

---

# DEBATESOCIAL

## Nº 3

---

*Memoria  
Seminario Internacional*

*Derecho de los trabajadores  
a la seguridad social:  
Los desafíos sindicales en América Latina  
6 y 7 de septiembre de 2005*



*La Paz - Bolivia*

*2006*

---

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario  
(ed.)

Memoria del Seminario Internacional: "Derecho de los  
trabajadores a la seguridad social: Los desafíos sindicales en  
América Latina" / por CEDLA (Ed.)

(Serie Debate Social N° 3)  
La Paz: CEDLA, octubre 2006, 126 páginas

I. t.

II. s.

#### DESCRIPTORES:

<DERECHOS LABORALES> <SEGURIDAD SOCIAL> <REFORMAS  
DEL ESTADO> <REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES>  
<REFORMA DE SALUD> <SINDICATOS> <SINDICALISMO>  
<PROTECCIÓN SOCIAL> <TRABAJADORES>

#### DESCRIPTOR GEOGRÁFICO:

<AMÉRICA LATINA> <BOLIVIA> <URUGUAY> <PERÚ> <CHILE>  
<ECUADOR> <COLOMBIA>

© 2006, CEDLA

Depósito Legal:

Ciudad de edición:  Helen Álvarez Virreira

Fotografía de tapa: Gustavo Mujica

Diseño: Unidad de Comunicación, CEDLA

CEDLA  
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi  
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223  
Fax: (591) (2) 2-414625  
E-mail: [cedla@cedla.org](mailto:cedla@cedla.org)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
La Paz - Bolivia

*Impreso en Bolivia*  
*Printed in Bolivia*

Ninguna parte de esta publicación, incluido el  
diseño de tapa, puede ser reproducida,  
almacenada o transmitida de manera alguna ni  
por ningún medio, sin permiso previo del editor.

# Contenido

Presentación.....	1
PRIMER PANEL	
El debate sobre la reforma del Estado y la seguridad social en América Latina <i>Moderadora: Silvia Escóbar de Pabón, investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), Bolivia</i> .....	3
Una visión global sobre la seguridad social en América Latina <i>Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay</i> .....	5
La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina <i>Jorge Bernedo, consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Perú</i> .....	9
La reforma de los sistemas de salud, costos y financiamiento <i>Oscar Lanza, director ejecutivo de Acción Internacional por la Salud (AIS), Bolivia</i> .....	14
Resumen de las exposiciones .....	21
Comentario y balance general del primer panel <i>Jorge Bernedo, consultor del PNUD, Perú</i> .....	23
Debate, preguntas y respuestas .....	24
SEGUNDO PANEL	
Los procesos nacionales de reforma de la seguridad social y la protección social de los trabajadores <i>Moderador: Francisco Araya Contreras, presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT) provincial Valparaíso, Chile</i> .....	27

La reforma de la seguridad social en Argentina:  
del derecho laboral al derecho patrimonial

*Laura Goldberg,*

*investigadora del Centro Interdisciplinario para el*

*Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina ..... 29*

Revisión a las reformas de la  
seguridad social en Colombia

*Jaime Alberto Rendón,*

*Escuela Nacional Sindical (ENS), Colombia ..... 44*

Comentario y balance general del segundo panel

*Francisco Araya Contreras,*

*presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile..... 68*

Debate, preguntas y respuestas ..... 69

TERCER PANEL

Los procesos nacionales de reforma  
de la seguridad social y la protección  
social de los trabajadores

*Moderador: Jaime Alberto Rendón,*

*Escuela Nacional Sindical, Colombia ..... 73*

La crisis del capitalismo y la seguridad social

*José Luis Álvarez,*

*secretario general de la Federación Departamental de*

*Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia ..... 75*

Pensiones: una reforma financiera

*Silvia Escóbar de Pabón,*

*investigadora del CEDLA, Bolivia ..... 80*

De Chile a toda la región

*Francisco Araya Contreras,*

*presidente de la CUT provincial, Valparaíso, Chile ..... 87*

La experiencia ecuatoriana:  
freno a los intentos privatizadores

*Gerardo Ramos,*

*presidente de la Federación Nacional*

*de Jubilados y Pensionistas del Ecuador ..... 89*

Comentario y balance general del tercer panel <i>Ariel Ferrari,</i> <i>representante de los trabajadores en el Directorio</i> <i>del Banco de Previsión Social del Uruguay</i> .....	93
Debate, preguntas y respuestas .....	94
CUARTO PANEL	
Reforma del Estado y la seguridad social: desafíos para el movimiento sindical <i>Moderador: José Luis Álvarez,</i> <i>secretario general de la Federación Departamental de</i> <i>Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia</i> .....	99
Modernización sindical <i>Francisco Araya Contreras,</i> <i>presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile</i> .....	101
Retorno a la solidaridad <i>Julio García,</i> <i>secretario ejecutivo de la Confederación</i> <i>Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia</i> .....	102
Unidad para vencer <i>Gerardo Ramos,</i> <i>presidente de la Federación Nacional de</i> <i>Jubilados y Pensionistas del Ecuador</i> .....	104
Resumen de las exposiciones .....	106
Debate general .....	106
Conclusiones y recomendaciones <i>Jorge Bernedo,</i> <i>consultor del PNUD, Perú</i> .....	112
Abreviaturas .....	114
Nómina de participantes .....	116

# Primerpanel

*Una visión global sobre la  
seguridad social en  
América Latina*

*Moderadora:  
Silvia Escóbar de Pabón  
investigadora del Centro de Estudios  
para el Desarrollo Laboral y Agrario  
(CEDLA)*

# Una visión global sobre la seguridad social en América Latina

---

*Ariel Ferrari\**

---

La Constitución de la República de Uruguay se reformó en 1967 y dispuso, entre otros cambios, que el Instituto de Seguridad Social sea administrado por un colectivo de siete miembros que integran el Directorio: cuatro representantes del ámbito político y tres de sectores sociales. Éstos últimos debían representar a jubilados pensionistas, empresarios y trabajadores.

Costó mucho que esa disposición se cumpla y recién en 1992 se creó el Directorio de lo que ahora se llama el Banco de Previsión Social, cuya función es dar prestaciones de seguridad social. Los directores del ámbito político son designados por el Presidente de la República.

Ahora, pese a la participación de los trabajadores, existen muchas observaciones respecto a las reformas aplicadas por el Estado, entre ellas ¿qué hicieron con la seguridad social?, ¿qué pasa con la seguridad social?, ¿en qué está? Y más allá de las diferencias de los modelos –privatización absoluta, sistemas mixtos o paralelos– el resultado ha sido una pérdida permanente de los derechos de seguridad social en los países donde habían sido conquistados.

La situación es más compleja para los trabajadores informales que se han convertido en sustento del sector formal a través de la terciarización, lo que da lugar a que pierdan sus derechos laborales y la seguridad social, ya que en las empresas donde trabajan prima el interés por la rentabilidad y no así por regularizar la situación de los empleados. Por otro lado, si el trabajador quisiera integrarse formalmente al sistema de seguridad social, tampoco podría hacerlo porque los aportes no están a su alcance, entonces también queda excluido.

La inmensa mayoría de los trabajadores del sector informal perciben los ingresos más bajos de la sociedad, lo que los deja por debajo de la línea de pobreza, algo que debería ser analizado y atendido por la seguridad social. Ahí se encuentran trabajadores por cuenta propia, grupos familiares donde no hay remuneración y servicio doméstico.□

En el sector formal, los trabajadores tampoco están en mejores condiciones, pues enfrentan la precariedad del empleo y el subempleo.

Según datos de hace tres años<sup>1</sup> de la Organización Internacional del Trabajo, casi el 90 por ciento del empleo que se generó en América

---

\*□ Representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay.

1.□ El seminario se realizó en 2005. Los datos mencionados de la OIT corresponden a 2002 (NdE).

Latina, en los últimos diez años, fue en el sector informal, y casi el 90 por ciento de esos empleos carecían de seguridad social.

Para proponer una nueva reforma de los sistemas de seguridad social vigentes es necesario analizar las relaciones de trabajo –informalidad, terciarización, entre otras– y la esperanza de vida de los trabajadores. A nivel mundial hay dos tendencias reformistas: la estructural y la paramétrica. La primera implica privatización y se ha desarrollado en América Latina total o parcialmente; y la segunda que tiende a preservar el seguro social con modificaciones de sus parámetros.□

El Banco Mundial, en un documento difundido en 1994, “*El envejecimiento sin crisis*”, planteaba la necesidad de aplicar modelos de seguridad social, en el marco de las reformas estructurales, que excluían al Estado y daban protagonismo al sector privado, es decir, avanzar hacia la privatización. Cumplir ese objetivo dependería del grado de desarrollo de los sistemas y de circunstancias específicas de cada país.

Los efectos que el organismo internacional esperaba eran:

- Disminuir el peso del costo de la seguridad social en las finanzas del Estado.□
- Estimular el pago de aportes.
- Reducir la evasión, ya que cada trabajador aportaría para una cuenta individual propia.
- Brindar al trabajador libertad y más alternativas para elegir a la institución que administre sus aportes.
- Crear ahorro nacional.
- Generar un mercado de capitales o desarrollarlo donde exista.
- Ofrecer mejores expectativas a las nuevas generaciones con la creación de empleos, competitividad y productividad.

Cumpliendo esos mandatos, en Uruguay aplicaron una reforma alternativa que combinaba la acción estatal con la privada, a pesar de que en ese momento se veía en Chile que los

resultados del ajuste introducido durante la dictadura de Augusto Pinochet no eran los esperados. El modelo uruguayo se promocionó en la región.

Las reformas no estructurales, es decir las paramétricas, tienden a modificar las prestaciones generales o específicas distribuyendo el costo equitativamente, sobre todo con los sectores que reciben elevadas jubilaciones y que no sienten las dificultades del resto.□

El cálculo para determinar el monto de las jubilaciones es otro asunto para debatir, pues los mecanismos actuales son injustos ya que toman en cuenta solamente los últimos sueldos para obtener un promedio y no cuál ha sido la contribución durante toda una vida de trabajo; tampoco se contemplan ajustes en función del costo de vida. Este tema en especial generó un gran debate en Brasil, tras la asunción de Luiz Inacio Lula da Silva, donde los jubilados de algunos sectores como el Poder Judicial ganaban más que cuando eran trabajadores activos, mientras millones de pobres no tenían ni trabajo.

Desde 2002 se han detenido los procesos de reforma privatizadora, lo que puede considerarse como una batalla ganada, fruto de la discusión, del análisis, de la investigación, de las denuncias y de la movilización. De no ser por esto hubiesen avanzado más en América Latina, mientras eran rechazados en el resto del mundo. Bolivia se quedó con un sistema de capitalización individual sustitutivo; en Uruguay existe un sistema mixto que obliga al trabajador a aportar al Instituto de Seguridad Social y al sistema de capitalización; en Colombia se aplicó un modelo paralelo. □

Lo común en América Latina es que aproximadamente un 30 por ciento de los trabajadores pertenecen al sector formal de la economía y por lo tanto están protegidos por el sistema de seguridad social; el resto, una inmensa mayoría, está desamparado. No obstante, el sistema de capitalización individual, cuyo sustento son las inversiones que realizan las compañías administradoras con el dinero de los aportes,



deja en la incertidumbre a los trabajadores, ya que las operaciones pueden ser buenas o malas, y pueden favorecerlos o perjudicarlos. □

La situación mundial es un reflejo también de la necesidad de cambiar los sistemas de seguridad social en América Latina, porque de 241 regímenes en 174 países sólo hay 17 privados y están en la región. La pregunta es ¿por qué no aceptan este modelo en los países desarrollados? ¿Por qué no lo descartan en América Latina?

En cuanto a las cotizaciones y los resultados con los sistemas de capitalización, en Chile, por ejemplo, el 20 por ciento de los trabajadores que tienen salarios altos, tienen un 50 por ciento más de cobertura que el 20 por ciento más pobre; mientras que del 20 por ciento de los trabajadores de menores ingresos, el 70 por ciento carece de seguridad social. Entonces, la situación es que la reforma no acabó con la inequidad.

Lo evidente es que el desarrollo de la seguridad social contribuye a reducir los niveles de pobreza. En el caso de Uruguay, si no hubiese seguridad social la pobreza entre los mayores de 65 años sería del 14 por ciento en lugar del seis por ciento actual. En Argentina, la pobreza para el mismo grupo poblacional sería del 24 por ciento frente al 12 por ciento que tiene ahora. El problema está en que no todos los países tienen buena cobertura para la vejez, por lo que no se percibe el impacto en la reducción de la pobreza.

La cantidad de cotizaciones, el tiempo de trabajo y la edad para jubilarse son otros asuntos para el análisis, ya que en muchos casos, como en Uruguay, una persona puede lograr una renta de jubilación recién a los 70 años de edad. Eso ocurre porque el sistema exige 35 años de trabajo y 60 años de edad, ambos requisitos obligatorios, para obtener el 100 por ciento de

renta; caso contrario, al trabajador le corresponde sólo un porcentaje de su jubilación. No obstante, también existe la jubilación por edad avanzada a la que puede acceder, por ejemplo, una persona de 70 años de edad con 15 años de aportes. La cuestión de años trabajados y edad para obtener la jubilación son problemas en Argentina.

En general, se observa que los trabajadores del sector formal en todos los países de América Latina cotizan mucho más, a diferencia del resto que a veces no contribuye a la seguridad social de manera voluntaria porque optan por quedarse con ese monto para mejorar sus

ingresos. La situación de las mujeres es más dramática porque a la informalidad se suma el monto del salario, que por lo general es más bajo que el de los varones. □

La evasión en el depósito de las contribuciones a la seguridad social es frecuente, no sólo del sector privado sino también de parte del Estado, a través de contratos y subdeclaraciones. En el Instituto de Seguridad Social

en Uruguay han sido regularizados desde marzo unos 300 trabajadores de empresas unipersonales que trabajaban para el mismo Instituto, situación que fue calificada de inmoral.

Las comisiones que cobran las administradoras de pensiones, entre fijas y porcentuales, es otro tema para discutir porque falta transparencia de cara a los trabajadores, mientras perciben incluso hasta un 35 por ciento de los aportes, como en Uruguay, donde además no se hacen cargo de la recaudación, que está en manos del Instituto de Seguridad Social. La entidad comenzará a cobrar por este servicio, ya que por ahora lo hace gratis.

La transición de un modelo a otro ha generado déficit fiscal en los países; en Uruguay un tercio del déficit corresponde a la reforma de la seguridad social porque se debe seguir

*Las comisiones que cobran las administradoras de pensiones, entre fijas y porcentuales, es otro tema para discutir porque falta transparencia de cara a los trabajadores*

pagando las viejas jubilaciones y también las nuevas en el sistema mixto; para esto se ha necesitado pedir nuevos préstamos al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, por una reforma que no ha dado los resultados que se preveían.

Y entre otros problemas está la concentración de la administración de fondos que en algunos casos está por encima del 15 por ciento del Producto Interno Bruto; los bancos españoles Santander y Bilbao Vizcaya manejan más del 30 por ciento de los fondos de América Latina en pensiones, y más del 35 por ciento de las aseguradoras, que son las que pagarán las rentas de jubilación y que, en su momento, también cobrarán comisiones.□

La 45° Asamblea del Banco Interamericano de Desarrollo reconoció que las reformas impulsadas por los organismos multilaterales, incluidas la de seguridad social, tienen un descrédito generalizado por parte de la población y que la deuda social acumulada durante la crisis es una amenaza para la estabilidad económica de Uruguay. Y eso ocurre porque los ajustes no lograron ampliar la cobertura del sistema; por el contrario, más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos quedaron sin siquiera un vestigio de seguridad social e ingresos para cuando lleguen a la edad avanzada, es decir que más de la mitad no tendrá renta cuando lleguen a viejos. De ahí la importancia de trabajar en el ámbito gremial y sindical y aunar fuerzas.

Lo que ha ocurrido con el sistema de seguridad social, en general, ha sido ajeno al movimiento sindical de América Latina, pero la situación está cambiando. En 1992, en Caracas, hubo una gran conferencia latinoamericana de la Organización Internacional del

Trabajo y una mesa redonda sindical en México que tomó algunas definiciones. Ahora, en cambio, los encuentros y declaraciones de los congresos de la CLAT y de la OIT demuestran que el tema de la seguridad social está ocupando espacios más importantes en las mesas de debate de las plataformas gremiales, a diferencia de años anteriores. En 2003, el Banco Mundial escuchó por primera vez a los sindicatos en Washington.

Ante todo este escenario es importante reflexionar sobre la participación de las

organizaciones sindicales y gremiales en este proceso. ¿Cuánto realmente se comprometen? ¿Qué es lo que hacen? El trabajo no puede ser de una sola persona, sino de varios compañeros; para ello se necesita una estructura que elabore diagnósticos y estrategias con apoyo de técnicos especialistas y centros de investigación, que colaboran mucho; también es posible aprovechar los espacios

de la Organización Internacional del Trabajo para contribuir también a desarrollarla más.□

Es necesario coordinar acciones entre centrales sindicales y equipos a partir de las características específicas de cada país, porque los procesos de reforma no fueron iguales para todos. Los encuentros no deben ser sólo presenciales, es preciso darles continuidad y aprovechar las relaciones entre las organizaciones de todos los países para consolidar equipos y profundizar la formación.□

En Uruguay la organización dio resultado. La formación que se impartió a 200 dirigentes sindicales pudo ser replicada por ellos mismos en sus organizaciones llegando a unas 10 mil personas, una cantidad importante si se considera que el país tiene tres millones de habitantes.

*Más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos quedaron sin siquiera un vestigio de seguridad social e ingresos para cuando lleguen a la edad avanzada, es decir que más de la mitad no tendrá renta cuando lleguen a viejos*