

## **CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS:**

### **VISIÓN DESDE LOS PAÍSES**

**(Extractado del libro "Evaluación de las Reformas -  
Informe sobre la Seguridad Social en America 2003" )**

Conferencia Interamericana de Seguridad Social – CISS

1er. Parte

*Contribuciones por país:*

Argentina: Jorge D'Angelo y Alfredo Gamietea

Brasil: Baldur Schubert y Helmut Schwarzer

Chile: Gonzalo Bustos

Colombia: Juan Carlos Cortés

Costa Rica: Carlos Enrique Fuentes

Estados Unidos: Joseph A. Gribbin

México y guión de análisis: Antonio Ruezga

*Editor:*

Antonio Ruezga

Los documentos originales, con la discusión detallada de cada país, pueden ser solicitados a la CISS.



## CONTEXTO SOCIAL, ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LAS REFORMAS: VISION DESDE LOS PAISES

### 1 era. Parte

El análisis estadístico de las grandes relaciones que se presentan entre la concreción de una reforma del régimen de seguridad social y diversos determinantes económicos y políticos es importante, pues ayuda a entender razones, tiempos, resultados, formas de hacer las cosas y otros aspectos igualmente relevantes.

Sin embargo, el recuento de los procesos de reforma por actores cercanos ubicados en la discusión que se presentó dentro de los diversos países al modificarse los esquemas de seguridad social, también puede aportar datos igualmente valiosos para lograr un entendimiento cabal de todas las complejidades de estas medidas de políticas.

Por ello en este capítulo se presenta una descripción analítica de los procesos de reforma de la seguridad social en varios países del continente, misma que es realizada por funcionarios de instituciones afiliadas a la CISS y que vivieron de cerca los acontecimientos.

Algunas de las contribuciones reflejan más la visión oficial de los problemas, mientras que otras son evidentemente más independientes. Pero la perspectiva es siempre desde dentro de los países involucrados.

## 1. ARGENTINA

### 1.1 Origen de las reformas

Desde 1991, en la República Argentina se sucedieron hechos que de una u otra manera, significaron reformar el sistema de seguridad social.

El régimen de Jubilaciones y Pensiones, que por muchos años operaba sin déficits, comenzó a necesitar del apoyo estatal para sostenerse. Para precisar una fecha, se puede decir que en los años previos a la reforma de 1994, la aportación del Estado al régimen de reparto a partir de rentas fiscales generales estaba por debajo del 30 por ciento de las erogaciones.

Entre los hechos que impactaron negativamente la recaudación y el financiamiento de los sistemas, se pueden citar:

1. Estatización de varias ramas de la seguridad social que estaban en manos de entes congestionados.

Reducción de las contribuciones de las empresas a los sistemas de seguridad social.

Modificación del régimen de trabajadores independientes.

Incorporación de regímenes provinciales al sistema integrado de las Jubilaciones y Pensiones, sin transferencias presupuestarias.

Pago de pensiones no contributivas, sin la debida transferencia de partidas.

Flexibilización laboral, que provocó gran rotación de trabajadores y perjudicó las densidades de cotización del sistema.

Unificación de la recaudación.

Malos o nulos controles fiscales

En la reforma argentina participaron expresando muy abiertamente su opinión diversas organizaciones internacionales, que en muchos casos informaron sobre el visible desfinanciamiento del sistema a futuro.

La incidencia del Banco Mundial fue importante y más aún la del Fondo Monetario Internacional, que incluso condicionó varios tramos de refinanciamiento de la deuda externa que se tomaron diversas medidas que, por cierto, impactaron luego negativamente al sistema.

Existieron infinidad de posiciones, el proyecto primario de ley sobre cuentas individuales de capitalización no tuvo la discusión social que el tema merecía. Los actores sociales tomaron la reforma como inevitable, tanto por la instalación de proyecto en sociedad, como por las innegables presiones externas en ese momento.

La discusión de la reforma se concentró en el poder Legislativo, donde si trataron trabajos serios, con posiciones encontradas. Sin embargo, la Ley fue sancionada por mayoría, con el gobierno del momento haciendo valer su influencia.

En la exposición de Motivos de Ley de Reforma del Sistema Previsional Argentino de 1994 figuran varios puntos de justificación, la base fundamental estuvo sustentada en dos pilares: la mala administración por parte del Estado del sistema público de reparto, y la escasez de fondos del régimen, que hacia dudar del financiamiento futuro.

En su momento, la participación de la opinión pública en el debate fue limitada, pero con el tiempo eso fue muy cambiando, y la población tiene hoy más información de cuáles son sus derechos obligaciones para poder acogerse a los beneficios de la seguridad social.

## **1.2 Características del sistema reformado**

El cambio fundamental del sistema se basó en la creación de las cuentas individuales de ahorro, en manos de instituciones privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP). A estas cuentas se les acredita mensualmente la retención que sufre el trabajador para su jubilación.

La pensión de una persona al momento de jubilarse por el régimen de capitalización se conforma de tres elementos; un primer ítem., es una presentación básica universal que tiene que ver con la contribución de los patronos y hoy está en \$200; segundo elemento, es una prestación complementaria que tiene que ver exclusivamente con los aportes que halla realizado el trabajador al antiguo régimen – si los tuviera - ; el tercer componente, es el de su fondo capitalizado.

El sistema argentino es optativo en cuanto a la elección del sistema jubilatorio por parte del trabajador, el anterior de reparto, o el reformado de capitalización, aunque si se está en capitalización no se puede pasar a reparto, lo inverso si es posible.

En cualquier caso, la edad de jubilación es 60 años para la mujer 65 para los hombres, debiendo demostrar 30 años de servicio, con casi nula flexibilidad de comprobación.

El sistema reformado es supervisado por un superintendente que, desafortunadamente, ha tenido poco poder para ejercer correctamente sus funciones de contraloría.

Actualmente, el sistema antiguo de reparto, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social — sin incluir cajas provinciales, profesionales y especiales — paga algo más de 3.3 millones de prestaciones en forma mensual, con un promedio de remuneraciones de \$350. A los 3.3 millones de casos, que agregar 326 mil pensiones mínimas no contributivas.

Hacia fines del año pasado. el sistema privado abonaba algo más de 32 mil jubilaciones, 56 mil pensiones por fallecimiento y 15 mil prestaciones por invalidez que estaban a su cargo.

### **1.3 Resultados de las reformas**

Al presente, el sistema reformado no ha dado los resultados esperados, principalmente, porque el Estado estatizó casi el 80 por ciento de las reservas de las administradoras, lo que conlleva a que los fondos que deben garantizar el retiro de las personas estén corriendo la misma suerte que la sacudida economía argentina.

De hecho, en la debacle económica de fines de 2001, los fondos de la administradoras corrieron la misma suerte, en principio, que la deuda externa Argentina, es decir, de ser reservas técnicas, se transformaron en papeles en default.

Por otra parte, el costo del servicio que brindan las AFJP es alto y lo que es más grave aún, jubilarse o retirarse por invalidez de una administradora es tan complicado en el actual sistema como lo fue en el anterior régimen de reparto.

Otro problema es que con la reforma, el Estado parece haber entrado en una etapa de desinterés o retraimiento en el ejercicio de su papel, ya que al parecer las autoridades estatales en un principio pensaron que al privatizar el régimen su responsabilidad hacia la sociedad iba a ser secundaria, lo que a todas luces fue un grave error.

Un reto que queda pendiente con la reforma es el de incrementar el grado de cobertura de la seguridad social, pues no se ha podido encontrar la herramienta que permita asistir a todas aquellas personas que, por diversas razones, están en el mercado informal del trabajo o simplemente desempleados.

Lo que sucede con el mercado laboral impacta directamente sobre la recaudación del sistema, y anuncia un conflicto social grave si no se toman nuevas e inmediatas medidas: sobre una fuerza laboral de 15.5 millones de personas, solo está en el mercado formal de trabajo un 35 por ciento; se tienen 2.2 millones de trabajadores

registrados en el viejo sistema de reparto, pero sólo aportan mensualmente algo menos del millón; en cuanto al esquema de capitalización, se tienen 9.1 millones de registrados, sin embargo, aportan regularmente sólo 2.9 millones; a esto debemos sumar algo más del millón de empleados ocupados por municipalidades y provincias no incorporados al nuevo régimen.

Desempleados, informales y subocupados, incluidos los que reciben planes especiales de asistencia, son en la actualidad la mayoría de la población económicamente activa, con lo cual son pocos los protegidos por el actual régimen de seguridad social, y menos aún los que estarán en condiciones de jubilarse a futuro. Salir de esta coyuntura llevará un largo tiempo.

A fines del año 2002, para solventar el régimen de Jubilaciones y Pensiones, la autoridad económica debió hacer una aportación superior al 70 por ciento de la masa de pago, lo que significó un aumento entre 1994 y el 2002 del 134 por ciento de las aportaciones del Tesoro.

#### **1.4 Estructuras sociales: el estatus de los mayores**

Argentina es uno de los países más envejecidos del continente, teniendo actualmente al 14 por ciento de su población con más de 60 años, y a un 10.4 por ciento con más de 65. Si se miran las proyecciones al 2025, habrá un 17 por ciento de la población mayor de 60 años y un 14 por ciento mayor de 65.

A diferencia de otros países, en esta nación siempre se le dio alguna atención superior a los ancianos, existiendo tres elementos de la red de apoyo muy importantes a mencionar.

Primero, la existencia de un Instituto Nacional —conocido como PAMI— que se ocupa de brindar prestaciones médicas y sociales a los adultos mayores.

Segunda, la concentración barrial de ancianos, en denominados Centros de Jubilados y Pensionados, que auspiciados por el Estado de distintas formas, concentra en 2 mil 200 locales a la mayoría de la tercera edad. Estas son instituciones autónomas, que se conducen con una mesa directiva elegida entre sus asociados.

Tercero, la presencia de varias ONG dedicadas a la tercera edad directa o indirectamente, brindando servicios múltiples, que amplían o sustituyen a otros que no cubre el Estado.

Funciona también una secretaria de estado dedicada a los ancianos, aunque con acciones poco concretas y de escasos resultados por el momento, y una defensoría de la tercera edad. Además, municipal y provincialmente hay planes de contingencia para estas personas, debiéndose reconocer que en la mayoría de los casos sus planes e impactos en los gerontes son importantes.

En suma, la población adulta mayor esta bien considerada y medianamente atendida, aunque tampoco ha sido ajena a la crisis social y económica por la que pasó y está pasando aún Argentina, pudiendo citarse las siguientes dificultades y falencias:

Durante varios meses se les descontó a jubilados y pensionados un 13 por ciento de su sueldo. Los recursos de la Obra Social PAMI, que atiende la salud de la tercera edad, se vieron seriamente comprometidos por la baja de la recaudación. Las prestaciones médicas a los ancianos decayeron en calidad y algunas prestaciones sociales brindadas por el Estado disminuyeron o se eliminaron. La inflación impactó altamente a los recursos de los gerontes.

Pese a lo expuesto, se puede decir, que si los ancianos no están atendidos como en otras épocas, las prestaciones médicas están dentro de parámetros mínimos de aceptación y los beneficios sociales aún son importantes.

El cuadro económico de la tercera edad no es bueno, pero tampoco lo es la situación de la población activa. De hecho, es interesante notar un fenómeno social que se presentó porque los jubilados y pensionados pasaron a ser "privilegiados" al cobrar normalmente todos los meses. Frente el desempleo y subempleo creciente, la tercera edad se transformó en pilar de la economía familiar.

El concepto "familia argentina" incorpora al anciano en la mayoría de los casos, lo cual es importante en este cuadro de crisis. La participación de los adultos mayores en entidades intermedias, que de hecho son dirigidas por ellos mismos, facilitan la integración y contención, combatiendo la soledad y la discriminación.

### **1.5 Problemas de los esquemas de salud**

Aunque hubo muchos intentos de reformar los sistemas de salud, volcando el mismo exclusivamente al campo privado, el actual régimen de Obras Sociales, que funciona bien y está en su gran mayoría en manos de los sindicatos argentinos agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT), no permitió el cambio pretendido.

No obstante lo expuesto, si se efectuaron varias modificaciones, que a la postre fueron a favor de los beneficiarios y, por ende, bien tomadas por la sociedad. Entre ellas se mencionan dos, por ser las más significativas:

1. Se permitió a los asociados elegir libremente la Obra Social - entidad que asegura la salud -, con lo cual si bien ingresan a su empleo con un servicio de pertenencia, pueden cambiar por otro que el trabajador considere más conveniente para sus necesidades.
2. Se estableció una prestación mínima que deben brindar todas las Obras Sociales denominada Prestación Médica Obligatoria, que no es más que el piso del servicio ofrecido, con lo cual cada institución puede ampliar su gama de cobertura y así competir en el mercado.

El sistema de salud en la seguridad social no ha estado ajeno a la crisis y, por tanto, está atravesando una difícil circunstancia de costos servicios, aunque ello no impide la cobertura de sus protegidos. Igual sucede en el esquema de salud pública que, como siempre, se brinda en forma gratuita.

Una presión adicional surge porque ante el nivel de desempleo, informalidad y pobreza, la cantidad de personas que acuden a los sistemas públicos han superado

las estructuras, lo que tiene que ver más con la coyuntura económica que con cualquier otra deficiencia del sector.

## **1.6 Otros aspectos de la seguridad social**

Mención aparte merece la actitud tomada por las autoridades en cuanto a la política de medicamentos, mediante la cual se reglamentó el uso de drogas genéricas, tema que no existía en el pasado en Argentina.

En lo tocante a riesgos de trabajo es importante indicar que, con anterioridad a la actual legislación, existía una Ley de Accidentes de Trabajo que poco hacía para prevenir y asistir en la contingencia.

La actual norma, que está basada en el aseguramiento de los trabajadores, exige pautas de prevención, fija alícuotas de pago en base al riesgo y cubre al empleado desde el mismo momento del siniestro, incluyendo su atención médica y su rehabilitación si fuese necesario.

Como toda ley aplicada, el sistema puede ser perfectible y en algunos aspectos debe mejorar, pues hay superposición de funciones y controles que no están claros y terminan afectando a las personas. Sin embargo, también se puede decir que este nuevo régimen funciona dentro de parámetros aceptables.

Aunque han existido alteraciones en otros sistemas de protección, un área preocupante es la de asignaciones familiares, donde desde el año 1996 se tomaron medidas en desmedro de sus beneficiarios.

Este sistema de verdadera redistribución de los ingresos en el país fue sacudido por radicales medidas económicas y financieras que nada tienen que ver con los aspectos socio - familiares, aunque, pese a ello, sigue teniendo una trascendencia importante en el hogar de los trabajadores más humildes.

Medidas tomadas recientemente dan la esperanza de que este apoyo a la familia vuelva a ser lo que fue hace muchos años.

No se olvide que el régimen de asignaciones y subsidios familiares fue en Argentina el pilar de las administraciones congestionadas, que demostraron un éxito indiscutido y que lamentablemente fueron desapareciendo con el tiempo por la intromisión e intervención del Estado.

## **1.7 Perspectivas de las reformas**

El cuadro de situación social y laboral de Argentina es grave, aunque con incipientes índices de mejora. Por otra parte, el advenimiento de un nuevo gobierno reabre la esperanza de la población.

En el campo de las ideas, los temas de la seguridad social están siendo nuevamente analizados y la sociedad es consciente de la necesidad de cambiar las reglas, buscando nuevas formas de organizar la protección social.

Una lección importante es que no se debe confundir el control y supervisión del sistema reformado con la captura indiscriminada de las reservas de las



administradoras privadas, pues de lo contrario devienen las preguntas: ¿para qué se privatizó el sistema? ¿Para pagar comisiones? ¿Para pagar intereses de la plata que antes recaudaba por sí? En suma, el Estado debe estar atento a las desviaciones del sistema, pero no colaborar a desviarlos.

Otra cosa que se ha comenzado a entender es que luce necesaria la adaptación a vivir con niveles altos de informalidad y desempleo. Ante esta realidad, pensar en que la seguridad social puede seguir sosteniéndose sólo por aporte y contribuciones del mercado formal es una quimera.

Si se piensa en una seguridad social sin excluidos, se deben replantear todos sus alcances y métodos de financiación.

Se debe pensar entonces en prestaciones diferenciadas y en financiamiento de rentas generales.

Se debe pensar en tiempos, en donde lo que se brinde no será lo ideal, pero sí lo posible.

## **2. BRASIL**

En esta sección se da a conocer un breve diagnóstico del sistema brasileño de previsión social, y la especificación de la propuesta de reforma que recientemente se entregó al Congreso Nacional. Se desea proporcionar la base adecuada para una discusión más profunda sobre los rumbos que la sociedad brasileña desea para su Previsión Social. El texto se destina específicamente, a concatenar y presentar los principales datos y fenómenos necesarios para la comprensión de la urgencia de reforma del sistema; representa el punto de partida del debate de reforma, que se inicia con el gobierno del Presidente Luis Inácio Lula da Silva.

### **2.1 Origen de las reformas**

La situación financiera de la previsión social de Brasil es deficitaria en ambos regímenes, tanto en el sector privado, administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), como en el sector público, existente a nivel del gobierno federal, en los 27 estados federados y en las 2 mil 140 municipalidades del país.

El déficit del INSS se explica por la existencia del subsistema de la previsión rural, el cual tiene impactos significativos en el combate a la pobreza, así como por factores coyunturales, como el empeoramiento del mercado de trabajo urbano en los años siguientes a la devaluación de la moneda en 1999. En diciembre de 2002, el INSS pagaba 19 millones de beneficios, de los cuales casi dos tercios correspondían a un salario mínimo, presentando un déficit del orden de R\$17 mil millones que corresponde al 1.3 por ciento del PIB. En fuerte contraste, los regímenes de los trabajadores del sector público pagaban, también en 2002, aproximadamente 2.6 millones de beneficios, con un déficit de RS 39.8 mil millones que corresponde al 3.1 por ciento del PIB.

En el sistema de previsión de los empleados del sector público, el fuerte compromiso presupuestario es resultado de las reglas de acceso e indexación de beneficios, las

cuales son completamente diferentes a las del sector privado, que a su vez fueran sometidas a una reforma durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, en 1998-99. Las diferencias más evidentes se basan en el hecho de que los empleados públicos no tienen un tope para sus beneficios, la edad mínima para acceder a una pensión es de solamente 53 años para hombres y 48 años para mujeres, el cálculo de la pensión tiene como base la última remuneración del trabajador y las pensiones suben de acuerdo con el alza de las remuneraciones de los trabajadores activos de la misma carrera.

En el Régimen General de Previsión Social (RGPS) del INSS, después de la reforma previsional de 1998-99, la pensión por tiempo de contribución es calculada con base en el promedio del 80 por ciento de los mejores salarios desde julio de 1994 y con la aplicación del 'Factor Previsional'. Este factor contiene en su fórmula la edad de retiro, la expectativa de vida y el tiempo de cotización y crea, de esa manera, una rebaja de la tasa de reemplazo de la pensión si el asegurado opta por anticipar su retiro, esto es, antes de los 60 años para hombres y 55 para mujeres. Las pensiones en el INSS son indexadas a la inflación a través del índice Nacional de Precios al Consumidor, y están sometidas a un tope máximo de RS 1,869.34, cerca de US\$620, en agosto de 2003. Como resultado, se generan en ambos regímenes valores promedios de pensiones altamente diferentes, que reproducen e incluso amplifican las diferencias económico/sociales en el país.

Actualmente, los ancianos en Brasil representan el 8.6 por ciento de la población, lo que equivale a un contingente de 14.5 millones de personas. Con relación a 1991, hubo un crecimiento del 35.5 por ciento en la cantidad total de personas ancianas. La esperanza de vida al nacer alcanzó en el 2001, (35 años para los hombres y 73 para las mujeres. Para cada edad, la sobrevida, concepto más adecuado para los sistemas de previsión social, ha aumentado a lo largo de los años. En las décadas de los setenta y los ochenta, un hombre de 50 años tenía una sobrevida de 22 años y si era mujer de 24 años, es decir, llegarían a los 72 y 74 años, respectivamente. En el 2001, la sobrevida ha aumentado a 23 años para los hombres y a 28 para las mujeres. Todos estos cambios están íntimamente relacionados con la previsión social y la afectan de manera importante.

En lo tocante a los cambios en el mercado de trabajo, según la Encuesta Mensual de Empleo (PME), del total de las personas ocupadas, los trabajadores formalmente contratados sumaron el 57.5 por ciento en 1990, y el 44.1 por ciento en el 2000. Mientras que los trabajadores sin contrato pasaron del 19.3 por ciento en 1990, al 27.7 por ciento en el 2000. Los que trabajan por cuenta propia se incrementaron del 18.7 por ciento en 1990, al 22.6 por ciento en el 2000.

El impacto de los cambios en el mercado de trabajo formal para el financiamiento de la previsión social se puede constatar con el siguiente ejercicio: si la estructura del mercado de trabajo en 2002, fuera la misma de 1990, se estima que el Régimen General de Previsión Social (RGPS) tendría un superávit de cerca de R\$2 mil millones. Sin embargo, hubo una necesidad de financiamiento como se indicó, de RS 17 mil millones.

Bajo varios enfoques, las proporciones de la Previsión Social en Brasil impresionan por su magnitud. Ya sea el volumen de los ingresos y gastos, la cantidad de personas cubiertas, las prestaciones sociales, los impactos en la reducción de la pobreza, todos son indicadores de gran expresividad. Sin embargo, se vive un momento en que se hace necesaria la reflexión sobre los rumbos que este sistema

debe tomar. No se equivoca quien afirma que los problemas de la Previsión en Brasil, chocan con los beneficios que la misma institución proporciona. En lo futuro el sistema se puede volver inviable.

## 2.2 Características del sistema reformado

La Previsión Social brasileña cuenta con cuatro regímenes dirigidos hacia grupos específicos de la población.

1. El Régimen General de Previsión Social (RGPS), administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), cubre obligatoriamente a todos los trabajadores del sector privado, incluidos los autónomos, los domésticos, los campesinos y los asegurados facultativos.

2. Un segundo régimen de previsión social está dirigido hacia los servidores públicos del sector civil en las tres esferas de la federación. De acuerdo a la Constitución de 1988, la Federación, los Estados y Municipios pueden instituir un Régimen Propio de Previsión Social (RPPS) para sus empleados u optar por afiliarlos al INSS. En enero de 2003 todos los Estados, 2 mil 40 Municipios y la Federación habían instituido un RPPS.

3. Circunstancias similares se aplican en el caso de los servidores militares en el ámbito federal, quienes, según la Constitución actual tienen derecho a un régimen de previsión social específico.

4. Hay un régimen de Previsión Complementario y optativo, destinado a aquéllos que quieren un beneficio suplementario al que ya disponen en alguno de los regímenes mencionados. La Previsión Complementaria está organizada a través de fondos cerrados<sup>2</sup>, es decir, dirigidos a grupos de empleados determinados o abiertos<sup>3</sup>, que cualquier ciudadano puede adquirir en el mercado financiero. La institución que administra la previsión complementaria es una entidad de derecho privado, regulada por la Secretaria de Previsión Complementaria (SPC/MPS) y por la Superintendencia de Seguros Privados (SUSEP/Ministerio de Hacienda). A diferencia de los regímenes anteriores que son de reparto, éste es de capitalización plena.

El Régimen General de Previsión Social que atiende a los trabajadores de la iniciativa privada está consolidado como uno de los principales mecanismos de protección social del Estado brasileño. Durante los últimos años el sistema pasó a reportar resultados financieros negativos con evidentes consecuencias para el escenario fiscal, sin embargo, no cabe duda de que el rol social que desempeña en términos de reducción de la pobreza, mejoría en la distribución de los ingresos y fomento al desarrollo económico, de modo especial en el campo y en las pequeñas comunidades urbanas, es fundamental para la estabilidad del país.

En el 2002, el régimen básico de previsión benefició a 73.9 millones de trabajadores, lo que representaba el 42.1 por ciento de la población brasileña.

El Régimen Propio de Previsión Social ofrece la protección a los servidores de la Federación, Estados y Municipios. En total, entre servidores activos, inactivos y pensionados, la cobertura llega a 7 millones 312 mil 63 personas.

El análisis del aspecto social de la previsión, es decir, de sus verdaderos impactos en la mejoría de vida de las personas revela evidencias que no pueden ser olvidadas. Por el contrario, presentan el papel del Estado brasileño como agente capaz de promover el bienestar de su población. Una buena parte de este mecanismo de fomento social se debe a la previsión no contributiva, fundamentalmente rural. En el campo, la actuación de la previsión contribuye a dinamizar la economía local y generar empleos, evitando la migración del trabajador a los centros urbanos.

### **2.3 Resultados de las reformas**

Las medidas implementadas principalmente por la Enmienda Constitucional No. 20 de diciembre de 1998, y por la Ley No. 9,876 de noviembre de 1999, han contribuido para el control de la necesidad de financiamiento que se prevé para los próximos años, en particular, con relación a la contención de las jubilaciones precoces que se estaban concediendo a personas con un promedio de edad de 48.9 años. Actualmente, las jubilaciones se están concediendo a asegurados con un promedio de edad de 53.2 años, lo que todavía representa una edad muy baja.

El Régimen Propio de Previsión Social, a pesar de la relevante cobertura de riesgos a los servidores públicos, presenta problemas financieros muy importantes. Los gastos, como se ha indicado, implican una necesidad de financiamiento del orden de 3.1 por ciento del PIB de Brasil.

Ante la situación descrita, el sistema de previsión de los trabajadores del sector público fue elegido como objeto principal de la futura propuesta de reforma. En los meses de enero a abril de 2003, tras completar el diagnóstico formal, hubo un esfuerzo de concertación política que involucró a una gran parte del equipo de gobierno, especialmente, la Presidencia de la República, el Ministerio de la Previsión Social y el Ministerio de Hacienda. Uno de los principales foros de discusión fue el Consejo de Desarrollo Económico y Social, creado por el Presidente Lula para asesorarle en la promoción de reformas económicas, políticas y sociales, el cual es compuesto por casi un centenar de personalidades de las esferas empresariales, laborales, académicas, culturales, religiosas y sociales. En febrero y marzo de 2003, el foro debatió intensamente el diagnóstico previsional y las alternativas de reforma.

La alianza política más importante fue creada con base en un intenso dialogo, sin discriminación de orden político - partidario entre el Presidente Lula y los 27 gobernadores de los Estados. La cooperación fue reproducida en el ámbito técnico entre los expertos del Ministerio de Previsión Social y los Secretarios de Administración de los Estados por medio de un Consejo (el CONAPREV). Como la legislación federal de previsión para los trabajadores del sector público se aplica obligatoriamente a los subsistemas estatales y municipales y como los Estados y las Municipalidades de Brasil se encuentran, en general, en una situación presupuestaria todavía más crítica que el gobierno federal, los gobernadores y alcaldes constituyeron los principales cointerésados en la obtención de la reforma.

### **2.4 Perspectivas de las reformas**

El aumento de la cobertura representa uno de los principales retos de la política social brasileña. Este esfuerzo de incremento por parte de la Previsión Social, no se debe limitar a la implementación de políticas por parte del gobierno, sino que debe representar un compromiso asumido por toda la sociedad organizada.

Los debates sobre los rumbos de la Previsión brasileña, más que considerar cambios en las reglas de financiamiento y beneficio, deben pasar por medidas administrativas, de modo particular en lo que se refiere al combate a los fraudes, a la recuperación de la deuda activa y a la ampliación de la cobertura.

Los desequilibrios crecientes de la previsión de los servidores públicos, por el contrario, son preocupantes por considerar un número sustancialmente inferior de personas, pero con mejores beneficios y con mayores expectativas de duración de los mismos.

La reforma enviada al Congreso el 30 de abril de 2003 se basa en tres objetivos fundamentales: primero, la creación de un régimen previsional con reglas convergentes con el INSS para los futuros trabajadores del sector público; segundo, un fuerte ajuste paramétrico para la generación de los actuales trabajadores; tercero, la creación de una contribución solidaria de los actuales jubilados, que obtuvieron sus beneficios con base en reglas bastante generosas. Las principales propuestas involucradas son:

1. En el INSS cambia solamente el valor del tope máximo del ingreso imponible de R\$ 1,869.34 a R\$ 2,400.10 (US\$ 800), equivalente a 10 salarios mínimos oficiales. El incremento del tope máximo en el INSS se basa en una decisión que va conscientemente en contra de la tendencia de las reformas provisionales en los otros países de América Latina. En esos países, el límite máximo del ingreso imponible del antiguo sistema público fue rebajado para crear espacio para la previsión basada en la capitalización en cuentas individuales.
2. Mantener los derechos adquiridos para los ya jubilados y para los que han completado todos los requisitos para acceder a una pensión. El concepto de "derecho adquirido" empleado en la propuesta corresponde a la interpretación por parte de la Corte Suprema de Brasil (el STF) en diversas oportunidades, donde queda claro que sólo tienen derecho a pensionarse bajo las reglas actuales los que han completado todos los requisitos: edad mínima, tiempo mínimo de cotización, tiempo mínimo de filiación al régimen del sector público.
3. Cambiar la fórmula de cálculo de las pensiones en el sector público, introduciendo el concepto de un promedio de los salarios imponibles a lo largo de la vida laboral del asegurado, en lugar de que la pensión sea calculada sobre el último salario imponible.
4. Crear nuevas edades de referencia para la jubilación, al establecerse que el retiro anticipado para los trabajadores del sector público actualmente en actividad —en relación con las edades de 60 años para hombres y 55 para mujeres— resulte en una reducción proporcional de la tasa de reemplazo. Los que quieran jubilarse anticipadamente, sufrirán una reducción del 5 por ciento por cada año de anticipación, lo que invierte la actual lógica del incremento de ingreso del funcionario público al momento del retiro. Para los que completan los requisitos de las reglas de retiro actuales —edad de 5 3/48 con 35/30 años de cotización— hasta fines de 2005, la reducción por cada año de anticipación será del 3.5 por ciento. Para los funcionarios públicos que ingresaron a partir de 1998 ya se estableció que la edad mínima de jubilación es de 60/5 5 para hombres y mujeres, respectivamente.

5. Eliminar la posibilidad de jubilación con tiempos reducidos de cotización. Actualmente, existe la posibilidad de retirarse con un mínimo de 30 años de cotización para hombres y de 25 años para mujeres: esto es eliminado. Para obtener una jubilación que no sea proporcional al tiempo de cotización se requerirá que un trabajador del sector público tenga al menos 35 años de cotización en el caso de los hombres y 30 años en el caso de las mujeres.
6. Mantener la posibilidad de obtener una jubilación con base en el último salario, pero con requisitos más estrictos y limitada a los trabajadores actualmente activos. Como resultado de las negociaciones en el Congreso, se creó la posibilidad de que los actuales funcionarios públicos puedan acceder a una jubilación equivalente a su último salario sólo si completan las edades de 60/55 para hombres/mujeres con 35/30 años de cotización.
7. Introducir el mismo tope básico al ingreso imponible del INSS para los futuros funcionarios públicos y crear fondos de pensiones complementarios. Una vez aprobada la reforma, a través de leyes federales, estatales y municipales se crearán fondos de pensiones complementarios para los funcionarios públicos. Los futuros funcionarios públicos, que ingresarán después de la institución del fondo complementario, estarán obligatoriamente sometidos al mismo tope máximo de ingreso imponible del INSS de R\$ 2,400.00 mensuales.
8. Los fondos complementarios para funcionarios públicos seguirán las mismas reglas que los ya existentes para los trabajadores del sector privado. Brasil posee actualmente, basado en el principio de la capitalización, un amplio sistema de fondos de pensiones ocupacionales complementarios y voluntarios para los trabajadores del sector privado. Los fondos de pensiones que serán creados para trabajadores del sector público tendrán que ser fondos ocupacionales, sin fines de lucro, administrados en partes iguales por representantes de los trabajadores y de los entes estatales. De acuerdo a un cambio introducido por los diputados nacionales, la administración será de naturaleza pública”, lo que significa que no van a ser administrados por bancos y seguros privados, aunque las normas de regulación serán las mismas a las que están sometidos los actuales fondos de pensiones de derecho privado. Está previsto también en la propuesta que la previsión complementaria será basada en el principio de las contribuciones definidas.
9. Cambiar el cálculo de las pensiones por viudez. En la actual legislación, las pensiones por viudez corresponden a la totalidad de la remuneración del funcionario público fallecido, lo que crea una sobreprotección de los dependientes. Con cambios insertados por los diputados en la propuesta original del gobierno, la nueva regla establece que la pensión de viudas y huérfanos corresponderá a la totalidad de los ingresos del funcionario fallecido hasta el tope del INSS, más el 70 por ciento del valor que lo sobrepase.
10. Crear una contribución solidaria de los jubilados actuales al régimen previsional. Justificada por el hecho de que las fórmulas de cálculo aplicadas en el pasado fueron muy generosas, y que es necesario distribuir de forma justa entre las generaciones el costo del ajuste de un sistema profundamente desbalanceado, se incluyó en la propuesta la creación de una contribución de los beneficiarios actuales al sistema de previsión de los funcionarios públicos.

11. Introducir un tope máximo para las actuales remuneraciones y jubilaciones en el servicio público. La propuesta de reforma también incluye un tope máximo para remuneraciones y jubilaciones públicas.
12. Crear un incentivo monetario a la permanencia en actividad de los que ya tienen posibilidad de retirarse.
13. Por parte de los Estados y Municipalidades implantar tasas de contribución mínimas equivalentes a las del gobierno federal para sus empleados. Hay actualmente una fuerte dispersión de las tasas de cotización entre los Estados y Municipalidades que, en general, tendrán que ser aumentadas.
14. Unificar las cajas en cada ente estatal. Aunque la propuesta no haya avanzado hacia la unificación administrativa de las cajas previsionales de los funcionarios públicos con el INSS, en cada ente estatal no podrá existir más de una unidad de gestión del régimen propio de los empleados públicos.
15. Cambiar la indexación de las pensiones concedidas después de la reforma. Por motivos jurídicos, las pensiones concedidas antes de la aprobación de la reforma seguirán indexadas a la alza de los salarios de los trabajadores activos.

## **2.5 Conclusiones**

La Reforma de la Previsión tiene como objeto hacer que el Sistema de Previsión Social Brasileño sea más justo y técnicamente más sustentable.

Los retos en materia de previsión social son enormes. Lo importante es que Brasil tiene una visión clara hacia un sistema previsional básico universal, con reglas iguales —mismos derechos y deberes— para todos los ciudadanos. Este modelo tiene que incluir fuertes elementos de redistribución de ingreso, que permitan al país superar la histórica desigualdad social. Esta lucha contra la falta de equidad y pobreza es un imperativo ético para el gobierno del Presidente Luis Inácio Lula da Silva.