

REPRESENTANTES SOCIALES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Soc. Leticia Pugliese

REPRESENTANTES SOCIALES EN LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Soc. Leticia Pugliese
Asesoría en Políticas de Seguridad Social
Asesoría General en Seguridad Social
Octubre 2012

I. Introducción

Con el objetivo de realizar un estudio comparativo sobre la forma de representación de las fuerzas sociales en el ámbito de la seguridad social, se relevó información sobre la composición de los órganos de dirección (Directorios, Consejos) de las instituciones que administran seguros sociales estatales, principalmente de largo plazo (invalidez, vejez y sobrevivencia), en países latinoamericanos y europeos seleccionados. Se trata de una lectura descriptiva con la información a la que se pudo acceder en esta instancia, y que podría completarse y profundizarse en futuros trabajos.

La primera cuestión a dilucidar es por qué estas instituciones estatales son dirigidas por representantes de distintos sectores sociales, además de gubernamentales. En términos generales se puede considerar la importancia que tienen los sistemas de seguridad social, para todo el espectro político y social, debido a la cantidad de ciudadanos involucrados en derechos de protección y obligaciones de contribución, y al volumen de recursos que manejan, que por lo general constituye una proporción considerable del gasto público social.

Al buscar razones específicas de esta representación, siguiendo algunos trabajos que hacen referencia al caso de Uruguay, pero que bien podrían servir para otros países, se pueden esgrimir las siguientes: en primer lugar, que así se responde a recomendaciones de organismos internacionales, en especial de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); también al interés de buscar una mayor eficiencia y transparencia en la gestión de los organismos públicos, tanto por sectores políticos como por sectores sociales que en su momento demandaron participar en el control social sobre esta función pública¹.

En lo que respecta a la OIT, en todas sus actividades se promueve la cooperación entre gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores fomentando el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales. El Convenio 102 de la OIT² de 1952, en su artículo 72, señala que en la administración de las instituciones de seguridad social debe haber representantes de las personas protegidas, así como de los empleadores, o al menos deberán asociarse en forma consultiva.

¹ Esto se verá más adelante al comentar el caso de Uruguay.

² OIT. Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima). La OIT es el organismo de Naciones Unidas especializado en temas laborales y de seguridad social.

En el Convenio N° 144³ se propone que las organizaciones de trabajadores y empleadores sean consultadas por las autoridades públicas a efectos de promover la aplicación de normas internacionales del trabajo. Para esto se recomienda el establecimiento de mecanismos tripartitos de acuerdo a los siguientes criterios:

- Que los mismos pertenezcan a las entidades más representativas⁴.
- Que los empleadores y los trabajadores estén representados en pie de igualdad en cualquier organismo mediante el cual se lleven a cabo las consultas⁵.

Otras interrogantes que es necesario plantear son qué se entiende por representación social, y qué sectores sociales participan de esta representación. Si empezamos por la última cuestión, encontramos que más allá de las propuestas de OIT sobre la representación tripartita - que comprende a trabajadores, empresarios y gobierno - hay otros sectores representados, como lo son los jubilados y pensionistas, que han adquirido una presencia importante como resultado de una trayectoria de trabajo y de acciones reivindicativas sobre las consecuencias de decisiones sobre el sistema, ya que son usuarios preeminentes del mismo. Asimismo hay otras representaciones sociales, como se verá más adelante, de asociaciones civiles con importante relacionamiento con el sistema de seguridad social, que han conseguido ocupar espacios de poder en varios de estos organismos de América y Europa⁶.

En primer lugar, las corporaciones gremiales de trabajadores, empresarios y jubilados, tienen como principal función la representación de sus afiliados para la defensa de sus intereses comunes. En el ejercicio de las funciones públicas en organismos estatales, ejercen esta representación de intereses, en base a decisiones, planteos y demandas de las organizaciones que los nuclean. No obstante, la función que realizan tiene efectos que exceden el ámbito originario de representación, extendiéndose no solamente a los trabajadores, o los empresarios, o los jubilados, sino a todos los beneficiarios y contribuyentes de la seguridad social. A la sociedad en su conjunto, con quien adquieren responsabilidad en la gestión por sus consecuencias actuales y futuras.

En este sentido, una de las funciones reconocida y requerida de estas representaciones, es la de posicionarse como mecanismo de control social en la conducción de la cosa pública⁷. Realizar contralor sobre el poder político en cierto modo como una fiscalización de la gestión. Sin embargo, el rol de estos representantes suele ser una combinación de contralor y proposición, más que control, participación en la gestión.

³ OIT. Convenio N° 144 de 1976 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Citado por Senatore, Luis y Zurbriggen, Cristina. *Sindicatos y Cámaras empresariales ante la elección de los Representantes Sociales en el Directorio del BPS*. Departamento de Ciencia Política.

⁴ Art. 1° del Convenio 144 de OIT y Art. 32 de la ley 16.241 – Poder Legislativo de Uruguay - de febrero de 1992, en referencia a los criterios de la OIT <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/setiembre/2000092706.htm>

⁵ Art. 3.2 del Convenio 144 de OIT.

⁶ Por ejemplo asociaciones del ámbito de la salud, Universidades, minorías organizadas, etc.

⁷ García Murcia y otros, “*Los sindicatos de Iberoamérica. Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*” Citado por Carro Zúñiga y Van Der Laat “*Constitución, Personificación y Representatividad del Sindicato*”. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/14.pdf>

II. Descripción de la información por países

A continuación se presenta un cuadro donde se resume la información relevada de las instituciones de seguridad social de América Latina y de algunos países europeos seleccionados.

Cuadro N° 1.

Representación social en Organismos de Seguridad Social en países latinoamericanos y europeos seleccionados

Países latinoamericanos	SI	NO	JUB / PEN	TRAB.	EMPR.	OTROS *	ESTADO	DIRECTIVOS	CONSULTIVOS
Argentina	x		114						x
Bolivia		x							
Brasil	x		3	3	3		6		x
Chile		x							
Colombia		x							
Costa Rica	x			3	3		3	x	
Cuba		x							
Ecuador	x			1	1		1	x	
El Salvador	x			2	2	2	6	x	
Guatemala	x			1	1	2	2	x	
Honduras	x			3	3	1	2	x	
México IMSS	x			4	4		4	x	
México ISSTE	x			9			10	x	
Nicaragua	x		2	2	2		3	x	
Panamá	x		1	4	3	1	2	x	
Paraguay	x		1	1	1		4	x	
Perú	x		2				3		x
Rep. Dominicana	x			3	3	6	5		x
Uruguay - BPS	x		1	1	1		4	x	
Uruguay - Bancaria	x		1	2	3		1	x	
Uruguay - Prof. Universitarios	x		1	4			2	x	
Uruguay - Notarial	x		1	4			2	x	
Venezuela		x							
Países europeos	SI	NO	JUB / PEN	TRAB.	EMPR.	OTROS *	ESTADO	DIRECTIVOS	CONSULTIVOS
Alemania*	x			x	x			x	
Alemania	x			4	4	3	1		x
Bélgica	x			7	7		1	x	
España	x			13	13		13		x
Francia	x		1	13	13		3		x
Holanda	x		1	2		8			x
Italia	x			11	11		2		x
Portugal	x		2	1	1	3	3		x
Suecia		x					7		

NOTA: Con algunas excepciones (Uruguay, México y Alemania), en los países que tienen más de una institución de seguridad social se seleccionó la que administra los programas de jubilaciones y pensiones, y en su caso, la de mayor alcance. En Alemania hay varias instituciones de seguridad social con representantes de trabajadores y empresarios en su dirección.

* "Otros representantes sociales": El Salvador: un representante del Colegio Médico y un representante de la Sociedad Dental; Guatemala: un representante de la Universidad y uno del Colegio de Médicos y Cirujanos; Honduras: un representante del Colegio Médico; Panamá: un representante de los profesionales y técnicos de la salud; República Dominicana: En el Consejo Nacional de Seguridad Social, hay un representante de la Asociación

Médica Dominicana, un representante de los demás profesionales y técnicos de la salud, un representante de los gremios de enfermería, un representante de los profesionales y técnicos, un representante de los discapacitados, indigentes y desempleados; y un representante de los trabajadores de microempresas; Alemania: En el Consejo Consultivo hay tres representantes de ciencias económicas y sociales; Holanda: El Consejo de usuarios tiene un miembro en representación de las minorías y cinco miembros como usuarios individuales del sistema (además de los representantes de trabajadores y organizaciones de personas mayores). Portugal, en el Consejo Consultivo está el presidente de la Confederación Nacional de las Instituciones de Solidaridad, el presidente de la Unión de las Misericordias portuguesas y el presidente de la Unión de mutualidades portuguesas.

Se recabó información de diecinueve países latinoamericanos y ocho países europeos. En la selección de los europeos se tuvo en cuenta incluir países pertenecientes a diferentes modelos de seguridad social, que responden a tipologías de Estados de Bienestar. Por ejemplo para el llamado régimen corporativista, de corte bismarckiano, donde el fuerte del sistema se encuentra en lo contributivo, se incluyen Alemania, Francia, Bélgica y Holanda. Como ejemplo de los países nórdicos se incluye a Suecia; en esos países hay una fuerte impronta estatal y redistributiva, cuentan con una renta básica universal, o pensión uniforme, financiada por fuente fiscal, de acuerdo a la concepción beveridgeana, y también existen regímenes complementarios. En cuanto a España, Italia y Portugal, se enmarcan en un régimen que algunos autores denominan “Vía media” porque se puede considerar como una opción intermedia entre los modelos bismarckianos de mantenimiento de rentas ocupacionales y los beveridgeanos de cobertura universal. Esos países meridionales tienen elementos comunes respecto a su cultura, su historia, sistema de valores y peculiaridades institucionales⁸.

Se describen en primer lugar los países que no tienen representación social, ni en órganos de dirección ni en órganos consultivos o asesores; seguidamente los que tienen representación en órganos directivos, enfocando la atención en la tenencia o falta de representación de los tres órdenes gremiales; por último aquellos en que la representación social se institucionaliza en órganos consultivos.

II.1. Países que no tienen representantes sociales

De los 27 países estudiados, se encuentran seis que no tienen representantes sociales ni en órganos directivos ni consultivos: Bolivia, Chile, Colombia, Cuba, Venezuela y Suecia.

El Sistema de Pensiones de Bolivia es gestionado por Administradoras de Pensiones Privadas, de cuentas individuales para cada aportante. Se han realizado algunas modificaciones por el gobierno actual como por ejemplo reducción de la edad de jubilación, implementación de una pensión mínima y de una pensión universal llamada Renta Dignidad. Las competencias en materia de políticas sociales dirigidas a adultos mayores están atribuidas al Viceministerio de Oportunidades, del Ministerio de Justicia, que cuenta con la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores y con la

⁸ Estas tipologías han sido elaboradas por autores que desde hace años estudian el desarrollo y crisis de los llamados Estados de Bienestar: Esping-Andersen, Gosta. 1998 *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ed. Ariel S.A.; Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona, Editorial Ariel S.A.

Dirección General de Prevención y Eliminación de toda forma de violencia en razón de Género y Generacional⁹.

En Chile, el Instituto de Previsión Social (IPS), es un servicio público creado a partir del artículo 53 de la Ley 20.255 de marzo de 2008, de Reforma al Sistema Previsional, descentralizado, y con personalidad jurídica y patrimonio propio. El IPS desarrolla sus funciones bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. El nuevo servicio tiene por objetivo la administración del Pilar Solidario (sistema de pensiones solidarias) y de los regímenes previsionales administrados anteriormente por el Instituto de Normalización Previsional (INP). El IPS tiene un Director Nacional y dos Subdirectores, y Directores Regionales de los distintos municipios. Esta institución no cuenta con representantes sociales en su dirección¹⁰.

En Colombia, el Instituto de Seguros Sociales (ISS) es una de las empresas más grandes del Estado y el principal actor en el campo de la Seguridad Social en Colombia, se ocupa de salud y pensiones. Es una Empresa Industrial y Comercial del Estado, del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los integrantes del Consejo Directivo no son representantes sociales¹¹.

En Cuba el Instituto Nacional de Seguridad Social (INASS) adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social fue constituido mediante el Decreto Ley No. 220 en junio del año 2001, con la misión de garantizar un servicio de calidad a los jubilados y pensionados, y por otra parte un estricto control de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la seguridad social. De acuerdo a lo señalado en el portal del INASS¹², el régimen de seguridad social concede prestaciones monetarias, en servicios y en especie. A cargo del Instituto se encuentra actualmente una Directora.

En la República Bolivariana de Venezuela, dependiendo del Ministerio del Poder Popular para el Trabajo y Seguridad Social, se encuentra el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, que está dirigido por una Junta Directiva integrada por dos Coroneles y un Doctor, representantes del Poder Ejecutivo¹³.

La organización administrativa de la Seguridad Social en Suecia - en lo que respecta a programas contributivos, que complementan la pensión básica - cuenta con dos entidades especializadas una en programas de vejez y supervivencia (Agencia Sueca de Pensiones) y otra en discapacidad (Agencia Sueca de Seguro Social). La Agencia Sueca de Pensiones está dirigida por una junta designada por el gobierno¹⁴.

⁹ Organización Iberoamericana de Seguridad Social. OISS (2012) La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana. Editado por la Secretaría General de la OISS. Enero 2012.

¹⁰ <http://www.ips.gob.cl/>

¹¹ www.iss.gov.co

¹² <http://www.mtss.cu/inass.php>

¹³ <http://www.ivss.gov.ve/>

¹⁴ <http://www.pensionsmyndigheten.se>

Como se puede apreciar son países de diferentes tipos de regímenes, algunos más estatistas (Cuba, Venezuela, Suecia), otros en que lo fuerte de su sistema han sido los regímenes de capitalización individual, aunque en la actualidad hayan reforzado la parte solidaria y de reparto como es el caso de Chile o busquen la promoción del bienestar social por medio de otros instrumentos estatales, como es el caso de Bolivia.

II.2. Representación social en la dirección de los Organismos

De los países estudiados, son doce los que cuentan con representantes sociales en un órgano directivo: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay, Alemania y Bélgica.

Cuadro N° 2.

Países con representación social en la Dirección de Instituciones de Seguridad Social.

Países latinoamericanos	Jub / Pen	Trab.	Empr.	Otros	Estado
Costa Rica		3	3		3
Ecuador		1	1		1
El Salvador		2	2	2	6
Guatemala		1	1	2	2
Honduras		3	3	1	2
México IMSS		4	4		4
México ISSTE		9			10
Nicaragua	2	2	2		3
Panamá	1	4	3	1	2
Paraguay	1	1	1		4
Uruguay - BPS	1	1	1		4
Uruguay - Bancaria	1	2	3		1
Uruguay - Prof. Universitarios	1	4			2
Uruguay - Notarial	1	4			2
Países europeos	Jub / Pen	Trab.	Empr.	Otros	Estado
Alemania		x	x		
Bélgica		7	7		1

Una de las preguntas que pueden surgir de este cuadro, son las similitudes y diferencias entre estos países. Una primera aproximación es diferenciar: i. los que tienen representación de los tres órdenes gremiales; ii. los países cuya representación social se limita a trabajadores y empresarios; iii. los países que cuentan con otros tipos de representación social.

II.2. i. Países con representación gremial de los tres órdenes.

Solo en cuatro de esos países (Nicaragua, Panamá, Paraguay y Uruguay) se encuentran representados los tres órdenes, en los restantes no se encuentran representados los jubilados y pensionistas.

En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) “es el encargado de dar respuesta a los trabajadores tanto del Estado como de las empresas privadas,

asegurándolos para prevenir cualquier contingencia en los riesgos profesionales, enfermedades y maternidades, así como beneficios a largo plazo que son por invalidez, vejez y muerte”¹⁵.

De acuerdo a la Ley de Seguridad Social, Ley N° 539 de 12 de mayo del 2005¹⁶, art. 12, el Consejo Directivo es la autoridad superior del Instituto y se integra por: Tres representantes del Poder Ejecutivo (dos de ellos Ministros, de Trabajo y de Salud). Dos representantes de los trabajadores electos por los afiliados activos del INSS por una mayoría absoluta que represente al menos el 10% de los afiliados activos, de candidatos inscritos por las centrales y confederaciones legalmente constituidas. Dos representantes de los empleadores, uno por el sector público (el Ministro de Hacienda y Crédito Público) y uno representante de las empresas privadas (electos por las organizaciones de empleadores y cámaras empresariales). Y dos representantes de los pensionados electos en asamblea general de votación y escrutinio de las juntas directivas de las asociaciones, fundaciones o federaciones de pensionados.

En Panamá, se les considera como Órganos Superiores de Gobierno de la Caja del Seguro Social (CSS) a la Junta Directiva y al Director General. De acuerdo a la Ley 51 de 27 de diciembre de 2005, ley orgánica de la Caja de Seguro Social, la Junta Directiva se compone por once miembros¹⁷:

1. El Ministro de Salud.
2. El Ministro de Economía y Finanzas.
3. Un representante de los profesionales y técnicos de la salud, nombrado por el Órgano Ejecutivo, quien actuará en forma alternada por igual tiempo dentro del periodo de cinco años. Esta representación se rotará entre los profesionales y técnicos de la salud escogidos entre:
 - a. Los gremios de profesionales de la Medicina y la Odontología, los cuales presentarán una terna.
 - b. La Asociación Nacional de Enfermeras, que presentará una terna
 - c. La Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de la Salud, que presentará una terna.

El Órgano Ejecutivo escogerá a un miembro de cada una de las tres ternas. Estas tres personas ejercerán cada una la representación alternada en la Junta Directiva por un término continuo de veinte meses, hasta completar los sesenta meses que corresponden al término de cinco años.

Quienes ejerzan esta representación alterna deberán mantener la mejor y más efectiva comunicación y coordinación con los tres gremios proponentes de las ternas.

¹⁵<http://elrama.gob.ni/gobierno-central-en-el-municipio/instituto-nicaraguense-de-seguridad-social-inss>

¹⁶[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/COD9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/COD9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument)

¹⁷<http://www.css.org.pa/Ley%2051%20de%2027%20de%20diciembre%20de%202005.pdf>

4. Tres representantes de los empleadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis miembros elegidos por el Consejo Nacional de la Empresa Privada.

5. Cuatro representantes de los trabajadores distribuidos así:

a. Un representante de los servidores públicos, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única presentada por la Federación Nacional de Servidores Públicos y por los gremios magisteriales jurídicamente constituidos.

b. Tres representantes de los trabajadores, nombrados por el Órgano Ejecutivo de una nómina única de seis candidatos que serán escogidos por el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados.

6. Un representante de los pensionados y jubilados, nombrado por el Órgano Ejecutivo de una terna única elaborada por la Confederación Nacional de Pensionados y Jubilados.

Asimismo el Contralor General de la República o, en su lugar, el Subcontralor General o un funcionario delegado deberá asistir a las sesiones de la Junta Directiva, con derecho a voz, pero sin voto.

En Paraguay el Instituto de Previsión Social (IPS) es la institución más importante del sistema de seguridad social que cubre tanto la parte de salud como jubilaciones y pensiones. La Dirección y Administración está a cargo de un Consejo de Administración supervisado por el Estado, conformado de la siguiente manera¹⁸: Un Presidente, un Consejero en representación del Ministerio de Justicia y Trabajo, un Consejero en representación del Ministerio de Salud Pública, un Consejero en representación de los Empleadores, un Consejero en representación de los Trabajadores, un Consejero en representación de los Jubilados y Pensionados del I.P.S y un Síndico propuesto por la Contraloría General de la República.

En el II Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los Adultos Mayores, realizado en Montevideo, en noviembre de 2011, Remberto Cáceres, Consejero Representante de los Jubilados del IPS explicó que se trata de una institución autárquica y autónoma que se autofinancia solamente con las propias contribuciones de su sistema de aseguramiento (no recibe aporte del Estado), y que por ello no pueden formular políticas para la totalidad de los adultos mayores. Estima que el IPS gestiona los beneficios de un 20% de la población.

Señaló algunas conquistas legales, como la jubilación mínima de un 33% del salario mínimo (actualmente unos 100 dólares), la Ley Intercajas, con la cual los trabajadores pueden hacer valer su antigüedad en otras cajas, como la estatal o municipal, para acceder a los beneficios del IPS. También se refiere a los tratados bilaterales con Uruguay y Argentina para el reconocimiento de sus años de aporte. Menciona algunos proyectos relacionados con la salud de los adultos mayores, como ser la inauguración de un hospital geriátrico, dirigida a la atención médica de los jubilados, así como un parque de la salud en donde se construirá una 'casa del ciudadano de oro' para mejorar las condiciones de vida. Hizo referencia a la lucha histórica de los jubilados para obtener un espacio de poder en la

¹⁸ <http://www.ips.gov.py/principal/organizacional.html>

cúpula institucional y destacó la importancia de que su lugar en la representación haya sido mandatado por los propios jubilados¹⁹.

El caso de Uruguay

En Uruguay se presenta la composición del instituto estatal Banco de Previsión Social (BPS) y de las Cajas Paraestatales, que son las instituciones con representación social en sus Directorios.

El BPS es el organismo rector del sistema previsional uruguayo, por mandato constitucional y es la institución con mayor participación en el sistema de seguridad social, ya que ampara a la gran mayoría de los trabajadores de la actividad pública y privada (91% de los puestos cotizantes), otorga la mayoría de las jubilaciones del sistema de seguridad social (86%), y los egresos monetarios corresponden al 74% de los egresos totales del sistema²⁰. A diferencia de los otros organismos de Uruguay y de la mayoría de los países estudiados que se crearon mediante leyes, el BPS se creó en el año 1967 por el art.195 de la Constitución de la República, que establece: *Créase el Banco de Previsión Social, con carácter de ente autónomo, con el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social.*

La composición de su Directorio también está establecida en la Constitución de la República. Disposiciones especiales de la Constitución – Letra “M”: *El Directorio del Banco de Previsión Social se integrará de la siguiente forma:*

- a) *Cuatro miembros designados por el Poder Ejecutivo, en la forma prevista en el artículo 187, uno de los cuales lo presidirá;*
- b) *Uno electo por los afiliados activos;*
- c) *Uno electo por los afiliados pasivos;*
- d) *Uno electo por las empresas contribuyentes.*

Hasta ese momento, existían varias instituciones estatales que cubrían diversos riesgos. Desde la constitución de 1952 los Directorios de las Cajas – como los de todos los organismos públicos – pasaron a integrarse con cinco miembros bajo la fórmula que se conoció como “el 3 y 2”, tres directores del lema mayoritario en las elecciones nacionales y dos del lema ubicado en segundo lugar (Bucheli, 2009:116). La idea de centralizar la administración de todas ellas en un solo organismo se planteó desde fines de la década del 50, tanto a nivel político como social. Representantes de todos los partidos políticos eran críticos a la forma de administración del sistema, por entender que daba lugar a ineficiencias y clientelismo, creciendo la voluntad política de racionalizar la gestión, reformando el sistema, eliminando los múltiples directorios al centralizar la administración en un solo organismo, que tuviera como elementos “organización bancaria”, “servicio autónomo” y participación de los usuarios en la gestión, incluso planteando que hubiera “mayoría de usuarios”, como lo propuso el Dr. Alberto Demicheli: de los siete directores,

¹⁹ Gallo, A., Sosa, S y Terzaghi, C. Relatoría II Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los Adultos Mayores. Montevideo, 23 a 25 de noviembre de 2011. Sede Encuentro: Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS.

²⁰ Datos a 2011. Información proporcionada por la Asesoría Económica y Actuarial – AGSS - BPS.

tres serían representantes del Estado, dos por los empleados y obreros, uno por los jubilados y uno por los empresarios²¹.

La fórmula finalmente aprobada da más peso a los representantes del Estado (cuatro vs. tres gremiales). Señala Bucheli (2009) que no hubo argumentación explícita sobre este cambio, y arriesga como explicación que el aumento cuantitativo y cualitativo de los sindicatos en el período que va de una propuesta a la otra, así como la creación de la Central Nacional de Trabajadores (CNT) en 1965, pudo haber dado lugar al cambio de posición entre los sectores que acordaron la reforma constitucional del 66.

Si bien la creación del organismo con representación social resultó de un acuerdo entre representantes de los partidos políticos mayoritarios en el país en ese momento, Partido Nacional y Partido Colorado, que llevaron adelante la reforma, también hubo propuestas en ese sentido de corporaciones gremiales, fundamentalmente de jubilados y pensionistas, que pudieron incidir en esa decisión.

En ese sentido, señala Bucheli la posición de la entonces mayoritaria organización “Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas”, que también reclamaba una reforma de la Constitución que incluyera un capítulo referente a la seguridad social. Ya en su “Plataforma Social” de abril de 1958 se planteaba que “*Los Directorios de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones estarán integrados por representantes de trabajadores en actividad, de jubilados, de patronos, y del Gobierno*”²² y en 1966, la Confederación especificó más su propuesta pidiendo la centralización del sistema: “*Nosotros reclamamos la creación del Instituto de Previsión y Seguridad Social del Uruguay, con un Directorio y Comisiones Asesoras, integrados con representantes del Poder Ejecutivo y de los trabajadores y funcionarios en actividad y por jubilados*”²³.

En definitiva, hubo consenso social y político en que la superación de las ineficiencias del sistema previsional, y de los males acarreados por la excesiva politización, podía darse a través de la representación social en el organismo rector del sistema. No obstante, la integración de los mismos demoró varios años y se concretó recién en 1992.

Otra característica demostrativa de la tradición democrática de Uruguay, es que los representantes políticos en el Directorio del Banco de Previsión Social no se limitan al partido gobernante, sino que también hay representación de la oposición. Si bien la Constitución de la República, en la disposición especial letra M, establece que serán designados por el Poder Ejecutivo, históricamente se ha dado cabida a representación de partidos de oposición. Esto se debe en parte a las formas de designación de los Directores que requiere venia del Senado de la República²⁴. La venia del Senado a la propuesta del

²¹ Demicheli, Alberto (1958) *La reforma Constitucional Anticolegialista. Bases y Fundamentos*. Talleres Prometeo, Montevideo. Citado por Bucheli, Gabriel. *Un intento por centralizar la administración de la Seguridad Social en Uruguay: La creación del BPS en 1967*. En *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Dic 2009.

²² González, Adela Paulina (1960): *Don Paulino. Escuchando y leyendo a mi padre, Confederación General Reivindicadora de las Clases Pasivas*, Montevideo. Citado por Bucheli, Gabriel (2009).

²³ Trabajo y Jubilación, enero 1966. Publicación mensual de la Confederación. Citado por Bucheli, Gabriel (2009).

²⁴ Artículo 187.- Los miembros de los Directorios y los Directores Generales que no sean de carácter electivo, serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada en las condiciones personales, funcionales y técnicas, por un número de votos equivalente a tres quintos de los componentes elegidos conforme al art. 94 inciso primero. Si la

Poder Ejecutivo en última instancia requiere mayoría absoluta y como históricamente la estructura partidaria no tuvo mayorías del partido gobernante, salvo en los dos últimos periodos, esto ha llevado a la necesidad de hacer acuerdos políticos que se han traducido en representación pluripartidaria en el Directorio del BPS. Esa regla tuvo una excepción con la administración de este período, en que a pesar de tener mayoría absoluta igual existe pluralidad partidaria.

En lo que respecta a las Cajas Paraestatales: La Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancaria es una persona de derecho público no estatal, fue creada por Decreto Ley N° 10.331 de octubre de 1943. Cuenta con un Consejo Honorario compuesto cuyo presidente es el representante del Poder Ejecutivo, un representante de las Instituciones Afiliadas Oficiales, dos representantes de las Instituciones, Empresas y Entidades Afiliadas Privadas, dos representantes del Personal de las Instituciones, Empresas y Entidades Afiliadas y un representante de los jubilados²⁵.

La Caja de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios, persona jurídica de derecho público no estatal, nuclea a egresados universitarios con libre ejercicio de su profesión. Fue creada en el año 1954 y está sujeta al control del Estado, que se manifiesta en diversas formas empezando por la participación estatal en el Directorio, a través de sus representantes²⁶. El Directorio está compuesto por siete profesionales con título universitario, de distintas profesiones liberales entre las alcanzadas por la ley: cinco miembros elegidos por los afiliados y dos miembros designados por el Poder Ejecutivo. Uno de los representantes de los afiliados en el Directorio deberá necesariamente revestir la calidad de jubilado y será elegido por los mismos.

La Caja Notarial de Seguridad fue creada en 1941, es persona jurídica de derecho público no estatal. Está dirigida por un Directorio Honorario compuesto de siete miembros: un miembro afiliado escribano designado por el Poder Ejecutivo; un miembro escribano integrante del Poder Judicial, designado por la Suprema Corte de Justicia; un miembro afiliado jubilado, electo por los jubilados; un miembro afiliado empleado en actividad, electo por los afiliados y tres miembros afiliados escribanos en actividad, electos por los escribanos activos.

II.2.ii. Países con representación social limitada a trabajadores y empresarios

Los países latinoamericanos con representación social limitada a trabajadores y empresarios son Costa Rica, Ecuador y México; y de los países europeos seleccionados, Alemania y Bélgica.

En lo que respecta a Costa Rica, al igual que en otros países centroamericanos privilegia en su instituto (Caja Costarricense de Seguro Social), las prestaciones de salud para sus

venia no fuese otorgada dentro del término de sesenta días de recibida su solicitud, el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva, o reiterar su propuesta anterior, y en este último caso deberá obtener el voto conforme de la mayoría absoluta de integrantes del Senado. La ley por tres quintos de votos del total de componentes de cada Cámara podrá establecer otro sistema de designación.

²⁵ <http://www.cjpb.org.uy/nuevositio/nuestroinstituto/autoridades/consejohonorario.asp>

²⁶ <http://www.cjppu.org.uy>

afiliados e incluso para otros colectivos. De acuerdo a la Ley Constitutiva de dicha Caja²⁷, “la Junta Directiva está autorizada para tomar las medidas tendientes a coadyuvar en la atención médica a los indigentes, en los riesgos y accidentes profesionales, y en la campaña de medicina preventiva”. No obstante la Caja Costarricense ha desarrollado más que otros países centroamericanos los programas de invalidez, vejez y sobrevivencia. Esta Caja administra el primer pilar del sistema de seguridad social, que corresponde al régimen público contributivo y no contributivo, en colaboración con entidades operadoras autorizadas para la gestión de fondos. Cuenta con una presidencia ejecutiva y una junta directiva compuesta por nueve miembros: tres representantes del Estado, tres de los empleadores y tres de los trabajadores.

Según la mencionada ley, artículo 6, inciso 2, “los representantes del sector patronal y del sector laboral serán nombrados por el Consejo de Gobierno, previa elección efectuada por dichos sectores, respetando los principios democráticos del país y sin que el Poder Ejecutivo pueda impugnar tales designaciones. En cuanto a los representantes del sector patronal y laboral, corresponderá elegir y designar a un representante al movimiento cooperativo; un representante al movimiento solidarista y un representante al movimiento sindical. El proceso para elegir al representante del movimiento cooperativo será administrado, por el Consejo Nacional de Cooperativas. El proceso para elegir a los tres representantes del sector patronal será administrado, por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada”.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), es una entidad autónoma, con personería jurídica y recursos propios, responsable de la aplicación del Seguro General Obligatorio (OISS 2012). El Consejo Directivo es el órgano máximo de gobierno y le corresponde dictar las políticas para la aplicación del Seguro General Obligatorio, así como las normas de organización y funcionamiento de los seguros generales y especiales administrados por el IESS (salud, pensiones, riesgos laborales, etc.) y la fiscalización de los actos de la administración. Está conformado de manera tripartita por un representante del Ejecutivo, quien lo preside, un representante de los empleadores y un representante de los trabajadores (como vocales).

En México hay un instituto de seguridad social para los trabajadores privados, Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS), y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSTE).

Instituto Mexicano de la Seguridad Social (IMSS): De acuerdo a la Ley del Seguro Social de México²⁸, artículo 263, “El Consejo Técnico es el órgano de gobierno, representante legal y el administrador del Instituto y estará integrado hasta por doce miembros, correspondiendo designar cuatro de ellos a los representantes patronales en la Asamblea General, cuatro a los representantes de los trabajadores y cuatro a los representantes del Estado, con sus respectivos suplentes y el Ejecutivo Federal cuando lo estime conveniente, podrá disminuir a la mitad la representación estatal. El Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Secretario de Salud, el Secretario del Trabajo y Previsión

²⁷<http://costarica.eregulations.org/media/ley%20constitutiva%20de%20la%20caja%20costarricense%20de%20seguro%20social.pdf>

²⁸ Ley del Seguro Social de México. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 28-05-2012
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>

Social y el Director General, serán Consejeros del Estado, sin perjuicio de lo establecido por el párrafo anterior. El Director General presidirá siempre el Consejo Técnico”.

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE): La Junta Directiva se compondrá de diecinueve miembros²⁹:

- I. El Director General del Instituto, el cual presidirá la Junta Directiva;
- II. El Titular y dos Subsecretarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como el Titular de las Secretarías de Salud, de Desarrollo Social, del Trabajo y Previsión Social, de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de la Función Pública y el Director General del IMSS, y
- III. Nueve representantes de las organizaciones de Trabajadores:
 - Federación de sindicatos de trabajadores al servicio del estado ((FSTSE) (4)
 - Sindicato Nacional de los Trabajadores del Estado (SNTE)(4)
 - Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU) (1)

El sistema alemán de seguros sociales configurado por el Canciller Otto von Bismarck, a finales del siglo XIX, se fundamenta en las Cajas de Resistencia y de Socorros Mutuos que habían fundado los trabajadores asalariados con una finalidad colectiva y solidaria de prevenir situaciones riesgosas. Los seguros sociales implementados por Bismarck representan la generalización de esas instituciones, agregando a las cotizaciones de los trabajadores, las de los empleadores y también la contribución del Estado. Los países que se han inspirado en dicho modelo han adoptado las mismas fuentes tripartitas de financiación.

Resulta lógico que la amplia experiencia de Alemania en seguros sociales, autogestionados colectivamente, lleve a encontrar en la actualidad como principales características de ese tipo de instituciones, la autogestión y la representación social. En Alemania existen dos niveles institucionales con representación social. En el primero se encuentran las Instituciones de tres colectivos (obreros, empleados y mineros), que tienen representación de trabajadores y empresarios en su dirección. En el segundo nivel se encuentra el Consejo Social, órgano consultivo que reúne representantes de los organismos del primer nivel, y que se detallará en el apartado II.3.

Según se señala en un trabajo de OIT³⁰ las tres instituciones que amparan distintos colectivos – La Institución Federal del Seguro de los empleados, los seguros de los Lander para los obreros, la Caja del Seguro Federal de los Mineros – son personas jurídicas de derecho público que disponen de órganos de autogestión. El órgano de autogestión más importante es la Asamblea de los Representantes, compuesto en partes iguales por representantes de los asegurados y representantes de los empleadores, que son nombrados por sus respectivas asociaciones. Esta asamblea elige al Comité Directivo y al

²⁹ <http://www.issste.gob.mx/hjunta/>

³⁰ OIT 2002. Heinz Dietrich Steinmeyer. *Seguimiento y reforma de las jubilaciones en Alemania*. En “Reforma de las Jubilaciones y concertación social”. Director de la publicación Emmanuel Reynaud

Comité de Gestión del organismo del seguro de pensiones. La participación de los interlocutores sociales forma parte del sistema.

Bélgica cuenta con representación de trabajadores y empresarios en la dirección del organismo de seguridad social que se ocupa de las pensiones de vejez y de supervivientes, la Oficina Nacional de Pensiones, que se encarga del cálculo y del pago de las pensiones. Esta institución tiene un Comité de Dirección integrado por un presidente, y un número igual de representantes de los empleadores y de los trabajadores: siete miembros titulares y tres miembros suplentes que representan a los empleadores; siete miembros titulares y tres miembros suplentes que representan a los trabajadores. El Rey nombra al Presidente del Comité de Dirección y a sus miembros. Se elige a los miembros de las listas presentadas por las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores³¹.

Se destaca la baja participación gubernamental en la composición del Comité de Dirección (uno vs catorce representantes gremiales).

II.2.iii. Países con otros tipos de representación social

En este apartado se trabajará con información de los países que sin tener una representación gremial que abarque a todos los órdenes (no están representados el sector de jubilados y pensionistas), cuentan en su dirección con asociaciones civiles y gremiales que representan a un subsector de los trabajadores, de una rama específica de actividad, en este caso del área de la salud. Ellos son: El Salvador, con un representante del Colegio Médico y un representante de la Sociedad Dental; Guatemala, con un representante de la Universidad y uno del Colegio de Médicos y Cirujanos y Honduras, con un representante del Colegio Médico³².

Los institutos de seguridad social de estos países centroamericanos han desarrollado particularmente prestaciones en el ámbito de la salud para sus afiliados. Esto podría deberse a sus perfiles demográficos, con menor envejecimiento poblacional que otros países latinoamericanos, y a un desarrollo tardío de los sistemas previsionales.

En El Salvador, el porcentaje de la población menor de 15 años se sitúa en el 32%, mientras que el porcentaje de personas de 65 años y más es de 7,3%; el índice de envejecimiento para el año 2010 era de 23 adultos mayores por cada 100 niños³³. El Instituto Salvadoreño del Seguro Social cuenta con una Subdirección de Salud con ampliar funciones en esa área, con Divisiones de Prevención y Promoción, Atención (incluye hospitales, clínicas y unidades médicas), Evaluación y Monitoreo, así como de Gestión de Políticas de Salud (que incluye docencia, investigación, farmacoterapia, etc.)³⁴.

Según se describe en el trabajo de la OISS (2012), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cumple dos funciones esenciales: Atención Médica y Previsión Social. El porcentaje

³¹ www.onprvp.fgov.be

³² El caso de Panamá no se considera en este apartado debido a que se priorizó la característica de contar con representación de los tres órdenes gremiales en su dirección.

³³ Fuente: CELADE. Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. Citado por Organización Iberoamericana de Seguridad Social. OISS *La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana*. Enero 2012.

³⁴ www.isss.gob.sv/

de la población menor de 15 años se sitúa en el 41,5%, y la población de 65 años y más tan sólo representa el 4,4% de la población. El índice de envejecimiento muestra que en el año 2010 se cuentan 22 adultos mayores por cada 100 niños.

El mismo trabajo de OISS señala que en Honduras los indicadores de envejecimiento del 2010 presentan el perfil de un país muy joven, mientras que el porcentaje de la población menor de 15 años se sitúa en el 36,8%, la población de 65 años y más tan sólo representa el 4,3% del conjunto poblacional, y el índice de envejecimiento se sitúa en 12 adultos mayores por cada 100 niños. El Instituto Hondureño de Seguridad Social estableció en primer lugar, la protección en el ámbito de las contingencias de enfermedad y maternidad, luego, en el ámbito de las pensiones de invalidez, vejez y muerte, y por último, en la protección de los trabajadores hondureños.

II.3. Representación social en órganos consultivos de Instituciones de Seguridad Social

En cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Perú y República Dominicana), y seis de los ocho países europeos seleccionados (Alemania, España, Francia, Holanda, Italia y Portugal), los representantes sociales de trabajadores, empleadores y otras asociaciones, se encuentran en Consejos Consultivos de las Instituciones de Seguridad Social. Si bien no están orgánicamente en la dirección de la institución, participan en el control de la gestión.

En Argentina la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES-, de acuerdo al Decreto 2741/91³⁵ se crea como organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, los ingresos del Fondo Nacional de Empleo que financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo otorgadas por ANSES.

Esta institución cuenta con un Consejo Consultivo conformado por representantes de los usuarios adultos mayores que tiene entre sus prioridades la institucionalización de formas concretas de participación y consulta de los beneficiarios a través de sus representantes, a fin de expresar sus inquietudes y propuestas, ser parte del control del sistema y recibir la capacitación para su fortalecimiento como sector³⁶.

Está conformado por representantes de Federaciones de Jubilados y Pensionados de todo el país, constituyéndose en el primer espacio de participación ciudadana en un organismo del Estado en Argentina. En la actualidad cuenta con 114 miembros titulares y 114 alternos de todo el país. Los representantes son elegidos anualmente por sus entidades.

Son funciones del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados:

³⁵ <http://www.anses.gov.ar>

³⁶ <http://www.anses.gov.ar/jubilados/consultivo/funciones.php>

- Recibir las necesidades e inquietudes de los Jubilados y Pensionados, transmitir a las autoridades de ANSES la problemática presentada y buscar soluciones en forma conjunta.
- Fiscalizar las prestaciones que brinda ANSES en los centros de pago.
- Incorporar a representantes de los propios beneficiarios para lograr una adecuada fiscalización de la calidad de los servicios, y participar en la lucha contra el fraude y la evasión.
- Asesorar y orientar a sus asociados en trámites previsionales que se realizan en ANSES.
- Generar las condiciones necesarias para una relación exitosa entre las distintas entidades de jubilados y pensionados de todo el país.

A su vez, el Consejo Consultivo cuenta con un Órgano Ejecutivo. A diferencia del Órgano Consultivo (que se reúne en sesiones plenarias cada tres meses), el Órgano Ejecutivo es un cuerpo operativo integrado por nueve representantes elegidos en Reunión Plenaria del Órgano Consultivo (uno por cada región del país) y se reúne mensualmente. En ambos casos se culmina en mesas de trabajo con la participación del Director Ejecutivo de ANSES.

En Brasil la representación social se efectiviza en Consejos Nacionales y Federales que son interlocutores del Instituto Nacional del Seguro Social (INSS), y se desempeñan en funciones de propuestas de políticas, así como monitoreo y evaluación de los planes y programas que lleva a cabo la administración, buscando un mejor desempeño de los servicios.

A nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Previsión Social (CNPS), con integración cuatripartita: seis representantes del gobierno federal, tres representantes de los jubilados y pensionistas, tres representantes de los trabajadores en actividad y tres representantes de los empleadores³⁷.

En Perú, la Oficina Nacional de Normalización Previsional (ONP) tiene a su cargo el Sistema Nacional de Pensiones y atiende a los trabajadores públicos y privados, así como los trabajadores independientes que se afilien en calidad de facultativos³⁸. De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones de la ONP, los órganos de mayor jerarquía son Jefatura, Gerencia General y Consejo Consultivo.

En el Consejo Consultivo participan dos representantes de los jubilados y pensionistas en un total de cinco miembros: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside; el Jefe de la ONP; el Gerente General del Banco Central de Reserva del Perú; y dos representantes de los Pensionistas, a propuesta del Consejo Nacional de Trabajo y nombrados por el Poder Ejecutivo, mediante Resolución Ministerial refrendada por el Ministro de Economía y Finanzas.

³⁷ www.mpas.gov.br
www.mj.gov.br/sedh/cndi

³⁸ www.onp.gob.pe

Las funciones del Consejo Consultivo son:

- a) Brindar asesoramiento y emitir opinión en los asuntos que el Jefe de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) someta a su consideración.
- b) Recomendar al Jefe de la ONP la realización de gestiones ante los organismos competentes del Estado para la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de las funciones de la Institución.
- c) Proponer la adopción de políticas orientadas a la consecución de los fines de la institución.
- d) Otras funciones que se le encomiende.

En la República Dominicana, por Ley No. 87-01 de mayo de 2001 se crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social³⁹. Al frente de ese sistema se encuentra el Consejo Nacional de Seguridad Social con una integración amplia, de diecisiete miembros, entre los que no se encuentran representantes de los jubilados y pensionistas: cinco por el Estado, tres por los trabajadores, tres por los empresarios y seis por otras asociaciones civiles (que se detallan en la nota al pie del Cuadro N° 1).

Son funciones del Consejo Nacional establecer políticas de seguridad social, regular el funcionamiento del sistema y de sus instituciones, garantizar la extensión de la cobertura, defender a los beneficiarios, desarrollar acciones sistemáticas de promoción, educación y orientación sobre seguridad social, así como de velar por el desarrollo institucional, la integralidad de sus programas, y el equilibrio financiero del sistema.

Se encuentra una preocupación por la equidad de género, en el artículo 23, párrafo IV, de la Ley N° 87 de 2001 se establece para el Consejo Nacional de Seguridad Social, que “la representación de los sectores con dos o más titulares deberá garantizar la participación de ambos géneros. En los casos de una sola representación, el suplente corresponderá al género opuesto”.

En Alemania, uno de los principales órganos de la seguridad social es el Consejo Social, que está compuesto en partes iguales por representantes de los asegurados y representantes de los empleadores (cuatro y cuatro), un representante del Banco Federal Alemán y tres representantes de las ciencias económicas y sociales.

Los representantes de asegurados y empleadores, corresponden uno de cada uno, a las siguientes entidades: la Federación de Instituciones Alemanas del Seguro de Pensiones, el Seguro de Pensiones de los obreros, la Institución Federal del Seguro de los empleados y el Seguro Federal de los mineros.

La función del Consejo Social es principalmente “la de adoptar una posición en una opinión consultiva sobre el informe del Gobierno federal relativo al seguro de pensiones. Esta opinión consultiva es comunicada a los organismos legislativos a más tardar el 31 de julio

³⁹ http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_ley_87_01.pdf

de cada año⁴⁰. El contenido del informe es esencialmente la información relativa al número de asegurados y de pensionistas, los ingresos, los gastos, las reservas, y las tasas de cotización necesarias, así como una evolución financiera previsible para un plazo de cinco años. En definitiva se refiere a la evolución financiera del seguro de pensiones obligatorio.

El Consejo Social ejerce una función indirecta en la política por el hecho de que los directivos del Ministerio de Trabajo y de Asuntos Sociales asisten con carácter permanente a sus sesiones. Asimismo el Gobierno Federal invita al Consejo Social a que adopte una postura cuando se tratan leyes de reformas de pensiones.

En lo que respecta a España, la gestión del Sistema de Seguridad Social se distribuye entre los siguientes entes públicos adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Social de la Marina (ISM), la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y la Gerencia de Informática de la Seguridad Social.

El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) tiene encomendada la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema, con excepción de aquellas cuya gestión esté atribuida al IMSERSO o servicios competentes de las Comunidades Autónomas, así como el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria. Se estructura en los siguientes órganos:

1. De participación en el control y vigilancia de la gestión:
 - a) Consejo General.
 - b) Comisión Ejecutiva.
2. De Dirección:
 - a) Dirección General.
 - b) Secretaría General y Subdirecciones Generales.

En los órganos de dirección no hay representantes sociales, sí los hay en los órganos de control. El Consejo General está integrado por trece representantes de los sindicatos más representativos, en proporción a su representatividad; trece representantes de las organizaciones empresariales de más representatividad y trece representantes de la Administración General del Estado.

A su vez, la Comisión Ejecutiva del INSS está integrada por nueve vocales: tres en representación de los sindicatos, tres en representación de las organizaciones empresariales y tres en representación de la Administración General del Estado, elegidos los representantes sindicales y empresariales por y entre los respectivos Vocales del Consejo General. Su Presidente será el Director general del Instituto, que será uno de los miembros representantes de la Administración General del Estado⁴¹.

En Francia, el seguro de pensiones se compone de una Caja Nacional (Caisse Nationale d'Assurance Vieillesse - CNAV) y una red de organizaciones regionales, que gestionan el

⁴⁰ OIT 2002, op. cit.

⁴¹ <http://www.seg-social.es>

régimen general de seguridad social: la pensión básica para los empleados en la industria, comercio y servicios⁴².

Según el artículo L. 222-5 del Código de la Seguridad Social, la Caja Nacional (CNAV) es administrada por un Consejo de Administración, gestión conjunta, integrado por 30 directores: Trece representantes de los asegurados, que serán designados por las organizaciones sindicales de los trabajadores, entre las más representativa a nivel nacional; Trece representantes de los empleadores nombrados por las organizaciones empresariales más representativas; cuatro personas calificadas en las áreas de CNAV y designado por el Estado, incluyendo por lo menos un representante de los jubilados.

También actúan como asesores: una persona designada por la Unión Nacional de Asociaciones Familiares (UNAF) y tres representantes del personal, elegidos en las condiciones establecidas por decreto.

El Consejo de Administración de la CNAV, es una asamblea deliberante, que determina las orientaciones, participa, opina y propone políticas en materia de retiro; establece los lineamientos de política de acción social de la CNAV para las personas mayores de acuerdo a los principios establecidos por el legislador y adopta las medidas necesarias para su aplicación. Dirige y coordina la gestión del seguro de pensiones en toda la red, aprueba el presupuesto y las cuentas anuales de la rama.

En aplicación de su reglamento interno, el Consejo de Administración se reunirá al menos una vez cada 3 meses. De hecho, se celebra una reunión ordinaria cada mes, excepto en agosto. Debido a la gran cantidad de personas que participan del Consejo, para la organización de sus trabajos, forman comités con menor número de integrantes.

El Seguro Social (Sociale Verzekeringsbank - SVB)) es el organismo gestor de los seguros nacionales en Holanda. Los órganos que conforman esta entidad son el Consejo de Administración, el Consejo de Usuarios y el Consejo Consultivo⁴³.

El Consejo de Administración asume la dirección del SVB, responde de su actuación ante el Ministro de Asuntos Sociales y Trabajo y se integra con dos miembros. Los representantes sociales se integran en el Consejo de Usuarios. Este Consejo actúa como interlocutor del Consejo de Administración, realiza propuestas, y eleva las quejas de los usuarios. Se reúne de cuatro a seis veces al año. Además se forman grupos de trabajo de distinta composición.

La composición de Consejo de Usuarios es la siguiente: once miembros, de los cuales uno representa a las organizaciones para personas mayores, dos a sindicatos de trabajadores, uno en representación de las minorías y el resto son usuarios individuales del SVB con experiencia en la prestación de servicios.

⁴² <https://www.lassuranceetraite.fr/cs/Satellite/PUBPrincipale/Qui-Sommes-Nous/Missions-Organisation/Notre-Gouvernance/Conseil-Administration-Cnav?packedargs=null#ancreArt2>

⁴³ <http://www.svb.nl/int/es/index.jsp>

En Italia, el Instituto Nacional del Seguro Social es gobernado por las siguientes entidades⁴⁴:

- el Presidente, quien es el representante legal de la institución, prepara los planes de presupuesto y el gasto y la inversión, y aplica las directrices estratégicas del Instituto;
- la Junta de Síndicos y la Junta de Vigilancia está integrada actualmente por 24 miembros que representan a todas las fuerzas sociales, tiene la tarea de establecer objetivos estratégicos y aprobar los presupuestos;
- el Gerente General, quien es el responsable de la consecución de los objetivos y el coordinador de la tecnoestructura;
- la Junta de Auditores, que vigila el cumplimiento de la ley y la regularidad contable del Instituto;
- el Juez de la Corte de Cuentas, que ejerce un control continuo sobre la gestión del Instituto;
- Comités Regionales y Provinciales que establecen reglas para decidir sobre los recursos, formular propuestas legislativas en materia de prestaciones y cotizaciones.

La Junta de Síndicos y de Vigilancia establece las directrices generales y los objetivos estratégicos del Instituto, aprueba el presupuesto preparado por el Presidente del INPS. Está compuesto por 24 miembros (presidente, vicepresidente y veintidós consejeros), nombrados por los representantes sindicales de los trabajadores, los empleadores y los trabajadores independientes, nombrados mediante decreto del Presidente del Consejo de Ministros.

En Portugal, el Instituto de Seguridad Social, I. P. (ISS, IP), es un instituto público, que forma parte de la administración indirecta del Estado, dotado de autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio, de responsabilidad permanente del Ministerio de Solidaridad y Seguridad Social, bajo la supervisión y tutela del ministro respectivo. Fue creado en enero de 2001 con el objetivo de establecer un nuevo modelo de organización administrativa, mejorar la gestión estratégica e implementar la coordinación nacional⁴⁵.

El Consejo Consultivo es el órgano de consulta, apoyo y participación en las definiciones de las líneas generales de actuación del ISS, I.P. y está compuesto por: un presidente; dos dirigentes máximos de los servicios e instituciones del sistema de seguridad social; un representante de cada uno de los interlocutores sociales; el presidente de la Confederación Nacional de las Instituciones de Solidaridad; el presidente de la Unión de las Misericordias portuguesas; el presidente de la Unión de mutualidades portuguesas y dos representantes de asociaciones de jubilados, pensionistas y adultos mayores.

III. Consideraciones finales

Los interlocutores sociales de las Instituciones de Seguridad Social – trabajadores, empresarios, jubilados y ciertas asociaciones civiles - están ocupando espacios de poder, ya sea en la dirección de las mismas, o manteniendo una importante participación en órganos consultivos. En muchas de ellas su función no se limita a ejercer control social,

⁴⁴ www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=11&bi=02&link=L'ISTITUTO

⁴⁵ Decreto-Ley n.º 83/2012 de 30 de marzo, se aprueba la estructura orgánica del Instituto de la Seguridad Social, I. P.

sino también a ser parte del gobierno de los institutos participando en su gestión y en las decisiones estratégicas tomadas colectivamente.

Esto se da en países con diferentes modelos de seguridad social, tanto europeos como latinoamericanos, si bien pueden encontrarse algunas diferencias. Por ejemplo en países centroamericanos que pueden ubicarse como “tardíos” en el desarrollo de sus sistemas de seguridad social⁴⁶, como es el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, se privilegia la atención a la salud ante que las pensiones, y eso se refleja en la representación social; o sistemas con predominio de políticas estatales y redistributivas, como es el caso de Suecia y Cuba donde no se cuenta con representación social; o de gran desarrollo de seguros sociales corporativos, como es el caso de Alemania, donde se encuentra representación social en los directorios de las instituciones de seguros sociales sectoriales y en forma consultiva en el consejo social de seguridad social.

Por lo general se cumple con la representación tripartita propuesta por la OIT (trabajadores, empresarios y Estado) y en menor medida con la representación de jubilados y pensionistas. No obstante, la representación de este sector es muy notoria en algunos órganos consultivos, como ser en Argentina, donde el consejo consultivo de ANSES se compone de una gran y exclusiva representación de sus usuarios adultos mayores, algo similar se da en Brasil. Ambos países tienen además un importante desarrollo en consejos federales de adultos mayores que participan, deliberan y asesoran en políticas sociales dirigidas a ese colectivo.

En este trabajo se realizó una lectura descriptiva, primaria, con la información a la que se pudo acceder en esta instancia, y en base a objetivos limitados a la identificación de situaciones de representación social, sin ahondar en sus características. Quedan muchas cuestiones por analizar, que exceden a los objetivos del presente trabajo como ser, de qué forma se da la intermediación de intereses con los grupos representados, qué tipos de demandas y propuestas han llevado los diferentes representantes sociales y en qué medida se efectivizaron, qué posiciones se tomaron con respecto a cambios y reformas del sistema, cómo se viabilizaron acuerdos entre representantes con intereses que pueden pensarse como contrapuestos. Asimismo sería interesante estudiar si la pluralidad de representación política, además de social, que tiene el Banco de Previsión Social de Uruguay, se da también en otros países, para ello sería necesario recoger información a través de algún instrumento metodológico confeccionado con ese fin, como por ejemplo una encuesta.

⁴⁶ Carmelo Mesa Lago en diferentes trabajos, plantea una tipología de los países latinoamericanos, en “pioneros, intermedios y tardíos”, de acuerdo al tiempo de implantación, evolución y desarrollo de los sistemas de seguridad social.

IV. Referencias bibliográficas

Bucheli, Gabriel. *Un intento por centralizar la administración de la Seguridad Social en Uruguay: La creación del BPS en 1967*. En *La Seguridad Social en el Uruguay. Contribuciones a su historia*. Dic 2009

Esping-Andersen, Gosta. 1998 *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona, Ed. Ariel.

Gallo, A., Sosa, S y Terzaghi, C. *Relatoría II Encuentro Iberoamericano sobre la situación de los Adultos Mayores*. Montevideo, 23 a 25 de noviembre de 2011. Sede Encuentro: Centro de Estudios en Seguridad Social, Salud y Administración del BPS.

García Murcia, et al “*Los sindicatos de Iberoamérica. Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*” Citado por Carro Zúñiga y Van Der Laat “*Constitución, Personificación y Representatividad del Sindicato*”. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/139/14.pdf>

Moreno, Luis. 2000. *Ciudadanos precarios. La “última red” de protección social*. Barcelona, Editorial Ariel S.A.

OIT. Convenio N° 144 de 1976 sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

OIT. Organizaciones de trabajadores y empleadores, tripartismo y diálogo social
<http://www.ilo.org/global/topics/workers-and-employers-organizations-tripartism-and-social-dialogue/lang-es/index.htm>

OIT 2002. Heinz_Dietrich Steinmeyer. *Seguimiento y reforma de las jubilaciones en Alemania*. En “*Reforma de las Jubilaciones y concertación social*”. Director de la publicación Emmanuel Reynaud

OISS. Organización Iberoamericana de Seguridad Social. *La situación de los adultos mayores en la Comunidad Iberoamericana*. Enero 2012.

Senatore, Luis y Zurbriggen, Cristina. *Sindicatos y Cámaras empresariales ante la elección de los Representantes Sociales en el Directorio del BPS*. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. UDELAR. Documento de Trabajo N° 30. Montevideo, Uruguay. Abril 2002.

Disposiciones legislativas:

Constitución de la República Oriental del Uruguay. Poder Legislativo. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004.

Ley N° 16.241 de enero de 1992. *Directorio del Banco de Previsión Social. Dispónese fecha para realizar elecciones de representantes de los afiliados activos, pasivos y de empresas contribuyentes*. Poder Legislativo de Uruguay.

Mensaje del Poder Ejecutivo de Uruguay por Proyecto de Ley referido a la elección de los representantes de los afiliados activos y de las empresas contribuyentes en el Directorio del Banco de Previsión Social, 27/09/2000. <http://archivo.presidencia.gub.uy/noticias/archivo/2000/setiembre/2000092706.htm>

(El mensaje refiere a un proyecto de ley que será la 17.294)

Ley N° 17.294. Modificaciones a la ley 16.241. Publicada en el Diario Oficial 1° febrero 2001. N° 25698.

Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, N° 17 de octubre de 1943.

<http://costarica.eregulations.org/media/ley%20constitutiva%20de%20la%20caja%20costarricense%20de%20seguro%20social.pdf>

Ley del Seguro Social de México. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995. TEXTO VIGENTE. Última reforma publicada DOF 28-05-2012
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/92.pdf>

Ley de Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS)

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument)

Ley Seguro Social de Panamá

<http://www.css.org.pa/Ley%2051%20de%2027%20de%20diciembre%20de%202005.pdf>

Ley No. 87-01 que crea El Sistema Dominicano de Seguridad Social. Promulgada el 9 de Mayo del 2001

http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_ley_87_01.pdf

Páginas web consultadas de instituciones de seguridad social por país

<http://www.anses.gov.ar>

<http://www.anses.gov.ar/jubilados/consultivo/funciones.php>

www.mpas.gov.br

www.mj.gov.br/sedh/cndi

<http://www.ips.gob.cl/>

<http://www2.senama.cl/transparencia/organica.html>

<http://www.riicotec.org/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/im037203.pdf>

www.iss.gov.co

http://www.iss.gov.co/portal/index.jsp?cargaHome=50&id_seccion=895&id_subcategoria=155&id_categoria=47

http://es.wikipedia.org/wiki/Caja_Costarricense_de_Seguro_Social

<http://www.mtss.cu/inass.php>

<http://www.iess.gob.ec/>

<http://www.igssgt.org/>

http://es.wikipedia.org/wiki/Instituto_Mexicano_del_Seguro_Social#.C3.93rganos_Superiores_del_IMSS

<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compil/211295.html>

<http://www.issste.gob.mx/hjunta/>

<http://elrama.gob.ni/gobierno-central-en-el-municipio/instituto-nicaraguense-de-seguridad-social-inss>

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/C0D9072AD24378630625755B0076D0B9?OpenDocument)
<http://www.css.gob.pa/Informe%20Anual%202010-%20Junta%20Directiva.pdf>
<http://www.tusalario.org/paraguay/Portada/derechos-laborales/sistema-previsional>
<http://www.ips.gov.py/principal/organizacional.html>
www.onp.gob.pe
http://www.sipen.gov.do/documentos/norm_ley_87_01.pdf
<http://www.idss.org.do/Consejo.htm>
<http://www.cajanotarial.org.uy/>
<http://www.cjppu.org.uy/>
<http://www.cjpb.org.uy/>
<http://www.ivss.gov.ve/>
http://www.consejeriadetrabajo.de/Inf_general.htm#La_Seguridad_Social
http://www.deutsche-rentenversicherung.de/sid_36588BC925479A32A4FB1056FE53EDB9.cae04/Allgemein/es/Inhalt/01_deutsche_rentenversicherung/unternehmensprofil.html
www.onprvp.fgov.be
<http://www.seg-social.es>
<https://www.lassuranceretraite.fr/cs/Satellite/PUBPrincipale/Qui-Sommes-Nous/Missions-Organisation/Notre-Gouvernance/Conseil-Administration-Cnav?packedargs=null#ancreArt2>
<http://www.svb.nl>
<http://www.inps.it/portale/default.aspx?iMenu=11&bi=02&link=L'ISTITUTO>
www.seg-social.pt/
<http://www.sweden.se/>
www.forsakringskassan.se
<http://www.pensionsmyndigheten.se/Organisation.html>

