
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

Presentación

La reforma de la seguridad social se ha constituido en un elemento central del debate social y de la acción política en muchos países de América Latina. Este debate confronta las orientaciones de un proceso iniciado por el Banco Mundial y otros organismos multilaterales para promover la reforma de los sistemas existentes siguiendo un enfoque orientado hacia su privatización, frente a los resultados y la situación actual de la protección social en los países que aplicaron el modelo propuesto. Hasta 2001, según la Asociación Internacional de Seguridad Social (AISS), 11 países habían realizado reformas estructurales privatizadoras de los sistemas de pensiones y cuatro también introdujeron cambios en los sistemas de asistencia a la salud.

Los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social en Latinoamérica siguieron distintas opciones que tienen como denominador común una tendencia privatizadora total o parcial; en el ámbito de pensiones, seis países adoptaron un enfoque sustitutivo del sistema público por el de capitalización individual, otros dos optaron por un sistema paralelo de reparto con eliminación del monopolio estatal, tres aprobaron un enfoque mixto que combina la modalidad de capitalización individual con un sistema público reformado; por último, seis países seguían manteniendo el sistema público de reparto con modificaciones orientadas a compartir los costos de las prestaciones.

Puede argumentarse que las reformas, más allá de su orientación —estructural o modificatoria de los sistemas públicos—, se han caracterizado por la reducción del papel del Estado como garante del ejercicio de un derecho humano como la seguridad social. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se afirma que “toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la

seguridad social”, haciendo referencia expresa a la asistencia médica, servicios sociales necesarios en caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y desempleo, así como a los cuidados de asistencia especiales a la maternidad y la infancia. En este sentido, el derecho a la seguridad social está estrechamente vinculado al de protección social y a la función social del Estado, dos bases sustanciales de los sistemas previos a cuyo desmantelamiento se han dirigido las reformas.

La reducción de la obligación empresarial de financiar la seguridad social, la creación de regímenes en los cuales los ricos se vinculan a los sistemas privados y los pobres a los públicos, y el desconocimiento de los principios constitucionales de muchos países, son factores que las reformas privatizadoras han promovido como un verdadero mecanismo de expropiación social de este derecho que traslada los riesgos sociales a la responsabilidad de cada individuo, ataca el principio fundamental de solidaridad y desliga al Estado de su función social.

Evaluaciones recientes sobre el avance de estas reformas en América Latina hacen ver que, al mismo tiempo que se imponen los regímenes de capitalización individual o de servicios con administración privada, sus resultados han generado nuevamente un intenso debate en el movimiento sindical, en tanto que en algunos países los procesos de reforma se están revirtiendo (Argentina y Perú), en otros han sido suspendidos (Ecuador y Venezuela) o no se han producido (Brasil). En la realidad, la aplicación de los cambios ha tenido consecuencias que han dado la razón a las críticas iniciales en torno a las supuestas ventajas del modelo propuesto y al cumplimiento de sus objetivos, como el aumento de la cobertura de las prestaciones de salud y jubilación, la disminución de la evasión en los aportes,

mejores expectativas para las nuevas generaciones, desarrollo del empleo y la productividad, reducción del peso de la seguridad social en las finanzas públicas, creación de un mercado de capitales o su desarrollo donde ya exista, creación de ahorro nacional, etc.□

En la actualidad, las evidencias permiten afirmar que las reformas no han cumplido sus objetivos sociales ni financieros, lo que en algunos países se ha calificado como el fracaso de un modelo de reforma que ha desconocido los principios rectores de la seguridad social (solidaridad, universalidad, integralidad, participación tripartita e igualitaria y control social), en perjuicio de millones de trabajadores latinoamericanos y de sus familias. No solamente no se ha ampliado la cobertura de los sistemas de jubilación, sino que se ha limitado la cobertura de los derechos integrales de la seguridad social; en algunos países los altos costos de transición de las reformas han agravado, por una parte, el déficit fiscal y, por otra, ha puesto en riesgo la propia sostenibilidad financiera de los nuevos sistemas. Todo esto en detrimento de la protección de los trabajadores, en materia de vejez, salud, riesgos y enfermedades profesionales, y de otros beneficios relacionados con el derecho humano a la seguridad social.

A la luz de estas experiencias y resultados, en algunos países el movimiento sindical ha comenzado a exigir la eliminación o reversión de las reformas de la seguridad social, lo que supone un enorme desafío dirigido a la generación de propuestas para encaminar a la sociedad hacia un sistema alternativo sustentado en los principios fundamentales del derecho a la seguridad social y la protección social, no solamente de los trabajadores vinculados al movimiento sindical sino también de los que tradicionalmente han estado excluidos del sistema.

En este sentido, el Seminario Internacional sobre derecho de los trabajadores a la seguridad social, realizado en septiembre de 2005, se propuso como objetivo, analizar y debatir con

dirigentes sindicales, trabajadores y expertos en el tema, la situación actual y perspectivas de la seguridad social, considerando la experiencia de las reformas en algunos países de América Latina. Asimismo, conocer iniciativas en curso y propuestas concretas planteadas por el movimiento sindical para avanzar en una estrategia encaminada a crear un sistema de seguridad social basado en cimientos que promuevan un sistema universal y solidario, con objetivos distributivos y de protección social, recuperando la función social del Estado.

En esta orientación, los organizadores del evento buscan aportar al debate iniciado por las organizaciones sindicales en Bolivia y en otros países de la región, profundizando en el análisis crítico de los siguientes aspectos: □

- 1.□ El enfoque, los objetivos y características de las reformas en América Latina y las particularidades de los casos nacionales.
- 2.□ Los resultados de las reformas y sus perspectivas, considerando la cobertura de las prestaciones asociadas con la seguridad social, su sostenibilidad social y su sostenibilidad financiera.
- 3.□ Visiones sobre la seguridad social inspiradas en los principios básicos que la constituyen y que al mismo tiempo tengan en cuenta las nuevas cuestiones y retos que se debe enfrentar, considerando su interrelación con el empleo y la cobertura de los trabajadores sin protección.
- 4.□ Propuestas para avanzar en una estrategia sindical de reforma de la seguridad social sustentada en los principios rectores de solidaridad, universalidad, obligatoriedad, integralidad, unidad de gestión, igualdad de trato, participación tripartita e igualitaria, responsabilidad social del Estado y control social.

Carlos Arze
Director Ejecutivo
CEDLA

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 años¹ 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

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 reviente 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 mas 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.

La reforma de los sistemas de salud, costos y financiamiento

*Oscar Lanza**

En América Latina, Bolivia y en todo el mundo se han propuesto tantas reformas en nombre de superar la pobreza que han aportado casi nada para cambiar esta situación. Según datos recientes, en el mundo existen 800 millones de personas que no disponen de alimentos suficientes y 500 millones que padecen de desnutrición crónica. Bastaría frenar 15 minutos el bombardeo a Irak para erradicar del planeta la desnutrición, es decir que con el costo de 15 minutos de guerra no habría más desnutrición en el mundo. Cada día 1.000 millones de personas se despiertan con hambre, 1.200 millones viven con menos de un dólar por día, 3.000 millones de los 6.500 a 7.000 millones de habitantes viven con menos de dos dólares por día, y entre ellos los bolivianos. A su vez, desde 1970 los países ricos han omitido constantemente cumplir con el compromiso de otorgar el 0,7 por ciento de sus ingresos para la ayuda internacional y así poder atender estas necesidades mundiales.□

En 2004, los países ricos destinaron 80 mil millones de dólares en ayuda para el desarrollo; sin embargo el gasto militar en estos países, particularmente en el Grupo de los 8, alcanzó

a 600 mil millones de dólares. ¿Estos países se están esforzando para vencer la pobreza y cumplir las metas del milenio? Absolutamente no. Hay dinero para destruir la vida, pero no hay dinero para invertir en seguridad social o en salud.

Los países ricos gastan 300 mil millones en subsidios agrícolas para proteger a sus agricultores, pero sumen en la pobreza al 75 por ciento de la población mundial imposibilitada de competir con tales subsidios. Asimismo, 300 millones viven en el límite de la pobreza, la mortalidad materna en los países del llamado tercer mundo se estima en 384 por cada 100 mil nacidos vivos, 12 veces mayor al de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Contradictoriamente, Estados Unidos invierte 260 mil millones de dólares anuales en defensa, mientras Bolivia está sumida en la pobreza con una deuda externa cercana a los 5 mil millones de dólares. A su vez Europa gasta 33 mil millones de dólares anuales en cosméticos, mientras gran parte de la población boliviana se debate en el hambre. El presupuesto anual de la Organización de Naciones Unidas equivale

* Médico, director de Acción Internacional por la Salud (AIS) Bolivia. Investigador en temas de salud y derecho a la salud.

al presupuesto de un día del gasto militar de los Estados Unidos.

¿Qué se puede hacer ante semejante desigualdad? Recuperar los fundamentos de solidaridad, universalidad y equidad de la seguridad social y presionar a los países ricos y a la próxima cumbre de las Naciones Unidas para el cumplimiento efectivo de estos principios.

Bastarían 3 mil millones de dólares para superar todas las patologías básicas que son la causa principal de mortalidad de los niños en el mundo. Con el costo de un submarino nuclear podría reforestarse todo el planeta. En América Latina la población llega a algo más de 800 millones de personas, con una población urbana que crece constantemente. En los últimos años algunos indicadores muestran que problemas como la alfabetización y el acceso a educación han mejorado; sin embargo, la proporción del gasto público en salud se mantuvo casi invariable en el mismo período en un contexto donde la brecha entre los que tienen mucho y los que no tienen nada se ha profundizado. Por ejemplo, existen países como Haití con un ingreso per cápita de 250 dólares y otros como Estados Unidos donde el ingreso supera los 10 mil.

Con relación a la salud en la región, existe una desigualdad marcada en cuanto a las oportunidades que tiene la población de acceder al desarrollo humano, lo que se expresa en brechas crecientes entre los grupos con ingresos extremadamente elevados y otros con ingresos mínimos, tal es el caso de Brasil, uno de los países con mayor nivel de desigualdad económica a pesar del gran crecimiento económico logrado. Las políticas de salud en este país discriminan el acceso de los pobres

a la salud y al socorro sanitario, tan sólo por el hecho de ser pobres. La salud en América Latina y en Bolivia, particularmente, es discriminatoria.

A nivel mundial existe escasa investigación sobre nuevas estrategias para hacer frente a los problemas de salud y enfermedades prevalentes en los países pobres. Muchos piensan que la innovación tecnológica y terapéutica brindará respuestas; empero, de qué sirve innovar nuevos medicamentos y nueva tecnología si lo viejo conocido todavía se usa mal en Bolivia y en otras naciones. Los países de la región, y entre ellos tristemente Bolivia, se están convirtiendo en depósitos de tecnología obsoleta, riesgosa y amenazante para la vida, ante la indiferencia de los ciudadanos.

Los modelos sanitarios en Latinoamérica son una combinación de medicina occidental y medicina tradicional, ambas de carácter muy heterogéneo. Los servicios públicos que son financiados con los impuestos son preponderantemente asistenciales y realizan actividades *hospitalocéntricas*, reparadoras y curativas, con insuficientes acciones de promoción y prevención de la salud que ignoran el ejercicio de los derechos de los pacientes.

En el caso de Bolivia, el Ministerio de Salud debería cambiar de nombre a Ministerio de la Enfermedad, porque, según demuestra un estudio, entre el 95 y 97 por ciento del presupuesto de salud (igual que en muchos países) está destinado a combatir las enfermedades. ¿Qué le interesa a la población, enfermarse o mantenerse sano? Si a un médico como servidor público le pagan para curar enfermos, sin duda que resulta muy caro, ya que las actividades curativas son caras. Un niño vacunado de sarampión cuesta 10 dólares y otro enfermo

Las políticas de salud en este país discriminan el acceso de los pobres a la salud y al socorro sanitario, tan sólo por el hecho de ser pobres. La salud en América Latina y en Bolivia, particularmente, es discriminatoria

de sarampión cuesta 700 dólares. Si se ahorrara la diferencia (690 dólares) podría vacunarse a 69 niños; sin embargo, el presupuesto público está orientado a combatir las enfermedades en lugar de mantener sana a la gente.

En Bolivia, existen grados variables de eficiencia en los servicios de salud, concentración de estos servicios en las grandes urbes y ausencia de auditorías médicas. Diariamente se reciben quejas de negligencia médica (impericia, descuido) en busca de sancionar a los médicos, pero cuando un ministro deja expirar 44 mil tratamientos de tuberculosis en un depósito de esta repartición, mientras hay gente muriendo de tuberculosis, esa autoridad no recibe sanción alguna e incluso se presenta como candidato. ¿No será necesario hacer un control social? Las auditorías médicas no sólo deben orientarse a las actividades de los médicos, sino principalmente a los actos de los ministros y autoridades públicas a fin de que la sociedad civil conozca los pormenores de las irregularidades cometidas. ¿Cuándo se ha recibido un reporte sobre las acciones de salud? ¿No será hora de exigirlo?

Ciertamente los sistemas de salud públicos afrontan grandes restricciones económicas y tienen una insuficiente sistematización racional de prestación. Por ejemplo, en Bolivia se cuenta con un programa de desparasitación a través del cual se suministra a los niños Mebendasol; sin embargo, los niños en el área rural o periférica toman esta pastilla con agua de río o de pozo. Por un lado, el antiparasitario y por el otro la carga parasitaria. De la misma manera, se trata por ocho meses a los pacientes de tuberculosis; empero, luego de este tiempo y después de enormes esfuerzos y gran gasto, se lo devuelve a las áreas periféricas y rurales donde sus vecinos y sus parientes están tosiendo y expectorando; el resultado, a los tres meses nuevamente está infectado. ¿Cuál es el impacto de invertir los recursos públicos en este hecho? Posiblemente se justifique desde un punto de vista humanitario, pero qué sentido tiene salvar

a una persona de tuberculosis para que luego se muera de fiebre amarilla. ¿Está bien todo esto? ¿Quién evalúa estos hechos?□

Hoy en día parece que la respuesta frente a la inoperancia de los servicios públicos fueran los servicios privados de salud. Estos servicios funcionan porque son un buen negocio, no hacen caridad.

Tristemente, los servicios de salud muestran este panorama. Son servicios caracterizados por su *tecnocratismo* y *hospitalocentrismo*. *Tecnocratismo* porque los privados ofrecen tecnología de punta, cintilógrafos, escaners de última generación, cuando en el país las principales causas de *morbimortalidad* son las diarreas agudas, las infecciones respiratorias agudas, desnutrición, las enfermedades infecto-contagiosas. En consecuencia, para superar estos problemas no se necesitan aparatos sofisticados sino acciones de promoción y prevención que impliquen invertir en cinco elementos claves de la medicina actual: agua, nutrición, saneamiento, educación e información.□

Hasta ahora en Bolivia, y en la mayor parte de países latinoamericanos, el pago por el servicio privado es por acto médico, es decir, una persona va a un consultorio pidiendo atención, se le cobra un monto de dinero por la consulta y se acabó, sin importar si la persona deba volver, si falleció o se curó. En cambio un pago por episodio de enfermedad significaría el pago por la atención del paciente durante todo el tratamiento de la afección hasta la curación total. Esto implica que el médico asuma responsabilidad por el paciente haciendo un seguimiento minucioso y continuo de todo el proceso de curación y, así, evitar que el Estado gaste más en la recuperación del paciente.

Los servicios privados tienen una clientela de clase media alta, de la élite política y la élite económica. Gran parte de la población no puede pagar 700 dólares diarios por la utilización de una sala de terapia intensiva; en otras palabras, quien no tiene dinero no tiene

más remedio que morir. La discriminación en salud es muy preocupante. En este sentido, estos servicios, con muy raras excepciones, no responden a las necesidades de salud de la población mayoritaria. Por otra parte, existe una total contradicción entre la cantidad de medicamentos y las patologías médicas existentes; en cualquier libro de medicina interna están registradas no más de 1.500 a 2.000 patologías; sin embargo, en Bolivia hay 8.500 productos de marca, esto quiere decir que existen remedios en busca de enfermedades.

No hay plata para agua potable, pero sí hay para gastar 18 millones de dólares en el negocio de las “narices frías” que ofrece a la gente Tapsin día, Tapsin noche, cuando todos, sin ser médicos, saben que no hay cura para la gripe, por lo que se está estafando al pueblo y eso lamentablemente se tolera. Se gasta 10 millones de dólares en leche de rumiantes destinada a bebés inocentes como si las mujeres no tuvieran senos, si se proporciona leche de rumiantes a los bebés que los senos de las mujeres alimenten a los terneros. Y

todo esto nos parece natural, tan natural que cada noche vemos televisión donde se hace dispendio en nombre de la salud, “los saludables negocios en nombre de la salud”.

Todo esto hace pensar que hay una medicación excesiva, considerando que los profesionales de la salud y profesores universitarios, entre otros, medicamentan excesivamente a los estudiantes y a los trabajadores en salud, de tal modo que ellos siempre receten químicos para poder vivir. En tal sentido están los anticonceptivos, antipiréticos, antiácidos, si alguien se ha robado la plata de los pobres una píldora rosada para el alma, antidepresivos, tranquilizantes y tantos otros medicamentos.

¿Acaso no se tolera ya la vida sin químicos? Anualmente se gasta 143 millones de dólares en medicamentos, mientras que en agua potable, saneamiento, alcantarillado, nutrición no se invierte ni siquiera el 10 por ciento de ese monto. La responsabilidad es de los gobernantes, pero también de todos por callar la verdad.

Con todos estos antecedentes entramos a analizar la seguridad social y la pregunta es ¿estamos ante una seguridad social con orientación pro-pobres y pro-salud o frente a un seguro de enfermedad?

En principio, la cobertura de la seguridad social de corto plazo en Bolivia se restringe al sector de los asalariados y en esto se coincide con las coberturas de Uruguay y Perú. Las prestaciones de salud son de calidad más aceptables con relación al servicio público, pero adolecen también de *tecnocratismo*, estructuras sanitarias curativas, reparadoras y asistenciales, carentes de acciones de promoción y prevención de la salud que permitan mantener a la gente sana y no esperar a que se enferme para que el negocio

Existen también los servicios de medicina benévola y caritativa proporcionados por las ONG y que son un buen negocio para vender la pobreza. Muchas de estas instituciones viven de vender la pobreza

continúe. Algunos de los seguros contribuyen a la fragmentación de los principios de equidad, universalidad y solidaridad porque crean seguros de vejez, de niñez, de maternidad o cualquier otro, condenando a la desgracia a otros sectores poblacionales que no se encuentran en estos estratos.

Existen también los servicios de medicina benévola y caritativa proporcionados por las ONG y que son un buen negocio para vender la pobreza. Muchas de estas instituciones viven de vender la pobreza. En el sector de salud las tareas que cumplen son eminentemente curativas, asistenciales y humanitarias con la finalidad de que la población no se revele, no

haga bulla y no proteste, ya que “Dios los está poniendo a prueba”. Por consiguiente, asumen el rol de ser colchones amortiguadores de los movimientos sociales. Generalmente son organizaciones religiosas y humanitarias que trabajan con muy buena voluntad con grupos poblacionales marginados de la protección estatal, pero esta voluntad en salud es insuficiente y algunas veces pecan de orientación técnica porque actúan con espontaneidad.□

En general, los sistemas de salud en América Latina carecen de capacidad para identificar y atender las necesidades reales de la población. No se trata de que la población tenga más antigripales, más viagra, que destetemos más precozmente a los niños, en fin, más químicos y productos anti todo y para todo; se trata de que la gente ejerza los derechos básicos a la nutrición, educación, agua potable y saneamiento. Asimismo, los servicios de salud tienen una orientación asistencial, curativa y son fuertemente dependientes de la evolución negativa de las economías de los países.□

Frente a esta situación de desbarajuste de la salud se plantean las reformas del sistema de salud en el marco de dos tendencias:□

- 1) La primera es la lógica humanista que reivindica a la salud como un derecho humano, propone una planificación más racional, una racionalización del gasto público en salud, busca responder a las necesidades de la comunidad, da prioridad a la atención primaria y recupera los planteamientos de la atención primaria de 1978 y los sistemas sanitarios con responsabilidad pública basados en el principio de bienestar. No está demás decir que esta lógica está huérfana del apoyo de las autoridades públicas y del protagonismo de los sindicatos y los partidos políticos de izquierda que fueron los que dieron origen a esta lógica.
- 2) La segunda es la lógica neoliberal que se basa en el individualismo, dejando la responsa-

bilidad de la salud a la persona; busca mayor eficiencia y rentabilidad, promueve acciones asistencialistas, propone recortar los presupuestos sanitarios y sugiere que el Estado deje su rol paternalista. Asimismo, plantea privatizar las prestaciones sanitarias haciendo de la medicina no un bien social sino una mercancía sujeta a la libre oferta y demanda, propósito al cual se prestan varios médicos haciendo creer a la población que la salud depende de un producto.□

Esta lógica postula que el mercado por sí solo es capaz de generar eficiencia y bienestar, promueve la implementación de modelos competitivos, busca deteriorar el tejido social y se enmarca en los postulados del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero principalmente en los acuerdos de libre comercio de la Organización Mundial del Comercio (acuerdos de servicios generales y de propiedad intelectual), que fueron firmados por los diferentes gobiernos y en los que no reparamos como en otros factores importantes. En el afán de buscar mayor eficiencia, promueve el mayor endeudamiento externo con el pretexto de buscar recursos para la salud, que en muchos casos se invierten en obras grandes con poco impacto. Es el caso del Hospital Materno Infantil en Bolivia que costó 26 millones de dólares, con alta tecnología y supermoderno en un país subdesarrollado que no consideró que con ese monto se podían instalar 10 mil postas sanitarias para solucionar los problemas básicos, diarreas agudas, infecciones, desnutrición, malaria. En este afán se muestran resultados del agravamiento de las condiciones sanitarias y el acceso cada vez más restringido de las poblaciones a prestaciones de salud esenciales ¿cuánto se gasta en viagra y cuánto en agua potable?

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial presionan para que se apliquen medidas de ajuste estructural, incluso a costa de la salud; la influencia ejercida por la medicina, a

veces se ve en condiciones de ayuda que no se sabe si es para el desarrollo o contra el desarrollo. Existe un menoscabo de la atención primaria y de la salud pública.

Este análisis resulta subversivo porque plantea agua, saneamiento, educación, para vivir dignamente, en lugar de la pildorita para cada enfermedad.

Toda América Latina está bañada de diferentes grados de violencia, ¿no será un resultado de esto?

A partir de 1985 en Bolivia se adopta una nueva política económica de un claro contenido neoliberal, que ha implicado el despido de más de 30 mil trabajadores mineros y 50 mil trabajadores de empresas públicas. Antes ellos tenían seguridad social, buena o mala, hoy no la tienen. Se están negando los derechos humanos. ¿Esa es la eficiencia que propone el libre mercado?

Se ha incrementado el mercado informal, se han recortado todas las prestaciones sociales, entre 1985 y 1989 se plantearon reformas a la salud con el objetivo de que todo habitante de Bolivia acceda a servicios de salud socialmente aceptables; cómo se explica que hasta ese momento en Bolivia solamente el 22 por ciento de la población tenía seguridad social y el 78 por ciento estaba marginado.

Después propusieron, entre 1989 y 1993, durante la gestión de Jaime Paz Zamora, un plan de sobrevivencia para contribuir a la salud integral de la mujer y el niño. ¿Y los demás qué? Este es un resumen de las reformas. A partir de 1985, con el Decreto Supremo 21060, Bolivia empieza a contraer préstamos internacionales para salud, el endeudamiento aumentó, pero ¿ha mejorado la salud? ¿Dónde se ha invertido ese dinero? ¿No será hora de que aquellos que han conducido la reforma de

salud respondan al pueblo boliviano en qué se ha invertido y cómo se ha invertido? En enero de este año, la ex delegada presidencial denunció la malversación de 50 millones de dólares en el Ministerio de Salud en oficinas de lujo, viáticos, etc.

El ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada ha llevado adelante la capitalización y la privatización de los servicios que han dem

mandado una fuerte inversión. El año 2002, con el plan estratégico de salud y la lucha contra la pobreza, con la iniciativa HIPC de solidaridad con los países pobres altamente endeudados, ha sido una gran desilusión. Se contrataron 1.209 profesionales y trabajadores de salud para socorrer a los pobres, pero el criterio de selección en su mayoría fue la militancia político-partidaria; solamente un 46 por ciento ha sido contratado

por concurso de méritos y examen de competencia. Y además de esto, en lugar de destinarlos a las áreas donde están los pobres, los enviaron a hospitales de segundo y tercer nivel, hospitales sofisticados a donde rara vez llegan los pobres. La comunidad internacional que exige reglas de transparencia y buena gobernabilidad guarda silencio cuando conviene.

El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) ha contribuido a bajar enormemente los indicadores de mortalidad materna e infantil, pero todavía requiere de ajustes, es un paso hacia una seguridad social universal. Este seguro es parte de la estrategia de reducción de la pobreza como lo son las metas del milenio, pero ¿cuántas instituciones controlan si esas metas y objetivos se cumplen?

La reforma de salud en Bolivia tuvo cuatro fuentes de financiamiento: el Gobierno, con

El Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) ha contribuido a bajar enormemente los indicadores de mortalidad materna e infantil, pero todavía requiere de ajustes, es un paso hacia una seguridad social universal

los impuestos; las empresas e instituciones, que son el principal insumo de la seguridad social; los hogares, el dinero que cada uno gasta de su bolsillo cuando está enfermo, y las fuentes externas que vienen como ayuda o préstamos. En el país se gastan unos 541 millones de dólares en salud: 113 millones provienen del Tesoro General de la Nación, es decir de los impuestos; la seguridad social gasta 222 millones de dólares; los seguros privados, 20 millones; las organizaciones no gubernamentales, 8 millones; y los hogares gastan 176 millones de dólares.

Dividiendo 541 millones de dólares entre nueve millones de habitantes bolivianos, resulta que se está invirtiendo entre 52 y 60 dólares per cápita; la Organización Mundial de la Salud dice que se puede establecer un sistema de salud de calidad aceptable y esencial con una

inversión de 40 a 60 dólares per cápita; el país está invirtiendo casi el tope, pero no todos tienen salud. ¿Cómo se explica que haya tantos médicos sin pacientes y cómo que haya tantos pacientes sin médico? Algo está mal.

La evolución del gasto de los hogares en salud demuestra que en Bolivia existe una tendencia privatizadora, en 1990 la gente gastaba 38 millones de dólares para atender su salud, hoy son 176 millones. ¿No se está transfiriendo la responsabilidad de la salud a los ciudadanos?

En cuanto a los seguros, la Caja Nacional de Salud gasta 59 dólares por beneficiario, la Petrolera 421 y Cossmil (seguro militar) 506, de manera que para tener un buen seguro hay que ser militar o petrolero.

Está es la dramática situación de la salud y el derecho a la seguridad social de la mayoría de la población.

Resumen de las exposiciones

Moderadora: Silvia Escóbar de Pabón, investigadora del CEDLA

Ariel Ferrari ha dejado algunos mensajes importantes para el debate, ha planteado un tema de fondo: que en términos de la seguridad social se ha involucionado más allá del tipo de reforma implementada; es decir que América Latina ha sufrido una pérdida de acceso a la seguridad social que está afectando a millones de trabajadores hoy en día, que representan el 78 por ciento del total.

Señala también que esta situación tiene fundamentalmente dos orígenes. El primero tiene que ver con las transformaciones que se han dado en el mercado de trabajo y que se viven día a día con la flexibilidad laboral, la mayor inseguridad, bajos ingresos, etc., y también con el aumento creciente de la informalidad en las sociedades, lo que contribuye a la pérdida de la cobertura de los beneficios previsionales, en un caso para los asalariados y en otro por exclusión, porque el sector informal está al margen de la seguridad social.

El otro origen es la reforma misma; los enfoques de la reforma de la seguridad social que, independientemente de su naturaleza o de su carácter, tienen una orientación privatizadora del sistema de seguridad social.

En términos de los resultados de estos procesos de reforma, Ariel Ferrari señala varios aspectos críticos. Primero, el hecho de que la cobertura de la seguridad social decae en todos los países; es, decir menos trabajadores, asalariados y no asalariados, están cubiertos por la seguridad social. Un segundo elemento es la mayor incertidumbre para las rentas de jubilación, en la medida en que se trata de sistemas privados sujetos al riesgo de la inversión, lo que tarde o temprano puede dar lugar a una crisis en términos de los beneficios

de jubilación. Además bajo estos sistemas se está postergando la edad de la jubilación, es decir se requiere más tiempo de trabajo y edad más avanzada para poder pasar al sector pasivo.

Otro elemento importante es que los costos de transición de las reformas han sido extremadamente altos, contrariamente a lo que suponían los impulsores de la reforma, y estos costos están afectando en mayor o menor grado a cada país.

Pero así como se va deteriorando el acceso a los sistemas de pensiones, las administradoras tienen altas utilidades con muy poco esfuerzo debido a las comisiones, las variaciones en las comisiones, las modalidades de comisiones que tienden a elevar el costo del servicio para los aportantes o cotizantes. Esto muestra que las reformas, más que tener un carácter social, tuvieron un carácter financiero, es decir, cómo utilizar el ahorro de los trabajadores, el ahorro obrero, en beneficio del capital transnacional que viene administrando los fondos de pensiones.

Otro punto que toca Ferrari es que las instituciones que promueven estas reformas —el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el BID, etc.— reconocen el fracaso, pero no proponen nada nuevo, salvo reducir los costos de la transición, mejorar la cobertura a costa de un mayor sacrificio de los trabajadores, de más impuestos y de más salarios. Por lo tanto se debe pensar en propuestas que vayan más allá, que ignoren ese tipo de recomendaciones y planteen soluciones que respondan a las necesidades de la seguridad social.

El tema, lo ha planteado también Oscar Lanza, es: cómo pasar de una lógica de costos, de una lógica de mercado, a una lógica de

necesidad de la salud y de la seguridad social, calculando los recursos que se requieran para responder a las demandas y asignar montos en función de las necesidades más apremiantes.□

Ariel Ferrari ha desafiado también a pensar en plataformas gremiales y sindicales que den prioridad y tengan presente en su agenda la discusión sobre la seguridad social entendiéndola como un derecho humano que abarca a todos, no solamente como salud sino también como asistencia en la vejez, asistencia familiar, cobertura de riesgo por enfermedades, etc. Con esa visión integral que plantea el derecho humano a la salud y bajo sus propios principios, donde la universalidad, la solidaridad y el control social, mencionados por Oscar Lanza, parecen ser principios esenciales.

Para que las organizaciones sindicales puedan cumplir ese rol es necesario tener un programa, una estrategia, que el movimiento sindical tenga a la seguridad social como un eje fundamental de sus luchas sociales. Ese es un mensaje que se debe recoger y seguir trabajando con esta idea no solamente para dar continuidad al debate de ideas, sino también ir creando ciertas estructuras, así decía Ariel Ferrari, para fortalecer la capacidad de las organizaciones sindicales y sociales, en general, en la lucha por mejorar la calidad de vida a partir de recuperar el acceso a la seguridad social y ejercer este derecho humano.□

Jorge Bernedo también ha sido muy provocador, ha hecho una recopilación histórica muy didáctica de lo que ha sido el trayecto de la seguridad social desde su origen, mientras que Ariel Ferrari ha hecho un retrato de lo que pasa en América Latina. En ese marco, el desafío es preguntarse ¿qué se puede hacer para tener pensiones dignas en América Latina? ¿Cómo lograr que todos tengan una pensión digna en la vejez, para tener una vejez digna?□

Hay varios elementos, primero la necesidad de pensar en, ciertamente, un nuevo sistema previsional más equitativo, universal y bajo principios como la transparencia, recordando

los problemas que vivieron las sociedades dentro del sistema de reparto.

Además se debe reflexionar sobre el tripartismo, algo que se ha negado con la reforma privatizadora del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Ya no aportan las empresas, ni aporta el Estado, dejando el peso en las espaldas de los trabajadores. El tripartismo reconoce la necesidad de múltiples pilares, entre estos la función social del Estado.

La solidaridad y la universalidad, como principios fundamentales y el control social, deben ser otros temas de debate, porque una crítica importante que se debe hacer es la falta de un control social adecuado sobre los sistemas de salud y seguridad social.

Jorge Bernedo cierra con tres preguntas: ¿Cómo ampliar la cobertura a todos, es decir lograr la universalidad? ¿Cuáles serían los mecanismos que garanticen el acceso a la seguridad social como derecho humano? y ¿cómo se debería financiar los costos?□

Oscar Lanza planteó indicadores reveladores de la situación del hambre, la desnutrición y la pobreza en el mundo y en América Latina frente al dispendioso gasto, por ejemplo, en armamentismo en los países del norte y las desigualdades que surgen justamente en el acceso al derecho humano de la seguridad social, a la salud, a partir de ese uso diferenciado de recursos que se está haciendo.

La proporción de gastos en salud no cambia significativamente en el tiempo, pero al mismo tiempo muchas veces los recursos existen, aunque se mal utilizan; en el caso boliviano se disponen de entre 50 a 60 dólares per cápita para dar cobertura de salud a todos, pero apenas el 22 por ciento de la población boliviana está protegida en las eventualidades de enfermedad. Más allá de la excusa de que no hay los recursos necesarios para la atención de salud, lo cierto es que el dinero se emplea mal.

La discusión planteada sobre el contraste entre los seguros públicos y privados de salud también debe tomarse en cuenta porque de

esto se desprende el carácter privatizador y la tendencia a generar necesidades de curación a través de un tipo de medicamentos caros, que no son los adecuados para prevenir dolencias.

Algo central son las condiciones que permitan a la gente tener buena salud, es decir, acceso al agua potable y al saneamiento básico. Se trata de factores que previenen la enfermedad, cuando lo predominante es apelar a la medicina curativa antes que a la preventiva.

Los resultados de la reforma de los sistemas de salud, bajo la lógica neoliberal muestran la orientación individualista, basada en la eficiencia, la rentabilidad, el asistencialismo y la focalización, y sobre todo, la eliminación de la función

social del Estado. Todo esto explica cómo la salud se ha mercantilizado a partir de criterios perversos que están conduciendo a un agravamiento de las condiciones de salud de la población. Se trata de reformas contra la salud o contra la posibilidad de seguridad social en la vejez; son reformas que están actuando en contra de mejorar las condiciones de vida de la gente a cualquier edad.

Respecto a los presupuestos públicos, Oscar Lanza da una señal de alerta porque existen recursos que permitirían ofrecer servicios más eficientes y preventivos que realmente garanticen el acceso a la salud como un derecho humano.

Comentario y balance general del primer panel

Jorge Bernedo, consultor del PNUD, Perú

Lo esencial es darse cuenta de que el problema de la seguridad social no es un problema aislado, sino que está inmerso en toda la temática de los derechos laborales y éstos a su vez inmersos en los modelos económicos que se aplican. Nunca vamos a resolver el problema de la pensión en sí, si no vamos resolviendo el problema del tipo de democracia y el tipo de economía que vamos a tener.

Pero hay otros problemas relacionados directamente con las pensiones. En primer lugar no hay cultura previsional, los trabajadores no saben qué pasa con sus pensiones, cómo las administran, ni saben siquiera cuánto tienen acumulado en su fondo, cuándo han sido privatizados, cuánto está gastando el Estado en administrarlo, si está en un fondo estatal; en fin.

Un problema preocupante e inédito que van a sufrir los países andinos es que las vidas

cada vez son más largas, pero los sueldos son muy bajos y con poca economía formal. Este problema no se podrá resolver ni con el solidario sistema de reparto.

Es necesario crear un sistema muy distinto, un sistema tal vez social, comunal. Hace falta asumir grados de solidaridad, obligaciones más fuertes en los sectores privados, en los Estados, mecanismos de mucho más corto plazo, porque el problema se viene y va a ser muy fuerte y eso es posiblemente lo que nos debe preocupar más.

Ver en cada país los errores, los aciertos y la diversidad de sus realidades permitirá crear instrumentos de conocimiento para ir perfilando realmente la gravedad de la situación y la variedad de apuestas que deben hacerse. Es una invitación a que estemos atentos para tener una imagen más profunda del problema que enfrentamos.

Debate, preguntas y respuestas

PARTICIPANTES

Gerardo Ramos, presidente de la Federación Nacional de Jubilados y Pensionistas del Ecuador

Las instituciones financieras como el FMI, el Banco Mundial o el BID han presionado y prácticamente coaccionado a los diferentes países latinoamericanos para que apliquen reajustes económicos en perjuicio de la seguridad social y de la salud en general, y de las pensiones de jubilación.

Lo preocupante es qué han hecho las centrales sindicales, qué tienen que hacer. En Ecuador hay un descuido tremendo de parte de las organizaciones sindicales en cuanto a velar por la seguridad social; no ha habido una preocupación constante sobre el tema, hay una complacencia por el sueldo únicamente, y no se piensa en el presente, ni en el futuro; no se piensa en los beneficiarios del presente, los trabajadores, ni en los del futuro, los jubilados. Lastimosamente existe un adormecimiento, una despreocupación, un *nomeimportismo*, simplemente se vive el presente ya que basta con cuidar el trabajo y la remuneración.□

Las centrales sindicales deberían presentar propuestas y diagnósticos sociales, políticos y económicos de sus países para resolver la problemática de la seguridad social.□

Sobre la salud pública ¿cómo se conduce la seguridad social a la prestación orientada a la prevención de enfermedades, curación y entrega de los medicamentos adecuados para cada paciente?

Martha León, Proyecto Jóvenes para el Desarrollo, Tarja

Para analizar los problemas que genera la desregulación laboral es necesario ir más atrás y ver cómo y por qué se produjo esa reforma. Algunos han señalado que se trata de una política económica, del sistema capitalista bajo su forma neoliberal que está llevando a esta

situación, porque es absolutamente individualista y lo único que interesa es cómo ganar más dinero.

En cuanto a la salud, deberíamos preguntarnos si les interesará de verdad la salud o les interesará ganar dinero con las enfermedades. Pasa lo mismo con los profesionales, a un abogado le interesará la justicia o le interesará ganar dinero. Eso es lo que está haciendo este sistema, destruir los principios básicos del desarrollo humano.

Y cuando se piensa en la seguridad social para los trabajadores, para los que han puesto el hombro al desarrollo del país, ¿qué se puede hacer respecto a la reproducción de la fuerza laboral, integrada al tema de salud y a la perspectiva de género?

Paola, La Paz

Los derechos sociales de los trabajadores están casados con los derechos laborales; en los últimos años se ha visto que los derechos laborales han sido totalmente vulnerados por todas las nuevas corrientes insertas en la globalización, por ejemplo con la flexibilización laboral. Y los trabajadores de alguna manera tendemos a vulnerar nuestros propios derechos, que nos ha costado conseguirlos.

Así como vulneramos nuestros propios derechos, también vulneramos nuestra seguridad social, es decir que como trabajadores muchas veces rechazamos realizar aportes a las AFP, los seguros, las cajas, para poder tener un mayor ingreso, eso porque los salarios son bajos; pero no nos damos cuenta de que en el fondo estamos promoviendo la flexibilización laboral.

Está bien que defendamos la seguridad social, pero también tenemos que defender los derechos laborales, ¿qué consecuencia va a tener que los mismos trabajadores y trabajadoras vulneren los derechos laborales por mayores ingresos?

Juan José Bautista, Central Obrera Departamental de La Paz

Los trabajadores de este país tenemos un enemigo a partir de 1985. El Decreto Supremo 21060 y su artículo 55 son los que atacaron estructuralmente la seguridad social. A partir de la libre contratación se pierde la estabilidad laboral y por ende los aportes no van ya a la seguridad social. Desde ese año la lucha de los trabajadores de este país es contra este artículo, que además de haber afectado a la seguridad social, ha dejado sin trabajo a miles de trabajadores. Este es uno de los factores principales que ha dejado a la seguridad social en este estado.

Los gobernantes, como contraparte, dicen que han invertido en las reformas mucho dinero, en lugar de utilizar esos recursos en fomentar la estabilidad laboral; no podríamos reclamar solamente seguridad social sin exigir nuestros derechos. Después de la aplicación del 21060 la seguridad social se ve afectada económicamente y se invierte la cantidad de jubilados respecto a la cantidad de aportantes, es decir que, hipotéticamente, si antes del 21060 había tres activos por un jubilado, hoy es al revés, es un activo por más de tres jubilados.

El problema está en que los trabajadores estamos divididos, lo que ha sido aprovechado por las autoridades que desde 1985 nos vienen distraendo con una serie de medidas. Sin embargo no hemos renunciado a nuestro derecho a la seguridad social, aunque en este momento sólo el 22 por ciento de la población accede a este beneficio. Seguimos luchando y vamos a seguir haciéndolo, estamos seguros que la seguridad social se va a volver a refinanciar y va a volver a ser fuerte como lo ha sido antes.

Alex Gálvez, Confederación General de Trabajadores Fabriles de Bolivia

Evidentemente los trabajadores tenemos derecho a comer, derecho a la alimentación, a la vivienda, pero para tener esos derechos debemos tener trabajo. La Caja Nacional de

Salud vive de los aportes de los trabajadores de todos los sectores, por lo que deberían tomar la palabra médicos, trabajadores aportantes y trabajadores en salud, porque los gobiernos de turno no cumplen su rol y más bien utilizan nuestros aportes para subvencionar vacunas, seguros, etc.

Ángel Durán, Movimiento Sin Tierra de Bolivia

En América Latina y especialmente en Bolivia ¿se deben hacer reformas o hay que cambiar de modelo en todos los países? □

Ernesto Vásquez, Confederación de Trabajadores en Salud de Bolivia

Del 22 por ciento de trabajadores que está asegurado, sólo un 10 por ciento debe utilizar los servicios de salud y a esto se suma el problema del mal trato en los centros de salud, la mala atención, tanto del personal de servicio, como de enfermeras y médicos. La Caja se ha convertido en una etapa final de los trabajadores, van cuando, por ejemplo, tienen que hacerse un tratamiento de cáncer, no hay medicina preventiva, sólo es curativa.

Y además de preguntarnos qué hicieron con la seguridad social, es importante preguntarse qué hicimos nosotros para proteger esta seguridad social o qué estamos haciendo. Nuestros dirigentes de esa época estaban vendidos o comprados, prácticamente vendidos a favor de las AFP.

EXPOSITORES

Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay

¿Es necesario cambiar el modelo? La seguridad social impuesta en la mayoría de los países de Latinoamérica es parte de un modelo que nos impusieron, no es un hecho aislado, la privatización de la seguridad social va unida a la privatización de las empresas públicas por parte de transnacionales, las que generaban riqueza para el país. Entonces no se va a poder

cambiar sólo la seguridad social; lo que se está haciendo es conseguir información, conocimiento, analizar la situación, y así tener el respaldo suficiente para la discusión de los cambios.

El debate no puede remitirse sólo a la reforma de la seguridad social, también es necesario incorporar a los trabajadores informales, tomar en cuenta los bajos ingresos y ver la calidad del empleo que se genera. Todo va atado al tema de la seguridad social que es una prolongación de los derechos laborales.□

Hay que detenerse a hablar, y sinceramente, sobre el financiamiento de la seguridad social. A estas alturas en la mayoría de los países los patrones no aportan más y el Estado dejó de aportar o lo hace con impuestos, sobre todo a través del IVA. El pobre, que gasta en consumo lo único que tiene, paga impuestos; el rico gasta mucho más pero no todo lo gasta en consumo, entonces hay un sistema tributario regresivo que se debe estudiar; hay que analizar para ver el propio financiamiento de la seguridad social. En Uruguay se exoneró a las empresas del aporte patronal con el argumento de que así se iba a generar empleo, cuando en ninguna parte del mundo está demostrado eso.□

Se está analizando más el tema de pensiones de largo plazo, pero en cuántos países no hay seguro de desempleo y la seguridad social tiene que contribuir también en este punto. Otro asunto son los programas de asignaciones familiares pensando en la niñez. En Uruguay se piensa lograr cobertura para el 100 por ciento de los menores de 18 años y hay otro tipo de asistencia materno-infantil como la del período de lactancia.

Oscar Lanza, director ejecutivo de AIS, Bolivia

La seguridad social no es mala. La propuesta es globalizarla como el acceso al agua, a la nutrición, a saneamiento y a prevención. Los gobiernos están, más bien, tras la globalización de la economía, pero no de la seguridad social y sus beneficios.

Por un lado, las reivindicaciones de los diferentes sectores son legítimas, pero también es necesario ver el contexto y no solamente las aspiraciones salariales, de mejores condiciones, etc. Muchos sectores no solamente están reclamando sino que le están proporcionando evidencia al Gobierno, a las autoridades y a los organismos internacionales sobre lo que está aconteciendo en el país, del despilfarro que se hace en nombre de la seguridad social y de la salud.

¿Qué podemos hacer? Sería bueno racionalizar el gasto en la seguridad social, lo que no quiere decir recortar sino invertir con inteligencia.

Por otro lado, solamente estamos empeñados en activar la economía, pero ¿será posible hacerlo con organismos depauperados, desnutridos y famélicos? ¿No será necesario primero activar el capital humano para activar la economía? ¿Cómo puedo exigir a alguien que produzca más si no ha tenido una comida digna? ¿Cómo se puede exigir a un niño que vaya a la escuela con sólo una tasa de sultana? Hay mucho fanatismo por activar la economía, pero también hay que fanatizarse por globalizar los derechos humanos, globalizar el acceso a la salud y a la seguridad social.

Respecto al asunto del género, solamente el 14 por ciento de los representantes en el Parlamento boliviano son mujeres; las decisiones están muy concentradas en los varones, no hay igualdad de oportunidades; pero en el aspecto social usualmente son las mujeres las responsables de cuidar el hogar o por lo menos velar por la salud y la seguridad de las familias. Entonces, es importante ligar el tema de seguridad social con el de género y el de derecho a la salud; luchar contra el modelo, pero no de una forma sentimental o con buenos argumentos sociales, sino con datos, cifras, con evidencia, porque de lo contrario no nos toman muy en serio. Y para conseguir esos datos es necesario pedirlos, exigir que las autoridades rindan cuentas.

La reforma de la seguridad social en Argentina: del derecho laboral al derecho patrimonial¹

— *Laura Goldberg** y *Rubén M. Lo Vuolo*** —

I. INTRODUCCIÓN

La reforma del sistema de previsión social de Argentina, sancionada en 1994, puede considerarse como una de las piedras angulares del profundo proceso de reformas institucionales que sufrió el país durante la década del noventa, bajo la inspiración del denominado Consenso de Washington.

La nueva lógica otorgada a la institución previsional promovió el avance de una “ciudadanía de base patrimonial”, donde los derechos de las personas valen según el patrimonio que posean y conforme al valor que los mercados establecen para ese patrimonio. El individuo ya no es propietario de derechos garantizados por la sociedad a través del Estado, sino propietario de un patrimonio que no tiene garantías y cuyo valor lo establecen los mercados².

Así, uno de los resultados más alarmantes de la combinación del diseño del nuevo sistema basado en los principios antedichos, con el resto del paquete de “reformas estructurales”,

fue el fuerte deterioro de las condiciones de vida —actuales y previstas en el futuro— de la población laboralmente pasiva en Argentina.

En este trabajo se sintetizan los contenidos y resultados de la reforma previsional de 1994, y se justifica la necesidad de una reforma integral del sistema vigente. Luego, sobre la base del análisis previo, se plantean los lineamientos de un nuevo sistema de previsión social cuyos pilares básicos se sustentan en los derechos de ciudadanía y en el principio de solidaridad intergeneracional. Estos lineamientos son compatibles con un cambio en el patrón distributivo actual, que es fuertemente regresivo.

2. LA REFORMA DE 1994: LA INSTAURACIÓN DE LOS DERECHOS PATRIMONIALES

En 1994 comenzó a funcionar el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), compuesto por dos regímenes en competencia, uno exclusivamente de reparto y otro que es “mixto”, porque el beneficio que otorga tiene

1. Documento in extenso enviado por los autores y presentado por Laura Goldberg. Este artículo es una versión resumida de Goldberg y Lo Vuolo (2005) “La reforma de la reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina”, Documento de trabajo CIEPP N 45. Se puede obtener en: www.ciepp.org.ar/trabajo/documento45.zip.

* Investigadora adjunta del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Argentina.

** Investigador principal CIEPP.

2. El término “ciudadanía patrimonial” lo tomamos de Lo Vuolo (2001).

un componente de reparto y otro de capitalización individual³.

En el SIJyP, y sólo en la medida en que se cumpla con las condiciones de acceso establecidas⁴, el Estado financia el pago de una Prestación Básica Uniforme (PBU), que otorga el mismo beneficio a todos los retirados, y una Prestación Compensatoria (PC), que reconoce los años de aporte al “viejo sistema”. Además, los trabajadores elijen entre aportar al Régimen Público de Reparto (RPR) que les abona una Prestación Adicional por Permanencia (PAP) y se calcula en función de los años de aporte a partir de la instauración del nuevo sistema; o al Régimen de Capitalización individual (RC) por el que recibirán un Haber de Capitalización (HC), que es un beneficio indefinido resultante de la capitalización de los aportes acumulados en cuentas individuales por los afiliados y es administrado por compañías privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) que fueron creadas en la misma instancia.

Sin embargo, y a pesar de que en teoría se puede elegir entre ambos regímenes, la opción estuvo muy limitada desde el inicio: todas las acciones tendieron a desacreditar la elección por el régimen de reparto e impulsar la afiliación al de capitalización⁵. Es evidente que el camino paralelo fue una simple estrategia política para imponer la reforma. El resultado es que hoy el 86 por ciento de los aportantes regulares al SIJyP está afiliado al RC.

Luego de más de 10 años de funcionamiento del sistema reformado, ya es posible iniciar una evaluación de algunos de sus resultados. A continuación presentamos una síntesis de los más significativos.

2.1 Se profundizó el desequilibrio financiero del sistema previsional

En 1994, 66 por ciento del gasto corriente de las jubilaciones y pensiones se cubría con cotizaciones de trabajadores y empleadores, mientras que en 2002 no llegaba a cubrirse el 38 por ciento de ese gasto. Entre otras cosas, esto fue el resultado de transferir a las AFJP ingresos por aportes personales que, durante el período 1994-2002, acumularon valores cercanos a los 30 mil millones de pesos, equivalentes al 7,5 por ciento del PIB de 2003 (Cuadro 1).

Cuadro 1
Montos no ingresados en el sistema previsional público

Año	Aportes Personales	Reducción de contribuciones	Total
1995	2.256	1.639	3.895
1996	2.926	3.439	6.365
1997	3.734	3.606	7.340
1998	4.095	3.762	7.858
1999	4.277	5.075	9.352
2000	4.308	5.793	10.101
2001	4.014	2.707	6.721
2002	1.919	1.890	3.809
Acumulado	27.529	27.911	55.440

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (2003)

3. Si bien de acuerdo a la tipología construida por Cruz-Saco y Mesa-Lago (1998) el nuevo sistema de pensiones se encuadraría entre los sistemas “mixtos”, en rigor el sistema argentino es tanto “paralelo” (porque hay dos regímenes que compiten entre sí) como “mixto” (porque en uno de los regímenes el beneficio combina un componente de reparto y uno de capitalización individual de aportes). De todos modos, y tal como se enuncia luego, la competencia entre los regímenes es sólo aparente, mientras que la característica mixta del régimen incentivado es fundamental; de aquí, quizás, su clasificación como “mixto”.

4. Las condiciones de acceso al beneficio del SIJyP son más restrictivas que las que contemplaba el antiguo sistema previsional. La edad mínima de retiro es de 60 años para las mujeres y 65 años para los hombres, y el requisito mínimo de años regulares de aporte se aumentó a 30.

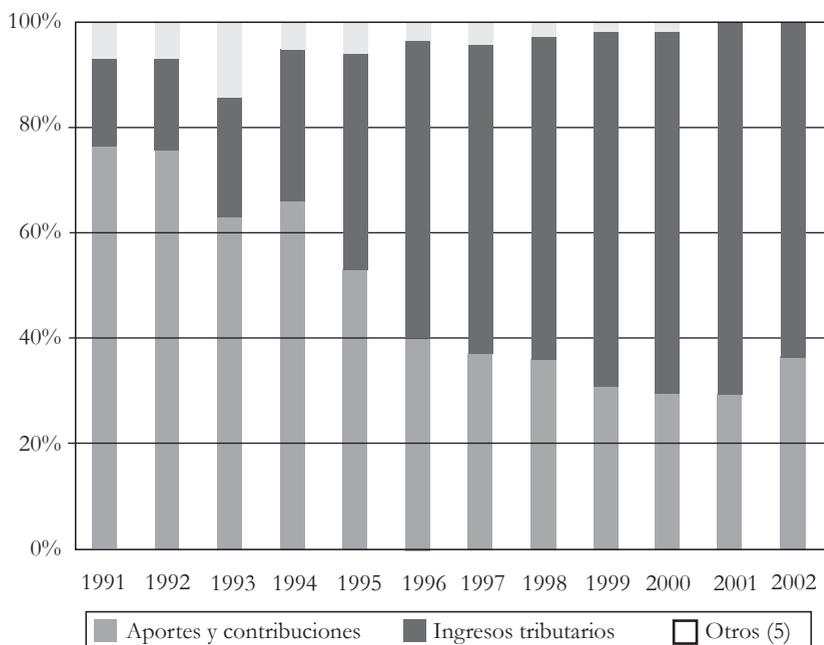
5. Para una enumeración de las acciones que limitaron la opción, ver Lo Vuolo y Goldberg (2002).

Una cifra similar perdieron las arcas públicas por la política de rebaja de las contribuciones patronales, que desde fines de 1993 acompañó el lanzamiento de la reforma⁶. Debe recordarse que esta práctica, que consistió en desfinanciar al sistema para compensar el impacto de la sobrevaluación del tipo de cambio en los costos empresarios, ya se había implementado a comienzos de 1980 y había mostrado no ser eficaz como política de fomento del empleo. En el momento de la reforma previsional de 1994, además, la rebaja de las contribuciones patronales sumaba un mensaje: que en esencia el nuevo sistema debía financiarse con el “ahorro individual”, es decir, con los aportes personales.

El bache fiscal que se creó por el doble efecto de la transferencia de aportes personales a las AFJP y la rebaja de contribuciones patronales, se agravó por la absorción en el SIJyP de algunas de las deficitarias cajas de empleados públicos provinciales que, en su mayoría, pagan beneficios superiores al sistema nacional. Al mismo tiempo, las provincias que no transfirieron sus cajas, entre las que se encuentran las de mayor tamaño, continuaron recibiendo aportes desde el fisco nacional para atender su déficit.

En síntesis, la reforma de 1994 no sólo no solucionó el desequilibrio financiero del sistema, sino que contribuyó a profundizar el problema

Gráfico N° 1
Composición de los recursos del SIJyP



Fuente: Secretaría de Seguridad Social

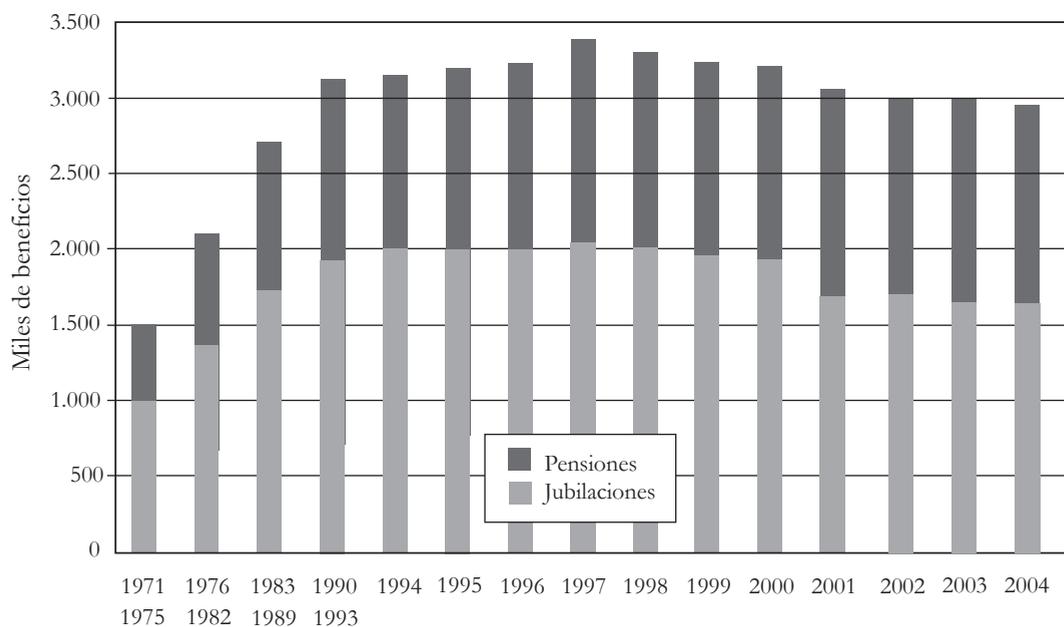
que generaba la política previsional para las cuentas fiscales.

2.2 Pobre cobertura

Otro de los ejes que justificó la reforma fue el diagnóstico de la cobertura del viejo sistema previsional que estaba cayendo y que había una falta de incentivos para la afiliación. La receta consistía en diseñar un sistema que fuera capaz de generar dichos incentivos, y ese sistema sería el SIJyP. Sin embargo, la evidencia muestra que a partir de la vigencia del SIJyP el número absoluto de beneficios previsionales se estancó primero, para luego iniciar una tendencia negativa. La caída de la cantidad de beneficios se dio incluso luego de la incorporación de las

6. El decreto 2609/93 estableció una escala de disminución en las contribuciones a cargo del empleador para la producción primaria, la industria, la construcción, el turismo y la investigación científica.

Gráfico N° 2
Beneficios previsionales. Total del sistema (en miles)



Fuente: Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (2003).

cajas provinciales⁷. Teniendo en cuenta el aumento en la expectativa de vida de las personas, la decepcionante evolución de los beneficios pagados implica una marcada caída de la cobertura de los adultos mayores.□

El problema es más grave aún porque no sólo se pagan menos beneficios sino que los beneficios que se pagan son en promedio menores. Esta perversa combinación se ha reflejado en la degradación paulatina de las condiciones de vida de las personas mayores, uno de cuyos indicadores es el aumento de la pobreza e indigencia por ingresos en sus hogares: de acuerdo a la información relevada por la EPH-INDEC, en el segundo semestre de 2003 el 17 por ciento del total urbano de

adultos mayores de 65 años se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 6,2 por ciento eran indigentes. Al segundo semestre de 2004 se evidencia una leve mejoría de este indicador que, sin embargo, continúa siendo elevado: 14 por ciento por debajo de la línea de pobreza y cinco por ciento debajo de la línea de indigencia. Otros indicadores de esta dramática situación son el aumento de la cantidad de personas en edad legal para jubilarse que permanecen en el mercado de empleo y la expansión de los programas asistenciales dirigidos a este grupo etáreo.

Las proyecciones existentes también son alarmantes ya que dan cuenta de una importante caída de la cobertura futura de la población

7.□ Los beneficios traspasados desde las cajas provinciales representan poco menos de ocho por ciento del total. Las cajas incorporadas a partir de enero de 1995 son el IMPS, Salta, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, La Rioja, Río Negro, Mendoza, Jujuy, Tucumán, San Luis y el Banco Provincia de Santiago del Estero en marzo 2000.

que hoy es activa. Como lo muestra el Cuadro 2, no sólo ha caído drásticamente la relación entre los aportantes regulares al sistema y la Población Económicamente Activa (PEA), sino que además de cada cuatro personas ocupadas, obligadas a aportar al SIJyP, sólo aporta una y la relación promedio del total aportantes regulares/afiliados cayó desde casi 62 por ciento en 1995 a cerca de 44 por ciento en 2004⁸. Esto refleja que hay una gran mayoría de trabajadores que tienen una alta probabilidad de no acceder a una jubilación en su etapa pasiva o, al menos, a un nivel de jubilación que sea suficiente para cubrir sus necesidades más elementales. Las propias proyecciones oficiales señalan que, mientras que en el año 2000 el 65 por ciento de los varones mayores de 65 años y las mujeres mayores de 60 años disponía de algún beneficio del sistema nacional de previsión, esta proporción disminuiría al 36 por ciento en 2025⁹.

Como sucedía en el viejo sistema, la mayor dificultad es la incorporación de los trabajadores autónomos. Pero justamente es en este grupo de trabajadores donde se debían reflejar los “incentivos” a aportar que generaría el nuevo régimen de capitalización individual de aportes. Porque, a diferencia de lo que ocurre con los asalariados, a quienes el tipo de relación laboral les viene generalmente impuesta por el empleador —que a lo sumo les ofrece optar entre un mayor sueldo líquido o la cobertura social por

menor salario de bolsillo—, son los autónomos los que, tomando a su riesgo el costo de la ilegalidad, tienen algún margen para optar si entran o no al sistema. Las evidencias muestran que aquí también fracasaron los pronósticos: mientras que en el mercado de empleo la proporción entre trabajadores asalariados y autónomos es aproximadamente de tres a uno (es decir, la cantidad de asalariados triplica la de autónomos), esa proporción entre los aportantes al SIJyP es mucho menor.□

La falta de “incentivos” positivos que genera el sistema reformado también es evidente cuando se observa la indiferencia general de los trabajadores por ejercer la opción entre uno y otro régimen. No sólo la mayoría de los afiliados son trabajadores asalariados incorporados compulsivamente, sino que además, la gran mayoría de ellos ni siquiera elige una AFJP; es decir, son “indecisos”. Esta tendencia no ha disminuido con el tiempo, como supondría el aprendizaje de los trabajadores acerca de las “bondades” del régimen de capitalización, sino todo lo contrario: mientras que entre 1998-99,

Cuadro 2
Cobertura de la población activa

Año	Aportantes reg./afiliados		Aportantes reg./PEA	Aportantes reg./Ocupados
	Régimen público	Régimen Capitalización		
1995	69,91	53,36	35,32	42,01
1996	63,74	53,36	37,08	44,28
1997	55,59	55,66	36,36	41,63
1998	49,85	53,03	36,62	41,63
1999	46,00	49,29	35,51	40,99
2000	42,47	46,82	35,31	41,25
2001	37,91	43,43	34,56	42,15
2002	32,13	38,15	30,32	36,75
2003	33,41	40,46	32,99	38,95

Fuente: Elaboración propia en base a SSS y EPH.

8.□Mientras que la relación aportantes regulares/ocupados es una aproximación a la evasión al sistema, la relación aportantes regulares/afiliados ofrece una idea de la regularidad de los aportes, que constituye un requisito para el acceso al beneficio en el futuro.

9.□Secretaría de Seguridad Social (2003).

los indecisos explicaban el 68,7 por ciento de las altas de las AFJP, entre 2002-2003 constituyen el 86 por ciento de las nuevas incorporaciones al RC (SAFJP, 2004)¹⁰.

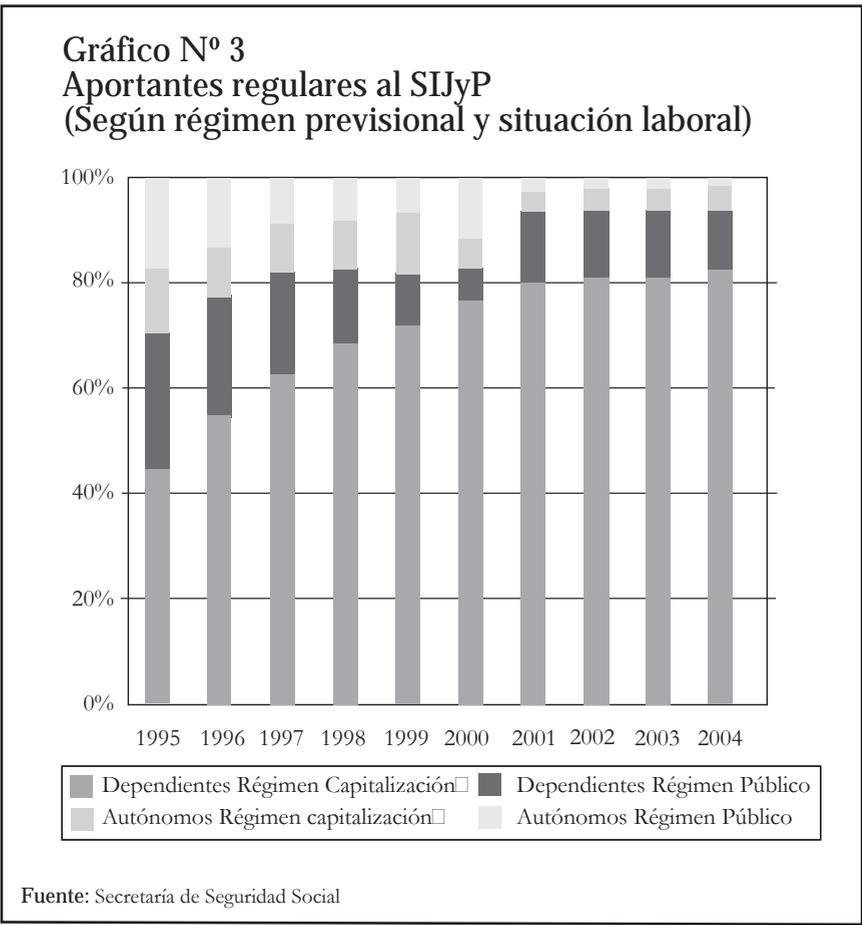
el sistema En síntesis, el sistema reformado –y el régimen de capitalización individual en particular– no ha logrado aumentar la cobertura de la población pasiva. Al contrario, desde su implementación, la situación de los pasivos actuales y futuros ha empeorado. La conclusión es que, o bien el nuevo sistema no genera los “incentivos” adecuados, o bien la teoría de los incentivos no alcanza para explicar las decisiones de los trabajadores respecto a su ingreso en la pasividad; o bien, en nuestra opinión, ambas.

2.3 El negocio de los Fondos

Una de las consecuencias más salientes de la implementación del SIJyP fue la creación del (hasta entonces inexistente) “mercado” de las AFJP, a partir del cual se contribuiría al desarrollo del mercado de capitales.

El mercado de las AFJP no es ni transparente ni competitivo y su costo es muy elevado. En primer lugar, desde el inicio del SIJyP, el grado de concentración de este mercado aumentó sistemáticamente: de las 26 AFJP originarias, hacia junio de 2003 sólo quedaban 13 (entre las cuales, las cuatro mayores concentraban el 71 por ciento de los afiliados). Segundo, la gran

mayoría de las AFJP pertenece a *holdings* financieros, y por lo tanto, responden a sus estrategias comerciales más que a las necesidades específicas de los afiliados al sistema de previsión social¹¹. Tercero, la casi totalidad de los seguros de invalidez y muerte se contratan con compañías de seguro vinculadas a la misma AFJP. Del mismo modo, lo más frecuente es que, lejos de elegir libremente, quienes al momento del retiro pueden optar por una renta vitalicia, la contraten con las compañías de seguro que están vinculadas a la AFJP a la que aportaron. Cuarto, la comisión promedio de



10. Ver Lo Vuolo y Goldberg (2002) para más detalles sobre esta cuestión.

11. Junto al proceso de transnacionalización del sistema bancario durante la década del noventa, la participación del capital extranjero entre las AFJP tuvo un gran crecimiento. Para más datos sobre esta cuestión consultar Lo Vuolo y Goldberg (2002).

las AFJP es muy elevada y se lleva un tercio del aporte de los afiliados¹², además de tener efectos redistributivos perversos: estimaciones oficiales muestran que, para los trabajadores de menores ingresos, las diferencias entre las comisiones que cobraban las AFJP llegaban hasta 98 por ciento; y en algunos casos, se estimó que la comisión pagada superaba al 50 por ciento del aporte¹³.

Finalmente, si bien no puede establecerse la relación directa entre la creación de los fondos administrados por las AFJP y el comportamiento del mercado de capitales, lo que sí puede afirmarse es que éste no manifestó ningún desarrollo notable, como se pregonaba. Luego del auge de la primera etapa del Plan de Convertibilidad, cayó el volumen y la rentabilidad en las Bolsas de Valores, pese a la incorporación de papeles de las empresas públicas privatizadas (que lentamente emigraron a plazas más importantes). Tampoco mejoró el perfil del financiamiento de largo plazo de la inversión¹⁴. La mayor parte de la cartera de las AFJP está ocupada con Títulos Públicos Nacionales y depósitos a Plazo Fijo; y de las pocas tenencias en acciones, gran parte es de empresas extranjeras.

En síntesis, el establecimiento del régimen de capitalización significó la apertura de otro

espacio de lucro cautivo —el “fondo de salarios” que reciben los trabajadores— para el capital financiero¹⁵. Esto, en detrimento de los trabajadores, para quienes el régimen no sólo es caro, sino muy inequitativo.

2.4 Mayor fragmentación y profundización del patrón regresivo

La fragmentación institucional de la que oportunamente se acusó al viejo sistema previsional no logró solucionarse con la reforma. Es más, la fragmentación se profundizó por distintos motivos como la coexistencia de dos regímenes en competencia, la incorporación de las cajas provinciales que pagan beneficios en promedio mayores y tienen distintos requisitos de edad y años de aportes, la permanencia del resto de las cajas deficitarias en provincias con fuerte poder político (Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre otras), y la persistencia

El establecimiento del régimen de capitalización significó la apertura de otro espacio de lucro cautivo —el “fondo de salarios” que reciben los trabajadores— para el capital financiero

injustificable de grupos con derecho a beneficios especiales¹⁶.

Por otro lado, el funcionamiento mismo del SIJyP ha llevado a una segmentación al interior de la población trabajadora. Así, mientras por un lado se asiste a un sistemático aumento de la proporción de trabajadores sin perspectivas de recibir beneficios en el futuro; por otro se observa que el salario promedio de los apor-

12. Las comisiones promedio antes de la reducción de los aportes personales se ubicaban en 3,37 por ciento del salario (más de 30 por ciento del total de aportes). A junio de 2003 eran en promedio 2,26 por ciento del salario.

13. Informe de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería (Diario Clarín, 8 de agosto de 1998). Al menos hasta las modificaciones introducidas al momento de la reducción de los aportes personales al régimen de capitalización a fines del año 2001, la estructura de las comisiones tenía un componente fijo y otro variable. Esto hacía que tuvieran un efecto diferencial según el tramo salarial del aportante.

14. La idea era que el mecanismo de capitalización fomentaría el ahorro, financiaría la inversión y el crecimiento y a partir de allí se derramaría al empleo y los salarios. Pero nada de esto sucedió y, de hecho, la tasa de ahorro agregado de los años noventa fue menor a la de los años ochenta.

15. Para un análisis de estos procesos ver Lordon (2000) y Lo Vuolo (2001: 28-37 y 90-97).

16. Nos referimos a las jubilaciones de privilegio, a las cajas del Poder Judicial, etc.

tantes regulares al sistema se aleja crecientemente del salario promedio del conjunto de los trabajadores¹⁷.

Pero además, tal como se desprende de una exhaustiva investigación llevada a cabo por Arza (2004), la característica principal de los distintos sistemas previsionales que adoptó Argentina durante el siglo, ha sido la profundización del patrón regresivo tanto en la distribución de derechos como de recursos. En efecto, la autora demuestra que, desde el punto de vista del “patrón distributivo” que se desprende de su normativa, el SIJyP profundiza los problemas que ya estaban presentes en el viejo régimen¹⁸.

En síntesis, el nuevo sistema previsional refuerza la lógica fragmentadora y focalizadora imperante en las políticas sociales de la década del noventa: cubre al grupo privilegiado de trabajadores de ingresos mayores, estables y registrados y para el resto queda la caridad de las políticas asistenciales.

3. □ LA NECESIDAD DE UNA REFORMA INTEGRAL DEL SIJyP

De la evidencia expuesta precedentemente se desprende que existen importantes elementos y fundamentos para afirmar la necesidad de un nuevo diseño para el sistema de previsión social de Argentina. A continuación se sintetizan los argumentos analizado en detalle en Goldberg y Lo Vuolo (2005):

1. □ El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP) vigente desde 1994 no alcanzó ninguno de los objetivos relevantes que justificaron su imposición: tuvo efectos

perversos sobre la situación actual y futura de los pasivos, no logró reducir la evasión, profundizó los problemas de financiamiento del sistema contributivo y estuvo lejos de expandir y diversificar el mercado de capitales argentino.

2. □ Actualmente existe debate sobre la necesidad de reformar el sistema de previsión social vigente, pero no hay consenso sobre su orientación ni sus contenidos. Esto se debe a que la mayoría de las posiciones responden a intereses particulares y no al interés general.

3. □ Las revisiones que plantea la Nueva Ortodoxia Previsional (NOP) a través de los documentos del Banco Mundial¹⁹, si bien se hacen cargo de algunos de los problemas creados por las reformas inspiradas en sus dogmas, en lo esencial no responden a criterios adecuados y continúan sustentándose en fundamentos teóricos que a nuestro juicio son erróneos. □

4. □ Lo más novedoso de la “auto-crítica” del Banco Mundial es su actual posicionamiento en favor de un beneficio universal y uniforme como forma de prevenir la pobreza en América Latina; cuando anteriormente defendía un beneficio asistencial focalizado.

5. □ Sin embargo, incluso en este punto, la revisión del dogma muestra algunas debilidades, entre las que se destacan que: a) desconoce la relevancia de la distinción entre la existencia de requisitos contributivos para el acceso (primer pilar) y su ausencia (pilar cero); b) recomienda que el valor del

17. El salario promedio de los aportantes al régimen de capitalización es el doble del salario promedio relevado por la EPH.

18. La discusión en torno a la profundización del “patrón distributivo” regresivo presente en las normas y el efecto de las “brechas de política” (*policy gaps*) entre el contenido de la norma y su ejecución práctica, excede los límites de este trabajo. El lector interesado en abordar esta cuestión encontrará un excelente tratamiento original en Arza (2004).

19. Para una caracterización de los argumentos de la NOP consultar Lo Vuolo (1996 y 2002). Ver Gill et al (2003) para la reformulación del Banco Mundial del análisis de los sistemas previsionales reformados en América Latina y Hollzman et al (2005) para el análisis de la cuestión de la seguridad social en general. En Goldberg y Lo Vuolo (2005) se expone una visión crítica de esta reformulación.

beneficio universal sea muy bajo insistiendo en que éste es el modo de incentivar la contribución a otros pilares; c) así planteado, el diseño propuesto no otorga prioridad a la prevención de la pobreza sino simplemente a la ampliación de la cobertura, como forma de legitimar la supervivencia de los fracasados sistemas de capitalización individual administrados de forma privada.

6. Por su parte, en el ámbito nacional, llama la atención el silencio reinante en términos de lineamientos de reforma previsional. El único documento oficial al respecto es el Libro Blanco de la Previsión Social (LBPS) publicado en 2003²⁰. Pero allí el diagnóstico es que los problemas del SIJyP son de gestión antes que de concepción. En esta línea, el esquema propuesto por el LBPS no es otra cosa que un reordenamiento del SIJyP en un solo sistema. Los lineamientos de reforma presentados implican el afianzamiento de las AFJP y un complicado esquema de beneficios asistenciales de acuerdo a distintos tramos de años de aporte acumulados²¹.
7. Los esquemas de cuentas notoriales constituyen una de las innovaciones más interesantes registradas en la experiencia internacional, en tanto rescatan la superioridad del método de financiamiento de reparto al tiempo que establecen mecanismos de regulación y control del balance financiero.
8. Este tipo de arreglos también sirve para equilibrar la responsabilidad individual con la distribución colectiva de los riesgos, reforzando el vínculo entre el sistema previsional y el conjunto de la economía.
9. Sin embargo, dado que los mismos fueron pensados para ambientes económicos y sociales de países centrales, deben ser adaptados a la realidad de países como la Argentina, con mercados de empleo segmentados, altos índices de pobreza y muy regresiva distribución de ingresos.
10. Teniendo en cuenta las investigaciones más recientes en la materia²², creemos que el indicador relevante para evaluar los diseños institucionales, que al mismo tiempo puede considerarse como una expresión del interés general sobre los intereses particulares, es el patrón distributivo.
11. El análisis histórico de la evolución del sistema de previsión social de la Argentina a lo largo del siglo XX muestra una marcada tendencia a profundizar la regresividad del patrón distributivo. Además, la precariedad e inestabilidad de las relaciones laborales dan lugar a la presencia de marcadas “brechas” entre los objetivos planteados en las normas formales y los resultados de su funcionamiento.
12. El análisis de esas brechas a lo largo del tiempo sugiere que si se pretende revertir la regresividad del patrón distributivo haciendo más efectivas sus normas, el diseño del sistema previsional debería: i) reducir el componente contributivo del sistema; ii) no discriminar el acceso de los sectores más vulnerables; iii) vincular en el componente contributivo los beneficios con los aportes, pero sin individualizar el financiamiento ni los riesgos; iv) reconocer que en la práctica toda la sociedad financia el sistema mediante rentas generales; v) terminar con los criterios arbitrarios de ajuste de beneficios, estableciendo pautas conocidas, previsibles y capaces de ser reclamadas como derecho de ejercicio efectivo.
13. Cuando se comparan los resultados del indicador del patrón distributivo entre los

20. Secretaría de Seguridad Social (2003).

21. Para una exposición de los contenidos de los lineamientos de reforma contenidos en el LBPS y una lectura crítica consultar Goldberg y Lo Vuolo (2005).

22. Arza (2004 y 2005).

distintos modelos previsionales actualmente vigentes en América Latina, se evidencia que la regresividad es generalizada. Por lo tanto, ninguno de estos modelos puede tomarse como referencia para un nuevo diseño previsional en la Argentina.□

- 14.□ El uso de ese mismo indicador para comparar esquemas alternativos tomando en cuenta la distribución del ingreso específica de la Argentina, muestra que los mejores resultados distributivos y de cobertura se obtienen cuando el primer pilar paga un beneficio universal y uniforme más alto, y que también se obtienen buenos resultados en términos de tasa de reemplazo cuando el mismo se combina con pilares contributivos.

4. □ LOS CONTENIDOS DE LA REFORMA PROPUESTA

El análisis previo ofrece elementos y fundamentos para pensar un nuevo diseño para el sistema de previsión social de Argentina. Nuestra conclusión es que una reforma integral del SIJyP debería tender a implantar un único sistema público, compuesto por dos pilares:

- □ Un pilar básico que pagaría un beneficio universal, uniforme e incondicional.
- □ Un pilar contributivo obligatorio, cuyos beneficios estén vinculados a los aportes y que sea financiado con el mecanismo de reparto para permitir distribuir los riesgos individuales.

Dada la forma en que actualmente está funcionando el SIJyP así como la necesidad de contemplar la inercia institucional y de encarar una transición ordenada, entendemos que el

modo menos traumático de cambiar el sistema actual es mediante el diseño de un esquema de reparto basado en cuentas nocionales que absorban las actuales cuentas individuales de capitalización financiera administradas privadamente.

Finalmente, continuaría habilitada, como hasta ahora, la opción voluntaria para contratar Seguros de Retiro Privados. Esta alternativa estaría regulada por las normas específicas que hacen a este tipo de productos y fuera del alcance del sistema de previsión pública.□

Este esquema es el que nos parece más adecuado para orientar la reforma del actual sistema de previsión social de Argentina. Esta conclusión tiene en cuenta las enseñanzas del debate teórico, de la experiencia comparada y del particular ambiente político, económico y social con el que tiene que interactuar el sistema de previsión social en Argentina. A continuación presentamos con mayor detalle cada uno de los componentes:

4.1 Pilar básico: un beneficio universal e incondicional

Como se ha enunciado, la prioridad es el pago de un beneficio universal e incondicional, al que tengan derecho todas las personas que alcancen una determinada edad, independientemente de sus registros contributivos²³. Este beneficio garantiza que el sistema alcance su objetivo de “prevenir” la pobreza y lograr un patrón distributivo progresivo.

El derecho al beneficio universal se justifica, entre otros, por el siguiente argumento: los ciudadanos/as son capaces de realizar –y de hecho realizan– actividades que son socialmente útiles y que merecen ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aun cuando las

23. Hay pocos ejemplos de jubilaciones básicas que no están sujetas a condiciones. Hasta la fecha, registramos siete países que tienen beneficios de este tipo: Nueva Zelanda, Mauricio, Bostwana, Bolivia, Nanibia, Nepal y Antigua. Canadá y los países nórdicos la tenían, pero fueron moviéndose a test de recursos. Nueva Zelanda aparece como el único ejemplo de país industrial con este tipo de beneficio que data de 1898 y se volvió universal sin ningún tipo de test en 1938. El caso es excepcional, en tanto nunca tuvo un programa contributivo y obligatorio; de hecho, una propuesta de modificar el actual sistema en esa dirección, fue derrotada en una proporción de 12 a 1 en un referéndum de 1997.

mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Asimismo, dadas las características del mercado de empleo en Argentina, el hecho de no registrar aportes no significa que no se haya trabajado, sino por el contrario que esas personas han trabajado en condiciones precarias. Claramente, la acumulación capitalista en el país no se podría sostener sin estos trabajos realizados gratuitamente o a muy bajo costo.

Este tipo de beneficio universal es preferible a las opciones asistenciales. Hay varios argumentos que favorecen esta opción: i) es la única que garantiza la cobertura universal, ii) evita los costos de test de recursos, iii) no genera situación de estigma en los beneficiarios, iv) la jubilación pasaría a formar parte de la base tributaria imponible para el impuesto a los ingresos, por lo que aquellos que superaran ciertos niveles declarados como mínimos exentos, pagarían el correspondiente tributo. □

Dado el objetivo que se persigue con este beneficio, el piso mínimo debe ser el nivel de la pobreza para las personas en edad pasiva. Esto requiere un adecuado cálculo, superando las deficiencias que actualmente tiene la aplicación del criterio de “adulto equivalente” para este grupo de edad²⁴. El beneficio sería individual, por lo que una pareja en edad de jubilarse gozaría de dos beneficios de este tipo.

El análisis de la carga fiscal del beneficio universal (Goldberg y Lo Vuolo 2005: Anexo II) prueba que en su cálculo, la variable crucial no es la tasa de dependencia demográfica,

como suele sugerirse, sino el producto per cápita y la distribución del ingreso. Esto implica una posición sustancialmente diferente a los ejercicios que pronostican una “crisis fiscal” de los sistemas de reparto por la simple acción del proceso de envejecimiento de la población y que normalmente realizan estos ejercicios asumiendo que el producto es constante o creciente. Como se demostró previamente, el problema económico del crecimiento de la población en edad pasiva no es sólo del sistema previsional, sino de toda la economía. El envejecimiento de la población significa que

hay menos activos para producir la riqueza de la que se apropian más personas, incluyendo no sólo a los pasivos sino también a los menores y a las personas en edad activa que no tienen empleos remunerados, empezando por los desempleados.

La naturaleza del beneficio universal cuestiona la idea de salario diferido a la que está habituado el discurso en previsión social, para vincularse con la de ingreso ciudadano universal, como derecho asimilable a otros derechos

universales como las políticas de educación, salud, etc. Del mismo modo en que no tiene sentido preocuparse por las “obligaciones a futuro” o por la “deuda implícita” del sistema educativo como resultado de la creciente población estudiantil, no lo tiene el preocuparse por este tema en la población pasiva. Es preciso asumir que es una obligación insoslayable de la sociedad, que es necesaria para su continuidad como tal. Se trata de recomponer el pacto distributivo tanto inter como intra-generacional.

Dadas las características del mercado de empleo en Argentina, el hecho de no registrar aportes no significa que no se haya trabajado, sino por el contrario que esas personas han trabajado en condiciones precarias

24.Ver Lo Vuolo y otros (1999), Capítulo 5, p.151-52.

En ese sentido, el razonamiento aquí expuesto se asimila a la defensa que hacemos en otros trabajos sobre la necesidad de pagar un beneficio universal a la población de menor edad, con esquemas de ingreso ciudadano para la infancia o la niñez²⁵.

Un país en crecimiento, organizado en torno a mecanismos de solidaridad generacional, no requiere la acumulación de fondos financieros para atender compromisos de pago futuro. En este sentido puede afirmarse que un país, o al menos la sociedad organizada políticamente, es “inmortal” y no tiene que *“anticipar el tiempo en que la producción cesará”*²⁶.

Si algo hay que prever es la evolución de todos los gastos que necesariamente deberá realizar el Estado y los mecanismos distributivos para atenderlos; pero esto implica

tomar en cuenta todos los impuestos y no sólo los que están destinados específicamente al sistema de jubilaciones y pensiones.□

Esto cambia algunas de las perspectivas que suelen tomarse como válidas en el debate. Por ejemplo, si realmente se piensa que la riqueza va a aumentar en el futuro, ¿por qué hay que aliviar la carga de impuestos a los futuros contribuyentes

y aumentárselas a los actuales que tienen menos riqueza para repartir y están obligados a financiar la constitución de fondos de inversión para jubilaciones futuras? Esta incongruencia es mayor en Argentina que está saliendo de una de las crisis más profundas de su historia.

4.2 Pilar contributivo obligatorio: un sistema de reparto de cuentas nacionales

La opción que planteamos aquí implica construir un sistema organizado, a partir del principio de reparto. No se trata de volver al esquema previo a la reforma de 1994, sino de construir uno nuevo. Este camino es sustantivamente diferente al de los fondos privados para su inversión en el mercado de capitales, como es el modelo de las cuentas individuales de capitalización. Como se explicó, no hay ninguna evidencia acerca de los efectos positivos de la acumulación de fondos de jubilaciones y pensiones sobre el ahorro. Esa acumulación de fondos puede terminar en menor ahorro privado, entre otros. En realidad, hay una controversia –hasta el momento, no

resuelta– sobre los impactos de estos fondos en el crecimiento económico y nada indica que deban adoptarse políticas que los fomenten²⁷.

Si lo que se piensa es que el ciclo económico llevará a etapas de recesión y caídas del producto per cápita, de lo que se trata es de constituir fondos anti-cíclicos. Precisamente esto es posible cuando se implementan sistemas de reparto de cuentas

nacionales que dispongan de un fondo de reserva y con un mecanismo de balance automático.

La experiencia internacional del esquema de cuentas nacionales sirve para extraer algunas lecciones para Argentina²⁸:

La opción que planteamos aquí implica construir un sistema organizado, a partir del principio de reparto. No se trata de volver al esquema previo a la reforma de 1994, sino de construir uno nuevo

25.Ver Barbeito y Lo Vuolo (2001) y Lo Vuolo (2004).

26.Barr (2002).

27.Barr (2002).

28.Ver World Bank (2001), Cichon, M. (1999) y Williamson, J. (2004) para una exposición general del funcionamiento de los sistemas de cuentas nacionales y Palmer, E. (2000), Scherman, K. (1999), Settergren, O. (2001a y b), Sünden, A. (2000) para el caso sueco. También se puede consultar Goldberg y Lo Vuolo (2005) para el análisis de las cuentas nacionales en base a todos estos autores.

- 1) Es posible organizar un sistema de reparto de bajo costo administrativo y financieramente controlado de forma tal de ofrecer garantías de solvencia para el pago de las prestaciones comprometidas.
- 2) El sistema puede ser suficientemente flexible como para adaptarse a los cambios en los parámetros y distribuir los riesgos de modo más racional y solidario que un sistema de cuentas individuales de administración financiera.
- 3) El sistema también puede organizarse de forma tal de adaptarse a un mercado laboral flexible y cambiante.
- 4) El sistema debe estar vinculado no sólo a la suerte individual de cada uno sino que debe corregirse con indicadores de la economía global de forma tal de comprometer al conjunto de la sociedad en su manejo. □

Las cuentas nocionales son una opción adecuada por varios motivos. En primer lugar, porque el cálculo del haber sigue la lógica del seguro y formalmente se registra en la cuenta individual, pero los aportes no van a capitalizarse a la tasa real que obtendría un fondo de inversión en el mercado de capitales, sino que lo hacen en base a algún parámetro conocido del funcionamiento macroeconómico de la economía (como el producto, el salario promedio, o incluso una tasa de interés de referencia, etc.).

En segundo lugar, porque el sistema ajusta colectivamente, en tanto los aportes no son una cuota parte de una cartera de valores, sino que lo que existe es un fondo de reserva que forma parte de los activos del sistema y cuya función es actuar como soporte de la relación técnica entre activos y pasivos. Ese fondo no acumula indefinidamente, sino sólo en función de lo que exige la relación técnica señalada y descarga los ajustes sobre los índices de actualización.

Este tipo de arreglo operativo, que indexa el capital nocional y los propios beneficios en función de indicadores vinculados al ingreso

promedio, tiene la ventaja de establecer una relación muy estable entre beneficio medio e ingreso medio. En este esquema, el “riesgo no asegurable” pasa a ser el riesgo de no poder indexar el capital nocional y las jubilaciones por el crecimiento del ingreso medio, manteniendo una tasa de contribución fija. Por ejemplo, a diferencia del actual sistema, la incorporación de nuevos aportantes beneficiaría al conjunto, porque aumentaría el “activo” del sistema. Esto institucionaliza mecanismos de solidaridad, en la medida en que una mayor incorporación de contribuyentes permitiría mejorar la jubilación promedio.

Más allá de estas características, en el caso de Argentina uno de los argumentos más sólidos en favor de adoptar un sistema de este tipo como pilar contributivo y obligatorio, es que facilitaría el tránsito desde el SIJyP hacia la reconstrucción de un sistema de reparto financieramente controlado. De este modo, se podría reconocer la existencia de derechos en las cuentas individuales, eliminar las costosas e ineficientes AFJP, destinando los fondos de propiedad de los trabajadores a integrar el fondo de reserva necesario para garantizar el valor de los beneficios en el nuevo sistema. El mecanismo de cuentas nocionales también absorbería a los actuales aportantes al régimen de reparto, reconociendo adecuadamente sus derechos en el actual régimen.

A partir de estas definiciones, lo que corresponde es analizar cuidadosamente los detalles del diseño. Porque es en los detalles donde se definen las “brechas de política” que históricamente caracterizaron a los sistemas de previsión social en el país.

Lo que no se puede es seguir posponiendo el cambio, porque de lo contrario los problemas del actual sistema (y de la población argentina) se agravarán cada vez más. Y aquí también queda claro que la crisis del sistema de previsión social, como la de otras políticas sociales en el país, no es económica sino política: es una crisis de distribución y como tal también debe ser tratada.

Revisión de las reformas de la seguridad social en Colombia¹

*Jaime Alberto Rendón Acevedo**

PRESENTACIÓN

La Constitución de 1991 marcó un hito histórico en la sociedad colombiana. Colombia realizó sus reformas estructurales con un aparente grado de libertad, esto es que se hace por voluntad propia, sin condicionamientos especiales por parte de los organismos multilaterales. Sin embargo, 14 años después, esas mismas reformas han venido profundizándose sin encontrar un camino adecuado y con un claro sesgo para la obtención de resultados financieros, pero ahora sí, mediados por las metas de los acuerdos *Stand By* con el Fondo Monetario Internacional (FMI).□

Este trabajo responde al propósito de examinar las reformas y el estado actual de las áreas de salud y pensiones que se ha sucedido en el país. Así mismo se planteará un análisis de las reformas laborales que han incidido sobre las condiciones de bienestar de los trabajadores (as), y en general de la población colombiana.

I. □ LA SALUD: AVANCES INCONCLUSOS

1.1 El punto de partida

La Ley 100, expedida en diciembre de 1993, se propuso para el año 2000 lograr que toda la población colombiana tuviera acceso a los servicios de salud. El propósito fue plausible, entender la salud como un derecho ciudadano, sin embargo los resultados distan de las metas esperadas.

En efecto, al comenzar todo el auge de las reformas al sistema de la seguridad social en Colombia, la salud se encontraba en una situación penosa, por decir lo menos. Sólo el 23,85 por ciento de la población se encontraba protegido por el sistema de salud.

“La particularidad que diferencia al sistema colombiano, principalmente entre los países menos desarrollados, puede resumirse en el hecho de buscar la universalidad del seguro único de salud, aplicando la solidaridad financiera y conservando el monopolio público en el financiamiento; además, el sistema promueve la competencia y la libre elección en el aseguramiento

1. □ Documento in extenso de la ponencia enviada por el autor.

* □ Docente-investigador. Facultad de Economía. Universidad de la Salle. Economista, Escuela Nacional Sindical. Bogotá Colombia. Postulante a Doctorado en Economía Internacional y Desarrollo. Magister en Desarrollo. Especialista en Finanzas, Preparación y Evaluación de Proyectos. Economista. Integrante de los grupos de investigación: Grupo de Investigación en Desarrollo Humano, Universidad de la Salle. Estudios del Mundo del Trabajo. Escuela Nacional Sindical. Reconocido por Colciencias, Categoría A.

Cuadro 1
Sistemas de Salud: Afiliación

	1993	1997	2000	2003
Población	36.781.259	39.741.606	40.061.249	43.717.578
Afiliados	8.772.046	22.701.819	21.076.596	27.031.714
Participación	23,8%	57,1%	52,6%	61,8%

Fuente: Acosta, Latorre y Henao. 2004.

y la prestación de servicios, mercados que se articulan mediante mecanismos de contratación y en los cuales entran en escena nuevos actores que sustituyen a las empresas públicas o compiten con ellas². □

Los cambios se cimentaron sobre un modelo que combina la presencia de un sistema privado (desarrollado a través de Entidades Prestadoras de Salud, EPS) en competencia con el Estado, que a través del Instituto de los Seguros Sociales (ISS) y un mal llamado sistema de hospitales y centros de atención básica de carácter territorial, que soportan la salud pública desde el punto de vista solidario, deben atender al grueso de la población que no accede a los sistemas privados bien sea por falta de recursos, carencia de un contrato de trabajo o simplemente porque es conveniente mantenerse en el sistema público dada la antigüedad y/o los cuadros clínicos de los beneficiarios, donde, ante las llamadas enfermedades catastróficas, el Estado sigue siendo la alternativa de mayor beneficio.

Hoy se reconoce que el sistema tuvo efectos inmediatos sobre la afiliación, es decir, el sistema le permitió la vinculación al sistema de los núcleos familiares de los cotizantes, aspecto que de entrada le significó un aumento considerable de la cobertura. En efecto, tal y como se muestra en el Cuadro 1, en 1997 la cobertura del sistema ascendió al 57,12 por ciento. A partir de allí, y producto de la gran

crisis económica que el país debió soportar entre 1998 y 2000, la cobertura descendió al 52,61 por ciento en el año 2000 y aumentó para el año 2003 al 61,83. □

“El sistema de salud mostró un importante desarrollo hasta 1998 en sus metas de cobertura, consolidación de entidades especializadas y asignación de recursos. A partir de ahí y en coincidencia con la crisis económica del país, pareciera haber tenido un estancamiento, en el cual, se sustentan muchas de las propuestas de reforma. La pregunta de fondo en este sentido es si el estancamiento justifica modificar el sistema o por el contrario, obliga a retomar las estrategias y dinámica de su inicio. La experiencia adquirida en estos 10 años debe ser un referente para corregir y mejorar el sistema y reformarlo sólo en aquellos aspectos en los que se demuestre una incapacidad real de las normas vigentes para dar una respuesta adecuada³”.

De cualquier forma, y parece una paradoja, en este período, y en especial en los últimos tres años, el desempleo ha venido descendiendo, como se verá en la tercera parte, por acción del ciclo económico, la reforma laboral pero en especial por la salida del mercado laboral, el desánimo de la población que deja de presionar el mercado laboral para garantizarse, probablemente desde la informalidad, su sustento de vida. El desempleo cae, pero también lo hacen los cotizantes al sistema. La Ley 100 de 1993 pronosticaba que la relación Cotizantes/Población Económicamente Activa (PEA) llegaría hasta el 43 por ciento. Hoy se registra que dicha cobertura, en vez de incrementarse, retrocedió del 25 por ciento en 1993 al 20 por ciento en 2005⁴.

Las críticas fuertes a la reforma, de acuerdo con este mismo estudio, se refieren a los temas

2. □ Universidad de Antioquia. Grupo de Economía de la Salud. Observación No 7, Junio de 2003 Resultados económicos de la reforma a la salud en Colombia.

3. □ Olga Lucía Acosta, Catalina Latorre y Elsa Victoria Henao. Elementos para la discusión de la reforma al Sistema general de seguridad social en salud. Bogotá, Seguimiento al sector salud en Colombia. Así vamos en Salud. diciembre de 2004.

4. □ www.asivamosensalud.org/articulos/articulo_8.htm.

de *“...el estancamiento hacia las metas propuestas de universalización y la persistencia de las crisis hospitalarias, el incumplimiento de las obligaciones de algunos operadores del sistema con sus afiliados, problemas en el flujo de los recursos y los frecuentes escándalos de corrupción relacionados con la desviación y uso indebido de los recursos”*. Pero de manera especial las organizaciones sociales se han planteado la necesidad de enmarcar los servicios de salud en una dinámica compleja, donde se asuma como un derecho inclusivo que propugne por un bienestar individual y general⁵.

De todas formas las reformas actuales al sistema deben pasar por la redefinición de competencias, de accesos y la readecuación institucional de un sistema que posibilita la corrupción a través de la proliferación de entidades partícipes. Es así como el sistema colombiano opera mediante instituciones públicas y privadas, pero también se involucran entidades privadas administradoras de servicios de salud (como en el caso de los maestros), administradoras de riesgos profesionales (ARP), las cajas de compensación familiar y todo el aparato institucional para operar el régimen subsidiado.

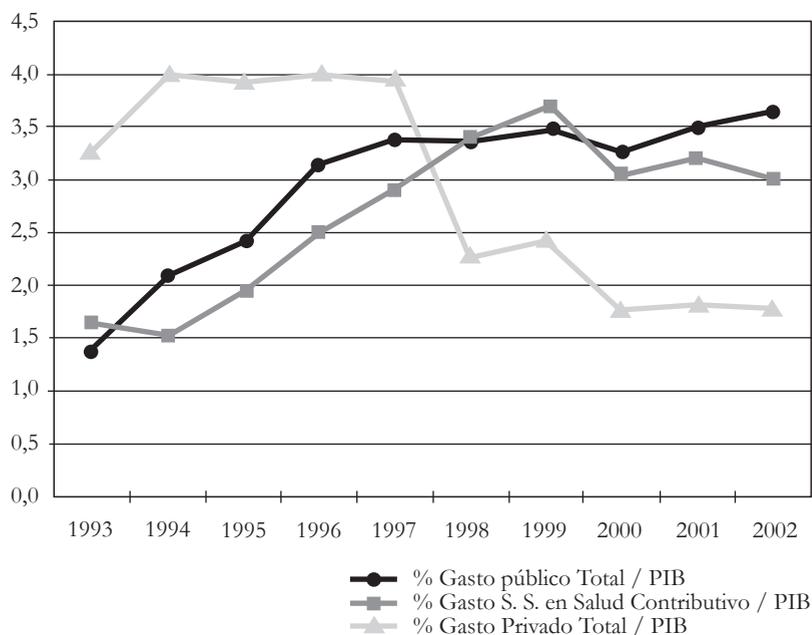
1.2 Los desajustes financieros

Una de las situaciones relevantes dentro de la implementación de las reformas en el sector salud, ha sido la imposibilidad de generar un adecuado financiamiento del sistema a pasar de los esfuerzos de

toda la sociedad al generar un mayor gasto en salud. El país se debate ante una crisis hospitalaria, tal vez sin precedentes, que pone en duda la efectividad del sistema, pero que también ha servido de caballito de batalla de los defensores de la privatización del sistema mostrando la aparente inviabilidad financiera de las instituciones estatales.

Sin embargo, el problema no sólo radica en la ineficiencia estatal sino también en el modelo mismo. El sistema vigente responde a una lógica de subsidios a la demanda, a precios de mercado, y con un sistema de Unidades de Pago por Capitación (UPC), que debido a la exposición de las entidades públicas a la competencia privada, han deteriorado los ingresos gracias a la razonable preferencia por las entidades privadas de parte de los aportantes al régimen contributivo. Dicho en otras palabras,

Gráfico N° 1
Composición de los recursos del SIJyP



Fuente: Cuadro 2

5. Natalia Paredes Hernández. El derecho a la Salud, su situación en Colombia. Plataforma Colombiana Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.

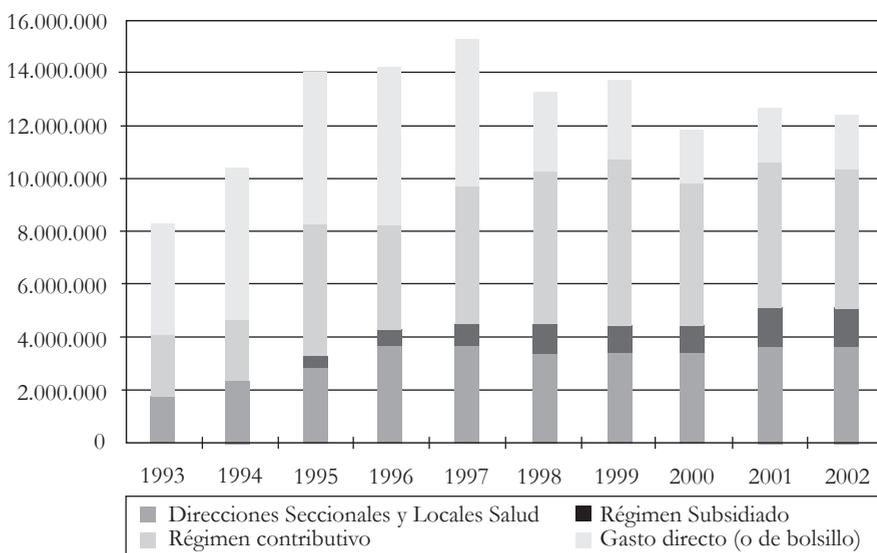
la subsistencia de dos tipos de regímenes, uno contributivo y otro subsidiado, ha hecho que los agentes con capacidad de cotización se desplacen hacia las entidades privadas dejando la responsabilidad del régimen subsidiado a las entidades públicas.

Al respecto, un informe de la Contraloría General de la República plantea que: *“La transformación de los subsidios de oferta a demanda, el aumento significativo de los gastos de los hospitales y la sustitución de parte de los servicios de la red pública por la red privada, impactó en forma negativa la situación financiera de los hospitales públicos. A partir de 1997, su déficit empieza a crecer ya que los ingresos crecen anualmente en menos de cinco por ciento y los gastos en cerca de 10 por ciento”*.

De esta manera, el gasto en salud como porcentaje del PIB creció en Colombia en el período 1993-2002, ganó 2,2 puntos porcentuales, al pasar de 6,2 por ciento en 1993 al 8,4 por ciento en 2002, con un pico en 1997 de 10,1 por ciento y una pérdida gracias a la crisis y junto a ella la pérdida de puestos de trabajo que se presentó en el período, tal y como se aprecia en el Gráfico 1 (léase también el Cuadro 2).

Es interesante observar cómo el gasto privado en Colombia ha venido descendiendo desde comienzos de la crisis y el gasto público

Gráfico N° 2
Colombia: Gasto en salud. Cuatro grandes componentes
Pesos constantes de 2000



Fuente: Cuadro 2

total ha logrado presentar un comportamiento creciente en el período. Este fenómeno también tiene su explicación en la pérdida de ingresos por parte de las familias, que han venido cotizando cada vez menos (como proporción del PIB) a la medicina prepagada y a seguros de salud.

El aumento se explica entonces por el mayor gasto en salud por parte del régimen público que depende de la discrecionalidad de la política estatal y, en menor medida, por el efecto del régimen contributivo. Visto así, el esfuerzo mayor para enfrentar el mantenimiento de la política de salud en Colombia sigue estando en manos estatales, y aún se sigue pretendiendo marchitar el sistema público gracias a las supuestas ventajas y eficiencias del sistema privado⁷.

6. □ Contraloría General de la República, Balance Social 2004, Bogotá, Capítulo I, p. 52. Citado por Álvaro Moncayo, Cimpat, Universidad de los Andes.

7. □ Bien es sabido que el sistema privado ha presentado grandes inconvenientes en materia de atención. Es normal que las personas no sean atendidas en las instituciones privadas debido a problemas de dinero, negándoles así al derecho de la salud, o las EPS no asumen los gastos en algunos tipos de enfermedades debiendo los usuarios emplear el mecanismo de la tutela como forma de “obligar” al Gobierno a actuar sobre los hechos. Este mecanismo es usado por la EPS como forma de encontrar respaldo en el gasto, ya que con la tutela el tratamiento entra a ser cubierto, en parte, con recursos oficiales.

Desde otra perspectiva del gasto (Gráfico 2) se aprecia como los llamados gastos de bolsillo de los agentes, o sea el gasto en salud que hacen los agentes privados para cofinanciar el sistema, se ha reducido en el período de manera drástica, incluso es el componente principal del descenso en la participación, ya que pasa de ser el 44 por ciento del gasto en 1993 al 14 por ciento en 2002, con una reducción de 2,1 billones de pesos del año 2000.

Así, el sistema visto desde las entidades participantes en el Gráfico 3, presenta una correspondencia de uno a uno entre lo público y lo privado; sin embargo, es de resaltar la pérdida acelerada que desde 1998 vienen teniendo las entidades oficiales, incluyendo el ISS, aspecto que manifiesta la política explícita de privatizar el sistema y posibilitar una rápida transición de un sistema mixto a uno privado, donde el espacio de instituciones públicas sea mínimo.

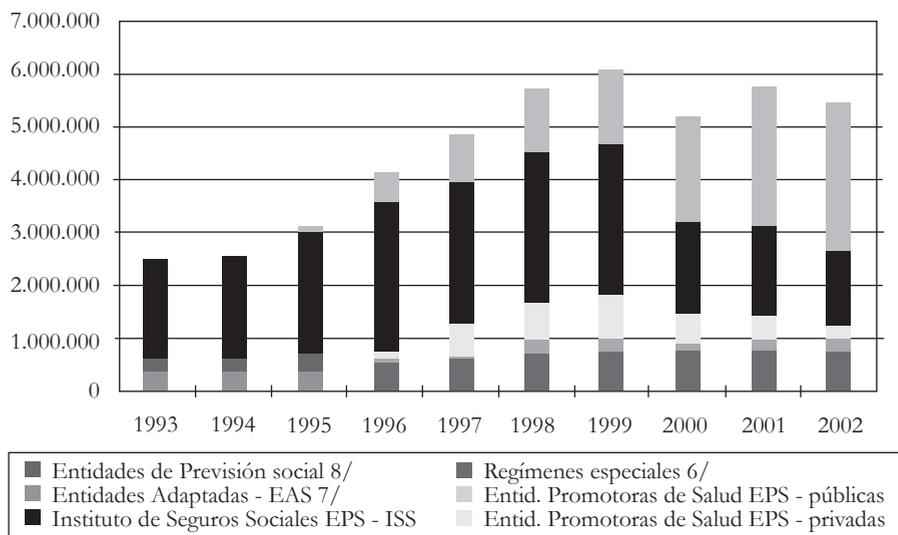
En este sentido, es de especial cuidado, y tal vez sea el elemento más complicado para las reformas posteriores, el tratamiento que deba recibir el régimen subsidiado. Así, cuando en el país se discuten las cifras de pobreza, donde las cifras oficiales plantean una tasa de pobres del 52 por ciento y otros estudios hablan del 63 por ciento, cuando la marginalidad, de acuerdo con el DANE alcanza al 59 por ciento

de la población empleada⁸, el acceso a la salud pública, solidaria y subsidiada es la alternativa más segura para el grueso de la población que está por fuera del mercado formal de trabajo (Véase Gráficos 4 y 5).

Así se llega a una situación en la que el acceso a los servicios de salud depende en buena medida de los recursos oficiales, cuando el sistema persiste en el manejo por parte de entes privado, con una débil regulación estatal.□

El gasto termina entonces no sólo por reducirse, por ser bastante sensible a la dinámica de la fuerza productiva del empleo formal, debido a que el régimen contributivo está atado al contrato de trabajo, sino que el gasto per capita (Gráfico 6) presenta los niveles de nueve años atrás, una desafortunada década perdida para el sistema de salud de Colombia que, si bien presenta una mayor cobertura, no ha podido generar los resultados de universalidad,

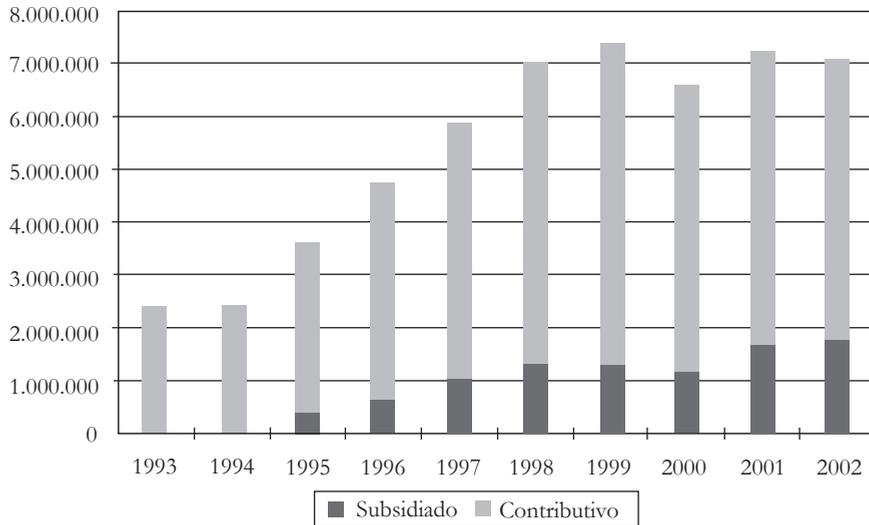
Gráfico N° 3
Colombia: Gastos en Salud. Régimen Constructivo según agentes. Pesos constantes de 2000



Fuente: Cuadro 2

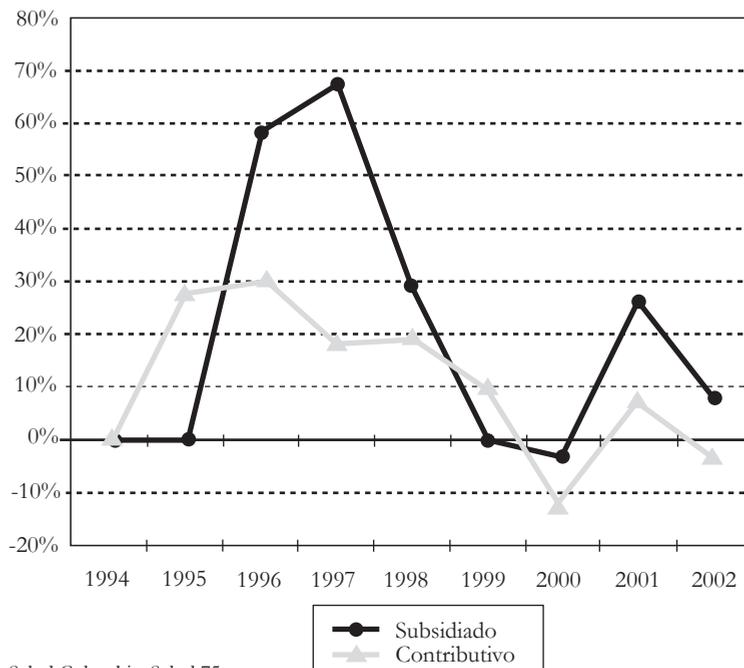
8.□Portafolio, viernes 2 de septiembre de 2005. Más de la mitad de quienes tienen un empleo laboran en la informalidad. p. 6.

Gráfico N° 4
Colombia: Gasto en salud por Regímenes de Seguridad Social
Pesos Constantes de 2000

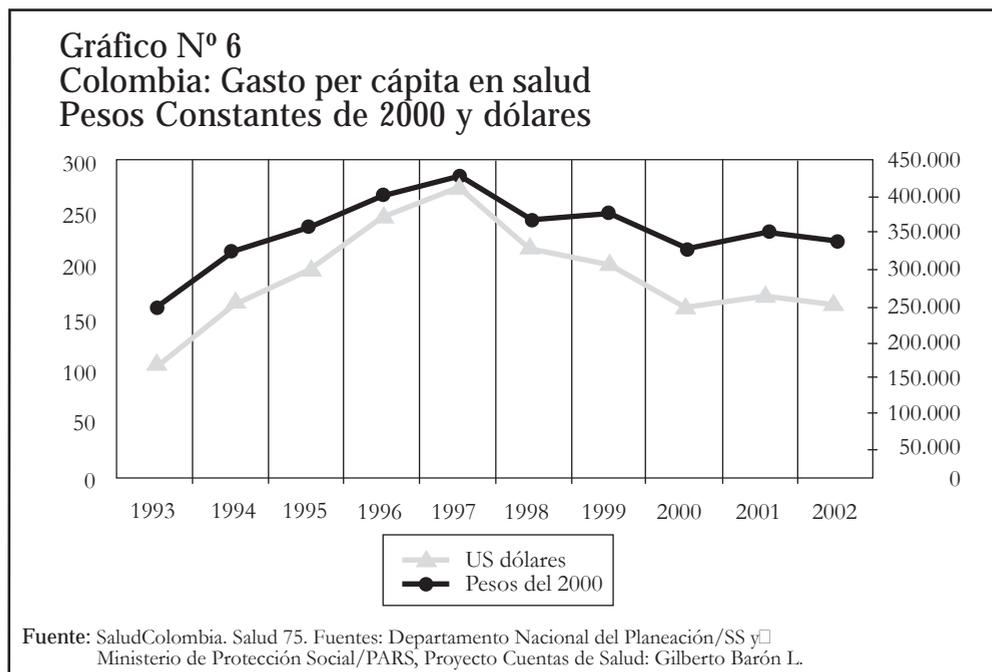


Fuente: Cuadro 2

Gráfico N° 5
Colombia: Crecimiento del gasto por tipo de régimen



Fuente: Salud Colombia. Salud 75



calidad y equidad que conduzcan al país hacia mejores estadios de bienestar.

2. LAS PENSIONES: NI JUSTICIA NI EQUIDAD⁹

2.1 El punto de partida

El país sigue dando palos de ciego en materia pensional. La reforma de la década pasada creó un sistema mixto que enfrentó un esquema de pensiones de corte solidario, liderado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), y otro, un sistema de ahorro individual (fondos privados)

que no llenó las expectativas, más bien se viene replanteando, dado que ha mostrado su ineficacia no sólo para atender las pensiones de la población de bajos y medios ingresos (no necesariamente pobre ni miserable), sino para convertirse en una herramienta financiera y fiscal apropiada para alcanzar el equilibrio macroeconómico¹⁰.

El recaudo y administración de los recursos pensionales fueron entregadas a las reglas del mercado en el que los fondos privados, propiedad de los conglomerados económicos¹¹, asumieron el control y moldearon la regulación

9. Para la elaboración del presente informe concurrieron las siguientes instituciones: Mesa de Trabajo 'Las reformas sociales que Colombia necesita', Miguel Eduardo Cárdenas (MTRS-FESCOL) Centro de Estudios sobre Seguridad Social y Desarrollo (CESDE), Escuela Nacional Sindical (ENS), Jaime Rendón, Confederación de Pensionados de Colombia (CPC), Gustavo García y el Instituto Nacional Sindical (CED-INS), Cristóbal Silva/Alfredo Burbano. Este trabajo se concertó para el balance sobre el Gobierno Uribe. "Embrujo Autoritario N° 3.

10. Bonilla, Ricardo (2004). "¿Que los pobres paguen los errores del Estado?". En *UN Periódico* N° 60, Universidad Nacional de Colombia.

11. Según los datos disponibles en agosto de 2005, en Colombia las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) que se mantienen en el mercado y sus dueños son seis, a saber: Colfondos (Citibank), Horizonte BVVA (Grupo Banco Bilbao Vizcaya Argentaria), Porvenir (Grupo AVAL), Protección (Grupo Empresarial Antioqueño), Santander (Grupo Santander Central Hispano) y Skandia (Skandia Group) (*véanse* www.asofondos.org.co y www.superbancaria.gov.co). Véase Cuadro 1. Además léase Cuadro 5: 'Movimientos para el control propietario de las AFP en Colombia mediante el instrumento de las fusiones y cesiones (1993-2003)'.

Cuadro 2
Colombia: Gasto total en salud según componentes y agentes periodo 1993 - 2002**

Componente / Agentes de gasto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
GASTO PÚBLICO TOTAL	2.080.831,1	3.304.708,0	4.053.540,6	5.228.803,9	5.679.417,8	5.544.777,5	5.632.988,6	5.563.643,2	6.150.341,8	6.509.660,0
Gasto público directo	2.080.838,1	3.304.708,0	3.656.025,8	4.604.226,7	4.642.471,2	4.215.321,0	4.316.348,0	4.309.347,5	4.572.902,9	4.819.868,0
Ministerio de Salud - direcciones	248.295,0	447.825,1	327.832,5	262.153,9	262.142,7	154.220,2	268.384,5	248.396,1	180.713,9	239.089,1
Entidades adscritas al Ministerio de Salud 1/	153.770,8	540.065,2	652.315,6	768.188,0	819.333,6	835.389,8	825.264,1	817.425,8	791.459,8	1.067.320,2
Direcciones seccionales y Locales Salud 2/	1.623.888,0	2.241.306,7	2.652.338,7	3.555.151,4	3.590.580,8	3.218.734,1	3.209.504,9	3.229.657,1	3.586.371,8	3.485.684,1
Otras dependencias y programas oficiales 3/	16.617,4	14.945,3	19.710,8	15.636,2	6.647,7	3.528,9	6.724,0	8.913,2	9.243,2	16.278,2
Fondo de Solidaridad y Garantía - (Fosyga) 4/	38.266,9	60.565,6	3.828,1	3.097,2	3.766,5	3.448,0	6.470,4	4.955,3	5.114,2	11.497,2
Gasto público Seguridad Social en Salud	0,0	0,0	397.514,8	624.577,2	1.036.946,5	1.329.456,5	1.316.640,6	1.254.295,7	1.577.439,0	1.689.791,3
Entidades promotoras de Salud ESS - ARS			324,5	90.015,3	461.441,2	563.394,7	534.054,1	477.709,0	699.420,9	645.497,7
Empresas solidarias de Salud ESS - ARS			189.900,6	325.906,0	414.778,6	508.479,3	522.685,5	5.3775,6	601.893,8	748.153,8
Cajas Compensac. Familiar CCF - ARS 5/			207.289,8	208.655,9	160.726,7	257.564,4	259.901,1	272.811,1	276.124,3	269.139,8
II. GASTO SEG. SOCIAL EN SALUD REG. CONT.	2.443.883,3	2.490.667,7	3.161.175,3	4.128.027,1	4.800.388,1	5.630.259,7	6.107.460,8	5.269.410,2	5.589.388,7	5.339.263,6
Entidades Promotoras de Salud EPS - privadas	0,0	0,0	129.982,2	528.161,9	838.384,1	1.055.343,9	1.452.411,4	2.068.634,4	2.443.614,0	2.640.468,2
Entidades Promotoras de Salud EPS - públicas	0,0	0,0	24,2	188.474,1	588.915,9	739.003,0	807.710,6	482.318,4	380.072,0	210.763,4
Instituto de Seguros Sociales EPS - ISS	1.824.907,8	1.888.677,2	2.304.881,5	2.798.064,8	2.717.931,2	2.909.236,8	2.830.493,6	1.812.251,7	1.796.506,2	1.568.432,3
Regímenes especiales 6/	274.885,1	288.084,5	355.551,4	531.908,9	575.843,3	676.500,0	770.682,6	721.082,1	794.028,6	762.374,4
Entidades Adaptadas - EAS 7/				81.417,5	79.311,6	250.175,9	246.162,6	185.123,5	175.167,9	157.225,3
Entidades de Previsión Social 8/	344.090,3	313.906,0	370.735,9							
III. GASTO PRIVADO TOTAL	4.969.374,4	6.402.009,7	6.553.924,1	6.590.343,7	6.576.003,9	3.788.443,2	3.938.351,1	3.076.692,3	3.096.898,1	3.084.818,4
Gasto en seguros privados	698.313,0	686.680,6	778.042,7	743.222,2	799.470,5	860.393,2	1.007.997,4	1.044.508,8	1.089.452,5	1.052.235,8
Medicina prepagada	364.755,7	460.823,0	558.400,7	529.520,4	564.150,2	577.313,8	655.873,4	702.557,0	733.405,6	768.260,9
Seguros de salud 9/	240.671,1	164.444,6	170.941,1	158.288,2	172.448,8	202.179,9	263.859,4	262.340,4	271.081,8	189.748,9
Seguro oblig. accidentes de tránsito SOAT	92.886,1	61.412,9	48.700,9	55.413,5	62.871,5	80.899,6	88.264,6	79.611,4	84.965,0	94.226,0
Gasto directo (o de bolsillo)	4.144.626,0	5.617.654,7	5.775.881,4	5.847.121,6	5.776.533,4	2.928.050,0	2.930.535,7	2.032.183,5	2.007.445,7	2.032.582,7
Otros (CCF)	126.435,4	97.674,3								
GASTO TOTAL EN SALUD (I+II+III)	9.494.095,7	12.197.385,3	13.768.640,0	15.947.174,8	17.055.807,7	14.963.480,4	15.678.800,5	13.909.745,6	14.836.628,6	14.933.742,1

NOTAS

- 1/□ Comprende: Superintendencia Nacional de Salud, Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, Instituto Nacional de Salud, Instituto Nacional de Cancerología, Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA (desde 1994), Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, Fondo Nacional de Estupefactivos y Empresa Territorial para la Salud - ETESA (Desde 2001).
- 2/□ Corresponde al gasto efectuado por las sedes administrativas de las direcciones seccionales y locales de salud y los hospitales públicos en sus diferentes niveles. Comprende el gasto en funcionamiento (incluyendo transferencias netas) e inversión.
- 3/□ Corresponde a gastos en salud efectuados por agentes (dependencias o programas) que no son del sector salud. Por ejemplo, para 2002 incluye el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros (transferencias para seguridad social del personal de planta, externa), el Instituto Nacional Penitenciario - INPPC (atención en salud de la población reclusa), el Instituto Colombiano de Ciencia y Tecnología - COLCIENCIAS (investigación en salud) y Banco de la República (Servicio Médico).
- 4/□ Comprende solamente los pagos por concepto comisión fiduciaria, auditoría, portes y comisiones bancarias, etc. Para 1993 y 1994 corresponde a los recursos del FONSAI.
- 5/□ Incluye convenios interinstitucionales y Uniones Temporales.
- 6/□ Comprende las Fuerzas Militares y Policía Nacional (Direcciones de Sanidad), el Fondo de Prestaciones Sociales del magisterio y la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol (Gerencia de Salud).
- 7/□ Para los años 1996 y 1997 comprende la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria y los Fondos de Previsión Social de los Ferrocarriles Nacionales y del Congreso de la República. Desde 1998 incluye estimativos para otros 10 entidades (de un total de 24 entidades; para 2002, algunas de ellas en proceso de liquidación).
- 8/□ Comprende básicamente las cajas y fondos de previsión del nivel nacional del anterior sistema: Cajamal, Capresub, Corporación Inimias, Congreso de la República y Forprenor, entre otras.
- 9/□ Se refiere a seguros de salud y de compensación personal.
- 10/□ Corresponde a las Cajas de Compensación Familiar, antes de constituirse en ARS.

Fuentes: Departamento Nacional de Planeación / SS y Ministerio de Protección Social / P.A.R.S., Proyecto Guenias de Salud: Gilberto Barrón L., consultor.

** Consultado en: <http://www.saludcolombia.com/actual/salud75/noticia75.htm>.

necesaria para administrar el ahorro forzoso para las pensiones en Colombia. La capitalización individual como negocio es asumida por los grupos financieros que gracias a su poder son capaces de influir para determinar los requisitos contemplados por la legislación. El poder financiero se trastoca en poder político, aspecto cuyo alcance explica la “confianza en el sistema”. El sistema garantiza, de tal manera, que una herramienta fundamental para el manejo macroeconómico se traspare al sector privado, dado que el “ahorro pensional” ahora encarnado en fondos financieros de naturaleza especulativa (*hedge funds*), controla una tercera parte de la economía colombiana (ver Cuadro 4); es el nuevo entramado que monopoliza el mercado de capitales: en términos *neoinstitucionales* este fenómeno equivale a la asunción del poder por los grupos financieros.

El proceso no ha estado exento de tires y aflojes, ajustes legales y grandes debates sociopolíticos. En efecto, en la última legislatura la opinión siguió expectante el trámite de la última reforma pensional en la que el Gobierno debió proponer y lograr la aprobación en el Congreso de una modificación –mediante al Acto Legislativo N° 1 del 22 de julio del 2005– al artículo 48 de la Constitución. De entrada, es desconocer el pronunciamiento del constituyente primario de rechazar el punto del referéndum de 2003 sobre el sistema de pensiones. Por tanto, lo que hizo el Gobierno en connivencia con el Congreso fue birlar una decisión soberana ya tomada por el pueblo colombiano al someter y conseguir su aprobación por el Congreso Nacional.

El argumento central sobre la necesaria revisión al sistema pensional se basa en su

El argumento central sobre la necesaria revisión al sistema pensional se basa en su inviabilidad financiera e incluso social. Al respecto es menester plantear que en Colombia el esfuerzo del ahorro pensional recae en la población de ingresos medios y bajos

inviabilidad financiera e incluso social. Al respecto es menester plantear que en Colombia el esfuerzo del ahorro pensional recae en la población de ingresos medios y bajos y las bondades asignadas a grupos de poder que disfrutaban pensiones de alto ingreso se mantienen sin cambios significativos.□

2.2 ¿En qué consiste el problema de pensiones?

Cuando se introdujo la reforma al sistema pensional colombiano en 1993, como parte de toda una reestructuración al sistema de seguridad social, se argumentó que el esquema hasta entonces existente era demasiado heterogéneo y, como tal inequitativo, en tanto existían más de 1.046 entidades, la mayoría de ellas estatales, que garantizaban prestaciones diversas y operaban bajo parámetros y períodos distintos de cotización. Además se consideró que ese conjunto de instituciones no llegaba a cubrir la mitad del empleo asalariado del país y excluía a la mayoría de la población de la posibilidad de contar con algún ingreso para subsistir en la vejez.

La reforma instituyó un sistema de carácter dual; en él conviven en competencia mutua por la afiliación un régimen de reparto de prima media y prestación definida, administrado por un fondo público, el del ISS y un régimen de ahorro individual con cotización definida y prestación dependiente del ahorro y los rendimientos financieros, administrado en un esquema de fondos privados en competencia. Junto a estos dos regímenes que entraron a cubrir a la mayoría de la población afiliada, subsistieron varios regímenes especiales y exceptuados, administrados por 15 cajas y fondos públicos que aún hoy cubren algunos grupos de trabajadores pertenecientes al Estado.

Transcurridos 12 años de instituida la reforma, los problemas por los cuales se introdujo, lejos de haberse solucionado, se han agravado. El sistema pensional colombiano introducido con la ley 100 de 1993, fue concebido en la perspectiva de una extensión progresiva de la relación laboral a toda la población trabajadora, por ello la afiliación gira fundamentalmente alrededor del contrato laboral y el acceso a la pensión exige una mínima estabilidad en la contratación.

La realidad y el modelo económico implementado desde 1990, ha marchado en la dirección opuesta: la contratación formal disminuye a medida que el trabajo por cuenta propia, la contratación sin prestaciones, el trabajo a destajo y la actividad económica informal se convierten en las principales formas de inserción laboral, y para el caso de los grupos de menores ingresos en la única manera de sobrevivir.

Más que un aumento de la cobertura, después de introducida la Ley 100, lo que se presentó fue una reconfiguración de la afiliación existente. En particular, el crecimiento inicial de la afiliación por parte de los fondos de pensiones privados se nutrió en gran parte de afiliados del ISS y de una afluencia inicial de nuevos afiliados que pronto quedaron inactivos¹². □

La cobertura de la afiliación al sistema disminuyó como proporción de la población ocupada y de la población económicamente activa, lo cual no se explica únicamente por el desfavorable desempeño económico de los últimos años, sino porque el sistema no consultó la realidad estructural de la economía colom-

biana que al adoptar reformas en la vía de la apertura comercial, la liberalización financiera, la flexibilización del mercado de trabajo y la privatización de la provisión de los derechos sociales, arrojó un aumento progresivo de la informalidad y la *desalarización* de la mano de obra y debilitó los ingresos de aquellos quienes presentaron menores posibilidades de acceder a alguna calificación.

Por el contrario, el sistema privilegia el acceso a la afiliación y, más allá, a la pensión, sólo a quienes tienen ingresos estables, continuos y suficientes para cotizar. Es claro que una minoría de trabajadores tienen la fortuna de contar (hacia el futuro muchos menos) con un contrato de trabajo formal.

Por otro lado, la reforma no trajo mayor sostenibilidad financiera al sistema, el ISS fue objeto de una sustracción masiva de cotizantes y el déficit de caja tuvo que ser cubierto con las reservas hasta que ellas se agotaron. Por otro lado, es altamente probable que los fondos privados no logren pagar pensiones siquiera razonables a sus afiliados. Con base en la experiencia chilena algunos analistas¹³ aseveran que con las rentabilidades reportadas, los fondos privados se verán en dificultades para cubrir, incluso a los cotizantes de menores ingresos, la garantía de pensión mínima, con lo cual tales fondos constituyen, en la práctica, un riesgo bastante alto para la estabilidad pensional de los afiliados.

Es así como el sistema pensional colombiano, lejos de paliar las inequidades socio-económicas existentes e instituirse como un mecanismo efectivo de redistribución de la riqueza, no

12. En Colombia se estima que en la actualidad 11.338.500 personas se encuentran afiliadas al sistema de pensiones. Esta cifra incluye tanto a los cotizantes, como a los no cotizantes; los cotizantes representan cerca del 27 por ciento de la PEA, cifra similar a la que existía antes de la Ley 100. El 49,5 por ciento se encuentran en el sistema de ahorro pensional que representa una cobertura aproximada del 24 por ciento de la población. Véase Borrero Restrepo, Ligia (2004). "El sistema privado de pensiones en Colombia: Retos de la supervisión y la regulación". Documento disponible en: www.superbancaria.gov.co/comunicadosypublicaciones/discursos/discursoOECD_espagnol.pdf.

13. Ruiz-Tagle, Jaime (1999). "*Reformas a los sistemas de pensiones en los países del Mercosur y Chile*". En Revista Análisis Laboral. N° 9. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert. También Mesa-Lago; Carmelo. (1999). "*La privatización de los sistemas de pensiones de la seguridad social en América Latina: un balance al final del siglo*". En Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe 1998" Año 2. Caracas: FLACSO/Nueva Sociedad, pp. 136-148.

hace cosa distinta que ahondar las ya protuberantes desigualdades del país.□

El problema pensional colombiano se resume en que la pensión sigue considerándose en la práctica un derecho contractual, prestacional, ligado al pago de la cotización, posible únicamente en el sector formal de la economía, en un país con dos terceras partes de población en la informalidad¹⁴. La estructura del sistema pensional y la estructura del mercado laboral no coinciden, y en consecuencia el primer problema es, de lejos, el de la cobertura: ocho de cada diez colombianos, se informó en los debates realizados en las comisiones del Congreso, nunca tendrán una pensión. La situación es particularmente escandalosa si se tiene en cuenta que vastos sectores de la población colombiana, están por definición excluidos del derecho a la pensión, como es el caso de los trabajadores informales urbanos o de los campesinos y trabajadores del agro.

El sistema ha dejado de garantizar las pensiones a los afiliados que logren alcanzar el beneficio, porque la estructura dual condujo directamente a la *desfinanciación* del ISS, al quitarle más de la mitad de los afiliados activos y dejarlo con la casi totalidad de los afiliados ya pensionados.

Los afiliados a los fondos privados tendrán, en caso de que alcancen el derecho, pensiones muy inferiores a las expectativas y el caso de aquellos de bajos ingresos, que son el 80 por ciento, el Estado deberá acudir a financiar la

garantía de pensión mínima, lo cual agravará la crisis fiscal¹⁵.

Así los únicos beneficiados del sistema han sido los bancos y demás agentes financieros dueños de las administradoras de los fondos privados de pensiones (AFP) que han registrado grandes ganancias, por efecto de la administración de los recursos y su colocación en el mercado de capitales, especialmente en el sector público a través de los TES, con tasas de interés que superan el promedio del mercado.□

2.3 Los alcances de la reforma de Uribe

El Congreso ha aprobado una nueva reforma pensional que más que beneficiar a la población colombiana representa un alivio de 46,7 billones de pesos (17,3 por ciento del PIB), en valor

presente, hasta el año 2050, para las finanzas públicas, lo que, en últimas, la convierte en una reforma tributaria¹⁶.

El ahorro fiscal que generará la reforma dista de ser el pretendido por el Gobierno: en efecto, mientras la primera iniciativa presentada al Congreso significaba un ahorro de 78,7 billones de pesos (29 por ciento del PIB), el trámite y negociación política de la propuesta hizo

que el efecto fiscal disminuyera un 40,7 por ciento, lo que hace prever que el Gobierno volverá a intentar nuevas reformas pensionales en el mediano plazo.

Adicionalmente, otro factor que hace prever nuevos pasos en esa dirección es el alto pasivo pensional aún existente con la reforma apro-

Así los únicos beneficiados del sistema han sido los bancos y demás agentes financieros dueños de las administradoras de los fondos privados de pensiones (AFP) que han registrado grandes ganancias

14. Véase Galindo, Jesús. *"El sector informal en Colombia"*. Disponible en: [http://guajiros.udea.edu.co/politicas/documentos/informalidad por ciento20en por ciento 20colombia2.ppt](http://guajiros.udea.edu.co/politicas/documentos/informalidad%20en%20por%20ciento%20colombia2.ppt).

15. De acuerdo con cálculos efectuados por el Centro de Estudios sobre Seguridad Social y Desarrollo (CESDE).

16. El periódico *Portafolio* (ediciones del 21 y 22 de junio del 2005) realizó un informe descriptivo de las reformas realizadas y de los estudios y estadísticas efectuados al respecto por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Consúltese www.portafolio.com.co/port_secc_online/porta_econ_online/2005-06-21/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-2115681.html.

bada. Así, mientras en el año 2002 el pasivo ascendía a 161,6 por ciento como porcentaje del PIB, la reforma sólo logra reducirlo al 123,2 por ciento del PIB.

De hecho, de acuerdo con el texto definitivo, a partir del 31 de julio de 2011 los nuevos pensionados y pensionadas no tendrán derecho a la mesada 14 que fue dada como extensiva a todos los pensionados. Hasta esa fecha sólo podrán gozar de esta mesada los pensionados que devenguen menos de tres salarios mínimos. Este rubro representará un ahorro de 26,5 billones de pesos, es decir el 56,7 por ciento del ahorro presupuestado.

La reforma traslada de esta manera a los pensionados la responsabilidad del problema fiscal actual y futuro, restándoles calidad de vida y posibilidad de consumo, cuando el problema mismo ha sido consecuencia del modelo económico aplicado desde 1990: el neoliberalismo con un principio filosófico basado en el individualismo (ahorro en cuenta individual) desconociendo las ventajas comprobadas de los sistemas de solidaridad.

La reforma se involucró en el tema de las convenciones colectivas al plantear la prohibición para generar unas condiciones diferentes al régimen general y fijó el 31 de julio del año 2010 como el plazo límite para desmontar las actuales reivindicaciones convencionales en materia pensional, violando de esta manera la normativa nacional e internacional sobre las convenciones laborales. Desconoce, por tanto, los acuerdos internacionales firmados por el país dentro del marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), convenios 87 de 1948 sobre libertad sindical y 98 de 1949 referido a la negociación colectiva, al pretender que las convenciones colectivas y otros pactos no puedan establecer

beneficios pensionales diferentes a los establecidos en la ley general.

En el otro extremo de la balanza, la reforma elimina a partir del 1 de agosto del año 2010 los regímenes especiales de Ecopetrol, Sena, las cortes y el Congreso de la República, pero declaró como excepciones, es decir dejó intactos, los regímenes de la fuerza pública, el Presidente, el Inpec y el magisterio, de acuerdo con la Ley 812 de 2003.

Adicionalmente, la reforma fija un límite a las pensiones de 25 salarios mínimos (9.537.500 pesos de hoy), pero sólo operará desde el 1 de agosto de 2010. Esto se convierte en parte del costo de la aprobación de la reforma, ya que por otros cinco años se mantienen la preferencias de las altas pensiones y es en el Congreso de la República donde se mantendrá la práctica del “carrusel”, ya que se mantuvo la norma de tres meses de servicios en el Congreso para acceder a la pensión.

El rubro del régimen de transición, es decir, la disminución del año 2014 al año 2010, excepto para las personas que hayan cotizado más de 750 semanas, le generará al Estado un ahorro de 17 billones de pesos, el 36,4 por ciento del ahorro total.

Como se ve, el 93,1 por ciento del ahorro logrado por la reforma, descansa sobre el régimen de transición y la eliminación de la mesada 14; es decir el grueso de los pensionados y pensionadas del país asumen el costo del esfuerzo nacional para evitar el colapso del sistema, a costa de poner en detrimento la capacidad de consumo de quienes han sido y son la fuerza laboral del país.

A través de estos elementos, la reforma termina por desconocer que el problema financiero del sistema de pensiones colombiano,

La reforma termina por desconocer que el problema financiero del sistema de pensiones colombiano, con consecuencias fiscales inocultables, es el resultado de la implementación, a partir de 1994, del régimen de ahorro individual

con consecuencias fiscales inocultables, es el resultado de la implementación, a partir de 1994, del régimen de ahorro individual manejado por las administradoras de fondos privados de pensiones, que por una parte, año tras año, genera un ahorro importante para el país¹⁷, pero teniendo como contrapartida un déficit fiscal, incluso de mayor magnitud.□

Es decir, a nivel macroeconómico no se está generando ningún ahorro neto pero sí, en cambio, se crea permanentemente un déficit fiscal que dada la situación estructural de las finanzas del Estado, se convierte automáticamente en deuda pública, que a su vez hace aumentar la tasa de interés y, por consiguiente el déficit fiscal; o sea todo un círculo vicioso que sólo conduce a la pobreza.

Otra forma de ver lo irracional del sistema es analizando si a nivel macroeconómico, con lógicas consecuencias sobre el bienestar de toda la sociedad colombiana, se justifica que, como está sucediendo actualmente, el déficit fiscal que está generando el pago a casi 600.000 pensionados en el ISS se esté financiando con el ahorro registrado en las AFP, los cuales actualmente sólo pagan pensión a 3.000 colombianos.

El régimen privado, implementado a raíz de la Ley 100 de 1993, crea ese ahorro disfrazado a costa de disminuir la demanda agregada en la economía, específicamente el consumo de los hogares colombianos y la inversión empresarial, representado en la tasa de cotización, la cual ha ido aumentando en Colombia del 6,5 por ciento que existía en

1992 a un 15 por ciento existente hoy y que puede ascender en 2008 al 16,5 por ciento –según datos que suministra el Ministerio de la Protección Social–. Si se tiene en cuenta que una de las causas más importantes de la recesión económica es la caída de la demanda agregada, puede llegarse a la conclusión de que aparte del problema fiscal generado por el régimen privado, también éste es causa importante de la recesión económica del país.

Las cifras que viene presentado el Gobierno sobre el llamado “pasivo pensional” o “bomba pensional” son originadas en un modelo de proyección, basado en supuestos macroeconómicos que se sustentan en los principios ideológicos de un modelo de desarrollo que ha demostrado su impotencia ante los temas sociales y de distribución del ingreso.

El Gobierno insiste en que la reforma constitucional, especialmente por la eliminación de la mesada 14 para los nuevos pensionados, logrará disminuir el déficit pensional, pero no le dice a los colombianos que el costo de los bonos pensionales y la garantía de pensión mínima, también le costará a las finanzas públicas, según cifras del Ministerio de la Protec-

ción Social en mayo de 2001, 46 billones de pesos a valor presente del año 2000 por el desembolso durante los próximos 50 años por los mencionados conceptos, que en buena parte se podrían ahorrar si se modificara el mecanismo aplicado en Colombia desde 1994 de entregar en forma anticipada grandes capitales para que de ellos se paguen las mesadas. ¿Por qué no modificar la forma como

A nivel macroeconómico no se está generando ningún ahorro neto pero sí, en cambio, se crea permanentemente un déficit fiscal que dada la situación estructural de las finanzas del Estado, se convierte automáticamente en deuda pública

17. Un monto de 26 billones de pesos poseen las AFP a título de ‘ahorro pensional’, informa *El Tiempo*, en su edición del 13 de junio de 2005, véase cuadro N° 1. Si el PIB en 2004 equivale a 79,5 billones de pesos según DNP-DANE, las AFP controlan más de una tercera parte de la economía colombiana. Para el dato sobre el monto del PIB véase www.agrocadenas.gov.co/indicadores/documentos/pib_ra_ctte.pdf.

se reconocen estos dos beneficios en el sentido de que el Gobierno asuma mes a mes el pago de la “cuota parte”, en lugar de anticipar esas enormes sumas, las cuales, dado el serio problema fiscal, se convierten inmediatamente en mayor deuda pública?

Se debe tener claridad que sobre el mecanismo irracional con el que se entregan en forma anticipada los recursos a los Fondos Privados de Pensiones, solamente se aplica a nivel mundial en Colombia para el caso de la garantía de pensión mínima y comparte esa “honrosa decisión” con Chile en la forma como se reconocen los bonos pensionales. Vale entonces la pena preguntarse si en las actuales circunstancias fiscales del país se justifica mantener este procedimiento o se le debe exigir al Gobierno que reforme tal adefesio económico y financiero que sólo ha servido para posibilitarle recursos y ganancias a los conglomerados financieros, donde, a través de los TES, el Gobierno termina pagando por lo recursos que previamente le fueron entregados con los bonos pensionales.

2.4 ¿Un problema sin solución?

El régimen pensional colombiano está atravesando por una situación de crisis, su cobertura no ha mejorado notoriamente después de la reforma de la Ley 100 de 1993 y la crisis fiscal permanece en aumento¹⁸. Para Cárdenas¹⁹ este problema se generó debido a *“la forma como se construyó el sistema pensional, en que los trabajadores del sector público no hicieron sus respectivos aportes; el incumplimiento por parte del Estado del pago de los recursos contemplados en la ley 90 de 1946 y los procesos de corrupción al interior de*

las entidades públicas que generaron un factor de desajuste en las finanzas públicas. En el contexto territorial, la cancelación de las mesadas de los pensionados se hace con cargo al presupuesto general, que se afecta aún más con la expedición de los bonos pensionales, teniendo como consecuencia un aumento en la crisis fiscal”.

El problema del sistema pensional ha sido tratado en diversas oportunidades, pero siempre como un *“problema técnico financiero de falta de recursos, por corresponder a un problema creciente de déficit fiscal”*²⁰. El problema no ha querido ser identificado de forma correcta y esto ha generado la implementación de sistemas que no solucionan el problema de raíz, y por el contrario han creado mayores y más profundos problemas de sostenibilidad y financiación. Las reformas pensionales implementadas en Colombia²¹ han dejado de lado el análisis de las condiciones reales de la población laboralmente activa y su posibilidad de aportes al sistema según el nivel de ingresos. En el caso de la Ley 100 de 1993 con la creación del fondos privados se creó la competencia entre el sistema de prima media, administrado por el ISS, y el sistema de capitalización individual, administrado por los fondos privados de pensiones²².

Las diferentes reformas han dado una **solución** coyuntural de la problemática pensional, lo que no permite lograr la implementación de un sistema sostenible y viable. Limitarse a un análisis coyuntural genera reformas sucesivas en períodos muy cortos de tiempo, reforzando aún más la inestabilidad del sistema. Pero los administradores del Estado no hacen un análisis estructural del sistema para determinar las bases

18. Cárdenas, Miguel Eduardo (2004). *Justicia pensional y neoliberalismo. Un estudio de caso entre la relación derecho y economía*. ILSA: Bogotá, p. 131.

19. *Ibid.*, p. 131.

20. Luis Hernando Macías Marín, *“Régimen pensional colombiano ¿respuesta a la crisis?”*. En Diez años del sistema de seguridad social colombiano: evaluación y perspectivas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003, p. 187.

21. Incluyendo la Ley 100 de 1993 y la Ley 797 de 2003.

22. Cárdenas, Miguel Eduardo, *o.p. cit.*, p. 131.

y principios generales que lo rigen y que permiten la estabilidad y sostenibilidad del sistema a corto y largo plazo.

La visión meramente coyuntural del problema del sistema pensional impide generar soluciones que respondan no sólo a este aspecto, importante pero restringido, sino también al problema estructural del sistema. Un análisis conjunto de ambas perspectivas permitiría identificar de manera más efectiva cuál es el problema y las alternativas de solución.

En conclusión, la problemática pensional no se delimita fácilmente, pues son muchos los frentes en que se manifiesta y que deben ser resueltos de forma paralela. Por un lado, hay un problema de pasivo pensional que debe ser saneado y, por otro lado, el problema es de cobertura del sistema por falta de recursos para aportes de los individuos y falta y mala distribución de los recursos del Estado para subsidio.

Para el Gobierno, el fracaso de las reformas anteriores hizo necesaria una reforma constitucional que establece un campo de acción en el que sea posible un desarrollo legislativo que logre acoplarse a la realidad colombiana. Con su reforma pensional a nivel constitucional Álvaro Uribe²³ pretende evitar que la Corte Constitucional cambie los procedimientos que se establecen por ley.

Las sucesivas contrarreformas han acentuado el carácter regresivo, no solidario e inequitativo

del régimen pensional existente. Sale a descubierto el interés de los poderes económicos que se han asegurado sus garantías y derechos en medio de la pobreza y exclusión de las mayorías nacionales, haciendo, de paso, que el sistema pensional sea inviable financieramente y claramente regresivo en favor de unos pocos con ingresos relativamente altos. Colombia alcanzó su propia utopía: los pobres financian a los ricos como base de un sistema piramidal de injusticia social. La punta de la pirámide son los fondos privados de pensiones.

Está demostrado que bajo el actual modelo no hay posibilidad de garantizar los derechos

sociales a la población. Las reformas solo han profundizado la inequidad y la injusticia, lo cual se refleja claramente en el problema pensional. Aun desde una perspectiva paliativa, la tarea de garantizar “salud y educación básicas y subsidio pensional básico para la población más pobre del país, implica un monto de recursos relativamente equiparable con el de las exenciones, deducciones y privilegios tributarios que no son justificados socialmente—equivalente a un 2,0-2,5 por ciento del PIB^A”,

pero ni los anteriores gobiernos, ni mucho menos el de Uribe tienen la voluntad política para llevarlo a cabo; damos por descontado entonces la posibilidad de avanzar hacia un nuevo modelo pensional y de seguridad social, tarea que debe ser abordada por el movimiento social, el cual ejerciendo su poder construya otro modelo, este sí universal, equitativo y justo.

Las sucesivas contrarreformas han acentuado el carácter regresivo, no solidario e inequitativo del régimen pensional existente. Sale a descubierto el interés de los poderes económicos que se han asegurado sus garantías y derechos en medio de la pobreza y exclusión

23. Presidente Constitucional de Colombia (NdE).

24. Garay, Luis Jorge (2003). “La economía política de la exclusión social en Colombia”. En Revista de Economía Institucional, N° 8, primer semestre de 2003, p. 13.

Cuadro 3

Colombia: Reservas, afiliados y cotizaciones de los fondos privados de pensiones obligatorias

Fondo	Valor fondo \$ millones a feb/2005	%	Total afiliados a junio/05	%	No cotizantes a junio/05	%	Cotizantes a junio/05	%
Porvenir	7.481.101	*26,84	1.521.773	**26,03	914.270	25,08	607.503	***27,54
Horizonte	6.738.683	*24,81	1.189.023	**20,33	802.783	22,02	386.240	***17,54
Protección	5.037.419	18,07	1.238.934	**21,19	714.587	19,60	524.347	***23,81
Santander	4.271.178	15,32	943.050	16,13	637.255	17,48	305.801	13,89
Colfondos	3.418.735	12,26	9.8.559	15,54	556.344	15,26	352.251	15,99
SKANDIA	896.175	3,22	45.550	0,78	19.567	0,54	25.983	1,18
Skandia Plan alternativo	31.142	0,11	310	0,00	199	0,005	111	0,00
Total	27.874.432	100,00	5.847.205****	100,00	3.645.005	100,00	2.2202.200	100,00

NOTAS

*□ Se muestra una alta concentración en el manejo de las reservas por parte de las dos AFP más grandes, toda vez que administran el 51,02 por ciento del total.

**□ Asimismo, se verifica una alta concentración de los afiliados, porque las tres AFP más importantes registran el 67,55 por ciento del total.

***□ En la cantidad de cotizantes efectivos también se presenta alta concentración; las tres principales AFP registran el 68,89 por ciento del total.

****□ El dato disponible del ISS a junio de 2002 tenía 4.532.623 afiliados: cotizantes 2.234.227 y no cotizantes 2.298.396.

Fuente: Superbancaria.

Cuadro 4

Portafolio de inversiones de las AFP (pensiones obligadas) a febrero de 2005

Tipo de inversión	Valor absoluto \$ millones	Participación porcentual
Títulos de deuda pública	13.240.033	47,50
Títulos del sector financiero	4.496.667	16,18
Títulos del exterior	2.999.663	10,76
Títulos del sector real	5.762.714	20,67
Títulos de Fogafin	926.774	3,33
Otros	445.711	1,60
Total	27.871.562	100,00

NOTA

Al tenerse en cuenta que el sector financiero invierte más de los 4,5 billones de pesos en TES, se debe adicionar este valor como inversión en títulos del sector público. Así también se debe sumar el valor de títulos de Fogafin. Así las cosas, el total de la inversión en el sector público asciende a 18,66 billones de pesos, representando un 67,01 por ciento del total del portafolio.

Fuente: Superbancaria.

Cuadro 5
Movimientos para el control propietario de las AFP en Colombia mediante el instrumento de fusiones y cesiones (1993-2003)

Entidad	AFP y fondos administrativos	Fecha de constitución	Fecha de desaparición	Observaciones
Caldas	AFP Caldas	Dic. 31/93	Abr.31/96	
	FCES Caldas**	Dic. 31/93	Abr.31/96	Cedido a la AFP Davivir
Cesantías Santander	AFP Cesantías Santander*	Dic. 31/93	Mar. 29/96	En liquidación
	FCES Cesantías Santander*	Dic. 31/93	Sep. 10/95	Cedido a la AFP Davivir
Colmena	AFP Colmena**	Dic. 31/93	Mar. 31/00	Disuelta sin liquidarse - Fusionada con AFP Davivir (hoy AFP Santander)
	FPO Colmena*	May. 01/94	Mar. 31/00	Fusionado con FPO Davivir
	FCES Colmena*	Dic. 31/93	Mar. 31/00	Fusionado con FCES Davivir
	FPV Colmena*	Mar. 01/95	Mar. 31/00	Como resultado de la fusión en la AFP Davivir y la AFP Colmena, el FVP Colmena pasó a ser administrativo por la AFP Santander
Davivir	AFP Davivir**	Dic. 11/91	Mar. 31/00	Fusionada con AFP Colmena. Cambió su nombre a AFP Santander
	FPO Davivir	Abr. 15/94	Mar. 31/00	Fusionado con el FPO Santander. Cambió su nombre a FPO Santander
	FCES Davivir	Dic. 11/94		Fusionado con el FCES Colmena. Cambió su nombre a FCES Santander
	FPV Davivir	Jun. 24/93	Oct. 31/99	Cedido a la Fiduciaria Davivienda
Santander	AFP Santander	Abr. 01/00		Producto de fusión de las AFP Colmena y Davivir
	FPO Santander	Abr. 01/00		
	FCES Santander	Abr. 01/00		
	FPV Santander	Abr. 01/00		
Colpatría	AFP Colpatría**	Dic. 31/93	Sep. 29/00	Disuelta sin liquidarse - Fusionada con AFP Horizonte
	FPO Colpatría*	May. 01/94	Sep. 29/00	Fusionado con el FPO Horizonte
	FCES Colpatría*	Dic. 31/93	Sep. 29/00	Fusionado con FCES Horizonte
	FPV Colpatría Index	May. 30/96	Sep. 29/00	Como resultado de la fusión entre la AFP Colpatría y la AFP Horizonte el FPV Colpatría pasó a ser administrado por la AFP Horizonte y cambió su nombre a FPV Plus.
Invertir	AFP Invertir**	Dic. 31/93	Mar. 29/96	En liquidación
	FPO Invertir*	May. 01/94	Oct. 01/96	Cedido a la AFP Horizonte
	FCES Invertir*	Dic. 31/93	Oct. 01/96	Cedido a la AFP Horizonte
	FPV Invertir*	Mar. 01/95	Oct. 01/96	Cedido a la AFP Horizonte
Askandia Pensionar	FCES Askandia	Nov. 27/91	Dic. 23/98	Fusionado con el FCES Skandia
	AFP Pensionar**	Dic. 30/94	Dic. 23/98	Disuelta sin liquidarse - Fusionada con AFP Skandia
	FPO Pensionar	Dic. 30/94	Dic. 23/98	Fusionado con el FPO Skandia
Skandia	FPV Pensionar*	Sep. 01/95	Nov. 01/99	Fusionado con el FPV Multifund
	AFP Skandia	Dic. 23/98		
	FPO Skandia	Dic. 23/98		
	FCES Skandia	Dic. 23/98		
	FPV Multifund*	Abr. 01/98		
Protección	FPV Skandia	Jun. 18/97	Nov. 05/00	Incorporado al FPV Multifund
	AFP Protección**	Sep. 27/91		
	FPO Protección	Abr. 06/94		
	FCES Protección	Sep. 27/91		
	FPV Protección Smurfit	Nov. 09/92		
Colfondos	FPV Protección	Mar. 09/93		
	AFP Colfondos**	Dic. 13/91		
	FPO Colfondos	Abr. 11/94		
	FCES Colfondos	Dic. 13/91		
	FPV Colfondos*	Mar. 01/95	Oct. 01/01	Fusionado con el FPV Class
Horizonte	FPV Class	Feb. 04/00		
	AFP Horizonte**	Nov. 27/91		
	FPO Horizonte	Abr. 15/94		
	FCES Horizonte	Nov. 27/91	Sep. 30/03	
	FPV Premium	May. 04/98	Sep. 30/03	
	EPV Plus	Sep. 29/00	Sep. 30/03	
	FPV Horizonte	Sep. 20/94		
FPV BBVA Horizonte	Oct. 01/03		Producto de la fusión de los FPV Premium, Plus y Horizonte	
Porvenir	AFP Porvenir**	Oct. 30/91		
	FPO Porvenir	Mar. 30/94		
	FCES Porvenir	Oct. 30/91		
	FPV Porvenir	Jul. 01/93		
	FPV Global Fund.	Ene. 07/00	Jun. 01/03	Fusionado con el FPV Porvenir

*□ Fechas tomadas con base en los primeros datos estadísticos por la Superintendencia bancaria.□

**□ Fechas tomadas con base en la fecha de inicio de operaciones del primer fondo administrativo por la AFP.□

***□ AFP: Administradora de Fondo de Pensiones y de Cesantía; FPO: Fondo de Pensiones Obligatorias; FPV: Fondo de Pensiones Voluntarias; FCES: Fondo de Cesantías.

Fuente: Superbancaria (www.superbancaria.gov.co)

3. REFORMA LABORAL: LA FLEXIBILIZACIÓN PERDIDA

Más de una década el país lleva soportando el peso de las reformas estructurales e institucionales con el fin de lograr estándares factibles ante la negociación de acuerdos internacionales y de generarle competitividad a la producción nacional.

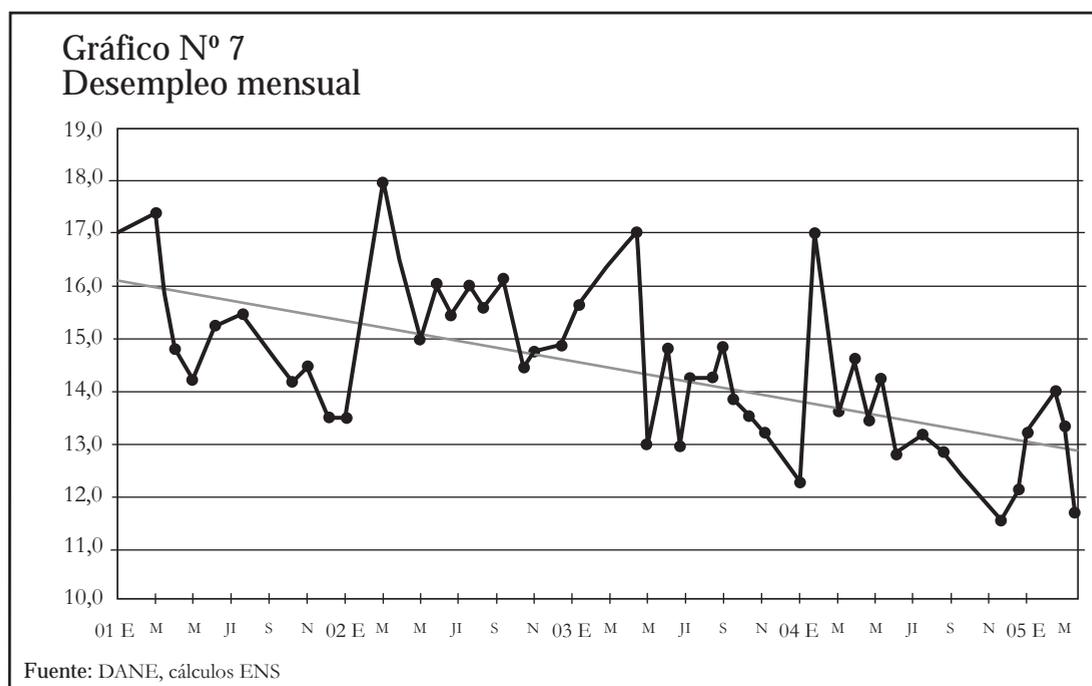
En el ámbito laboral, la Ley 50 y la Ley 789 han tenido como propósito básico la flexibilización del mercado laboral bajo una estrategia común: la reducción de costos como una forma de garantizar una disminución de precios y de esta manera contribuir no sólo a la generación de empleo (con el supuesto de que a menor precio –salario– los empresarios contratarán más mano de obra).

Pero desafortunadamente no ha sucedido nada de lo esperado. El país tiene al mes de julio una tasa de desempleo del 11,8 por ciento, un subempleo del 33,9 por ciento y una Tasa General de Participación del 60,8 por ciento²⁵.

En efecto, de acuerdo con el Gráfico 7 y después de un año de descenso en la tasa de desempleo, que tiene su explicación fundamental en el aceptable comportamiento del ciclo económico, pero en especial en el aumento de la población inactiva, ésta es comparativamente inferior frente a los años anteriores, donde se tenía una tasa alta, y llega a los niveles de noviembre del año 2004, cuando se presentó la tasa más baja de los últimos años.

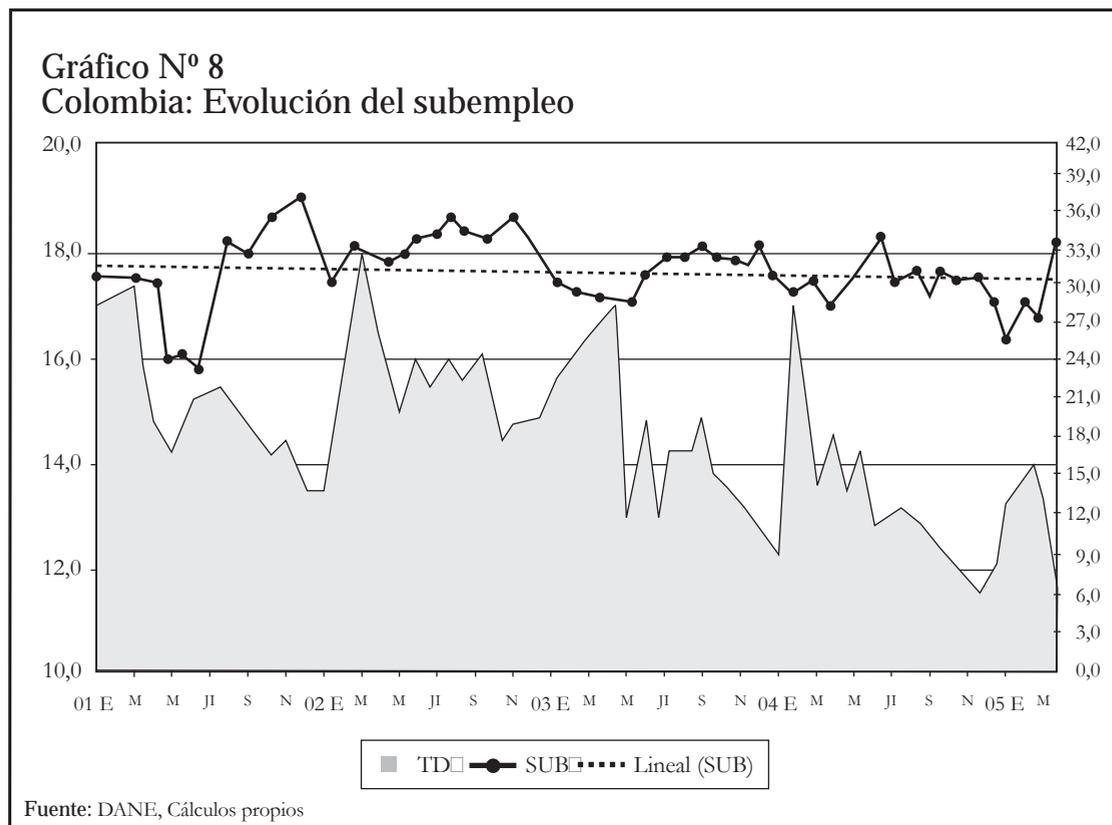
De otro lado, la Tasa Global de Participación, que permite conocer el número de personas que están en el mercado laboral, pasó del 61,8 por ciento al 60,8 por ciento ubicándose para el total nacional en el promedio de los últimos 30 meses, mostrando como la reducción del desempleo viene haciéndose por vía de la población que sale del mercado laboral.

Desde la perspectiva del subempleo²⁶, el país se mantiene en una tasa de largo plazo superior al 30 por ciento y eso teniendo en cuenta que la presión de la población sobre el mercado laboral es menor.



25. DANE, Encuesta Nacional de Hogares, julio de 2005.

26. Recuérdese que la población subempleada está definida por el DANE como aquellas personas que pertenecen...



La reducción de las cifras de desempleados y subempleados está sustentada, en buena medida, por todo el cambio metodológico para la medición del mercado laboral que empezó a operar en el año 2001, y por la salida del mercado laboral de las personas que optan por realizar actividades de sustento, precarias, mal remuneradas y de baja calidad (sin las garantías laborales y prestacionales exigidas por la Ley).

Las reformas laborales han conducido a una precarización y *deslaborización* del empleo en Colombia, soportada en la utilización de figuras como el *outsourcing* los contratos de prestación de servicios y las cooperativas de trabajo asociado. De hecho la reforma laboral Ley 789

de 2003 no ha generado los empleos ni ha logrado las metas que se propuso, tal y como se mostrará más adelante.

El Gráfico 8 muestra como el subempleo no responde a estacionalidades relativamente claras, como en el caso del desempleo, pero se mantiene en un rango bastante amplio, esto es entre un 27 por ciento y un 33 por ciento.

Adicionalmente, el subempleo no refleja, en forma directa, la calidad del empleo, pero dados sus componentes en tanto duración, remuneración y perfil sí permiten realizar inferencias frente al grado de insatisfacción sobre el empleo.

Con este planteamiento se puede asegurar entonces que la tendencia en el subempleo, a

...□a la población ocupada, que quieren y pueden trabajar más tiempo del que usualmente le dedican a sus actividades remuneradas. La población subempleada se divide en población subempleada visible y en población subempleada invisible. La población subempleada visible son quienes reconocen ser subempleados y trabajan menos de 32 horas semanales. Y la población subempleada invisible es el conjunto de individuos que trabajando 32 horas semanales, afirman que sus ingresos no son suficientes para atender sus gastos y que juzgan que su ocupación no está de acuerdo con su profesión.

Cuadro 6 Colombia: Situación del empleo junio de 2005

TOTAL NACIONAL

Concepto	2004		2005	
	III	IV	I	II
% Población en edad de trabajar	76,2	76,3	76,5	76,6
Tasa global de participación	61,6	60,5	59,6	59,3
Tasa de ocupación	52,1	52,0	51,6	52,2
Tasa de desempleo	15,3	14,1	13,4	12,0
Tasa de subempleo	30,7	32,6	29,4	32,5
Insuficiencia de horas	12,7	13,3	10,7	11,1
Empleo inadecuado por competencias	3,1	3,3	3,1	3,5
Empleo inadecuado por ingresos	25,3	27,0	24,4	27,3
Población total	43.590.753	43.770.031	44.322.413	44.488.742
Población en edad de trabajar	33.200.235	33.376.237	33.913.549	34.081.894
Población económicamente activa	20.444.561	20.198.846	20.199.376	20.198.101
Ocupados	17.308.814	17.344.296	17.487.120	17.779.267
Desocupados	3.135.747	2.854.550	2.712.527	2.418.834
Inactivos	12.755.674	13.177.391	13.714.173	13.883.793
Subempleados	6.285.112	6.589.632	5.941.075	6.554.706
Insuficiencia de horas	2.590.464	2.705.151	2.168.130	2.251.789
Empleo inadecuado por competencias	625.282	660.201	629.984	700.139
Empleo inadecuado por ingresos	5.166.259	5.455.633	4.921.891	5.509.420

TOTAL NACIONAL - HOMBRES

% Población en edad de trabajar	75,0	74,7	75,2	75,2
Tasa global de participación	74,8	73,3	73,1	72,8
Tasa de ocupación	65,7	65,1	65,5	66,1
Tasa de desempleo	12,2	11,3	10,4	9,1
Tasa de subempleo	31,1	33,1	29,3	32,9
Insuficiencia de horas	11,3	11,6	9,1	9,4
Empleo inadecuado por competencias	2,8	3,0	2,9	3,5
Empleo inadecuado por ingresos	26,3	28,3	24,9	28,2
Población total	20.986.517	21.058.744	21.316.776	21.534.031
Población en edad de trabajar	15.735.354	15.735.662	16.019.979	16.200.968
Población económicamente activa	11.764.353	11.538.640	11.715.063	11.791.567
Ocupados	10.332.939	10.239.451	10.495.317	10.715.832
Desocupados	1.431.414	1.299.190	1.219.746	1.075.735
Inactivos	3.971.001	4.197.021	4.304.916	4.409.401
Subempleados	3.653.974	3.819.555	3.431.485	3.875.887
Insuficiencia de horas	1.326.375	1.352.640	1.063.751	1.103.687
Empleo inadecuado por competencias	328.693	347.955	338.768	410.077
Empleo inadecuado por ingresos	3.097.531	3.268.834	2.911.655	3.325.318

TOTAL NACIONAL - MUJERES

% Población en edad de trabajar	77,3	77,7	77,8	77,9
Tasa global de participación	49,7	49,1	47,4	47,0
Tasa de ocupación	39,9	40,3	39,1	39,5
Tasa de desempleo	19,6	18,0	17,6	16,0
Tasa de subempleo	30,3	32,0	29,6	31,9
Insuficiencia de horas	14,6	15,6	13,0	13,7
Empleo inadecuado por competencias	3,4	3,6	3,4	3,5
Empleo inadecuado por ingresos	23,8	25,3	23,7	26,0
Población total	22.604.236	22.711.286	23.005.637	22.954.712
Población en edad de trabajar	17.464.881	17.640.575	17.893.570	17.880.927
Población económicamente activa	8.680.208	8.660.206	8.484.313	8.406.535
Ocupados	6.975.875	7.104.846	6.991.803	7.063.435
Desocupados	1.704.333	1.555.360	1.492.511	1.343.099
Inactivos	8.784.673	8.980.369	9.409.257	9.474.392
Subempleados	2.631.139	2.770.077	2.509.590	2.678.819
Insuficiencia de horas	1.264.089	1.352.510	1.104.379	1.148.102
Empleo inadecuado por competencias	296.589	312.246	291.216	290.061
Empleo inadecuado por ingresos	2.068.728	2.186.799	2.010.236	2.184.103

NOTA

Datos expandidos con proyecciones demográficas respecto a la población en edad de trabajar (PE'T), por dominio de estudio.

Toda variable cuya proporción respecto a la PEA sea menor al 10 por ciento, tiene un error de muestreo superior al 5 por ciento, que es el nivel de calidad admisible para el DANE.

Fuente: DANE-Encuesta Continua de Hogares.

Cuadro 7
Colombia: Población inactiva
Junio de 2005

Grupo de edad y sexo	2004				2005	
	I	II	III	IV	I	II
Total	12.755.676	13.177.390	13.292.469	13.243.676	13.243.676	13.881.432
Estudiando	4.656.697	5.112.541	5.444.822	5.026.241	5.026.241	5.560.164
Oficios del Hogar	5.638.638	5.710.743	5.539.202	5.625.173	5.625.173	5.973.835
Otro*	2.460.341	2.354.106	2.308.445	2.592.262	2.592.262	2.347.433
Hombres	3.971.003	4.197.020	4.275.631	4.166.052	4.166.052	4.408.177
Estudiando	2.290.072	2.528.985	2.695.448	2.409.602	2.409.602	2.685.820
Oficios de Hogar	185.903	195.868	111.328	136.669	136.669	161.043
Otro*	1.495.028	1.472.167	1.468.855	1.619.781	1.619.781	1.561.314
Mujeres	8.784.673	8.980.370	9.016.838	9.077.624	9.077.624	9.473.255
Estudiando	2.366.625	2.583.556	2.749.374	2.616.639	2.616.639	2.874.344
Oficios de Hogar	5.452.735	5.514.875	5.427.874	5.488.504	5.488.504	5.812.792
Otro*	965.313	881.939	839.590	972.481	972.481	786.119

NOTA

Datos expandidos con proyecciones demográficas respecto a la población en edad de trabajar (PET), por dominio de estudio.

*□ Incapacitado permanente para trabajar y otra actividad

Fuente: DANE - Encuesta continua de hogares

diferencia del desempleo, ha sido constante en los últimos años. En otras palabras, el grado de insatisfacción con el empleo se mantiene a pesar de las reformas.

Y si la otra promesa era el nivel de precios, por el cual el país ha debido soportar una política monetaria bastante estricta, con especulación financiera incluida que nos condujo, en muy buena parte, a la crisis de finales del decenio pasado, el asunto tampoco es halagador.

En materia de inflación, el país sigue presentando resultados importantes, al mes de agosto la inflación anual se ubicó en 4,88 por ciento, ajustándose a las metas que para los precios tiene el Banco de República en el año 2005.□

De todas maneras, resulta paradójico el hecho de que mientras la inflación siga bajando, la tasa de desempleo se mantenga en cifras superiores al 11 por ciento para el total nacional, tal y como se muestra en el Gráfico 3. Así los costos que el país ha debido enfrentar para reducir la inflación no se han visto reflejados

ni en un mayor crecimiento económico y en más puestos de trabajo

Ya en el terreno explícito de la Ley 789, el escenario de actos fallidos, al menos para el bienestar de la población colombiana, se mantiene latente. El Gobierno Nacional asumió una serie de compromisos con la reforma laboral que, de entrada, podían ser válidos, desde el punto de vista macroeconómico. Pues bien, la propuesta presentada en el Cuadro 8 se muestra halagadora, pero se constituye en una afrenta para quienes sustentan sus ingresos a partir del trabajo extra, esto es en materia de pagos nocturnos y dominicales, dicho en otra palabras: la población bajo línea de pobreza o en riesgo de llegar a ella.

Los analistas se han comprometido con una serie de mediciones donde las herramientas econométricas han tenido su asiento. Sin embargo, como lo plantea el mismo Alejandro Gaviria²⁷ en su estudio, los métodos utilizados sólo permiten reconocer una leve mejoría en

27.Gaviria, Alejandro. (Noviembre 2004), "Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no?" Documento Cede 2004-45.

la formalización del empleo y una no incidencia sobre los grupos más vulnerables a los que la reforma pretendía llegar. Este estudio muestra, a través de una encuesta realizada a 1.200 empresarios, cómo la reforma no ha sido el aliciente para la generación de puestos de trabajo.

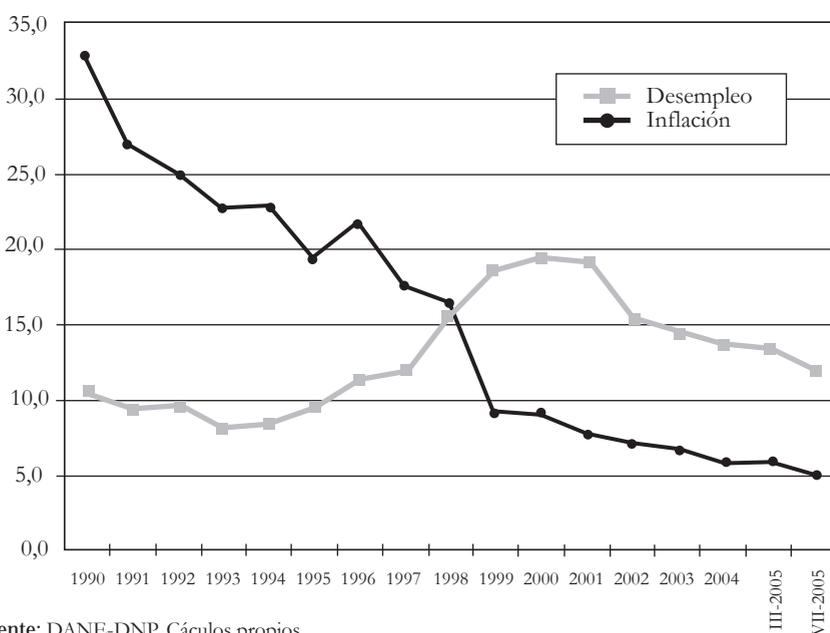
Los estudios de Hugo López y Jairo Núñez dejan bastante que desear, la utilización de métodos econométricos y parámetros de elasticidad bastante discutibles hacen que se pierda interés por los resultados a los que llegan.

Stéfano Farné a través de un método más simple llega a resultados más prácticos y contundentes, tal y como se muestran en el Cuadro 9.

De acuerdo con este estudio, sólo se ha tenido un aceptable comportamiento en las metas de los subsidios al desempleo a cargo de las cajas de compensación familiar, con un cumplimiento del 98,5 por ciento y del programa de capacitación para la inserción laboral, con un cumplimiento del 81,6 por ciento. Los demás programas de la reforma tienen un cumplimiento bajo o incluso nulo, como el caso del subsidio al desempleo a cargo del Estado.

Y frente a la flexibilización y la reducción de costos el estudio de Farné es categórico y “estima que si todos los trabajadores de una firma laboran un domingo al mes, el ahorro

Gráfico N° 9
Inflación y desempleo



máximo sería del 0,8 por ciento de la nómina total” y citando a Alejandro Gaviria, plantea que los costos laborales como porcentaje del salario disminuyeron, a lo sumo, 1,2 por ciento para trabajadores de 10 o menos salarios mínimos y 2,8 para trabajadores de más de 10 salarios mínimos”. Y termina planteando que el impacto de los costos es menor cuando el personal de las compañías es contratado, en parte, por fuera del término indefinido, aspecto que anula el efecto de las indemnizaciones²⁸.

Estos resultados muestran como las empresas colombianas no están siendo sensibles al tema del costo del salario como factor para la generación del empleo. La vía de la flexibilización por costos laboral es un peligroso camino que conduce al deterioro de las condiciones laborales y de ingreso de los trabajadores, afectando también los ingresos

28. Farné, Stéfano. “*Metas y realidades de la reforma laboral Colombiana. La Ley 789 dos años después*”. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo, mayo 2005.

de las familias, su capacidad de consumo y por ende la demanda agregada de la economía, en un país donde las condiciones de pobreza son bastante agobiantes: un 51 por ciento de la población según el DNP, pero un debate latente con cifras que llegan al 62 por ciento de acuerdo con la Contraloría General de la República.

La vía de la flexibilización tampoco debe de asustar al país, siempre y cuando se haga bajo escenarios aún no explorados.

1. La seguridad social en Colombia debe comenzar a plantearse como un derecho

atado a la condición de ciudadanía y no al vínculo laboral formal. Esto posibilitaría el acceso a servicios de salud, pensiones y otros a la población, que es la preocupación mayor de las personas al perder su trabajo.

2. La competencia basada en costos es un puñal que se entierra la misma economía colombiana. No se puede llevar a que los trabajadores y sus familias asuman los costos de los ajustes, eso además implica la reducción de la capacidad de consumo y por ende el deterioro del mercado interno. Hay que generar unas condiciones especiales para las industrias exportadoras (que incluyan subsidios laborales por parte del Estado) y otras para el mercado interno que se debe procurar defenderlo y hacerlo base de los propósitos nacionales.

3. Los acuerdos de productividad han sido la base para el desarrollo de los países

industrializados. En Colombia esta opción se ha negado y se ha quedado en la contemplación de un moderado comportamiento económico que visto consigo mismo puede ser importante, pero que en el contexto latinoamericano es bastante flojo.

4. Los acuerdos tripartitos van de la mano del respeto a los trabajadores y sus organizaciones. La persecución a las convenciones colectivas de trabajo se ha convertido en una obsesión por parte de los empresarios y del Gobierno, deteriorando no sólo las condiciones económicas de los empleados, sino generando contradicciones ente empleados y patronos que sólo conducen a detrimentos de la productividad.

Estos son caminos inexplorados en la sociedad colombiana y que bien valdría la pena asumir ante el fracaso de la flexibilización vía

Cuadro 8
Impacto ocupacional de la Ley 789 estimado por el Gobierno para el periodo 2003-2006

1. Ampliación jornada diaria . Reducción recargo de trabajo dominical y festivo	95.147
2. Reducción indemnización por despido sin justa causa.	143.159
3. Regímenes especiales de aportes	90.190
4. Modificación del contrato de aprendizaje	157.568
5. Fondo emprender	73.500
6. Microcrédito para pequeñas empresas (a)	64.000
7. Subsidio temporal al empleo	
Versión 1	30.000
Versión 2	90.000
Versión 3	40.000
Total 1	653.564
Total 2	713.564
Total 3	663.564

NOTA

(a) Se multiplicó por cuatro la cifra calculada para 2003 en el Ministerio de Protección Social (2003b).

Fuentes: Plan Nacional de Desarrollo, Ministerio de Protección Social (2004) y (2003b) y www.sigob.presidencia.gov.co

Tomado de Farné, Stéfano, Universidad Externado de Colombia. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, mayo 2005.

costos salariales. Si el país asume una reforma a la Ley 789, y no opta por su anulación, tal vez esté perdiendo una oportunidad para pensar en procesos más democráticos e incluyentes

que permitan acuerdos que conduzcan a la defensa del empleo a una mejora en los salarios y a incrementos en la productividad y competitividad del país.

Cuadro 9
Estimaciones y logros de la Ley 789: 2003 y 2004
Metas corregidas por apropiación de recursos

	Ejecución 2003 (1)	Impacto estimado a 2004 (2)	Comentario	Ejecución 2004
1. <input type="checkbox"/> Ampliación jornada diurna. Reducción recargo de trabajo dominical y festivo		35.997 nuevos empleos	No hay información para verificar el impacto	
2. <input type="checkbox"/> Reducción indemnización por despido sin justa causa		54.564 nuevos empleos	La reducción en los costos de despido no han disminuido los costos laborales de manera significativa	
3. <input type="checkbox"/> Regímenes especiales de aportes	0,3%	34.375 nuevos empleos	24 empresas y 146 trabajadores en diciembre 2004	0,4%
4. <input type="checkbox"/> Aprendices	89,0%	59.615 aprendices adicionales	2.178 aprendices adicionales	3,7%
5. <input type="checkbox"/> Fondo emprender	0,0%	5.929 nuevos empleos	899 nuevos empleos	15,2%
6. <input type="checkbox"/> Microcrédito para pequeñas empresas	2,0%	3.996 empresas	637 créditos asignados	15,9%
7. <input type="checkbox"/> Subsidio temporal al empleo	0,0%	30.000 empleos	Empezó el 8 de mayo de 2004 y fue sujeto a revisión en enero de 2005	0,0%
8. <input type="checkbox"/> Subsidio al desempleo a cargo de las CCF	43,0%	66.444 personas	Hubo 124.914 solicitudes y se entregaron 65.462 subsidios	98,5%
9. <input type="checkbox"/> Subsidio al desempleo a cargo del Estado	0,0%		Ninguna información disponible sobre este programa	0,0%
10. <input type="checkbox"/> Capacitación para la inserción laboral (a)	78,0% (16,0%)		40.508 beneficiarios de la capacitación gratuita en las CCF	81,6% (64,2%)

NOTAS

- (1) Fuente: Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2004), Cuadro 2.
 (2) Fuente: “Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006”, Superintendencia del Subsidio Familiar, Ministerio de Protección Social (2004) y www.sigob.presidencia.gov.co
 (a) El primer indicador se refiere al número de beneficiarios, el segundo a la ejecución de recursos. Tomado de Farné, Stéfano. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Seguridad Social y Mercado de Trabajo. Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, mayo 2005.

Comentario y balance general del segundo panel

Francisco Araya, presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile

Argentina es un ejemplo de cómo un país sale rápidamente de la crisis y lo seguirá haciendo. Entre los años sesenta y setenta, el país estaba siempre disputando los 10 principales lugares entre los países con mayor producto interno del mundo, era una economía fuerte e importante, con un nivel de industrialización avanzada.

Tiene en general mucha más base educativa y un grado de cultura política que le permitió superar gobiernos militares e inmorales en el manejo de la cosa pública.

Los problemas de las reformas de seguridad social son heterogéneos y múltiples. Argentina tiene casi superada su transición demográfica, con altas tasas de participación de gente en el trabajo, pero también con muchas personas en la tercera edad.

Cuando se embarcó en la reforma previsional se hicieron muchos estudios actuariales, a diferencia de otros países, y también mucha consulta pública. El cambio no se impuso fácilmente y de ahí el sistema mixto.

El aporte que se propone inicialmente en Argentina, y también en Uruguay, es alto, proporcionalmente bastante más alto que en la mayor parte de los países donde se introdujo la reforma. Pero sucede que esto se hizo inaguantable y llevó a realizar un fuerte ajuste económico sobre los fondos de pensiones.□

Colombia es otro tipo de sistema, no es mixto, es un sistema paralelo, como el de Perú. Se supone que había mucho más convivencia;

se mantenía, con relativamente poca variación, el régimen anterior y se lo ponía casi encima del régimen privado nuevo. Es importante tener en cuenta que en el sistema de pensiones hay un conflicto entre lo público y lo privado. El problema en ese país, por la exposición de Jaime Rendón, es la salud en el sistema previsional, aunque tenía buena fama, y el debate fue en torno a ese tema.

Las tasas de crecimiento de Colombia son altas, pero tiene una tradición empresarial más o menos importante que ha permitido alcanzar una acumulación industrial en una economía relativamente descentralizada. La reforma surgió por iniciativa propia e incluso fue aprobada por votación de la gente, lo que tiene que ver mucho con el sistema político.

No hay que olvidar a un actor muy importante en los

sistemas previsionales, el sector público. Las pensiones del sector público han sido un problema en varios países donde han habido vicios tremendos, lo que se ha demostrado cuando se quiso resolver el problema por el lado fiscal. El fisco no tiene recursos, porque lo que pudiera haber sido utilizado para el sistema pensionario en general, es consumido por los pensionistas del sector público que crecen rápidamente en cantidad y que han tenido privilegios de una manera u otra.

Brasil ha resistido la privatización de la seguridad social con militares y sin ellos y está tratando de generar un sistema universal muy centrado en salud.

El fisco no tiene recursos, porque lo que pudiera haber sido utilizado para el sistema pensionario en general, es consumido por los pensionistas del sector público que crecen rápidamente en cantidad y que han tenido privilegios de una manera u otra

El Estado como administrador es otro tema de debate, en momentos en que ya nadie confía en él ¿se puede apostar o no se puede apostar por el Estado? El Estado es manejado por gobernantes que también representan usualmente los intereses privados que lo manipulan y usan, pero también a la vez todos tienen la intuición de que es más fácil reclamarle al Estado que a un administrador privado, que incluso puede irse llevándose el dinero de todos.

También se debe prestar atención a los instrumentos de control social, en la mayoría de los

países no existe ninguna representación de los afiliados, ni de las instituciones públicas, para saber qué hacen los fondos con su dinero, cómo deciden dónde invertirlo.

Ahora, ¿quién es el más apto para administrar el dinero de los aportes? Las administradoras de pensiones, en nuestra experiencia son malas, no hay nadie que las defienda, ni siquiera ellas mismas se defienden; el problema es que tampoco el Estado es bueno y por eso hay dificultades para encarar reformas fiscales.

Debate, preguntas y respuestas

PARTICIPANTES

Victoria López, Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia

¿De qué manera ha afectado en Argentina aquella época cuando el Estado dejó de pagar las rentas a los jubilados y solamente les entregaba bonos, y después de cuánto tiempo pudieron normalizar los pagos? ¿Cuáles fueron las consecuencias de esta etapa?

Claudio Carmona, Central Única de Trabajadores, provincial de Valparaíso, Chile

En Argentina ¿se reajustaron las pensiones al tipo de cambio actual? ¿La disminución de las cotizaciones de los trabajadores fue obligatoria o voluntaria para el trabajador que quería hacerlo?

¿Cómo está la situación de los dirigentes sindicales en Colombia? porque a Chile siempre llegan noticias de que donde hay más dirigentes sindicales muertos en el mundo en ese país.□

Edwin Fernández, Federación Departamental de Trabajadores Fabriles de Santa Cruz, Bolivia

En América Latina han impuesto un sistema de seguridad social diseñado en el Pentágono para los países subdesarrollados, con el objetivo de erradicar la pobreza, de mejorar las condicio-

nes de vida, de darle la asistencia que realmente necesita el asegurado.

Pero lo que se ha visto, particularmente en Bolivia, es un nefasto proceso de privatización a título “de modernización de la seguridad social”. Hasta el día de hoy desgraciadamente las AFP no declaran de manera transparente a cuánto llegan los recursos que administran y cuánta ganancia generan.

Es necesario llevar adelante un proceso de integración latinoamericana para tratar de llegar a concertar y dar a Latinoamérica un verdadero sistema de seguridad social, que no tenemos; pero más allá de tener que llegar a concertar, está la responsabilidad de los dirigentes sindicales, después la de la población en su conjunto y la de quienes administran el país.□

La desconfianza es grande, hay susceptibilidad por cada proyecto del que se habla, porque las consecuencias lamentablemente vienen y golpean a la clase mas empobrecida, a los trabajadores en general, es decir a quienes dan su vida por el país, a los que generan recursos económicos de manera directa e indirecta con un efecto multiplicador, para que, desgraciadamente, se administre de la manera mas corrupta, por eso la desconfianza es mayor.

Las AFP en Bolivia ponen cien barreras para calificar el riesgo de los trabajadores que han

sufrido alguna desgracia y que buscan acceder a una renta por invalidez, aun habiendo aportado. Esto demuestra que este sistema es totalmente mezquino e individualista.□

Las AFP tienen que decir la verdad sobre los resultados que han generado en cada país y sobre los beneficios que tienen los trabajadores y si éstos están de acuerdo a los descuentos que se les hace. ¿Las AFP generan buenos resultados al margen de que en otros países tienen directores laborales en la administración de cada una de estas asociaciones de fondos de pensiones? En Bolivia no se conoce quién está a nombre de los trabajadores administrando el dinero.

Ariel Ferrazi, Uruguay

En Chile para paliar la crisis y salvar la caída del salario se planteó a los trabajadores capitalizar sus cuentas; ¿los que optaron por esto, si llegan a jubilarse, van a tener menos capital porque contribuyeron menos a la seguridad social?

EXPOSITORES

Laura Goldberg, Argentina

Los bonos que se entregaron a los jubilados fueron como parte de la deuda previsional, como parte de la deuda que había acumulado el Estado por no haber pagado lo que se había comprometido a pagar por ley. Tenía que pagar el 82 por ciento móvil del haber promedio de los últimos 10 años y luego no pudo, no quiso pagar. Cuando los jubilados iniciaron juicio contra el Estado, éste pagó esas deudas con bonos, lo que fue muy criticado porque un bono es una promesa de pago a futuro que, en el caso de una persona en el sector pasivo, es casi decirle “no te voy a pagar nunca”.□

Esa situación se empezó a regularizar con la renegociación, los bonos se fueron reprogramando y recién ahora se dio prioridad al grupo de personas mayores. Hay distintos grupos que tenían bonos de reconocimiento

de distintas cosas, lo mismo pasó, por ejemplo, con los hijos de desaparecidos a los que se les había dado una indemnización en bonos.□

La prestación básica universal que existe en Argentina, que sólo es universal para los que aportaron 30 años y llegan a los 65 años de edad, la financia el Estado. Al principio se hacía el cálculo con una unidad de medida del sistema previsional en función de los aportes y los beneficios que había que pagar; era una medida que iba variando en función de los recursos del sistema. Luego de una reforma normativa que hubo, pasó a ser una decisión del Poder Ejecutivo, según su presupuesto, y quedó estancada en 80 pesos.

Desde el año 2003 se ha modificado sucesivamente el haber jubilatorio mínimo, que fue aumentando paulatinamente, que es de los jubilados del viejo sistema, porque el Estado argentino, como casi todos los Estados que hacen reformas, tiene todavía una carga muy importante, la mayoría de sus jubilados son todavía del viejo sistema. En Argentina se podía elegir pasarse o no de sistema; casi todas las personas que estaban cercanas a la edad de jubilación se quedaron en el viejo sistema, porque se suponía que los derechos que adquirirían ahí eran mejores que los que adquirirían en el nuevo sistema.

La caída de las cotizaciones al cinco por ciento y luego al siete por ciento fueron obligatorias, en el sentido de que quien hace el aporte del trabajador es su patrón; el patrón hace, mes a mes, una declaración jurada a la ASIP, a la agencia fiscal, llevando sus contribuciones patronales y los aportes personales del trabajador, que después se remiten a la AFJP. Si el trabajador quiere siempre puede hacer aportes voluntarios mayores.

Las AFJP de Argentina, salvo las pocas que son mixtas de capital, no tienen representantes de los trabajadores. Donde sí hay representantes de los trabajadores es en la Superintendencia de la AFJP, o sea los organismos de Contraloría,

y en el Ministerio de Trabajo; son esas las instancias institucionales a través de las cuales los trabajadores podrían ejercer regulación y control respecto de esos aportes.

En el momento de la reforma previsional en Argentina no hubo una oposición excesivamente fuerte por parte de los sindicatos y las organizaciones de trabajadores. La oposición sindical siempre fue muy fuerte y lo sigue siendo, por eso se impidió la reforma de salud, es decir todo el tema de la organización del sistema de salud argentina, que es a través de las obras sociales que son sindicales. Ese fue el bastión de los sindicatos para impedir cualquier tipo de desregulación y reforma, pero no en el sistema previsional, no en el sistema de asignaciones familiares, ahí no hubo demasiada actuación sindical.

Respecto de la necesidad de una integración de propuestas latinoamericanas, no sólo es necesario sino indispensable, es el único modo en que puede haber un cambio real del modelo de acumulación que, en el fondo, es lo que está por debajo y por encima y alrededor y dentro de todo esto. Si ese cambio se hace por separado en cada país, por más grande y poderoso que sea ese país, no va a llegar a nada.

Jaime Alberto Rendón, Escuela Nacional Sindical, Colombia

En Colombia sólo hay un cinco por ciento de sindicalización, porque había mucho miedo. Una cosa es hacer actividad sindical y otra cosa es hacerla con miedo; es bastante difícil enfrentar la actividad sindical en Colombia cuando, por ejemplo, para el año 2004 se registraron tres allanamientos ilegales, 445 amenazas reportadas, 6 atentados con o sin

lesiones, 7 desapariciones, 33 desplazamientos forzados, 77 tensiones arbitrarias, 94 homicidios, 17 hostigamientos, 5 secuestros y una tortura contra trabajadores y trabajadoras sindicalizados en Colombia.

Por eso se hizo presión en la OIT, en abril, para saber qué es lo que el Gobierno viene planteando. Las cifras van disminuyendo. En Colombia la gente está acostumbrada a que haya muertos, casos que las centrales obreras llevan a la OIT, también los llevan el Gobierno y los empresarios. Lo que se logró es el

compromiso de una visita de la OIT en la que se podrá presentar denuncias. De todas maneras la actividad sindical en Colombia es bastante difícil, es muy complicado ser sindicalista, y sobre todo cuando a los trabajadores los amenazan con perder su trabajo si se sindicalizan, cuando los trabajadores pertenecen a grupos cooperativos que eluden obligaciones fiscales y de seguridad social.□

En este momento se está trabajando en el proceso de integración de dos de las tres centrales sindicales, proba-

blemente la otra central también entre en el proceso de fusión; entre las cosas que se están discutiendo está el permitir la afiliación directa de las personas a los sindicatos como una forma de empezar a fortalecer el sindicalismo en Colombia.

Por otro lado, si bien la macroeconomía es estable, al medir el crecimiento de largo plazo en la economía colombiana, en los últimos 17 años, en un escenario de crisis en toda América Latina, se llega a la conclusión de que el narcotráfico aún respalda la demanda interna en Colombia.

Incluyendo la crisis, el crecimiento de los últimos 17 años tiende al dos por ciento; al

Es bastante difícil enfrentar la actividad sindical en Colombia cuando, por ejemplo, para el año 2004 se registraron tres allanamientos ilegales, 445 amenazas reportadas, 6 atentados con o sin lesiones, 7 desapariciones, 33 desplazamientos forzados, 77 tensiones arbitrarias, 94 homicidios, 17 hostigamientos, 5 secuestros y una tortura

quitar el efecto de la crisis en los últimos cuatro o cinco años el crecimiento tiende hacia el tres por ciento. El crecimiento de 2004 fue de 3,96 por ciento, cuando América Latina creció muy por encima de ese porcentaje. Colombia sólo superó a cuatro países en región, entre ellos Bolivia y Cuba, pero todos los demás países tuvieron crecimientos mucho más altos. Se necesita crecer mucho más y parece que el país no tiene músculo para crecer a tasas superiores al cuatro o cuatro y medio por ciento.□

En cuanto al sistema de pensiones, en Colombia hay un sistema paralelo. El objetivo era que la gente pudiera elegir libremente entre un sistema público que compita con uno privado, pero en los hechos el sistema paralelo está marchitando al público por el discurso con el que se instaló, es decir que cada persona ahorra para sí misma. Mucha gente trasladó sus recursos hacia los fondos privados, lo que generó un problema mayúsculo.

El sistema público puede salir a competir en el mercado de capitales, pero ¿con qué recursos? Es un sistema bastante complejo que en vez de mejorar las condiciones ha provocado deterioro. Quienes cotizan el equivalente a sueldos superiores a cuatro salarios mínimos tienen que aportar el uno por ciento adicional para un fondo de solidaridad que se supone debe cubrir las pensiones de personas de escasos recursos o que no tienen un ahorro que les permita acceder a una renta o que no han cotizado a la seguridad social; el fondo está ahí, está creado, ese fondo se está alimentando, pero con unas condiciones bastante tétricas porque de la población que cotiza a la seguridad

social, sólo el 8,2 por ciento cotiza por encima de cuatro salarios mínimos, el 92 por ciento de la población cotiza por debajo de los cuatro salarios. Por eso, de ese fondo probablemente no se van a esperar muchas cosas hacia largo plazo.

El tema de las pensiones en Colombia es complicado, el Gobierno lo ve sólo como un problema financiero, fiscal, cuando el problema es que el sistema de pensiones no ha podido generar cobertura y tampoco ha colmado las expectativas, las proyecciones tampoco están claras. Se espera que el 80 por ciento de la población colombiana no tenga una pensión, entonces es un sistema fallido y los arreglos que intentan hacerle al sistema son más fiscales y financieros y no prevén qué hacer con la gente que no tiene acceso a la seguridad social.

Como ocurre en toda la región, tanto en los fondos de pensiones como en los sistemas de salud, las condiciones de claridad son bastante deplorables en uno y otro sistema, también en Colombia. Hay quejas, por ejemplo, sobre la mala atención en salud o simplemente a la gente no se la atiende, y pasa lo mismo con los sistemas de pensiones.

El sector público tiene que garantizar la pensión mínima y el Estado tiene que contribuir cuando a una persona le falta para completarla, esa es una ayuda muy grande al sector privado. Además en Colombia existe la tutela, un mecanismo que permite a los trabajadores recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos fundamentales. Por lo general el juez falla a favor del trabajador y quien sea el objeto de la tutela tiene que responder.

En Colombia existe la tutela, un mecanismo que permite a los trabajadores recurrir a la justicia cuando se violan sus derechos fundamentales. Por lo general el juez falla a favor del trabajador

Tercerpanel

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

*Moderador:
Jaime Alberto Rendón,
Escuela Nacional Sindical, Colombia*

La crisis del capitalismo y la seguridad social

*José Luis Álvarez**

Las características de la seguridad social en los países de Latinoamérica son parecidas, con algunas variantes cuantitativas de país a país, y de calidad. Y se ha cometido un error, porque se está tratando de analizar este fenómeno al margen de la realidad que se vive.

Para realizar el análisis es necesario preguntarse en qué sociedad vivimos. Vivimos en una sociedad capitalista que está basada fundamentalmente en la gran propiedad privada de los medios de producción, una sociedad dividida en dos clases antagónicas y polares, que son la burguesía y el proletariado.□

El Estado, las leyes y la cultura de esta sociedad no son asexuados, tienen un contenido de clase que necesariamente refleja los intereses y la hegemonía de la clase dominante, es decir de la burguesía.

Las leyes nunca han ido en contra de los intereses de la burguesía; por el contrario, la burguesía como clase dominante ha estructurado el Estado y las leyes para proteger sus intereses y sus privilegios, para poder explotar adecuadamente todos los recursos naturales y, por ende, fundamentalmente para explotar a la fuerza de trabajo, al proletariado y a todos los oprimidos de la sociedad.

Para poder analizar lo que es la seguridad social en esta coyuntura, es necesario preguntarse en qué etapa del capitalismo vivimos, no hay que olvidar que el capitalismo tuvo una etapa de ascenso cuando impulsó el desarrollo de las fuerzas productivas, llevó el bienestar a todos los rincones del país como reflejo de lo que es el desarrollo de las fuerzas productivas. En esa etapa de ascenso, la burguesía, los empresarios, tenían el cuidado de explotar la naturaleza preservándola para poder garantizar su continuidad.

Pero no solamente sacaron normas para proteger la naturaleza, sino también para proteger la explotación normal y adecuada de la fuerza de trabajo, es decir la explotación del trabajador. Dentro de ese marco se dotó de una protección laboral para que éste sea explotado durante ocho horas y para que toda hora extraordinaria pueda ser pagada en forma extraordinaria, con doble salario.

Se debía reconocer la antigüedad, se le debía reconocer el derecho a la vacación para no ser destruido psíquicamente, y además se establecieron normas para que el trabajador, la fuerza de trabajo, pueda ser protegido, y estas son las leyes de la seguridad social.

*□ Secretario de Relaciones de la Federación Departamental de Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia.

Actualmente el capitalismo está en decadencia, atraviesa una aguda crisis estructural, las fuerzas productivas están chocando brutalmente con la forma de propiedad, con las relaciones de producción.

Actualmente la humanidad ha llegado a tal desarrollo, a tal tecnificación, que las máquinas pueden producir las 24 horas del día y pueden introducir enorme cantidad de mercancías; las fábricas de calzados producen millones y millones al día.

Con esta capacidad de tecnología, en el mundo no debieran existir descalzos, con esa capacidad de hacer producir a la naturaleza y sacar tres o cuatro cosechas al año no debería existir hambre; pero lamentablemente todos los medios de producción, la tierra, la fábrica, la tecnología están en manos de los empresarios y sólo tiene sentido si las maquinarias, la producción, les permiten obtener ganancias; sin embargo, actualmente, con la agudización de la miseria, los mercados han sido saturados con mercancías, la extrema miseria no permite que los trabajadores compren esas mercancías.

Ante esta situación, los empresarios se ven obligados a frenar la producción, a paralizar la maquinaria, no producen en toda su capacidad, se ven obligados a botar a una enorme cantidad de obreros a la calle, pero la lucha por los mercados sigue siendo descarnada, y para poder imponerse como empresarios y ganar esta batalla por capturar el mercado abaratan los costos de la producción, y dónde van a abaratar los costos de la producción los empresarios y las transnacionales, seguramente abaratando el costo de la fuerza de trabajo, imponiendo la flexibilización laboral, para que el trabajador no sólo trabaje una jornada de ocho horas sino que trabaje, si es necesario, las 24 horas, que

trabaje hasta reventar, que se anulen los bonos de antigüedad, que se reduzca el período de vacaciones, pero también, necesariamente, que se abarate la seguridad social.

El empresario ya no tiene que aportar para la jubilación del trabajador, ya no tiene que aportar para la salud del trabajador, estos servicios tienen que ser necesariamente subven-

cionados por el propio trabajador, la reforma de la seguridad social tiene ese fin, que el Estado y que el sector patronal ya no aporten en la cantidad que aportaban en el antiguo sistema; es decir, el capitalismo, en su decadencia, para sobrevivir como sistema está obligado a destruir la naturaleza y la fuerza de trabajo.

Por esta situación elemental, está disminuyendo la

calidad de la seguridad social en todo el mundo y en todo el continente latinoamericano, porque el capitalismo está en crisis y quiere salir de la crisis a través de la destrucción de la humanidad. Esta es la política neoliberal, no es un modelo que está al margen del capitalismo en crisis, es su respuesta a la crisis para sobrevivir.□

Si perdemos de vista este panorama, quedarán sólo descriptores de estadísticas, del comportamiento económico de la seguridad social y ese es el gran defecto del movimiento latinoamericano, ha perdido su norte político, se ha sumado al carro burgués de pretender creer que las reformas que se hacen a la superestructura, a las leyes, están orientadas a mejorar la calidad del trabajador; no comprenden que la sociedad capitalista en decadencia lo único que puede hacer es sacar leyes para destruir y para empeorar la situación del trabajador. El capitalismo está diciendo que ya no puede garantizar ni salud, ni trabajo a la población, que está obligado a destruir al trabajador y no sólo eso, que se ve obligado a recurrir a los

Esta es la política neoliberal, no es un modelo que está al margen del capitalismo en crisis, es su respuesta a la crisis para sobrevivir. Si perdemos de vista este panorama, quedarán sólo descriptores de estadísticas

bolsillos del trabajador para garantizar jugosas ganancias a una parte de los empresarios, porque en última instancia las AFP son bancos que construyen las empresas transnacionales con parte del salario del trabajador.□

En Bolivia se ha presentado la capitalización individual, se ha indicado que se recaudaban alrededor de 41 millones de dólares por concepto de aportes al régimen a largo plazo, es decir, para las jubilaciones, y dijeron que esta enorme cantidad de dinero, porque es enorme respecto al tamaño de la miserable economía boliviana, podría servir como una importante palanca para reactivar el aparato productivo y que sólo estableciendo un uno por ciento mensual de interés, se podría garantizar más de 900 millones destinados a la reactivación económica.

Y el Banco Mundial decía en forma clara que la única posibilidad para que Bolivia pueda reactivarse económicamente era recurrir al salario del trabajador; el empresario, la burguesía, ya no invierten dinero para la reactivación económica, recurren a parte del salario del trabajador.□ Esto demuestra que el capitalismo en su decadencia está destruyendo todo lo que hizo en su época de ascenso, está diciendo que si los trabajadores no destruimos al capitalismo vamos a ser arrastrados hacia la barbarie. Ha llegado la hora de la revolución proletaria; la causante de toda nuestra desgracia es la existencia de la gran propiedad privada burguesa. Los medios de producción, las fábricas, la tierra y los recursos naturales

en esta sociedad sólo tienen sentido si permiten que los empresarios obtengan jugosas ganancias.

Para poder satisfacer las necesidades de los trabajadores, corresponde romper esa contradicción en la base económica; la produc-

ción colectiva y social también debe estar acompañada por una propiedad social de los medios de producción, ahora corresponde discutir las particularidades de cada uno de los países, es decir cómo se deben materializar las revoluciones en cada uno de los países.□

Bolivia ocupa un lugar privilegiado por la politización del movimiento obrero, en Bolivia la gran mayoría de los trabajadores ha superado las ilusiones democráticas, a partir de su propia experiencia ha comprendido que la democracia, que las leyes capitalistas, no resuelven los problemas de los trabajadores; ha comprendido que el sistema debe modificarse con Constituyente o sin Constituyente, con elecciones o sin elecciones.

En Bolivia existe una clase dominante totalmente parasitaria, incapaz, que no tuvo tiempo ni capacidad para convertir a Bolivia en un país capitalista desarrollado, es una clase dominante tan miserable, tan incapaz, que ha sobrevivido copiando todas las leyes, plagiando todas las normas del exterior y en alguna medida este plagio se refleja, por ejemplo, en el Código de Seguridad Social; la burguesía toma para sí los principios fundamentales de la seguridad social, entre ellos el de la universalidad, que quiere decir seguridad social para todos los habitantes de la sociedad, no sólo para aquel que tiene relación obrero-patronal o percibe salario. Este principio, por la incapacidad de la clase dominante, nunca se cumplió, la seguridad social sólo sirvió para los trabajadores que tenían relación obrero-patronal.

También se estableció la unidad de gestión, que quiere decir que una sola entidad debería dar atención en los regímenes a largo y corto plazo, es decir jubilaciones y salud, eso era la Caja Nacional de Seguridad Social. Este princi-

La producción colectiva y social también debe estar acompañada por una propiedad social de los medios de producción, ahora corresponde discutir las particularidades de cada uno de los países

pio también fue vulnerado a los pocos años de haber sido creada la seguridad social, y lo penoso es que su vulneración fue impulsada por los propios trabajadores, cuando estaba naciendo este sistema. Los primeros jubilados tenían rentas muy bajas y fueron los trabajadores los que plantearon la creación de sus fondos complementarios, malinterpretando lo que es el principio de solidaridad, y rompieron este principio de unidad de gestión.

Otro de los principios de la seguridad social boliviana fue la solidaridad, uno aporta para todos y todos aportan para uno, lo que se llama sistema de reparto. Esto también reflejaba la solidaridad, porque el que tenía más aportaba más y el que tenía menos aportaba menos, de acuerdo a la escala de ingresos y, por ejemplo, todos recibían una misma atención de salud.

También había el principio de integralidad, el de eficacia, de oportunidad, entre otros, pero ninguno se cumplió plenamente, porque la clase dominante fue la primera en boicotear este sistema. Su financiamiento era tripartito, el Estado aportaba 1,5 por ciento del salario, el sector patronal el 5,0 por ciento del salario y el trabajador el 2,5 por ciento; este financiamiento de tres fuentes permitía que la administración también sea tripartita, con una representación laboral, patronal y estatal; la desventaja fue que siempre el sector laboral era minoritario, pero también uno de los grandes defectos de esa representación laboral fue haberse dejado comer por la corrupción estatal, a través de las dietas, y a la larga terminaron defendiendo sus dietas y no los derechos de los trabajadores.□

Esos aportes garantizaban a los trabajadores un 70 por ciento de su salario como activo; los requisitos eran tener 15 años de trabajo, 50 años de edad las mujeres y 55 años los varones.

Los primeros jubilados tenían rentas muy bajas y fueron los trabajadores los que plantearon la creación de sus fondos complementarios, malinterpretando lo que es el principio de solidaridad, y rompieron este principio de unidad de gestión

El porcentaje del 70 por ciento podía subir en la medida en que el trabajador aportaba más de los 15 años obligatorios, así se garantizaba una adecuada renta.

Con la capitalización individual se rompen todos estos principios, a cada uno en forma obligatoria le imponen el criterio de establecer su caja de ahorro, con todas las características que han planteado en los diferentes países, la única diferencia es que aquí el trabajador ya no aporta el 2,5 por ciento, sino el 12,5 por ciento; desaparece el aporte patronal y desaparece el aporte estatal.

También establece que se debe trabajar como mínimo 30 años para acumular una determinada cantidad de capital que garantice una jubilación con una renta del 75 por ciento.

Lo contradictorio es que en Bolivia, después de la Ley de Pensiones, el propio Gobierno sacó normas orientadas a liquidar la capitalización de los recursos del trabajador. En primer lugar se había indicado que se crearían dos fondos, uno de capitalización colectiva, que era producto de la capitalización de las empresas estatales y que debía garantizar con sus intereses el pago del Bonosol a todas las personas mayores de 65 años, y otro de capitalización individual.

Al ver que los intereses de la capitalización colectiva no alcanzaban para pagar el Bonosol, el Gobierno dispuso la fusión del fondo de capitalización colectiva con el fondo de capitalización individual, es decir que parte de la capitalización individual se destinó al pago del beneficio para cumplir sólo una promesa electoral.

Pero también dispuso que las AFP obligatoriamente debían otorgar préstamos al Gobierno, para cubrir obligaciones elementales de salarios y de pago de sueldos a los empleados

públicos. Actualmente el Estado le debe a las AFP 2.000 millones de dólares. Si se hace un análisis de la deuda interna y la deuda externa, la deuda interna es la que está ahogando la economía del país.

Otra disposición que atenta contra la capitalización individual es el hecho de que las AFP estén obligadas a comprar acciones y bonos del Estado que nominalmente equivalen a un monto, pero que en el mercado están por debajo de ese monto. Además las administradoras pueden otorgar préstamos a sólo el ocho por ciento y al Estado le prestan al cinco por ciento, es decir que el Gobierno está pretendiendo paliar su déficit fiscal utilizando el dinero de las cuentas individuales de los trabajadores. Todo esto hace prever que la jubilación de los trabajadores que aportan al nuevo sistema es totalmente incierta, no está garantizada.

¿Qué debiéramos plantear como trabajadores sobre la seguridad social? Es necesario partir del convencimiento de que la seguridad social es parte del salario, el empleador debe garantizar,

Se debe desterrar el tipo de representación individual que ha significado la corrupción de los delegados, que no debieran tener dieta extraordinaria. Los delegados debieran tener dietas iguales a su salario, ser controlados directamente por sus sectores

como compra de la fuerza de trabajo, que el trabajador tenga derecho a la salud, a las prestaciones, a la reproducción normal de su familia y a la jubilación como parte del salario a largo plazo.

En una sociedad capitalista, donde lo único que genera ganancia es la fuerza de trabajo, la seguridad social debiera estar financiada exclusivamente con aporte estatal y patronal, pero no sólo para los asalariados sino para toda la sociedad. Y como beneficia-

rios, los pobladores del país, debieran administrar la totalidad de la seguridad social.□

Se debe desterrar el tipo de representación individual que ha significado la corrupción de los delegados, que no debieran tener dieta extraordinaria. Los delegados debieran tener dietas iguales a su salario, ser controlados directamente por sus sectores y gestión revocable para evitar la corrupción.□

En lo inmediato se debe soldar la lucha por la seguridad social con la posibilidad de lucha por una nueva sociedad, la sociedad socialista y la destrucción de los grandes medios de producción.

Pensiones: una reforma financiera

*Silvia Escóbar de Pabón**

La reforma del sistema de pensiones ha sido promovida por los organismos multilaterales en complicidad con los gobiernos de turno en el país para favorecer la acumulación capitalista a nivel global y siempre al costo de una mayor explotación de los trabajadores.

Una reforma que se planteó como solución a los problemas del sistema de reparto, pero que ha resultado un remedio peor que la enfermedad.

La reforma de pensiones en Bolivia ha tenido las características de una reforma estructural, ha sido claramente una reforma financiera antes que una reforma social; ha significado la sustitución del sistema público de reparto por el sistema obligatorio de capitalización individual, con una especificidad y es el hecho de que se han constituido dos administradoras de fondos de pensiones, una especie de monopolio dividido en dos administradoras que, en los propios términos de libre mercado, ni siquiera permite la competencia entre fondos para garantizar mejores condiciones a quienes cotizan a esos sistemas.

El cambio en este sistema ha significado la eliminación del aporte patronal bajo los argu-

mentos de que una menor carga de costo laboral para los empleadores podría favorecer la mayor generación de empleos y sobre todo de empleos cubiertos por los beneficios dispuestos por ley, cosa que no ha ocurrido; pero este fue el argumento, hoy en día los trabajadores son los únicos que aportan a la capitalización individual con 10 por ciento del salario sin considerar el 2,21 por ciento que pagan por comisiones.

El hecho de haber sustituido el sistema privado por el sistema público ha supuesto que el Estado se arrogue la responsabilidad por el pago de las jubilaciones a los aportantes del antiguo sistema y se ha creado, por lo tanto, un mecanismo de compensación de cotizaciones, lo que equivale al bono compensatorio que hay en algunos otros países y que es la fuente de donde se origina el déficit fiscal que está arrastrando el Estado.

En el caso de la reforma en Bolivia, y a diferencia de la reforma chilena que tiene el mismo esquema, no existe un subsidio del Estado para el pago de pensiones mínimas en el caso de que los ahorros del trabajador no alcancen a cubrir al menos el 70 por ciento del

*□ Socióloga graduada en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, es especialista en asuntos laborales y miembro del equipo de investigación del CEDLA en el área Empleo, Derechos Laborales y Protección Social; ha publicado varios estudios sobre el tema.

salario mínimo para su renta de vejez, es decir no existe compensación para rentas mínimas.

Estos son los rasgos centrales de la reforma y mirando en el contexto internacional, encontramos que Bolivia es uno de 12 países, entre 128, que adoptaron un régimen privado único de capitalización individual. Claramente en su aplicación, porque no se puede hablar de diseño, es básicamente un modelo, un recetario que se aplica en el país; se desconocen las características del mercado laboral y en Bolivia el 63 por ciento de la fuerza laboral y la fuerza laboral urbana trabaja en el sector informal y sólo este hecho ya ameritaba otro tipo de diseño de reforma que no ha estado presente en ninguna consideración.□

A partir de este desconocimiento, quienes más sufren la exclusión del sistema de seguridad social son las mujeres; se discrimina a las mujeres cuyo peso en el trabajo independiente y en el servicio doméstico es del 70 por ciento del total de mujeres; entonces, claramente, a la discriminación laboral se añade la desigualdad de acceso a la seguridad social.

Con estos antecedentes, se pueden evaluar los resultados de la reforma, tomando en cuenta los tres objetivos centrales que se había propuesto. Primero, ampliar la cobertura de la seguridad social a un mayor número de trabajadores, y esto último es importante, incluyendo a trabajadores independientes; así se vendió la reforma, esta es la oportunidad para incorporar a los trabajadores más allá de aquellos que tienen una relación de dependencia laboral. Segundo, elevar y mantener el valor de las jubilaciones, y tercero, lograr sostenibilidad financiera basada en el autofinanciamiento, la transparencia y la eficiencia de las inversiones.

Se suponía que a partir de esto se podría enfrentar mejor las crisis económicas y también habría una mayor capacidad para fortalecer el

mercado de valores en el país. Aquí radica uno de los elementos que nos llevan a afirmar que esta ha sido más una reforma financiera que una reforma social.

Entonces, qué ha pasado en términos de estos objetivos. Según los defensores de la reforma, la cobertura se habría elevado en más de 180 por ciento en el nuevo sistema y transmiten esta información; de 314 mil aportantes en 1996, es decir el año anterior a la reforma, se habría pasado a 868 mil afiliados en 2004, y aquí se introduce un cambio de concepto, se habla de aportantes en un caso y de afiliados en el otro, no es lo mismo aportante que afiliado, el aportante es quien está cotizando de manera regular al sistema, el afiliado es quien se registra en el sistema y lo que se encuentra es que no todos los afiliados son aportantes regulares; los aportantes regulares hacia 2004, son apenas el 44 por ciento del total de afiliados.

Vista la cobertura en términos de la Población Económicamente Activa, se ve que este porcentaje que está por debajo de 1996, es decir por debajo de antes de la reforma, es además uno de los porcentajes más bajos en la región. Según datos del sistema de reparto el 12 por ciento de la PEA estaba cubierta por la seguridad social, mientras que en el sistema de capitalización, mirando los distintos años y hacia 2004, apenas el 11,1 por ciento de la fuerza laboral estaría cubierta; es decir, se está hablando en términos relativos de una reducción de la cobertura de los aportantes a la seguridad social.

El otro elemento es que la cobertura no se amplía a los trabajadores independientes,

éstos siguen siendo una pequeña fracción en el total de afiliados no cotizantes de las AFP que llega al 4,4 por ciento, es decir que ha habido un momento en que los trabajadores independientes sí se han registrado, pero nada ha podido garantizar la continuidad de sus aportes, y no es un tema de evasión. En el caso

Quienes más sufren la exclusión del sistema de seguridad social son las mujeres; se discrimina a las mujeres

de los independientes no podemos hablar de evasión, hay ciertos factores estructurales que impiden que los trabajadores independientes aporten a los sistemas de seguridad social y esto básicamente está vinculado con el hecho de que trabajan con inversiones muy reducidas y por lo tanto tienen retornos muy bajos por sus actividades, o muy baja productividad, lo que significa también bajos retornos o bajos ingresos por su actividad.

Entonces, al tener ingresos bajos hay mucha mayor dificultad para ahorrar en el marco de la capitalización individual y más todavía porque son sectores que necesitan mover permanentemente sus pequeños capitales para poder, al menos, mantener un nivel de reproducción de sus unidades económicas.□

Sólo para comparar, el ingreso imponible promedio del fondo de capitalización individual para 2004 era de 313 dólares; el ingreso promedio de los trabajadores independientes en ese mismo año apenas era de 127 dólares. Entonces se ve esa distancia que hay entre niveles de ingreso y las posibilidades de aporte de este sector.□

El otro elemento que contribuye a que los independientes no estén cubiertos es que no resulta atractivo para las administradoras de pensiones el administrar fondos pequeños que no reportan utilidades importantes. Hubo, a lo largo de estos años, muchos testimonios de trabajadores independientes que han señalado que incluso han sido desalentados en las propias AFP para registrarse y hacer cotizaciones.

La cobertura es una de las más bajas de América Latina y esto se da incluso entre los trabajadores asalariados, no más del 40 por ciento de los trabajadores asalariados está cubierto por la seguridad social; este es un elemento muy crítico y que tiende a perpetuarse,

tiene que ver con las condiciones que rigen en el mercado de trabajo. Ahí se está hablando de esa tendencia a una mayor precariedad de las condiciones laborales que está significando más eventualidad, salarios más bajos, tendencias a la externalización de procesos productivos y la subcontratación, el aumento de trabajo bajo contrato civil y no laboral y un elevado desempleo.

Además, está cada vez más claro que los episodios de desempleo son más frecuentes entre la población trabajadora y también la

duración del desempleo es mucho más larga, lo que lleva a que muchos trabajadores también tengan discontinuidades en las cotizaciones al sistema previsional.□

Todos estos elementos de las condiciones laborales son centrales a la hora de explicar también la reducción de la cobertura de los cotizantes a la seguridad social; el resultado de estas tendencias es la persistencia de altos niveles de protección social y, quien

sabe, el hecho de que hubiera aumentado más bien la desprotección social; tienden a mantenerse estos niveles por cuanto el patrón de acumulación está basado cada vez más en la sobreexplotación de la fuerza de trabajo.□

¿Qué ha pasado en términos del objetivo de la reforma, orientado a elevar y mantener el valor de las jubilaciones? Primero, la renta vitalicia no estaría asegurada para todos, dependía del nivel del salario y del tiempo de trabajo; la jubilación, en el caso del nuevo sistema, se pagaría independientemente de la edad; esta es una forma de jubilación cuando la capitalización individual permite pagar una renta igual o mayor al 70 por ciento del salario base, y el salario base es el promedio del salario de los últimos meses; es decir, una persona, independientemente de su edad, del tiempo de

El ingreso imponible promedio del fondo de capitalización individual para 2004 era de 313 dólares; el ingreso promedio de los trabajadores independientes en ese mismo año apenas era de 127 dólares

trabajo, puede tener esa posibilidad, siempre y cuando sus ahorros le alcancen para recibir esta renta del 70 por ciento. Ciertamente este es el caso de trabajadores que tienen altos ingresos y que por esa condición podrían acceder a ese tipo de renta.

La otra forma de jubilación es a partir de los 65 años, independientemente del monto acumulado, pero dentro de este esquema de jubilación hay un caso muy especial y que afecta a la mayor parte de los trabajadores, y se trata de los trabajadores de bajos salarios cuyo ahorro acumulado no alcanza para pagar la renta mínima. En estos casos la ley ha previsto que los trabajadores pueden hacer retiros mínimos equivalentes al 70 por ciento del salario mínimo nacional del momento en que se jubilen, hasta que se agoten los recursos que han ahorrado o los recursos que han acumulado, es decir que no les garantiza que perciban una renta por el resto de su vida activa, solamente en la cuantía del monto que han ahorrado y hasta el momento en que les alcance.

Un ejemplo de estos trabajadores de bajos ingresos es el de las obreras de la castaña, una mujer de 65 años con un salario promedio real de 47 dólares debería recibir una renta equivalente al 70 por ciento del salario mínimo vigente, que se ha calculado sobre 57 dólares; en este caso recibiría una renta de 40 dólares, la expectativa de vida que se calcula en las AFP es de 20 años, es decir, tendría que recibir 40 dólares por 20 años más; sin embargo, los años de renta que tendría con este nivel de salario promedio y sus ahorros, apenas llegarían a 15,8 años. Si esta persona viviera los 20 años de su expectativa de vida, tendría como cinco años sin percibir ninguna renta.

Y un hecho que es muy central en el caso boliviano es que la expectativa de vida en el caso boliviano no pasa de los 65 años de edad; sin embargo, al momento del cálculo de las pensiones se estima una expectativa de 20 años adicionales, o sea se calcula con un ratio de 82, 83 años de edad para el cálculo de la pensión.

Este es un aspecto muy poco observado y que está significando menor posibilidad para que mucha gente pueda jubilarse con los escasos recursos que ha acumulado o que sus recursos apenas le alcancen para unos cuantos años y no de por vida.

Otro elemento que afectará la jubilación de los trabajadores de bajos ingresos, tiene que ver con el hecho de que llegando a los 65 años, el acceso a la renta mínima de 70 por ciento, supone para muchos de los trabajadores de bajos ingresos duplicar el número de años de trabajo respecto al sistema anterior, que definía 15 años de como mínimo. Una persona de 65 años de edad con un salario mínimo de 57 dólares, que es el salario mínimo vigente actual, percibiría un salario de 40 dólares, otra vez la expectativa de vida son 20 años más, y para lograr esa renta de 40 dólares, tendría que tener 32 años de trabajo con ese ingreso mínimo; entonces se ve claramente que tiene que trabajar más años para alcanzar un ingreso mínimo.

Si por razones diversas, como desempleo o dificultad de aportar al sistema de capitalización individual, una persona quisiera jubilarse de manera anticipada, por ejemplo, una persona de 50 años de edad, con el mismo mínimo, con esa misma renta, tendría que tener casi 38 años de trabajo como mínimo para poder recibir una renta de 40 dólares al mes, y eso supondría que teniendo 50 años debiera empezar su vida laboral a los 12 años.□

Hay un factor más que está afectando no sólo a los trabajadores de bajos ingresos sino a todos quienes pretenden jubilarse, y es que contrariamente a la hipótesis de que un sistema privado de pensiones tendría mayor independencia de las decisiones políticas. Lo que está ocurriendo en el caso boliviano, es que continuamente hay disposiciones legales que están llevando a afectar la rentabilidad de los fondos, están afectando la rentabilidad de las inversiones, por lo tanto el nivel de los ahorros, lo que empeoraría la situación del valor de las jubilaciones presentes y futuras.

¿Y cuáles son estos factores de interferencia de la decisión política? Uno de ellos es la reducción de la tasa de interés de los bonos estatales de ocho por ciento a cinco por ciento, que se hizo en 2002, y en el caso boliviano, y esto es compartido en América Latina, entre el 67 y 69 por ciento del total de las inversiones que hacen los fondos están en títulos o bonos del Estado.

El segundo elemento que también ha afectado la reducción de la rentabilidad, tiene que ver con la modalidad de indexación a una unidad llamada UFV, Unidad de Fomento a la Vivienda; en lugar de indexar a la devaluación del dólar, se está indexando a un aproximado de la inflación pasada, es una ley de 2003 que también ha afectado la rentabilidad de los fondos.

Otro elemento fue la fusión del fondo de capitalización individual con el fondo de capitalización colectiva para pagar el Bonosol, es decir que cada vez que faltan recursos para pagar este beneficio, cuyo monto se fija por razones básicamente políticas y electorales, se acude a los fondos de capitalización individual para compensar las necesidades de recursos adicionales que tiene el Estado. Esta fusión de fondos, en su momento, ha significado que las tasas

de interés que se pagaban a la capitalización individual sean apenas de 2,99 por ciento, bastante distantes a las que pagaba el Estado o paga el Estado aún con la reducción a un cinco por ciento.

Ha habido también otras formas de interferencia cuando se ha definido la monetización de una parte de los fondos de capitalización colectiva con destino al pago del Bonosol. Hay muchos elementos desde los cuales se está afectando la rentabilidad.

En ese sentido, hay una paradoja en este proceso y es que se da una especie de retorno al antiguo sistema en términos de que el ahorro individual provee recursos de bajo costo para pagar a los jubilados y para subsidiar el Bonosol, por lo menos para esos dos ámbitos, pero siempre lo hace al costo de reducir los ahorros individuales acumulados de las personas, con lo cual se está afectando el valor de las jubilaciones, con lo que nuevamente se demuestra que este objetivo de elevar y mantener el valor de las jubilaciones no se está cumpliendo.

Resumiendo, la cuantía de la renta está ligada a la cuantía de los ingresos obtenidos en la vida activa, una mejora de la renta está generalmente asociada a mayores ingresos o a mayor tiempo de trabajo, el valor de la renta puede cambiar

según los vaivenes de la política, los cambios en la política macroeconómica y también los cambios en el mercado financiero. Hacia 2004 todos estos factores se van conjuncionando para reducir la rentabilidad del fondo de capitalización individual.

La rentabilidad histórica de los fondos de pensiones en Bolivia, en términos nominales, era de 14,5 por ciento; hacia 2004 la rentabilidad fue solamente de 10,6 por ciento, esta es la rentabilidad de los

últimos 12 meses, es decir de enero a diciembre de 2004; pero en términos reales y en términos de poder adquisitivo, esa rentabilidad ha sido históricamente de 10,4 por ciento, y hacia 2004 ya ha tenido una tendencia decreciente muy fuerte, ubicándose en 5,7 por ciento y esta parece ser la tendencia más recurrente, es decir a la caída de la tasa de interés que pagan los fondos de capitalización individual.

Con todos estos elementos, se puede afirmar que en el nuevo sistema no solamente no se

Hay una paradoja en este proceso y es que se da una especie de retorno al antiguo sistema en términos de que el ahorro individual provee recursos de bajo costo para pagar a los jubilados y para subsidiar el Bonosol, por lo menos para esos dos ámbitos

garantizan pensiones dignas para la vejez sino que se marginan a segmentos importantes del derecho a la jubilación, es el caso de la llamada generación *sandwich* en Bolivia, de los trabajadores de bajos ingresos, etc. En cambio, y esto sí vale la pena contrastar, las AFP tienen elevadas y crecientes ganancias.

Haciendo una relación entre gasto operativo e ingreso por comisión, con un gasto operativo por afiliado de cinco dólares anuales, las AFP obtuvieron un ingreso por comisiones de 31 dólares por aportante en 2004, este monto era de 28 dólares en 2002, lo que por contraste nos va mostrando que los ingresos por comisiones son cada vez mucho más interesantes para las AFP.

Entonces, 5,1 de gasto operativo, 31 de ingreso por aportante, más la utilidad anual sobre ingresos por comisión que es de 64,5 por ciento, es decir 20 dólares con relación a los 31 dólares que se gana por aportante, esto significa que las AFP ganan cuatro veces más que el gasto operativo por afiliado en 2004 y esta es una tendencia creciente; por lo tanto, en términos de negocio, ciertamente es un gran negocio para las AFP, que sin mayores inversiones, solamente por gestión y administración, obtienen importantes ganancias del fondo de capitalización individual, sin contar otro tipo de comisiones que por ley también están autorizadas a obtener por concepto de administración del portafolio de inversiones, está la tasa de condiciones de 0,02 por ciento de acuerdo a unos límites fijados por la Ley de Pensiones.

Con relación al tercer objetivo, se puede afirmar que la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones tampoco está garantizada y más bien está amenazada por problemas derivados de las propias políticas neoliberales; está

claro que por todas esas interferencias el mercado no determina las inversiones ni la rentabilidad del fondo de capitalización, lo que está determinando es la demanda de un Estado insolvente que a través de cambios discrecionales de las políticas públicas o de alta concentración de los valores estatales, está afectando la rentabilidad del fondo de capitalización colectiva.

El otro elemento es que se decía que estos fondos iban a servir para estimular las inversiones, sobre todo las inversiones productivas, y lo que se puede ver es que esto no se ha dado justamente por la concentración de los fondos en títulos valores del Tesoro de la Nación; un ejemplo en 2004, de 226 millones de dólares recaudados por el fondo, 207 millones han sido invertidos en el sector estatal y sólo 26 millones en el sector privado, lo que indica su poca asignación a inversiones productivas. Y esta concentración en manos del Estado tiene que ver con las obligaciones que tiene éste con el pago de las jubilaciones en el antiguo sistema y esto está contribuyendo a que el déficit de pensiones siga siendo una carga muy pesada e insostenible para las arcas fiscales. En 2004, con un déficit fiscal de 6,10 por ciento, el déficit de pensiones era de cinco por ciento, y por lo tanto representaba el 82 por ciento del déficit total del Estado.

Este déficit continuará creciendo. Estimaciones recientes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional anuncian que el déficit fiscal por pensiones va a seguir ubicándose en torno al cuatro por ciento del Producto Interno Bruto hasta 2011, y solamente se espera que al 2019 éste pudiera bajar al tres por ciento; es decir, el fantasma del déficit por el costo “de transición” de la reforma perdurará por muchas décadas y la contra-

Con un gasto operativo por afiliado de cinco dólares anuales, las AFP obtuvieron un ingreso por comisiones de 31 dólares por aportante en 2004, este monto era de 28 dólares en 2002

partida a este déficit es que esa pérdida de ingreso que tiene el Estado, por las políticas privatizadoras, va a ser siempre cubierta con los ahorros de los trabajadores que permiten pagar ahora el costo de la reforma, afectando su futura jubilación a través del aumento, ya sea de sus años de trabajo o a través de la reducción de su renta.

Las propuestas de solución al déficit están siendo trabajadas por el Estado y los organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial. Las fórmulas principales que se recomiendan son, por ejemplo, eliminar el pago del Bonosol a las personas mayores de 65 años que ya tienen jubilación; se habla de la necesidad de un aumento o de incorporar impuestos al salario, tanto a los trabajadores como a la parte patronal, y también se habla de un impuesto regresivo o más bien progresivo a las rentas mayores a mil bolivianos, es decir que dependiendo del monto podrían aplicarse impuestos de entre 5,0 y 15,0 por ciento. Nuevamente se busca que los trabajadores sean los que subsidien el costo fiscal de la reforma, con más impuestos al salario y más impuestos a las rentas.□

Con todos estos elementos se puede afirmar que la naturaleza de la reforma ha sido financiera; responde fundamentalmente al interés del Estado para promover la acumulación del capital y utiliza para ello parte de los

El desafío central es el diseño de un nuevo sistema de pensiones basado en los principios del derecho humano a la seguridad social. En esta tarea tienen una altísima responsabilidad todas las organizaciones sociales

salarios de los trabajadores; en el mejor de los casos, tal como se dan las tendencias, la miseria de la vida activa se va a reproducir en la vida pasiva para la mayor parte de los trabajadores.

La pretensión de promover el financiamiento de actividades productivas no se ha cumplido y esto ha fracasado fundamentalmente por la discrecionalidad de un Estado insolvente; hoy solamente se

financia el gasto corriente gubernamental y también se favorece elevadas ganancias de las AFP.

La salida que buscan el Gobierno y las IFI es el aumento a la presión tributaria y la reducción forzosa de los salarios y el nivel de las rentas; en síntesis todos estos elementos muestran el fracaso de una reforma que se traduce en su carácter regresivo y cada vez más excluyente. A partir de esto el desafío central es el diseño de un nuevo sistema de pensiones basado en los principios del derecho humano a la seguridad social.

En esta tarea tienen una altísima responsabilidad todas las organizaciones sociales, que deben tener como tema central de agenda y de sus movilizaciones la exigencia de un sistema de protección social que no solamente abarque pensiones sino salud, asistencia familiar, educación, seguro de desempleo, etc., tal como se plantea en la Constitución.

De Chile a toda la región

*Francisco Araya Contreras**

El sistema de las AFP no es nuevo, Chile fue su creador en los años ochenta. Antes de la crisis de 1930 en Estados Unidos existió el sistema de AFP, y fue destruido por el sistema de seguro social, increíblemente no funcionó en Estados Unidos y fue como un germen o un virus que renació en Chile.

En 1924 se crearon en Chile las leyes sociales que tenían directa relación con lo que fue un año después la caja de previsión. En 1925 se creó la Constitución en Chile en la que se estipula justamente la seguridad social y un principio básico para la protección de los trabajadores.

En 1925 se crea la primera caja de previsión, la de empleados públicos y periodistas, y a partir de ese momento empiezan a nacer más cajas que llegan a cerca de 30 distintas, con distintos beneficios también.

Estas cajas también estaban en un sistema solidario y de reparto, el problema eran los diferentes beneficios que tenían, lo que después se tomó como una discriminación y como una debilidad para desprestigiarlas.

Los tipos de pensiones eran de vejez, invalidez, antigüedad, sobrevivencia, sólo para

empleados con más de 30 años de servicio, o sea que el trabajador tenía que laborar 30 años para poder pensionarse.

En 1979, el decreto ley 2448 suprime el sistema de pensiones de vejez y crea uno nuevo en términos de años, para los hombres 65 años, para mujeres 60 años; ya no es 30 años de trabajo. Un trabajador antiguamente empezaba a laborar a los 16 años ó 20 años, la mayoría se podía jubilar antes de los 50 años inclusive; y con el nuevo decreto de ley reforma el decreto anterior y coloca el camino para dar origen a lo que fue del decreto ley 3500 de 1980 que crea la administradora de fondo de pensiones AFP en Chile.

En ese momento existía una dictadura; las organizaciones sociales, los sindicatos, habían desaparecido, obviamente no había mucho que pudieran hacer las organizaciones existentes porque estaban prácticamente desaparecidas y muchos de los dirigentes desaparecidos. La dictadura queda aislada cuando se empieza a conocer sobre la violación de los derechos humanos.

En 1978 se genera una crisis económica fatal para el empresariado chileno, inclusive quiebra

*□ Es presidente de la Central Unitaria de Valparaíso, dirigente de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales de la Quinta Región y Secretario General de la Asociación de Funcionarios de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

la banca y la economía queda tremendamente mal. Los privados buscan una forma de crear una nueva fuente de financiamiento y no hallan mejor cosa que diseñar el sistema de AFP; con los primeros recursos empiezan a comprar las empresas del Estado, obviamente la dictadura las vende a precio de huevos, y después las transfieren a las transnacionales.

Como dato al margen, el sistema se creó durante una dictadura militar y los únicos que no se cambiaron fueron ellos, y se quedaron en el denominado sistema antiguo.□

El creador del sistema previsional fue José Piñera, entonces ministro de Trabajo y Previsión Social, hermano del candidato Sebastián Piñera, que va tras la presidencia de Chile, quien además es dueño de LAN Chile, de un canal de televisión y de otras empresas.

La estrategia para instaurar el nuevo sistema y destruir el de reparto fue comunicacional y violenta; se obligó a mucha gente a cambiarse a las AFP y si se negaban los amenazaban con despedirlos o los despedían. Las AFP aseguraron mejores pensiones, mayor cobertura, menor evasión, pero nada se cumplió.

Ahora, 25 años después, se prevé que entre el 50 y 60 por ciento de los trabajadores no alcance a recibir una pensión mínima en 2010. Existen unas cajas del sistema de reparto, a las que nadie más puede entrar, que siguen funcio-

nando porque la gente no se cambió, están agrupadas en el Instituto Previsional. Las personas que se jubilan bajo este sistema reciben rentas que son mayores a entre un 60 y 300 por ciento respecto al sistema de las AFP.□

La gente no puede creer lo que está pasando, no puede creer que Chile sea la imagen de un país saludable en términos económicos, en términos macroeconómicos, con un cre-

cimiento sobre el seis por ciento y expectativas mayores todavía, y que los pensionados reciban rentas que pueden ser incluso menores a la mitad de su sueldo. Y en todo esto hay también responsabilidad de los dirigentes sociales y del mismo movimiento sindical que fue colocando trabas. Pero aun así se logró convocar a una gran movilización el 14 de julio, toda la región de Valparaíso se paralizó, para la locomoción colectiva, se coordinó con la Federación de Chóferes y ese día se exigió

la libre elección previsional que se consiguió el 5 de octubre.

En la quinta región de Chile se están generando propuestas, inclusive una de la AFP, para reformar el sistema. La Central Única de Trabajadores también tienen un planteamiento y los candidatos a la presidencia se han comprometido a reformar el sistema previsional. ¿Qué saldrá de todo esto? No se sabe, pero se está trabajando y se está generando debate.

Existen unas cajas del sistema de reparto, a las que nadie más puede entrar, que siguen funcionando porque la gente no se cambió, están agrupadas en el Instituto Previsional. Las personas que se jubilan bajo este sistema reciben rentas que son mayores a entre un 60 y 300 por ciento respecto al sistema de las AFP

La experiencia ecuatoriana: freno a los intentos privatizadores

*Gerardo Ramos**

En Ecuador la seguridad social se administra desde el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, que está dirigido por un consejo directivo conformado por un representante del Ejecutivo, en nombre directo del Presidente de la República; un representante de las cámaras y uno de los trabajadores y de los jubilados. Está amparado por la Constitución Política del Estado y la Ley de Seguridad Social. Es una institución que ha sido defendida como un patrimonio de los ecuatorianos, pese a los intentos privatizadores.

El Instituto ha sido manejado por diferentes gobiernos de turno como una caja chica para cumplir determinados compromisos o para llenar el déficit presupuestario, de manera que no pudo cumplir con todas sus obligaciones. Según la Ley de Seguridad Social, el Instituto tiene la obligación de pagar el 60 por ciento de las pensiones jubilares y el Estado debe cubrir el resto de los 1.200.000 afiliados. Si el Estado no paga, el Instituto tiene que cubrir

el 100 por ciento de la renta y luego cobrar al Estado. La Confederación de Jubilados representa a 265 mil jubilados y pensionistas de montepío¹.

El seguro social tiene cinco prestaciones: el seguro general, de salud, seguro campesino, pensiones y seguro de riesgos y trabajo. Esto permite una situación favorable para el trabajador y para el jubilado; en el caso del seguro social campesino, con una aportación mínima el asegurado también tiene cobertura para su familia.

Ocurre que ahora el Estado le debe al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2.400 millones de dólares por no pagar el 40 por ciento de las rentas, pero por diversas disposiciones resulta que ahora las autoridades dicen que sólo son 560 millones y que de ese monto el presupuesto cubrirá un 10 por ciento.

Y eso es lo que está provocando la polémica sobre la necesidad de modernizar la seguridad social y también está poniendo en evidencia

*□ Licenciado en Ciencias Políticas, presidente de los trabajadores eléctricos del Ecuador, vicepresidente del sector energético a nivel mundial, presidente de los jubilados de la empresa eléctrica de Quito, presidente de la Confederación de Jubilados y Pensionistas del Ecuador y miembro del Ejecutivo Nacional de la Confederación de Trabajadores del Ecuador.

1.□ Contribución caritativa entregada por personas pertenecientes a un grupo o gremio determinado en calidad de socorro o ayuda económica a un miembro del mismo grupo. En los antiguos gremios o sociedades de artesanos del siglo XIX en Bolivia, el montepío consistía en el aporte obligado de los integrantes de estas organizaciones a favor de otro miembro “caído en desgracia” (fallecimiento, enfermedad, accidente, viudez, etc.) (NdE).

los intereses económicos y políticos que en su momento podrían hacer fracasar cualquier propuesta de cambio estructural.

Para analizar la situación de la seguridad social en Ecuador es necesario dividirla en dos etapas: la fundación del seguro social en 1928 hasta los años setenta, cuando se constituyó el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, desde los años ochenta, sobre todo desde la vigencia de la nueva Constitución Política del Estado, y la nueva Ley de la Seguridad Social, a partir de noviembre 2001, hasta hoy. Lo que se ve es un constante deterioro institucional, es decir un balance negativo.

En la primera etapa existía una menor demanda de servicios y el sistema de pensiones era administrado sin tanta politización. Las prestaciones en especie eran médica quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de laboratorio. Las prestaciones en dinero comprendían los subsidios por incapacidad temporal, lactancia y familiares, pensiones, indemnizaciones y gastos funerales.

Fue una etapa con algunos logros como el que miles de familias ecuatorianas accedieran a vivienda propia por gestión del Instituto asegurador, a través de los préstamos hipotecarios; atención eficiente de salud; miles de familias campesinas atendidas con prestaciones de salud y dinero, a partir de un aporte irrisorio; miles de beneficiarios con pensiones jubilares suficientes de invalidez, vejez, especial y reducidas, por riesgos de trabajo; cesantías; fondos de reserva; la entrega cada tres años de préstamos hipotecarios sin intermediarios, entre otros.

La segunda etapa, denominada de la seguridad social, con la vigencia de la carta fundamental del Estado de 1988, en la que aparentemente Ecuador iniciaba una nueva

etapa jurídica administrativa de modernización de las instituciones que prestaban seguridad social en el país. Entre las principales disposiciones se ratificaba que la seguridad social seguía siendo un deber del Estado y un derecho irrenunciable de todos sus habitantes y que su aplicación se efectuaría a través del mismo seguro social con la prestación de los sectores público y privado.

Sobre la base de la nueva legislación, el Congreso Nacional puso en vigencia la nueva Ley de Seguridad Social el 30 de noviembre de 2001 que, entre otros aspectos, disponía la transformación de todas sus estructuras en el

orden administrativo, financiero, actuarial y jurídico, con el objetivo de contar con un sistema de pensiones acorde con las necesidades de los asegurados, empleadores, jubilados y pensionistas y una atención de salud eficiente y de calidad.

En mayo de 2002, el Tribunal Constitucional emitió una resolución en materia de reforma previsional, que dejó en la incertidumbre a la nueva seguridad social por haberse pronunciado en contra de varios artículos a los que consideró inconstitucionales. En 2005, se emite otra resolución que derogó tácitamente todos los artículos de seguridad social incorporados en la Constitución Política del Estado, además éstos nunca fueron reglamentados. El motivo fue que en 1995 hubo un plebiscito, durante el Gobierno de Sixto Durán, para consultar sobre una propuesta de privatización. La respuesta de la población fue no.

Han pasado siete años de la vigencia de la carta política y cuatro de la vigencia de la nueva Ley de Seguridad Social, la institución aseguradora se ha deteriorado y ha disminuido la calidad de las prestaciones y de sus servicios, por lo que es necesario aplicar correctivos estructurales.

Han pasado siete años de la vigencia de la carta política y cuatro de la vigencia de la nueva Ley de Seguridad Social, la institución aseguradora se ha deteriorado y ha disminuido la calidad de las prestaciones y de sus servicios

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), que opera más de medio siglo, sólo atiende al 26 por ciento de la población económicamente activa y a un 30 por ciento de la población económicamente activa ocupada, lo que quiere decir que el 70 por ciento de las personas que se encuentran ocupadas no aportan.

Sin analizar si las innovaciones de la ley de seguridad social son buenas o malas para la población asegurada, se puede decir que se cambió la edad límite de jubilación de 55 a 60 años, tanto para varones como para mujeres; se eliminó la denominada jubilación reducida con 45 años y 25 años de servicio o de aportes por falta de financiamiento del Instituto; se incrementó sustancialmente el pago de aportes patronales e individuales con la unificación salarial generando más recursos para el Instituto; se intentó crear un sistema mixto, mitad público y mitad privado, lo que fue declarado inconstitucional; se paró el manejo contable y financiero de los cinco seguros que administra el IESS que producían déficit crónicos; se cambió el modelo de atención de salud de la demanda de servicios a la oferta de servicios médicos, públicos y privados en forma complementaria.

cuando hay pacientes, afiliados o jubilados, para los que no exista el espacio suficiente en caso de una intervención quirúrgica, previa la autorización del médico tratante, pueden irse a una clínica u hospital particular; se contrató la elaboración de estudios técnicos actuariales; se estableció en forma obligatoria la afiliación de los trabajadores informales; se formuló el proyecto de la historia laboral del asegurado con nuevos controles informáticos, entre otros.

Mientras, los ecuatorianos esperan de manera conformista que la crisis toque fondo, o se

espera la reacción de los compañeros jubilados para tomar conciencia de la situación. En marzo del presente año, el Presidente de la República presentó un proyecto de ley al Congreso Nacional, un congreso leonino, que iba contra los derechos de los trabajadores, un proyecto que quería impulsar la privatización del seguro social con la contratación de una empresa de seguros privados autorizada para operar en el Ecuador, es decir las famosas administradoras de fondos.

El proyecto plantea quitar al Gobierno la obligatoriedad de que el Estado pague el 40 por ciento de las pensiones jubilares y no dispone incrementos; la Confederación de Jubilados de Ecuador convocó a un congreso extraordinario y se tomó la resolución de ocupar todas las dependencias del seguro social en el país, como una medida de presión para que el Congreso rechace dicho proyecto de ley. Hubo incluso la necesidad de intervenir en el Parlamento y amenazar con una huelga de hambre. El proyecto fue rechazado.□

Ahora es cierto que se necesita una reforma por diferentes factores como el aumento extraordinario de la longevidad, los cambios culturales, el incremento del empleo informal, la migración laboral, la evasión o subdeclaración de aportes, los estudios técnicos actuariales desactualizados, escasa decisión técnica de los administradores del IESS, la resistencia al cambio, la politización, la incapacidad de inver-

sión de los recursos de libre disponibilidad del IESS en proyectos productivos y rentables. El criterio tiene que ser que los pueblos sanos son pueblos libres y productivos; los pueblos no constituyen gastos sino inversión de alta rentabilidad económica presente y futura.

Dentro del sistema nacional de seguridad social establecida en la Constitución Política

Los ecuatorianos esperan de manera conformista que la crisis toque fondo, o se espera la reacción de los compañeros jubilados para tomar conciencia de la situación

se encuentra el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, el Instituto Ecuatoriano Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto de Seguridad Social de la Policía y otras unidades médicas del Ministerio de Salud.

Al momento se está presentando en el Congreso Nacional un proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social que plantea el régimen mixto de pensiones, es decir, incorporar a las administradoras de fondos previsionales y de pensiones. La posición como Confederación de Jubilados será defender la seguridad social con las medidas que sea necesario tomar.

El IESS concluye en sus estudios que el combate a la pobreza sin crecimiento económico es muy difícil o casi imposible de ejecutar; la razón es simple, si hay crecimiento económico hay menos desempleo, aumentan los ingresos y salarios y con un control fiscal y manejo

Al momento se está presentando en el Congreso Nacional un proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social que plantea el régimen mixto de pensiones, es decir, incorporar a las administradoras de fondos previsionales y de pensiones

técnico de la inversión rentable en la seguridad social habrá ahorro interno para el país y para las mismas instituciones aseguradoras.□

En esta materia se ha demostrado que el Instituto asegurador no supo invertir sus recursos ni en bolsa de valores, ni en el exterior, ni en proyectos productivos titularizados.

Se conformó una comisión para fiscalizar las inversiones con representantes de los ase-

gurados, de las cámaras y del Gobierno y lo que se está viendo es que no producen réditos suficientes como para permitir un incremento de las pensiones jubilares como lo establece la Constitución; el promedio de la pensión está en unos 160 dólares; para las viudas e hijos los porcentajes son menores; los que ganan más son los jubilados del Banco Central, por ejemplo, donde las rentas sobrepasan los 900 dólares mensuales.

Comentario y balance general del tercer panel

Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay

Los procesos de reforma de la seguridad social en América Latina tienen lineamientos comunes, desarrollados e impuestos a partir de los mandatos de los organismos internacionales para seguir dando nuevos préstamos a gobiernos dependientes, según la exposición de José Luis Álvarez.

Es evidente que el sistema capitalista ha sabido salir de cada una de sus crisis y ha tenido esa virtud a costa de más hambre, de más postergaciones, de más exclusiones y concentrando cada vez más poder, sobre todo poder económico.

Sin embargo, es importante que la clase trabajadora defina estrategias y analice quiénes son sus aliados, como una forma de aislar a ese enemigo fundamental, tomando en cuenta que los trabajadores están mucho más dispersos, en empresas que no responden a las características clásicas.

Pero también es necesario analizar qué ocurre con el movimiento sindical, hay países como El Salvador donde hay hasta 11 centrales sindicales, lo que deja ver una fragmentación, una dispersión de objetivos, una división que impide lograr protagonismo a la clase trabajadora. □

Recordar el viejo modelo hace ver que, pese a ser un derecho universal, había sectores de la sociedad que estaban excluidos de la seguridad social, aun cuando el Estado era el responsable principal. Otro tema es discutir sobre el tipo de modelo que se necesita en los países de América Latina y como puede financiarse. De esta forma, el conjunto de la sociedad empezará a debatir haciendo frente a la desinformación y el desconocimiento, táctica que fue utilizada para aplicar el actual modelo.

El análisis sobre la reforma en Bolivia, que tuvo un carácter más financiero, según el planteamiento de Silvia Escóbar, deja en claro que los trabajadores no tienen opciones para elegir quién administrará el dinero de sus aportes, ya que el sistema comenzó con dos administradoras.

La reforma en todos los países fue vendida como si fuera la fórmula para ampliar la cobertura de la seguridad social inclusive a los trabajadores independientes, pero los datos demuestran que ocurrió todo lo contrario, pues la cobertura más bien cayó con relación a la Población Económicamente Activa. En el caso de los autónomos, es decir sin relación patronal, es más complejo ya que aun si quisieran afiliarse, las mismas AFP los desalientan porque lo que ganan por mantenerlos en el sistema no es interesante. Esto se está dando en Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, etc.

La expectativa de vida es otro tema que analiza Silvia Escóbar y que debe preocupar. Hay mucha gente a la que el dinero ahorrado en una AFP no le alcanzará en función al tiempo que se calcula que pueda vivir.

La cuestión de las altas comisiones, planteada por José Luis Álvarez y Silvia Escóbar, es un problema gravísimo para Bolivia y también para el resto de los países, así como el tema de las inversiones de las AFP en títulos del Estado y el déficit que la reforma provocó en los países.

Respecto a Chile, el pionero de los modelos de administradoras de pensiones, la cantidad de fondos que existen e incluso los multifondos que surgieron en 2004 confunde a la gente por falta de conocimiento y además se constituye en un riesgo para el dinero de las personas

porque no es posible saber dónde va a ser invertido, de acuerdo a la exposición de Francisco Araya; si a la larga se produce una quiebra, el Estado tendría que asumir las pérdidas.

Es muy alentador lo que ocurre en Ecuador donde, a pesar de que se aprobó una ley en 2002, la reforma no pudo aplicarse. Son pequeños pasos con los que se avanza. Es la lucha que muestra Gerardo Ramos, que se ha centrado en la última década desde el plebiscito de 1995, cuando la ciudadanía logra manifestar

su rechazo a la privatización de la seguridad social. Sin embargo, es necesario estar atentos y es imprescindible una acción permanente en defensa de los derechos de los trabajadores, así iniciativas como la de marzo en Ecuador pueden ser frenadas.

La lección que deja lo anterior es que si no se crean colectivos que trabajen a nivel nacional, coordinando entre centrales, si no se logra una unidad latinoamericana será más difícil poder ganar el partido.

Debate, preguntas y respuestas

PARTICIPANTES

Genaro Quispe, coordinadora indígena, Bolivia

Es preocupante que se vean varias cosas, pero sin aterrizar. El análisis tendría que partir de los resultados del censo, cuando el 62 por ciento dijo ser indígena. Cuando se habla de lo indígena no se trata solamente de la gente que vive en el área rural, sino también de una mayoría que es urbana, de corbata, profesionales, gremiales, artesanos, estudiantes universitarios; así lo dice el censo. Es necesario tener en cuenta que esta mayoría sólo aporta por períodos en los que trabaja.

Respecto al modelo neoliberal, hay que repensar desde adentro qué modelo se busca, y dar una mirada profunda a lo nuestro.

Y en cuánto a lo indígena ¿por qué esta temática ha sido soslayada?

Señor Vásquez

La aplicación de la reforma en seguridad social ha sido también fruto de los pequeños fondos de pensiones que se han creado en torno a una serie de instituciones de trabajo, fondos pequeños que han surgido para enriquecer a algunos dirigentes y enriquecer a los administradores. Los trabajadores que han aportado apenas están pudiendo rescatar algunos pesos. Ahora ¿qué relación tiene el aspecto social en el TLC y el ALCA? □

Marcos Devisscher, FOS

Llama la atención que se hable poco del tema del control social; lo que ocurre en Ecuador, donde hay una participación laboral, no es control sobre un aparato. Es importante pensar en colectivos de trabajo que en cada país analicen la situación. Pero ¿verdaderamente tienen mucho sentido, más allá de hacer algunos estudios, algunas denuncias o establecer control social? ¿Cómo funciona el control social en Bolivia y en Chile?

Por otro lado ¿cuál es el trabajo que se está haciendo sobre la seguridad social en los consejos consultivos del Mercosur y de la Comunidad Andina?

José Luis Flores, trabajador en salud de Oruro

El problema del seguro social es estructural. No se puede pensar en las comisiones de seguro social cuando no hay seguridad laboral, como se ve en todos los países. Quienes tienen derecho al seguro social son aquellos que aportan, exclusivamente; no hay fuentes de trabajo, no hay quien aporte y cada vez esto se hace más inseguro.

Tampoco se puede pensar en que el derecho a la salud en países que están cada vez más desatendidos. Es necesario ver más allá del problema del seguro social, es necesario cambiar los sistemas económicos en el continente y en el mundo. Entonces ¿las soluciones deberían

ser estructurales? Por otro lado, ¿las fuerzas laborales de Ecuador están en condiciones de enfrentar un cambio en su sistema de seguridad social? tomando en cuenta que el problema no es sólo de los jubilados, sino de todos los trabajadores activos.

Miguel Zubieta, Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia

Lo que corresponde con la *transnacionalización* de las AFP es la unidad de los trabajadores, por lo menos de los latinoamericanos. Es cierto que todo el cuestionamiento al sistema social va a derivar en el cuestionamiento del sistema político-económico y en ese debate se debe apuntar al cambio, porque es el modelo el que defiende a las AFP que roba a los aportantes.□

Heriberto Marca Castro, representante de las Juntas Vecinales de El Alto

La causa de todo lo que se está viviendo son los organismos internacionales de financiamiento, que han venido destruyendo nacionalidades, violando la soberanía de los países. Y sin unidad no será posible enfrentarlos; por ello es importante mantener relaciones diplomáticas con Chile para unir, desde Los Andes, las fuerzas y trabajar juntos para recuperar los derechos humanos fundamentales.□

Tomás Jiménez, sector petrolero de La Paz

¿Cuáles son las soluciones, cuáles las técnicas, qué medidas se deben tomar, si se las debe hacer en conjunto o de alguna manera independientemente? La lucha revolucionaria dice que todos deben estar unidos, de otra manera no se llegará a ningún lado.□

Ángel Durán, Movimiento Sin Tierra, Bolivia

Para los trabajadores de América Latina ya no tiene sentido, ya no tienen efecto las luchas

Cuando se habla de lo indígena no se trata solamente de la gente que vive en el área rural, sino también de una mayoría que es urbana, de corbata, profesionales, gremiales, artesanos, estudiantes universitarios

aisladas, las luchas sectoriales. Hace falta impulsar acciones conjuntas. Frente a las propuestas globalizadoras los trabajadores pueden utilizar otros planteamientos, por ejemplo ante el ALCA está ALBA, Alternativa Bolivariana para las Américas, lanzada por los venezolanos. Hay que responder con otro tipo de propuestas a las propuestas globalizadoras del imperio de Norteamérica.□

Moderador

El tema de la unidad de las acciones debe debatirse más. Y también la cuestión sobre los indígenas y qué se puede hacer frente al ALCA y al TLC, frente a la flexibilización laboral, respecto a los consejos consultivos.□

EXPOSITORES

Silvia Escobar de Pabón, investigadora del CEDLA, Bolivia

Lo que se está viendo es que la acumulación del capital ha estado asentada fundamentalmente en la sobreexplotación de la fuerza del trabajo y también en el aprovechamiento al máximo de la renta de los recursos naturales, lo que implica que amplios sectores de la población en el campo y en la ciudad queden al margen del acceso de recursos productivos.□

En el caso boliviano, el 11 por ciento de la población está cubierto por la seguridad social porque el problema es el empleo, un problema estructural de enorme significación, porque la seguridad social tiene filosofía laboral y está ligada a la existencia o no de una relación de experiencia laboral. A eso se añade el hecho de que en Bolivia apenas el 25 por ciento de la fuerza laboral tiene un empleo adecuado.

Lo anterior hace ver que existen exclusiones enormes de la posibilidad de vida adecuada de trabajadores y trabajadoras, de trabajadores

indígenas y no indígenas, es decir, se está dejando al margen de cualquier posibilidad de mejorar las condiciones de existencia a la mayor parte de la fuerza de trabajo en el país.□

La salida a este problema estructural de tan grande envergadura no tiene que ser de manera aislada y es necesario analizar cada tema porque así se perfila una perspectiva para cuestionar el patrón de acumulación vigente hoy en día, que está generando tanta desigualdad y tanta inequidad dentro de los países, entre los países, entre las regiones. Entonces hay la necesidad de un cuestionamiento fundamental a este patrón de acumulación neoliberal.

Sobre el control social es evidente que no lo hubo al momento de la reforma de las pensiones, no existe ahora y difícilmente puede haber en un contexto de libre mercado en el que operan las AFP, y ni siquiera hay control social en los sindicatos. Si algún aspecto ha seguido siendo igual que antes es este. Sistemáticamente los trabajadores denuncian a sus empleadores que retienen aportes, lo que demuestra que el control social ni siquiera está alcanzando a lo más inmediato que es el nivel de empresa para exigir que se cumpla una disposición establecida por ley, que es entregar en un plazo definido los aportes retenidos por los empleadores a la seguridad social.□

Francisco Araya Contreras, presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile

En Chile en particular no existe ningún tipo de control social sobre el sistema previsional, no hay participación de los trabajadores dentro de ningún consejo de la AFP, ni dentro de la Superintendencia.

Además en Chile no se respetan convenios más importantes como la libertad sindical. Los dirigentes sindicales no pueden ser candidatos

a diputados, a senadores o a dirigentes de los partidos políticos y eso es una clara violación a los derechos humanos.

El porcentaje de cesantía en Chile es de un 13 por ciento, lo que significa que un 13 por ciento no tiene seguridad social, al menos en relación con el trabajo.

La evasión en Chile es de 603 mil millones de pesos, es decir el dinero que no se transfirió por aportes. La Ley Bustos, denominada así por el trabajador que la impulsó y que falleció, evita que los empresarios deudores puedan despedir al trabajador.

Por otro lado, por parte de los trabajadores no hay ningún conflicto con los hermanos bolivianos ni argentinos.

Sobre el control social es evidente que no lo hubo al momento de la reforma de las pensiones, no existe ahora y difícilmente puede haber en un contexto de libre mercado en el que operan las AFP, y ni siquiera hay control social en los sindicatos

Gerardo Ramos, presidente de la Federación Nacional de Jubilados y Pensionistas del Ecuador

El sindicalismo latinoamericano está atravesando una dura crisis por las condiciones de trabajo que se han implementado a partir del modelo neoliberal, por el propio accionar que tiene la clase dominante de tratar de destruir a los trabajadores física e ideológicamente y también por el sindicalismo amarillo, aquel que

está manejado por las ONG, que plantean que los problemas no se tienen que resolver dentro de la lucha de clases sino dentro del colaboracionismo.

Estos aspectos que influyen en la unidad y en la lucha sindical son totalmente agravados por la pérdida de identidad política de la clase obrera, muchos de los movimientos latinoamericanos han sido ganados por la ideología de la burguesía, están atrapados en el *carterismo* democrático, están atrapados por la democracia burguesa. Por ello es de capital importancia recuperar la pujanza del movimiento sindical latinoamericano y ratificar ese sindicalismo de

clase independiente a la burguesía.

También se debe resolver el problema indígena, el problema del campesino, que no es un problema cultural, es un problema fundamentalmente de nacionalidad y de tierra y territorio. Y dentro del sistema capitalista, dentro de un estado capitalista, el indígena, las naciones originarias no van a ser libres sólo por reconocer su cultura, deben tener el derecho a autodeterminar su futuro, su destino, autogobernarse y no asimilarse a un Estado, como es el capitalista, que les oprime y que les destroza.

Separar la reforma de la revolución es caer en el reformismo, no puede haber revolución si no se parte de las reformas, todas las reformas tienen que estar orientadas a apuntar la causa del problema, es decir apuntar a la estructura capitalista

Es un gran error analizar el problema de la seguridad social como una isla, nos quieren hacer resolver el problema de seguridad social como si fuera meramente financiero, cuando fundamentalmente es político. ¿Se trata de hacer una reforma o revolución? Separar la reforma de la revolución es caer en el reformismo, no puede haber revolución si no se parte de las reformas, todas las reformas tienen que estar orientadas a apuntar la causa del problema, es decir apuntar a la estructura capitalista, eso se llama programa de transición.

Cuartopanel

Reforma del Estado y la seguridad social: desafíos para el movimiento sindical

*Moderador:
José Luis Álvarez,
secretario general de la Federación
Departamental de Trabajadores en
Educación Urbana de La Paz, Bolivia*

Modernización sindical

*Francisco Araya Contreras**

Nadie puede dar la fórmula exacta para resolver los problemas de cada país, primero es necesario identificar o socializar la problemática particular con respecto a la seguridad social, tomando en cuenta que la seguridad social no abarca solamente el tema de la salud ni el de la previsión, sino que va mucho más allá: la educación, el trabajo, la capacitación, la vivienda.

La discusión es ¿qué hacemos ahora? ¿Qué hacemos después? En Chile, a pesar de todo, no se ha abandonado la lucha social, aunque cada vez es más difícil. El modelo hace que las personas sean cada vez más individualistas, más tecnócratas, más materialistas y eso dificulta generar una conciencia social.

El cambio de la gran empresa a los servicios externos de pequeñas unidades ha generado una debilidad y el movimiento sindical tampoco se moderniza, no se actualiza a la nueva forma de trabajo que hoy en día existe y eso, obviamente, dificulta la forma de reacción social que debiera existir en un movimiento sindical.

Entonces, frente a los recursos que tienen las AFP, es necesario generar estrategias, que en el caso de los trabajadores de Valparaíso fue comunicacional. Una de las primeras acciones fue demandar a una AFP por dos cosas puntuales: por incumplimiento de contrato y porque se preveía una mayor flexibilización del sistema previsional.

*□ Presidente de la Central Única de Trabajadores (CUT) provincial Valparaíso, Chile.

Retorno a la solidaridad

*Julio García**

Con seguridad una de las grandes preocupaciones de todos los países dependientes del sistema capitalista de previsión es buscar un mecanismo de proporción para la población a la cual representan. Bolivia es un país capitalista, atrasado, dependiente; su dependencia no le permite desarrollarse, podría ser el país más privilegiado del continente sudamericano con grandes posibilidades que podrían significar un despegue para llegar a ser uno de los países más fuertes de América del Sur económicamente.

Lamentablemente, Bolivia, como otros países, vive bajo la dominación del imperialismo norteamericano, del sistema financiero internacional, del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Fondo Monetario Internacional. Para hacerse una idea basta con saber que el tema económico-político del país se lo discute en el grupo consultivo de París. Bolivia es una neocolonia.

La reforma dispuesta por los organismos internacionales le costó a Bolivia cerca de 400 millones de dólares; el argumento del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada fue que era necesario privatizar la seguridad social

para que la gente pobre tenga mejores días. El cambio iba a permitir ahorrar tres mil millones de dólares americanos, su finalidad era generar ahorro interno, generar una serie de mejoras en el país.

Nada de esto ha ocurrido. En el momento en que se privatiza la seguridad social, la deuda externa era de unos 2.500 millones de dólares, ahora está en unos 5.000 millones, mientras que la deuda interna llega a 2.500 millones. La gente tampoco está bien atendida ni se amplió la cobertura.

Las administradoras de pensiones tampoco van a funcionar, porque todo el dinero que recaudan lo transfieren al Estado Nacional, a través de bonos del Tesoro, títulos, valores, etc., para que pague las rentas y otras actividades. ¿El Estado boliviano tendrá capacidad para devolver esos recursos? No, es un país empobrecido, no tiene recursos.

Las empresas capitalizadas, incluyendo el sector hidrocarburos, apenas aportan el 38 por ciento de los ingresos al país, el resto de los tributos los pagan los ciudadanos. Este tema debe discutirse con profundidad, sin pasión, sino técnica y metódicamente para ver qué es

*□ Julio García, secretario ejecutivo de la Confederación Nacional de Jubilados y Rentistas de Bolivia y dirigente destacado de la Empresa Minera Unificada de Potosí.

lo que le conviene a la población nacional.

De pronto la situación de la población boliviana es desesperante, mucha gente que actualmente está trabajando en dependencias del Estado, están privados de la seguridad social, porque estas entidades contratan personal por tres meses, por seis meses, y el que tiene suerte por un año.

Cuando se forjó el Código de Seguridad Social boliviano¹ se dijo que fue sustentado con principios filosóficos de la OIT y se lo consideró el más avanzado de América Latina; evidentemente estaba previsto todo en ese código. Cuando una empresa aportante al régimen de seguridad social flaqueaba, se imponía la prima de supersestrialidad, es decir que el Estado se obligaba a pagar lo que faltaba para equilibrar los recursos de una empresa previsor de salud o de pensiones.

La nueva ley ha privado del derecho a la jubilación a mucha gente que se ha dado por llamar la generación *sándwich*. Estas personas no tienen posibilidades de incorporarse al régimen de la seguridad social y hay gente que está esperando su renta durante cuatro, cinco, seis años y no se la califica, y también hay compañeros que habiendo trabajado 20 años

La nueva ley ha privado del derecho a la jubilación a mucha gente que se ha dado por llamar la generación sándwich. Estas personas no tienen posibilidades de incorporarse al régimen de la seguridad social y hay gente que está esperando su renta durante cuatro, cinco, seis años y no se la califica

tampoco pueden jubilarse porque nació uno o dos días después del plazo fatal de la reforma.

La solución es retornar al sistema solidario para mantener la solidaridad intergeneracional, es decir que la juventud pague la jubilación para los ancianos, esa es la única forma de poder cimentar una capacidad financiera capaz de responder a las necesidades.

Lo que le falta a Bolivia es un Gobierno estatista capaz de pensar en su país, un Go-

bierno que responda a los intereses de la nación, que piense en el progreso, que sea patriota□

Los crímenes, que son a diario, son el referente de la miseria que impera en este país, pues no puede hablarse de democracia cuando unos pocos ganan sueldos de 20 mil ó 40 mil bolivianos, e incluso rentas de esos montos frente a otras miserables de 570 bolivianos.□

Frente a este panorama sombrío hay que luchar continentalmente por el retorno al régimen solidario, por el retorno del financiamiento tripartito: patrón, Estado, trabajadores. En Bolivia existe esa posibilidad. Es fundamental forjar una lucha sin cuartel para tener seguridad social boliviana, continental, de manera que la gente viva con dignidad y humanamente.

1. El Código de Seguridad Social de Bolivia se promulgó en 1956. (NdE)

Unidad para vencer

*Gerardo Ramos**

¿Qué se hizo para restituir la seguridad social? ¿Qué es lo que se debe hacer? Hay que tomar acciones, porque los empleadores y los gobiernos están acostumbrados a que se tome decisiones abiertas en defensa de los derechos y por las reivindicaciones económico-sociales de los grupos de trabajadores, de jubilados, de movimientos sociales.

En Ecuador, el Presidente firmó una carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional en la que se comprometía a suspender el incremento de las pensiones jubilares. Pero los jubilados se reunieron e inmediatamente hicieron conocer esos propósitos a las bases para que tomen conciencia. Hubo organización, concentraciones en todas las provincias, marchas; se habló con el mismo mandatario a quien se le dijo de frente que había traicionado a los jubilados, se llegó incluso a quemar edificios del seguro social como medida de protesta. Y se consiguió que el Gobierno retroceda y pague las pensiones. Pero a los pocos días las autoridades dieron los primeros pasos para

privatizar la seguridad social y nuevamente todo se repitió.

Lo fundamental, sin embargo, es estar en contacto permanente con las bases, personalmente o a través de boletines informativos para que conozcan lo que ocurre. En 2004, cuando los jubilados ocuparon durante 40 días las dependencias de seguridad social y se mantuvo por 23 días una huelga de hambre que costó la vida a 18 personas, el incremento a las pensiones era muy bajo y en 2005 también, y en ambas oportunidades se consiguió que el Gobierno reconsidere los porcentajes a favor de los jubilados. Personas de otros sectores y de todos los estratos sociales ayudaron y dieron aliento a la lucha.

La lucha desde la Confederación de Jubilados del Ecuador ha sido permanente desde 2003 y con el objetivo de que respeten la dignidad de los jubilados, ese es el ejemplo que se ha dado dentro y fuera del país.

Si no hay reacción, si no hay acciones, si no hay lucha, los gobiernos se ríen. La Confederación logró hacer retroceder a dos Goliat, el

*□ Presidente de la Federación Nacional de Jubilados y Pensionistas del Ecuador.

Presidente de la República y el Fondo Monetario Internacional, logró que se paguen las pensiones jubilares y esa es una satisfacción única que aumenta las esperanzas de continuar viviendo.

Las luchas no tienen por qué ser solitarias, no tienen que ser solamente de jubilados, o solamente de campesinos, deben colaborar y participar otros movimientos. La propuesta es hacer marchas, concentraciones, ruedas de prensa; recurrir a los medios de comunicación para dar la información, dar la voz de alarma, entregar a los trabajadores hojas

Lo fundamental, sin embargo, es estar en contacto permanente con las bases, personalmente o a través de boletines informativos para que conozcan lo que ocurre

volantes con textos cortos porque, a veces o por lo general, hay pereza para leer. Son muchas las estrategias de lucha, lo importante es tener sueños y objetivos y uno de ellos es la restitución del derecho a la seguridad social como una política de Estado.

Esto sí es factible de realizar, cuando hay voluntad, cuando

existe ese ánimo y ese deseo de hacer bien las cosas por los demás, dejar a un lado las ambiciones políticas, partidistas o intereses personales y llevar adelante un trabajo colectivo, de pueblo, un trabajo para reconquistar derechos. Eso es lo que hay que hacer.

Resumen de las exposiciones

Moderador: José Luis Álvarez, secretario general de la Federación

Departamental de Trabajadores en Educación Urbana de La Paz, Bolivia

Hay una coincidencia en sentido de que la política neoliberal, implantada en toda Latinoamérica, ha establecido determinadas condiciones de trabajo que han dificultado un accionar mucho más vigoroso, mucho más unitario de las escalas laborales, a raíz de la falta de estabilidad laboral en unos países, falta de empleo y la precariedad de los trabajadores en sus cargos.

Las reformas que se hicieron en el campo del seguro social buscaron convertir este servicio en un negocio totalmente lucrativo, en favor de las empresas que administran los fondos de los trabajadores latinoamericanos y que, dada la casualidad, son casi las mismas transnacionales.

En el marco de todo el debate es importante discutir y determinar acciones unitarias que permitan establecer objetivos comunes de todos los trabajadores latinoamericanos para establecer qué se hace con la Ley de la Seguridad Social y cómo se resuelve la crisis.

Hay una coincidencia también, respecto a la propuesta de Ecuador, sobre la necesidad de mantener el contacto y la comunicación entre bases y direcciones, para llevar adelante una serie de actividades organizadas, que incluso pueden ser a nivel continental, y está en la mesa el planteamiento sobre retornar a los principios del antiguo sistema de reparto.

Debate general

Ariel Ferrari, representante de los trabajadores en el Directorio del Banco de Previsión Social del Uruguay

Existe la necesidad de crear un colectivo regional del movimiento sindical que trabaje permanentemente en el tema de la seguridad social, a fin de que todos cuenten con información y análisis actualizados para orientar la lucha y se sume la experiencia de lucha y aporte de los sindicatos. En la región andina se debe impulsar acciones similares a la de la coordinadora de centrales sindicales del Mercosur que está tratando de formar una comisión de seguridad social y para ello se reunió este año.

También se debe conocer y aprovechar a la Organización Internacional del Trabajo, como organismo de Naciones Unidas único, tripartito, donde hay un espacio de representación para los trabajadores. En la 89ª conferencia de la OIT se discutió sobre la seguridad social y

hubo 15 recomendaciones, votadas por gobiernos, empresarios y trabajadores, que deben ser recuperadas para apoyar en ellas las denuncias.

La primera recomendación convoca al Director General a examinar las conclusiones con el objeto de eliminar una injusticia social de primer orden, que afecta a cientos de millones de personas en los Estados miembros. La segunda dice que la seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores y sus familias y de toda la sociedad; es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear condición social y de ese modo contribuir a garantizar la paz social, 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.□

La seguridad social administrada correctamente aumenta la productividad, proporciona la asistencia médica, seguridad y servicios sociales; es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sustentable. Estas recomendaciones deben ser difundidas y tomadas como base frente a los modelos que nos imponen en América Latina.

Jaine Alberto Rendón, ENS, Colombia

Lo que se debe hacer es mirar en cada uno de los países cuáles son los grupos de trabajo que están conformados y fortalecerlos. Además el movimiento sindical tiene que ocuparse más de presionar a los gobiernos para que cumplan los objetivos del milenio para erradicar la pobreza, entre otros puntos, hasta 2015. La dirigencia prácticamente se ha mantenido al margen de estos objetivos.

También se debe insistir en la unidad interna y buscar mecanismos de presión sobre los dirigentes sindicales, a fin de que se puedan consolidar alianzas, porque sin ellas va a ser muy difícil generar un tipo de propuestas distintas.

Enrique Vargas, Fesirmes

Hay un acuerdo para crear un colectivo, pero resta definir qué decir, cuándo decirlo y cuántos lo dicen. Es necesaria una movilización continental, latinoamericana, de todos los movimientos gremiales, sindicales, una movilización en contra de las reformas y por el retorno a la seguridad social.

Participante de la Federación de Trabajadores en Salud de El Alto

La consigna de El Alto es: El Alto de pie, nunca de rodillas. En seguridad social todos los países tienen el mismo problema, por eso se deben formar las comisiones para coordinar fechas de la movilización.

Participante del Magisterio

La experiencia de las quiebras bancarias en Bolivia, cuyo costo fue absorbido por el Estado, ¿no se repetirá con las AFP? ¿No será que pueden quebrar e irse con el dinero de la gente? Si así fuera, ¿el Estado tendrá que pagar las deudas? ¿Pagará todo o menos?

Deben existir algunas disposiciones legales que amparen las inversiones de las AFP como una garantía para todos los aportantes. Una comisión también tendría que hacerse cargo de reflexionar sobre esta situación.□

Rainer Andrade

La Asamblea Constituyente es una oportunidad para introducir cambios, es el único momento en el que se tendrá la posibilidad de poner las condiciones sobre la seguridad social. Lo importante es presentar propuestas claras y serias.

Ricardo Miranda, Tarja

Es importante introducir el tema de los jóvenes, se ha trabajado durante mucho tiempo por la participación activa de la mujer, pero debe existir también una equidad generacional para que los jóvenes puedan participar en todos los procesos de cambio que existen en Bolivia y en el resto de los países.

En 1998 en Lisboa, Portugal, se han reunido todos los ministros de la juventud de los países afiliados a las Naciones Unidas y aprobaron un plan de acción mundial para la juventud, con los presupuestos básicos de que lo primero es la inclusión de los jóvenes en las sociedades mundiales. Los jóvenes siguen siendo discriminados y relegados, sólo reciben las consecuencias de las decisiones de los adultos. Otro aspecto fundamental del plan mundial de la juventud es el tema del derecho al empleo, a la educación, a la salud.

La propuesta es que estos instrumentos que ya existen y ya están elaborados y concensuados, pues han sido producto de una revisión profunda, puedan ser involucrados desde los

sectores en el contexto de todas las luchas regionales, pero también desde los propios países y desde las organizaciones de los trabajadores.

Moderador

Todas las propuestas, desde todo punto de vista, son muy importantes para todos los trabajadores de los países de América Latina, pero encarar acciones aisladas o acciones divididas no es lo recomendable. Se debería coordinar, por ejemplo, el encuentro continental como el que se realizó en Bolivia sobre cómo recuperar los recursos naturales e ir contra las privatizaciones. El evento fue de trascendental importancia porque se ha definido, precisamente, pelear contra los modelos imperantes en América Latina.□

Abel Villarreal, Federación de Trabajadores en Seguridad Social

Desgraciadamente no hubo suficiente información para poder asistir a este evento y por encima está la persecución de los patrones. Tampoco hay que olvidar que el aparato político tradicional y las camarillas están incrustadas en los sindicatos. Por ejemplo, en la Caja Nacional hay un sindicato burocratizado, deudor de casi dos millones de bolivianos de aportes sindicales, y ellos deciden la suerte de los trabajadores de base, qué médicos entran y qué médicos salen, qué cosas se van a comprar, etc., todos esos trajines están documentados.

Pero no sólo eso, en la Caja hay médicos que no son especialistas pero actúan como tales y no controla nadie. Antes había control obrero, pero se fue desdibujando porque iban a los hospitales a descansar, hasta que desaparecieron y después aplicaron la ley maldita de la capitalización. Ocurre lo mismo con la

Caja Petrolera, hace décadas está manejada por camarillas que hacen compras con sobrepuestos. Lo ideal sería que los sindicatos pudieran controlar en forma colectiva, pero resulta que

en ellos también se ha metido el virus de la corrupción, salvo muchas excepciones de compañeros trabajadores con una ideología distinta.□

Lo que se tiene que hacer es tomar el toro por las astas; basta de corrupción, basta del modelo neoliberal. Los trabajadores en Bolivia todavía no han sido divididos, hay una sola Central Obrera Boliviana y en el momento adecuado se podrá cambiar a la dirigencia. Es necesario retomar el control obrero colectivo de la

seguridad social.

Moderador

La cuestión puntual que se ha planteado es empezar a organizar un trabajo continental, a partir de la relación entre las aspiraciones de los trabajadores de los diferentes países, regional y continental.

Hay dos propuestas más que considerar: la creación de colectivos y revisar lo que existe en los países para que el movimiento de trabajadores no se fragmente a nivel continental.

La lucha contra el sistema debe tener un solo cauce y la mejor forma es no tener varias organizaciones, sino una sola organización que se centre en la lucha de los trabajadores.

Carlos Paredes, Confederación de Maestros Rurales de Bolivia

Los problemas de los trabajadores latinoamericanos no son exactamente iguales, hay semejanzas, rige un mismo sistema, un mismo modelo, el neoliberal.

No es la primera vez en que a partir de encuentros se saquen conclusiones para que los trabajadores puedan organizarse y encarar

Por ejemplo, en la Caja Nacional hay un sindicato burocratizado, deudor de casi dos millones de bolivianos de aportes sindicales, y ellos deciden la suerte de los trabajadores de base, qué médicos entran y qué médicos salen, qué cosas se van a comprar, etc.

una lucha conjunta y unitaria. El propósito es ese y esa es la única forma de lograrlo. Pero hay que tomar en cuenta los últimos acontecimientos en el país, en Bolivia, en octubre de 2003 y en mayo y junio de 2005; en esas dos ocasiones la unión de los trabajadores, como nunca se había visto, permitió derrocar gobiernos, cambiar presidentes; aunque el objetivo en esencia no fue ese, se pudo propulsar un cambio estructural.

En cuanto al seguro social, que en Bolivia es prácticamente inexistente, en el marco de la solidaridad, es posible estructurar, organizar y encarar una lucha conjunta en el ámbito continental. Pero las ideas no deben quedar solamente en buenas intenciones, es necesario tomar definiciones concretas como la fecha para una nueva reunión.

Martín Guerrero, Centro Comunal El Carmen

La raíz de los problemas son los modelos que poco a poco están haciendo perder los derechos. Es así que prácticamente ya se ha perdido el seguro. ¿Qué pasa con los profesionales? El sistema los está empujando a ser cada vez más independientes; y qué significa la independencia, ya no tener relaciones sociales, ya no tener seguro, ya no tener absolutamente nada. Mucha gente trabaja con contratos civiles y no tiene seguro, esa es una forma completamente atentatoria a los derechos humanos.

La sugerencia es redactar un manifiesto contra la raíz del problema, el neoliberalismo y el sistema que oprime, no solamente a los bolivianos sino a todo el mundo.

Marta León, Proyecto Jóvenes para el Desarrollo, Tarija

Es importante llevarse del seminario definiciones y acciones concretas y asumir retos como la conformación del colectivo propuesto, esa es una estrategia fundamental para avanzar, así como lograr esa primera movilización para la que todos tienen que manifestarse. También es fundamental comprometerse a realizar el trabajo de información en todas las regiones. □

Bernabé Tumiri, estudiante de la Universidad Mayor de San Andrés

Los sindicatos de los años ochenta para atrás han luchado, pero de 1985 para adelante lamentablemente ya no han luchado, se han encaramado. Por eso es importante rescatar las propuestas sobre lo que se hará en adelante. Lo ocurrido en Ecuador es positivo, en Bolivia

quizá no se podría lograr porque hay división de sectores. Por eso es importante luchar de manera unificada y no sectorizada, y también que se comparta la información para que no se quede entre cuatro paredes.

Zenobio Quispe, de las laderas de la ciudad de La Paz, de las mayorías urbanas

La primera movilización continental serviría para concienciar a todos, para después organizar otra y expulsar a las AFP, como se

hizo en Cochabamba, de donde se expulsó a Aguas del Tunari, y en La Paz, de donde ya se va Aguas del Illimani.

Respecto al tema indígena, se debe reflexionar sobre la exclusión de una parte mayoritaria de la población en la que hay jóvenes, obreros, fabriles, maestros, están de todos los sectores.

Los sindicatos de los años ochenta para atrás han luchado, pero de 1985 para adelante lamentablemente ya no han luchado, se han encaramado. Por eso es importante rescatar las propuestas sobre lo que se hará en adelante

Y es la gente excluida la que sufre hambre, la que tiene mayor pobreza. Y la exclusión es estrictamente étnica, los no indígenas están bien, trabajan; no se puede tapan el tema de las clases sociales cuando se habla de exclusión. Los sectores excluidos, aunque la gente haya estudiado, incluso con maestrías, doctorados, etc., no ingresan en los núcleos de toma de decisiones.

Victoria López, secretaria de Conflictos de la Confederación de Jubilados y Rentistas de Bolivia

La respuesta a qué se hizo con la seguridad social es que el sistema neoliberal la destruyó. La Ley de Pensiones 1732 no benefició a los trabajadores y a los jóvenes trabajadores de hoy, que deberían ser los jubilados de mañana. Esta ley ha confiscado los bienes patrimoniales de los trabajadores, es decir los fondos complementarios y sus edificios.

Por otra parte, las famosas AFP son una copia de lo que se ha implementado en otros países. Las AFP en Bolivia están comprando acciones en las transnacionales, mientras que los jubilados y quienes pelean día a día en pos de una jubilación en esas oficinas no pueden lograrlo.

Lo que se debe hacer es cambiar el sistema neoliberal imperante, por lo menos en los países latinoamericanos, sobre la base de la unidad y la lucha constante. La Asamblea Constituyente tiene que ser el espacio para cambiar este sistema que oprime y castiga de una manera imperdonable.

Del anterior sistema solidario de reparto se debe recuperar lo positivo para elaborar una nueva Ley de Pensiones que esté basada en los principios fundamentales de la seguridad social, es decir solidaridad, universalidad y sostenibilidad. El trabajo debe realizarse a nivel latinoamericano y que alcance también a los compañeros del campo.

Julio Yañez, Coordinadora Nacional de ex Trabajadores con Trámites de Jubilación

Acceder a una jubilación puede durar de seis a nueve años, pese a haber cumplido los

requisitos necesarios de aportes y edad en el sistema antiguo. Este problema afecta a unas dos mil personas a las que les ponen una serie de pretextos, piden una serie de documentos para no otorgar un derecho que corresponde de acuerdo al Código de Seguridad Social.

Esta situación ha sido creada por el modelo que impera en Bolivia y en Latinoamérica; la globalización también lleva a la destrucción de todo el país. Si este es el problema de ahora, qué pasará con los jóvenes que no aportan, que tienen contratos de tres meses. Ante esta situación lo que se debe hacer es recuperar este derecho de acceso a la seguridad social.

Primero hay que liquidar el sistema, lo que se debe hacer unidos, porque de lo contrario los partidos neoliberales van a tomar nuevamente el poder y van a coadyuvar a destruir la seguridad social y destruir el país.

Como sector se está elaborando un proyecto de ley, para presentarlo al nuevo Gobierno, en el que se plantea que haya un solo sistema de seguridad social solidario y universal, pensando en que hay sectores que están sin cobertura, como los gremiales, los cuenta propia. Hay que tomar en serio el sistema de seguridad social futuro y para ello es imprescindible la unidad. Para esto la movilización tiene que ser no solamente latinoamericana, sino mundial.

José Luis Flores, Oruro

Lo que hay que pedir son compromisos a todos y cada uno de los participantes para que transmitan a las bases lo que se ha discutido, porque sólo así se puede crear conciencia para ir a la lucha. También hay que unirse y exigir a la Central Obrera Boliviana que tome este problema y sea el factor de unidad para ir a la lucha que puede comenzar el 5 de octubre con la movilización continental.

Moderador

Lo cierto es que hay un sentimiento generalizado para comenzar a actuar como trabajadores de forma colectiva y a nivel continental. Pero también es cierto que este

sentimiento y este espíritu debe materializarse en varias instancias laborales, lamentablemente ni siquiera se ha materializado en el seminario; se notan diferentes apreciaciones, incluso la de recuperar algunas reivindicaciones que plantea la OIT, aunque es sabido que los organismos internacionales tienen también un contenido de clase.

El CEDLA debe tomar el sentimiento de unidad continental de los trabajadores que surgió en el seminario, para que a partir de estas reivindicaciones inmediatas se empiece a elaborar los principios que unan a los trabajadores. Hay intereses comunes y también un enemigo común al frente, pero lamentablemente los enfoques y los principios de los diferentes sectores laborales no están unificados y eso atomiza el movimiento laboral.

Aparte de todo lo que se ha dicho de la unidad, se debe trabajar para profundizar toda la información y llegar a las bases a fin de superar las diferencias, que es lo que debilita las unidades.

Silvia Escobar de Pabón, investigadora del CEDLA

El CEDLA está dispuesto a coadyuvar en el esfuerzo de hacer alianzas, y en este caso una alianza continental; pero es importante recordar que el origen del seminario ha sido justamente la iniciativa de varios sindicatos de trabajadores de la salud, la educación, de los constructores, de los trabajadores mineros para discutir la problemática de la seguridad social. Lo que hizo el CEDLA fue acompañar los debates y alimentarlos con lo que puede conocerse a través de la investigación.

El propósito del evento era enriquecer el debate iniciado por los trabajadores, con la

presencia de dirigentes sindicales e investigadores de la región. La política institucional del CEDLA es que las iniciativas tienen que ser de las organizaciones sociales.

La presencia de los panelistas puede ser un factor coadyuvante para avanzar en la creación de alianzas, sobre la base de una alianza más bien nacional fortalecida con el debate, con el análisis permanente y riguroso y con la formulación de objetivos comunes, a partir de los cuales se pueda trabajar en una reivindicación tan fundamental del derecho a la seguridad social para todos.

El debate siempre va a parecer insuficiente en un espacio, pero es justamente cuando cada dirigente debe llevar el tema a su organización para colocarlo en agenda y seguir trabajando en la búsqueda de una lucha con unidad, superando las diferencias.

La recomendación es mantener en agenda la discusión sobre el tema y aprovechar todos los espacios

posibles; también vincularlo con otros tan importantes como el de la renta de los recursos naturales, es decir juntar espacios, que ahora parecen aislados, en la perspectiva mayor de ir construyendo propuestas desde el movimiento social y sindical para transformar la realidad del país.

Francisco Araya, presidente de la CUT provincial Valparaíso, Chile

En este momento existen todos los espacios de libertad para discutir y acordar las estrategias de lucha del movimiento sindical. Es bueno, es sano que las bases y las organizaciones sociales de base discutan estos temas y que encabezen los movimientos sociales.

El origen del seminario ha sido justamente la iniciativa de varios sindicatos de trabajadores de la salud, la educación, de los constructores, de los trabajadores mineros para discutir la problemática de la seguridad social

Conclusiones y recomendaciones

*Jorge Bernedo**

La idea que más impacta, que puede ser el tema central de motivación, es la conclusión dada por la experiencia chilena en donde se comprueba que el sistema privado de pensiones, que se ha mantenido por 25 años, es decir un plazo necesario para juzgar un sistema de pensiones, está dando pensiones 60 por ciento menores en promedio a las pensiones que se podrían tener en el sistema de reparto en el mismo país, con la misma economía, a través de los mismos gobiernos.

Eso es enormemente contundente, la movilización del 5 de octubre tiene este fondo, en todos los países se ha vivido en permanente debate, hay gente muy hábil, muy inteligente que plantea las cosas con mucho ingenio.□

¿Qué muestra la experiencia chilena? Los sistemas de pensiones son para dar pensiones y si el sistema de pensiones que se debate, después de 25 años de existencia, de presencia, no puede dar mejores pensiones que el antiguo sistema, pues el debate está prácticamente cortado. Lo que queda es eliminar o hacerlo retroceder o modificar sustancialmente el sistema privado de pensiones. En todos los países las administradoras de pensiones son las empresas más rentables o están en los topes

de la rentabilidad, es un negocio redondo, casi no hacen nada y recogen todos los meses el dinero de los bolsillos de los trabajadores.

Este es tal vez el comienzo del fin de la intervención privada en el sistema de pensiones, se ha llegado a ese punto, y se está entrando a un proceso de desmontaje, de revisión del sistema de pensiones.

De golpe no se puede plantear una ley, pero es posible comenzar arrinconando al sistema privado de pensiones. En las intervenciones ha habido una coincidencia, posiblemente hay que comenzar por la libre afiliación, por el libre tránsito en los sistemas, que todos tengan la libertad de regresar al sistema de reparto y ese tal vez sea el primer paso, eso pone a las propias administradoras en competencia entre ellas, pero también trasladará la atención de la gente hacia el otro sistema.

Otra coincidencia muy sentida es que se debe controlar a las AFP mientras todavía existan; se debe incidir mucho en la transparencia de la información y en el acceso al control de las decisiones de las administradoras, porque son decisiones que toman sobre el dinero de los trabajadores; este es un caso rarísimo porque el dinero propio lo

* Consultor del PNUD, Perú

administra otro y nadie puede decir nada, eso tendría que acabar.

Entre las modificaciones urgentes se puede recoger la necesidad de tener alguna forma de intervención sobre la aplicación de los fondos, que en algunos casos el Gobierno los ha vuelto a captar. El caso de Bolivia es clarísimo y en otros los bancos, que son parte de las administradoras, tienen el control de los fondos y los manejan a su real entender, los manejan simplemente para sus fines privados, están sosteniendo sus propias empresas privadas y no tienen ningún fin social.

Se han buscado experiencias sobre cuál es el sistema ideal; se puede destruir el sistema anterior, se lo puede eliminar, pero eso no modifica el problema sobre todo en los países más pobres y con problemas demográficos. Es inédito que trabajen menos personas mientras se alarga la esperanza de vida; antes los países pobres no tenían muchos ancianos, ahora son pobres y ancianos y es muy difícil sostener el sistema de reparto, es imposible sostenerlo solamente con el aporte del trabajador, de todas maneras se debe sumar otros aportes, tendría que intervenir el Estado, los propios empleadores y eso también ha sido resaltado.

Es necesario crear una base fiscal, en el marco de la propuesta argentina, que se encargue de tratar de universalizar el sistema, de darle un contenido totalmente nacional. El problema esencial sigue siendo la cobertura. Se puede además diseñar el tercer pilar del ahorro individual.

El propósito es plantear un sistema ideal y eficiente de seguridad social, que pueda cumplir

con los anhelos originales, que sea parte de la política de Estado. La fiscalidad debe ser progresiva y no regresiva, que no sea injusta; lo que se necesita para sostener el sistema es otro tipo de Estado, otro tipo de Gobierno. Pedirles a los Estados que cumplir su fin social, su razón de ser, es muy difícil; se está avanzando hacia el otro Estado. A lo mejor el problema no se resuelve sólo ideológicamente, tiene un

contenido ideológico sí, pero tiene también un enorme contenido científico, técnico; no se puede resolver muy fácilmente los sistemas de financiamiento, la complejidad de generar más producción.

Otro punto para analizar es que de salarios bajos van a salir pensiones bajas, y en los países pobres no habrá pensiones dignas. Se necesita resolver el problema mismo de la economía, redistribuir el crecimiento. Cuando se plantea la necesidad de un nuevo sistema de pensiones se llega a la conclusión de que

éste tendría que estar en un Estado nuevo, en una política nueva, en un escenario completamente diferente al actual.□

Las diferentes recomendaciones prácticas son más o menos coincidentes y se las puede aplicar de la manera más unida posible, y es particularmente rescatable la propuesta de crear un colectivo y de mantener la relación entre las organizaciones sindicales de los países de América Latina para estar al tanto de lo que les ocurre y divulgarlo entre la bases□

El casi compromiso de realizar la movilización del 5 de octubre también debe materializarse. Esa movilización va a pasar a ser un día histórico, creo que estamos asistiendo al comienzo del fin de la intromisión privada en la política social.

Es inédito que trabajen menos personas mientras se alarga la esperanza de vida; antes los países pobres no tenían muchos ancianos, ahora son pobres y ancianos y es muy difícil sostener el sistema de reparto, es imposible sostenerlo solamente con el aporte del trabajador, de todas maneras se debe sumar otros aportes.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arza, Camila (2004): *Distributional impacts of social policy. Pension regimes in Argentina since c. 1944*. Unpublished PhD Thesis, London School of Economics and Political Sciences.
- Arza, Camila (2005): *Models of pension policy and pension reform: distributional principles, ideas and the three pillar approach*, Seminar: "Social Policy, Stability and Exclusion in Latin America, ESRC Series", Institute of Latin American Studies, University of London, June 2005.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (2001): *"América Latina y la Renta Básica a la luz del caso argentino"*, en Daniel Raventós (coord.) *La Renta Básica. Por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Editorial Ariel.□
- Barr, Nicholas (2002): *"Reforming pensions: myths, truths, and policy choices"*. International Social Security Review, 55 (2), 3-36.
- Chichon, Michael (1999): *Notional Defined Contribution Schemes: Old wine in new bottles?* International Social Security Review, 52 (4): 87-102.
- Cruz-Saco, María y Mesa-Lago, Carmelo (1998): *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press
- Disney, R. (1999), *Notional Accounts as a pension reform strategy: an evaluation*. Social Protection Unit, WB.
- Gill, Indermit S., Packard, Truman, and Yermo, Juan (2003): *Keeping the promise of old age income security in Latin America*, World Bank, Washington DC.
- Goldberg, Laura y Lo Vuolo, Rubén (2005): *"La Reforma de la Reforma: un nuevo sistema previsional para la Argentina"*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N°45, CIEPP.
- Holzmann, Robert, Hinz, Richard, von Gersdorff, Hermann, Intermit, Gill, Impavido, Gregorio, Musalem, Alberto R., Rutkowski, Michal, Palacios, Robert, Sin, Yvonne, Subbarao, Kalanidhi, and Schwarz, Anita (2005) *Old-age income support in the twenty-first century: An international perspective on pension systems and reform*, World Bank, Washington DC.
- Lo Vuolo, Rubén (1996): *"Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino"*, Revista *Comercio Exterior*(México), Vol. 46. N° 9, Setiembre de 1996, págs. 692-702 y *Estudios del Trabajo*, N 11, Agosto-Diciembre de 1996.
- Lo Vuolo, Rubén (2001): *Alternativas. La economía como cuestión social*. Buenos Aires: Altamira.□
- Lo Vuolo, Rubén (2002): *"Ideology and the New Social Security in Argentina"*, en Christopher Abel & Colin Lewis (eds.), *Exclusion and Engagement: social policy in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies, University of London.□
- Lo Vuolo, Rubén (2004): *Las perspectivas del ingreso ciudadano frente a otras políticas en América Latina*. Tenth Congress of the Basic Income European Network, Forum Barcelona. Barcelona: 18 al 21 septiembre.
- Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura y Rodríguez Enríquez, Corina (1999): *La pobreza ... de la política contra la pobreza*. Madrid, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, Rubén y Goldberg, Laura (2002): *"Un diagnóstico preliminar de la evolución y actual situación del sistema previsional"*. Buenos Aires: Documento de Trabajo N°35, CIEPP.
- Lordon, Frédéric (2000): *Fonds de pension, piège à cons? Mirage de la démocratie actionnariale*, Editions Raisons d'agir, Paris.

- Palmer, E. (2000) *The swedish pension reform model: Framework and Issues*, SP Discussion Paper 23086, WB.
- Scherman, K. (1999), *The swedish pension reform, Issues in social protection*. Discussion paper N° 7. OIT. Ginebra.
- Secretaría de Seguridad Social (2003): *El libro blanco de la previsión social*. Ministerio de Trabajo.
- Settergren O. (2001a), *The automatic balance mechanism of the swedish pension system. A non-technical introduction*, The National Social Insurance Board.□
- Settergren O. (2001b), *Two Thousand Five Hundred Words on The Swedish Pension Reform*. The National Social Insurance Board.
- Súnden, A. (2000) *How will sweden's new pension system work?* Center for Retirement Research at Boston College, N° 3.
- Williamson, John (2004), *Assessing the Notional Defined Contribution Model*. Center for Retirement Research at Boston College, N° 24.
- World Bank (2001): *Notional Accounts. Notional defined contribution plans as a pension reform strategy*. World Bank Pension Reform Primer.

Abreviaturas

AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones (Bolivia).
AFJP:	Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Argentina).
AIS:	Acción Internacional por la Salud.
AISS:	Asociación Internacional de Seguridad Social.
ALBA:	Alternativa Bolivariana para las Américas.
ALCA:	Área de Libre Comercio de las Américas.
ARP:	Administradoras de Riesgos Profesionales (Colombia).
ASIP:	Asociación Internacional del Presupuesto Público (Argentina).
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM:	Banco Mundial.
CEDLA:	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Bolivia).
CESDE:	Centro de Estudios sobre Seguridad Social (Colombia).
CIEPP:	Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Argentina).
CLAT:	Confederación Latinoamericana de Trabajadores.
CNS:	Caja Nacional de Salud (Bolivia).
CPC:	Confederación de Pensionados de Colombia.
CUT:	Central Única de Trabajadores (Chile).
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia).
ENS:	Escuela Nacional Sindical (Colombia).
EPH:	Encuesta Permanente de Hogares (Argentina).
EPS:	Entidades Prestadoras de Salud (Colombia).
FCES:	Fondo de Cesantías.
Fesirmes:	Federación Sindical de Ramas Médicas de Salud Pública
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FOS:	Fonds loor Ontwikkelings Samenwerking.
FPO:	Fondo de Pensiones Obligatorias.
FPV:	Fondo de Pensiones Voluntarias.
HC:	Haber de Capitalización (Argentina).
IESS:	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
IFI:	Institución Financiera de Intermediación (Bolivia)
INDEC:	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Argentina).
INS:	Instituto Nacional Sindical (Colombia).
ISS:	Instituto de los Seguros Sociales (Colombia).
LBPS:	Libro Blanco de la Previsión Social (Argentina).
Mercosur:	Mercado Común del Sur.
NOP:	Nueva Ortodoxia Previsional.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.
ONG:	Organización no Gubernamental.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
PAP:	Prestación Adicional por Permanencia (Argentina).

PBU: □	Prestación Básica Uniforme (Argentina).
PC: □	Prestación Compensatoria (Argentina).
PEA: □	Población Económicamente Activa.
PET: □	Población en Edad de Trabajar (Colombia).
PIB: □	Producto Interno Bruto.
PNUD: □	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SIJyP: □	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Argentina).
SSS: □	Secretaría de Seguridad Social (Argentina).
SUMI: □	Seguro Universal Materno Infantil (Bolivia).
TES: □	Títulos de Tesorería (Colombia).
TLC: □	Tratado de Libre Comercio.
RC: □	Régimen de Capitalización (Argentina).
RPR: □	Régimen Público de Reparto (Argentina).
UFV: □	Unidad de Fomento a la Vivienda (Bolivia).
UPC:	Unidades de Pago por Capitación (Colombia).

Lista de participantes

NOMBRE	INSTITUCION	CIUDAD
Vladimir Muñoz	AFP FUTURO	La Paz
Oswaldo Fuentes Orozco	AFP FUTURO	La Paz
Marcelo Royo Guzmán	AGENCIA KHANTATI	La Paz
Oscar Lanza	AIS	La Paz
David Inca	APDHB	La Paz
Víctor Farfán Torrico	APDHB	La Paz
Chela Cárdenas Quint	ASOCIACION DE SALUD	La Paz
Ariel Ferrari	BPS - URUGUAY	Uruguay
Viviana Rodríguez	CASEGURAL	La Paz
Nelly Cruz Castro	CASEGURAL	La Paz
Abel Doria Medina	CASEGURAL	La Paz
Tania Nava	CBDHDD	La Paz
Maisa Ureña	CBDHDD	La Paz
Monica Bayá	CBDHDD	La Paz
Ninoska Ayala	CDC	La Paz
Carola López	CEACRUZ	La Paz
José Ibarra	CEADL	El Alto
Silvana Ruiz	CEDLA	La Paz
María Fernández	CEMUJ - BOLIVIA	La Paz
Esperanza Ulloa	CEMUJ - BOLIVIA	La Paz
Martin Guerrero	CENTRO COMUNAL	La Paz
Irma Rojas	CENTRO DE SALUD	La Paz
Laura Golberg	CIEPP	Buenos Aires
Coralí Salazar	CIPCA NACIONAL	La Paz
Elvira Claire	CNS	La Paz
Ruben Angel Poma	CNS	La Paz
C. Laura Quispe	CNS	La Paz
Severina Martínez	CNS	La Paz
Milka Barriga	CNS	La Paz
Lucy Borquez Tobar	CNS	La Paz
Rosalinda Díaz	CNS	La Paz
Frida Trino	CNS	La Paz
Feliciano Castellón	CNS	La Paz
Ramón Escóbar	COB	La Paz
Fausto Laguna	COD LA PAZ	La Paz
Salustiano Laura	COD LA PAZ	La Paz
Juan José Guzmán	COD LA PAZ	La Paz
Valentín Ayllon	COD LA PAZ	La Paz
Rina Vargas	CONF. TRAB TELEFONÍA	La Paz
Alex Galvez	CONFEDERACION DE FABRILES	La Paz
Roberto Pardo	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Tomás Yujra	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Pablo Limachi	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Juan Romero	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Fausto Yucra	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Edgar Pairumani	CONFEDERACION FABRILES - TARIJA	Tarija
Agustín Jimenez	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Edmundo Montaña	CONFEDERACION FABRILES DE BOLIVIA	La Paz
Gerardo Ramos	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	Quito
José Humberto Rodríguez	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Emilio Valverde	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Natalia Fernández Pomier	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Brigida La fuente García	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	Oruro

NOMBRE	INSTITUCION	CIUDAD
Elena Torrez	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Gonzalo Baptista	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Victoria López	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Roberto Calasich	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Alejandro Ichuta	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Justo R. Luján	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Juan R. Vargas	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Mario Munguía Siácar	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Raul Salinas Aramayo	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Julio García Colque	CONFEDERACION JUBILADOS/RENTISTAS DE BOLIVIA	La Paz
Nicolás Tolar	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	LaPaz
Hugo Céspedes	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	La Paz
Luis Achá Moreira	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	La Paz
Irineo Palacios	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	La Paz
Carlos Paredes	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	La Paz
Emilio Martínez	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	La Paz
Eduardo Choquetijlla	CONFEDERACION NACIONAL DE MAESTROS EN EDUCACIÓN RURAL DE BOLIVIA - CONMERB	La Paz
Nelson Zambrana	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	La Paz
Ana María Veizaga	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	La Paz
Shirley Moleina	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	La Paz
Ernesto Vasquez	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	La Paz
José Alarcón	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	La Paz
Ruben Pérez Montaña	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	Cochabamba
Walter Delgado	CONFEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES EN SALUD DE BOLIVIA	La Paz
Katia Uriona	COORDINADORA DE LA MUJER	La Paz
Senovio Quispe	COORDINADORA INDIGENA	La Paz
Dieter García	COPRAP	La Paz
Francisco Araya	CUT	Chile
Neusi Díaz	CUT - BRASIL	Brasil
Claudio Carmona	CUT - CHILE	Valparaiso
Gonzalo Salas	DANIDA	La Paz
María del Carmen Jemio	DEFENSA DEL NIÑO/A INTERNACIONAL EL ALTO	El Alto
Roxana Jimenez	DEFENSA DEL NIÑO/A INTERNACIONAL LA PAZ	La Paz
Susana Salinas	DEFENSOR DEL PUEBLO	La Paz
Nina Larrea	DIAKONIA	La Paz
Milton Soto	DIAKONIA	La Paz
Rolando Morales	ECONOMETRICA	La Paz
Victoria Canaviri	ENFE	La Paz
Jaime Rendón	ENS - COLOMBIA	Bogota
Jhony Tellería	ENTEI	La Paz
Martha Pelaez	ENTEI	La Paz
Carmen Rodríguez	ENTEI	La Paz
Vilma Porcel	ENTEI	La Paz

NOMBRE	INSTITUCION	CIUDAD
Patricia Torrico	ENTELE	La Paz
Angelica Delgadillo	ENTELE	La Paz
Carlos Cuenca	ESCUELA DE FUERZA NAVAL	La Paz
Pablo Escalante	Ex FEDERACION TUPAK CATARI	La Paz
Natalia Quispe	FEDERACION BARTOLINA SISA	La Paz
Miriam Arce	FEDERACION DE PROFESIONALES	La Paz
Susana Prade	FEDERACION DE PROFESIONALES	La Paz
Fausto Herrera	FEDERACION DE SALUD	El Alto
José Luis Flores	FEDERACION DE SALUD DE ORURO	Oruro
Elfy Santamaria	FEDERACION DESOCUPADOS LA PAZ	La Paz
José Encalada	FEDERACION FABRILES	Chuquisaca
Agustín Camargo	FEDERACION FABRILES	Riberalta
Efraín Chanca	FEDERACION DE TRABAJADORES FABRILES LA PAZ	La Paz
Rodolfo Ramos	FEDERACION DE TRABAJADORES FABRILES LA PAZ	La Paz
Gregorio Paye	FEDERACION FABRILES LA PAZ	La Paz
Severino Gómez	FEDERACION FABRILES DE ORURO	La Paz
Leandro Castro	FEDERACION FABRILES SANTA CRUZ	Santa Cruz
Edwin Fernandez	FEDERACION FABRILES SANTA CRUZ	Santa Cruz
Eloy Vaca	FEDERACION FABRILES SANTA CRUZ	Santa Cruz
Marcelo Bernabe	FEDERACION SALUD	Chuquisaca
José Quiroga	FEDERACION SALUD	El Alto
Víctor Mariscal	FEDERACION SALUD - TARIJA	Tarija
Filemon Tupa	FEDERACION SALUD DE LA PAZ	La Paz
Alcira Zamora Burgos	FEDERACION SALUD DE POTOSÍ	Potosí
Víctor Flores Jiménez	FEDERACION SALUD LA PAZ	La Paz
Guillermo Montaña	FEDERACION SALUD LA PAZ	La Paz
Bertha Huaygua	FEDERACION SALUD ORURO	Oruro
Luis Carlos Justino	FEDERACION SALUD SANTA CRUZ	Santa Cruz
Enrique Vargas	FEDERACION SINDICAL MEDICOS	La Paz
Miguel Subieta	FEDERACION SINDICAL TRABAJADORES MINEROS DE BOLIVIA	La Paz
Leoncio Mamani	FEDERACION SINDICAL TRABAJADORES MINEROS DE BOLIVIA	La Paz
Eliberto Marka	FEJUVE	El Alto
Martha Peña	FEJUVE	El Alto
Mario Bustamante	FENALORB	La Paz
Rosalinda Miranda	FENATRAHOB	La Paz
Marcelina Miranda	FENATRAHOB	La Paz
Iveth Dávalos	FES - ILDIS	La Paz
Alberto del Villar	FESIRMES	La Paz
Bernardino Orgaz	FESIRMES	La Paz
Rainer Andrade	FOS	La Paz
Ricardo Vargas	FOS	La Paz
Marcos Devischer	FOS	La Paz
Freddy Huaraz	FUNDACIÓN JUBILEO	La Paz
Sandra Jiménez	FUTURO DE BOLIVIA	La Paz
Marcela Mariaca	CENTRO DE LA PROMOCIÓN DE LA MUJER GREGORIA APAZA	El Alto
Rafael Jiménez	HOSPITAL	La Paz
Patricia Rodríguez	HOSPITAL DE CLINICAS	La Paz
Alexander Iturralde	INSTITUTO INVESTIGACIONES ECONOMICAS	La Paz
Ricardo Jidad	PROYECTO JOVENES PARA EL DESARROLLO	Tarija
Martha León	PROYECTO JOVENES PARA EL DESARROLLO	Tarija
Enrique Zenteno	LA PRENSA	La Paz
Gerónimo Nuñez	MAGISTERIO DE LA PAZ	La Paz
María Andrade	MAGISTERIO DE LA PAZ	La Paz
José Luis Alvarez	MAGISTERIO DE LA PAZ	La Paz
David Espejo	MAGISTERIO DE LA PAZ	La Paz

NOMBRE	INSTITUCION	CIUDAD
William Silva	MINISTERIO DE TRABAJO	La Paz
Martín Machicado	MOVIMIENTO SIN TIERRA - BOLIVIA	La Paz
Angel Durán	MOVIMIENTO SIN TIERRA - BOLIVIA	La Paz
Vicente Aruni	MOVIMIENTO SIN TIERRA - BOLIVIA	La Paz
Juan Quispe	MOVIMIENTO SIN TIERRA - BOLIVIA	Yucumo
Eufasio Jauregui Pari	MOVIMIENTO SIN TIERRA - BOLIVIA	Yucumo
Reynaldo Quispe Loza	MOVIMIENTO SIN TIERRA - BOLIVIA	La Paz
Victor Vacaflores	OBSERVATORIO DESC	La Paz
Jorge Bernedo	PNUD	Lima
Isabel Arauco	PNUD - BOLIVIA	La Paz
Aquilino flores	SINDICATO POLAR	La Paz
Esteban Rada	PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO	La Paz
Jorge Peñaranda	SEDES LA PAZ	La Paz
Edgar Rospigliossi	SENASIR	La Paz
Paola Morales	SENASIR	La Paz
Paulina Ticona	SINDICATO DE TRABAJADORAS DEL HOGAR	La Paz
Miltón Mollinedo	SINDICATO MATEX	La Paz
Luis Salinas Quispe	SNCL	La Paz
Fernando Ortega	TEAPRO	Tarija
Aldalberto Facio	FEDERACIÓN DE TRABAJADORES EN SALUD DE EL ALTO+B144	El Alto
Ramiro Gamboa	UDAPE	La Paz
Irma Sanguenza	UMSA	La Paz
Daniela Llanos	UMSA	La Paz
Rodrigo Perez Bocangel	UMSA	La Paz
María Susana Zuñiga	UPEA	El Alto
Gladys Marquez Coronel	UPEA	El Alto
Tomás Jiménez	YPFB	La Paz
José Ferreira Bernal	YPFB	La Paz
José Aguilera	YPFB	La Paz
Carmelo Cachi H.		El Alto
René Rivero		Tarija
María del Carmen Sánchez		La Paz