

DIALOGO SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

**Sr. Presidente del
Banco de Previsión Social
Ernesto Murro**

El presente aporte está basado en el trabajo realizado por el autor para un módulo del curso tripartito para el Conosur "Formación de directivos en instituciones de seguridad social", E2 5082 de OIT Turín (2003 – 2004). No obstante es de destacar que el autor fue integrante del Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS (ERT), colectivo que ha desarrollado un importante trabajo de investigación en diversos temas relacionados, que es el sustento de este aporte. Con anterioridad a esta publicación, un trabajo similar apareció en la Revista Relaciones Laborales, Montevideo, 2004. Se puede asimismo ver en Anexo, al final, un resumen de las acciones relativas a diálogo social y participación en seguridad social y su gestión, a partir del nuevo Directorio del BPS que asumió el 29 de marzo del corriente 2005 y del nuevo gobierno nacional.

DIALOGO SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

1. INTRODUCCION

El diálogo social es imprescindible para la democracia en general y para la seguridad social en particular, dado su carácter de derecho humano fundamental y de política de Estado

Experiencias en el mundo trascendentes históricamente como la de España a partir del Pacto de Toledo y más cercanas y en proceso, como la que se está desarrollando en Argentina o las voluntades expresadas al respecto por algunos candidatos presidenciables en Uruguay en el marco de la actual contienda electoral, remarcan la importancia de abordar y profundizar en este instrumento fundamental.

Por tanto se intenta hacer un aporte al debate sobre su importancia para sus posibilidades en general y ante la coyuntura actual en particular, en un estudio comparado y especialmente en lo que tiene relación con los procesos de reforma de la seguridad social y en la administración o gestión de las instituciones.

2. CONCEPTO DE DIALOGO SOCIAL

Diálogo es intercambio, comunicación entre sujetos diferentes, según surge de la misma etimología de la palabra, que deriva del griego. “El diálogo, entonces, es el resultado de un proceso de cooperación y de trabajo conjunto para construir un significado común a los interlocutores.(...)El diálogo no es un ejercicio contemplativo, sino generativo”¹.

“Pocas expresiones despiertan tanto consenso como la expresión “diálogo social”. Las dos palabras evocan consenso, voluntad de acuerdo, esfuerzo para dirimir diferencias, por lo tanto es ésta una expresión con una carga semántica claramente positiva, a la cual es difícil sustraerse. Una persona que diga “yo no quiero dialogar” o “no estoy dispuesto a dialogar” está cargando su discurso con connotaciones negativas, que seguramente despertarán el rechazo del auditorio. Pese a esta consideración (lo positivo que es el diálogo social), la realidad en general nos muestra pobre experiencias. En efecto existe una doble actitud ante el diálogo social: por una parte se registra la aprobación generalizada a nivel teórico, pero por la otra, existe escaso compromiso frente al diálogo”²

¹J.C. Herrera en “Diálogo y crisis. Notas para una reflexión” Buenos Aires, 2002, citado por el Prof. Juan Raso Delgue en su presentación sobre el tema en la jornada presencial de noviembre 2003 del Curso de OIT TURIN para Formación de Directivos de Instituciones de Seguridad Social en el Conosur (E2 5082) en Montevideo.

² Expresiones del Prof. Juan Raso Delgue, en la presentación citada. Según el mismo, ello obedece, entre otras causas, a dos principales:

“a) Vivimos en una sociedad mediática, lo cual determina que todo mensaje se multiplica a través de los poderosos medios de comunicación. Personas que tienen actitudes abiertas hacia el diálogo en sus relaciones personales, cambian de actitud cuando

Ermida ³ destaca que “desde el punto de vista científico, no se trata de una noción suficientemente precisa”, aunque es una expresión que está de moda, considerando que “tal vez esa cierta, relativa indefinición, sea parte de la utilidad del vocablo, que puede abarcar diversas instituciones y prácticas, sin incluir ni excluir a otras, dadas sus fronteras difusas”. Concluye que “el concepto de diálogo social tiene hoy una dimensión política, que lo convierte en componente de la democracia pluralista y en instrumento básico del nuevo contrato social que a veces se propone como alternativa a una segmentación o exclusión social incompatible con el régimen democrático”.

El **diálogo social** puede por lo tanto ser definido como:

Un proceso de construcción conjunta, cuyo resultado es fruto de un proceso de cooperación y de trabajo para construir un significado común a los interlocutores.

“El diálogo social no es una conversación sino un intercambio con pretensiones de cierre”⁴ En términos actuales, también “diálogo social” significa cogobierno de la crisis y de los cambios⁵, y su objetivo es promover el logro de un consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes sobre cuestiones de política económica y social.

Para que el diálogo social pueda desarrollarse son necesarios ciertos **requisitos** (Raso⁶):

- Los sujetos deben ser independientes y representativos y operar a través de una organización fuerte y legítima
- La división de poderes no debe ser muy grande en el sistema de relaciones laborales de que se trate
- Debe existir en los sujetos voluntad de resolver los problemas planteados en la mesa de diálogo, de implementar efectivamente lo acordado
- Debe existir capacidad, habilidad para el diálogo en cada una de las partes

se encienden las luces de las cámaras de televisión. Ante los medios de comunicación las personas que no defienden con firmeza sus convicciones y muestra una actitud complaciente hacia el diálogo, dan signos de debilidad e inseguridad. El mensaje mediático debe ser aseverativo, no debe mostrar las grietas de las vacilaciones o de la comprensión de las posiciones del interlocutor contrario.

b) El diálogo implica siempre una transacción: significa que yo estoy dispuesto a ceder en aras de concesiones que también me hará la contraparte. Por lo tanto y lamentablemente, como toda transacción, no genera entusiasmos, porque muchas veces solemos concentrar nuestra atención en lo que se concedemos y no en lo que adquirimos”.

³ Oscar Ermida Uriarte en “Diálogo Social: Teoría y práctica” publicado en Revista “Relaciones Laborales” No. 3, diciembre 2003, Montevideo.

⁴ “Negociación colectiva y políticas de formación en Uruguay” de F.Filgueira, F. Errandonea y R.Porcekanski.

⁵ J. Rosebaum “Diálogo social sobre formación en Uruguay”, CINTERFOR/OIT, Serie Aportes para el Diálogo Social y la Formación No. 6, Montevideo 2000.

⁶ Presentación citada, noviembre 2003.

- Debe existir confianza mutua y buena fe.

En este mismo sentido, **la participación** puede definirse como “El comportamiento según el cual los miembros de la sociedad (individuos o grupos) se encuentran en una situación o crean una situación, que les permite influir en los procesos políticos”⁷.

Se centraliza en la creación de condiciones y marcos que brinden a los miembros de la sociedad óptimas oportunidades de desenvolvimiento individual e integración social.

La **OIT** es un ejemplo concreto de experiencia internacional de diálogo social: es el único organismo mundial de estructura constitucionalmente tripartita, desde su fundación en 1919.

Diversas normas suyas promueven expresamente el tripartismo y el diálogo social, como el Convenio internacional No. 144 sobre consulta tripartita (1976) y la Recomendación 113 (1960) sobre consulta nacional y en las ramas de actividad económica. También en los Convenios Internacionales actualizados de OIT arts. 72 del 102 (1952); 24 del 121(1964); 36 del 128 (1967), 31 del 130 (1969) y 29 del 168 (1988) y en el art. 27 de la Recomendación No. 67 de la Conferencia de Filadelfia (1944).

En particular, en relación a la seguridad social, el Convenio 102 (norma mínima) establece que “Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas”.

Por su parte, la Recomendación 67 afirma que “los cotizantes por intermedio de sus organizaciones deberían estar representados en los órganos que determinen o aconsejen la política administrativa y presenten proyectos legislativos o redacten reglamentos”.

Más recientemente en la definición de *Trabajo Decente*⁸ el diálogo social se considera parte sustancial del mismo (considerado como trabajo productivo y seguro, con calidad y estabilidad; con oportunidades para la formación profesional permanente, con respeto a los derechos laborales y a la protección social; con ingresos adecuados, *en un ambiente de diálogo social*, con libertad sindical, negociación colectiva y participación).

Y especialmente el *Programa y Presupuesto de la OIT para el bienio 2000-2001* fijó como uno de sus cuatro objetivos estratégicos, *el fortalecimiento del tripartismo y el diálogo social* y como objetivo intermedio el fortalecimiento de los interlocutores sociales. Se parte de la base que el debilitamiento de los

⁷ H. Baert y G. Gehre, “Participación del cliente en la formulación de las políticas”, 2000, en “Perspectivas orientadas hacia el cliente en la protección social”, Lovaina.

⁸ Por ampliación, véase Memoria del Director General a la 87ª. Conferencia Internacional de OIT de 1999.

principales actores sociales dificulta el diálogo social y que su fortalecimiento es necesario, dado que:

- ◆ los sindicatos se ven afectados por las nuevas formas de producción y organización del trabajo, el cambio tecnológico, las trabas jurídicas y las nuevas corrientes ideológicas que ponen en tela de juicio la acción colectiva;
- ◆ las organizaciones de empleadores no abarcan apropiadamente la diversidad de intereses que aspiran representar
- ◆ los ministerios de trabajo pierden peso en el conjunto de la administración pública ante los de economía y oficinas de planificación.

La OIT considera que el diálogo social y el tripartismo son claves para la profundización de la democracia pluralista y por ello sus prioridades programáticas y presupuestales.

En particular, el consenso alcanzado en la 89ª. Conferencia Internacional del 2001, es un ejemplo relevante en seguridad social a nivel mundial.⁹

2.1 Formas, tipos, clases de diálogo social

El diálogo social puede clasificarse de diferentes maneras y adquirir diversas formas.

Ermida por ejemplo (op.cit.), sistematiza 5 clasificaciones de diálogo social, según:

- las instituciones
- la modalidad
- la forma
- la dimensión temporal
- los niveles

Según las instituciones que lo conforman, incluye *la negociación colectiva, los mecanismos de información y consulta* institucionalizados o no, *los medios participativos y voluntarios de solución de conflictos* de trabajo, *la participación orgánica o inorgánica* en la empresa o en instancias sectoriales y nacionales, *la concertación social*, incluidos los *pactos sociales o acuerdos* marco bi o tripartitos.,

Según la modalidad, se los clasifica en *formales e informales*, según estén las instancias institucionalizadas a través de normas jurídicas o respondan a iniciativas más o menos espontáneas y no reglamentadas.

Según la forma, pueden ser instancias *orgánicas* cuando se desarrolla en el seno de órganos expresamente creados para ello en los cuales los actores están representados o *inorgánicas*, cuando el diálogo social se desenvuelve espontáneamente al margen de la existencia de algún órgano especial.

⁹ Se desarrolla más adelante.

Según la dimensión temporal, puede ser *permanente* o *intermitente*, *esporádico*, *accidental*. La continuidad tiende a ser vista como un signo de madurez del diálogo e indica un cierto grado de consenso.

Según los niveles, puede ser *centralizado* a nivel nacional o aún internacional, o *descentralizado* por región o sector o rama de actividad y también local o por empresa.

Por su parte, el Programa de Acción Social de la Unión Europea, basándose en la premisa de que la política social facilita el cambio y el progreso, y que no es una carga para la economía ni un obstáculo para el crecimiento, siendo por el contrario un factor configurativo de la política económica, clasifica el diálogo social en tres dimensiones de acuerdo a la órbita en que se desarrolla y a las organizaciones que participan:

- **diálogo político** (participan los gobiernos de los Estados miembros de la UE)
- **diálogo civil** (participan organizaciones no lucrativas y ONGs)
- **diálogo social** (participan organizaciones de trabajadores y de empleadores).

EJEMPLOS

El **Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR**, previsto en el Protocolo de Ouro Preto, es una modalidad formal y el diálogo que en él se verifica es orgánico y permanente, integrado por las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, pero también por otros sectores como los consumidores, cooperativistas y profesionales universitarios, por lo cual podría comprender el sector "social" y el "civil", como lo define la UE.

La **negociación colectiva entre la Volkswagen de Argentina y Brasil con los sindicatos metalúrgicos** de ambos países, de 1997-98, es social, informal e inorgánica, aunque su resultado (el acuerdo colectivo binacional de 1998) es formal. Nace de manera autónoma, sin reglamentación ni procedimiento preestablecido, pero establece finalmente el primer convenio regional que comprende intercambio de información, mecanismos de prevención y solución de conflictos, reconocimiento de la representación sindical y de las comisiones internas de fábrica y es permanente también, por ejemplo, en cuanto a importantes provisiones en formación profesional.

Veamos como ejemplos, dos tipos concretos.

La **negociación** definida como una de las formas superiores del diálogo, puede ser clasificada según Raiffa¹⁰ en distintos **tipos** según el número de problemas involucrados y el de las partes participantes:

¹⁰ Howard Raiffa en "El arte y la ciencia de la negociación", 1991, México, FCE, citado por Carlos Luján en "La negociación de la reforma de la seguridad social (en Uruguay)". Por su parte, la escuela de negociación de Harvard (también según cita de Luján), estudia la negociación considerando 7 elementos centrales: intereses, opciones, legitimidad, relaciones, comunicación, alternativas y compromiso.

- negociaciones **simples**, sobre un problema y dos partes
- negociaciones **complicadas**, sobre un problema con muchas partes
- negociaciones **interconectadas**, con varios problemas y dos partes
- negociaciones **complejas**, con varios problemas y muchas partes.

Por su parte, la **consulta**, como una forma mínima de participación, puede justificarse por diversas razones:

- difundir los resultados y reflexiones previas;
- afinar, corregir, precisar y comprobar los datos;
- favorecer la expresión de las necesidades;
- lograr un consenso, una aprobación;
- hacerse confirmar una orientación, una opción;
- suscitar el interés y la adhesión;
- ponerse de acuerdo en cuanto a prioridades.

3. LAS NUEVAS FORMAS DE LA PARTICIPACION Y EL DIALOGO SOCIAL

Los actores o interlocutores tradicionales o clásicos, como empleadores, sindicatos y gobiernos, están siendo sometidos a grandes presiones para adaptar y actualizar sus prácticas y políticas, debido a cambios en las realidades y los contextos: la globalización, las TICs, la demografía, los mercados laborales, la expansión del sector servicios, las organizaciones (la caída en la sindicalización y agremiación a nivel de trabajadores y empleadores en general; el fomento de la individualización de las relaciones laborales), la disminución de la negociación colectiva, a estructura de las empresas (por ejemplo los efectos de la descentralización y el crecimiento de las pequeñas empresas con mayor informalidad y estilo de dirección personalizada), etc.

Por otra parte, “la sociedad civil” desde los 90 ´s principalmente, se ha convertido en objeto creciente de investigación, y en particular en nuestra región. Diversos estudios¹¹ analizan nuevas formas de representación de los sectores sociales tradicionales y emergentes. Es un tema en el que aún hay mucho por investigar, por debatir, por hacer.

3.1 Diversificación de actores.

Como se ha visto, junto a los denominados *actores clásicos*, aparecen crecientemente, los *no clásicos*, como las organizaciones no gubernamentales en general (ONG´s), los movimientos feministas, indigenistas, de derechos humanos, las asociaciones de vecinos, de consumidores, de desocupados, de sectores informales, por los niños, sobre

¹¹ “Actores colectivos en las relaciones industriales: ¿qué futuro?” de Thomas A. Kochan, del MIT; “Formas no tradicionales de representación de los trabajadores” de Brian Abbott, presentados en 13ª. Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT), Berlín, 9/2003, publicado en Revista Relaciones Laborales No. 3, diciembre 2003; “Actores de la sociedad civil en el proceso de transición: las organizaciones no gubernamentales en Uruguay” de Jutta Illert.

el medio ambiente, la cultura y la educación, acerca de la salud, institutos privados de investigación, de desarrollo local, etc.

El presidente del BID, Cr. Enrique Iglesias, ha definido a la **sociedad civil**, como “esa compleja trama de instituciones, asociaciones y proyectos que están fuera de la órbita del estado y sirven como manifestación de una ciudadanía comprometida, que tiene inquietudes y convicciones, y objetivos que desea ver cumplidos. Su propia existencia es testimonio de una aspiración común de participación efectiva, que caracteriza a todas las sociedades contemporáneas”.

Pero asimismo el propio Banco ha establecido que “la experiencia está confirmando el gran potencial económico de la participación social. Es de la sociedad civil que han surgido las iniciativas y esfuerzos basados en las comunidades para mejorar colegios, barrios, saneamiento y riego, así como para alentar movimientos más amplios a veces de alcance nacional, para enfrentar apremiantes necesidades socioeconómicas”. Destaca que “la calidad del Estado depende de la calidad de la sociedad civil”, por ello la importancia de que “los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y responsabilidades políticas de participar en las decisiones sobre estrategias y acciones gubernamentales, más allá del voto en las elecciones periódicas, es decir mediante la participación cívica dinámica permanente”, siendo necesario para ello, un “fortalecimiento de la sociedad civil y una redefinición de las relaciones del Estado con la misma”¹².

Por otra parte, ante los nuevos procesos de globalización y de integración, como la Unión Europea (con una mayor trayectoria) y el MERCOSUR, se puede afirmar que “la relevancia de la sociedad civil y su creciente voluntad de participación, marcan una diferencia sustancial con la relación establecida entre economía, política y sociedad que se llevaba a cabo cuando hace tres décadas los primeros procesos de integración regional aparecieron en el hemisferio americano”¹³. Incluso podría concluirse “que la misma predominancia de determinadas políticas de ajuste estructural en la región y la falta de consensos respecto a las mismas, pueden constituir un factor generador de manifestaciones propias de una ciudadanía global en formación, a partir de temas como medio ambiente, derechos humanos, género, diversidad cultural, democracia, transparencia, a través de nuevas formas organizativas de la sociedad civil”¹⁴.

A similares conclusiones llega un estudio de Kochan¹⁵ en relación a las relaciones laborales: “debemos agrandar la definición de los “actores” (...); “las organizaciones de los empresarios también necesitan cambiar”, a partir

¹² De “Sistema de consulta parlamentaria a la sociedad civil y sector privado”, Presidencia de la Cámara de Representantes, Uruguay, diciembre de 1998.

¹³ De Comentarios finales y algunas conclusiones del libro “Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional”; Bruno Podestá, Manuel Gómez Galán, Francine Jacome y Jorge Grandi (coordinadores), CEFIR – CIDEAL – INVESP, Madrid 2000, en base al Seminario “Participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional en América latina y el Caribe: experiencias comparadas con otras regiones”, celebrado en Montevideo en setiembre de 1999.

¹⁴ Op cit.

¹⁵ Kochan, op.cit..

de los cambios en la economía, las redes de trabajo, la transformación de la negociación colectiva; “los sindicatos van a tener que identificar nuevas estrategias de reclutamiento y conservación de los afiliados a partir de trabajadores jóvenes¹⁶ y a lo largo de sus carreras y vidas familiares” y “necesitarán desarrollar nuevas capacidades para construir coaliciones y promover la presencia y legitimidad” de los nuevos grupos alternativos de trabajadores y también para “desarrollar y aprovechar nuevas fuentes de poder”, como por ejemplo las derivadas de la información y profesionalidad.

Incluso en la OIT, se discute fuertemente el tema. En un documento reciente, sin perjuicio de reafirmar que gobierno, empleadores y trabajadores son los interlocutores fundamentales, se ha venido considerando¹⁷ que debería ampliarse la tradicional asociación tripartita, con el fin de aumentar la eficacia de la seguridad social y promover la protección social para todos, tanto la comunidad internacional y sus organizaciones (por ejemplo a partir de la definición de políticas sociales en el plano mundial y a la cofinanciación de ciertas prestaciones sociales básicas) como a otras instituciones de la sociedad civil (incluyendo el desafío para los sindicatos de cómo llegar a los trabajadores desocupados, a domicilio, informales, pero también atendiendo la participación en determinadas condiciones e instancias de los grupos de ayuda mutua, las sociedades de socorro, las cooperativas, las mutuas sociales, las organizaciones religiosas, las instituciones de caridad, destacando asimismo el cometido de las familias en algunos países de Africa y Asia como garantes de ingresos a personas de edad avanzada y con discapacidades, etc.).

3.2 Formas alternativas de representación

Por su parte, aparecen **otras formas alternativas de representación**, que en algunos casos se proponen como sustitutivas con determinados intereses y en otros, como complementarias de las actividades de las organizaciones tradicionales.

En Inglaterra se ha estudiado la práctica de algunos empresarios que realizan **acuerdos de asociación con sindicatos menos militantes** para evitar el reconocimiento de los más militantes¹⁸. Las conclusiones son indefinidas, acerca de si estas formas son sostenibles para obtener cambios significativos en la dirección y/o liderazgo sindical.

En Inglaterra también se han desarrollado, los **CAB´s¹⁹, consejos u oficinas asesores de los ciudadanos**, que si bien tienen su origen en 1939, se han desarrollado crecientemente a partir de la década del 70.

¹⁶ Ejemplo en Paraguay: 2 de cada 3 personas del total de la población son menores de 30 años.

¹⁷ Por ejemplo en el capítulo VI del Informe VI a la 89ª. Conferencia Internacional de OIT, 2001, en “Un nuevo consenso”, disponible en www.redsegsoc.org.uy.

¹⁸ William Brown y Sarah Oxenbridge, citados por T.Kochan, op.cit.

¹⁹ Citizen´s Advice Bureau; información a partir de documento de B.Abbott, en base a investigación realizada entre 1996 y 99, op.cit.

Se trata de una organización nacional sin fines de lucro, que brinda asesoramiento gratuito, imparcial, confidencial e información acerca de más de dos mil temas en Inglaterra (principalmente acerca de cuestiones de vivienda, inmigración, consumo y laborales, existiendo evidencia de creciente participación en protección de los derechos de los trabajadores y resolución de conflictos laborales), pero también realiza investigaciones, propone normas y colabora con otras organizaciones tradicionales como los sindicatos (el TUC, Trade Union Congress), los servicios de conciliación y arbitraje (ACAS), las Comisiones de igualdad de oportunidades (EOC) y de igualdad racial (CRE), etc.. Con cerca de un 80 % de asesores voluntarios, sus actividades financiadas por fondos provenientes del Estado, la lotería nacional y donaciones privadas, son principalmente en lo laboral, asesorar, remitir a otras organizaciones y representar profesionalmente ante el tribunal. Entre 1974-75 y 2000-01, las actividades en defensa de derechos laborales han crecido de 142 mil a 631 mil, constituyéndose en el tercer rubro de atención luego de los derechos de bienestar y de consumo.

Las evaluaciones actuales, indican que los CAB's están contribuyendo "a balancear las desigualdades en las relaciones laborales, proporcionando a los clientes información y conocimiento acerca de sus derechos y cómo hacerlos valer".

El Defensor del Pueblo u Ombudsman, institución originada en Suecia hace 200 años, generalmente electa por poderes legislativos nacionales o municipales, tiene la misión de defender a los/as ciudadanos/as (incluidos los trabajadores/as, aunque no específicamente), puede recibir quejas y reclamos o actuar de oficio, y los organismos del gobierno deben contestarle (puede pedir informes, investigar, solicitar declaraciones a funcionarios, efectuar críticas y recomendaciones, llevar a juicio legítimamente mediante acciones de amparo, etc); se ubica dentro del Estado pero fuera del gobierno; puede recomendar pero no obligar a la administración²⁰.

La responsabilidad social de las empresas (RSE) es un nuevo instrumento que está apareciendo crecientemente. La expresión no es nueva, por lo menos no lo es en el ámbito de los especialistas, pero el concepto ha evolucionado.

Pueden verse distintas definiciones:

- La RSE implica el compromiso de una empresa de ocuparse de su papel en la sociedad como productora, empleadora, vendedora, cliente y miembro de la ciudadanía de manera responsable y sostenible. Ese compromiso puede incluir una serie de principios voluntarios, más allá de las exigencias legales estipuladas con los que se busca que la empresa tenga una repercusión positiva en las sociedades donde desarrolla sus actividades

- La RSE es un concepto por el cual, de manera voluntaria, las empresas incorporan cuestiones sociales y medioambientales a sus operativos y a su interacción con las partes implicadas: clientes, empleados, comunidades, propietarios/inversores, gobiernos, proveedores y competidores.

²⁰ En el Conosur es bastante conocida la acción del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, incluso en actividades relativas a la seguridad social.

- La RSE es una visión de negocios que integra en la gestión empresarial en forma armónica, el respeto por los valores éticos, las personas, la comunidad y el medio ambiente.

El carácter voluntario, la iniciativa empresarial, la repercusión social y el involucramiento de diversas partes, son algunas de las características comunes en las distintas definiciones.

Diversos gobiernos y organismos internacionales como la Unión Europea, están desarrollando programas al respecto de su fomento. Universidades e institutos dedican investigaciones y unidades especiales al tema. Muchas empresas adoptan acciones en su nombre. En diversos acuerdos pluriparticipativos, el asunto está incluido. En Uruguay, por ejemplo, se acaba de lanzar el índice DERES²¹ como forma de que “las empresas puedan mostrar públicamente su responsabilidad social en materia de aporte a la comunidad, calidad de vida de sus trabajadores/as, cuidado del medio ambiente y colaboración a causas y proyectos sociales”. Tampoco es/debe ser ajeno a las organizaciones sindicales: la CIOSL señala que “se ha utilizado el concepto de RSE para contrarrestar o complementar los objetivos sindicales y es tema de un debate sobre la relación de las empresas con la sociedad cuyos resultados afectarán a los/as trabajadores/as y a sus sindicatos”.²²

4. EL DIALOGO SOCIAL EN DISTINTOS SISTEMAS DE LA SOCIEDAD

A continuación, se propone un avance en la consideración del diálogo social en diferentes sectores principales o sistemas de la sociedad, como son en los procesos de integración, en el interior de las organizaciones, en el sistema político, en el histórico de relaciones laborales y en la seguridad social, específicamente, que se desarrollará en el punto 4.

4.1 En los procesos de integración

Las posibles formas de incidencia, de participación, de diálogo social en los procesos de integración regional, pueden ser de tres tipos:

- influencia efectiva en la toma de decisiones de instituciones comunes;
- influencia y presión sobre los gobiernos nacionales
- constitución de intereses transnacionales reales incluso con independencia de la integración formal.

Esas distintas influencias dependen de las características de los esquemas de integración, de sus normas, ámbitos y mecanismos, pero también de las posibilidades de acceso a la información de las organizaciones, sus posibilidades económicas, su capacidad de ofrecer propuestas y resultados concretos, su capacidad de ejercer influencia y de liderazgo, la credibilidad que tengan como organización.

²¹ www.deres.org.uy

²² “El concepto de responsabilidad social de las empresas: desafíos y oportunidades para los sindicatos”. Dwight W. Justice, CIOSL, 2004

Algunos autores concluyen respecto a los procesos de integración latinoamericanos, que la representación formal de la sociedad, recae general y mayoritariamente en las organizaciones de trabajadores y empleadores y que otros sectores sociales no participan o lo hacen en menor intensidad. Partiendo de la base que “si bien todos los ciudadanos son en teoría *trabajadores* o debiera serlo, la realidad no es esa, lo cual afecta en la práctica a su representación” y que “En el ámbito *empresarial* tampoco todas las organizaciones empresariales suelen estar representadas y también entre ellas suelen existir hegemonías y desplazamientos (...)” consideran que “los *foros* y *consejos consultivos* existentes en los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe, tienen la tarea y responsabilidad de afianzar su propia legitimidad a la vez que de informar y persuadir a la sociedad civil de las ventajas de una mayor participación en los mismos (...)”. También concluyen que “desde la *sociedad civil* por su parte, suelen percibirse los mecanismos institucionales existentes como cerrados y poco participativos, lo que no hace sino dificultar dicha tarea (...)” y *las ONG*’s si bien constituyen un elemento central y un motor creciente en diferentes niveles (local, estadual, nacional, subregional, hemisférico y global), una de sus “mayores dificultades actuales es el necesario desplazamiento que han de realizar de las agendas locales a las nacionales con un horizonte más amplio y heterogéneo, y de éstas a las regionales” (...) además de enfrentar otro desafío como es “trasladarse de un ejercicio prioritariamente crítico y de diagnóstico (...) a una actitud propositiva (...) con el distinto manejo de herramientas técnicas, profesionales y políticas que esto trae consigo”.²³

La inclusión de normas laborales y de seguridad social en los procesos de integración en América, tienen distintos grados de aplicación, y en general, las relativas a seguridad social, son las más escasas y en general, no han surgido de una voluntad clara y conciente de los gobiernos, sino más bien de una respuesta de los actores sociales.

Considerando los principales procesos americanos (OEA, SICA, CAN, CARICOM y MERCOSUR²⁴), y clasificando dichas normas en 6 rubros (derechos fundamentales, condiciones de trabajo, empleo, administración del trabajo, seguridad social y órganos de promoción y control), se observa que CARICOM es el proceso que más normas incluye en general y que MERCOSUR incluye principalmente las relativas a derechos fundamentales, empleo y órganos de promoción y control, mientras en seguridad social sólo refiere a ella en general y a la protección de la desocupación, aunque se considera que “es el proceso de la región que más ha desarrollado las dimensiones laborales y sociales de la integración así como la incorporación de los actores sociales en el proceso”.²⁵

²³ “Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional”; Bruno Podestá, Manuel Gómez Galán, Francine Jacome y Jorge Grandi (coordinadores), CEFIR – CIDEAL – INVESP, Madrid 2000, op.cit.

²⁴ Organización de Estados Americanos; Sistema de Integración Centroamericana, Comunidad Andina, Comunidad y Mercado Común del Caribe y Mercado Común del Sur, respectivamente

²⁵ Por ampliación ver: “El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial. Una mirada desde los países americanos”, Daniel Martínez, Director Adjunto de la Oficina Regional de OIT para AL y C, marzo 2004, disponible en <http://www.itcilo.it/delnet>

“Los representantes de las organizaciones sociales consultadas por OIT son en general, favorables al proceso de integración y al desarrollo de una dimensión social y laboral de los mismos (...) sin embargo consideran que para (ello) la participación de los actores sociales en el mismo debería ser mayor a la que es actualmente. De igual modo critican el burocratismo en el que parecen haber desembocado algunos procesos de integración” (...) reclamando mayor participación en las instancias y organismos de integración así como en el proceso de negociación propiamente dicho”²⁶

En cuanto a la participación institucional, en el ámbito del MERCOSUR, existen una serie de organismos que siguiendo lo establecido precedentemente en cuanto a las posibles formas de incidencia, se pueden clasificar en:

- **decisorios, con facultades ejecutivas y legislativas:** Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo del Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), integrados por Presidentes y funcionarios gubernamentales, principalmente de los ministerios de relaciones exteriores, economía y bancos centrales, sin participación de los interlocutores sociales.

- **no decisorios, con facultades consultivas:** Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), Foro consultivo Económico y social (FCES), Foro de Consulta y concertación Política (FCCP), Comisión Socio Laboral (CSL), Reuniones de Ministros, reuniones especializadas y grupos ad hoc, Comités Técnicos, 14 Subgrupos de Trabajo, Observatorio del Mercado de Trabajo (OMT) y Secretaría Administrativa²⁷, integrados en forma multipartita por representantes sociales o políticos según los organismos, con reuniones periódicas y secciones nacionales, coordinadas por funcionarios gubernamentales.

A diferencia de lo anterior, en la Unión Europea, la Comisión Europea está obligada a impulsar el diálogo social (art. 138.2 a 4 del Tratado de la Comunidad Europea) y a consultar al Consejo Económico y Social y a los Comités Consultivos Interprofesionales²⁸ de integración tripartita en relación a cualquier proyecto de norma relacionada con los derechos sociales ante de someterla a aprobación por el Consejo de las Comunidades Europeas.

²⁶ “La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio de las Américas”, OIT-OEA 2004, Proyecto “Principios y Derechos en el Trabajo en el contexto de la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de OEA”.

Por ejemplo, En **Centroamérica** se constata participación paritaria igualitaria en los órganos administrativos de la seguridad social en Costa Rica (2 por gobierno, empresarios y trabajadores), Panamá y República Dominicana (con 3 por cada parte). En Costa Rica y Panamá, hay también un representante de otros sectores.

²⁷ Por ampliación puede verse: Jorge Bruni en “La construcción de la dimensión social del MERCOSUR”, OIT, junio 2003, Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización” y

“Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR” de Alberto José Robles, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 2002.

²⁸ Los Comités Consultivos Interprofesionales son 6: fondo social europeo; de seguridad social de migrantes; de libre circulación de trabajadores; de formación profesional; de higiene, seguridad y protección en salud; y de igualdad de oportunidades.

Las principales estructuras que directa o indirectamente se relacionan con la seguridad social, integradas en forma bipartita, tripartita o multipartita en el MERCOSUR, son consultivas:

- el **Subgrupo de Trabajo 10 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social** (originado como SGT 11 en 1991, y con esta denominación desde 1996);
- la **Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR** (creada en 1999);
- el **Foro Consultivo Económico y Social (FCES)** (creado por el Protocolo de Ouro Preto en 1994) y
- el **Observatorio del Mercado de Trabajo** (creado en 1997).

El **FCES** es el ámbito más amplio de participación, el principal como organismo sociolaboral, funciona desde 1996, integrado por organizaciones empresariales, de trabajadores, rurales y sociales (cooperativistas, profesionales universitarios)²⁹. Es interesante destacar que fueron los ámbitos nacionales los que tomaron la iniciativa de constituirlo: primero lo hizo Uruguay en 1995 y luego Argentina; en el '96 Brasil y Paraguay. Su objetivo es cooperar en la promoción del progreso económico y social de la subregión, proponiendo normas y políticas, asesorando, contribuyendo a la participación de la sociedad civil en el proceso, estableciendo convenios de cooperación con otras regiones como por ejemplo, con el Consejo Económico y Social Europeo (CESE). Funciona con 4 áreas temáticas permanentes: consolidación de unión aduanera; profundización del proceso de integración; relaciones externas del MERCOSUR y aspectos sociales de la integración, entre la cuál se encuentra "relaciones de trabajo y seguridad social".

La **Comisión Sociolaboral (CSL)**, tripartita, es creada por recomendación de la Declaración Sociolaboral (DSL) firmada por los 4 Presidentes en Río en 1998. Su misión consiste en elevar memorias, observaciones, consultas y dudas referidas a quejas o incumplimientos de la DSL e incluso propuestas acerca de su modificación. El centro de sus actividades se organiza en torno a las memorias anuales que cada país debe presentar en aplicación y cumplimiento de la DSL en consulta con las organizaciones sociales.

El **SGT 10**, (ex SGT 11) también tripartito, inicialmente con 8 comisiones temáticas hoy agrupadas en tres: relaciones laborales; empleo, migraciones y formación profesional; salud en el trabajo y seguridad social. Es el que promueve aprobar el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR en 1997 y crea en el mismo año el Observatorio del Mercado de Trabajo. Fue inicialmente el único organismo sociolaboral del MERCOSUR, hasta que en 1998 la DSL crea la CSL.

4.2 En el interior de las organizaciones

La palabra **organización** puede ser utilizada en dos sentidos: como una forma de denominar a una institución o grupo funcional y como la forma en

²⁹ De op.cit. anterior: a fines del 2001 lo integraban 11 organizaciones empresariales argentinas, 5 brasileñas, 8 paraguayas, y una uruguaya que nuclea varias cámaras; 2 organizaciones sindicales argentinas, 3 brasileñas, 3 paraguayas y una uruguaya; y otras organizaciones universitarias, cooperativistas, no gubernamentales, ambientalistas, de consumidores, etc, totalizando casi medio centenar de organizaciones de actores sociales.

que el trabajo se arregla y asigna entre los miembros de una institución, de modo que se logren eficientemente sus metas. En ambos sentidos, la importancia del diálogo social es sustancial para el mejor funcionamiento de una organización:

Palma Le-Blanc³⁰ analiza por ejemplo, las ventajas y desventajas de las decisiones colectivas, una forma de diálogo social, al interior de una organización:

Entre las **ventajas** de las decisiones de grupo, menciona:

- existe más información disponible por distinta educación, experiencia y perspectiva par enfrentar un problema;
- las personas participantes están más comprometidas con la opción elegida
- los involucrados entienden la lógica y racionalidad que la sustenta
- están más preparados para comunicar las decisiones a otras personas dentro y fuera de la organización

Destaca que estudios empíricos sugieren que los grupos toman mejores decisiones que los individuos.

Entre las **desventajas**, destaca:

- requieren un lapso mayor de tiempo y son de mayor costo inicial para la organización
- pueden significar compromisos no deseados para la organización
- puede dominar el "pensamiento de grupo"³¹ por la búsqueda del consenso y la cohesividad sobre la mejor decisión.

El **trabajo en equipo** puede ser un poderoso instrumento, que debe ser parte de la conciencia de la organización y de cada uno de los participantes. Para promoverlo es importante³²:

Practicarlo uno mismo en el trato con los otros miembros;

Lograr el involucramiento activo de los participantes en la realización de sugerencias, opiniones, críticas, cooperación, en el saber escuchar;

Establecer la confianza entre los participantes: ello es clave desde el inicio, lo cual implica no sólo las actividades profesionales del equipo, sino también el conocimiento personal y la familiaridad, pero también la exigencia en hacer las cosas bien. Para ello, en la conformación de los equipos deben tenerse en cuenta previamente, también las características personales.

³⁰ Op.Cit.

³¹ Concepto de Irving Janis en "Groupthink", Boston, 1982, citado por Palma Le-Blanc, op.cit. También se pueden tomar medidas para evitarlo/atenuarlo, como cuando cada integrante del grupo puede expresar libremente sus ideas, o puede el grupo nuevamente juntarse a escuchar las posiciones divergentes, o puede crearse el "abogado del diablo" del grupo.

³² Fuente: "Win Win Management. Tú ganas, yo gano, la empresa gana" de George Fuller, Gestión 2000, Barcelona 1999.

No todo el mundo tiene que estar de acuerdo en todo: las decisiones no sólo se pueden tomar por consenso o unanimidad. Sí debe haber una clara definición de trabajar de cara al objetivo del grupo a pesar de las diferencias y matices, teniendo la oportunidad de expresarse y de hacer todos los esfuerzos para el acuerdo; pero terminado el tiempo de las discusiones, es fundamental la decisión en pos de los objetivos y metas.

Obtener los recursos necesarios para realizar el trabajo en todos los aspectos necesarios (humanos, materiales y tecnológicos, financieros, sociales)

Equilibrar la evaluación del trabajo del equipo y la personal de cada participante, reconociendo que un equipo es un *colectivo de competencias diversas*, que aprende y crea de los aciertos y los errores colectivos y personales.

Cada participante debe conocer el trabajo de los otros incluso promoviendo la formación cruzada, que abre la posibilidad de trabajos diferentes, de adquirir competencias valiosas, y hasta de aliviar el aburrimiento.

La supervisión adecuada del equipo y la responsabilidad por su acción: el punto de partida importante es establecer claramente la tarea y los objetivos, las responsabilidades y la confianza en el colectivo, combatiendo el miedo al fracaso y las eventuales prácticas de desprecio a las tareas realizadas.

Dentro de este amplio espectro de los equipos de trabajo, de la importancia de la participación en las decisiones, merece un espacio la importancia de los **equipos asesores**, por ejemplo de los dirigentes, de las direcciones.

La tarea principal del equipo asesor es ofrecerle al dirigente un soporte frío de cálculo situacional sistemático y profesional que no siempre se ajusta a las demandas de soporte emocional que él requiere. Dichos equipos requieren cumplir algunas condiciones³³:

- experiencia y conocimiento de la temática (de la administración en su caso) y sus prácticas, tanto en la conducción general como en áreas específicas;
- experiencia y conocimiento de la política
- conocimiento de las disciplinas propias de la formación profesional (en lo jurídico, económico, actuarial, en presupuesto, planificación estratégica, administración y organización, TICs, etc.)

4.3 En el sistema político

Según Ermida, ésta puede ser considerada una dimensión mayor, bastante más amplia del diálogo social, relacionada con la ciudadanía, la política, el gobierno, la democracia y la sociedad en su conjunto.

³³ Id. Ant.

La democracia supone pluralismo, reconocimiento de la (co)existencia de grupos autónomos con intereses diferentes y hasta contrapuestos y su articulación debe pasar necesariamente por su reconocimiento y efectiva participación.

También es parte del equilibrio con el sistema de partidos políticos y la representación parlamentaria, incluso para la contribución a la superación de sus carencias participativas, en el marco de una adecuada interrelación institucional.

Recientemente, el PNUD presenta un trascendental informe³⁴ acerca de la situación de la democracia en la región con el objetivo de “servir de catalizador de un debate, aportar datos objetivos y un marco analítico para este diálogo continental (...), así como buscar nuevas alternativas de políticas públicas que fomenten la ciudadanía plena para todos”. El concepto de ciudadanía plena nace de la reafirmación de que democracia es gobierno del pueblo, lo cual significa “que las decisiones que nos afecten a todos sean tomadas por todos (...) una forma de elegir a las autoridades, pero además una forma de organización que garantice los derechos de todos: los derechos civiles (garantías contra la opresión), los derechos políticos (ser parte de las decisiones públicas o colectivas) y los derechos sociales (acceso al bienestar)”

El Informe alerta que el 54,7 % de los/as ciudadanos/as latinoamericanos/as preferiría un régimen autoritario a uno democrático si le resolviera los problemas económicos y un 59 % de los políticos consultados cree que los partidos no están cumpliendo adecuadamente su papel. La profunda insatisfacción popular con los representantes políticos en la única región del mundo en desarrollo gobernada prácticamente en su totalidad por líderes elegidos democráticamente, es debida a “el crecimiento económico insuficiente, las profundas desigualdades y los sistemas jurídicos y servicios sociales ineficientes”. O sea que se identifica por los/as ciudadanos/as a las carencias en protección social como una de las causas de su descontento.

Y el principal autor del informe³⁵, destaca a su vez, que “no hay malestar *con* la democracia sino *en* la democracia” y que para resolverlo es necesario usar el instrumento máspreciado, la libertad, “libertad para discutir lo que molesta, lo que algunos preferirían que se oculte”.

En Uruguay concretamente, la experiencia de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO), es sin duda la más importante al respecto³⁶,

³⁴ “La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, presentado en Lima el 21/04/04, disponible en www.democracia.undp.org

³⁵ Dante Caputo, ex canciller argentino. En la elaboración del Informe participaron expertos latinoamericanos y de países desarrollados, 32 presidentes y ex presidentes de la región y altos funcionarios de OEA, BID y CEPAL, entrevistando a 231 líderes (la gran mayoría de presidentes y ex presidentes) y unas 20.000 personas de 18 países.

³⁶ Por ampliación puede verse Parte III “La concertación en Uruguay” del libro “La concertación social. Estudios en homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez” de Ediciones Jurídicas, Montevideo, 1986 (¿?), en particular los documentos de Anuar Francés y Juan F.

aunque existen antecedentes remotos como el Consejo de Economía Nacional previsto en la Constitución de 1934 (y en la actual de 1966), la convocatoria por decreto al Consejo Nacional de Acuerdo Social de 1965, el Congreso del Pueblo convocado en el mismo año por la CNT y la convocatoria al Grupo Tripartito de Trabajo sobre salario e inflación de 1968, motivados en general por coyunturas críticas del país.³⁷

La CONAPRO es precedida en lo inmediato por algunos hitos históricos como son el plebiscito de 1980, las elecciones internas de los partidos políticos de 1982, los actos del 1º. de mayo y 12 de noviembre del 83, la creación de las comisiones Intersocial y Multipartidaria, el pacto del Club Naval, continuado con las elecciones de noviembre de 1984.

El 15 de agosto de 1984, todos los partidos políticos y la Intersocial (PIT-CNT, ASCEEP – FEUU, FUCVAM y SERPAJ) acordaron “instrumentar la concertación programática de partidos, fuerzas sociales y empresariales con el objeto de preparar las bases de un acuerdo nacional para la reconstrucción del país”. La Mesa Ejecutiva de la CONAPRO se instala el 4 de setiembre con representantes de los 4 partidos políticos, la Intersocial y dirigentes de las gremiales empresariales (Cámaras de Comercio, Mercantil e Industrias, Asociación y Federación Rural, Confederación Empresarial del Uruguay), excluyéndose a la Asociación de Bancos³⁸. Además de dicha mesa, otros órganos son los 7 Grupos de Trabajo iniciales, luego ampliados a 10 y con subgrupos, y los Grupos de consulta y Ejecutivo. Uno de los Grupos de Trabajo es el de Seguridad Social, existiendo además los de Política Económica, Salud, Vivienda, Educación y Cultura, Derechos, Libertades y Garantías, Leyes y Decretos del Régimen Humano, a los que en la segunda fase (posterior a las elecciones) se agregaron Agro, Condición de la Mujer, Destituídos y Formas de Concertación.

4.4 En el sistema de relaciones laborales

El sistema de relaciones laborales está compuesto por 3 actores principales (las organizaciones de trabajadores/as, los/as empleadores/as y sus organizaciones y el gobierno), que se relacionan entre sí de dos maneras: por **el conflicto o confrontación** y por la **negociación o diálogo o cooperación** y sus formas intermedias y combinadas.

El conflicto está siempre latente en las relaciones laborales y subyace de forma más o menos obvia, en todas las formas de diálogo social. Así éste, puede incluir medios de solución de conflictos laborales participativos como la conciliación, la mediación y el arbitraje, en los cuales las partes interactúan.

Dieste, Ramón Muiño y Rosina Rossi, Raúl Varela, Francisco Giorgi y Antonio Grzetich (en particular sobre la seguridad social en la CONAPRO).

³⁷ Raúl Jacob en “La búsqueda de la concertación en un país en crisis” publicado en revista “Hoy es historia” 1985, No. 7.

³⁸ El motivo señalado fue que representaba intereses extranjeros y era una de las principales causantes de la crisis económica, según citan A. Francés y J.P. Dieste en “La concertación en la transición uruguaya” publicado en “La concertación social”, libro, op.cit. que puede verse por ampliación al tema.

Pueden esquematizarse **diferentes sistemas de relaciones laborales**³⁹ :

- **incipientes y primarias**, cuando no existe reconocimiento de las partes, o no lo existe como interlocutor válido (particularmente respecto al sindicato) o cuando no hay acuerdos básicos, por ejemplo en relación al salario y condiciones de trabajo.

- **de negociación limitada**: por ejemplo en los organismos ministeriales y centrales del Estado, donde pueden existir negociaciones desde hace mucho tiempo, pero se negocian condiciones de trabajo y no salarios, que son determinados administrativamente por el gobierno, sin mesa de negociación.

- **tradicionales**: las relativas a salarios y condiciones de trabajo por rama o sector de actividad, no incluyendo temas nuevos como productividad, organización del trabajo, etc.

- **novedosas**: cuando se negocian nuevos temas de interés de empresarios (públicos o privados) y de trabajadores: productividad, calidad, resultados de la empresa, sistemas de resolución de conflictos, reestructuras, etc .

En el ámbito de las relaciones laborales se observan algunas tendencias en la década de los noventa como ser la reducción en la práctica legislativa protectora de los derechos del /la trabajador/a; de la práctica negociadora en general; reducción en la cantidad de trabajadores/as y empresas amparados por convenios, un desplazamiento del nivel de negociación de la rama o sector a la empresa; una reducción de la importancia de la negociación salarial; una creciente importancia de la desregulación y flexibilidad laboral.⁴⁰

No obstante, algunas investigaciones hechas para países de la OCDE⁴¹, también señalan que la mejor opción para las empresas es abrir instancias de participación en base a dos razones centrales:

- los/as trabajadores/as pueden aportar ideas que eviten errores y faciliten los cambios;

- la oposición pasiva o activa es más probable si no hay participación y es un factor negativo para los mejores resultados de los cambios.

Deben considerarse entre los posibles contenidos de la negociación y participación: el nivel de negociación; el ámbito de aplicación; la vigencia; el contenido específico; la estabilidad laboral y los cambios en la organización del trabajo; los instrumentos de articulación entre posibles acuerdos de diferente jerarquía; la obligación o no de negociar⁴² y de cumplir; la

³⁹ En Relaciones Laborales 2, UCUDAL-FOMIN, 1997, "Conflictividad laboral y negociación colectiva", de Juan Manuel Rodríguez, Beatriz Cozzano y Graciela Mazzuchi.

⁴⁰ "Transformación de las relaciones laborales: algunos temas polémicos y desafíos de los actores sociales" de Juan Manuel Rodríguez, 2002, publicado en Revista Relaciones Laborales, diciembre 2003, Montevideo. "La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado", María Luz Vega Ruiz, OIT Regional ALyC, Lima, 2001.

⁴¹ Citado por Juan Manuel Rodríguez en "¿Hacia un nuevo modelo de relaciones laborales?", UCUDAL, Ed. Trilce, 1998, Montevideo.

⁴² Excepto en Uruguay, la obligación de negociar existe con niveles en los distintos países, incluido el sector público: en Chile es obligatorio a nivel de empresa (no a nivel

posibilidad de observar/denunciar el acuerdo; los mecanismos de prevención y solución de conflictos y controversias y cláusulas de paz; los instrumentos de fortalecimiento de los interlocutores⁴³; etc.

En la Memoria del Director General de OIT (1999) sobre Trabajo Decente, se afirma que “la democratización de las relaciones laborales constituye la base para la creación de una nueva cultura laboral que deje de lado obstáculos y confrontaciones y que por el contrario, conduzca a una práctica de mayor participación y cooperación”.

Y más recientemente, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización⁴⁴ creada por OIT, destaca que “el desarrollo de la democracia industrial y la negociación colectiva en el ámbito nacional ha proporcionado históricamente un importante mecanismo para fomentar la productividad y los resultados equitativos en el trabajo y para permitir a los/as trabajadores/as y a los sindicatos influir con sus opiniones en el proceso de producción”. Allí se destaca que en la actualidad, por ejemplo, existen más de 25 acuerdos marco entre federaciones sindicales mundiales y empresas multinacionales que pese a sus diferencias abarcan normas laborales fundamentales y algunos engloban además cuestiones como salario vital, salud y cuestiones relativas a la seguridad, además del importante acuerdo colectivo internacional marítimo que incluye salarios, normas mínimas de condiciones de trabajo y protección de la maternidad.

Es de destacar en la reciente Conferencia Regional de Empleo⁴⁵, la Declaración de los Ministros de Trabajo del MERCOSUR, destaca la necesidad de promover el desarrollo de políticas nacionales de empleo en los países miembros, orientadas prioritariamente, entre otras, al “*Fortalecimiento del diálogo social en el bloque regional, a fin de profundizar el proceso tripartito de construcción de la dimensión social que comprometa actores gubernamentales y sociales en un modelo de desarrollo con equidad*”.

El BANCO MUNDIAL ha considerado recientemente el papel de los sindicatos, señalando que la economía de un país podría tener un mejor desempeño si un gran número de sus trabajadores/as pertenece a algún sindicato, marcando un alejamiento de la postura tradicional del organismo ante el trabajo organizado. Un informe difundido a principios del 2004 indica que una tasa alta de sindicalización puede conducir a un menor desempleo y tasas de inflación más bajas, así como a una mayor productividad y un ajuste

supraempresarial, donde es voluntaria); en Paraguay debe haber contrato colectivo en toda empresa superior a 20 trabajadores.

⁴³ En particular el respeto a los convenios Internacionales 87 y 98 de la OIT reconocidos como fundamentales en diversas instancias nacionales e internacionales. Derecho a constituir sindicatos sin autorización previa; de afiliación sin otra condición que respetar el estatuto; de organización interna libre y para redactar sus estatutos y reglamentos, elegir sus representantes, organizar su administración y actividades; a obtener personería jurídica; a no ser disueltos administrativamente; a constituir federaciones y confederaciones; a una protección adecuada ante actos de discriminación.

⁴⁴ “Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos”, 2004, disponible en www.ilo.org/wcsdq

⁴⁵ Buenos Aires, 16 abril 2004, firmada por los Sres. Ministros Carlos Tomada de Argentina, Ricardo Berzoini de Brasil, Santiago Pérez del Castillo de Uruguay y Juan Darío Monges de Paraguay.

más rápido a las conmociones económicas. Quienes pertenecen a un sindicato, tanto en los países ricos como en los pobres, reciben salarios significativamente mayores que los de los/as trabajadores/as que no están afiliados a ninguno (en Estados Unidos, los salarios pueden ser 15 % mayores para los/as afiliados/as; en otros países industrializados son entre 5 y 10 % más altos). Los beneficios de pertenecer a un sindicato pueden variar en los países de medianos ingresos y en desarrollo. El estudio también dice que la participación en un sindicato puede reducir la brecha salarial entre los/as trabajadores/as calificados/as y no calificados/as, así como entre los hombres y las mujeres.

"En el pasado, el Banco ha sido tal vez hostil a los sindicatos, y lo que sucede con este informe es que desea tener una postura muy abierta y matizada, diferente del pasado (...) aunque no hay un cheque en blanco, sino una gran oferta de trabajar con ellos porque son cruciales", dijo Robert Holzmann, Director de Protección Social del BM.

El BID también ha destacado recientemente⁴⁶ que los sindicatos han contribuido para reducir las brechas salariales entre trabajadores/as calificados/as y no calificados/as y entre hombres y mujeres, y que "los sindicatos realmente pueden elevar los niveles de empleo", al tiempo de observar que "a través del Siglo 20, los sindicatos de América Latina (han enfrentado) a gobiernos represivos y a compañías explotadoras", pese a que la tasa de afiliación de la fuerza laboral latinoamericana es sólo del 18,3 % en comparación con el 23,8 % mundial, destacando que la tasa de afiliación es mayor en los/as trabajadores/as con mayor nivel educativo.

En el Conosur⁴⁷, los sindicatos de trabajadores/as son los titulares de la negociación colectiva en todos los países, aunque también se prevé - salvo en Argentina- que lo puedan hacer grupos de trabajadores/as cuando no exista organización sindical o la existente no asuma la representación (y en Chile no existe esta exigencia).

En cuanto a los/as empleadores/as, la titularidad les corresponde individualmente o a través de sus asociaciones. En este caso en Argentina, es el Estado quien resuelve la organización representativa en caso de varias asociaciones. En Chile, depende de que la negociación sea reglada o no; en el caso de no reglada, pueden haber múltiples organizaciones por cada parte.

En Uruguay, predomina el criterio de las organizaciones más representativas en ambas partes. En Brasil, cuando no exista organización en la empresa, los/as trabajadores/as pueden ser representados/as por las federaciones o confederaciones.

Por otra parte, es importante destacar que en lo jurídico, el derecho sindical y la negociación colectiva son progresivamente reconocidos en el sector

⁴⁶ "Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina"; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre 2003, 300 páginas, disponible en http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=B-2004S

⁴⁷ Por ampliación puede verse: "Las relaciones laborales en el Cono Sur. Estudio comparado". Informe Relasur, OIT, 1995.

público en los países del Conosur, pese a que, paralelamente, en el plano general se ha reducido la negociación. Cubren en general, tanto a las empresas públicas como a los organismos y la administración central del Estado.

Inicialmente, ya lo era en Argentina (reafirmado por ley de convenciones colectivas No. 24.185 de 1992) y Uruguay (aunque como en general, no existe legislación en la materia); desde 1988 es norma constitucional en Brasil, en Paraguay también es norma expresa constitucional regulada por ley especial no. 508 de 1994 y en Chile está regulado por la ley 19.296 de 1994 (con el grado de mayor detallismo en la región)⁴⁸

5. LA PARTICIPACION EN LA SEGURIDAD SOCIAL

A modo de introducción, es de destacar que en la 89ª. Conferencia Internacional del 2001 se alcanzó uno de los más importantes consensos tripartitos mundiales en seguridad social de las últimas décadas⁴⁹.

Ello ha sido señalado por las tres partes en diversas instancias y en particular por el Director General Somavía entre otras razones, al reafirmar la importancia del diálogo social al respecto, cuando reconoce la trascendencia de la temática, transformada en uno de los principales puntos del orden del día de la Conferencia, la propia masiva participación en la Comisión de seguridad social de la misma, amplia consulta anterior a la reunión, la estrecha colaboración desarrollada en la Conferencia entre la Comisión y el Grupo de Redacción de la resolución final, el diálogo fructífero entre los interlocutores sociales y los representantes gubernamentales que permitió superar cuestiones muy polémicas y potencialmente divisivas.

Expresamente, la importancia del diálogo social se establece en algunas de las principales conclusiones de la Resolución, en general respecto a los sistemas, y en particular respecto a algunos aspectos sustantivos, como las evaluaciones y los regímenes complementarios:

- “la seguridad social (...) es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social y de ese modo contribuir a garantizar la paz social y la integración social (...) la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia” (ítem 2);
- “La cooperación técnica de la OIT (...) debería incluir una amplia variedad de medidas, en particular (...) el apoyo a los interlocutores sociales y su formación para que puedan participar en el desarrollo de políticas y en los órganos bipartitos o tripartitos de gobierno de las instituciones de seguridad social de un modo eficaz” (ítem 19)

⁴⁸ Desarrollado en base a “Las relaciones laborales en el Conosur. Estudio comparado.”, Informe RELASUR, OIT, 1995.

⁴⁹ Por ampliación puede verse el libro “Seguridad social. Un nuevo consenso” de OIT, 2002, Bibliografía, y en particular el Punto 6 del Informe de la Comisión y el Capítulo VI del Informe VI a la 89ª. Conferencia de OIT, 2001, disponible en www.redsegsoc.org.uy .

- “es necesario el diálogo social sobre las hipótesis que han de utilizarse en la evaluación y en el desarrollo de las opciones políticas para hacer frente a cualquier desequilibrio financiero” (ítem 14)

- “los interlocutores sociales tienen un importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados” (ítem 13)

En el Informe de la Comisión a la Conferencia, el Vicepresidente empleador⁵⁰ destacó que si bien las realidades de cada país eran diferentes, “mediante el diálogo social los gobiernos y las organizaciones de empleadores y trabajadores podían crear el consenso social y la voluntad política para actuar (y que) el tripartismo era la base de la buena gobernanza y la eficiencia”.

El vicepresidente trabajador, destacó que “ningún sistema de seguridad social podía funcionar eficazmente sin la confianza de quienes participaban en él” al tiempo de destacar que “la representación institucionalizada y en particular la supervisión y gobernanza tripartitas, habían demostrado ser eficaces”, pidiendo en nombre del grupo a los gobiernos, “que crearan un marco reglamentario que promoviera las consultas tripartitas”.

En las instituciones de seguridad social, la participación es habitualmente tripartita o cuatripartita (gobierno, empleadores/as, trabajadores/as, y eventualmente pensionados/as), aunque también se verifica la participación en diferentes formas y niveles de otros actores (multipartito): sectores del voluntariado social; representantes del sector salud; de las organizaciones de personas con discapacidad; de la universidad; los/as funcionarios/as de las instituciones; donantes, acreedores y proveedores; etc.

La participación social está, desde los orígenes, en la configuración de los sistemas de seguridad social, explicada incluso por la presunción de que la participación era en sí misma, una razón para la existencia de un buen sistema. Es el ejemplo de la participación en la gestión en la Alemania autoritaria de Bismarck, al tiempo que se le negaban a los/as trabajadores/as sus derechos sindicales y de representación política.⁵¹

Bailey⁵², identifica a quiénes serían los **sectores interesados en la participación en las instituciones de seguridad social:**

- **los gobiernos,**

- **las instituciones de seguridad social,**

- **los interlocutores sociales (empleadores/as y trabajadores/as) y**

⁵⁰ Representante, vocero, del sector empleador en la Comisión de Seguridad Social de la conferencia, al igual que el Vicepresidente trabajador, para su sector.

⁵¹ Para este desarrollo, se toma como base a Fidel Ferreras en “La participación de los agentes sociales en la gestión de la seguridad social: análisis comparado”, marzo 2001, Madrid, disponible en www.redsegsoc.org.uy

⁵² “Modus operandi de las reformas de los sistemas de pensiones. Problemas de gobernabilidad” de Clive Bailey, OIT Ginebra, Departamento de Seguridad Social, 1997.

- los/as beneficiarios/as.

Los gobiernos tienen una función principal en forma directa e indirecta, relacionada con el diseño y elaboración de políticas, la redacción y promulgación de legislación, la creación del marco financiero y monetario sólido, la supervisión de las instituciones públicas y privadas, el establecimiento de estructuras orgánicas transparentes y responsables y de órganos de participación y consulta.

Su participación deberá reflejar la interacción entre los poderes, particularmente legislativo y ejecutivo y también su responsabilidad en el proceso de reforma, su ritmo y resultados.

Generalmente participan los ministerios de trabajo pero también los de economía y finanzas y los de planificación dadas las implicancias financieras y económicas. Cuando los regímenes son principalmente basados en la tributación de hecho son generalmente administrados por una dependencia u órgano de gobierno; en cambio en los regímenes de contribuciones de empleadores y trabajadores, existe una mayor posibilidad de autonomía y participación.

Las instituciones de seguridad social, órganos públicos o de derecho público, autónomos o semiautónomos, con condiciones y poderes regulados por la legislación, habitualmente con un consejo de administración o directorio integrado por representantes del gobierno y de los interlocutores sociales, así como en ocasiones, otros actores.

Las responsabilidades de estas instituciones están, por lo general, relacionadas con la tarea de determinar quiénes son las personas aseguradas y quiénes son los/as empleadores/as, la recaudación, el registro, la forma de exigir que se cumpla con el pago de aportes, la tramitación, el otorgamiento y pago de prestaciones y la administración del capital

Los interlocutores sociales, específicamente los/as representantes de las organizaciones de empleadores y trabajadores, están directamente vinculados.

Las razones de participación de ambos interlocutores sociales en general son variadas:

- por su responsabilidad en las funciones relativas a las contribuciones e informaciones del sistema,
- como garantía de que el régimen tiene un fundamento democrático y un (por lo menos) relativo consenso; y también para superar eventuales carencias participativas en el sistema político así como contribuir a su transparencia;
- como respaldo a la autonomía financiera y administrativa del sistema
- como garantía de una mayor comprensión y aceptación de su responsabilidad, sin perjuicio de la promoción de sus intereses concretos colectivos en el marco de los intereses del conjunto de la sociedad y el Estado.

Los empleadores en la mayoría de los regímenes son responsables de la retención y pago de las cotizaciones de sus trabajadores/as y de la presentación de la información respectiva, que constituirá la base sobre la que se determinará el derecho a las prestaciones y servicios. Además en algunos países la legislación establece que la empresas faciliten ciertas prestaciones o tomen las disposiciones adecuadas mediante contratación con aseguradoras, por ejemplo en salud o riesgos laborales, o incluso tengan la responsabilidad de pensiones complementarias de jubilación mediante planes profesionales o privados para trabajadores de la misma o de un sector de actividad.

Los trabajadores, incluidos los por cuenta propia, tienen la obligación de proporcionar información a sus empleadores/as y al régimen que permita su identificación y registro, debiendo pagar las cotizaciones y recibir prestaciones y servicios de acuerdo a las normas establecidas. Excepcionalmente en algunos países los/as trabajadores/as del sector cuentapropista o informal también tienen participación en los consejos, como los/as trabajadores/as a domicilio de Filipinas e Indonesia y los/as trabajadores/as por cuenta propia en la India.

Los/as beneficiarios/as del sistema, principalmente jubilados/as, pensionados/as, sobrevivientes, personas con discapacidad, familiares, que también tienen un interés directo en la estructura y manejo del régimen. En Uruguay y Paraguay los jubilados y pensionistas tienen participación en los directorios del BPS e IPS y en Brasil en los consejos consultivos respectivos; en Gran Bretaña participa del Comité Consultivo un representante de las personas con discapacidad.

Desde el punto de vista de las organizaciones, de los actores sociales, la participación también depende o deriva de las orientaciones predominantes en las organizaciones y en las realidades nacionales. Así, el gremialismo gestionario (administrative union) se orienta a la participación de los sindicatos (y también podríamos decirlo de las organizaciones de empleadores) al incremento de la participación en sus diferentes formas. También se puede estar ante un gremialismo negociador (bargaining union) que busca determinar las condiciones mediante la negociación. Se pueden identificar orientaciones denominadas de gremialismo comprensivo y beneficiario del poder constituido e incluso el gremialismo necesitado de reconocimiento (por ejemplo en la práctica empresarial desarrollada en Inglaterra mediante los acuerdos con sindicatos menos militantes o representativos tendientes a debilitar a los mayores). Pero también es posible que se desarrolle un gremialismo contestatario, de resistencia, de oposición sistemática, donde las relaciones son más conflictivas y tensas, y generalmente es más difícil lograr una efectiva participación.

En relación a las **competencias o funciones** de los representantes en la participación, pueden diferenciarse, siguiendo a Ferreras, 4 materias:

- **legislación**: elaboración de normas, adopción de decisiones, enmendar o cambiar la legislación.

- **gestión administrativa:** desde la autogestión o autogobierno hasta la coparticipación en colectivos de dirección en minoría o simplemente para emitir dictámenes y formular propuestas
- **presupuestos:** desde la posibilidad de elaboración y la participación en la elaboración de los proyectos hasta la simple posibilidad de emitir opinión
- **política de recursos humanos:** competencia o prohibición en el nombramiento de personal, en organización de la gestión de los recursos humanos, etc.

Considerando lo que hemos definido al principio acerca de clases, tipos, formas de diálogo social, veamos ahora, como Ferreras diferencia **las dos grandes formas de participación:**

- la **participación jurídica o social** (relativa a la participación en la gestión de las instituciones),
- la **participación política o concertación social** (relativa a la participación en la formulación de políticas de seguridad social).

5.1 La participación jurídica o social en la gestión

Ferreras distingue **tres diferentes esquemas principales de participación jurídica o social en la gestión** de la seguridad social:

- ◆ El **control** de los/as beneficiarios/as sobre el funcionamiento de las entidades u organismos gestores que, en síntesis, implica el control de los niveles de decisión. En este caso, los/as beneficiarios/as no gestionan ni se integran en el dispositivo gestor.
- ◆ La **presencia** de los/as beneficiarios/as en los órganos de las entidades gestoras constituye la denominada participación interna, compartiendo en diferentes grados, las decisiones y las responsabilidades de todo orden.
- ◆ La **asunción** por los/as beneficiarios/as de la gestión plena del sistema de seguridad social, cuando a los/as mismos/as beneficiarios/as corresponde la decisión de los fines y de los medios de la Seguridad Social, así como la administración de sus recursos.

◆ La AISS asimismo, ha diferenciado la forma **directa** y la **indirecta** de representación de los interesados⁵³:

- la representación directa cuando es asumida **por representantes de las organizaciones**, elegidos directamente por ellos como sucede en la Mutualidad Social Agrícola de Francia donde participa en la elección toda la población agraria mayor de 16 años o en las instituciones gestoras alemanas donde se elige cada 6 años o en Uruguay con la elección del representante de los jubilados y pensionistas para el Directorio del BPS por voto secreto y obligatorio de los mismos.

⁵³ AISS, "Formas y métodos de participación de los asegurados en la gestión de la seguridad social", X. Dinh y N. Trofimuk, presentado a la 23ª. Asamblea General, Viena, 1989.

- la representación indirecta cuando es asumida por **funcionarios/as mandados/as por las organizaciones**: por ejemplo en Austria se eligen las agremiaciones de empleadores que representan al sector que designarán luego por sí, a los representantes en los organismos.

Pueden verificarse asimismo formas combinadas, cuando por ejemplo los representantes son nombrados por las autoridades públicas a propuesta de las organizaciones representativas: por ejemplo como ha sucedido en Uruguay para los representantes de empresarios y trabajadores para el Directorio del BPS.

Esta participación en la gestión se verifica fundamentalmente en las instituciones públicas de seguridad social. Y al abordar las mismas, también es importante tener en cuenta que existen diferentes opiniones en cuanto a la capacidad de las mismas, por ejemplo, en comparación con las empresas privadas, que pueden incluir una valoración de la participación social. Veamos un ejemplo de esas opiniones⁵⁴: “la capacidad de las empresas privadas de adaptarse más rápidamente a los cambios –en especial incorporar más rápidamente las nuevas tecnologías- superarían a la de las empresas públicas debido a las formalidades que (éstas) deben cumplir” (...) (y) las restricciones que el derecho público impone para la designación de los directivos y cuerpo gerencial de las entidades gestoras públicas, las normas para el aprovisionamiento y la mayor lentitud impuesta para conformar la voluntad en la toma de decisiones estratégicas, así como los diferentes tiempos entre lo político, lo económico y lo empresarial, atenta contra la eficiencia de las entidades públicas de seguridad social”.

5.1.1 La participación en la gestión en países desarrollados

En **Alemania**, desde 11/1881 con el Mandato Imperial y Bismarck, se parte de la concepción del autogobierno (*selbsterwaltung*), en cajas, mutuas, seguros e institutos, con participación y responsabilidad directa de los trabajadores y empleadores en la gestión de instituciones de derecho público descentralizadas funcional y territorialmente, donde el Estado tiene la función de vigilar el cumplimiento de las leyes. Los organismos gestores de la seguridad social son corporaciones de derecho público, con responsabilidad y participación paritaria de empleadores y trabajadores en los tres órganos principales de gestión como son la Asamblea de Representantes, la Presidencia y la Gerencia. Los órganos administrativos del Estado se limitan a vigilar el cumplimiento de las leyes por parte de estas instituciones.

La *Asamblea de Representantes* es una especie de “*parlamento*” y es elegida por los asegurados y los empresarios. Su número depende de la cantidad de afiliados respectivos, pero no puede exceder de 60 miembros, que se eligen cada 6 años por voto secreto, libre. Es un órgano legislativo en el que se delibera y se toman los acuerdos sobre el derecho y la normativa del organismo correspondiente, sus estatutos de funcionamiento que no tienen transcendencia jurídica externa y el presupuesto del organismo

⁵⁴ “Administración de los regímenes de pensiones obligatorios públicos y privados”, 2001, Juan F. Berchesi y Myra Tebot, Uruguay, presentado a Comisiones Técnicas de la 27ª. Asamblea de AISS,

correspondiente, con las condicionantes que impone la ley aprobada en el Parlamento Federal. Las relaciones entre los asegurados y las instituciones de la Seguridad Social se regulan también por Ley aprobada en el Parlamento Federal.

La *Presidencia* es también un órgano colegiado paritario electo por los representantes en la Asamblea, que tiene poder sobre la dirección de la administración del organismo y dirige la actividad de la Gerencia, así como la del personal al servicio de ésta, y puede proponer a la Asamblea su designación o separación del cargo. Los miembros de la Presidencia, casi sin excepción, son personas cualificadas, habiéndose profesionalizado su actuación. La paridad bipartita en la gestión se refleja también en el hecho de que la presidencia de la Asamblea y la Presidencia, corresponden alternativamente a ambos grupos.

La *Gerencia* dirige la actividad administrativa del correspondiente organismo constituyendo la cúspide burocrática del mismo, depende de la Presidencia en calidad de órgano consultivo. Pueden darse casos en que también la gerencia sea colegiada hasta por tres personas. Si bien no rige el criterio de paridad la Gerencia es nombrada y destituida por la Asamblea de Representantes, a propuesta de la Presidencia.

En Bélgica, la Oficina Nacional de la Seguridad Social está integrada por un Comité de gestión paritario igualitario con miembros nombrados por el Rey con autonomía en el ámbito de la administración y sometido a la legislación. Por su parte, la Caja de Prestaciones Familiares es un régimen de máxima gestión plena de los interlocutores sociales, quienes tienen amplia libertad para determinar la forma de rentabilizar superávits y de sanear con reformas paramétricas los déficits, a partir de la reforma de 6/1992.

En Bélgica, uno de los países de mayor participación social en la gestión, se introduce el concepto de gestión social⁵⁵ “derivado del concepto de gestión corporativa (desarrollado en el derecho de las sociedades comerciales)⁵⁶”, y se presenta como un instrumento destinado a mejorar la protección social de los/as asegurados/as sociales, los/as clientes de la asistencia social y los/as pacientes”.

Aplicado a las instituciones de seguridad social, de asistencia social y de salud, donde no existen fines de lucro, se define como una gestión con un modelo de reglas que gobiernan los mecanismos del proceso de decisión y

⁵⁵ “Gestión social: gestión corporatista en instituciones de seguridad social, asistencia social y atención de salud”, Vanessa Verdeyen y Bea Van Buggenhout, Instituto de Derecho Social de la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica, publicado en Revista AISS, Vol. 56, 2/2003.

⁵⁶ Los orígenes de la **gestión corporativa** en el derecho comercial surgen como intento de solución para la desproporcionada relación entre las principales partes interesadas de una compañía, especialmente entre la asamblea general de accionistas y su directorio. Los códigos anglo-norteamericanos de buena gestión corporativista (el American Law Institute de 1984, la Comisión Treadway de 1987, el Código Cadbury de 1992), tienen por objeto equilibrar esas relaciones, particularmente cuando un grupo numeroso de accionistas tiene un número escaso de acciones para controlar la compañía, lo cual genera que la misma queda en poder de los gerentes (que no son los dueños) y los accionistas se convierten de hecho en sólo inversores.

los mecanismos de control y de responsabilidad, asegurando que las facultades e intereses de las partes en juego se encuentren equilibrados y que se eviten las influencias o consideraciones capaces de dañar el equilibrio de los mencionados mecanismos⁵⁷. Dichas reglas se relacionan con principios tales como la *revelación*, la *claridad y transparencia*, la *información*, la *legitimación*, la *participación*, y las *verificaciones y balances*.

Los/as “clientes sociales” deben poder comunicarse activamente sobre las políticas generales y sobre las decisiones específicas de las instituciones que deben mostrar actitudes más abiertas, presentando la información necesaria y comprensible para todos/as; con claridad y transparencia para que los diferentes actores puedan entender las funciones y poderes del gobierno, los/as directores/as, los/as empleados/as, las organizaciones representativas, los/as clientes sociales; comprendiendo la justificación de las decisiones y las responsabilidades inherentes, creando una amplia base social que garantice un adecuado funcionamiento institucional, mediante un efectivo diálogo interno y externo con participación en toda la cadena del proceso desde la concepción hasta la implementación de las políticas, incluyendo verificaciones y balances.

En **España**, el artículo 129.1 de la Constitución española dispone que “*la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general*” y el Real Decreto 3064/1978, de 22/12/78, establece que “*la participación de los sindicatos, empresarios y Administración pública en el funcionamiento de la Seguridad Social, la salud y el empleo (será) a través de Consejos Generales, integrados por trece representantes de los sindicatos de más significación, en oposición a su representatividad, trece representantes de las organizaciones empresariales de más representatividad y trece representantes de la Administración Pública*”.

Se trata de una participación en el control y la vigilancia en la gestión y no de una participación en la toma de decisiones, a diferencia de lo destacado para Alemania,

Esa participación es en todos los organismos gestores de la seguridad social: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS, prestaciones económicas de seguridad social), el Instituto Nacional de la Salud (prestaciones sanitarias), el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (servicios y prestaciones sociales, no económicas ni sanitarias así como determinadas prestaciones y servicios a favor de los inmigrantes), el Instituto Nacional de Empleo (políticas activas de empleo y de la gestión de las prestaciones económicas en caso de desempleo.) y el Instituto Social de la Marina.(funciones y prestaciones de Seguridad Social, correspondientes a los trabajadores que prestan servicios en las actividades marítimo-pesqueras), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS, inscripción de empresas y de trabajadores, recaudación y gestión de cobro ejecutivo, pago de las obligaciones y la titularidad y la gestión del patrimonio del sistema donde la participación, en este caso, se efectiviza a través de los órganos del INSS).

⁵⁷ Definición de M. Deneb en “De la gestión corporativista a la gestión sin fines de lucro”, en Anuario de Beneficio Social 2000, Amberes, citado por Verdeyen-Buggenhout (op.cit)

Pero asimismo, dicha participación tripartita se efectiviza en los órganos estatales (Consejo General de 39 miembros por tercios y Comisión Ejecutiva Central), provinciales (Comisiones Ejecutivas Provinciales de 9 miembros por tercios) y locales (Consejos locales en algunos institutos).

Las competencias básicas del Consejo General son la elaboración de criterios de actuación y del anteproyecto de Presupuesto, así como de la Memoria anual de actividades de la entidad gestora, mientras que en el caso de las comisiones provinciales y los consejos locales, es el control y la supervisión y la elaboración de propuestas, planes y programas.

Los distintos órganos de participación se convocan por los medios más idóneos y en la periodicidad establecida y los acuerdos en general, salvo excepciones se adoptan por mayoría simple.

En las Comunidades Autónomas españolas, se han podido establecer algunas variantes en la participación, por ejemplo, incorporando otros sectores, además de los sindicales y empresariales: usuarios, profesionales, asociaciones de jubilados y pensionistas, de la discapacidad, etc.

Existe también el *Consejo Estatal de las Personas Mayores*, en el ámbito de las políticas para este sector, en el que están representada las administraciones públicas respectivas en sus diferentes niveles y 23 representantes de las asociaciones o federaciones de mayores designados por el ministerio correspondiente a propuesta de las organizaciones.

En las *Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*, órganos privados bipartitos, con una composición entre 6 y 10 miembros, también existe participación similar a través de comisiones de control y seguimiento, pero no en la gestión de la entidad.

En **EE.UU.** desde 1937 fue creado el Consejo de Administración del Régimen de Jubilaciones y las Comisiones y Consejos Consultivos coyunturales de seguridad social. El Consejo de Administración estaba compuesto por 6 miembros: 4 altos funcionarios del gobierno (secretarios del Tesoro, del Trabajo, de los Servicios Sociales y el Comisario de la Seguridad Social) y 2 de la sociedad civil, debiendo ser por lo menos uno de ellos, del partido de la oposición. Elegidos por el Presidente de la República, con la función de supervisar las proyecciones, informar sobre ingresos y gastos, consensuar sobre procesos legislativos y orientaciones de las reformas.

Desde la reforma de 1994⁵⁸ la Administración de la Seguridad Social (la SSA⁵⁹), desde 1995, deroga los consejos y reúne los distintos regímenes: OASDI (seguro de vejez, invalidez y sobrevivientes), SSI (ingresos suplementarios) y MEDICARE (salud). La agencia se rige por un Comisionado nombrado por el Presidente, a quien rinde cuentas directamente, que tiene a su cargo todos los poderes y obligaciones de la administración. Existe no obstante una Junta Consultiva de siete miembros (tres nombrados por el Presidente no pudiendo ser más de dos de un mismo partido, dos por el presidente del Congreso y otros dos por el presidente del

⁵⁸ Ley sobre "Independencia de la seguridad social y la mejora del régimen".

⁵⁹ Por ampliación: www.ssa.gov

Senado), que debe reunirse por lo menos cuatro veces al año para revisar y formular recomendaciones al director.

5.1.2 La participación en la gestión en los países del Conosur⁶⁰

Realizaremos una descripción de la participación en cada país.

En **ARGENTINA** a partir del año 1991 se producen cambios importantes que afectan la participación de los actores sociales en instituciones de seguridad social de Argentina, que hasta entonces se desarrollaba en forma tripartita como el Instituto Nacional de Previsión Social, las Cajas de Asignaciones Familiares, el Instituto de Obras Sociales. En la actualidad, se ha restringido prácticamente sólo a la participación en la gestión de las Obras Sociales sindicales en la salud y en el PAMI, obra social para los pensionados.

Al producirse la reforma estructural de pensiones a través de la ley 24.241, debió haber existido el Consejo Nacional de Previsión Social, integrado por el Ministro de Trabajo que lo presidiría, el Secretario de Seguridad Social como vicepresidente y tres representantes por cada uno de los sectores de los trabajadores, empleadores y beneficiarios, siendo designados todos por el referido ministro. En los hechos, no ha funcionado.

En Agosto de 1997, se creó el Comité de Seguimiento del Plan de Transformación de la Administración Nacional de la Seguridad Social, presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Secretario de Seguridad Social, el director de ANSES, tres representantes de la CGT y tres representantes de los Empleadores.(Unión Industrial Argentina - Cámara de Comercio Argentina- Sociedad Rural Argentina). En los hechos, no hubo continuidad en la participación.

A partir del gobierno del Presidente Duhalde, se inicia un proceso de diálogo por la reforma de la seguridad social creando una Comisión Especial para la Reforma del Régimen Previsional⁶¹ que culmina con la publicación del “Libro Blanco de la Previsión Social” (mayo 2003), precedido por la Mesa del Diálogo Argentino y la Mesa de Concertación para el Desarrollo de la Seguridad Social de febrero 2002⁶².

El objetivo en la actual etapa post Libro Blanco, es buscar la mayor participación y consenso posible para la búsqueda de un diseño de sistema de seguridad social que permita extender la cobertura, la eliminación del

⁶⁰ Este desarrollo es basado en “El Dilema de la Seguridad Social en el Conosur”, E. Murro, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS – OIT Lima, 2003, disponible en www.redsegsoc.org.uy y en www.oit.org.pe/proyectoactrav

⁶¹ Decreto 1934 del 30/09/2002 del Poder Ejecutivo con 14 expertos de muy diversos sectores de la sociedad: las centrales sindicales CGT y CTA, la Unión de AFJPs, universitarios, etc. Además participaron como consultores expertos del nivel de Giovanni Tamburi, Alejandro Bonilla, Andras Uthoff y Adolfo Jimenez.

⁶² Allí se había consensuado eliminar las prestaciones de privilegio de los regímenes especiales; extender la cobertura a través de un régimen básico no contributivo según ingresos dentro del sistema; extender la cobertura atendiendo situaciones específicas como los trabajadores rurales, de la cultura, del deporte, canillitas, taxistas, entre otros, diseñando programas diferenciales así como respecto a contribuciones; extender la cobertura de prestaciones de desempleo contributivas y no contributivas (subsidios).

clientelismo político, mayor eficiencia y transparencia en la administración con un sistema financiero equilibrado, sustentable y autónomo y con garantía de prestaciones adecuadas y responsabilidades compartidas en un sistema multipilar que comprometa al gobierno más rigurosamente mediante normas, y un cambio cultural que implique apoyar, adherir y confiar en el sistema.

Respecto de las administradoras privadas de ahorro individual (AFJP), al igual que en Chile, Uruguay y otros países de la región, no existe participación de los interesados en la administración de las mismas.

En **BRASIL** la participación de los sectores sociales está establecida a nivel de la Constitución de la República del año 1998, en su art.194, refrendada posteriormente a través de varias leyes. La referida disposición constitucional establece varias características de la administración en la previsión social de Brasil: su carácter democrático, descentralizado, de gestión cuatripartita, con participación de gobiernos, empleadores, trabajadores y jubilados (aposentados).

A partir de 1991 diversas leyes han ido avanzando en la concreción de la norma constitucional. Se destacan entre otras, la que crea el Consejo Nacional de la Previdencia Social (CNPS)⁶³, órgano deliberativo sobre la política y la gestión del sistema, participativo con representantes gubernamentales y de la sociedad civil, tanto a nivel federal, estadual y municipal, con representantes de empleadores, trabajadores y pensionados. Consta de 15 miembros (seis del gobierno y tres por cada uno de los interlocutores sociales: empleadores, trabajadores y pensionados). Se ha concretado sólo a nivel federal.⁶⁴

Se establece que en todos los consejos debe haber rotación de la presidencia en todos los órganos, disposición que no siempre ha sido respetada.

A partir del nuevo gobierno del Presidente Lula (2003), se crean los Consejos de Previdencia Social (CPS), consultivos, que funcionan junto a las 102 gerencias ejecutivas que tiene el INSS (Instituto Nacional de Seguridad Social), compuestos ahora por 10 miembros, 4 del gobierno y 6 por las otras tres partes sociales (2 por cada una), designados por las respectivas organizaciones representativas. Las sesiones son mensuales y abiertas al público. El financiamiento de los consejos es parte del presupuesto federal y es creciente para el 2004 por ampliación de los mismos; los consejeros no son remunerados, garantizándoseles los viáticos y dietas. Desde su creación se han producido más de 1200 resoluciones.

⁶³ Ley 8213 del 24/07/1991. La ley 8212 creó a su vez el Consejo Nacional de Seguridad Social, pero el mismo fue derogado posteriormente.

⁶⁴ Entre 1993 y 1999 se crearon también algunos consejos estaduais y municipales subordinados al nacional, pero "debido a un contexto político de poca valorización de la consulta pública y de la creencia en la especialización en el papel del Estado", esta experiencia fue interrumpida, reanudándose en el 2003, según observa Leila Giandoni Ollaik, coordinadora de CNPS, Brasil, en documento de aporte al curso citado, E2 5082 de OIT Turín. También puede verse: Remigio Todeschini, "Gestión de la Previdencia Publica y Fondos de Pensión", 2001

Por otra parte, en 1977 se estableció en Brasil el régimen de previsión social complementario. Referido a la gestión y participación de los interesados en estos tipos de fondos se parte de la misma norma constitucional y la Enmienda Constitucional N°. 20 del 15/12/1998, estableció para este régimen los requisitos para la designación de los miembros de los directorios de las entidades administradoras, reglamentando la inserción de los participantes en los colegiados e instancias de decisión en que sus intereses sean objeto de discusión y deliberación. En función de lo expuesto, se han sancionado leyes diversas.

Por otra parte, es el único país de la subregión donde además existe un Consejo de Desarrollo Económico Social (CES) a partir del 2003 para contribuir a la aceleración de la aprobación de reformas en el congreso y funcionar como órgano consultivo integrado por unas 80 personas incluyendo representantes de la Presidencia y el gobierno, empresarios, trabajadores, tercer sector, organizaciones religiosas, cooperativistas, étnicas, universitarios, etc. Dicho consejo fue uno de los centros principales de discusión de la reciente reforma provisional de los funcionarios públicos. Como es conocido, dicho proceso ha recibido críticas del movimiento sindical en cuanto a participación.

En **CHILE** la participación es prácticamente inexistente en lo relativo a instituciones de seguridad social.

Hay participación en algunas otras áreas del mundo laboral como es la formación profesional, los convenios internacionales, etc.

Recientemente con la creación del subsidio por desempleo (seguro de cesantía) mixto (parte solidaria y parte de capitalización individual administrado por las AFP), se creó uno Comité de Usuarios, consultivo, sin facultades administrativas. El control de dicho subsidio también recae en la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.

En **PARAGUAY**, la principal participación es en la dirección del Instituto de Previsión Social (IPS). También en las otras múltiples cajas sectoriales existentes.

El Consejo de Administración del IPS tiene representantes de los empresarios, de los trabajadores y de los jubilados y pensionistas. En las Cajas sectoriales, hay participación mayoritaria de los interesados.

Hay participación también en algunas otras áreas.

En **URUGUAY** la participación social de los interesados en la seguridad social, tiene una larga trayectoria en el país, desde fines del siglo XIX.

El máximo órgano de la seguridad social uruguaya es el Banco de Previsión Social (BPS), órgano autónomo creado directamente por la propia Constitución de la República en 1966, con el cometido esencial de "coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social". Un organismo estatal de dirección colectiva para la gestión administrativa (no

sólo consultivo) de la seguridad social. Su directorio está integrado en forma cuatripartita: cuatro directores designados por el Poder Ejecutivo con venia del Senado (históricamente por representantes de los partidos que integran la coalición/el acuerdo de gobierno), uno designado por los afiliados activos (trabajadores), uno electo por los jubilados y pensionistas (como se ha dicho, se han realizado dos elecciones por voto secreto obligatorio de jubilados/pensionistas), y uno designado por las empresas contribuyentes. En el caso de los trabajadores, por decreto del Poder Ejecutivo se ha respetado la propuesta de la central sindical (PIT-CNT) en las dos ocasiones en que se realizó; en el caso de los empresarios principalmente en la última designación (2001) hubo inicialmente dos ternas presentadas y el gobierno optó por la encabezada por el representante de una federación de pequeñas empresas promovido por las cámaras empresariales de las grandes empresas, que son quienes generalmente representan al sector ante ámbitos gubernamentales, de OIT, etc.

El BPS representa el 90 % del sistema, y existen otras 5 cajas: 3 que jurídicamente son servicios no estatales de previsión social: la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Notariales y la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, que en sus respectivos ámbitos cubren a la actividad bancaria, la notarial y a los restantes profesionales universitarios excepto escribanos en ejercicio liberal de la profesión. En las tres instituciones existe representación mayoritaria de los interlocutores sociales, además de los delegados del Poder Ejecutivo.

Y otras 2 que son los Servicios de Retiros Policiales y Militares que cubren jubilaciones y pensiones y ciertas prestaciones de actividad para dichos sectores, que se administran vertical y centralizadamente, de acuerdo a la dependencia que institucionalmente tienen de los de los respectivos ministerios en cuestión: del Interior y de Defensa respectivamente.

Por último, en cuanto a otros órganos en los que tengan participación los actores sociales, se menciona principalmente a los denominados Seguros Convencionales de Enfermedad y los Fondos Complementarios de jubilaciones y pensiones, de escaso desarrollo en el país, administrados directamente por los interesados en forma bipartita (trabajadores y empresas), creados mediante convenio colectivo, y que gozan de personería jurídica reconocida por las autoridades competentes.

En cuanto a las administradoras privadas de ahorro previsional individual, denominadas AFAPS, al igual que en otros países, no existe participación de los interesados en ninguna instancia de las mismas.

5.2 La participación política o concertación social.

Como ya hemos señalado, en este punto nos referimos a la participación en la formulación de políticas de seguridad social, la elaboración de normas que cambian o modifican el sistema o un subsistema o régimen del mismo, la participación en los procesos de reformas.

La OIT ha propuesto algunas directrices para estos procesos⁶⁵:

- identificar los problemas y sus causas promoviendo acuerdos para ello;
- implicar al público relevante en la discusión de diagnóstico, estrategias y alternativas
- educar
- desarrollar una infraestructura para el proceso de reforma
- establecer directrices claras
- proponer soluciones alternativas
- abordar los desacuerdos
- aumentar la aceptabilidad social de la propuesta
- evaluar y ajustar la reforma

Nos parece conveniente seguir los análisis de Emmanuel Reynaud⁶⁶ para algunos países desarrollados, así como considerar la participación política o concertación social en los organismos del proceso del MERCOSUR, a efectos de proponerle realizar luego algún análisis comparado en relación a algunos procesos de reforma en países y regímenes de nuestra región.

5.2.1 La participación política o concertación social en procesos de reformas de pensiones en algunos países desarrollados

Reynaud destaca que en general los procesos de reforma en esos países responden a la confluencia de muchos factores como son la propia madurez de los regímenes en general creados casi todos en la segunda post guerra, la transformación de los contextos económico y social, la evolución de las perspectivas demográficas y en particular la esperanza de vida, los cambios en las estructuras familiares y en las relaciones laborales, la creciente participación femenina en la PEA, las propias perspectivas y consecuencias generadas por el funcionamiento de los sistemas, el privilegio que en general se ha dado a las diversas formas de consulta, negociación y debate público. El autor considera que los diferentes mecanismos de concertación, son “la cara oculta de las recientes reformas de los sistemas de jubilación” y que sin duda “se trata de un elemento fundamental desde el punto de vista de la puesta en práctica de las reformas y de la viabilidad a largo plazo de los sistemas”.

⁶⁵ Especialmente en capítulos 9 y 20 de “Pensiones de seguridad social. Desarrollo y reforma”: “Las necesidades y demandas sociales y su relación con las posibilidades económico-financieras, políticas y administrativas”.

⁶⁶ Para este desarrollo se toman como bases el libro “Reforma de las jubilaciones y concertación social”, de Emmanuel Reynaud, Jefe del Servicio de Planificación, Desarrollo y Normas del Departamento de Seguridad Social de la OIT Ginebra, 2002 y el artículo del mismo autor, “La concertación social en el ámbito de las pensiones: la experiencia de los países industrializados”, publicado en Revista Educación Obrera de OIT 2000/4, No. 121. El libro de Reynaud recopila trabajos de Bryen Davies (R.U.), Lawrence Thompson (EE.UU.), Heinz-Dietrich Steinmeyer (Alemania), Jean Francois Estienne y Kiyoshi Murakami (Japón), Eskil Wadensjö (Suecia), Máximo Antichi y Felice R. Pizzuti (Italia) y Ana Ma. Lagares (España).

Por ampliación se puede recurrir a su lectura. Asimismo en el sitio web www.redsegsoc.org.uy hay varios documentos que permiten profundizar sobre los sistemas y los procesos de reforma en los distintos países desarrollados y del Conosur.

Analiza los casos de reformas en Reino Unido, Japón, EE.UU., Alemania, España Suecia e Italia, todos países con sustanciales y fuertes regímenes públicos financiados por diferentes variaciones de reparto y con prestaciones de cuantía fija (los dos primeros) , proporcionales a los salarios (como los tres siguientes) o a las cotizaciones (casos de Suecia e Italia), así como con diverso énfasis en las reformas adoptadas (dentro de las consideradas paramétricas o no estructurales): aumento de cotizaciones, ampliación de fuentes de financiación, modificación de reglas de cálculo, de indización de las prestaciones, cambios en las edades de jubilación y/o de los períodos de cotización, mayor o menor relación con las contribuciones, etc. Concluye que “en todos estos países se han establecido procedimientos y órganos de consulta que permiten la participación de los diferentes actores en la adopción de decisiones políticas en el terreno de las jubilaciones”, (...) “mediante diversas formas de intervención de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de los universitarios, de los profesionales y de personalidades competentes”, paralelamente a las acciones emprendidas por el gobierno y la administración.

En general, Reynaud sintetiza en 3 características estos procesos:

- la mayoría de los países manifestaron su deseo de lograr un consenso considerando la contradicción entre la planificación a largo plazo que requieren los regímenes de pensiones y la alternancia política de corto plazo en la democracia;
- los debates se centran en la búsqueda de la equidad y la redistribución y en la duración del período de transición entre el régimen vigente y el propuesto;
- es fundamental contar con mecanismos que permitan hacer un seguimiento y reorientar el curso de los acontecimientos futuros.

Veamos más en detalle algunos casos.

En el **Reino Unido** existen tres organismos oficiales para la elaboración de políticas en pensiones, esencialmente dependientes del gobierno: el Comité Consultivo en Materia de Seguridad Social (ya citado) , el Actuario de Gobierno y la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de los Comunes.

Una característica distintiva, es que generalmente el gobierno es elegido con un programa político que puede prever una reforma en el sistema como ha ocurrido en 1959, 64, 70, 74 y 97. Es menos habitual que el gobierno decida una reforma no prevista, en el transcurso de su mandato, como ocurrió en 1983 y 94.

El proceso de reforma se inicia entonces a partir de la elaboración de un *Libro Verde* y/o de informes, donde el gobierno expone su propuesta a una serie de *consultas* a una amplia gama de organizaciones y personalidades entre las que se cuentan los profesionales de la jubilación empresarial (pension industry)⁶⁷, las organizaciones d empleadores y trabajadores, las

⁶⁷ Comprende a profesionales de las compañías de seguros y consejeros de inversiones encargados de regímenes privados, consultores como actuarios y estadísticos,

células de reflexión (think tank)⁶⁸ y las organizaciones de pensionados. Ellas pueden tomar la iniciativa en presentación de propuestas al gobierno, presentar observaciones, participar en trabajos de grupos o comités, proponer enmiendas, opinar, asesorar.

Luego se redacta el *Libro Blanco*, donde el gobierno presenta sus propuestas, para posteriormente proceder a la presentación de un *proyecto de ley*, que generalmente se aprueba por mayoría, dado que habitualmente los sindicatos respaldan a los laboristas y los empleadores a los conservadores.

En **Japón**, la ley prevé que el sistema de jubilaciones debe ser revisado periódicamente, por lo menos cada 5 años. El proceso de reforma por lo general se extiende durante 2 años y se desarrolla según un calendario preciso. Primero se crea el Comité Consultivo de Jubilaciones (nenkin shingikai), compuesto por representantes del gobierno, de la universidad y de los interlocutores sociales (empleadores y trabajadores), que se reúne durante unos 18 meses aproximadamente cada 45 días y cuyas actas son públicas.

Luego se elabora un informe, en el cual pueden expresarse las diferencias, que se difunde públicamente y sobre el cual el Comité de Jubilaciones puede opinar, así como también el Comité Consultivo de Seguridad Social. En base a ello, se presenta al primer ministro y luego al parlamento por parte del Servicio (instituto) de Jubilaciones en coordinación con el partido en el poder, un proyecto de ley.

En 1998 se innovó, creando un Libro Blanco de las Jubilaciones, estableciendo 5 escenarios de reforma y expresando la opinión del Servicio de Jubilaciones, independiente del Comité Consultivo, en un proceso donde se advierte una cierta reducción de la participación social.

En **Italia**, también se desarrolla otra reforma sustantiva, priorizando lo contributivo, al tiempo de hacer converger los múltiples regímenes en uno general.

Desde mediados de los 70 se hace necesaria la reforma.

En 1992 se realiza una reforma indirecta a través de una serie de medidas como la reducción gradual de la indexación de las prestaciones, durante el gobierno Amato, luego de la crisis desatada por la devaluación con fuertes reducciones presupuestarias. El siguiente gobierno Ciampi, atenúa la reforma, luego de que sus resultados son advertidos por la población, los expertos y los sindicatos.

Posteriormente el gobierno Berlusconi intenta nuevas reformas en 1994; inicialmente constituye una comisión de expertos con miembros del gobierno y de representantes sindicales y patronales, que no llega a acuerdo por la oposición sindical, pero igualmente se presentan modificaciones dentro de una ley de finanzas que despierta fuerte reacción, siendo uno de los factores que propicia la caída del gobierno, junto a la deserción de la coalición de la derecha Liga del Norte.

administradores y gestores de fondos complementarios, fundamentalmente nucleados en la Asociación Nacional de fondos de Jubilación y en el Instituto de Gestión de las Pensiones.

⁶⁸ Comprende universitarios y diferentes organismos de investigación en política social.

En 1995, en función de la primera experiencia, el gobierno de centro izquierda de Dini emprende negociaciones directas con los principales sindicatos y agremiaciones patronales, alcanzándose un acuerdo en mayo (sin el acuerdo de la principal agremiación empresarial) fundamentalmente basado en una transición larga del antiguo al nuevo sistema propuesto, en la creación de organismos de evaluación periódica y en la voluntad de los sindicatos de comprometerse a sensibilizar a sus afiliados del cambio, aunque habían participado de manera informal en el proceso. El proyecto se aprueba en agosto (ley 335/95).

En 1997, el gobierno Prodi intenta revisar el régimen, creando una nueva comisión de expertos a tales efectos. Surgen oposiciones sindicales y de uno de los partidos aliados del gobierno (Refundación Comunista), limitando los resultados de las nuevas negociaciones.

En **España**, la Constitución de 1978 establece la exigencia de un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos. Se había intentado en 1985 una reforma que provocó la primera huelga general desde la restauración democrática en diciembre de 1988.

La España democrática tiene fuertes antecedentes de concertación y diálogo social en ámbitos tripartitos y bipartitos. Entre los primeros, merece citarse el Pacto de la Moncloa (1977) que entre otros acuerdos importantes, define la participación de los interlocutores sociales en el control y vigilancia de la gestión de la seguridad social creándose a tales efectos los Consejos Generales (integrados por 39 representantes por tercios de sindicatos, empleadores y gobierno, de reunión por lo menos trimestral) y las Comisiones Ejecutivas (también tripartitas, de reunión mensual, con 3 miembros por cada parte). También se crea el Acuerdo sobre el Empleo (1981) que intenta consensuar sobre seguridad social en base a una comisión de reforma, pero aunque no logra acuerdo, sirve de experiencia y a partir del mismo, se producen algunas leyes sobre salud y fondos de pensiones. Posteriormente, con el ingreso de España a la Comunidad Europea, se firma el Acuerdo Económico y Social de 1984, que también contempló la creación de una comisión de reforma de la seguridad social, que tampoco logró acuerdo.

El gobierno presenta unilateralmente una ley al parlamento, que carece de respaldo social y es considerada insuficiente por el sector empresarial y hace que CC.OO. convoque a la primera huelga, la del "14 D", ante lo cual el parlamento adopta algunas medidas parciales.

En los ámbitos bipartitos, merecen destacarse el Acuerdo Marco Interconfederal y el Interconfederal.

El parlamento decide en 1994 constituir en su seno un grupo de trabajo compuesto por representantes de todos los grupos parlamentarios⁶⁹, que se traducen un año después, en febrero de 1995 en el famoso Pacto de Toledo⁷⁰. En el mismo se busca consolidar el sistema público de jubilaciones el cual es refrendado en el Acuerdo de Consolidación de octubre de 1996,

⁶⁹ Socialista, Popular, Catalán, Mixto, Canario, Izquierda Unida y de Cataluña, Nacionalista vasco.

⁷⁰ Su denominación formal es "Proyecto de informe elaborado por la ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la seguridad social y de las principales reformas que deberían acometerse"

firmado por el Presidente del gobierno y los secretarios generales de las dos principales centrales sindicales CC.OO. y UGT. Los empleadores (CEOE) ponen reservas y no firman el acuerdo, el cual es concretado en la ley 24/97 sobre "consolidación y racionalización de la seguridad social" de julio de 1997, que reafirma el sistema público de reparto, reforma el régimen de financiación y el régimen de pensiones y establece criterios acerca de la gestión del sistema, renovando además el diálogo social hasta el año 2000. En el 2001, dicho acuerdo es ratificado y actualizado, en particular en esta oportunidad con la firma de CC.OO. y CEOE, no haciéndolo UGT que participó casi hasta el final de las negociaciones.

5.2.2 La participación en los procesos de reformas de pensiones en los países del Conosur

Se han producido reformas relativamente recientes en 4 de los 5 países de la subregión: estructurales vigentes en Chile (1981), Argentina (1994), y Uruguay (1996), paramétrica o no estructural en Brasil (1988 – 1995 – 2003). Por su parte en Argentina hay un proceso de revisión en marcha, desde fines 2002.

La característica de las reformas estructurales en América Latina ha sido la escasa o nula participación de los interlocutores sociales en el proceso.

Un funcionario del Banco Mundial⁷¹, resume que "la sensibilidad política tiene un valor considerable" en los procesos de reforma, dado que "a diferencia del caso chileno, en la actualidad, la reforma se desarrolla en un entorno democrático" señalando que "lo mejor puede ser enemigo de lo bueno; en una democracia podría ser imposible completar de una sola vez la reforma "ideal" con todos los componentes. En particular puede ser políticamente necesario conservar un sistema de reparto público paralelo al administrado en forma privada con pleno financiamiento, manteniendo viva la posibilidad de profundizar la reforma con el paso del tiempo", por lo que el Banco tendrá que "prepararse para la vía larga", lo cual significará "ajustar correspondientemente los mecanismos de préstamo y asistencia técnica".

A continuación se realiza una breve descripción de procesos recientes en países de la subregión. En el caso de Paraguay, no se han efectivizado procesos de reforma.

En **ARGENTINA** los primeros intentos reformistas de los noventa, no suponían reformas estructurales⁷², pero rápidamente, en enero del 91, con el ingreso al Ministerio de economía de Domingo Cavallo, se crea un grupo de expertos de su entorno para elaborar una propuesta de reforma estructural. El proyecto al Congreso se presenta en julio del 92, y si bien inicialmente no es aprobado, es la base de la reforma aprobada por la ley 24.241 posteriormente con modificaciones.

⁷¹ Robert Lacey, en "La reforma de la jubilación en América latina: los retos y el papel del Banco Mundial", presentado en México en marzo de 1996.

⁷² Proyecto "Lineamientos para la reforma del Sistema Provisional Argentino", 1990, Ministro Santiago de Estrada.

En ese entorno, se realiza una movilización opuesta de jubilados y pensionistas, quienes posteriormente junto a las denominadas “62 organizaciones sindicales”, peronistas disidentes, la UCR (radicalismo), sectores de izquierda y entidades agrarias, logran un millón de firmas pidiendo una consulta popular al respecto.

Los empresarios a través de sus organizaciones, apoyan el sistema mixto con capitalización individual desde sus inicios, constituyéndose en activos protagonistas. Por ejemplo, a través de documentos de la Fundación de Investigaciones Económicas (FIEL) en 1987 y la Asociación de Bancos en 1990, proponiendo ésta una reforma similar a la chilena.

En el movimiento sindical se producen algunas diferencias en su seno y también importantes negociaciones con CGT y diputados sindicales. De ellas se introducen algunas modificaciones en el proyecto de ley (algunas aprobadas, otras no y otras vetadas luego por el Ejecutivo) como la posibilidad de que los sindicatos pudieran administrar fondos provisionales creando sus AFJP⁷³, creación de una Administradora estatal y con rentabilidad mínima, mejora de la prestación básica, opcionalidad para ingresar al nuevo sistema, etc.

Entre abril y setiembre de 1993, se logra la aprobación del nuevo sistema en ambas cámaras del Congreso, con el apoyo del peronismo y la ausencia de los radicales.

La CGT en julio de 1998⁷⁴ señala que “El nuevo sistema de capitalización individual no constituye solución de fondo al financiamiento del sistema previsional (...) no representa ninguna ventaja para los trabajadores argentinos; muy por el contrario ha significado un mayor desamparo ineludible y alerta sobre la conformación de un novedoso bloque de poder económico y político concentrado en unos pocos”.

A partir del 2002, se inicia una nueva etapa de revisión, la primera promovida por un gobierno en la región en el marco de un sistema ya vigente, que se inicia con la Mesa del Dialogo Argentino (MDA) y la Mesa de Concertación para el Desarrollo de la Seguridad Social.

Posteriormente, a partir de un decreto presidencial, la Secretaría de Seguridad Social conforma una Comisión compuesta por 14 especialistas de distintos sectores políticos, sociales e institucionales que tuvieron a su cargo la elaboración de las bases y lineamientos para una reforma del régimen previsional. Se establece que la reforma estará orientada “a contar con un sistema de protección integral que garantice una mayor cobertura y satisfacción de la población, preserve el carácter público del sistema y que permita el desarrollo armónico de la libertad individual y colectiva”.

Una vez que los expertos concluyeron con el borrador de la iniciativa, el Ministerio comenzó una ronda de consultas con los sectores interesados, para tratar de lograr un consenso general que permitiera la rápida puesta en marcha de la reforma propuesta. El “Acuerdo por la seguridad social” logrado el 19/12/2002, no es firmado por la CTA, los empresarios y la Unión de AFJP . Posteriormente, en mayo 2003, se edita por el Ministerio de Trabajo, el Libro Blanco de la Previsión Social⁷⁵, resumiendo hasta entonces el proceso, que continúa en debate hasta hoy.

⁷³ De hecho, inicialmente 4 AFJP son de origen sindical.

⁷⁴ “El sistema previsional argentino”, CGT – Instituto Arturo Jauretche, 7/1998.

⁷⁵ Disponible en www.redsegsoc.org.uy

El movimiento sindical argentino tiene dos expresiones diferentes en este proceso.

La CGT,⁷⁶ considera altamente positivo el proceso de reforma encarado, más aún por su forma transparente y participativa y se comparte en general la posición reflejada en los documentos elaborados por la Comisión de Expertos. Se reclama un consenso político con un Acuerdo Social con participación de los interlocutores sociales, lo que se reitera a los efectos de asegurar la participación en la elaboración, aprobación y aplicación de las medidas, eliminando el clientelismo y propiciando el seguimiento y control de los programas, así como el desarrollo de una cultura previsional, proponiendo liderar una campaña de difusión y concientización, al tiempo de realizar una serie de propuestas de contenido.

La CTA propone alternativas que privilegian el régimen público solidario y en documentos recientes⁷⁷ critica fuertemente al proceso de debate y al Libro Blanco al que considera una propuesta que “lejos de impulsar la reconstrucción de un nuevo régimen público, propone asistencializarlo y derivar el aporte de los trabajadores al régimen privado” y convoca a todas las entidades políticas, sociales y culturales a elaborar estrategias, acciones y propuestas comunes.

Por otra parte, en el documento presentado por las administradoras, la UAFJP⁷⁸ además de cuestionar fuertemente el Informe de la Comisión y su actuación, realiza propuestas de tipo multipilar para reforzar el régimen de capitalización individual administrado por las AFJPs, defendiéndolo, porque entre otras razones, “contribuyó a eliminar la incertidumbre de las futuras prestaciones”. Asimismo observa en general el documento de la Comisión destacando que tiene una concepción regresiva y una “falta de reconocimiento de la tendencia mundial de migrar hacia los sistemas de capitalización individual”.

El proceso de debate continúa.

BRASIL

“La opción de reforma adoptada en Brasil (paramétrica, como se ha dicho) enfatiza 2 puntos fundamentales: primeramente que un pasaje para el sistema de capitalización acarrearía costos para el país que son incompatibles con la situación fiscal vigente. Segundo, que era de fundamental importancia estrechar la relación entre contribución y beneficio, reduciendo así el elevado volumen de subsidios presentes en el sistema”⁷⁹.

La Constitución brasileña de 1988 constituye un hito en este sistema de reforma no estructural o paramétrica donde se reafirma el concepto de seguridad social integrando el seguro social, la asistencia social y la salud y progresivamente se van modificando edades, requisitos, tasas de aporte y

⁷⁶ En base a nota a dicha Comisión de mayo 2003, publicada en el Libro Blanco, disponible en www.redsegsoc.org.uy

⁷⁷ “Por una previsión social que dignifique al hombre”, CTA, octubre 2003.

⁷⁸ Nota de UAFJP a la Secretaría de Seguridad social del 10/4/2003 publicada en el Libro Blanco.

⁷⁹ “La nueva metodología de cálculo de jubilaciones en la previsión brasileña de capitalización” Vinicius Pinheiro Carvalho (Secretario de Previsión y Asistencia Social de Brasil) y Solange Paiva Vieira.

porcentajes de jubilación, en un proceso de equiparación y extensión de cobertura, etc. Se complementa con la Enmienda Constitucional 20 de 1995 y otras leyes, donde entre otras innovaciones se introduce el “factor previdenciario” y ahora con la reforma del régimen especial de los funcionarios públicos de reciente aprobación. El sistema más allá de sus carencias, ha sido destacado recientemente por la OIT y el Banco Mundial y es considerado “una de las principales condicionantes de estabilidad social y del dinamismo económico del país”⁸⁰

La reciente reforma del régimen de los funcionarios públicos del gobierno de Lula fue discutida en el Consejo Económico Social (CES) creado en el 2003 por el mismo gobierno, con la participación de casi un centenar de representantes y personalidades de diversos sectores, y principalmente acordada con los 27 gobernadores y enviada al Congreso, donde también tuvo algunas modificaciones antes de su aprobación. El movimiento sindical ha criticado el proceso por falta de participación y por algunos contenidos, en particular la CUT y sindicatos de funcionarios públicos⁸¹, así como se produjeron disidencias minoritarias en el propio partido del Presidente (el Partido de los Trabajadores, PT). En el ámbito político de la oposición, el ex Presidente Cardoso critica la propuesta por la falta de un adecuado período de transición y la necesidad de complementación con otras medidas de reforma del estado y de la administración

CHILE

Existen antecedentes de intentos de reforma en todos los gobiernos anteriores a la dictadura desde la década del 60. Con la dictadura de 1973, se cerró el Congreso, se clausuraron los partidos políticos, se dismanteló al movimiento sindical, se eliminaron las libertades fundamentales, se implanta un modelo basado en la nueva economía de mercado y las políticas de ajuste estructural. En ese marco, se desarrolla la reforma del sistema de seguridad social.

Ya en 1973, se solicita primero a la Superintendencia de Seguridad Social y luego también a la Oficina del Plan de Desarrollo Nacional (ODEPLAN), informes y propuestas, que son presentados en 1974 al Consejo de Ministros, acordando ambas oficinas, un esquema preliminar con capitalización individual administrado por agencias bipartitas de trabajadores y empleadores con la supervisión del Estado.

En 1975 – 76, en el Documento “Líneas de Acción de la Junta de Gobierno de Chile” se establece que el nuevo sistema debería contener la capitalización individual. En esa oportunidad se consulta a algunos importantes líderes sindicales, que se oponen al proyecto, aunque coinciden en la necesidad de una reforma del sistema. Los empresarios apoyan la capitalización individual. Los partidos políticos de la oposición están proscritos y otros inactivos.

⁸⁰ Vinicius Carvalho Pinheiro, Secretario de Previsión Social de Brasil.

⁸¹ La CUT se solidarizó con dichos sindicatos pero no apoyó su huelga iniciada el 8 de julio 2003.

En diciembre de 1979 asume el Ministerio de Trabajo, José Piñera y entre sus objetivos establece la reforma laboral y la de la seguridad social. Crea una comisión pequeña de allegados con instrucciones de una reforma de capitalización individual administrada por el sector privado regulada por el Estado subsidiario y con eliminación de aportes patronales.

En noviembre de 1980, Pinochet emite el decreto 3.500 que crea el nuevo sistema.

En julio 1998⁸², la central sindical CUT, presenta un documento donde resume desventajas y ventajas del sistema AFP y hace propuestas de perfeccionamiento, al tiempo de reiterar la manera impositiva en que fue aprobada e implementada la reforma por el gobierno militar, no sometida a debate ni participación de los diversos actores sociales.

La asociación de AFP y el empresariado, proponen desarrollar más el sistema vigente.

Recientemente, a partir del gobierno Lagos, se comienza a desarrollar un debate sobre el sistema y se anuncian algunas medidas correctivas.

PARAGUAY

Como se ha señalado, no se han desarrollado procesos de reforma y si bien existen varios proyectos, los problemas institucionales del país, han impedido que se formalice con continuidad un proceso de análisis hacia la necesaria reforma y creación de un verdadero sistema nacional en el país. La OIT ha realizado un importante estudio que puede considerarse la base más importante para ese proceso.

URUGUAY

En Uruguay hay antecedentes reformistas, desde el retorno a la democracia en 1985, pero los mismos se desarrollan principalmente en el gobierno Lacalle a partir de 1990.

En 1989 se aprueba una importante reforma constitucional impulsada por algunas asociaciones de jubilados con un posterior masivo apoyo de la ciudadanía y casi todos los sectores políticos, que establece el ajuste de las pasividades según el índice medio de salarios, generando en la década siguiente una importante recuperación del valor adquisitivo de dichas prestaciones, con disminución de la pobreza en los adultos mayores hasta el año 2002, un importante incremento del presupuesto, así como un importante peso político de la entonces creada organización nacional de jubilados y pensionistas, ONAJPU.⁸³

⁸² CUT: "Visión de los trabajadores chilenos de la administración privada de los fondos de pensiones", 7/98.

⁸³ Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay, creada en 1991, ganadora de las dos elecciones a representante del sector en el Directorio del BPS en 1992 y 2001; como ejemplo en 1994 encabezan un movimiento anti- reforma constitucional exitoso contra lo que apoyaban los 7 candidatos presidenciables de todos los partidos ("minirreforma").

Entre 1990 y 94 se presentan varios proyectos de ley de reformas paramétricas y estructurales, con más o menos convocatoria a la participación en su discusión y utilizando distintos instrumentos, tanto los comunes como las rendiciones de cuentas y los mecanismos de urgencia, que no tienen aprobación parlamentaria o que cuando lo logran (como la ley 16.320 de 1992), es derogada por plebiscito en 1994.

Merece destacarse el proceso participativo del proyecto de 1992, cuando se constituye una comisión multipartidaria y se crea un ámbito paralelo de participación social, pero que culmina con el envío de un proyecto de ley de urgencia, que por mecanismo y contenido, no logra los votos necesarios en el marco de una reacción del movimiento sindical, los jubilados y pensionistas y sectores políticos de oposición. Las formas de participación en el proceso de reformas, prácticamente culminan en 1994⁸⁴.

A partir del segundo gobierno Sanguinetti, desde su programa electoral y luego en la preparación de su instalación, se definen los lineamientos de un proyecto de reforma.

La discusión del mismo fue escasa a nivel parlamentario, público, medios de prensa y ámbitos institucionales.

Los lineamientos de la reforma gubernamental son dados a conocer a fines de marzo de 1995 pero difieren de los acuerdos de la comisión multipartidaria convocada en enero por el gobierno electo, que emitiera su declaración en febrero⁸⁵. La misma señala que “es necesaria una profunda reforma del sistema” para lo cual es necesario asimismo “que en el proceso de elaboración y discusión” en los poderes ejecutivo y legislativo, “participen como interlocutores válidos” los representantes sindicales, empresariales y de jubilados y pensionistas. Se proponen una serie de medidas paramétricas de reforma como el ajuste periódico del mismo, el aumento de edades de retiro o la disminución de tasas de reemplazo, la extensión del período para el cálculo, la compensación por actividades bonificadas, la versión de aportes en tiempo y forma y también la necesidad de “profundizar y acelerar la modernización de la gestión del BPS”. No se habla en la misma de régimen mixto ni de capitalización individual.

Hacia fines de mayo el PIT-CNT convoca a todos los partidos, autoridades y organizaciones sociales a un seminario, donde se presentan las bases alternativas de reforma y se luego se produce una declaración conjunta con la ONAJPU de rechazo a las propuestas del gobierno.

A principios de junio, en un hecho singular, el PIT-CNT y la Cámara de Industrias del Uruguay acuerdan un documento donde se establece “la necesidad de reforma general del sistema, la participación de los sectores sociales en la previa discusión del proyecto con espacio y tiempo adecuado

⁸⁴ El 16/02/94 la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados, con el apoyo de representantes de los 3 principales partidos (Nacional, Colorado, Frente Amplio), resuelve proponer a la Cámara la creación de un ámbito o subcomisión para elaborar en 120 días un anteproyecto de reforma de la seguridad social con técnicos de los sectores políticos y de los tres sectores sociales representados en el BPS.

⁸⁵ Declaración del 24 de febrero de 1995, firmada por los representantes de los partidos políticos.

para contar con el deseable apoyo que lo haga viable” así como “la iniciación del diálogo para buscar coincidencias y discutir las discrepancias”, apuntando a crear “un sistema de seguridad social justo, transparente, que contribuya a eliminar la evasión, no contemple privilegios ni genere desequilibrios financieros”. Posteriormente, en general las grandes cámaras empresariales (incluida la de Industrias) coordinadas en el Consejo Superior Empresarial, han dado su apoyo al nuevo sistema.

En agosto, el Partido Colorado en el gobierno acuerda con el Partido Nacional y el Nuevo Espacio, y entonces es aprobada la reforma estructural de la ley 16.713, nuevamente con la oposición sindical, de los jubilados y pensionistas, y de la izquierda (Frente Amplio, aunque algunos legisladores aprueban algunos artículos).

Esos sectores entre 1996 y 99, inician el camino de recursos contra la ley, vía referéndum primero contra 91 artículos de la misma y luego por reforma constitucional. Ambos intentos fracasan por diversos motivos.

El movimiento sindical en su 6º. Congreso resuelve la elaboración de una propuesta alternativa de reforma sustancial del sistema, que incluye la derogación progresiva de las AFAPs así como la creación de un nuevo sistema integral y una estrategia para conseguirlo, que se aprueba por unanimidad en octubre 2003 en el reciente 8º. Congreso del PIT-CNT. El Frente Amplio – Encuentro Progresista – Nueva Mayoría que se perfila como posible ganador de las próximas elecciones, propone una transformación del actual sistema, según resolución de su último congreso y convoca al diálogo social para la reforma. En el Partido Nacional se proponen medidas correctivas del actual sistema, manteniendo sustancialmente el mismo. En el Partido Colorado, también se proponen medidas correctivas, y en algunos casos, una profundización mayor del régimen de capitalización individual. En la actual coyuntura histórica electoral del país, también la seguridad social está en situación de expectativa.

6. BIBLIOGRAFIA Y SITIOS WEB

“Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social”, Carmelo Mesa Lago, CEPAL, marzo 2004, disponible en www.cepal.org

“Las reformas de la seguridad social en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. (1981-1995)”, José Miguel Busquets, UDELAR, Uruguay, marzo 2000.

“La reforma de la jubilación en América Latina: los retos y el papel del Banco Mundial”, Robert Lacey, BM, marzo 1996, publicado en revista del Banco Nacional de Comercio Exterior de México, setiembre 1996.

“Modus operandi de las reformas de los sistemas de pensiones. Problemas de gobernabilidad” de Clive Bailey, OIT Ginebra, Departamento de Seguridad Social, 1997.

Fidel Ferreras: “La participación de los agentes sociales en la gestión de la seguridad social: análisis comparado”, marzo 2001, Madrid, disponible en www.redsegsoc.org.uy

“Seguridad social. Un nuevo consenso”. Resolución de Seguridad social de la 89ª. Conferencia Internacional de OIT, 2002, disponible en Bibliografía General del curso E2 5082 y en www.redsegsoc.org.uy

Oscar Ermida Uriarte en “Diálogo Social: Teoría y práctica” publicado en Revista “Relaciones Laborales” No. 3, diciembre 2003, Montevideo.

Prof. Juan Raso Delgue: Exposición sobre Dialogo Social en jornada presencial de noviembre 2003 del Curso E2 5082 en Montevideo, disponible en plataforma informática del curso.

Emmanuel Reynaud: “Reforma de las jubilaciones y concertación social”, OIT Ginebra, 2002 y “La concertación social en el ámbito de las pensiones: la experiencia de los países industrializados”, publicado en Revista Educación Obrera de OIT 2000/4, No. 121.

Revista Relaciones Laborales No. 3, diciembre 2003, Montevideo: “Actores colectivos en las relaciones industriales: ¿qué futuro?” de Thomas A. Kochan, del MIT; “Formas no tradicionales de representación de los trabajadores” de Brian Abbott, presentados en 13ª. Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo (AIRT), Berlín, 9/2003.

Ec. Juan Manuel Rodríguez “Transformación de las relaciones laborales: algunos temas polémicos y desafíos de los actores sociales” , 2002, en Revista Relaciones Laborales, diciembre 2003, Montevideo.

“El mundo del trabajo en la integración económica y la liberalización comercial. Una mirada desde los países americanos”, Daniel Martínez, Director Adjunto de la Oficina Regional de OIT para AL y C, marzo 2004, disponible en <http://www.itcilo.it/delnet>

“La dimensión laboral en los acuerdos de integración regional y libre comercio de las Américas”, OIT-OEA 2004, Proyecto “Principios y Derechos en el Trabajo en el contexto de la XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de OEA”.

“La construcción de la dimensión social del MERCOSUR” , Dr. Jorge Bruni, publicación de OIT, junio 2003, Proyecto “Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización”

“Balance y perspectivas de los organismos sociolaborales del MERCOSUR” de Alberto José Robles, Fundación Friedrich Ebert, Argentina, 2002.

AISS, “Formas y métodos de participación de los asegurados en la gestión de la seguridad social”, X. Dinh y N. Trofimuk, presentado a la 23ª. Asamblea General, Viena, 1989.

"Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales en América Latina"; Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre 2003, 300 páginas, disponible en http://www.iadb.org/res/index.cfm?fuseaction=Publications.View&pub_id=B-2004S

"El Dilema de la Seguridad Social en el Conosur", E. Murro, Equipo de Representación de los Trabajadores en el BPS – OIT Lima, 2003, disponible en www.redsegsoc.org.uy

"Escenarios y propuestas de reformas en la seguridad social del Cono Sur", Ernesto Murro, Revista Relaciones Laborales No. 3, diciembre 2003, Montevideo, disponible en www.redsegsoc.org.uy

ANEXO

DIALOGO SOCIAL Y PARTICIPACION EN EL BPS Y LA SEGURIDAD SOCIAL

Resumen a partir de marzo y hasta mediados de octubre 2005⁸⁶:

- Conformación del Directorio ejecutivo con directores del gobierno y sociales: Constitución 1967, integración desde 1992, nuevo gobierno progresista 2005.
- Proceso pro igualdad de acceso a la información y participación: marzo 2005
- Participación de Directores Sociales, Gerentes y Funcionarios (incluyendo por primera vez del interior del país) en eventos internacionales, representaciones institucionales, ámbitos de decisión y formación.
- Proyecto de convenios con OIT Ginebra para evaluación de sistema, formación y fortalecimiento de actores sociales; Convenio con INSS y TGSS de España para mejora de gestión; Convenio BM y BID por políticas sociales (consultoría en gestión de salud, asignaciones familiares, Plan de Emergencia); proyecto de convenio con FMI por mejora de fiscalización y cobranza ejecutiva.
- Funcionamiento de la Comisión Sectorial de Seguridad Social como organismo estratégico para las mejoras, ajustes y reformas al sistema con participación igualitaria de BPS, Ministerios de Economía, Trabajo, Salud y Desarrollo Social, y Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República

⁸⁶ Las informaciones estadísticas, decenas de documentos, exposiciones del autor como Presidente del organismo y resoluciones del Directorio del BPS pueden verse en www.bps.gub.uy

- En vías de implementación: creación de Plenario de dicha Comisión Sectorial con participación de representantes de trabajadores, empresarios y jubilados y pensionistas, así como otras instituciones de seguridad social.
- Participación de BPS en consultivas para la reforma del sistema nacional de salud y del sistema tributario, prioridades del gobierno nacional.
- Convenios interinstitucionales con Ministerios de Economía y Trabajo, Salud Pública, Desarrollo Social, Turismo y Deportes; DGI, Aduanas, BSE, Cajas paraestatales, Colegio de Contadores, Asociación de Derecho al Trabajo y la Seguridad Social, etc.
- Reuniones participativas con representaciones de diversos organismos internacionales: OIT, Banco Mundial, FMI, BID, Comisión de Seguridad Social del Congreso de México, Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Director de Salud de Andalucía, etc.
- Comisión Asesora gubernamental de Plan Quinquenal de Viviendas y de Comisión de Vivienda de Jubilados y Pensionistas con MVOTMA, con Directores representantes de jubilados y pensionistas y de trabajadores.
- Comisión de administración de bienes inmuebles del BPS con Director representante empresarial.
- Comisión Asesora del BPS sobre Discapacidad con principales instituciones sociales y representación en Comisión Nacional Honoraria del Discapacitado (CNHD) por Director representante de trabajadores.
- Inicio de elaboración de un plan de formación permanente interno y con la sociedad, hacia la creación de un instituto de formación en Seguridad Social y su administración, en cooperación con OIT y otras instituciones; formación en BPS a otras organizaciones nacionales e internacionales (instituciones, gremiales, etc. ej. delegación de sindicalistas paraguayos en noviembre); proyecto de formación en seguridad social en escuelas primarias, secundaria y enseñanza técnico profesional y universitaria.
- Creación de comisiones asesoras en BPS sobre temas específicos: actividad de empacado de frutas y verduras; discapacidad; pesca artesanal.
- Comisiones bipartitas con sindicato interno ATSS: varias (relaciones laborales y aportes a mejora de gestión en general y específicas). Nivel político y técnico.
- Fortalecimiento de la actividad sindical interna en BPS: sitio intranet sindical, fortalecimiento sindical, negociación de diversas reivindicaciones, regularizaciones de cargos, etc.
- Fortalecimiento de los representantes y organizaciones sociales: inclusión en proyecto BPS – OIT Ginebra; Resolución de Directorio sobre

- jornadas anuales de seguridad social con distintos sectores; reuniones de comisiones de seguridad social de representaciones de empresarios y trabajadores en sede del Directorio del BPS, etc.
- Elaboración de BPS-MTSS-MEF-Presidencia de la República en diálogo con ONAJPU (Organización nacional de jubilados y pensionistas) para primer ajuste diferencial de jubilaciones en hogares de menores recursos; elaboración de proyecto de ley de inclusión, regularización de deudas y bonificación a buenos pagadores con asesores representantes de empresarios y trabajadores en conjunto con grupo técnico institucional.
 - Reuniones con direcciones de partidos políticos, con todas las gremiales empresariales; con ONAJPU y diversas asociaciones de jubilados y pensionistas en Montevideo e interior; con PIT-CNT y diversos sindicatos; con medios de comunicación.
 - Actividades semanales del Presidente y otros directores, en distintas localidades del interior del país y barrios de Montevideo: evaluación de gestión, recepción de planteos, etc.
 - Participación colectiva en la búsqueda de soluciones a diversas situaciones: NTENDENCIAS MUNICIPALES DE ARTIGAS y CANELONES para pago de salarios y aportes; GASEBA: despidos sindicales y reconocimiento de derechos de seguridad social; IMPASA: pago de aguinaldo; CALIFA, MARIANIL: pagos salariales, cumplimiento de normas laborales, reinserción laboral parcial; CALNU, BELLA UNION: reactivación productiva; COPAGRAN: conformación de cooperativa de exportación; TAXIMETRO: aportación por remuneración real; etc.