

S E P A R A T A

# Seguridad social en el Mercosur y Chile

LA INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION  
LOS SISTEMAS NACIONALES DE JUBILACIONES  
Y PENSIONES



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

Representación en Uruguay F.F.S.-Ur

*Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS  
Setiembre - 2002*

XX 2003

El trabajo completo está disponible en [www.redsegsoc.org.uy](http://www.redsegsoc.org.uy)  
o se puede solicitar al 4010242

## 1. INTRODUCCION

El presente trabajo se realiza en función del Convenio de Cooperación suscrito el 1° de julio del corriente entre la Fundación Friedrich Ebert del Uruguay (FESUR) y el Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT). Se nutre de una extensa bibliografía así como varios trabajos del Equipo anteriores, utilizados como base.<sup>1</sup>

El trabajo completo se subdivide en 13 capítulos y Anexos, incluyendo uno de síntesis de los sistemas nacionales y otro bibliográfico y de siglas. Este RESUMEN concentra lo fundamental de todos esos capítulos, especialmente elaborado para la SEPARATA de "LA REPUBLICA".

El trabajo aborda el principal tema de la región y subregión: particularmente los regímenes de jubilaciones y pensiones.<sup>2</sup> En general, metodológicamente, se analiza lo general y lo particular: el mundo, la región (América Latina), la subregión (Cono Sur cuando incluye a los 5 países y Mercosur cuando son los 4, excluido Chile), así como cada uno de los países (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). La información estadística en general, está consolidada a diciembre del 2001, sin perjuicio de que en los casos en que está disponible, se ofrecerá información más reciente (2002), especificándose expresamente. Por otra parte, en diversos casos se proporcionan series históricas y proyecciones a mediano y largo plazo, y la visión desde una perspectiva de género, cuando ello es posible. En general se trata de que la información sea de fuentes insospechables como las asociaciones de organismos de supervisión de las administradoras de fondos de jubilaciones privados, su federación, la administración de la seguridad social de EEUU, etc.

Se parte de la concepción general de que las políticas sociales, y en particular las de seguridad social, deben ser evaluadas en un contexto más general que implica atender las relaciones económicas, sociales y demográficas donde se desarrollan. Asimismo dada la necesidad de planificación es necesario prever el desenvolvimiento de las mismas al menos en el mediano plazo. En tal sentido, un sistema de información que permita establecer indicadores del desempeño de los programas de la seguridad social debe completarse con el marco contextual referido, lo cual es un objetivo del presente estudio.

Por otra parte, se considera a la seguridad social un Derecho Humano fundamental definido como de segunda generación, necesitado de políticas activas para su efectividad, y responsabilidad sustancial del Estado: **"toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social"** (art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ONU, 1948).

En función de ello, más allá del embate neoliberal y de la filosofía individualista, de los objetivos de colocarla al servicio del sistema financiero, el Estado sigue siendo el responsable último de la seguridad social, tal cual surge de su carácter de derecho humano fundamental y de la normativa internacional vigente (Convenios Internacionales 102 y 128, entre otros, declaraciones y pactos, etc.). En este trabajo se hace propia la resolución tercera sobre seguridad social de la 89ª Conferencia de OIT en junio 2001:

**"Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca"**.

## 2. MARCO CONCEPTUAL Y TEORICO

## ¿QUÉ ES LA SEGURIDAD SOCIAL?

La Oficina Internacional del Trabajo<sup>3</sup>, define la **SEGURIDAD SOCIAL** como "la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos". Debe estar basada en principios fundamentales como son la **solidaridad** (que cada cual aporte al sistema de según su capacidad y reciba prestaciones de acuerdo a sus necesidades, implicando redistribución de la riqueza, solidaridad intergeneracional u horizontal -entre sanos y enfermos, jóvenes y ancianos, etc.- e intrageneracional o vertical -entre las personas de diferentes ingresos-; la **universalidad** (objetiva, respecto a todas las contingencias y riesgos, y subjetiva, referida a todas las personas); la **igualdad**; la **suficiencia**, la **participación** democrática en su dirección, la **obligatoriedad**, etc. Se destaca como un hito del desarrollo de la seguridad social el "Informe Beveridge", 1942 (en el cual se inspiran teóricamente los sistemas públicos universales a nivel internacional). En dicho informe se proponían determinadas políticas para sacar a Gran Bretaña del empobrecimiento de su población como consecuencia de las secuelas de producidas por la segunda guerra mundial. A partir de allí la Seguridad Social adquiere una dimensión más

amplia que el concepto de **Bismarck** de Seguro Social, de fines del siglo XIX (1883 - 89). Los programas de Asignaciones Familiares, de Salud Pública, de Asistencia Social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiados a través del fisco, pasan a integrar, junto al Seguro Social, el universo de políticas de Seguridad Social. En 1919, en el Preámbulo de la Constitución de la OIT y en la Declaración de Filadelfia de 1944, se puede establecer internacionalmente el nacimiento de la seguridad social.

## ¿QUÉ ES LA PROTECCION SOCIAL?

Es un concepto más amplio que el de seguridad social y según el Secretario General de ONU<sup>4</sup> se le define como "un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias a fin de compensar la falta o reducción sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda a la población". Destaca que "es un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables".

## ¿QUÉ ES LA GLOBALIZACION O MUNDIALIZACION? ¿CÓMO SE RELACIONA CON LA SEGURIDAD SOCIAL?

En la pasada 89ª Conferencia de OIT, también se encara esta relación: "La

seguridad social administrada correctamente aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas es un instrumento para el desarrollo económico sostenible. Facilita los cambios estructurales y tecnológicos que requieren una fuerza laboral adaptable y móvil. Cabe señalar que la seguridad social, aunque represente un costo para las empresas, es también una inversión en las personas o un apoyo a las mismas. Ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca (...). La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga, puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia".<sup>5</sup>

"La mundialización (o globalización) es más que la extensión a nivel mundial de las nuevas tecnologías, de la producción industrial y de las comunicaciones. Prácticamente todas las economías están vinculadas unas a otras, pero ello no significa que todas las economías se estén encaminando hacia una condición de integración igualitaria, definitiva y universal. De hecho la mundialización puede acentuar el desequilibrio de la evolución,



<sup>1</sup> Sin perjuicio de ello, Ernesto Murro y el Dr. Jorge Bruni son los responsables directos del mismo.

<sup>2</sup> En varios tramos del mismo se usa el término pensiones en su sentido amplio, universal: incluyendo jubilaciones y pensiones.

<sup>3</sup> OIT: "Introducción a la Seguridad Social", 1984.

<sup>4</sup> Informe a la 39ª Sesión de la Comisión de Desarrollo Social, Nueva York, febrero 2001.

<sup>5</sup> "Seguridad Social - Un nuevo consenso", sobre la Resolución de Seguridad social de la 89ª Conferencia, 2001, OIT. Subrayado nuestro.



por ejemplo, aumentando la dependencia de un país en desarrollo del capital procedente de ciertos países industrializados. La mundialización no conduce a la homogeneidad. Son en efecto, las diferencias entre lugares, naciones y regiones lo que atrae al capital o a la producción a un sitio u otro (...) La mundialización está asociada a empresas multinacionales desarraigadas que dan prioridad a las ganancias (valor del accionista) a expensas de los costes sociales y de la lealtad nacional.<sup>6</sup>

Es un ciclo histórico que puede calificarse como una segunda revolución capitalista caracterizada por esta dinámica globalizadora y por la revolución de la información, inaugurada temporalmente con la caída del muro de Berlín (noviembre 1989) y la invención de la World Wide Web (www) mismo año, por la liberalización de los movimientos de capitales en Europa desde enero del 1990, por la desaparición de la Unión Soviética (diciembre 1991). Continuado en febrero de 1993 al iniciarse la cumbre de Davos, el Foro Económico Mundial que hizo decir a su organizador Klaus Schwab esta definición: "En Davos el pensamiento global es el dominante. No es, por ejemplo, el caso de la ONU, donde se expresan las diferentes mentalidades nacionales. Aquí se piensa en términos globales". Posteriormente en abril de 1994 el acuerdo de la Ronda Uruguay fue firmado en Marrakech dando origen a la Organización Mundial del Comercio (OMC).<sup>7</sup>

Hablando de la economía política de la protección social, el Secretario General de ONU<sup>8</sup>, afirma categóricamente: "Los que critican la protección social aduciendo motivos económicos sostienen que tiene efectos negativos en el rendimiento económico general, sea porque es demasiado cara, sea porque obstaculiza

**los cambios estructurales. Sin embargo, se ha constatado que este enfoque es miope y superficial.** Como lo demuestra la experiencia de los países que han tenido éxito en las esferas económica, política y social; el desarrollo económico y la protección social se refuerzan mutuamente y, en esencia, son elementos del mismo paradigma."

#### NEOLIBERALISMO Y SEGURIDAD SOCIAL

El mismo Informe citado del Secretario General de ONU señala que dentro de los objetivos de la protección social a corto plazo está la "mitigación de los trastornos económicos y sociales provocados por la liberalización económica". Más adelante en el mismo Informe destaca: "En muchos países en proceso de transición (y en algunos países en desarrollo de ingresos medianos) (...) la adopción precipitada de un **modelo neoliberal** de las funciones y responsabilidades del Estado en muchas ocasiones ha privado a grandes grupos humanos de estructuras institucionales eficaces que ofrecen protección social y programas sociales más amplios. Independientemente de las razones económicas de tales transformaciones, es absolutamente necesario garantizar que durante el proceso de transición no desaparezca la protección social, ni siquiera temporalmente."

En sus orígenes puede hablarse de los conceptos de liberalismo político y de liberalismo económico.

El **liberalismo político**, no sólo hace de la tolerancia intelectual (...) una cuestión de principios, sino que puede tener y de hecho en muchos momentos y países ha tenido y tiene un componente social, al servicio del cual admite, dentro de ciertos límites, la intervención del Estado.

El **liberalismo económico**, a par-

tir de los postulados de la economía clásica, hace de la libertad individual, en todos los planos, pero especialmente en el económico, una especie de dogma. Por consiguiente, se opone (...) a las políticas que, con el propósito de mejorar la situación de las personas y grupos económicamente menos favorecidos y lograr el bienestar general, se aplican a corregir los efectos socialmente indeseables del funcionamiento del mercado. Tales políticas, tuvieron especial predicamento en el siglo XIX, en Gran Bretaña con la Escuela de Manchester.

Al resumir los rasgos que caracterizan este nuevo brote del viejo tronco, llamado ahora **neoliberalismo**, se verá que su principal singularidad actual es que su objetivo es combatir el dirigismo y lograr la desintegración del sistema que ha dado en llamarse del Estado del bienestar.

Su origen puede ubicarse en 1938, en un coloquio celebrado en París que reúne a distinguidos economistas a partir de la obra de W. Lipmann. Entre ellos se destaca a Frederick Von Hayek, con su obra "Camino de Servidumbre" (1946). Lo esencial de Hayek coincide con Adam Smith (1776), al afirmar que en un mercado libre los empresarios, al perseguir individualmente su propio provecho, adoptarán las decisiones económicamente más convenientes para los consumidores —con lo que retoma la idea de la mano invisible—, pero además niega explícitamente la idoneidad de cualquier autoridad que pretenda sustituirlos y, denuncia el peligro que para la libertad y la dignidad humanas, entrañan el dirigismo y la planificación de la economía.

Reclaman que el Estado se limite a fijar reglas coherentes y estables que aseguren las condiciones apropiadas para la libre acción de los agentes pri-

vados; reclaman la desregulación de la economía, así como la restitución al sector privado de las empresas estatizadas y son hostiles tanto a las interferencias de la legislación como a las acciones colectivas: desregulación de las relaciones individuales, negociación individual de las condiciones de trabajo, regulación para obstaculizar la concertación y la negociación colectiva y desde luego a dificultar o impedir las huelgas. Se identifica con el movimiento neoconservador.<sup>9</sup> Recientemente<sup>10</sup> en Montevideo, fue presentado el Dr. Isaac Ehrlich como defensor de esta doctrina, en particular defendiendo el régimen de capitalización individual administrado por sociedades anónimas y según se dijo en el folleto de invitación, brindando "su experta opinión acerca de las razones por las cuales los sistemas de reparto aún no han sido eliminados en Europa y Estados Unidos".

#### ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL?

Luego del retroceso económico de la década del 80 que comenzó con la crisis de la deuda externa, se implementaron en la región importantes reformas estructurales comunes a la mayoría de los países: políticas de estabilización macroeconómicas, privatizaciones del sector público, apertura unilateral del comercio, procesos de integración en diferentes subregiones, desregulaciones en general y en particular en el mercado de trabajo. En el plano social al final de la década del 90 puede observarse un mantenimiento o agravamiento de las inequidades sociales que se expresa en los altos niveles de pobreza, la fuerte concentración del ingreso, el crecimiento del desempleo abierto y del sector informal y una ampliación de los sectores que presentan vulnerabilidad social.

#### LA INFORMALIDAD, LA PRECARIEDAD Y EL SUBEMPLEO EN SUS RELACIONES CON LA SEGURIDAD SOCIAL

Dada la importancia creciente de la informalidad, precariedad, subempleo y desempleo en América Latina y el Cono Sur, con sus efectos en seguridad social, se considera importante abordar conceptualmente esta temática, antes de proceder al estudio de la realidad y sus estadísticas para obtener conclusiones.

Desde los años '60, los trabajos de la CEPAL y de la OIT para América Latina han enfatizado este aspecto y su vinculación con los problemas de heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas.

La informalidad abarca una proporción importante de la fuerza de trabajo (51% en 2001 en la región según Panorama Laboral de OIT).

El Estado debería tener en cuenta la heterogeneidad y la especificidad de cada una de las actividades informales reconociendo derechos y estableciendo las prestaciones correspondientes. Para ello se requiere conocer en profundidad las actividades y las características de los trabajadores de estos sectores y dialogar con los actores sociales involucrados.

Pero no puede dejar de colocarse el problema de la falta de protección social en un contexto más amplio dado que la ausencia de protección social se vincula con una serie de problemas económicos, sociales, culturales y políticos más amplios. La situación macroeconómica y del mercado de trabajo y las políticas que se aplican en estos ámbitos son decisivas. Aún admitiendo que un aumento de la demanda de trabajo no acabe con las actividades informales —por las razones antes expuestas— el margen de acción puede ser importante si se adoptan medidas para el estableci-

6 "La seguridad social en el próximo siglo: influencia demográfica y mundialización". D. Hoskins y W. McGilivray. A.I.S.S., 1999.

7 Separata de Semanario uruguayo "Brecha", febrero 2001, artículo de Pascal Riché

8 Informe del Secretario General de ONU a la 39ª Sesión de la Comisión de Desarrollo Social de ONU, N. York, 2/2001.

9 Resumen de Héctor Hugo Barbajelata "Seminario Internacional sobre Humanización del trabajo", S. Pablo, Brasil, 4/1992.

10 Seminario de República Afap y la Universidad de Montevideo, 8/8/02

miento de un salario mínimo y prestaciones familiares dignas y se establece un impuesto para la renta progresivo y un impuesto sobre el patrimonio como lo sugiere R. Beattie, funcionario del Departamento de Seguridad Social de la OIT Ginebra y jefe del equipo encargado de la elaboración del estudio Informe sobre el Trabajo en el mundo 2000. También Beattie propone analizar distintas opciones:

1. Ampliar la cobertura obligatoria de los regímenes contributivos
2. Promover la cobertura voluntaria de los regímenes contributivos, por ejemplo mediante subvenciones públicas
3. Establecer prestaciones o servicios universales financiados por los presupuestos del Estado
4. Establecer prestaciones o servicio sujetos a una comprobación de los recursos, asistencia social, o ampliarlos si ya existen, con cargo al presupuesto del Estado.

La idea que propone Beattie es conceptualizar la protección social como una combinación de diferentes medidas (welfare mix) y que se analicen sus posibles efectos teniendo en cuenta los siguientes criterios: su viabilidad económica, su capacidad de atender a los más necesitados y su capacidad de promover la equidad de género.

En el caso de los países de América Latina, sería necesario revisar estas opciones para pensar en un mix que configure un sistema adecuado y que tienda a la integración social y a la preservación de los derechos de los ciudadanos

#### INFORMALIDAD, REFORMAS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONO SUR

"El alcance de las reformas laborales en América Latina ha sido uno de los temas centrales del debate doctrinal y político en los últimos años. Índices de flexibilidad, su alcance, su magnitud y su importancia, así como su repercusión en el empleo, han sido objeto de discusión, de estudios y de desarrollo para determinar la importancia de la ley en el desarrollo económico y social de los países de la región."<sup>11</sup>

En la mayoría de los países de la región y también en la subregión Cono Sur, se han flexibilizado y desregulado las relaciones laborales, en pocos se ha actuado en el sentido de la protección social y las garantías y en otros se han limitado a rediseñar o matizar normas anteriores.

Vega Ruiz, en el citado estudio, señala 5 grupos de países en la región: **Argentina** y **Perú**, como los países

donde las reformas han sido más profundas en el sentido más marcadamente flexibilizador;

**Brasil**, Colombia y Panamá, con reformas profundas pero menos extensas pero que han afectado las instituciones centrales de las relaciones laborales en una línea flexibilizadora;

**Chile**, Ecuador, Guatemala y Nicaragua, con reformas flexibilizadoras menores;

**Paraguay** y El Salvador, con reformas laborales que no presentan rasgos flexibilizadores notorios;

**Uruguay**<sup>12</sup>, Bolivia, Honduras y México, con cambios legales que indican la tendencia, pero no de una reforma laboral en sentido estricto.

En la región la mayor parte de las modificaciones legales se encuadran en el marco de las relaciones individuales de trabajo (nuevas formas de contratación, régimen de despido). En cantidad de países afectados, la modificación de las normas contractuales ha sido menos extendida, quizás por suficiente flexibilidad originaria. En la región predominan las negociaciones colectivas por empresa, con excepción de 3 países del Cono Sur: Argentina, Brasil y Uruguay. Por ello se señala que es más difícil de evaluar en dicho estudio, la descentralización de las negociaciones, aunque resulta claro que se fortalecen las negociaciones por empresa en detrimento de otros niveles. Existe concordantemente una tendencia a que el convenio colectivo sea fuente reguladora originaria y habilitadora de la reforma laboral. En los mecanismos de solución de conflictos, considerando el escaso desarrollo de la negociación colectiva, hace muy reducida una reglamentación progresiva; la práctica muestra una escasa difusión y en algunos casos ineficacia.

Por lo general las reformas se han hecho por instrumentos de cuestionarios del trabajo, pero en algunos casos y países, como **Argentina**, ha habido cambios importantes en textos sobre materia económica o sobre las PYMES, que modificaron derechos de importantes grupos de trabajadores. En **Uruguay**, el proceso de unipersonalización de las relaciones laborales de dependencia se introduce en la reforma de la seguridad social (ley 16.713).

En general dichas reformas se han hecho para desregular ciertos aspectos de las relaciones de trabajo que permitan un juego más libre de la oferta y la demanda de trabajo; se han propuesto la promoción del empleo, pero no obstante, la flexibilidad del contrato de trabajo y la rebaja de sus costos, no han sido seguidos de un crecimiento del empleo asalariado

(por el contrario, en general, han aumentado en la región y subregión, el informalismo, la precariedad laboral, el subempleo y el desempleo), se han iniciado en algunos casos diciendo que el objetivo es el fortalecimiento de la posición de los trabajadores y sus organizaciones, pero la individualización de las relaciones de trabajo y el repliegue del Estado han significado necesariamente una mayor desprotección de los trabajadores. "No pareciera que las normas laborales puedan ser incluidas entre las variables que realmente frenan el empleo en América Latina, o por lo menos, no al mismo nivel que elementos tales como la insuficiente inversión, la deuda externa, los desajustes de moneda, los problemas políticos, la violencia, la pobreza y la desigualdad o bien las limitaciones para la generación de tecnología y de empresas modernas, así como las deficiencias de formación profesional"<sup>13</sup>. En síntesis, la Editora concluye que en 11 de los 17 países estudiados (incluyendo los 5 del Cono Sur), se ha "dado una reforma laboral más o menos profunda con orientaciones flexibilizadoras" y considerando que en esos países se concentra el 70 % del empleo asalariado de la región, parecería poner por lo menos en cuestión "las frecuentes afirmaciones de que la reforma laboral en América Latina no ha sido ni extensa, ni profunda y que, por tanto, se requiere introducir nuevas y más intensas modificaciones".

En sentido similar, concluyen otros dos importantes trabajos anteriores<sup>14</sup>. Se destaca una cierta corriente de retirada o abstencionismo estatal en las relaciones colectivas de trabajo, con excepciones. En las relaciones individuales, se registra una innovación flexibilizadora, primero en Brasil en los sesenta, luego más abundante en Chile y en los 90 en Argentina.

En las Conclusiones de RELASUR, 1995, se señala que pueden diseñarse **dos tendencias en la corriente flexibilizadora** la neoliberal y la neoinstitucional.

La **neoliberal** que estima que la mejor protección de los trabajadores proviene del desarrollo económico y que las regulaciones laborales a través de la intervención estatal y sindical no hacen más que distorsionar este proceso y provocar ineficiencias; por lo tanto privilegian el libre contrato individual y la mayor flexibilización posible de las normas generales laborales. La **neoinstitucional**, que considera que una red normativa en materia laboral, un marco regulatorio, lejos de ser una traba, constituye un encuadramiento favorable al desarrollo

sostenido, donde un piso salarial y de condiciones de empleo, al convertirse en un costo fijo, tiende a ajustar al alza a las empresas para mantenerse competitivas, promedio de mayor productividad, racionalización del proceso productivo, introducción de nueva tecnología, innovación en la producción y comercialización. Destacan que las relaciones laborales no pueden estar basadas esencialmente en el contrato individual.

Luego de esta descripción de las dos tendencias, se concluye que "las generalizaciones sobre el efecto negativo de las regulaciones han sido criticadas por tratarse de deducciones económicas basadas en axiomas abstractos y de poco contenido empírico. No existen muchos estudios concretos que abonen tales generalizaciones y los que se han realizado las ponen en duda o concluyen en el escaso papel desempeñado por la legislación laboral o algunos de sus aspectos en los reajustes de la economía o las tendencias de la productividad"

#### 3. INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

En la década de los 90, se produce en la región latinoamericana un resurgimiento de los procesos de integración, como son la Comunidad Andina

de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y el Nafta.

#### MERCOSUR: EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El Tratado de Asunción<sup>15</sup> establece que el Mercado Común del Sur - MERCOSUR, implica entre otras cosas "la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países" (art. 1°). Ello refleja los objetivos de un proceso de integración que aspira a ser un mercado común, es decir: apertura de las fronteras para el traslado de capitales, bienes, servicios y personas. Referido a la libre circulación de trabajadores, razones éticas y sociales imponen un trato específico de dichos aspectos, estando en juego, por lo tanto, las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y de sus familias, incluida la seguridad social, en los países de la región.

Para un correcto análisis de la libre circulación de trabajadores y por ende, de la seguridad social, resulta insoslayable ubicar previamente el tema en el marco actual de los procesos de integración, prioritaria y obviamente, el Mercosur.

El proceso de integración indudablemente atraviesa un período por demás crítico. Aparece seriamente cuestionado, consecuencia funda-



<sup>11</sup> "La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado" María Luz Vega Ruiz, Editora OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima 2001.

<sup>12</sup> La Editora del estudio citado reconoce que es importante la supresión del funcionamiento de los Consejos de Salarios en Uruguay. Según se cree por parte de los autores de este trabajo (ERT), la Editora no destaca lo suficiente el profundo deterioro de las relaciones laborales en Uruguay: por ejemplo, desde inicios de los noventa a fines de la década, se ha reducido a la cuarta parte, los trabajadores protegidos por negociación colectiva y ello sin duda conlleva un cambio laboral desregulado más profundo que la que se señala en el estudio de OIT.

<sup>13</sup> Op.cit.

<sup>14</sup> "El derecho laboral del Mercosur", Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay, RELASUR-FCU-OIT, 1994.

<sup>15</sup> "Las relaciones laborales en el Cono Sur - estudio comparado" Informe Relasur, 1995, OIT

15 26 de marzo de 1991.

Cuadro 1<sup>22</sup>

País	Miembro OIT	CIT Total	Convenios principales ratificados												
			29	87	98	100	105	111	118	121	128	130	138	182	
Argentina	1919	70	29	87	98	100	105	111					138		182
Brasil	"	86	29		98	100	105	111	118				138	<b>168</b>	182
Chile	"	59	29			100		111							182
Paraguay	" <sup>23</sup>	35	29	87	98	100	105	111							182
Uruguay	"	101	29	87	98	100	105	111	<b>118</b>	<b>121</b>	<b>128</b>	<b>130</b>	138		182

mentalmente de las políticas y actitudes de los gobiernos signatarios del Tratado de Asunción.

Cabe preguntarse: ¿es fracaso definitivo o sólo se trata de una coyuntura desfavorable?

¿se ha frustrado el proceso de integración y el Mercosur en sí mismo, o se trata del fracaso del modelo con que se llevó adelante, y/o de las políticas nacionales implementadas por los países del bloque?

La hipótesis de este trabajo, respondiendo a las preguntas antedichas, es que más que el fracaso del proceso y del Mercosur en sí, se está ante la frustración de la forma y del modelo con que fue abordado y desarrollado, combinado con el fracaso de las políticas nacionales desarrolladas en los distintos países.

Resulta importante destacar que integración no es fusión ni federación, ni significa la desaparición de la individualidad nacional.

Por otra parte, es apreciable un déficit democrático en el Mercosur, por lo menos en dos aspectos:

- el notorio predominio de los Poderes Ejecutivos sobre el resto de los poderes del Estado, fundamentalmente respecto de los parlamentos, los que sólo tienen competencias consultivas a través de la Comisión Parlamentaria Conjunta.

- la dependencia del Grupo Mercado Común (donde predominan los poderes ejecutivos), de los organismos que tratan la temática social, lo cual repercute negativamente para las políticas sociales en general y sobre la seguridad social específicamente.

#### ALCA A LA VISTA

A lo anterior cabe agregar el desafío que plantea el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), tema que está y seguirá estando presente en los próximos años en la agenda de discusión de la región. En diciembre de 1994 en la Cumbre de las Américas realizada en Miami, EEUU propone su creación. Su vigencia está prevista para el 2005.

El ALCA está también planteado como "zona de libre comercio" y no de integración. Sin perjuicio de que se

pueda expresar que es sólo una etapa hacia un proceso más amplio, por el momento ello no se aprecia. De acuerdo a la experiencia regional de los últimos años, puede suponerse que vendrá asociada a desregulación, reducción de costos laborales y derechos sociales y crecimiento de la deuda externa.<sup>16</sup>

Por otra parte, deben considerarse las asimetrías y desigualdades entre el desarrollo y subdesarrollo. La influencia que ejerce EEUU y el enorme poder de las empresas transnacionales, deben considerar expresamente, al evaluar las contradicciones que se generarán entre el ALCA tal cual se plantea, con otros procesos de integración regional, y en la subregión, con el Mercosur.

Por último, debe destacarse, que un factor que contribuye a la generación de incertidumbre, contradicciones y cuestionamientos, deriva de la forma poco democrática, antidemocrática y carente de transparencia con que se está negociando este proceso tornando más dificultoso y preocupante, el futuro.

No obstante, recientemente merecen destacarse la Declaración de los presidentes sudamericanos reunidos en Guayaquil<sup>17</sup>, donde se enfatiza la importancia de las negociaciones entre CAN y MERCOSUR, reiterando que "es imprescindible concluir las en el presente año, fortaleciendo de este modo su capacidad negociadora en otros procesos de negociación, particularmente el ALCA", y las actividades de la "Campaña Continental contra el ALCA" promovida por Alianza Social Continental (ASC) y diversas centrales sindicales y ONGs americanas.<sup>18</sup>

Por otra parte, un reciente estudio de CEPAL<sup>19</sup>, destaca que "ante el turbulento entorno regional e internacional y las limitaciones de las respuestas puramente nacionales, varias de las agrupaciones subregionales de integración han tomado importantes medidas", entre las cuales destaca la propuesta de lograr mayor coordinación en la comunidad andina, el proyecto de unión monetaria del CARICOM, etc.

Más allá de lo que efectivamente pueda concretarse, particularmente en lo

social, debe tenerse en cuenta, lo subrayado.

#### TRES ENFOQUES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA INTEGRACIÓN

Las formas de abordar la seguridad social en los procesos de integración pueden ser tres, dos de los cuales subordinan lo social a lo económico-financiero:

- el enfoque que **ignora la seguridad social**: el Tratado de Asunción es un buen ejemplo de ello, pues apenas si existe una referencia (dos palabras), respecto de la justicia social, siendo lógico que el tema no apareciera en la agenda de discusión;

- el enfoque que enfatiza que **los costos laborales y cargas sociales, son un obstáculo** para el proceso de integración, lo cual se verificó en los primeros tiempos del Mercosur, cuando en el entonces Sub Grupo N° 11 de Relaciones de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se trató el tema, arrojando datos ilustrativos, principalmente a través de un estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), demostrando que no eran dichos costos los principales obstáculos.

- un tercer enfoque que define como **objetivo fundamental la protección social** y que tiende a atenuar los impactos sociales negativos que puedan originar los procesos de integración. En el mismo la seguridad social forma parte del desarrollo, entendiendo a éste como económico y social unívocamente.

#### HERRAMIENTAS Y ÁMBITOS DE LA INTEGRACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL

En el ya célebre libro "La Seguridad Social en las perspectivas del año 2000"<sup>20</sup> se recomendaba continuar la acción internacional para ampliar la red de acuerdos bilaterales o multilaterales y para mejorar la coordinación de los diversos sistemas nacionales, compatibilizándolos, ya sea alineando las disposiciones nacionales con las internacionales sobre seguridad social o suscribiendo

instrumentos regionales encaminados a tal fin.

Se considera imprescindible considerar el contraste existente en la región y subregión, entre el conjunto de declaraciones, acuerdos, convenios y pactos y la aplicación de los mismos. De ahí que resulta ineludible la exigencia de cumplimiento de las obligaciones contraídas por los estados.

#### CONVENIOS Y PACTOS INTERNACIONALES RELATIVOS A LA SEGURIDAD SOCIAL

La OIT es uno de los ámbitos fundamentales de actuación.

La ratificación de los **Convenios principales de seguridad social definidos por el Consejo tripartito de Administración de OIT**:

#### Cuadro 2

102, sobre seguridad social, norma mínima (1952);  
118, sobre igualdad de trato (1962);  
121, sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (1964);  
128, sobre prestaciones de pasividad -IVS- (1967);  
130, sobre asistencia médica y subsidio por enfermedad (1969);  
157, sobre conservación de derechos de protección social (1982);  
168, sobre fomento del empleo y protección del desempleo (1988) y 183, sobre protección de la maternidad (2000).

Sin dejar de lado, los otros **Convenios fundamentales OIT**, definidos en la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento<sup>21</sup>:

#### Cuadro 3

87, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948);  
98, sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949);  
29 y 105, sobre trabajo forzoso (1930) y sobre su abolición (1957);  
138 y 182, sobre edad mínima (1973) y sobre las peores formas de trabajo infantil (1999);  
100, sobre la igualdad de remuneración (1951);  
111, sobre la discriminación en empleo y ocupación (1958).

En el cuadro 1, se observan la situación de los antedichos 16 Convenios Internacionales principales de seguridad social (éstos en negrita) y los fundamentales de OIT, ratificados en

los 5 países del Cono Sur.

Los únicos aprobados por los 5 países son el N° 29 y el 182 (éste es el convenio más rápidamente aprobado en general recientemente por los miembros de OIT en el mundo); el 102, norma básica de seguridad social no está ratificado por ninguno a 50 años de su vigencia; el 121, 128 y el 130, que refieren a las principales prestaciones de seguridad social, sólo por Uruguay; el 168 sólo por Brasil.

En América Latina, en el caso del 102, está ratificado sólo por 7 países, ninguno de la subregión: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela; el 128 ha sido ratificado sólo por tres países de América Latina: Ecuador, Venezuela y Uruguay (único del Cono Sur).

Uruguay es el país con más convenios ratificados, también en general (101); Chile el que tiene menos de estos 16 principales (en general tiene 59) y Paraguay el que menos ha ratificado en general (35). Argentina tiene 70 ratificados y Brasil 86.

No pueden dejar de mencionarse, la existencia de otros ámbitos internacionales además de la OIT, como los que se consideran para la clasificación del Índice de Desarrollo Humano, en los que se adoptan o ratifican según los casos, **tratados, pactos, declaraciones**, que incluyen a la seguridad social.

#### Cuadro 4

- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965).
- Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y
- Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (ambos de 1966).
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
- Convención contra la tortura o penas crueles inhumanas o degradantes (1984) y
- Convención sobre los derechos de los niños (1989).

Todos estos Pactos y Convenciones internacionales, están ratificados por los 5 países del Cono Sur (excepción es Paraguay que ha firmado pero no ratificado la Convención sobre discriminación racial de 1965).

#### EL CONVENIO MULTILATERAL DEL CONO SUR EN SEGURIDAD SOCIAL

En 1996, nacido el Sub Grupo de Trabajo N° 10, se concretó el proyecto de Acuerdo Multilateral de Seguridad

<sup>16</sup> Véase Aspectos Económico - Sociales.

<sup>17</sup> II Reunión de Presidentes de América del Sur, Ecuador, 2/8/2002: "Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo".

<sup>18</sup> noalca@movimientos.org

<sup>19</sup> "Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe", CEPAL, ONU, Chile, 2002

<sup>20</sup> OIT, 2000.

<sup>21</sup> Adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86ª Reunión, Ginebra, junio 1988.

<sup>22</sup> La numeración de los cuadros corresponde a la versión completa original.

<sup>23</sup> Miembro de OIT entre 1919 y 1937 y desde 1956.

Social, hoy ratificado por los gobiernos de Brasil y Uruguay, estando en estudio en Argentina, no teniendo noticias respecto de Paraguay.

A continuación se destacan los aspectos sustanciales del mismo:

Prestaciones comprendidas: vejez, edad avanzada, invalidez y muerte y salud;

Principios sustanciales: Ley del lugar; Igualdad de Trato entre nacionales y extranjeros; Conservación de los derechos adquiridos; Totalización de períodos, derechos en vías de adquisición; Prorrato de prestaciones; consideración de los nuevos sistemas de Ahorro Individual

Sin perjuicio de lo anterior, la seguridad social ha sido tratada en lo que refiere al Mercosur, en diversas instancias con diferentes resultados: en el Sub Grupo de Trabajo N° 10, Empleo y Seguridad Social (SGT N° 10), Sub Comisión N° 1, la que cobró impulso nuevamente a partir de la reunión de Montevideo de noviembre del 2001. También estuvo incluida la seguridad social en el Proyecto de Carta Social presentada a los entonces presidentes de los cuatro países en diciembre del 93, así como en el proyectado Protocolo Socio Laboral que se analizó en el SGT 10 entre los años 1996 y 98. En 1996 se aprueba el Convenio Multilateral de Seguridad Social, aún pendiente de ratificación por Argentina y Paraguay, tema que se desarrollará más adelante. Finalmente figura en el art. 19 de la Declaración Presidencial Socio Laboral del Mercosur (D.S.L), adoptada en Diciembre de 1998 en Río de Janeiro. El tema será analizado por la Comisión Socio Laboral en el futuro a tra-

vés de la presentación de memorias nacionales de los cuatro estados partes.

#### CONVENIOS BILATERALES ENTRE LOS PAISES DEL CONO SUR

Es uno de los ámbitos prioritarios, el de las relaciones bilaterales, en el que se torna imprescindible exigir la aceptación y el cumplimiento de los **convenios bilaterales o multilaterales** existentes, hecho que en el Mercosur no se da, existiendo diferencias en tal sentido en los diversos países, no sólo en el encare del tema sino en el grado de cumplimiento de las obligaciones contraídas.

En todos los casos, dichos convenios implican acumulación de años de servicios en ambos países, pago de pasividades sin quilas ni retenciones, gestiones y solicitudes de jubilaciones y traslados temporarios de trabajadores para ambos países firmantes (en este último ítem, con excepción del bilateral con Chile).

**Uruguay** tiene convenios bilaterales con los otros 4 países de la subregión: con Argentina y Paraguay vigentes desde 1976 (leyes 14.374 y 14.474), con Brasil desde 1980 (ley 14.895); con Chile, desde 1982 y renovado desde el 1°/8/97 de acuerdo a los nuevos sistemas reformados de ambos países.

**Argentina**, tiene convenios bilaterales con Uruguay, Brasil y Chile.

**Brasil**, los tiene con Uruguay, Argentina, Chile y Paraguay.

**Chile**, con Uruguay, Argentina y Brasil.

**Paraguay**, solamente con Uruguay y Brasil.

En el cuadro 5 se aprecia lo antedicho.

#### 4. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

A efectos de evaluar la pertinencia de las políticas sociales y en particular las de seguridad social, es necesario identificar en qué etapa de la transición demográfica<sup>24</sup> se encuentra cada país, lo que es heterogéneo en la región y en la subregión. La transición puede clasificarse como incipiente, moderada, plena y avanzada. En el Cono Sur, **Paraguay** está en moderada, con rejuvenecimiento de estructura de edades y elevada relación de dependencia); **Brasil** en plena (descenso de fecundidad reciente, población relativamente joven con disminución de la relación de dependencia); y **Argentina, Uruguay y Chile** en avanzada (crecimiento bajo con natalidad y mortalidad baja y estructura de edades similares a las de los países desarrollados).

En América Latina será necesaria la creación de más de 121 millones de puesto de trabajo en un plazo de 25 años para absorber la nueva oferta de mano de obra y abatir el desempleo actual. Desde el punto de vista del bienestar social importará no solo la creación de la cantidad de empleos suficientes, sino también la calidad de los mismos. En particular será importante que los trabajadores estén cubiertos de los diferentes riesgos por la seguridad social.

La evolución de la relación de la dependencia<sup>25</sup> nos indica que la re-

gión no tendrá una presión demográfica negativa en los próximos 50 años. Sin embargo las políticas sociales, en particular las de seguridad social, deberían atender la circunstancia del envejecimiento de la población de la región en su diseño (va creciendo el peso de las personas de mayor edad y disminuyendo el de las menores). En el Conosur, particularmente en Uruguay, Argentina y Chile. Menor pero importante en Brasil y a mediano plazo no importante en Paraguay.

El cuadro 6 sintetiza la situación demográfica en los 5 países del Cono Sur.

Los 230 millones de habitantes de los 5 países de la subregión, crecen en forma muy diferente, con extremos entre el mínimo de Uruguay y un máximo de Paraguay, con tasas parejas intermedias en los otros 3 países.

Observando la distribución por edades y sexos, se ve que la distribución de hombres y mujeres por esas franjas etáreas es similar, variando sólo en 2 puntos más promedio por país en las mujeres mayores de 65 años. Ese porcentaje de población femenina mayor de 65, oscila entre el 4 en Paraguay y 5 % en Brasil y el 14 % en Uruguay, con valores de 8 en Chile y 11 en Argentina.

No es lo mismo en Uruguay (donde la mujer vive promediamente 6,5 años más que el hombre) que en Nicaragua, donde sólo vive 2,5 años más. Por otra parte, debe considerarse la calidad de vida de los mayores de 60 y en particular de la mujer ante las nuevas realidades económicas, sociales, familiares, laborales, sexuales, educativas, y su afectación por los nuevos sistemas de capitalización individual.

Un reciente estudio de la Organización Panamericana de la Salud establece los principales problemas de las mujeres de edad avanzada en América Latina: de salud de diversa índole (nutricionales, multiparidad y maternidad a edad avanzada), fatigas y depresiones psíquicas ocasionadas por soportar muchos años de subordinación sexual, funciones laborales múltiples (jornadas de trabajo dobles o triples), ejercicio de responsabilidad sin autoridad, aislamiento y marginación y otros que dependen y varían de acuerdo a la realidad de los distintos países.

El informe de UNICEF llamado "Los niños de las Américas" nos dice que "a las puertas del siglo XXI, en América Latina y el Caribe, prácticamente la mayoría de los niños son pobres y la mayoría de los pobres son niños". En Uruguay, para no ir más lejos, también son el grupo etario de mayor concentración de pobreza con casi el 50 %.

#### EL PROBLEMA DEL ENVEJECIMIENTO

La OIT define en su Conclusión 11 sobre seguridad social de la 89ª Conferencia, que las soluciones al problema del envejecimiento "deben buscarse sobre todo a través de las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo".

Concordantemente, en la reciente 2ª Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento<sup>26</sup>, la OIT propone una transición gradual y flexible de la vida activa a la jubilación; el desarrollo de medidas necesarias para impedir la discriminación, especialmente en los trabajadores/as mayores; de políticas de formación y reeducación profesional (educación permanente) especialmente para ellos; aprovechamiento de las nuevas tecnologías especialmente para las personas mayores y con discapacidad; la adopción de medidas para que puedan permanecer más tiempo y más atractivamente en el trabajo, afrontar el desafío de la seguridad social de dar respuesta eficaz al cambio de las estructuras familiares y estilos de vida garantizando igualdad de trato para hombres y mujeres, por ejemplo en edad de retiro y pensión de sobrevivencia, mecanismos de transferencias sociales con financiamiento justo; equilibrio entre los costos de asistencia médica con los positivos efectos de que los trabajadores mayores gocen de buena salud; el análisis de los efectos de la migración con el envejecimiento; garantizar un envejecimiento decente; reducir la invalidez a largo plazo; mitigar los efectos del VIH/SIDA.

Los cálculos modelizados de OIT para un país europeo medio con rápido envejecimiento de la población, con edad de jubilación real a los 60 años y tasa de dependencia de 62 por cada 100 asalariados para 1995, muestran que si se aumenta la edad de jubilación a 67 años para el 2030 y se aumenta la tasa de participación de las mujeres en la PFA, la relación de dependencia para el 2030 se ubicaría en el 68 %; si no se aumenta la edad jubilatoria ni la tasa de participación femenina, la relación de dependencia sería del 80%. Esto demuestra que el empleo es clave para la financiación futura de la protección social<sup>27</sup>.

Por otra parte, datos recientes respecto al empleo en los países desarrollados de Europa, EEUU y Japón, para el año 2001, revelan que mientras en Europa el empleo creció 1,2 % (equivalente a 2 millones de pue-

**Cuadro 5: Convenios bilaterales de Seguridad Social**

	Argentina	Brasil	Chile	Paraguay	Uruguay
Argentina		X	X		X
Brasil	X		X	X	X
Chile	X	X			X
Paraguay		X			X
Uruguay	X	X	X	X	

**Cuadro 6: Datos demográficos**

	Población		Estructura						Esperanza de vida		Relación de dependencia	
	2000	2020	2000			2020			2000-	2020-	2000	2020
			0-14	15-64	65 +	0-14	15-64	65 +	2005	2025		
Argentina	37,032	45,347	27.7	62.6	9.7	22.3	66.2	11.5	74.1	77.5	59.8	53.4
Brasil	170,693	211,882	28.8	66.0	5.2	23.2	68.1	8.8	69.3	74.2	51.4	47.0
Chile	15,211	18,774	28.5	64.3	7.2	22.9	66.1	11.0	76.0	78.5	55.3	51.2
Paraguay	5,496	8,570	39.6	57.0	3.5	32.4	62.3	5.3	70.8	74.8	75.5	60.4
Uruguay	3,337	3,793	24.8	62.3	12.9	21.8	64.4	13.9	75.2	78.6	60.5	55.4

Fuente: CELADE. Boletín demográfico Nro. 62. Julio 1998

<sup>24</sup> Proceso de larga duración que transcurre entre dos situaciones extremas: una inicial de bajo crecimiento con altas tasas de mortalidad y fecundidad y otro final de bajo crecimiento con niveles bajos en ambas tasas. Entre ambas situaciones hay dos momentos: uno primero en que la tasa de crecimiento de la población aumenta como consecuencia del descenso de mortalidad y un segundo, en el que el crecimiento disminuye por descenso de fecundidad.

<sup>25</sup> Relación entre población de 0 a 14 más mayores de 65, con población en edad de trabajar: 15 a 64 años.

<sup>26</sup> Madrid, abril 2002. El documento de OIT se titula: "Una sociedad inclusiva para una población que envejece: el desafío del empleo y la protección social".

<sup>27</sup> OIT. Documento presentado a la 2a. Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, abril 2002. Madrid.

tos de trabajo) pese a la desaceleración de la economía, en EEUU y Japón, se produce un descenso del empleo. El informe señala que ha habido mejoras estructurales en los mercados laborales europeos desde mediados de los noventa, vinculados con la preocupación por una mejor calidad de los empleos.

## 5. ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIALES

A continuación se presentan algunas estadísticas de los países bajo estudio.

### Cuadro 7: Producto Interno Bruto por habitante

Precios constantes de 1995. Dólares

	2000
Argentina	7.303,3
Brasil	4.374,
Chile	5.309,1
Paraguay	1.552,6
Uruguay	5.884,8

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Marzo 2002

En el primer quinquenio de la década se constata un **crecimiento económico** relativamente importante para 3 países del grupo: Argentina, Chile y Uruguay crecen en dicho período a una tasa anual del 5,4%, 7,6% y 4,1% respectivamente. Para dichos países el crecimiento se entelece en el cuatrienio 96-99, pero mientras que Chile crece el 3,5% en el año 2000, Argentina y Uruguay comienzan ya en el año 99 un pronunciado proceso recesivo que deriva en una profunda crisis económica en el año 2002. Brasil crece a tasa más

modestas en todo el período con la excepción del año 2000, su crecimiento ha sido particularmente modesto en el período 99-95 de tan solo un 0,3% anual. Paraguay presenta el peor desempeño económico, siendo la tasa anual de crecimiento negativa en todo el período de aproximadamente el -1%.

CEPAL<sup>28</sup> destaca: "Las perspectivas de crecimiento económico en América Latina y el Caribe en 2002 son decepcionantes. (...) En consecuencia, en el 2002, la región completará media década perdida".

Concluye que en los 3 primeros meses del 2002 se agudizó la recesión y en 6 países de la región hay tasas de crecimiento negativas (entre ellos 3 son del Cono Sur: Argentina, Brasil y Uruguay) y también en 3 se proyecta caída del producto para el presente año (Argentina, Uruguay y Paraguay) y los otros dos, tasas de crecimiento moderadas (Chile y Brasil); se considera para la región, que pese a los signos positivos previstos para el segundo semestre, la recuperación será

### Cuadro 8: Tasas de desempleo urbano

	1991	2001
Argentina	6,5	17,4
Brasil	4,8	6,3
Chile	8,2	9,5
Paraguay	5,1	n.d
Uruguay	8,9	15,4

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Marzo 2002

insuficiente.

La tasa de **desempleo** muestra en general una tendencia creciente en cada uno de los países.

En Chile desciende luego de un nivel

inicial alto, pero es alta en los últimos tres años de la serie. En Argentina y Uruguay supera los dos dígitos a partir de mediados de la década y se ubica en valores extremadamente altos en el año 2001 y crece en 2002. En Paraguay y Brasil es significativamente más alta en los últimos años de la serie que en los primeros.

Según el reciente documento de CEPAL ya citado (27), en el primer semestre de 2002, la demanda laboral siguió en baja, observándose un deterioro del nivel de empleo medido como tasa de ocupación, respecto a igual período del 2001 (la tasa regional cae 0,6 puntos), crece la informalidad y el desempleo tiene un marcado aumento: del 8,5 al 9,4 % comparando los primeros semestres de 2001 y 2002 con lo cual se "registraría un nuevo e inquietante nivel máximo anual de desempleo". Aumenta en los 4 países con datos disponibles (Cuadro 9 - Paraguay sin datos).

En Argentina el **sector informal** pesa cerca del 50% con una leve disminución en el año 1998. En Brasil el sector informal evoluciona en forma importante situándose en el 47% en el año 1999. El sector informal permanece estable en Chile alrededor del 38%. En Uruguay sube 4 puntos porcentuales y alcanza al 43% en el año 1999.

Se ha constatado, en términos generales, que los ocupados en el sector informal presentan fuertes dificultades de inserción en la seguridad social. Si a ello le sumamos que la cobertura de los seguros de desempleo es escasa en general en los países de América Latina, se tiene una base relacionada con la evolución del mercado laboral de los países que es un factor explicativo importante a la hora de explicar la baja cobertura de la seguridad social.

La realidad laboral no debe verse so-

lamente en sí, sino en su interrelación con la seguridad social. En un régimen de asistencia social, universal, la existencia o no de contrato de trabajo, es menos trascendente o intrascendente. El contrato, el registro, la contribución, son imprescindibles para un régimen de capitalización individual, pero además determinan la existencia o no de prestación de seguridad social y su cuantía.

El cuadro 10 resume las principales contradicciones entre la creciente informalidad y precariedad laboral y las exigencias de los regímenes de capitalización individual:

### Cuadro 10

INFORMALISMO-PRECARIEDAD	CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL S.A.
Sin contrato	Contrato, cotización y registro
Desregulación	Formalidad
Discontinuidad, temporarios, sazonales, tercerizados, a la orden, rurales, domésticos, autónomos, cuentapropistas	Dependencia
Bajos Salarios	Permanencia y densidad
Excluidos	Altos salarios
Pobreza - Marginación	Excluyentes
Mayor en mujeres	Para edites
Vulnerabilidad - Baja Educación	Perjuicio a la mujer
Necesidad de solidaridad	Alta educación
Necesidad de progresividad	Individualista
	Contribución regresiva

En los cuadros 11 y 12 se comprueba que Brasil y Paraguay son los países con mayores niveles de **pobreza**, pero mientras que en el primer

incrementa hasta alcanzar el 50% de la población. En Chile partiendo de niveles altos en 1990 la pobreza ha disminuido a casi a la mitad. En Argentina y Uruguay la pobreza disminuye hasta 1994 pero mientras que en el primer país vuelve a crecer en 1999 a casi sus niveles del 90 en el segundo se mantiene en los valores del 94. Cabe señalar que las actuales crisis que sulren los países del Río de la Plata ha ocasionado que los niveles de pobreza se hayan incrementado fuertemente a más del 25% en Uruguay y a más del 50% en Argentina si la medimos por las líneas de po-

breza oficiales de dicho países.

Finalmente se presentan dos cuadros que denotan la fragilidad de las economías del Conosur en cuanto a su

### Cuadro 11: Población en situación de pobreza e indigencia

	Pobreza a/			Indigencia b/		
	1990	1994	1999	1990	1994	1999
Argentina	21,2	13,2	19,7	5,2	2,6	4,8
Brasil	41,2	40,3	32,9	16,7	15,0	9,3
Chile	38,4	26,9	20,1	12,4	7,1	5,3
Paraguay	42,2	49,9	49,0	12,7	18,8	17,4
Uruguay	17,8	9,7	9,4	3,4	1,9	1,8

Fuente: CEPAL. Panorama social 2001.

### Cuadro 12: Otra forma de medir el Índice de Desarrollo Humano

Argentina	34
Uruguay	37
Chile	39
Brasil	69
Paraguay	80

país la pobreza disminuye en casi 10 puntos porcentuales en Paraguay se

dependencia del financiamiento externo. (Cuadros 13 y 14)

### Cuadro 13: Deuda externa total

	Millones de dólares.	
	1990	2001
Argentina	62.233	142.300
Brasil	123.439	226.820
Chile	18.576	37.060
Paraguay	1.670	2.450
Uruguay	4.472	5.800

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Marzo 2002

La deuda externa crece en todos los países y también las erogaciones que hay que realizar por sus intereses con excepción de Chile en el último caso. Esta evolución plantea grandes desafíos para el futuro inmediato de algunos de los países y ya ha impactado fuertemente en Argentina con la cesación de pagos y la restricción del crédito internacional y también en Uru-

### Cuadro 9: Estructura de la población ocupada urbana total

Según sector formal o informal

		Sector informal			Sector formal			
		Trabajador independiente a/	Servicio doméstico	Microempresas b/	Total	Sector público	Sector privado c/	Total formal
Argentina	1991	27,5	5,7	18,8	52,0	19,3	28,7	48,0
	1998	22,7	6,4	20,3	49,4	12,7	38,0	50,7
Brasil	1990	20,3	6,9	13,5	40,7	11,0	48,4	59,4
	1999	24,0	9,4	13,7	47,1	14,2	38,8	53,0
Chile	1990	20,9	5,4	11,7	38,0	7,0	55,1	62,1
	2000	19,7	5,9	12,5	38,1	10,8	51,2	62,0
Uruguay	1990	18,6	6,8	13,7	39,1	20,1	40,8	60,9
	1999	22,5	7,5	13,1	43,1	17,1	39,8	56,9

Fuente: OIT. Panorama laboral 2001.

a/ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye a las personas en situación de indigencia.

b/ Porcentaje de personas cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

### Cuadro 14: Intereses pagados y devengados.

	Millones de dólares	
	1990	2000
Argentina	5.617,0	11.840,1
Brasil	10.868,0	17.111,0
Chile	1.827,3	1.893,0
Paraguay	98,9	124,8
Uruguay	579,6	731,9

Fuente: CEPAL. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Marzo 2002

<sup>28</sup> CEPAL: situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001 - 2002. ONU, Chile, 2002

<sup>29</sup> Elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001. Ediciones Mundi-Prensa

guay con la crisis bancaria y la restricción del crédito internacional del sector privado.

CEPAL (documento ya citado, 27), indica que "empeora la situación de la inversión y el ahorro". No muestra señales de recuperación la ya mediocre situación que caracterizó al 2001. En la mayoría de los países hay una pronunciada caída de la inversión en los primeros meses del 2002: Argentina (-46,1%), Uruguay (-34%), Brasil (-8,4%) y Chile (-2%). Sin datos de Paraguay para Cepal. En la región, sólo registraron incrementos importantes Costa Rica y Ecuador. En este sentido se recuerda que uno de los objetivos de las reformas estructurales en pensiones, era la dinamización del ahorro nacional y el mercado de capitales.

## 6. SEGURIDAD SOCIAL: TENDENCIAS GENERALES OBSERVADAS EN LOS 90 EN LA REGIÓN Y EL MUNDO

En América Latina la realidad muestra que la seguridad social no se ha universalizado. Si bien la situación es heterogénea se puede afirmar que la cobertura en términos generales es baja, de sólo aproximadamente un tercio de la población, y en la década, se mantiene o aún descende. También ésta es la tendencia en los 5 países del Cono Sur, con o sin regímenes de capitalización individual y privatización. Según una reciente publicación de la OIT<sup>29</sup> y según la propia Resolución de la 89ª Conferencia anual de junio pasado, uno de los problemas fundamentales es la carencia de **cobertura en seguridad social**.

**Más de la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección obligatoria de la seguridad social.**

No están cubiertos ni por un régimen de seguro social contributivo ni por una asistencia social financiada a través de impuestos.

En África subsahariana y en el Sur de Asia, la cobertura de la seguridad social obligatoria se cifra entre el 5 y el 10 por ciento de la población activa, porcentaje que está disminuyendo.

En América Latina, la cobertura se sitúa aproximadamente entre el 10 y el 80 por ciento y está en franco estancamiento, con un promedio de sólo el 33% de cobertura de pensiones en mayores de 60 años.

En el Sudeste y en el Este de Asia, la cobertura puede variar entre el 10 y el 100 por ciento y, en general, está aumentando.

En la mayoría de los países europeos en período de transición, la cobertura oscila entre el 50 y el 80 por ciento, mientras que en la mayor parte de los países desarrollados, ha llegado prácticamente al 100 por ciento.

## ¿CUÁLES SON LAS DOS GRANDES TENDENCIAS EN LAS REFORMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO?

**Las reformas estructurales** con reformas sustanciales de los sistemas, con capitalización individual y privatización total o parcial de los regímenes (principalmente en América Latina y algunos países de Europa central y del Este);

**Las reformas no estructurales** con modificaciones dentro de los sistemas públicos nacionales que se mantienen como fundamentales (mayoritarias en el mundo y principalmente en los países desarrollados).

### 6.1. REFORMAS ESTRUCTURALES

Las **estructurales**, son las que se generan fundamentalmente a partir del modelo impulsado por el Banco Mundial, iniciado en Chile en 1981, especialmente aprobadas en 11 países de América Latina (en 3 de ellos, de reciente o inminente implantación) y algunos de la Europa Central y del Este (en vigencia principalmente en Hungría y Polonia; en los otros países mayoritariamente aplazadas o rechazadas).

Más allá de peculiaridades los sistemas de CPI tienen en común que el aporte de los trabajadores es administrado por empresas privadas con fines de lucro (principalmente empresas asociadas a los bancos). La administración implica que el aporte de los trabajadores, previa deducción de una comisión, se invierte en el mercado de valores. Una vez generada la causal jubilatoria el trabajador debe contratar a una aseguradora y puede retirar el capital acumulado o contratar una renta vitalicia en base a la expectativa de vida, según se disponga en cada país. Por otra parte, en estos regímenes, se ha reducido notoriamente la responsabilidad del Estado y se ha abolido la participación de los trabajadores en incidir en los destinos de la previsión social.

Se denominan estos sistemas de cotización definida, cuya contracara es la prestación indefinida. En efecto en un sistema público de solidaridad la prestación se define en base a los salarios y determinados parámetros (tasas de reemplazo, cálculo del básico jubilatorio, etc.), por eso se denomina esta modalidad como de prestación definida, ya que, dados los parámetros, la prestación es función de los salarios. En un sistema de CPI dados los salarios la prestación no queda definida, ya que dependerá de la valorización de los aportes de los trabajadores en el mercado de valores.

Se pueden resumir en **3 riesgos y 3**

**Incertidumbres**, las que enfrentan los regímenes de pensiones<sup>31</sup>:

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

- conmociones macroeconómicas;
- sacudidas demográficas;
- riesgos políticos

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

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

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

En sentido similar, McGillivray<sup>32</sup>, define 4 riesgos del sistema de cotizaciones definidas:

- riesgo durante el período de acumulación: que el monto no sea suficiente para generar pensión adecuada, dependiendo de la continuidad de empleo y de cotizaciones así como de la rentabilidad;
- riesgo del pensionista al momento de obtención de la renta, atento a su contratación y seguridad del reajuste de las mismas;
- riesgo de la existencia de una buena reglamentación que garantice los fondos depositados;
- riesgo gubernamental: que el Estado sea responsable de la pensión mínima.

## ¿CUÁLES SON LAS CAUSAS Y OBJETIVOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES SEGÚN SUS IMPULSORES?

Estas **reformas estructurales** fueron impulsadas como parte de las políticas de ajuste estructural argumentándose por **5 razones o causas**:

- la insostenibilidad de los sistemas solidarios de reparto o capitalización colectiva;
- las injusticias de los mismos: por ejemplo a través de topes y privilegios;
- la pérdida de competitividad que generaba en los países: por los altos costos laborales;
- la evasión y el desestímulo a la contribución vía morosidad, no declaración y subdeclaración;
- la imposibilidad de canalizar recursos a otras políticas sociales y productivas;
- la necesidad de desarrollar ahorro

nacional y mercado de capitales.

A partir de dicho diagnóstico, se dice que las nuevas reformas estructurales vía capitalización individual (CPI) en general administradas por sociedades anónimas, producirían determinados efectos y cumplirían los siguientes **objetivos**:

- disminuirían el peso de la seguridad social en las finanzas del Estado;
- estimularían a efectuar aportes disminuyendo la evasión;
- brindaría más alternativas y libertades al trabajador;
- reforzaría la solidaridad y mejoraría las prestaciones;
- crearía ahorro nacional;
- generaría un mercado de capitales o lo desarrollaría donde ya existiera;
- ofrecería mejores expectativas a las nuevas generaciones;
- desarrollaría el empleo, la competitividad y la productividad.

El **Banco Mundial** establece determinados **criterios para decidir los respaldos financieros a las reformas**, formulando las siguientes preguntas que deben tener todas una respuesta positiva:

¿La reforma cumple los objetivos de las políticas sociales y de distribución?

¿La reforma mejora los incentivos económicos?

¿La reforma mejora el equilibrio a largo plazo del financiamiento?

¿La reforma tiene lugar como parte integrante de una sostenida política macroeconómica y fiscal?

¿La capacidad administrativa del país es suficiente para manejar el nuevo sistema?

¿La regulación y supervisión pueden diseñarse de manera tal que los riesgos de un sistema de pensiones capitalizado puedan mantenerse dentro de límites aceptables?

### EL BANCO MUNDIAL

Propone un modelo de 3 pilares:

- El **primer pilar público** tiene el objetivo limitado de aliviar la pobreza en la ancianidad y coasegurar numerosos riesgos. Debería ser un pilar pequeño a fin de dar cabida a los otros pilares y financiarse con ingresos corrientes para evitar los problemas de los fondos de previsión administrados por el sector público. Podría tener 3 modalidades: formar parte de un programa de beneficios supeditados a la necesidad para los pobres de toda edad con beneficios teniendo en cuenta las necesidades según la edad; otorgar garantía de una pensión mínima por medio de un pilar de ahorro obligatorio; proveer un beneficio uniforme, universal o vinculado al empleo.

- El **segundo pilar obligatorio de capitalización individual y administración privada** podría adop-

tar 2 modalidades: planes de ahorro personales y planes ocupacionales. Con el financiamiento total se fomentarían la formación de capital y el desarrollo de mercados financieros, y al estimular el crecimiento económico por ese medio se facilitaría el financiamiento del pilar público (este es el principal y característico del modelo)

- El **tercer pilar voluntario de capitalización individual y administración privada**, en cualquiera de las mismas 2 modalidades anteriores.

En cuanto al **proceso de la reforma**, el BM lo define así: "**¿Cómo deben los países iniciar este proceso? ¿Y como pueden efectuar la transición los países que ya tienen grandes pilares públicos? Las metas finales son las mismas para todos, pero el camino a seguir y el tiempo que se necesite dependerán de las circunstancias de cada país.**"

En similar sentido se pronuncia la **II Asamblea Anual de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensión (FIAP)**<sup>33</sup>:

"Conveniencia de extender los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual a los países donde no opera en la actualidad, en consideración a los notables resultados logrados por dichos sistemas y como respuesta real a los cambios demográficos - incremento de la expectativa de vida y disminución de la tasa de natalidad, que está afectando negativamente a los sistemas de reparto en el mundo."

En este sentido, también es oportuno recordar la **Resolución de OIT de la 89ª Conferencia tripartita sobre seguridad social**, en su conclusión cuarta: "**No existe un modelo único idóneo de seguridad social (...)** Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica(...). La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social." Por otra parte, en la misma se afirma que el envejecimiento de la población afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual como a los basados en el reparto. Mientras el Banco Mundial propicia la capitalización individual como solución al problema del envejecimiento, la OIT propone que la solución debe buscarse preferentemente en las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo en general y en particular en mujeres, trabajadores mayores, jóvenes y personas con discapacidad.

<sup>29</sup> Elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001 Ediciones Mundí-Premsa.

<sup>30</sup> Seguridad Social para la mayoría excluida. Estudios de casos de países en desarrollo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. Año 2000

<sup>31</sup> Nicholas Barr: "Reforma de las pensiones: mitos, verdades y opciones políticas", AISS, 6/2002, Revista Vol. Nº 55, Num 2

<sup>32</sup> "Seminario de Alto Nivel sobre Técnicas Actuariales y Gestión Financiera", 3 - 5 mayo 2000, Curitiba, Brasil, AISS - MPAS.

<sup>33</sup> Declaración de Cartagena de Indias, Colombia, de FIAP, 16/3/1998.

**6.2.- REFORMAS NO ESTRUCTURALES**

Las no estructurales, son las que en general se impulsan en base a los principios de OIT y AISS y se desarrollan en los países industrializados como por ejemplo en la OCDE, reformando dentro de los sistemas generales de seguridad social. Podría ejemplificarse en el denominado Modelo de Protección Social Europeo. En general son reformas progresivamente implantadas a mediano o largo plazo (Alemania en proceso hasta el 2030), consensuadas con los sectores sociales (Ejemplos: Alemania y Pacto de Toledo en España, 1996 - 2001), que pueden introducir una mayor correlación entre contribuciones y prestaciones (Ejemplos: cuentas individuales hipotéticas en Suecia, factor previdenciario en Brasil). En América Latina, Brasil es un ejemplo de reforma no estructural, adoptada por decisión gubernamental, con fuerte consenso nacional.

Solorio<sup>34</sup> define estas reformas no estructurales con **7 características principales:**

- **reducciones de las prestaciones** generales o específicas, como forma de compartir los costos crecientes de la relación de dependencia. En mayoría, apuntan a jubilados de altos ingresos.
- **modificaciones en la fórmula para el cálculo de las prestaciones:** en general se aumentan los años.
- **aumento de la edad de jubilación** en combinación con jubilación parcial, anticipada
- **ajustes por costo de vida u otras variables**
- **aumentos en las tasas de cotización** progresivamente en general
- **igualdad de trato entre hombres y mujeres**
- **incremento de los regímenes complementarios en los sistemas de seguridad social.**

A los efectos de ilustrar más, extraemos algunos pasajes del documento de la Comisión de las Comunidades Europeas<sup>35</sup>

"En los Estados miembros de la Unión Europea, la mayor parte de los gastos en asistencia social, atención sanitaria y pensiones son asumidos por sistemas de protección social que cuentan con financiación pública. Desde la creación de la Unión, estos sistemas han desempeñado un papel fundamental para garantizar la redistribución de la renta y la cohesión social, así como para mantener la estabilidad política y el progreso económico".

En la actualidad los sistemas públicos de seguridad social representan un 28% del PBI en la Unión Europea (UE) en un rango del 16% al 35% según los distintos países. Un jubilado promedio de la Unión Europea percibe el 89 de su prestación del sistema público y un 11 % del complementario.

En esa región se plantea la modernización de los sistemas para adaptarlos a los siguientes cambios:

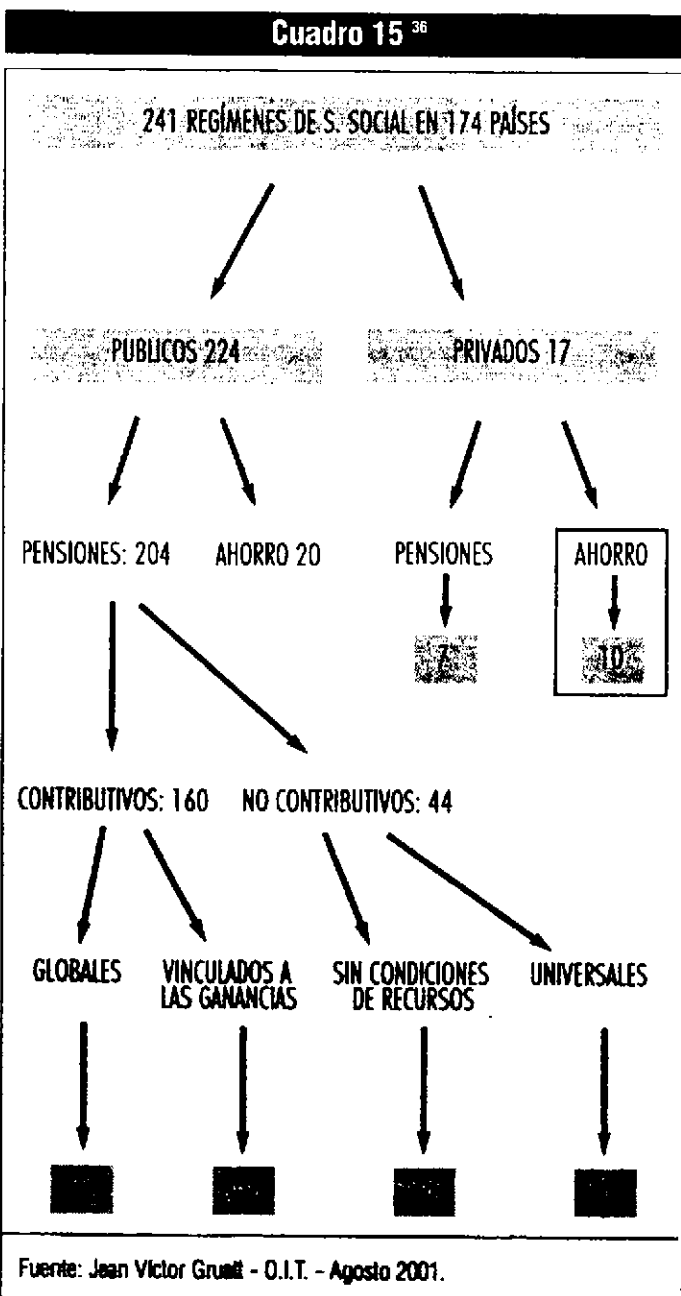
- La naturaleza cambiante del trabajo: es preciso establecer un nuevo modelo de interacción entre las medidas destinadas a mejorar la flexibilidad y las que aspiran a garantizar la seguridad.
- La evolución de la participación de hombres y mujeres en la vida profesional: el principio de igualdad de oportunidades plantea nuevos problemas y exigencias en materia de protección social.
- El envejecimiento de la población Europea: el rápido crecimiento de la población dependiente crea nuevas necesidades y fuerza el ritmo de la re-

forma de los sistemas de pensiones. ► La necesidad de introducir reformas en la coordinación de los regímenes nacionales de seguridad social para las personas que se desplazan en el interior de la UE.

El enfoque del cual se parte para atender los desafíos que presenta la nueva realidad económica y social esta basado en la siguiente premisa:

"Se valora el modelo social europeo y se aboga por su consolidación. Este modelo se basa tanto en valores comunes como en el reconocimiento de que la política social y los resultados económicos no son incompatibles sino que se refuerzan mutuamente. La existencia de sistemas altamente desarrollados de protección social constituye un componente esencial de este modelo social".

La Administración de la Seguridad Social de los EE.UU. produce bianualmente un cuadro que resume la situación de los regímenes de seguridad social en el mundo:



**7. REFORMAS ESTRUCTURALES EN EL SISTEMA JUBILACIONES Y PENSIONES EN EL CONO SUR**

**7.1.- ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DE LOS REGÍMENES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL ADMINISTRADOS POR SOCIEDADES ANÓNIMAS EN AMÉRICA LATINA EN GENERAL.**

América Latina es el más claro ejemplo de imposición de reformas estructurales, donde la tendencia principal observable en los 90 ha sido la privatización total o parcial de los sub-sistemas de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia (IVS) y en menor medida, la reforma con privatización en el sector salud.<sup>37</sup> El desempeño de los regímenes de cuenta individual impuestos en 11 países, administrados por sociedades anónimas llamadas AFP, AFAP, AFJP o AFORES puede ser analizado a través de varios indicadores (se verán 11 ítems) , y como ya se dijo en el contexto económico social y en relación a los principios como derecho humano fundamental y los convenios de OIT.

En el cuadro siguiente se indica que países realizaron reformas de tipo estructural y de qué tipo en América Latina:

**Cuadro 16: Tipo de régimen de seguridad social. 2001**

Países	¿Realizó reforma estructural?	Tipo de reforma	Año de la reforma
<b>Argentina</b>	<b>Sí</b>	<b>Mixto</b>	<b>1993</b>
Bolivia	Sí	Sustitutivo	1996
<b>Brasil</b>	<b>No</b>		
<b>Chile</b>	<b>Sí</b>	<b>Sustitutivo</b>	<b>1981</b>
Colombia	Sí	Paralelo	1993
Costa Rica	sí	Mixto	2001
Ecuador	No		
El Salvador	Sí	Sustitutivo	1996
Honduras			
Guatemala	No		
México	Sí	Sustitutivo	1995
Nicaragua	Sí	Sustitutivo	2001
<b>Panamá</b>	<b>No</b>		
<b>Paraguay</b>	<b>No</b>		
Perú	Sí	Paralelo	1997
Rca. Dominicana	Sí	Sustitutivo	2001
<b>Uruguay</b>	<b>Sí</b>	<b>Mixto</b>	<b>1995</b>
Venezuela	No		

Fuente: elaborado en base a información de la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS). Nota: **en negrita** los 5 países del Conosur.

Once de los 18 países considerados habían realizado reformas estructurales al año 2001, siendo 6 de tipo sustitutivo, 2 de tipo paralelo y 3 de tipo mixto. En el Conosur, tenemos 3 países con reforma estructural, 2 mixtos y uno sustitutivo y 2 sin reformas de este tipo.

En estas reformas estructurales, la administración corre por parte de entidades privadas, sociedades anónimas, llamadas AFP, AFJP, AFAP o AFORES.

**LAS TRES VARIACIONES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN AMÉRICA LATINA**

Se han clasificado para América Latina (Mesa-Lago, documento ya citado), las reformas de tipo estructural en tres grupos: sustitutivos, mixtos y paralelos.

**Sustitutivo:** Se cierra el sistema público y se reemplaza con un sistema de capitalización plena e individual (CPI) en los siguientes países: Chile, Bolivia, México, El Salvador, República Dominicana, Nicaragua. En éste se establece una cotización fija (prima de equilibrio de largo plazo), que alimenta una cuenta individual del asegurado, cuyos recursos se invierten —una vez deducidas las comisiones de administración y de seguro de fallecimiento e incapacidad— y se capitalizan sus rendimientos. El monto de la prestación es variable, por cuanto, cumplidos los requisitos, el asegurado recibirá una pensión que dependerá del monto acumulado en su cuenta individual, su rendimiento a lo largo del tiempo y la esperanza de vida del afiliado. En

<sup>34</sup> "Los regímenes de pensiones, su evolución y características de reforma. Países seleccionados de la OCDE". Carmen Solorio, Especialista Principal del Depto. Seg. Soc. de OIT, 9/1998.  
<sup>35</sup> La protección social en Europa, 1998. [http://redansoc.org/uy/Documentos/de la red/](http://redansoc.org/uy/Documentos/de%20la%20red/). Año 1999  
<sup>36</sup> A diciembre 2001, los países con sistema de ahorro individual, son 14: 11 en América Latina y 3 en Europa Central y del Este, en lugar de los 10 reseñados a 1999 en el cuadro.  
<sup>37</sup> C. Mesa Lago: "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI". Santiago de Chile. <http://www.octac.org/analisis/es10.htm> Nro. 36. Enero del 2000

**Paralelo:** No se elimina el sistema público de reparto, pero se termina con su monopolio y es convertido en la alternativa a un nuevo sistema de CPI, con el cual compite. Vigente en 2 países: Perú y Colombia.

**Mixto:** El sistema público es reformado y pasa a ser un componente del esquema, que se combina con la nueva modalidad de CPI en 3 países: Argentina, Uruguay y Costa Rica. El sistema público reconoce una pensión básica de prestación definida y el de CPI un pensión complementaria (prestación no definida)

En los 9 países que hoy pueden ser analizados (los otros 2 están en etapa de implementación), es importante destacar resumidamente, lo siguiente, a diciembre 2001:

- Fondos administrados por **95 mil millones de dólares** (aproximadamente el 8 % del PBI promedio);

- **60 % de los fondos invertidos en deuda gubernamental** y en algunos países con alta concentración en dólares (Bolivia, Uruguay, Argentina y Perú);

- Alta **concentración de afiliados y fondos** administrados en 2 o 3 administradoras en cada país, a su vez propiedad de entidades financieras internacionales (casi 50 % en las 2 mayores);

- **50 millones de afiliados**, aproximadamente un 63 % de la PEA;

- Sólo **23 millones de cotizantes**, aproximadamente un 28 % de la PEA;

- **Rentabilidad descendente**: 10,4 % real bruta histórica desde el inicio de los respectivos sistemas y 5,9 % en el último año;

- **Altas comisiones** de administra-

ción y seguro promediando el 27 % sobre el aporte bruto y 39 % sobre el aporte o contribución neta;

- Creciente **inseguridad**, incertidumbre y riesgos en las prestaciones.

- Notoria **carencia de información** de los afiliados y sin participación en la administración de sus aportes.

#### 7.1.1.-INDICADORES DEL DESEMPEÑO DE LOS NUEVOS RÉGIMENES PRIVADOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Se presentan 11 indicadores de desempeño que deberán ser evaluados a la luz del contexto económico y social que presenta la región<sup>38</sup>.

- 1.- Cantidad de Afiliados
- 2.- Relación Afiliados/Cotizantes
- 3.- Dimensión de Fondos
- 4.- Inversiones
- 5.- Ahorro Nacional
- 6.- Costos Transición
- 7.- Prestación indefinida
- 8.- Rentabilidad
- 9.- Comisiones
- 10.- Concentración
11. Información

#### Cantidad de Afiliados

Se presenta un primer indicador de la importancia que han alcanzado, en los distintos países, los regímenes de CPI medido en la **cantidad de afiliados** que manejan las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

A **diciembre 2001**, según información de AIOS, excluido Colombia, los afiliados aumentan de 37 a 47:5 millones alcanzando un 62,7 % de la PEA.

La cantidad de afiliados es un argu-

mento habitualmente utilizado por las administradoras para destacar su importancia. Existen diversas combinaciones de regímenes obligatorios y voluntarios. En general, todos irreversibles: una vez afiliado el trabajador no puede dejar de serlo (excepción: Colombia). Algunos se presentan como voluntarios para determinados sectores de trabajadores, pero la publicidad y la actividad de los promotores, sumado a la carencia información de los trabajadores, lo transforman de hecho en no voluntario.

#### Relación Afiliados/Cotizantes

Un indicador más relevante es el de la **proporción de cotizantes sobre los afiliados**. En efecto dada la modalidad de estos sistemas tanto la obtención del derecho pensionario como el monto de la prestación futura dependerán estrechamente de los aportes realizados.

Cuadro 17

País	CotizantesCotiz./afiliados		
	Afiliados	31/12/01	31/12/01
Argentina	8,843,089	2,561,620	29.0%
Bolivia	675,889	317,528	47.0%
Chile	6,427,656	3,450,080	53.7%
Costa Rica	889,260	889,260	100.0%
El Salvador	919,805	489,444	53.2%
México	26,518,534	11,853,785	44.7%
Perú	2,732,071	1,125,278	41.2%
Uruguay	596,964	317,634	53.2%

Puede argumentarse parcialmente, una no depuración de los padrones de afiliados, pero si se observa el resultado para 7 países que encuesta AIOS, mientras la cantidad de afiliados en el último año, desde 12/2000 a 12/2001, aumenta en 10 millones,

los cotizantes sólo aumentan en aproximadamente 2 millones. De 18:6 a 21: millones de cotizantes, contra un incremento de 37: a 47:6 de afiliados.

A **diciembre 2001**, según la misma fuente, los cotizantes son sólo el 27,7 % de la PEA y sólo el 44% de los afiliados (promedio).

Un reciente estudio, aún no publicado en Chile, indica que el 60 % de las mujeres y el 40 % de los hombres afiliados a las AFPs, no alcanzarán la pensión mínima.

#### Dimensión de los Fondos

La **dimensión de los fondos** según los países depende de que tan antiguo es el régimen y de la amplitud que ha alcanzado. Así en Chile el fondo previsional era del 60% del PBI, lo que, desde otro ángulo, su-

#### Inversiones

A diciembre 2000, existe una elevada proporción de la inversión en títulos públicos (53,4%) y, por otro lado, una baja proporción que habría llegado a las empresas vía inversión productiva (14,1% sumando las inversiones en acciones e instituciones financieras). A su vez si bien aún las inversiones en el exterior son una fracción menor dentro del total (6,4%), la misma viene creciendo<sup>40</sup>, lo cuál significa que parte de los ahorros nacionales se van al exterior, cuando la región necesita recursos para financiar su desarrollo productivo y social.

A **diciembre 2001**, la inversión en deuda del gobierno sube a 59,4 y cae en instituciones financieras a 18,3, con oscilaciones en los demás rubros.

La alta proporción en títulos públicos se explica, entre otras razones, por el incremento del déficit público causado por la privatización de los regímenes previsionales, lo cual implicó una disminución de los ingresos públicos, al derivarse todo o parte de los aportes previsionales a las AFP. Este proceso se reflejó en el incremento de la deuda pública con significativo efecto —principalmente donde el peso del régimen CPI fue mayor— en la finanzas del Estado.<sup>41</sup>

Estudios de OIT, nacionales y de diversos investigadores (Stiglitz, Universidad de Cambridge, McGillivray, Barr, y las propias consideraciones de la 89ª Conferencia de OIT), confirman que no existe una correspondencia definida entre **ahorro y fondos** previsionales de capitalización individual.



<sup>38</sup> Los datos que se presentan en esta sección en general se obtuvieron de la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS) y de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP).

<sup>39</sup> Si bien formalmente los fondos pertenecen en sus respectivas cuotas partes a los trabajadores afiliados a las AFP, en la práctica los que toman las decisiones de inversión son los dueños de las AFP, que principalmente son propiedad de los bancos transnacionales. Por otra parte la tendencia de los mercados de las AFP ha sido ha la concentración con preeminencia de las AFP cuyo capital accionario pertenecen a dichos bancos. No se ha previsto en la legislación de estos regímenes la participación de los afiliados en la dirección y por lo tanto los trabajadores no tienen incidencia en la toma de decisiones.

<sup>40</sup> En varios países donde la legislación actual prohíbe la inversión en valores externos se está discutiendo la posibilidad de levantar dicha restricción, hay proyectos de ley a estudio del parlamento en México, Uruguay, etc.

<sup>41</sup> Un expresidente del Banco Central de Argentina, Javier González Fraga, estimó que si Argentina no hubiera realizado la reforma previsional, habría obtenido superávit fiscal en el año 2000, lo cuál demuestra los riesgos de la privatización de la previsión social. Una de las exigencias principales del Fondo Monetario Internacional, para auxiliar financieramente a la Argentina, es que se elimine el componente público de su régimen mixto denominado prestación básica universal.

### Cuadro 18: Tasas nacionales de ahorro y financiación de los sistemas de pensiones<sup>42</sup>

País	Ahorro nacional como porcentaje del PBI	Fondos de pensión como porcentaje del PBI
Alemania	23	4
Australia	18	39
Canadá	15	35
Dinamarca	19	60
EEUU	15	66
Francia	21	3
Irlanda	20	37
Japón	34	8
Países Bajos	25	76
Reino Unido	14	73
Suiza	30	70

Nota: la tasa de ahorro es la total (sector público y sector privado)

En Chile, Alberto Arenas de Mesa, ha señalado que entre 1981 y 1998, si bien el fondo previsional administrado por las AFP ascendió a 33 mil millones de dólares, el Estado chileno debió gastar 44 mil millones para financiar los costos de transición, las prestaciones asistenciales, las pensiones mínimas, las pasividades militares no reformadas.

En Uruguay, estudios realizados por la Universidad de la República a solicitud del gobierno en convenio con el BID, señalan que para el escenario principal no se percibe una mejora en el ahorro nacional en los próximos 50 años, luego de la reforma.

#### Costos de Transición

Otro aspecto sustancial no debidamente estudiado previamente en el caso de las reformas estructurales de América Latina, son los **costos de transición**. Es ilustrativo el caso de Brasil, como ya se ha señalado. El mismo estudio<sup>43</sup> destaca lo que sucedería estimativamente en otros países:

#### Cuadro 19: Costos de transición estimados hacia capitalización individual en porcentaje del PBI

ITALIA	343 %
FRANCIA	256 %
JAPÓN	233 %
BRASIL	202 %
INGLATERRA	174 %
EEUU	167 %
PARAGUAY	150 % <sup>44</sup>

#### Prestación indefinida

Una característica central de los regímenes de CPI es que la **prestación es indefinida**. Esto es, en los regímenes públicos solidarios, ya sea bajo el régimen financiero de reparto o de capitalización colectiva, se fija una regla<sup>45</sup>, dada la cual el monto de la prestación queda establecida en función de los salarios. Sin embargo en los sistemas de CPI la prestación es incierta por varios factores:

- dependerá de la **expectativa de vida** al momento del retiro,
- de la **rentabilidad** que hayan obtenido los fondos en el mercado de capitales<sup>46</sup> y
- de la **comisiones** que cobren las AFP que se fijan libremente por ellas.

Pero a esos 3 factores principales, interrelacionadamente, se agregan otros no menos importantes: la expectativa de vida es especialmente perjudicial para las **mujeres** por lo cual, en igualdad de condiciones durante la vida activa, el resultado de la pensión por capitalización individual es menor dado que la expectativa de vida femenina es mayor; la **volatilidad de los mercados de capitales**, sus riesgos e incertidumbres son soportado individualmente por cada afiliado, las **densidades de cotización** perjudican a los crecientes trabajadores informales, precarios, subempleados, jóvenes, mujeres.

#### IMPORTANCIA DE LA DENSIDAD DE COTIZACIÓN

Un reciente estudio<sup>47</sup> muestra que para un trabajador que contribuye durante 40 años a una tasa de aporte del

10 % suponiendo un crecimiento del salario real del 2 % anual y una rentabilidad del 4 % anual, el porcentaje de jubilación respecto al salario final será del 50 % si su densidad de cotización es 100 % (o 1), del 43 % si es de 80 % (o 0,8) en los últimos 8 años de actividad y de 32 % si es de 80 % en los primeros 8 años de actividad (cuando joven).

#### Cuadro 20

País	Porcentaje sobre salarios					Total sobre aportes	
	Comisión total	Seguro de inv. Y fallec	Comisión neta	Aporte capitalizable	tasa de aporte	brutos	netos
<b>PROMEDIO</b>						<b>27%</b>	<b>39%</b>
Argentina	2.27	0.54	1.73	2.73	5.0	45.4%	83.2%
Bolivia	2.21	1.71	0.50	10.00	12.2	18.1%	22.1%
Chile	2.44	0.67	1.77	10.00	12.4	19.6%	24.4%
Colombia	3.49	1.92	1.57	10.00	13.5	25.9%	34.9%
El Salvador	2.98	1.29	1.69	9.50	12.5	23.9%	31.4%
México	4.69	2.50	2.19	10.73	15.4	30.4%	43.7%
Perú	3.73	1.34	2.39	8.00	11.7	31.8%	46.6%
Uruguay	2.74	0.76	1.98	12.26	15.0	18.3%	22.3%

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

#### Rentabilidad

Se puede obtener una idea de la incertidumbre que estos factores generan a través del análisis de distintos indicadores de la **rentabilidad** alcanzada por los fondos expresada en términos históricos como promedio

anual desde el comienzo del régimen y la alcanzada en el último año.

Comparando ambos índices se constata que la segunda es menor que la primera, lo cual estaría confirmando lo que afirman los analistas en cuanto que las altas rentabilidades obtenidas al comienzo de los regímenes son insostenibles en el largo plazo. Recientemente en Argentina se ha dado otro ejemplo de "rentabilidad negativa" (-11,6 % a principios 2002).

A diciembre del 2001, la tendencia se mantiene, para un estudio de 7 países según AIOS: la histórica se ubica en 10,4 y la de los últimos 12 meses en 5,9 % real.

#### Comisiones

Por otra parte la rentabilidad que obtienen los fondos no es la rentabilidad de los aportes realizados por los trabajadores a las AFP. En efecto a los aportes realizados hay que deducirles las **comisiones cobradas**.

El porcentaje de comisión total sobre aportes brutos expresa cuantos pesos se pagan por cada \$100.- que se aportan a una Administradora; así para el promedio simple del conjunto de los países deben pagarse \$27.-

Algunos países en sus legislaciones establecen comisiones sobre la rentabilidad obtenida por las administradoras (Colombia), pero en general salvo excepciones, no se han implementado. El criterio de aplicar comisiones al momento de recibir el aporte, puede atribuirse a una presunción de eficiencia del sistema privado.

A estas comisiones de administración y prima de seguro, se debe agregar como deducción sobre la rentabilidad para el afiliado, la que se genera al pagar la empresa **aseguradora** la pensión o jubilación. Las aseguradoras, son empresas diferentes de las administradoras en la operativa de CPI, aunque puedan corresponder a los mismos dueños en la mayoría de los casos.

Cabe resaltar que dentro de la comisión de administración existe en varios países<sup>48</sup> un componente de comisión fija, es decir, una parte de la comisión varía proporcionalmente al salario del trabajador y otra parte es un monto fijo que no depende del salario. El resultado de esta modalidad es que los trabajadores de relativos menores salarios obtienen un rendimiento menor que el obtenido por los trabajadores de relativos mayores salarios. El resultado de ello es que el

por cada \$100 - que se aportan. Por otra parte el porcentaje de la comisión sobre los aportes netos expresa cuantos pesos se pagan por cada \$100 que van a la cuenta individual, para el promedio de la economía se pagan \$39 -.

Estas comisiones habitualmente son presentadas en la publicidad de las Administradoras y también en informes técnicos, como porcentaje del salario y no del aporte. Ejemplo: una comisión del 3 % sobre el salario, cuando el aporte previsional es del 10 % de dicho salario, equivale en realidad a un 30 % de comisión sobre el aporte.

sistema deviene en que la solidaridad se invierte, es decir, la dirección va desde los trabajadores de menores ingresos hacia los de mayores ingresos, contraviniendo uno de los principios básicos de la seguridad social

#### Concentración

Otro interesante indicador de los regímenes de capitalización individual, dada la promocionada elegibilidad que ofrecerían éstos, es el **grado de concentración** que puede medirse en cantidad de afiliados y de fondos administrados en las Administradoras de Fondos de Pensión comparando 1998 y diciembre 2001:

42 "Informe sobre el trabajo en el mundo 2000 - La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación" OIT

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

44 "A nova metodologia de calculo de aposentadorias da previdencia brasileira de capitalizacao".

45 Según estimación del BID.

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

47 No se asegura una rentabilidad mínima en ninguno de los países.

48 H. Pérez Montás: "Reglamentación, supervisión y control, y protección de los derechos individuales en los regímenes de pensiones". AISS, mayor 2000, Curitiba, ver otros de Arenas de Mesa citados en este trabajo.

48 Argentina, Chile y se viene extendiendo en Uruguay.

**Cuadro 21: Indicadores de concentración en las Administraciones de Fondos de Pensiones**

Pais	AFPs 2001	% de las 2 mayores (dato a 2001)	% de las 3 mayores (dato a 1998)
Argentina	12	43,5	56
Bolivia	2	100	100
Chile	7	74	74
Colombia	6	47,7 (2000)	60
El Salvador	3	99,3	82
México	13	36,6	45
Perú	4	59,7	76
Uruguay	4	74,7	69

Fuente: 1998 - Carmelo Mesa Lago - 2000 - Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones

En particular, el ejemplo de 2 instituciones financieras de origen español, es ilustrativo al respecto:

- El Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA)<sup>49</sup>, uno de los mayores bancos de depósitos y captaciones en América Latina, el tercero en activos y el primer grupo latinoamericano en administración de fondos de pensión, con 31% del mercado regional. La participación del mercado de fondos de pensión del BBVA alcanzó: 100% en Bolivia y Ecuador; 43% en Colombia; 33% en Chile; 29% en Argentina; 24% en Perú; 10% en México.

- El Banco Santander Central Hispano (BSCH), que ha comienzos del 2000, consolidó su posición entre los mayores grupos financieros en América Latina. Maneja 7 administradoras de fondos de pensión y 9 compañías de seguros, entre otras instituciones, en 12 países. De estos destacan Argentina, Chile, Puerto Rico, México, Colombia, Venezuela y Brasil. Tiene el dominio del 12% de los activos bancarios latinoamericanos.

A fines de 1999, ambos bancos españoles, controlan en torno al 45 % del negocio de las pensiones privadas en América Latina con 16 millones de afiliados. El Santander, con 17 instituciones de 11 países (en Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Uruguay, Brasil, Venezuela, Paraguay y Puerto Rico), obtuvo en Latinoamérica la tercera parte de sus ganancias mundiales, unos 550 millones de dólares.

Similar situación se da en el **sector asegurador** en general, que incluye el sector de las aseguradoras con las que se contratan las rentas vitalicias y seguros pensionarios. Es un sector en expansión en América Latina participando aproximadamente en un 2 % del PBI regional. Dicha expansión se verifica especialmente por la del sector de seguros personales de previsión social, vida y salud, relacionados con los fondos de pensiones. En los 5 países del Cono Sur existen unas 450 empresas aseguradoras en

general y mueven cerca de 25 mil millones de dólares anuales: 230 en Argentina, 43 en Paraguay, 33 en Chile, 17 en Uruguay y 136 en Brasil. En Uruguay, pese a la desmonopolización de 1996, el estatal Banco de Seguros del Estado, capta el 80 % del negocio manteniendo el monopolio de accidentes de trabajo. Entidades como Bank Boston, Citibank, Santander, MetLife, Cigna, New York Life, AGF, AIG, Aetna, ITT Hartford, Royal Insurance, Sun Insurance, empiezan a ser conocidos en la región. En Brasil, como ejemplo de la concentración señalada, las 10 mayores, concentran el 72 % del negocio.

En América Latina, coincidentemente con el proceso de privatización de la seguridad social, en la década de los 90's es cuando se desarrolla la expansión del **sistema financiero** con los bancos extranjeros y la concentración del sistema, con la excepción de Brasil, donde por ejemplo el Banco Mundial, considera que es improbable que consoliden posiciones dominantes<sup>50</sup>.

En Argentina, entre 1994 y 1997, la concentración financiera y la extranjerización de la misma, en general, llevó a la reducción de 64 entidades (de 205 a 141); el 60 % de las más importantes, son extranjeras. En Chile, entre 1990 y 1997, las entidades financieras caen de 40 a 32 y también la mayoría, extranjeras<sup>51</sup> (54 % en 1999). En Uruguay se está en una coyuntura especial en este momento. La banca extranjera existe con unas 13 instituciones con más de 500 millones de dólares de patrimonio cada uno y aproximadamente 40 % del crédito del sistema bancario (principalmente ABN Amro, Boston, Citibank, BBVA, Santander. La banca estatal está fuertemente considerada por la población.

Esta situación ha sido analizada en la región: "Advierten con enorme preocupación, en función de la gran concentración de recursos existentes administrados por organizaciones con sentido de lucro ajenas a la Seguridad Social, y (considerando) la influencia que de ello deriva en el resto de la sociedad, fundamental y priori-

tariamente en el político, que constituye fuera de toda duda, una situación que puede atentar contra la estabilidad democrática en función de su enorme capacidad de presión".<sup>52</sup>

#### Información

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

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

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

Bar<sup>53</sup> como otros, analiza la "información imperfecta al consumidor" de AFPs. Señala que entre las ventajas de soberanía del consumidor se supone que el interesado está bien informado. Y concluye: "De ninguna manera sucede siempre así". Y ello es primeramente a causa de la complejidad de las pensiones privadas basadas en una serie de instituciones e instrumentos, del riesgo y la incertidumbre. Cita a Stiglitz y Orszag, que a su vez destacan una declaración del Presidente de la Comisión de Valores y Cambio de Divisas de los EEUU, posiblemente el país más dotado de conocimiento público en mercados financieros, destacando que más del 50 % de los estadounidenses no conocen la diferencia entre un bono y una acción.

Por otra parte destaca que las personas peor informadas son desproporcionadamente las menos pudientes. lo cual equivale a decir que la pobreza de información marcha a la par de la pobreza financiera. Y aunque la educación puede reducir cierta dosis de ignorancia, ni siquiera las personas con sagacidad financiera pueden ser consideradas bien informadas. En Chile desde el pasado 1º de agosto y hasta el 29 de octubre, los 6 millones de afiliados a las AFPs, tienen plazo para elegir las inversiones de sus fondos previsionales hasta en 5 portafolios o rubros de inversión (los

llamados "multifondos"). Los mismos varían en la proporción de sus recursos invertidos en títulos financieros de renta variable (4 de los 5) o fija (uno de ellos). Es imposible que la asimetría de información permita una decisión seria de los millones de afiliados.

En Uruguay, importantes legisladores nacionales, volantes de la ley que creó en 1995 el sistema mixto de CPI, advirtieron posteriormente, cuando se presentaron a solicitar su jubilación, consecuencias sustanciales del mismo, solicitando su desafiliación a las AFAPs.

#### 7.2. RESUMEN DEL DESEMPEÑO DE LOS REGIMENES DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.

Para los 3 países del Cono Sur con reforma estructural, el resumen de los datos a diciembre de 2001, indica lo siguiente:

**Argentina** con 20 mil millones de U\$S (7 % PBI, 68 % en deuda gubernamental, el 44 % administrado por las 2 mayores AFJP); 8,8 millones de afiliados (55 % de la PEA), sólo 2.560.000 cotizantes (16 % PEA), comisión promedio sobre aporte o contribución bruta de 45,4 % y de 83,2 % del neto<sup>54</sup>; con fuerte caída de cobertura y de monto de prestaciones;

**Chile** con 36 mil millones de U\$S (60 % del PBI, 35 % en deuda gubernamental, el 55 % administrado por las 2 mayores AFPs); 6,4 millones de afiliados (108 % de la PEA<sup>55</sup>); 3,4 millones de cotizantes (58 % PEA); comisión promedio sobre aporte o contribución bruta de 19,6 % y neta de 24,4 %; previéndose que el 60 % de las mujeres y el 40 % de los hombres no alcanzarán la pensión mínima por el régimen CPI.

**Uruguay** con aproximadamente 1.000 millones de U\$S de fondo (casi 6 % PBI, más de 60 % en deuda gubernamental y 75 % de concentración en las 2 mayores AFAPs); 600 mil afiliados (39 % de PEA) y 328.000 cotizantes (21 % PEA), comisión bruta promedio de 18 % y 22 % neta; con disminución de cobertura y de monto de prestaciones.

La rentabilidad notoriamente viene cayendo. Comparando la serie histórica (10,4 % promedio) con la del último año (promedio 5,9 %) se constata. Con datos a fines del 2000, en **Uruguay** el decrecimiento es menor (9,1 y 7,1 respectivamente para la histórica y últimos 12 meses, negativa medida en dólares en 2002); **Chile** con 10,9 y 4,4; **Argentina** con 11,1 y 3,9 respectivamente (negativa en 2001: - 10,4 %).

#### 7.3. ANALISIS DE LOS REGIMENES SOLIDARIOS, NO CONTRIBUTIVOS Y ASISTENCIALES EN ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY.

Se desarrolla resumidamente la parte pública solidaria en los países del Cono Sur que han implementado reformas estructurales de capitalización individual:

##### 7.3.1.-ARGENTINA.

El sistema previsional argentino se basa en multiplicidad de instituciones, públicas y privadas. La forma de financiación, cumplimiento de requisitos y maneras de concederlas, entre otros conceptos, permiten diferenciar dos tipos de prestaciones: contributivas y no contributivas.

Las primeras que se otorgan ante el cumplimiento de requisitos que se establecen, fundamentalmente aportaciones. Las no contributivas asistenciales, que se conceden por parte del Estado, sujetas o no a recursos, sin contribución directa, cumpliendo determinadas condiciones (edad, discapacidad, pobreza).

Entre ellas pueden destacarse:

- **las pensiones graciables**, que se conceden en determinadas condiciones requeridas, tales como: personas que hayan prestado servicios de carácter extraordinario o eminente, con mínimo de 60 años o incapacitadas para el trabajo; por servicios militares o civiles en guerra con mínimo de 60 años y que carezcan de medios suficientes de vida; combatientes invalidados en guerras y sus deudos; personas que estén imposibilitadas por ser víctimas de atentados o atropellos por razones políticas, gremiales, etc.

- **otros tipos de pensiones no contributivas** derivan de situaciones de personas que hayan obtenido premios en ciencias o letras, deudos de legisladores, artistas en artes plásticas y arquitectura, madres con 7 o más hijos, de cualquier edad o estado civil; por méritos deportivos: campeones olímpicos, etc. En general estas prestaciones se otorgan por el Congreso de la Nación.

- **pension por vejez** a personas mayores de 70 años que se otorgan por 10 años, prorrogables y según la situación del beneficiario; en otros casos específicamente normados, se conceden a personas mayores de 80 años.

- **pension por invalidez** a personas sin recursos.

Los órganos que otorgan los beneficios pueden ser, según los casos y de acuerdo a cada norma existente: Congreso de la Nación, Ministerios de Educación de la Nación, de Trabajo,

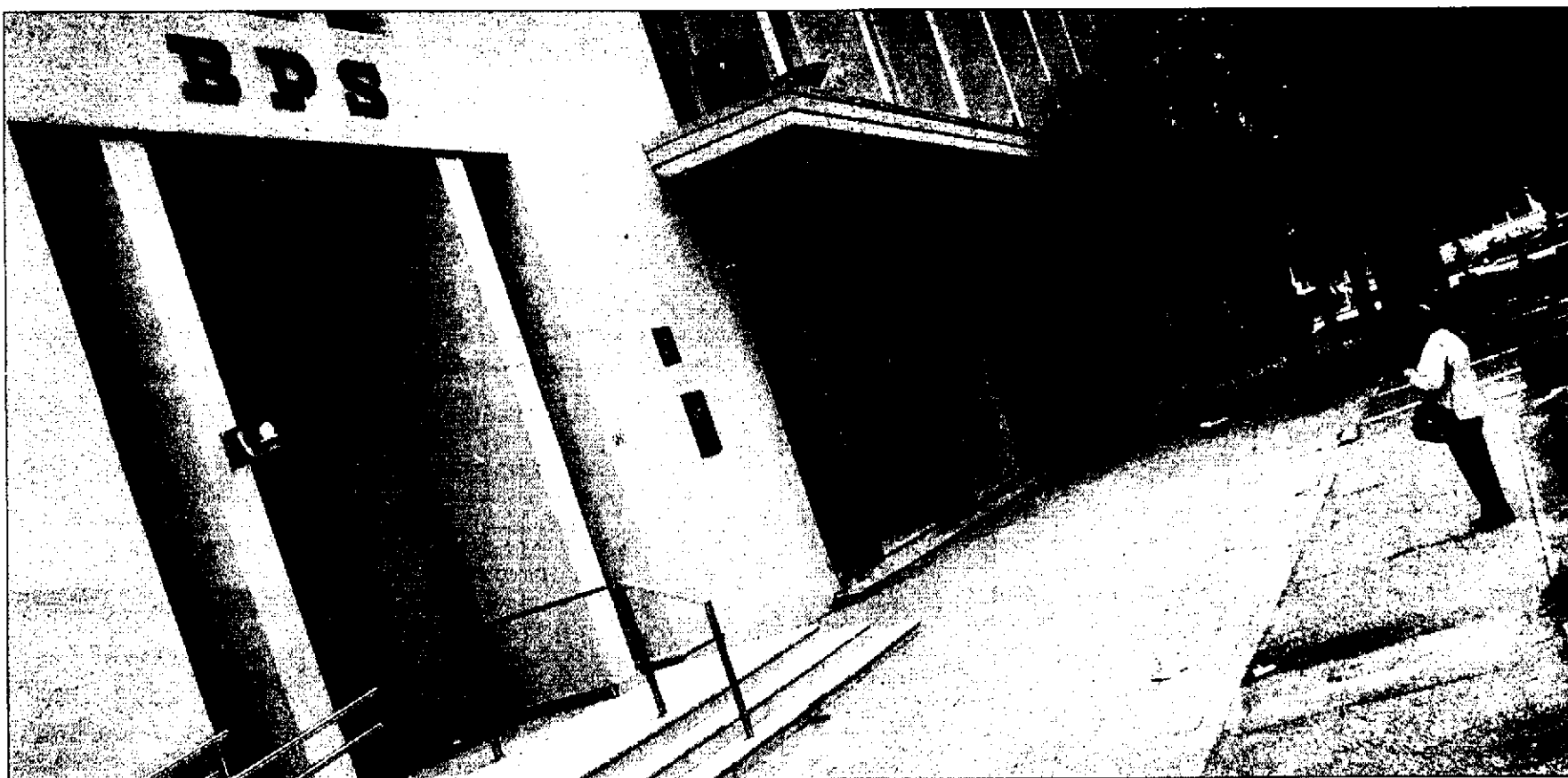
<sup>49</sup> Fuente: de "NUEVA SOCIEDAD" - Nº 172 - Internacionalización del sector financiero y dolarización de los países latinoamericanos - Marcos Antonio Macedo Cintra - Etza Moreira Marcelino de Castro

<sup>50</sup> Fuente: Gaceta Mercantil Latinoamericana, 24-30/9/2000 y 14-20/5/2001

<sup>51</sup> Fuente: Dossier de la Revista de AEBU Nº 17, notas de Sociedad de empleados de Bancos de Argentina y de Mónica Guerrero para Chile.

<sup>52</sup> En junio 98 en Chile<sup>53</sup> dirigentes sindicales del Conosur y secretarías profesionales convocados por la Fundación Ebert y la OIT emitieron esta declaración respecto a la concentración de poder de las Administradoras, lo cual fuera luego ratificado en setiembre en México y recientemente en Montevideo por la CCSCS<sup>54</sup>, así como destacado por importantes especialistas en la subregión.

<sup>55</sup> Nicholas Barr: "Reforma de las pensiones: mitos, verdades, opciones políticas". AISS, 6/2002



de Desarrollo Nacional, etc. Finalmente cabe expresar que en Argentina, en los últimos años creció en forma importante el total de beneficiarios de este tipo de prestaciones no contributivas y asistenciales, ascendiendo de 158.000 en 1991 a 350.660 beneficiarios hacia fines del año 2001. Esa cifra en términos porcentuales significa el 0.9% de la población total, y el 10.1% del total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones. A la vez, del total de beneficiarios de pensiones no contributivas y asistenciales, el 11.4% corresponden a la causal vejez.<sup>56</sup>

Como dato interesante se registra el hecho de que en el período 1991-1999 los beneficios de vejez e invalidez aumentaron un 43%, mientras que los otorgados por el Congreso lo fue en un 144%.<sup>57</sup>

### 7.3.2.-CHILE.

En la década del 20 del siglo XX, comienza a desarrollarse el sistema previsional chileno basado en el modelo de Bismarck hasta llegar aproximadamente a mediados de los 70 a una cobertura estimada en un 76 % de la población activa.

No obstante comienzan a gestarse críticas al sistema imperante, hasta que a comienzo de los 80 se produce la profunda reforma del sistema, implementada en dictadura, instalándose el actual, que comienza a regir en mayo de 1981, con la entrada en vigencia del decreto ley 3500.

La parte no contributiva asistencial que se sintetiza en este punto, refiere a dos aspectos esencialmente:

- A la **garantía de pensiones mínimas por el Estado**, para quienes

habiendo cotizado un mínimo de 20 años al régimen de capitalización individual administrado por las AFPs, no alcancen con su capital acumulado a conseguir la pensión mínima legalmente establecida. El Estado garantiza el pago de la diferencia si no se llega a dicho mínimo.

En Chile, como consecuencia indudablemente de una baja protección, la evasión, la informalidad y precariedad laboral, por lo menos la mitad de los afiliados no podrán acceder a las pensiones mínimas.

En tal sentido transcribimos de un importante trabajo<sup>58</sup>, lo siguiente: "de acuerdo a las más recientes proyecciones realizadas, entre un 40% y un 50% de los afiliados al sistema de AFP, podrían terminar cubiertos por el Estado a través del programa de pensiones mínimas". Últimos estudios de Alberto Arenas, precisan la información precedente: el 60% de mujeres y 40% de hombres de acuerdo a su nivel de cotización, no llegarán en los próximos años a estar cubiertos por la pensión mínima. Dependiendo de proyecciones basadas en la situación actual, Arenas y Hernández agregan: "los compromisos fiscales serán cada vez más importantes. En este contexto, una relevante función para el estado será perfeccionar y consolidar el sistema de pensiones, encontrando el financiamiento necesario que permita asegurar, por una parte, un nivel de pensiones que garantice un ingreso básico de subsistencia...."

- la **pensión de asistencia social que paga el Estado** para los desposeídos de tercera edad que no

poseen previsión por carecer de medios, y que no generan ingresos que alcancen como mínimo al 50% del valor de la pensión mínima. La misma también alcanza a las personas con discapacidad mayores de 18 años que posean esas características socio-económicas.

La población beneficiaria de pensiones no contributivas y asistenciales<sup>59</sup> son 358.813 el total de beneficiarios de dichas prestaciones, siendo el 46.1%, esto es, 165.373 las que corresponden a la vejez. Ascendiendo al 22.6% del total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones, y al 1.8% de la población total.

Otro dato interesante para el estudio socio-económico de la cuestión, surge del estudio ya mencionado de Arenas y Hernández Sánchez, quienes expresan textualmente: "En el quintil de menores ingresos más de la mitad de la cobertura está representada por pensiones asistenciales, mientras que en el quintil de ingresos mayor sólo representa poco más del 2% de la cobertura total."

### 7.3.3.-URUGUAY.

Respecto de las denominadas prestaciones no contributivas en el sistema previsional uruguayo, se hará mención a lo establecido en la última reforma al sistema previsional, del año 1995, ley 16.713: **la pensión a la vejez y de invalidez.**

No se consideran los beneficios de subsidio por desempleo y asignaciones familiares, por considerar en este aspecto principalmente las prestaciones IVS y porque es discutible el carácter no contributivo de dichas prestaciones de actividad.

En cuanto a la pensión a la vejez e invalidez, distinguimos las siguientes situaciones claramente diferenciadas:

- la de aquellos habitantes del país, que carecen de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y que hayan alcanzado los 70 años de edad; cuando se tienen ingresos de cualquier naturaleza u origen, de monto inferior al de la prestación que se concede, se recibe la diferencia entre ambos importes.

- habitantes que sin haber alcanzado los 70 años, tengan incapacidad en forma absoluta y permanente para todo trabajo remunerado, para lo cual se requiere un grado de incapacidad según la normativa vigente (Baremo), del 66 % o más. El impedimento e invalidez se define como enfermedad, disminución física o síquica, anomalía anatómica pérdida analéctica, funcional o síquica. Puede ser permanente cuando permanece estable e irreversible, después de haberse agotado los medios curativos y rehabilitación de que se disponga en forma habitual en el país y cuando (con o sin tratamiento) no presentará una variación mayor al 3% durante el siguiente año. La invalidez a los fines de esta norma, refiere a una decisión técnico administrativa, respecto de cuando un impedimento asociado a otros factores llamados complementarios producen una pérdida en la capacidad de la persona que le impide realizar un trabajo compatible con sus capacidades remanentes en forma total o parcial. Desde 9/2000 es compatible la pensión de invalidez con la realización de un trabajo remunerado, siempre que no se superen

determinados montos establecidos. Esta pensión por invalidez puede ser común o severa. La primera es la más extendida, siendo el organismo previsional (el BPS) quien determina los topes de ingresos de los familiares obligados, que si se superan obstan al goce de la pensión en cuestión.

- extranjeros o ciudadanos legales que cuenten al menos con 15 años de residencia continuada en el país, también recibirán la prestación, si llenan los restantes requisitos, obviamente.

El total de beneficiarios a fines del año 2001<sup>60</sup> ascendía 64.450, representando un 9% del total de beneficiarios de jubilaciones y pensiones y el 2% del porcentaje total de la población. Estas cifras que se han mantenido relativamente estables desde 1996 en adelante, con pequeñas variantes.

En forma general puede afirmarse, en acuerdo con lo expresado por Bertranou, que "las pensiones no contributivas constituyen elementos importantes para el objetivo de reducir la exclusión y la pobreza, tanto durante la vejez como en casos de invalidez e incapacidad de personas sin otros tipos de protección social". No obstante, un crecimiento de este tipo de prestaciones, puede ir asociado, generalmente es así en países subdesarrollados, con el decaimiento de las prestaciones contributivas, cada vez más seriamente afectadas por la informalidad, desempleo, rigurosidad de la normativa y la administración, etc.

<sup>56</sup> Ante la rebaja transitoria en 2001 de la tasa de aporte al 5 %.

<sup>57</sup> Ello se explica por la no depuración de los padrones. Llega a casi el 130 % de la PEA en mujeres.

<sup>58</sup> Las cifras han sido extraídas del trabajo presentado por Bertranou, Sotorio y van Ginneken de OIT, año 2002, y corresponden a los años 2000-2001. Exposición de Fabio Bertranou en encuentro Formativo de CCSCS, Montevideo, 29/8/2002

<sup>59</sup> Datos extraído de Bertranou - Grushka - Schultness - 2000.

<sup>60</sup> Análisis, Evolución y Propuestas de ampliación de la Cobertura del Sistema Civil de Pensiones en Chile " de Alberto Arenas y Héctor Hernández.

## 8. REFORMA NO ESTRUCTURAL EN EL CONO SUR: BRASIL

Brasil está clasificado entre el grupo de los iniciadores y a su vez, dentro de los países con mejores indicadores de seguridad social en América Latina. Por otra parte, el gobierno ha decidido no realizar una reforma estructural del tipo de las implantadas en otros 11 países de la región, entre otras razones, por el costo financiero de la transición: 202 % del PBI.

"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"<sup>61</sup> Los costos de transición a un sistema de capitalización individual como los implantados en otros países de América Latina, fueron estimados oficialmente, entre 200 y 250 % del PBI. Estos estudios serios previos a las reformas, fueron inexistentes o carentes en los países de la región.

La Constitución brasileña de 1988 constituye un hito en este sistema de reforma no estructural. Se complementa con la Enmienda Constitucional 20 de 1995 y otras leyes complementarias.

En la Constitución del 88, se reafirma el concepto de seguridad social integrando el seguro social, la asistencia social y la salud. El sistema es considerado "una de las principales condicionantes de estabilidad social y del dinamismo económico del país"<sup>62</sup>

El sistema de previsión social en Brasil está compuesto por 3 regímenes, relacionados directamente con 3 secretarías del Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS):

- Régimen General de Previsión Social (RGPS) para trabajadores privados y rurales

- Régimen Jurídico Único (RJU) para funcionarios públicos federales o nacionales, específicamente

- Régimen de previsión complementaria.

Se define un presupuesto unificado de financiamiento tripartito proveniente de las contribuciones sobre salarios e ingresos, ganancias de las empresas y loterías, y transferencias de rentas generales.

El **régimen general** es el más extendido, obligatorio, financiado por reparto y administrado por INSS, creado en 1990. Se aporta entre el 8 y 11 %

por el trabajador y promedialmente el 22 % por empleador para el seguro social, más otras aportaciones.

Se extienden prestaciones (por ejemplo al sector rural) y se garantiza la actualización de las prestaciones.

El sector rural avanza en inclusión, particularmente el de economía familiar

Las prestaciones de largo plazo del RGPS aumentan sensiblemente entre 1988 y 1999, pasando de 11.6 a 17.8 millones de beneficiarios. De este total en 1999, 5.4 millones son beneficiarios de jubilaciones por vejez, de las cuales el 71 % fueron directamente al sector rural, al cual además, el monto se le duplicó, de medio a 1 SMN.

La Enmienda Constitucional del 95, facilita la aprobación en el Congreso brasileño, de un aspecto medular del sistema: **el Factor Previdenciario**. El mismo es similar a las cuentas hipotéticas de Suecia y se incorpora progresivamente en 5 años. Se basa en relacionar la jubilación con el número de años de cotización, la edad a la fecha de jubilación y la expectativa de vida general, con una bonificación de 5 años para las mujeres en el primer factor.

El **régimen de los funcionarios públicos** nacionales se mantiene con especificidades propias (por ejemplo, estabilidad laboral, no cotización -excepto para prestaciones de sobrevivencia-, jubilación igual a último salario y actualizada por los salarios de activos) y se incorporan los contratados, que hasta entonces estaban en el régimen general de los privados. Además existen regímenes estatales y municipales. Por la Enmienda de 1995 se establecen edades mínimas de 60 y 55 años para hombres y mujeres para la jubilación por años de servicios para los nuevos empleados públicos y un aumento progresivo para los actuales (53 y 48, respectivamente). Por las reformas recientes, se permite al gobierno crear fondos complementarios para los funcionarios públicos.

El **régimen complementario privado** es un sistema de capitalización optativo que ampara a unos 6 millones de brasileños (en 165 millones de habitantes) a través de unos 360 fondos de pensión cerrados y abiertos, administrando unos 60 mil millones de dólares (aprox. 11 % del PBI) donde aportan 1.7 millones de trabajadores. La mayoría son de prestación definida (particularmente en los más antiguos), aunque crecen los de contribución definida y mixtos. Algunos tienen un régimen de gestión bipartito, como el del Banco de Brasil, el más importante. Los fondos cerrados son mayoritarios, pero crecen los abiertos, con estímulo gubernamental.

En la actualidad, administran el 1% del PBI. Hay varias propuestas de modificación de este régimen relativas a la ampliación de instituciones administradoras (incluyendo asociaciones y sindicatos), trato fiscal, transferibilidad de fondos, flexibilidad de planes, inversiones, etc. Los fondos abiertos nacieron inspirados en los planes 401 K de EEUU y son los más parecidos a las AFPs.

Los cerrados son supervisados por la Secretaría de Previsión Complementaria, mientras la Superintendencia de Seguros Privados lo hace con los abiertos.

### En conclusión:

En Brasil el sistema con reforma no estructural ha contribuido a atenuar la pobreza y mejorar la situación de las personas mayores, con cobertura creciente, pese a lo cual, sigue siendo baja. Recientes estudios de OIT destacan este esfuerzo de Brasil, principalmente a través de esquemas no contributivos o casi contributivos.<sup>63</sup>

Según distintas fuentes, entre el 62 y 67 % de los mayores de 60 años y el 84 % de los mayores de 70, recibe alguna prestación previsional. Concordantemente, los hogares con ancianos, presentan un ingreso 14,5 % superior a los sin ancianos. La pobreza en general se ubica en el 37 % y para los ancianos en el 23 %, estimándose que subiría al 72 % sin seguridad social.

La cobertura alcanza sólo al 41 %. Hay 38 millones de brasileños no cubiertos por la previsión social, el 59 % de la población ocupada privada. En la década del 90, la recaudación oscila entre el 4,5 y el 5 % del PBI, pero los egresos se duplican, pasando del 2,6 al 5,9 %.

La situación debe revisarse periódicamente considerando el envejecimiento poblacional creciente, aunque sólo entre el 5,2 y 5,8 % de la población (según fuentes) es mayor de 65 años, el deterioro de la relación de dependencia y los cambios en el mercado de trabajo, con aumento de la precariedad laboral e informalidad. En la década del 90, los ocupados declarados decaen del 54 al 44 % y los ocupados no declarados aumentan del 21 al 26 %.

En 11/99, dentro del proceso de reformas, se instituyen una serie de medidas tendientes a la inclusión de cuentapropistas y sectores similares, como la ampliación de la licencia por enfermedad, la modificación de la escala contributiva, la reducción de aportes para los autónomos contratados por empresas, relación de aportes en facturas por tercerizaciones, mayor simplicidad de procedimientos, etc.

## 9. PAIS SIN REFORMA EN EL CONO SUR: PARAGUAY<sup>64</sup>

La protección IVS en Paraguay no alcanza al 10 % de cobertura de los potenciales beneficiarios y es menor al 50 % de los asalariados, concentrándose en los empleados públicos y grandes empresas privadas, con alto porcentaje de informalidad. Los trabajadores del sector no estructurado urbano, los trabajadores rurales y los independientes o cuentapropistas, no están integrados al sistema.

El sistema IVS está administrativamente organizado en 8 entes y varios regímenes, aunque 2 de ellos, son los principales: el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Caja Fiscal.

Los beneficiarios 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 por capitalización colectiva parcial y su nivel de prestaciones están por debajo del salario mínimo legal.

Existe una escasa información, falta de transparencia y de coordinación (no hay reconocimiento 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.

## 10. ORGANIZACION, ADMINISTRACION Y PARTICIPACION EN LOS SISTEMAS EN EL CONO SUR

### Cuadro sintético de las principales instituciones de administración de los regímenes IVS en los países del Cono Sur

#### Argentina.

Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES): supervisión y administración del sistema público Superintendencia de los Fondos de Pensión: Supervisa y administra el programa privado.

Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs): Administra los fondos privados.

#### Brasil.

Ministerio de Previsión y Asistencia Social. Supervisión general

Instituto Nacional de Seguridad Social. Administra los beneficios

#### Chile.

Superintendencia de Fondos de Pensiones: supervisión general del sistema.

Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): Administran las cuentas individuales

Instituto de Normalización Previsional

#### Paraguay.

Instituto de Seguridad Social: Administra el programa principal

#### Uruguay.

Banco de Previsión Social: Supervisa y administra el programa.

Banco Central del Uruguay: Supervisa el sistema privado

Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAPs)

### 10.1. PARTICIPACION

Respecto a la **participación**, como se establece en los históricos convenios y pactos internacionales, cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas, los representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociadas a ella en carácter consultivo, elegidos directamente por las respectivas organizaciones, o designados por el gobierno, previa consulta con las mismas.

Todo ello a efectos de un manejo eficiente de la materia propia de la seguridad social, esencialmente en lo que tiene que ver con la política de administración, el contenido de la legislación, el ámbito de cobertura, la naturaleza de las prestaciones, la cuantía de los fondos y su asignación en el marco de los planes económicos nacionales.

La participación de los trabajadores, empresarios, jubilados y pensionistas, considerados interlocutores o actores sociales, según los diferentes conceptos existentes al respecto, es una vieja aspiración de la sociedad en general, y de los grupos en particular.

Con ello se democratiza no sólo la gestión administrativa, sino la sociedad en general, siendo en tal sentido un instrumento fundamental para el logro de tal objetivo

"RECOMENDAMOS que las instituciones de seguridad social expandan las bases para la participación en sus mecanismos consultivos y en su administración, de conformidad con las condiciones que prevalecen en cada país", decía el célebre opúsculo "La Seguridad Social en la perspectiva del año 2000" publicado hace ya 19 años por la OIT.

Las principales formas de participación en los países del Cono Sur se observan en el Banco de Previsión Social de Uruguay (sin duda la más

61 Bertranou, Solorio, van Ginneken, op.cit.

62 Bertranou, Solorio, Van Ginneken, op.cit. y BPS, Asesoría Económica y Actuarial, 2002.

63 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.

64 Vinicius Carvalho Pinheiro, Secretario de Previsión Social de Brasil

importante de la región) y en las Casas Paraestatales; en Argentina en las Obras Sociales que atienden la salud; en Brasil a nivel consultivo en los consejos nacionales o estaduais y en Paraguay en el IPS.

## 11. EL MOVIMIENTO SINDICAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONO SUR

### 11.1.- SOBRE LA SITUACIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL LATINOAMERICANO Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

A partir de 1998, en México, convocados por OIT, puede destacarse un proceso de más creciente sensibilización, organización y coordinación sindical latinoamericana en seguridad social. Previa<sup>65</sup> y posteriormente otros eventos, en ese mismo año y subsiguientes, en general, ratificaron dichos lineamientos. El documento final de setiembre de 1998, destaca: "La realidad nos exige la puesta en marcha de un sistema de seguridad social de cobertura universal, que cubra a todos los habitantes, con una gestión eficiente, con recursos humanos capacitados y actores sociales auténticamente representativos".

También se abordó una evaluación de las reformas implantadas en el continente, concluyéndose en el fracaso de aquellas basadas en el régimen privado de ahorro individual.

A partir de esas afirmaciones, el sindicalismo latinoamericano, define objetivos y estrategias: Consolidar procesos de unidad, de alianzas y coordinaciones entre sí y con otros a nivel nacional e internacional.

Priorizar el tema Seguridad Social en los sindicatos.

Fomentar la capacitación, crear equipos de investigación y formular diagnósticos y propuestas alternativas.

Promover campañas de educación y sensibilización en sí, en la sociedad e internacionalmente.

Elaborar indicadores de Seguridad Social en la región.

Elaborar un programa de acción regional.

Promover la ratificación de los convenios de Seguridad Social en la región.

Otro importante momento de incidencia del movimiento sindical latinoamericano en Seguridad Social reciente, se produce en la **Comisión de Seguridad Social de la 89ª Conferencia Internacional de O. I. T. 66** (junio 2001)

En esta importante conferencia donde se alcanza un nuevo consenso en se-

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

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

Y finalmente, el reciente **Encuentro Formativo de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)** realizado a fines de agosto 2002 en Montevideo

### 11.2.- EL MOVIMIENTO SINDICAL DEL CONO SUR Y LA SEGURIDAD SOCIAL

El reciente encuentro de la CCSCS<sup>67</sup>, resume la situación en la región. Hay instancias anteriores, particularmente desde 1997.

Un aspecto destacable del evento f-

nanciado por ORIT y organizado por el PIT-CNT y el ERT, es el carácter formativo y de análisis con compromisos de las 8 centrales nacionales de los 5 países presentes. Se asume la necesidad de progresar seriamente en la información y formación, se busca coordinar posturas reconociendo las diferencias y se hacen compromisos de plazos par acciones conjuntas. Para el 30 de noviembre próximo, se recomienda a las distintas centrales presentarán documentos nacionales de "diagnóstico y propuestas de cambios posibles con sustento técnico" y un informe de los principales incumplimientos de los convenios internacionales de OIT para ser presentados en la Conferencia 2003. Por otra parte, se encarga de su resumen al ERT y se reafirma la necesidad de "Conformar un Equipo permanente técnico y sindical del Conosur", al tiempo que se definen las características básicas de las reformas a impulsar: "una seguridad social fundamentalmente pública que no significa volver atrás".

En general, pueden definirse en el Conosur 2 planteamientos en los países afectados por reforma estructural: en el caso de CGT Argentina y CUT Chile, se tiende a la corrección de los sistemas de capitalización individual; en el caso de Uruguay, el PIT-CNT propone su sustitución por otro sistema sin administradoras de capitalización individual, aunque con un régimen complementario. En sentido similar, aunque en un país sin reforma estructural, se pronuncia la CUT y otras centrales de Brasil.

## CONCLUSIONES

La situación en América Latina y el Cono Sur, es por demás preocupante. El promedio simple de cobertura para 16 países de la región es del 33% y solo 4 países superaban el 50%; los 4 del Cono Sur (Uruguay, Argentina, Brasil y Chile, por su orden). 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

No obstante, siendo que el problema principal de la seguridad social en América Latina es su bajo nivel de cobertura, las reformas estructurales

de capitalización individual implementadas en la región no han contemplado este crucial aspecto. Según un estudio realizado por Conte-Grand y Bonilla<sup>68</sup> 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 Mesa<sup>69</sup>, 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**".

En conclusión: los niveles de cobertura se han estancado o disminuido, no atendiendo 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

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 privatiza-

ción 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. Las preguntas del Banco Mundial enumeradas, no han tenido la respuesta positiva en general, que el organismo requiere para apoyar su modelo

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".<sup>70</sup>

Otra forma de resumir conclusiones, son las que realizan Joseph Stiglitz, reciente Premio Nobel de Economía y Nicholas Barr para AISS, luego de analizar en sus respectivos libros, cada uno de ellos, 10 mitos sobre los regímenes de capitalización individual:

### Conclusiones de Stiglitz:

"Desgraciadamente, como sucede a menudo, las sugerencias han sido interpretadas en forma limitada - centrando 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

<sup>65</sup> "Cobertura previsional en Argentina, Brasil y Chile" Fabio Bertranou, Editor, OIT 2001.

<sup>66</sup> El presente capítulo se basa en: "Paraguay. Recopilación y Análisis sobre la situación de los Regímenes de Jubilaciones y Pensiones". Informe de OIT - ETM Santiago de Chile, para el Congreso Nacional, agosto 1999.

<sup>67</sup> Por ejemplo: Declaración de los Delegados de los Trabajadores a la 13ª Conferencia de los Estados de América miembros de la OIT, reunidos el 7/10/92 en Venezuela, y suscrito por las delegaciones de 19 países de América, las centrales regionales ORIT-CIOSL, CLAT, CPUSTAL, Secretaría América de FSM y el Consejo Consultivo Laboral Andino.

<sup>68</sup> Ver Anexos: Resolución de Seguridad Social de la 89ª Conferencia Internacional de OIT, Junio 2001, Ginebra y "12 Coincidencias y 4 Discrepancias", aporte de E. Murro a Curso para Expertos en Relaciones Laborales sobre Protección Social, en OIT - Turín, Setiembre 2002.

<sup>69</sup> Ver Anexo: "Resolución General del Encuentro Formativo de Seguridad Social de la CCSCS", Montevideo, 27 - 30 agosto 2002.

<sup>70</sup> La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina: Crónicas y reflexiones. <http://radsegosoc.org.uy> "Documentos de la red". Setiembre de 1998

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."

#### Conclusiones de Barr:

Resumidamente, Barr señala que 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.

#### PERSPECTIVAS

En el 2002 puede considerarse que se ha enlentecido la ola neoliberal. En América Latina no se han aproba-

do nuevas leyes de privatización por capitalización individual en seguridad social y la ola general de privatizaciones también está enlentecida. "En Ecuador, Paraguay y Perú, los proyectos previstos (de privatización) fueron suspendidos por completo, mientras que en otros países, las subastas despiertan cada vez menos interés de los inversionistas", dice CEPAL en Estudio 2002 ya citado (27). 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.

A nivel mundial, en Europa Occidental y otros países desarrollados, se reafirman los sistemas públicos solidarios con reformas no estructurales realizadas con gradualidad, progresividad y fuerte consenso. 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. El caso de Stiglitz como vice-presidente del Banco Mundial y Jefe de sus economistas, seguido de una constante prédica a partir de su publicación de 1999 sobre los 10 mitos, es otro indicador sostenible.

A nivel subregional, en **Argentina**, el gobierno de transición apoya el llamado del Secretario de Seguridad Social, Alfredo Conte-Grand, ex especialista en el tema de OIT, hacia una reforma del régimen previsional vigente, convocando al amplio sector social, institucional y político en agosto de este año, a conformar una Comisión Especial de reforma del Régimen Previsional con el objetivo de la "reforma indispensable del régimen previsional nacional" ante una "situación, que nadie duda debe revertirse antes que se torne más crítica". El mejor alumno del modelo neoliberal expone su fracaso rotundo. 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 la-

boral, 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.

En **Chile**, el gobierno de Lagos, ha comprometido luego de que definiera el 2002 como el año de reforma de la salud, que el 2003 sea el año de debate de las pensiones de seguridad social. Una asignatura pendiente en Chile desde 1981.

En **Paraguay**, el informe de OIT, es 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 **Brasil**, en octubre se define un proceso electoral que puede significar un importante cambio en la historia del país. Los candidatos presidenciales en general, proponen en general el mantenimiento y desarrollo del sistema público solidario<sup>71</sup> que es un importante referente en la región.

En **Uruguay**, si bien se han dado correcciones secundarias al sistema, no estructurales, fruto de la acción de esclarecimiento de la población y de notorias contradicciones generadas así de la acción desarrollada por los trabajadores y otros sectores concertados en oposición, luego de la reforma vigente desde 1996, la expectativa se centra en el posible y probable cambio de correlación de fuerzas políticas para las elecciones del 2004, a la creciente disconformidad de la sociedad en el sistema imperante paralelo al avance en el conocimiento y en las consecuencias del mismo. Por otra parte la reciente crisis del sistema financiero y del país, definida por el propio presidente de la república, como la más grave de la historia, muestran el fracaso de otro de los buenos alumnos en la región del modelo neoliberal. Desde 1999 existe la Propuesta Alternativa de los trabajadores, que sufrió una derrota con el fracasado plebiscito del 99, pero que se considera vigente y actualizada y es la única integral presentada desde el terreno opositor a la actual conducción de coalición de gobierno.

## LECTURAS RECOMENDADAS

Estos documentos los podrá encontrar en nuestra página Web: [www.redsegsoc.org.uy](http://www.redsegsoc.org.uy)

► J. Stiglitz y P. Orszag: Un nuevo análisis de la reforma de las pensiones: Diez mitos sobre los sistemas de seguridad social. Banco Mundial, 1999

► "Base de Datos de Seguridad Social de Países de América Latina". ERT para OIT - ACTRAV - Lima, 11/2001

► Una visión de la seguridad social en América Latina - ERT - Agosto/2002

► "Los regímenes de pensiones, su evolución y características de reforma. Países seleccionados de OCDE". C.Solorio, OIT, Ginebra, 1998.

► "La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina" A.Conte-Grand y A. Bonilla, OIT, 10/1997.

► "Informalidad y seguridad social en América Latina". ERT para OIT - Lima, 12/2000.

► Informalidad y seguridad social en el Uruguay - I - II. ERT 2001 y 2002

► "Sistemas reformados de protección en pensiones: la (in)seguridad económica y los efectos fiscales de los beneficios mínimos". F. Bertranou - A. Arenas de Mesa, AISS, 11/2001

► "Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile" OIT, 2º. Sem.2001. Editor F.Bertranou: A.Arenas de Mesa, C. Grushka, H. Hernández Sánchez, V. Pinheiro, R. Rofman

► "Aspectos sociales y previsionales en el Brasil". "El papel de la previsión social en el Brasil" Vinicius Carvalho Pinheiro

► "Reformas a la seguridad social en Brasil". W. Ornélas. 8/2000, CISS.

► Vinicius Carvalho Pinheiro: "20 años de reforma de la seguridad social en Chile" 11/2001, y "El sistema de capitalización (en Argentina) hizo inviable el equilibrio de las cuentas públicas", 2001, traducciones al español en "Noticias Buenas y de las Otras" Nº 33, julio 2002.

► Uruguay, BPS: "Análisis comparativo de los egresos del BPS". R.Bianchi, AEA, 3/2000.

► Resolución sobre Seguridad Social de la 89ª. Conferencia Internacional del Trabajo de OIT, junio 2001, Ginebra, "Un nuevo consenso".

► Propuesta Alternativa de los Trabajadores sobre Seguridad Social - Setiembre/1999

► Reformas a los sistemas de Pensiones de Vejez en América Latina y el Caribe - Andras Uthoff - 1998

► Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado - Alberto Arenas de Mesa - 2000

► "Reforma de las pensiones, mercado de valores, formación de capital y crecimiento económico: un comentario crítico sobre las propuestas del Banco Mundial". Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Cambridge, Reino Unido, 1997.

► "Reforma de las pensiones - Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado 'Envejecer sin crisis'". W. Mc Gillivray - R. Beattie. OIT, AISS, 1997.

<sup>71</sup> F.Bertranou - A.Arenas de Mesa: "(In)Seguridad económica y efectos fiscales de los beneficios mínimos" Seminario AISS. Montevideo, 11/2001

<sup>72</sup> Documento de Trabajo - El derecho a la seguridad social y la gestión de los regímenes de ahorro individual - Ana María Lagares Pérez. 1997

<sup>73</sup> Una sola excepción: el programa del presidente Ciro Gomes que propone las cuentas individuales de capitalización.