

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL
CENTRO INTERAMERICANO DE
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL



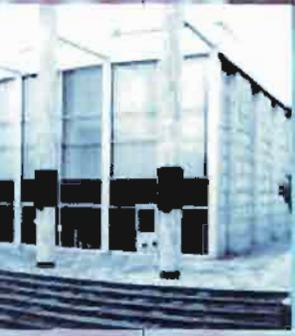
PRIMERA ÉPOCA

JULIO

2001

NÚMERO

1



R E V I S T A

CIESS

Revista
CIESS

1

JULIO
2001

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO
INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE
SEGURIDAD
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de
la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

LOS CONVENIOS DE SEGURIDAD SOCIAL Y LA CAJA DE JUBILACIONES Y PENSIONES BANCARIAS. ASPECTOS CONCEPTUALES Y PRÁCTICOS *

*Adolfo Aguirre Bayley ***

En primer lugar quiero felicitar al Banco de Previsión Social por haber tenido la iniciativa en la Subregión III –Cono Sur- de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), de plantear que se considerara en un Seminario Técnico como éste, un tema de indudable trascendencia como son los convenios internacionales de seguridad social.

Seguramente, cuando en Quito en el año 1978 se aprueba el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social dentro del marco de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), y con su antecedente en el Convenio Multilateral de Quito, nadie sospechó la importancia que el tema tendría en un futuro cercano.

** Conferencia pronunciada en Montevideo, en el marco del primer Seminario Internacional sobre "Aplicación de los convenios internacionales de seguridad social", celebrado del 12 al 15 de marzo de 2001.

** Uruguayo. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Secretario General Letrado de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias del Uruguay.

En aquel entonces, los traspasos de servicios eran algo relativamente poco frecuentes y no incidían sustancialmente en el desenvolvimiento de las instituciones de seguridad social. Era una incipiente forma de ver cómo se computaban y acumulaban los servicios en los casos de migración. Pero también ilustraron sobre cómo hacerlo cuando fueran prestados al amparo de distintos organismos nacionales.

En América Latina había muchos países en ese momento que no tenían el procedimiento de acumulación interna de los servicios. Aún hoy, hay muchos que no la tienen.

México, por ejemplo, con toda su tradición en seguridad social, tiene servicios privados con amparo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); al Estado, con afiliación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Pero así quedan separados. No se acumulan en la vida de una misma persona, lo que a menudo dificulta lograr una jubilación.

Desde luego que en 1978 se pensó que el Convenio Iberoamericano, y los multilaterales o bilaterales que se firmaran a su amparo, no iban a resultar demasiado interesantes por tener relativa aplicación. Sin embargo, el tiempo se encargó de resaltar la real importancia que fueran adquiriendo, la que crece día a día.

En efecto, ustedes recordarán que en la década de los ochenta, América Latina alcanzó uno de los niveles más altos de su deuda externa y de su deuda interna. Todo ello motivó que se empezaran a movilizar los organismos financieros internacionales, los que se acercaron más a los países procurando colaborar en el encuentro de soluciones a esa problemática.

Fue así que, afirmándose en los noventa, otorgan préstamos con determinadas condiciones que aseguren el retorno del capital y sus intereses.

Esas exigencias determinaban una serie de reformas internas que era necesario concretar, ya que de ello dependía el seguir siendo usufructuario de beneficios.

Se habló de reestructura del Estado, introducción de tecnologías modernas, reforma de la educación, y también de la seguridad social.

Como ustedes comprenderán, todo lo que tiene que ver con la economía repercute directamente en lo social. La economía es un medio para alcanzar el desarrollo social, y no un fin en sí misma.

Cuando se empieza a hablar de las modificaciones necesarias para hacer los países posibles, que paguen sus deudas, las referencias atienden fundamentalmente a lo económico y no tenían en cuenta en ese momento, tal vez por la necesidad de adoptar decisiones de fondo en lo inmediato, las consecuencias sociales que también de inmediato las medidas económicas propuestas generan irremediablemente.

Todos hemos visto, por ejemplo, que la libre competencia determina la supervivencia de los más aptos o mejor respaldados o posicionados. Eso trae problemas en la relación de empleo y, a su vez, genera crisis económica y social que la seguridad social debería solucionar hasta que den resultados positivos los modelos económicos aplicados.

Cuando se analizan los convenios de seguridad social de Quito, se concluye en su insuficiencia actual, y tan es así que los países conscientes de ello han optado por suscribir nuevos convenios ajustados a las nuevas realidades.

A las reformas internas en el plano económico se suceden las integraciones regionales; luego las que tienen que ver con los continentes y finalmente, por encima de todo ello, la

globalización, que afirma los diferentes procesos y los consolida de forma tal que sea muy difícil revertirlos.

Todo eso tiene repercusiones en lo social y hay que atenderlas: allí está la seguridad social.

Ustedes recordarán que las grandes epidemias, las guerras mundiales y la caída de la Bolsa de *Wall Street*, por ejemplo, provocaron problemas de enfermedades, desempleo, desintegración familiar, desamparo y múltiples consecuencias negativas para las poblaciones a las cuales la seguridad social les prestó su amparo para superarlas en un marco de solidaridad humana.

Pues bien, las modificaciones económicas y la introducción de nueva tecnología, entre otras medidas, determinaron, además, que se produjeran grandes cambios en los sectores financieros internos de los países y en su funcionamiento.

Desde luego, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias del Uruguay no puede estar ajena a ello. Y no lo estuvo ni lo está. La reducción del empleo en el sector financiero producto de fusiones, quiebras, absorciones, retiros de la plaza y de una libre competencia económica y comercial por la supervivencia, tuvieron y tienen consecuencias negativas que la seguridad social del sector procura paliar y contribuir a superar cada vez con menos aportaciones, aunque las obligaciones son crecientes.

Uno de los problemas más grandes que han provocado las nuevas modalidades económicas, es la migración.

La adopción de modelos básicos aconsejados uniformemente a los diferentes países, y la creación de mecanismos superiores de reafirmación de esos sistemas, dificultan los efectos benéficos para el migrante.

En principio se procura defender la situación de los nacionales y se considera que el extranjero es un competidor más.

Esa migración puede obedecer a factores coyunturales como la inseguridad laboral, insuficiente generación de empleos o salarios bajos; o ser consecuencia también de la alta urbanización, de aspiraciones derivadas de niveles formativos relativamente elevados, y del desarrollo de sistema y de comunicación masiva que ilustran sobre otras plazas (Longhi y Stolovich, 1990).

Es evidente que la migración alivia la presión del mercado de trabajo en cuanto suprime la incidencia de la fuerza excedentaria; pero, por el contrario, determina problemas serios para los receptores, como los relacionados con la atención de la salud, desarraigo, separación familiar, nueva familia, cobertura de riesgos, y necesidades de vivienda, por ejemplo.

En este último caso, deben adoptarse medidas preventivas, evitando la formación de ciudades satélites, sin infraestructura de servicios, que atentan contra la situación sanitaria de los trabajadores y sus familias.

El solo hecho de cambiar de lugar, de alimentación y hasta de clima, significan hechos nuevos que debe afrontar el migrante, la mayoría de las veces sin ningún tipo de información previa o medida de prevención. A ello deben sumarse las eventuales diferencias culturales entre las colectividades de los distintos países.

Es así que se hace imperioso prever estructuras específicas que procuren aliviar las situaciones mencionadas, para posibilitar el mejor rendimiento del trabajador. Todo ello repercute en la seguridad social.

También deben considerarse normativas de carácter básico y de naturaleza flexible, que

aseguren a los migrantes la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, la vigencia irrestricta de los derechos adquiridos y la conservación de aquéllos en vías de adquisición, así como el cobro de las prestaciones generadas tanto en el país de origen como en el exterior, y el pago a prorrata de las prestaciones.

Asimismo, los beneficios deberían servirse sin retaceos ni limitaciones como consecuencia del lugar de residencia, y asegurarse la efectiva transferencia de los fondos necesarios para brindarlos.

Es importante también consagrar la totalización de los períodos trabajados o aportados a la seguridad social, de forma que los derechos acompañen a las personas, garantizándose que no se producirá la pérdida o superposición de los mismos y que los familiares tendrán protección en cualquiera de los países signatarios en los que se domicilien.

Los procesos de integración tienen directa repercusión en la seguridad social, a pesar de que su finalidad principal es de índole económica.

Es indudable que los ajustes estructurales, el redimensionamiento de los aparatos estatal y privado, los procesos de reconversión y las privatizaciones, constituyen elementos que inciden en los aspectos sociales.

En los regímenes tradicionales de seguridad social se constata una merma en la aportación en razón directa de la disminución de los afiliados activos, rebaja del poder adquisitivo en los países en que existe sostenida inflación, reducción de la población amparada, detenimiento de la extensión de la cobertura, mayor demanda de prestaciones tanto para activos como para pasivos, y carencia de fondos para invertir en fuentes creadoras de empleos y para afrontar el incremento de los requerimientos de atención

médica, seguridad, higiene, prevención de riesgos y formación para la reinserción laboral.

Los problemas descritos, de acuerdo con la experiencia, tienen lugar en el corto y mediano plazo, lo que reclama un análisis inmediato por parte de la seguridad social.

En este sentido, en la mayoría de los países de América Latina se asiste a una crisis financiera, organizativa y de administración, que dificulta su desarrollo.

Como sucediera en numerosas oportunidades, la seguridad social podría contribuir a aliviar los efectos negativos que se suscitan en las primeras etapas de la integración, como aconteciera en los países desarrollados (guerras, catástrofes, caídas de bolsas, etc.).

Es indudable que debidamente respaldada por políticas económicas y sociales acordes, la seguridad social puede constituir un instrumento atenuador y a su vez transformarse en un elemento de desarrollo económico y social.

Es por eso que para nosotros, los convenios que puedan asegurar derechos y consolidar expectativas, resultan sumamente gravitantes. Y por eso le asignamos una importancia futura enorme a los convenios internacionales.

Es sabido que la seguridad social cumple un rol fundamental en la estabilidad social. Con ese parámetro, nosotros tenemos que acompasar las modificaciones económicas con las adecuaciones en la cobertura social.

Como ustedes saben, la integración económica y la globalización requieren, no solo una complementación en lo externo, sino también en lo interno.

La aparición de nuevas modalidades de administración en la seguridad social hace que

deban compatibilizarse regímenes muy diferentes, con distintas bases y criterios no solo a nivel nacional, donde en la mayoría de los países subsisten ambos sistemas, sino también en lo internacional porque sabemos que en América Latina hay nueve países que tienen la capitalización individual. Y ello exige tomar las medidas que permitan que los trabajadores, obligados ahora a migrar, puedan tener una protección adecuada en todo momento, y que al final de su vida útil o cuando sean expulsados por el mercado, alcancen niveles de subsistencia digna. Si así no fuera, ustedes tendrán conciencia clara de cuáles pueden ser las repercusiones que traería aparejadas.

Es evidente entonces que en lo social, que es nuestra materia, tienen influencia decisiva todas las decisiones macroeconómicas que se tomen, por lo que deberán complementarse con ajustes en el plano social que restablezcan el equilibrio.

Es fundamental en esta etapa encarar las decisiones sociales, teniendo en cuenta lo que son ya las consecuencias palpables que derivan de la aplicación más o menos ortodoxa de los sistemas económicos que se están generalizando. En ese plano, los convenios internacionales de seguridad social tienen una importancia decisiva.

En el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias del Uruguay, coexisten administración estatal, privada y paraestatal. El modelo unitario de administración de la seguridad social, en términos generales, demostró que puede transformarse en un gigante burocrático de difícil manejo que muchas veces puede tornarse pesado, tener visos de ineficiencia, alejarse del administrado y ser sumamente lento.

En cambio, la pluralidad de organismos posibilita una mayor especialización en el cumplimiento de los cometidos, un contacto más directo con los afiliados, agilidad y rapidez en su atención, y

permite una administración más cercana a los intereses de los beneficiarios y a la realidad de sus necesidades en cada momento.

Esa descentralización en la gestión de la seguridad social, al contarse con pluralidad de instituciones para ello, ya fue preconizada por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social en la década de los años sesenta.

El mecanismo requiere ineludiblemente la participación de los interesados en la administración y contralor directo de esos organismos. Se lograría una especialización del personal al tener que atender a grupos homogéneos, de dimensiones más o menos reducidas, y la experiencia demuestra que se obtienen bajos costos de administración sin mayor esfuerzo. En el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, por ejemplo, está en alrededor de un tres por ciento de sus ingresos.

La atención es concentrada en el grupo amparado, permite un contacto más directo con el afiliado y su problemática, celeridad y eficacia.

La aparición de personas jurídicas de seguridad social que no integran el Estado en nuestro país, tiene su origen en el año 1925 y responde a una creciente y pujante realidad de la época. En efecto, la primera de ellas, la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias de hoy, surge para atender a los empleados del sector financiero privado que carecían de protección en materia de seguridad social. En general, las normas de creación de estos organismos no incluyen una definición de su naturaleza jurídica, la que debió hacerse doctrinaria y jurisprudencialmente en base al derecho positivo.

Puede concluirse que se trata de personas jurídicas no estatales en cuanto no integran la estructura del Estado, y presentan rasgos propios que las distinguen nítidamente.

Si bien las características generales resultan de las disposiciones que las crearan, cabe consignar que no todas ellas presentan idénticos elementos constitutivos. En efecto, en los últimos años, el legislador del Uruguay se ha inclinado por confiar a este tipo de organismos la administración de aspectos sustanciales del quehacer nacional, diferentes de la seguridad social.

Conjuntamente con la Caja Notarial de Jubilaciones y Pensiones creada en el año 1941, y la de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios surgida en 1954, se integra el primer núcleo de instituciones de este tipo.

Dichas personas públicas no estatales gestoras de la seguridad social mantienen intacta su dimensión institucional originaria, y continúan cumpliendo los elevados fines que la sociedad les confiara en beneficio de la comunidad.

A falta de definición concreta, la doctrina ha compendiado las principales características comunes de estos organismos, reconociéndoles aspectos distintivos que enunciaremos a título de ejemplo, y que serán seguramente objeto de profundización por parte de los colegas que expongan en nombre de las Cajas Notarial de Jubilaciones y Pensiones y de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios.

Son de origen legal, es decir, creadas por un acto jurídico estatal, de naturaleza pública; en cuanto personas jurídicas de derecho público no integran la estructura ni el aparato estatal, sólo pueden realizar aquello que expresamente se les permita legalmente; se les confieren cometidos de interés público muy específicos, como prestaciones de jubilación, pensión y servicios sociales a sus afiliados.

Su Dirección está a cargo de los sectores involucrados, con representación minoritaria del gobierno. La integración es tripartita, con

representantes de gobierno, empresas, trabajadores y, en algunos casos, específicamente también de los jubilados. Tienen autonomía de gestión, administran regímenes sustitutivos del general a cargo del Estado; gozan de exenciones tributarias, dado los cometidos de carácter social que tienen; cuentan con facultades inspectivas y potestad sancionadora; la afiliación es obligatoria para los sectores específicos que protegen, los que constituyen colectivos perfectamente identificados; cuentan con poder coactivo para el cobro de las aportaciones patronales y personales, siendo el empleador agente de retención sometido a estrictos contralores y pasible de sanciones tributarias y penales; sus decisiones constituyen título ejecutivo; poseen patrimonio propio y la afectación especial de sus recursos, los que la ley destina a atender las obligaciones que pone a su cargo sin que sea posible darles otro destino; tienen amplias facultades para invertir sus fondos una vez cubiertas sus obligaciones; carecen de fines de lucro; sus gastos de administración tiene topes legales muy bajos; no cuentan con la garantía del Estado, ni con subsidios o subvenciones; todos sus ingresos resultan de las aportaciones patronales y personales, y del producto de sus inversiones; sus bienes son inembargables; se encuentran sujetas a contralor estatal; tienen procedimientos concretos para la confección de sus presupuestos, estados contables y balances de ejecución presupuestal; los Directores no designados por el Poder Ejecutivo son de carácter electivo, y por lo tanto su gestión está controlada y es evaluada periódicamente por parte de los directamente interesados; tienen un régimen de impugnación de sus decisiones mediante un recurso de revocación ante el propio organismo y luego, en su caso, son susceptibles de anulación en vía jurisdiccional; la relación con sus empleados es de derecho privado; y no se les faculta, por ejemplo, a hacer donaciones de ningún tipo.

Las personas jurídicas no estatales que gestionan la seguridad social en nuestro país, surgieron de

movimientos espontáneos de grupos sociales que carecían de protección social específica, que tenían cohesión interna, y la tienen, en torno a aspiraciones y necesidades comunes.

La modalidad de administración adoptada les permite administrarse con autonomía, con contralor estatal y jurisdiccional para asegurar una correcta gestión. Son, como dijimos, los propios interesados los que dirigen los destinos de los organismos, en beneficio de sus colectivos.

En los casos de las Cajas mencionadas, es público y notorio que desde su inicio contaron con una evasión casi nula; un registro puntual de la vida laboral de cada afiliado; colaboraron con el Estado aplicando sus reservas en forma adecuada a los intereses generales, sea en Títulos del Estado, sea mediante explotaciones de carácter forestal, por ejemplo, con las cuales ahorraron divisas al país y a su vez generaron fuentes de trabajo, arraigo y polos de desarrollo comercial e industrial, y se colaboró en la atención del mercado interno; contribuyeron a suprimir una carga pesada para el erario y mediante un sistema solidario otorgan cobertura a las actividades que comprenden.

En síntesis, presentan una realidad de gestión que demuestra que los regímenes sustitutivos de esa índole son una verdadera alternativa de gestión de la seguridad social.

Merece destacar la importancia que en la aplicación de los convenios internacionales tienen los organismos de enlace. Para nosotros, su labor es decisiva. Entendemos que es el primer filtro ineludible que existe en la relación entre los organismos de los diferentes países.

En ese sentido, consideramos conveniente que se mantenga una información permanente hacia adentro y hacia afuera, de manera tal que se conozcan de inmediato todas las disposiciones,

modificaciones y criterios que se apliquen por parte de las diversas instituciones gestoras que están involucradas en estos convenios.

Asimismo, creemos que los organismos de enlace deben continuar aplicando una política de contralor estricto de los formularios que llegan y salen, y en este aspecto nos referimos a que vengan debidamente llenados, y que se controle la firma de quienes los emiten. Actualmente los formularios utilizados no tienen una uniformidad y repiten datos en varias partes. En ese sentido, parecería necesaria una racionalización a nivel internacional, y creemos que para ello los acuerdos administrativos pueden ser elementos decisivos.

En relación a los trabajadores temporarios, que como recordarán en principio fue la única aplicación que tuvo el Convenio Iberoamericano de Quito, resulta importante que los límites y requisitos que establecen los convenios, sean efectivamente cumplidos por los diferentes Estados.

En el caso de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias, ustedes saben que los traslados temporarios de jefes de la banca internacional es muy frecuente. A veces se producen dudas sobre cómo aplicar o cómo tomar en cuenta determinadas situaciones, habida cuenta que los convenios establecen límites que en la realidad no siempre son cumplidos. Se otorgan autorizaciones de prórroga que parecen exceder los plazos previstos, y en ciertos casos llegan cuando el empleado o el funcionario internacional ya volvió a su país. Esta situación hace peligrar su correcta protección y cobertura mientras está en el país, lo que es finalidad fundamental de la seguridad social. Nos preocupa dar protección y cobertura a todos los que estén en nuestro territorio, y a todos aquellos nacionales que, utilizando el régimen de traslado temporario, deban estar en el exterior.

De esta manera, creemos que los convenios internacionales son un instrumento imprescindible en el entorno económico y social que sucintamente señalamos al comienzo.

También somos conscientes de que hay necesidad de que sus textos se modernicen suficientemente, adecuándose a lo que son las exigencias y realidad actuales; que se simplifiquen los procedimientos y se les dote de mayores seguridades, tanto para el administrado como para las instituciones que deben intervenir. Igualmente ratificamos que en nuestra opinión, los acuerdos administrativos son los mecanismos válidos más apropiados para ello.

La experiencia de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias en la aplicación de los convenios de seguridad social es sumamente positiva. Mediante reglamentación interna se fijaron los plazos internos para tramitar las solicitudes del exterior, exactamente iguales que para el otorgamiento de cualquier beneficio a un residente en el país. Y ustedes saben que en las

Cajas Paraestatales, un trabajador al mes siguiente de su cese está cobrando su pasividad. Eso mismo queremos para aquellos a los cuales se les apliquen los convenios internacionales, sin perjuicio de reconocer las demoras que los trámites muchas veces tienen por causas ajenas al quehacer del Instituto.

Es para eso también que sugerimos, recogiendo iniciativas que tuvieron colegas argentinos en una reunión que tuvo lugar en Buenos Aires el año pasado, que se analice la posibilidad de utilizar los medios electrónicos para la transferencia de formularios, de datos y de informaciones, ya que creemos que la tecnología ha avanzado lo suficiente como para darnos las posibilidades y seguridades que garanticen la rápida dilucidación de asuntos que tradicionalmente se demoran mucho en su tramitación.

Todo en beneficio del ser humano, destinatario final de la protección solidaria que debe otorgar la seguridad social.

