobreza; con alta tasa de fecundidad y población mayoritariamente joven.

El gobierno es el principal responsable de la política en seguridad social, principalmente a través de los ministerios de Justicia y Trabajo y de Salud y Bienestar. El sistema IVS está administrativamente organizado en 8 entes³⁹ y varios regímenes, aunque 2 de ellos, el Instituto de Previsión Social (IPS) de administración cuatripartita y la Caja Fiscal (Dirección de Jubilaciones y Pensiones del Ministerio de Hacienda), alcanzan al 94 % de los beneficiarios totales. Los trabajadores asalariados están obligatoriamente incluidos en el IPS y voluntariamente los trabajadores independientes. Los beneficiarios de pasividad no alcanzan a los 400.000, sumando las prestaciones de pasividad contributivas y no contributivas, en una población que supera los 5 millones de habitantes y pese a que el envejecimiento no representa un fenómeno de importancia como en los otros países del Conosur.

Las prestaciones IVS del IPS son financiadas en forma tripartita por capitalización colectiva parcial y su nivel de prestaciones están por debajo del salario mínimo legal, sin perjuicio de que la jubilación común se obtiene con 60 años de edad y 25 de

³⁸ “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.

³⁹ Además de los 2 principales: Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal; de Empleados y Obreros Ferroviarios; de empleados bancarios; del Personal de Itaipú; para miembros del Poder Legislativo; y del sector eléctrico (ANDE).

servicios con el 100 % del promedio salarial de los últimos 36 meses sin topes. Además de jubilaciones y pensiones, comprende servicios relativos a enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo.

Existe una escasa información, falta de transparencia y de coordinación (no hay reconocimiento o traspaso de servicios entre los diferentes entes) y una amplia heterogeneidad de regímenes, recursos y prestaciones.

En los últimos años (1992, 93, 95, 96 y 98), se han producido una serie de leyes de reformas pero particulares y de escaso impacto, no acompañadas de una política general de seguridad y protección social en el país.

La inestabilidad institucional y la fragmentación política y social, incluso sindical de los últimos años, también juegan su importante papel en este proceso.

4.1.- DESDE AL AMBITO GUBERNAMENTAL

Se considera en el citado informe de OIT, necesario:

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.

- establecer un régimen único para los trabajadores públicos, privados formales y con flexibilización de acceso al sector informal con capacidad contributiva;
- orientar este régimen único a la extensión de cobertura, en particular a rurales en coordinación con salud;
- establecer regímenes especiales donde amerite;
- asignar responsabilidades a diferentes entes administradores y crear una superintendencia del sistema con suficiente poder y autonomía, independiente del poder político de turno y
- diseñar un mecanismo de coordinación entre los diferentes regímenes;
- realizar proyecciones económico actuariales imprescindibles a toda reforma.

Las profundas inequidades existentes entre montos aportados y beneficios percibidos y entre los derechos de los distintos sectores de la sociedad, la elevada evasión con carencia de controles (las multas no incentiva la legalidad), la carencia de políticas para aprovechar la oportunidad de una buena estructura etárea y relación de dependencia, son elementos que también deberían tenerse en cuenta.

Se proponen, en el documento citado de OIT, 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”;
- 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.⁴⁰

4.2.- DESDE EL AMBITO SINDICAL

En Paraguay, el movimiento sindical está en un proceso de reestructuración. En la actualidad se presentan 6 centrales sindicales nacionales.

En el paro general unificado de mayo de 1994, el tema seguridad social fue uno de los 4 puntos de la plataforma. Posteriormente en 1997 y 98 y años posteriores se han realizado una serie de eventos conjuntos y por central, formativos y de debate, también participando en el proceso promovido por el Senado nacional.

La **CUT** en 1997⁴¹, definió 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. Se destaca que también en esa coyuntura se preparaba por el gobierno un proyecto de ley de reforma sin conocimiento de la población, 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 cuatripartita, proponiendo también medidas inmediatas de ordenamiento y modernización del IPS. Por otra parte se plantea en el seminario 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. Ya en aquel momento destaca el documento que existen en los diversos partidos políticos dirigentes y parlamentarios proclives a la privatización aunque no existen entonces proyectos de los partidos en sí. Por otra parte, se destacan dificultades en el movimiento social: “le falta coincidir particularmente en un único proyecto de mejoramiento del sistema de seguridad social –particularmente del IPS- y emprender acciones en consecuencia de ello”.

No se han conocido nuevos documentos de CUT.

Posteriormente 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,

⁴⁰ 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.

⁴¹ Seminario 2-4 /4/1997, Asunción: “Los trabajadores y la seguridad social”.

Comisión de Defensa de la Seguridad Social y Coordinadora Obrera Campesina y Popular (C.O.C.P.).

De la **COCP (Integrada por la central sindical CNT y otras organizaciones FNC, OTEP, MST-CONOP)** en documento de 8/2001, se extrae:

- un diagnóstico donde se enfatiza por un lado en la evasión al IPS de parte de la mayoría de las empresas del sector privado y una deuda importante del propio Estado, la falta de transparencia y la enorme diversidad de subsistemas, el bajo nivel de cobertura y la mala calidad de administración y atención.
- por otra parte, se destaca el superávit de la seguridad social y la buena relación activo/pasivo

A partir de ello, se diseña un plan de acción que es a su vez aprobado por la dirección de la CNT, donde se destacan las carencias sindicales y la necesidad de organización de trabajadores y jubilados, por zonas, por regiones, en lugares de trabajo, para luchar contra las privatizaciones, por el seguro social y contra la corrupción, para lo cual se proponen medidas muy concretas.

En noviembre de 2002, un nuevo documento de CNT, ratifica las posturas anteriores, en un documento titulado “La propuesta de los trabajadores: ¿Cuál es la seguridad social que queremos los trabajadores paraguayos?” Se rechaza “al modelo que nos quieren imponer y a la ley que intenta crear el sistema mixto de jubilaciones y pensiones, y también el desacuerdo con el actual funcionamiento del Seguridad Social imperante en nuestro país”, anunciando la lucha “por el retiro del Congreso de la propuesta de ley presentada por el Poder Ejecutivo y por una propuesta de reforma del actual sistema de Seguridad Social en nuestro país que responda a los intereses de la clase trabajadora” Y se definen los lineamientos de la propuesta a impulsar: el Sistema de Reparto Solidario, basado en los principios fundamentales, con un sistema público único con la unificación de todas las cajas de jubilaciones y pensiones, una sola estructura normativa, administrativa, de control y fiscalización, y de definición de políticas para la atención a la salud, los riesgos laborales y jubilaciones, evitando las distorsiones y/o privilegios, que buscará aumentar la cobertura y mejorar íntegramente todos los servicios. El financiamiento se propone tripartito con inversión productiva de los recursos del Seguro Social y con administración bipartita, del Estado y los trabajadores, excluyendo a los empleadores. “ La máxima autoridad del sistema será un Consejo de Administración con representantes del Estado y los trabajadores y tendrá la función de coordinar todas las acciones, controlar y fiscalizar el funcionamiento de la misma y definir las políticas institucionales y de inversión de los recursos” con mayoría social, electos por las centrales sindicales.

En San Pablo⁴², 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.

⁴² “Situación y Propuesta sobre el Seguro Social en el Paraguay”, 16/05/03, luego de la asunción del nuevo presidente Nicanor Duarte Frutos.

También en el año 2001 se crea el **Frente Social y Solidario en Defensa de la Seguridad Social**⁴³ constituido por varias organizaciones sindicales y de jubilados que procura que el Senado rechace un proyecto de ley presentado por el gobierno y se abra un debate nacional hacia la reforma. Este Frente destaca que apoya los documentos elaborados por OIT para Paraguay en general y señala que “al IPS y demás instituciones de la seguridad social se les bombardea desde afuera y se les dinamita desde adentro, no resolviendo los casos de corrupción, dilapidación e ineficiencia. El propósito es cansar a la ciudadanía para que opte por la privatización.” Plantean que el debate se centra en el cambio de presidente o del Consejo de Administración del IPS como si ello pudiera “obrar milagros”, satanizando el sistema solidario y endiosando la capitalización individual, “aprovechando la frustración intencionalmente fraguada”. El 6/9/01 se dirige una carta a la Presidenta de la Comisión de Salud y Seguridad Social del Senado en base a dichos conceptos y como se ha dicho, solicitando el retiro del proyecto gubernamental y un amplio debate nacional.

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 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.

4.3. DESDE EL AMBITO DE LAS ADMINISTRADORAS PRIVADAS

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 del 26/8/98 y el proyecto de ley del diputado Juan Ernesto 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.

5.- URUGUAY

En el 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. También, más genéricamente, desde el movimiento de jubilados y pensionistas. En la fuerza política que encabeza las encuestas para obtener el gobierno en las próximas elecciones del 2004 (el Frente Amplio ? Encuentro Progresista), de acuerdo a su programa, está prevista en términos generales una reforma importante del sistema. Otros sectores plantean correctivos para atenuar efectos de la reforma de 1995

⁴³ Integrado por la CUT – A (Central Unitaria de Trabajadores – Auténtica), SITRANDE (electricidad), Mesa Integral del Transporte, Liga Obrera Marítima, USTBA (sindicatos de la bebida), MAS, MP, SN (magisterio), Asociación de Jubilados del IPS y de San Antonio

o para profundizarla en su régimen de capitalización individual. Debates profundos y evaluaciones convocados desde la órbita gubernamental, sólo puede señalarse uno, el organizado por la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados (5-6/12/2000), existiendo sí diversos eventos promovidos desde otros ámbitos como la representación de los trabajadores en el BPS y el movimiento sindical, institutos de investigación (CINVE, CLAEH, etc.), ámbitos universitarios, eventos de organizaciones internacionales (OIT, AISS, CISS) realizados en el país que incluyen el tema, además de diversas publicaciones especializadas.

5.1.- DESDE EL AMBITO GUBERNAMENTAL

En el Partido Nacional, integrante de la coalición de gobierno que llevó al actual Presidente Batlle a ganar el ballotage en el 99 y a aprobar la reforma de la seguridad social del Presidente Sanguinetti en el 95, aparecen claras 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 de la Presidencia de la República, no se piensa en correctivos importantes.

Un documento de 1998⁴⁴, del PRSS señala: “Finalizada la reforma en sus aspectos más importantes, se ha iniciado un período de consolidación que supone acciones al menos en los siguientes niveles:

- i) la profundización de la reingeniería de la gestión;
- ii) la mejora de la coordinación interinstitucional;
- iii) el desarrollo del marco regulatorio incorporando la experiencia realizada a nivel nacional e internacional y
- iv) la continuación de la formación del personal dedicado a tareas gerenciales y de regulación”.

Por otra parte se destaca que “la concreción de esta reforma impostergable para el país, con los impactos positivos que se reseñaron” en el documento, “habilita a proseguir las líneas de trabajo ya esbozadas por el PRSS:

- i) la adecuación del conjunto del sistema previsional a los principios del nuevo sistema (...) y
- ii) 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 y tampoco aparece en el proyecto de la Caja de Profesionales; en el de la Policial, parcialmente, para los servicios extras de la policía.

Las **propuestas correctivas atenuadoras del régimen de capitalización individual**, provenientes de sectores del Partido Nacional, principalmente son las siguientes⁴⁵:

- bajar los altos costos de administración de las Afaps

⁴⁴ “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

⁴⁵ Resumen del autor de 3 fuentes: exposición del Dr. Rodolfo Saldáin 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.

- 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
- 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

5.2. DESDE EL AMBITO SINDICAL

El movimiento sindical uruguayo desde 1966 tiene una central única: hoy se llama PIT-CNT, desde luego de la dictadura (1973 – 1985). Ello constituye un hecho no menor, para analizar la realidad sindical del país y en particular la temática de la seguridad social. La seguridad social es un tema histórico en el movimiento sindical⁴⁶, 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, elaboración de propuestas alternativas y movilizaciones.

“La lucha del movimiento popular pudo frenar los intentos de los organismos financieros internacionales de rebajar la Seguridad Social en nuestro país desde 1991 (...) sin embargo no fue capaz de revertir este nuevo embate (ley 16.713 de 1995), que es parte de las privatizaciones que se vienen aplicando a nivel de todo el Estado. En este sentido se destaca la derrota que significó no lograr el plebiscito contra las AFAPs en 1999, a pesar del esfuerzo de quienes lo impulsamos y más allá de los errores e incomprensiones que se cometieron.”

“Frente a la realidad general antes descrita consideramos que se ha logrado avanzar en el conocimiento y presencia del tema de la seguridad social en las grandes masas y en particular entre los trabajadores, sobre todo en materia de qué papel pueden jugar. Dentro del contexto, el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT) y la Comisión de Seguridad Social del PIT-CNT, en ésta última en particular con un buen clima de trabajo y la participación de una decena de compañeros en forma regular y permanente, han desarrollado la actividad a través de 4 líneas de acción concretas: 1.- la gestión en la dirección del BPS; 2.- el seguimiento crítico del nuevo sistema, la investigación y la capacitación; 3.- la elaboración de propuestas generales y específicas; 4.- la información permanente; han sido factor preponderante del accionar en seguridad social por parte de la Central”.

⁴⁶ Desde 1970, el principal medio de prensa propio de la central es la Revista de la Seguridad Social.

Entre otros aspectos positivos, se destaca en la Resolución:

"La difusión a través de medios propios y espacios radiales y televisivos, por ejemplo el boletín, la red (www.redsegsoc.org.uy); el cumplimiento de lo resuelto en el 6º congreso de la Central, con la elaboración de una Propuesta Alternativa de los Trabajadores sobre Seguridad Social (9/99); el amplio relacionamiento con los distintos sectores de la sociedad, que se pueden ejemplificar en diversas actividades nacionales e internacionales; el reconocimiento nacional e internacional como centro de investigación, formación, asesoramiento de instituciones, gobiernos y centrales sindicales."

En relación al futuro, se resuelve el desarrollo de la planificación de la **estrategia** en dos etapas:

- Una hasta el 2004 donde se trabaje en el mejoramiento, en lo posible, de las actuales normas y disposiciones.

- 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.

En este sentido, el 8º. Congreso destaca que se descarta en esta oportunidad el camino de la reforma constitucional, sin perjuicio de considerar que están vigentes todas las herramientas para el cambio hacia un nuevo sistema sin AFAPs.

La etapa de trabajo consolidada en el 7º. Congreso, que se abre con la reafirmación de la representatividad del PIT-CNT en todos los ámbitos y niveles sociales y políticos como único y genuino interlocutor de la clase trabajadora uruguaya, elemento sustancial y permanente; con la segunda integración del representante de los trabajadores en el BPS (5/2001); la redefinición de roles y tareas en el ERT, rotando en las responsabilidades principales para potenciar el trabajo; el desarrollo del papel de la propia Comisión de Seguridad Social del PIT - CNT, junto a la capacitación permanente.

Para ello es necesario "propender a que los temas de seguridad social, sean generales o particulares, se integren a las plataformas reivindicativas y a las movilizaciones de los distintos sindicatos y de la misma Central, poniendo fuerza en la idea de "hacer con...", contrapuesta con el "hacer por...". En este sentido es necesario que se trabaje buscando equilibrar las disparidades que dentro de la propia Central existe, donde algunos sindicatos han desarrollado actividades y acciones en coordinación con el ERT y la Comisión de Seguridad Social del PIT - CNT sobre distintos temas y con otros no se ha tenido el mismo nivel de desarrollo en este punto (...);

"Seguir avanzando en materia de cursos de capacitación⁴⁷ e información especialmente dirigido a los trabajadores en general, y en particular a dirigentes y militantes

⁴⁷ Al momento se han realizado 45 cursos de formación y divulgación en seguridad social (4 de 60 horas y los restantes de 15 – 20 horas de duración) con la participación de más de 1.000 personas en algo más de un año (desde el 31/5/2002) en los 19 departamentos del país, unas 50 localidades y con representantes de un centenar de organizaciones sociales, en base al convenio entre el PIT-CNT y la Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales y se han instalado 10 centros locales de información y formación en seguridad social permanentes en 9 distintas ciudades. Además, en una experiencia positiva e inédita, en un mes, se realizaron 22 cursillos de 5 horas por parte de 5 equipos de formadores (40 militantes) para unas 4.000 personas participantes del Programa Jornales Solidarios de la Intendencia Municipal de Montevideo.

sindicales” y de otros sectores sociales, e impulsar un mayor desarrollo en materia informativa. También en este sentido existe disparidad (...).

Por otra parte, “Para analizar en mayor grado de profundidad todo lo concerniente a la temática, con carácter interno del movimiento sindical, promover la realización de un Encuentro Nacional Sindical de Seguridad Social (se concretó el 5-6/12/2002 y 13-14/6/2003), encomendándose a la Comisión de Seguridad Social del PIT - CNT las tareas previas y preparatorias de este evento las que serán puestas a consideración de los órganos resolutorios de la Central. Promover la realización de un Encuentro Nacional de Defensa de la Seguridad Social en el segundo semestre del 2003 (postergado para el primer semestre 2004).

Por su parte, desde el ERT se ha esquematizado en **errores y aciertos**, la evaluación de la actuación del movimiento sindical y su representación en seguridad social. Entre las autocríticas, se destacan la demora en el inicio de la elaboración de la propuesta alternativa que no equilibró adecuadamente la energía opositora con la propositiva, el no siempre diferenciar adecuadamente las necesidades concretas de la gente y las posibilidades, el no haber insistido más y más eficientemente en la sensibilización de la población ante la reforma estructural pese a que lo hecho fue muy importante y el no diferenciar siempre adecuadamente las diferencias entre mejora de la gestión y cambios en el sistema de seguridad social. Por otra parte, se destacan aciertos como la transparencia de gestión e información en intercambio con los trabajadores y la sociedad en general; la interrelación entre especialistas e instituciones y sindicalistas, la batalla contra la demagogia, la irresponsabilidad y la tecnocracia; la creación de un equipo permanente técnico-sindical reconocido a nivel nacional e internacional, con trabajos y actividades no sólo en el país, sino en el ámbito regional e internacional; la utilización adecuada de los recursos institucionales dentro del organismo; la actuación en base a criterios de actuación previamente definidos de acuerdo a los estatutos de la central pero con la necesaria flexibilidad para desempeñar una gestión representativa eficiente.

La **estructura del movimiento sindical uruguayo en seguridad social** también 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 de la central entre congreso y congreso, es su Mesa Representativa (MR) integrada ahora por 33 representantes de sindicatos nacionales que se reúne por lo menos mensualmente. Entretanto, actúa el Secretariado Ejecutivo de dicha Mesa, semanalmente. Por su parte los sindicatos designan sus representantes a la Comisión de Seguridad Social (COSS), que también tiene su Secretariado y subcomisiones. Integrada por sindicalistas y miembros del ERT, estatutariamente 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 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.⁴⁸

La **Propuesta Alternativa de Reforma de la Seguridad Social de los Trabajadores**, presentada en setiembre 1999⁴⁹ 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; hay condiciones y recursos para elaborarla desde 1996; se trata de un papel del Estado y Derecho Humano Fundamental; se debe basar en los fundamentos de la orientación mayoritaria mundial y en los principios y normas de OIT; se refuerza como necesidad a consecuencia y por los resultados de la reforma privatizadora mixta de 1995 y en atención a los cambios demográficos y laborales (envejecimiento, informalismo y desregulación, globalización).

Se inspira en determinados Principios, además de los generales: Universalidad: personas, contingencias, instituciones; Elasticidad y gradualidad; Complementariedad selectiva no lucrativa; con Financiamiento posible y bajo una consigna clave: “No para exigir a otros, sino para cumplir nosotros”.⁵⁰

Se definen determinadas **Prioridades**:

- casi un millón de uruguayos con problemas de empleo (precariedad, informalismo, subempleo), incluyendo casi 300.000 desocupados;
- un millón de personas en situación de pobreza, y en particular 450.000 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;
- 600.000 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 un **Método de elaboración**, que incluye:

⁴⁸ 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.

⁴⁹ 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

⁵⁰ Como ejemplo de esta frase, podría citarse que el 4 de julio pasado, la dirección de PIT-CNT aprueba por amplia mayoría y sin votos en contra, no acompañar una propuesta de la organización nacional de jubilados y pensionistas, ONAJPU (uno de los principales aliados del movimiento sindical) para lanzar una campaña para incorporar en la Constitución de la República diversos temas discutibles, uno de ellos predominante: el reajuste periódico de las pasividades por inflación o índice medio de salarios, el indicador más conveniente en cada oportunidad. Actualmente es por índice medio de salarios, desde reforma constitucional de 1989 (lo cual se comparte y reafirma en la resolución). Luego de un proceso de discusión a partir de documentos de análisis elaborados por el ERT y por la Comisión de Seguridad Social de la central, la máxima dirección de la misma (su Mesa Representativa) coincidentemente, decidió no apoyar la iniciativa. Esto puede ser considerado como un ejemplo de responsabilidad sindical, de no apoyar medidas de un sector, coyunturales, que pueden afectar sensiblemente el sistema y que no están de acuerdo con las prioridades y contenidos de la Propuesta Alternativa de seguridad social. El Congreso de la Onajpu reunido el 25 de octubre, no pudo tomar resolución sobre el tema.

- 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 como el criterio de impulsar una reforma general sin dejar de lado las posibilidades de introducir cambios parciales; el tener en cuenta diversos escenarios políticos, económicos, sociales.

Las **principales reformas** interrelacionadas que se proponen son:

Seguridad Social: actualizando periódicamente la inicial vigente de 9/99.

Salud: incluida como Anexo entonces, se continúa por actores involucrados el proceso;

Tributaria: con notorio avance a partir de junio 2002 con la presentación de la investigación y simulación de cambios;

Administrativa: proceso permanente a partir de la propuesta 9/99 y de la acción cotidiana en el Directorio.

Principales contenidos de la reforma de la seguridad social:

- 100 % de personas en sistema publico reformado con respeto a particularidades.
- 90 % de personas en sistema publico (definición de 1999: hasta ingresos de 75 UR⁵¹).
- hasta 10 % de personas en sistema publico y complementario obligatorio no lucrativo, de prestación garantida, participativo, sin AFAPs.
- Prestaciones definidas progresivas en sistema publico y garantidas en complementario.
- Prioridad en situacion de pobreza con consideracion del nucleo familiar (base: 24 UR).
- Prestaciones de empleo y desempleo.
- Prestaciones familiares, maternidad y ninez.
- Salud y seguros de enfermedad y accidentes de trabajo- enfermedades profesionales.
- Medidas específicas: informales-ambulantes, temporarios, insolvencia patronal, destituidos de la dictadura, discapacidad, rurales, subsidios por fallecimiento, actividades insalubre y bonificadas.
- Gestion de la seguridad social.
- Reforma del sistema tributario hacia uno progresivo redistributivo

5.3.- DESDE EL AMBITO DE LAS ADMINISTRADORAS PRIVADAS (AFAPS)

Las **propuestas profundizadoras del régimen de capitalización individual obligatoria** de los defensores e impulsores del régimen⁵² 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

⁵¹ 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.

⁵² Exposición de la Cdora. María Dolores Benavente, vicepresidente de República Afap, 2001

- 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.

Recientemente se ha promovido también desde este sector, la ley de fideicomiso (No. 17.703) aprobada por unanimidad del parlamento, que habilita a las AFAPs y a las 3 cajas paraestatales a invertir en fideicomisos en actividades desarrolladas, bienes situados o derechos utilizados en el país así como en créditos en exportaciones.

III. ALGUNAS PERSPECTIVAS...

Hacia fines del 2003, puede considerarse que en la región y subregión, existe cierto enlentecimiento de las reformas de ajuste estructural, y cierto avance y posibilidades, en particular en países del MERCOSUR, de otras expectativas. El reciente Consenso de Buenos Aires entre los presidentes Kirchner y Lula, puede considerarse un indicio de ello, también para la protección social, sumando al proceso, aún indefinido, de revisión del régimen privado de jubilaciones y pensiones en Argentina y a la reafirmación del sustancial sistema público en Brasil.

No obstante, como se ha destacado, igualmente en América latina, y en particular en pensiones, se han implementado reformas estructurales anteriormente aprobadas en 3 países (Nicaragua, República Dominicana y Ecuador).

En los últimos años, en la otra región donde este modelo se implantó (Europa central y del Este), el proceso se ha detenido, reformas aprobadas no se están implementando y algunas están rechazadas. Entre otras razones por la necesaria reducción del déficit fiscal para ingresar a la comunidad europea, por la sensibilización ante los fracasos de gobiernos y pueblos.

Por otra parte, también encuestas de opinión pública como el Latinobarómetro 2002, indican que el apoyo a la economía de mercado cae de un 66 % en 1998 a 57 % en el 2002; que aumentan los insatisfechos entre los que creen en la economía de mercado llegando al 61 % y que el apoyo a las privatizaciones cae del 46 al 28 % en el mismo período, al tiempo que el 70 % de los latinoamericanos quiere que el Estado provea los servicios básicos.

A nivel mundial, en Europa Occidental y otros países desarrollados, se reafirman los sistemas públicos solidarios con reformas no estructurales o paramétricas realizadas con gradualidad, progresividad y fuerte consenso. Los fondos de pensiones y las cuentas virtuales o hipotéticas, son complementarios y no están para sustituir a los fuertes sistemas públicos. En salud, también se priorizan sustancialmente los sistemas públicos. Es el caso de la reafirmación en el 2001 con el gobierno de Aznar del Pacto de Toledo

en España, las reformas en Alemania, Suecia, Italia. En Nueva Zelanda, en 1997, el 92 % rechazó el modelo de privatización por capitalización individual.

A nivel subregional, los procesos recientes luego de las elecciones en Argentina y Brasil, merecen consideración especial. La re dinamización del Mercosur, las iniciativas para entender en problemas sociolaborales (como la respectivas sobre empleo y sobre seguridad social recientes), son indicadores promisorios. La situación en seguridad social es sumamente variada como se ha visto a lo largo de este documento, de esta visión que pretende ser un aporte al debate, a la consideración de un tema crucial, generalmente sin la prioridad adecuada en el mundo político y sindical.

En definitiva, existen fortalezas y debilidades, desafíos y oportunidades en estrategia, en participación, en posibilidades de realizar reformas imprescindibles para lograr la justicia social. Ante las políticas de ajuste estructural, como dice OIT, la seguridad social es más necesaria que nunca. Y para esa justicia social, es imprescindible la seguridad social.

Ernesto Murro
3/11/2003