
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
URL: 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

La reforma de los sistemas de pensiones en América Latina

*Jorge Bernedo**

Criticar al sistema privado y la privatización que tuvo muy pocos éxitos y mucho de rentismo y que favoreció a pequeños grupos de poder no es lo único, sino considerar que el problema sigue en pie y que todavía no está resuelto el hecho de que cada vez son más los adultos mayores con pensiones que no son dignas.

El problema se lo puede ilustrar de la siguiente manera: Una persona que se jubila a los 65 y tiene una esperanza de vida de 20 años tendría que recibir 240 sueldos hasta el día en que fallezca. Si durante su vida de trabajador activo se le deduce el 10 por ciento de su sueldo y se guarda ese dinero para cuando se jubile, se necesitan 10 meses para pagarle una sola renta de jubilación con un monto igual al de su salario, es decir que se precisarían 2.400 meses de aportes para cubrir las 240 rentas de jubilado, lo que significa que debería haber trabajado 200 años.

No es muy ambicioso querer ganar de jubilado lo que una persona gana cuando está activa y tampoco es tan ambicioso vivir 85 años. El supuesto es otro, el ingreso real de las personas más o menos se mantuvo y creció

según muestra la historia económica, aunque en la historia más reciente también tuvo bajones asombrosos. El hecho de que el ingreso se mantenga o crezca supone que durante un buen tiempo la economía sea estable, pero esto no es posible ya que no hay 40 años estables de economía ni siquiera en los países desarrollados.

En consecuencia, el problema que debe plantearse es el siguiente: ¿quién tiene un sistema de ahorro que pueda posibilitar en las circunstancias actuales que una persona que llega a su vejez se mantenga 10, 15 ó 20 años más o menos decentemente? y más aún ¿cómo se puede hacer que ese sistema sea general, que todos puedan acceder a este beneficio, cuando se ve que cada vez hay menos personas que pueden ahorrar y cada vez más gente que trabaja en la calle para sobrevivir? Es pues imposible para esta gente deducir constantemente de lo poco que gana una cantidad suficiente que le permita jubilarse después.

Cuando uno se encuentra ante esta situación generalmente trata de regresar a la historia porque la historia es la gran maestra, orientadora de las cosas que se pueden hacer. Y en el marco

*□ Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Perú. Economista, con especialidad en métodos estadísticos. Investigador en temas de seguridad social y economía.

de la historia uno se pregunta, ¿cómo comenzó esto? En primer lugar, la seguridad social es una hija del desarrollo capitalista, ya que antes la manutención de los viejos estaba a cargo de las familias. Es en el capitalismo donde la vejez se vuelve un problema, allá por el siglo XIX en los países europeos. En los países de la región, la vejez no era un problema ya que la esperanza de vida no superaba los 50 años.□

En el siglo mencionado un fantasma recorría Europa: el comunismo, la insurrección social general, según el Manifiesto Comunista. Ante esto, Bismarck, un dictador muy nacionalista, planteó que no habría ni un solo alemán que no esté protegido desde antes de que nazca, durante toda su vida y hasta que se muera. Este es el ideal primigenio de la seguridad social y la manera capitalista de contener el planteamiento comunista que postulaba voltear el Estado completamente para ser apropiado por los trabajadores, de manera que todos los beneficios de la producción sean repartidos entre todos.

Del planteamiento capitalista nace la seguridad social y se constituye en una suerte de compromiso tripartito entre el Estado, el sector privado y los trabajadores. La propuesta fue comprometerse o quedarse fuera del juego, con el riesgo de que los barra el fantasma del comunismo.

En el inicio el sistema fue un sistema de reparto. La lógica que se plantearon los científicos sociales en esa ocasión era más o menos simple: “los que trabajamos le pagamos la renta a los que van a jubilarse”. En esa época la pirámide social era más o menos plana, no tan en punta como ahora muestra Europa. Los jubilados podían ser el 10 por ciento y los trabajadores el 90 por ciento, de tal modo que para mantener a los rentistas, los activos

aportaban el 10 por ciento de su sueldo; así todos creían que las cosas marchaban bien. Si se encarecía la vida, estaba el Estado y se estudiaba cuánto debía aportar. Todo parecía muy lógico.

En el siglo XX desapareció la proporción de 10 por uno. En primer lugar, pocos trabajaban por un sueldo o salario de donde podía deducirse el aporte y el Estado aparecía generalmente como garante. En segundo lugar, el aporte de los trabajadores superó el 10 por ciento, llegando al 20 por ciento e incluso en algunos países europeos hasta el 40 por ciento, lo que los afectaba económicamente. Era imprescindible la participación del Estado para salvar al sistema. En este sentido, algunos países europeos, incluso los que fueron de carácter socialista, intentaron iniciar procesos de privatización del sistema, pero se lo defendió manteniéndolo hasta los años 90 con nuevos compromisos planteados a los gobiernos y con

mayores tasas de aportes de los trabajadores, en un contexto de economía fuerte y estable y con un sector informal reducido. De esta manera, se propiciaron las reformas paramétricas.□

En los países del norte (Estados Unidos, Canadá, etc.) se dieron cuenta de que el problema mencionado se les venía y comenzaron a incentivar los ahorros en fondos privados de pensiones considerando que, por ejemplo, los americanos ya al comenzar el

siglo tenían una pasión por el ahorro. En concreto, los contratos de trabajo contemplaron los descuentos para crear un fondo de ahorro de los trabajadores que fue uno de los fondos importantes en la economía americana. Cuando se produjo la gran depresión económica de 1929-1930, una de las causas fue precisamente la gran cantidad de dinero que habían ahorrado

En el siglo XX desapareció la proporción de 10 por uno. En primer lugar, pocos trabajaban por un sueldo o salario de donde podía deducirse el aporte y el Estado aparecía generalmente como garante

los trabajadores en los Estados Unidos, principalmente como un fondo de pensiones, habiendo alcanzado entre el 30 y 40 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB). Según el Estado americano este fondo no tenía mantenimiento alguno, era un dinero que no se sustentaba en la cantidad de producción generada y tenía una tasa muy alta. Actualmente este fondo constituye más del 200 por ciento del ahorro de los trabajadores estadounidenses y un porcentaje similar con relación al producto nacional, lo que ha dado lugar a lo que se denominó la burbuja de Nueva York. El día que revienta esta burbuja, con seguridad que su solución consistirá en ajustar a los países latinoamericanos.

Entre 1920 y 1930, los países subdesarrollados decidieron hacer su sistema de reparto captando los aportes de los trabajadores para depositarlos en manos del Estado para que éste pueda pagar las jubilaciones. El dinero alcanzaba para pagar las pensiones de sobra, porque había mucha gente aportando y poca gente en América Latina en condición de jubilados. En el Perú, por ejemplo, nunca se jubiló un obrero minero porque se moría antes de la edad de jubilación, aunque había aportado varios años.

Otro problema fue que el Estado no fue ningún santo. Ya sea por la vía de sistemas particulares como los fondos de pensiones de los trabajadores públicos o por la vía de fondos de pensiones de las empresas privadas y las pensiones de los militares, el Estado agarró parte de los ahorros y lo regaló para que estos sectores tengan una pensión mejorada. Asimismo, en los sectores o gremios que contaban con un fondo de pensiones, los dirigentes malgastaron los recursos. Cuando

llegaba el momento de pagar las jubilaciones, el dinero no estaba porque, como ocurrió en casi todos los países latinoamericanos bajo el sistema de reparto solidario, fue dilapidado; los gobiernos le dieron otro uso, un mal uso, con una total falta de transparencia ya que todos hicieron fiesta de lo que pudieron ser buenos ahorros para la jubilación. En este contexto de malos manejos, no era descabellado pensar que si alguien administra bien los ahorros crea buenas rentas y tiene por lo menos una base de sostenibilidad que evite poner en riesgo los ahorros, se pueda reformar el sistema, aunque, como sucedió luego,

los sistemas privados hayan caído en manos de pillos.

En 1981 se produjo esa situación. Latinoamérica fue precursora con Chile en la reforma y privatización del sistema e individualización del ahorro de los trabajadores. El planteamiento privatizador fue simple: cada uno ahorra obligatoriamente para su jubilación y este ahorro lo administran los empresarios privados para hacerlo “crecer” cobrando una comisión, de tal modo que este crecimiento sea “tan maravilloso” que, por un lado impulse la economía y por otro, incremente significativamente el fondo. Entonces, el trabajador no necesitaría de 200 años de aportes, con 40 años bastaría a una tasa del siete u ocho por ciento, según los cálculos actuariales. Las encargadas del manejo serían las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En el caso peruano, las comisiones cobradas por estas empresas llegaban al 40 por ciento. Con este cobro, en 30 años de aportes el trabajador le regalaba una casa a la administradora. En otros países la comisión oscilaba entre el 25 y el 30 por ciento y no dejaba de ser alto. ¿Cuál es el trabajo de una administra-

El planteamiento privatizador fue simple: cada uno ahorra obligatoriamente para su jubilación y este ahorro lo administran los empresarios privados para hacerlo “crecer” cobrando una comisión

dora para cobrar tanto? El trabajo cumplido es casi nulo y sin un control claro, particularmente cuando los fondos son transferidos a los bancos o cuando en situaciones de crisis utilizan los aportes de los trabajadores.□

En Chile se impuso el modelo sustitutivo que consistió en cerrar todos los fondos de pensiones y establecer un fondo único de ahorro individual administrado por las AFP. Este modelo reconoció los aportes de los trabajadores al sistema antiguo, pero también la responsabilidad del Estado. El modelo chileno es grande por la cantidad de fondos de pensiones que posee y por el número de afiliados, comparado con países como Perú, Bolivia y otros. En Perú, la población de afiliados no pasa del cinco por ciento.

En otros países también se implantaron sistemas sustitutivos o paralelos. En este último caso, mantuvieron el sistema de reparto anterior porque no pudieron trasladar todo el dinero ahorrado de los trabajadores al sistema privado como ocurrió en el modelo chileno, en consecuencia dejaron el modelo antiguo por un tiempo más con algunos ajustes. De esta manera, el sistema privado podía vivir cómodamente como vive en buena parte de nuestros países, cobrando y pagando a pocos jubilados.

Otros países apostaron por sistemas mixtos, incorporados al sistema privado, posiblemente razonando en sentido de que tanto el sistema antiguo como el nuevo poseen aspectos positivos. Este sistema tiene tres pilares: □

1)□ asegurar una pensión básica con apoyo financiero del Estado, a fin de evitar el pago de rentas miserables de 10 ó 15 dólares,

2)□ para este fin el Estado debe cobrar impuestos tanto a trabajadores y empleadores, independientemente de los cobros del sistema a fin de constituir un fondo que permita compensar las rentas bajas. Este fondo debe ser colocado en el mercado para su reproducción y ser administrado por empresarios privados (públicos, privados o gremiales) en un marco de competencia, pero bajo tuición del Estado y, 3)□ establecimiento de un fondo de ahorro individual obligatorio.

Sobre los empresarios de pensiones, el Banco Mundial, luego de un seguimiento de 10 años, concluyó que ellos no eran tan “santos” ya que obtienen grandes ganancias con los ahorros y no realizan inversiones “honestas” que garanticen buenas pensiones.

El modelo mixto es lo más cercano a la solución del problema que confronta la reforma de pensiones en los países de América Latina, salvo que se invente algo más inteligente, de lo contrario, ¿cómo se garantiza que los gobiernos y los encargados de los fondos de pensiones

aseguren el pago de una buena pensión?□

Finalmente, existe otro problema, las pensiones en el capitalismo están provocando que sólo un sector de la sociedad tenga acceso a una renta y otros grandes sectores, como el informal y el campesino, se queden fuera. En tres décadas más habrá un 10 por ciento de viejos sin atender y sobre este problema no se está haciendo nada. Los chinos y los asiáticos han estado ensayando algunos sistemas de responsabilidad comunal y local para la atención de esta población, por lo menos en cuanto a salud se refiere y se debería apuntar también hacia esa dirección.

Finalmente, existe otro problema, las pensiones en el capitalismo están provocando que sólo un sector de la sociedad tenga acceso a una renta y otros grandes sectores, como el informal y el campesino, se queden fuera

En resumen, la reforma de pensiones es un problema de casi toda América Latina. Los europeos no hicieron reforma alguna, los norteamericanos se encuentran en una tremenda polémica sobre si los fondos de pensiones deberían utilizarse en inversiones privadas, ya que hasta en el Gobierno de Bill Clinton se utilizaban inversiones públicas para el pago de pensiones, y los africanos continúan sin sistema de pensiones, porque allá viven como pueden.

América Latina, así como “avanzó” en el endeudamiento externo, también avanzó en disponer del dinero de los trabajadores y colocarlo en manos de privados que trabajan poco, cobran comisiones y obtienen grandes ganancias, manejando recursos ajenos con muy poca vigilancia social. Por ejemplo, los fondos de pensiones pueden estar en la moneda que los empresarios prefieran, o ser invertidos en actividades de riesgo generalmente comprometidas con las mismas administradoras; por tanto, las empresas son casi libres en el manejo de fondos que carecen de sistemas de retención

fuertes. En suma, no existe ninguna garantía para los trabajadores.□

Hay mucho que reformar y, penosamente, los afiliados no tienen representación ni participación en el manejo del sistema de las pensiones. Ciertamente es muy difícil resolverlo y más aún plantear la creación de un sistema que logre acumular los ahorros de la gente y garantizar el pago de pensiones justas en países que tienen demografías exigentes. En el siglo pasado, en los países desarrollados se fue prolongando la vida conforme se enriquecían, en América Latina hay una mala vida larga y sin plata, y esa es una dificultad compleja.□

La perspectiva es luchar y proponer cómo□ atender a toda esa gente que no puede aportar para tener una renta de jubilación, cómo conseguir transparencia en el manejo de los fondos, a fin de evitar que los rateros públicos o privados se apoderen de los recursos de los trabajadores, y establecer sistemas más justos. Las experiencias de los países de América Latina podrían enseñar mucho a plantear esta lucha de los trabajadores.