

## **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.

# LA DISCUSIÓN DEL ACUERDO MULTILATERAL DE SEGURIDAD SOCIAL DEL MERCOSUR

*Mônica Cabañas Guimarães (Coordinadora)*

# B

*Prácticas*

BREVIARIOS  
DE SEGURIDAD  
SOCIAL



LA DISCUSIÓN  
DEL ACUERDO MULTILATERAL  
DE SEGURIDAD SOCIAL  
DEL MERCOSUR

## Breviarios de seguridad social

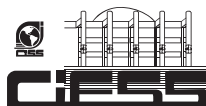
### Comité editorial

- Elvin Bailey (St. Christopher & Nevis)
- Alejandro Bonilla García (oip)
- Rosangela Elias (Brasil)
- Adolfo Jiménez Fernández (oiss)
- Patricia Kurczyn Villalobos (México)
- Sephlin Lawrence (St. Christopher & Nevis)
- Luis José Martínez Villalba (Uruguay)
- María Antonieta Martín Granados (México)
- Guido Miranda Gutiérrez (Costa Rica)
- Martha Peláez Valdés (ops)
- Orlando Peñate Rivero (Cuba)
- Helmut Schwarzer (Brasil)

LA DISCUSIÓN  
DEL ACUERDO MULTILATERAL  
DE SEGURIDAD SOCIAL  
DEL MERCOSUR

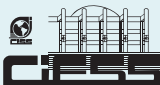


Antonio Sales  
Mônica Cabañas Guimarães  
Leandro Madureiro  
Cláudia Irene Jack  
Rosangela Aparecida Elias  
Pedro A. Ferreira  
Fabián Quintana



Primera edición

México 2009



Primera edición, 2009

ISBN: 978-968-6748-44-4

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de su autor y no refleja necesariamente la posición del CIESS.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna, ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, óptico, de grabación o fotocopia con fines lucrativos sin permiso previo del editor.

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social  
San Ramón s/n esquina San Jerónimo, San Jerónimo Lídice,  
C. P. 10100 México, D. F. Registro 3079

© Derechos reservados, 2009. CIESS

# Índice

Introducción	1
MERCOSUR, la experiencia argentina	4
Introducción	4
Origen del proceso de integración en el Cono Sur	5
El Tratado de Asunción	6
Necesidad de la celebración de un acuerdo multilateral acerca de seguridad social	7
Análisis de la situación previa y durante la vigencia del Acuerdo Multilateral	10
Aspectos del Acuerdo del MERCOSUR vinculados con la legislación argentina	12
Convenios celebrados por la República Argentina	18
Ámbito de aplicación personal. Su vinculación con la legislación argentina	19
Los traslados temporales de trabajadores	20
Otras disposiciones del Acuerdo Multilateral	21
Convenios de reciprocidad de jubilación nacional y el mercosur. Convenios de armonización	23
MERCOSUR, la experiencia brasileña	26
Introducción	26
Cuál es la importancia de los acuerdos de seguridad social	30
La posición del gobierno brasileño	33
Los orígenes del MERCOSUR	36
Antecedentes del MERCOSUR	39
El Acuerdo del MERCOSUR	41

Operatividad y repercusiones en brasil	46
La Comisión Multilateral Permanente	48
Empresa de Tecnología e Informaciones de la Previsión Social (DATAPREV)	50
Intercambio	51
Portafolio	52
Conclusiones	53
La inserción del Paraguay en el Convenio de Seguridad Social del MERCOSUR	56
Toma de conocimiento del Convenio	56
Antecedentes	60
El debate interno	65
Las reuniones técnicas paralelas	71
La ratificación del Convenio	75
La implantación del Convenio	77
El primer jubilado del Acuerdo del MERCOSUR	78
El rostro humano del Acuerdo del MERCOSUR (Ia historia de don Sebastián)	79
Situación actual	83
Proyección futura	84
Conclusión	87
La experiencia uruguaya	88
Antecedentes normativos	89
La concreción y aplicación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR	91
Conclusión	101



## Introducción

Una de las fases más importantes de la llamada globalización —y también una de las más desafiantes— está relacionada con el creciente tránsito de trabajadores entre los países.

La agenda abierta por el crecimiento de los flujos migratorios es inmensa. Desde el punto de vista económico, tales flujos afectan la capacidad de los países más viejos para mantener tasas de crecimiento económico elevadas. Social y jurídicamente, se abren situaciones importantes sobre cómo regular la migración y discutir las tensiones sociales que conlleva. Desde la perspectiva de la protección social, emerge el desafío de garantizar derechos sociales y de seguridad social en un contexto en el cual muchos trabajadores, al cotizar para sistemas de seguridad social de países diferentes, de forma eventual pueden no completar los requisitos para obtener su jubilación o calificarse a otros beneficios contando apenas el tiempo de contribución dado en alguno de los países en los que residió.

Ese último punto es de gran relevancia en América, dado el gran flujo migratorio que caracteriza a la región. En ese sentido, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR puede considerarse como experiencia precursora. Con efecto, la elaboración y la consecución de un Acuerdo Multilateral como ese es más que un desafío técnico —ya en sí, digno de destaque. Se trata, también, de un delicado ejercicio de economía política.

Hay todo un trabajo técnico de evaluación de las legislaciones acerca de seguridad social de los diversos países envueltos, así como la delimitación de un conjunto de derechos comunes que serán respetados en cada uno. También hay toda una ingeniería que precisa operar para colocar el acuerdo en marcha –de ahí, por ejemplo, la creación de la comisión permanente, integrada por tres miembros de cada país y compuesta por grupos de trabajo en áreas específicas, como salud, legislación e informática.

Para conseguir un acuerdo multilateral se requiere, fundamentalmente, una convergencia de intereses políticos en favor de la política social, en general, y de seguridad social, en particular; se necesita igualmente, compromiso de los diversos gobernantes y sus equipos en favor de un objetivo común. Ese es el elemento central en el esfuerzo de elaboración y consecución de un acuerdo multilateral.

*Para conseguir un acuerdo multilateral se requiere una convergencia de intereses políticos en favor de la política social, en general, y de seguridad social, en particular*

Este trabajo contiene, en los artículos siguientes, relatos pormenorizados de las experiencias de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en favor de la elaboración del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. Constituyen, como el lector podrá observar, presentaciones de ricas experiencias nacionales acerca de un instrumento internacional que proporciona protección social a los trabajadores del bloque económico.

Para eso, se cuenta con la participación de especialistas de cada país directamente involucrados en el proceso de elaboración del Acuerdo, que presentan en este trabajo, declaraciones de cómo el proceso fue conducido, cuáles son las dificultades estructurales que precisarán ser superadas y cómo se logró un resultado que atendió las expectativas de los miembros del bloque.

Se pretende, así, que el trabajo arduo que generó el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR tenga la difusión necesaria y contribuya para la realización de nuevos acuerdos que garanticen el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes.

## MERCOSUR, la experiencia argentina

ANTONIO SALES

### ● Introducción

Los movimientos migratorios provenientes de Europa, a finales del siglo XIX y durante la primera parte del siglo XX, llevaron a la República Argentina a celebrar tratados bilaterales con Estados europeos que permitían a los residentes extranjeros obtener las prestaciones que cubrían las contingencias de vejez, invalidez y muerte con el cómputo recíproco de servicios y cotizaciones realizadas en ambos Estados. De igual modo, con la aplicación de los principios universalmente aceptados de igualdad y reciprocidad de trato se definieron las coberturas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de salud y de protección al trabajador y de su grupo familiar.

Otras vertientes migratorias entre Argentina y las Repúblicas de Chile, Oriental del Uruguay, Federativa del Brasil y del Perú originaron la celebración de convenios bilaterales acerca de seguridad social.

Las reformas de los sistemas de seguridad social impulsadas por Argentina, y otros que integran el Cono Sur de América (Brasil, Uruguay, Chile y Paraguay), iniciaron un proceso de

revisión y eventuales reformas de los convenios ya suscriptos, el cual se encuentra en pleno desarrollo.

## ● Origen del proceso de integración en el Cono Sur

En 1955, el Centro de Estudios Económicos para la América Latina (CEPAL), con sede en Santiago de Chile, había indicado la necesidad de la integración latinoamericana como medio para incrementar el comercio recíproco de los países de la región.

En abril de 1959, un grupo de técnicos de la CEPAL (considerando que, por lo menos, cuatro países de la región eran miembros del GATT y utilizando las exenciones previstas en la Cláusula de Nación más Favorecida) propuso la creación de una Zona de Libre Comercio y una unidad aduanera.

El 18 de febrero de 1960 se firmó el primer Tratado de Montevideo que instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con sede en dicha ciudad, cuya finalidad era crear una Zona de Libre Comercio en la región por un plazo de doce años. Argentina y Brasil fueron los promotores de este tratado, así como también, años después fueron los impulsores del nuevo Tratado de Montevideo.

En el Tratado de Montevideo de 1980, continúan los principios dirigidos a la creación de un nuevo orden económico internacional y un tratamiento diferenciado entre los países (se crean tres categorías de países: los menos desarrollados: Paraguay, Bolivia y Ecuador; los medianamente desarrollados y los más adelantados, Brasil, Argentina y México, asegurándose un tratamiento diferencial de estos últimos con relación a los primeros).

Los acuerdos celebrados entre Brasil y Argentina a partir de noviembre de 1985 fueron los precursores del MERCOSUR.

Estos acuerdos mostraron que el camino de la integración se desarrolla del “bilateralismo” hacia el “multilateralismo” dentro del modelo previsto por la ALALC; inclusive los diecisiete protocolos Alfonsín-Sarney, se encaminaron en el sentido indicado.

## El Tratado de Asunción

Firmado el 26 de marzo de 1990, entró en vigor el 29 de noviembre de 1991 con el depósito de todas las ratificaciones necesarias. Tiene como objetivo especial la creación de un mercado común y para ello establece los procedimientos necesarios. Para algunos autores constituye una nueva clase llamada “tratados-marco”.

*Los acuerdos celebrados entre Brasil y Argentina mostraron que el camino de la integración se desarrolla del “bilateralismo” hacia el “multilateralismo”*

“Las relaciones internacionales contemporáneas han determinado el surgimiento de una nueva clase de tratados, denominada tratados-marco, especialmente aplicable en el campo de las relaciones económicas internacionales y de los organismos de cooperación económica internacional. Los tratados-marco fijan objetivos comunes a ser concretados en forma evolutiva y mediante programas conjuntos; tienen escasas normas básicas obligatorias; y sus textos contienen sobre todo enunciados programáticos, principios genéricos no desarrollados en detalles y orientaciones sobre políticas a seguir. Son estos tratados-marco los utilizados para poner en marcha empresas colectivas como es el caso de los procesos de integración económica”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Baptista, Luiz Olavo. *O MERCOSUR suas Instituições e Ordenamento Jurídico*, LTr. San Pablo, Brasil, 1998, p. 37.

## ● Necesidad de la celebración de un acuerdo multilateral acerca de seguridad social

El desarrollo del proceso de integración económica de una región requiere: libre circulación de las mercaderías en la zona de libre comercio; libertad de instalación de un emprendimiento industrial o comercial en el territorio de cualquier Estado de la región; libre circulación de los trabajadores dentro de los límites de la región –igualdad de trato para los trabajadores migrantes y los nacionales–; libertad de competencia, que somete a todos los productores de la zona a las mismas reglas de naturaleza económica, fiscal, política y social.

Tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Ouro Preto y sus documentos complementarios no prevén disposiciones que armonicen o coordinen las legislaciones en materia de seguridad social de cada Estado parte, por lo que resultó necesario crear los mecanismos de coordinación<sup>2</sup> que permitan otorgar una protección integral a los trabajadores migrantes y a su grupo familiar de las contingencias de vejez, edad avanzada, invalidez y supervivencia, así como también de los riesgos de trabajo y de la salud, en toda la región del MERCOSUR.

Para cumplir ese objetivo, los gobiernos de los países que conforman el Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) acordaron concretar la celebración de un convenio multilateral de la región en materia de seguridad social.

<sup>2</sup>"La coordinación tiene por objeto asegurar la aplicación articulada y coherente de las legislaciones nacionales sin interferir en su sustancia: los mecanismos de coordinación no pueden alterar las legislaciones coordinadas". Sebastián Nobrega Pizarro, director del Departamento de Relaciones Internacionales de Seguridad Social de Portugal. Notas sobre el sistema de coordinación de las legislaciones de seguridad social de los Estados miembros de la Comunidad Europea publicado en la Revista de la oiss, núm. 2/96, Madrid, p. 77.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (oiss) elaboró un anteproyecto de convenio multilateral y su reglamentación (denominado Acuerdo o Reglamento Administrativo), el cual sirvió de documento de trabajo para las negociaciones que se llevaron a cabo en las ciudades de Río de Janeiro y Montevideo, durante los días 9-10 de julio, 29-31 de agosto y 1 de septiembre de 1994, respectivamente.

La Comisión número 6 de Seguridad Social del entonces Subgrupo de Trabajo número 11, decidió aprobar los textos del Convenio Multilateral y el respectivo Acuerdo Administrativo en la citada reunión de Montevideo.

Estos documentos fueron elevados al Subgrupo de Trabajo número 11 del MERCOSUR (en la actualidad Subgrupo de Trabajo número 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social conforme la Resolución núm. 20/95 del Grupo Mercado Común), el cual aprobó los textos definitivos en diciembre de 1996 (denominados Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y Reglamento Administrativo), habiendo sido suscriptos por los Jefes de Estado de los países que conforman el MERCOSUR en el encuentro celebrado en la Ciudad de Montevideo el 14 de diciembre de 1997.

La entrada en vigor de este Acuerdo Multilateral se operó el 1 de junio de 2005, es decir, a partir del primer día del mes siguiente a la fecha del depósito del último instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay, el cual notificó formalmente a los restantes Estados parte tal circunstancia (Artículo 17 del Acuerdo).

La vigencia del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR facilita los traslados temporarios de los trabajadores migrantes calificados en la región, entendiéndose por estos a los que desempeñen tareas profesionales, de investigación, científicas, técnicas o de dirección o actividades similares, y



otras que pudieran ser definidas por la Comisión Multilateral Permanente prevista por el Artículo 16, Apartado 2 del Acuerdo Multilateral. Dichos trabajadores continúan sujetos por la legislación de seguridad social del Estado de origen hasta un plazo de doce meses, pudiendo ser prorrogado mediante previo y expreso consentimiento del Estado receptor (Artículo 5). Esta dispensa solo procederá a pedido expreso del empleador o del trabajador formulado con anterioridad al momento de efectuarse el traslado temporal.

Los trabajadores migrantes no calificados están sujetos a la legislación del Estado en cuyo territorio ejerza la actividad laboral (Artículo 4), con iguales derechos y obligaciones que los nacionales de dicho Estado (Artículo 2), habida cuenta los principios de igualdad de trato y de territorialidad.

La entrada en vigor del Acuerdo adquiere particular importancia ya que armoniza y coordina la legislación en materia de seguridad social que protege a los trabajadores migrantes y a su grupo familiar en la región del MERCOSUR.

*La entrada en vigor del Acuerdo adquiere particular importancia ya que armoniza y coordina la legislación en materia de seguridad social que protege a los trabajadores migrantes*

En razón de que en la época de su firma ya había la capitalización individual, de los países signatarios que lo tenían instrumentado para el régimen previsional, el acuerdo establece pautas para la transferencia de los fondos acumulados por los trabajadores en sus cuentas de capitalización individual al momento en el que se acuerde algún beneficio. Esta situación ha cambiado en la actualidad por parte de la Argentina, con la vigencia de la Ley Núm. 26.425 que instituyó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) el cual dejó sin efecto el Régimen de Capitalización Individual a partir de diciembre de 2008, que-

dando subsistente el Régimen Previsional Público o de reparto y asegurando la continuidad del pago de las prestaciones otorgadas por régimen de capitalización y el derecho al acceso de las prestaciones del régimen público a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social para los afiliados al anterior régimen y a sus derechohabientes.

## ● Análisis de la situación previa y durante la vigencia del Acuerdo Multilateral

La República Argentina ha celebrado convenios bilaterales de seguridad social con los países de la región, los cuales quedaron derogados a partir de la entrada en vigor del Convenio Multilateral no significando, en ningún caso, la pérdida de los derechos adquiridos al amparo de los convenios bilaterales mencionados (Artículo 17, inciso 4 del Acuerdo Multilateral). La situación previa de los sistemas de seguridad social en relación con los instrumentos de coordinación de los sistemas de seguridad social suscriptos por Argentina con los países de la región, se describe en el Cuadro 1:

Convenio Bilateral suscrito con	Aprobado por Ley Vigencia	Sistemas de seguridad social comprendidos
Brasil	Ley 22.594 18/11/92	Jubilaciones y pensiones Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones Familiares
Uruguay	Ley 21.028 01/01/76	Jubilaciones y pensiones Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones Familiares

**Cuadro 1.**

Argentina y Paraguay no habían celebrado un convenio bilateral de seguridad social integral. Solo existían cláusulas referentes a las materias incorporadas en el tratado referido al Ente Binacional Yaciretá y con relación al personal ocupado por el mismo.

Cuadro 2 Se sintetiza la situación actual de la vinculación entre los sistemas de seguridad social de Argentina y de los restantes países que integran el MERCOSUR, una vez que entró en vigor el Acuerdo Multilateral:

De lo expuesto en el Cuadro 2, se deduce que:

Países	Sistemas de seguridad social comprendidos en el Acuerdo Multilateral	Sistemas de seguridad social previstos en el Convenio Bilateral derogado
<b>Brasil</b>	Jubilaciones y pensiones Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones familiares Jubilaciones y pensiones	Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones familiares
<b>Paraguay</b>	Jubilaciones y pensiones Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones familiares	No estaba suscrito
<b>Uruguay</b>	Jubilaciones y pensiones Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones familiares	Jubilaciones y pensiones Salud (obras sociales) Riesgos de trabajo Asignaciones familiares

**Cuadro 2.**

Los sistemas incluidos en los convenios anteriores y en el nuevo acuerdo multilateral, son equivalentes. Por tanto, las relaciones entre Argentina, Brasil y Uruguay continúan sin mayores cambios.

Paraguay quedó incorporado como parte contratante en el ámbito del nuevo acuerdo, permitiendo a los todos los traba-

jadores de la región del MERCOSUR lograr, entre otros aspectos, las prestaciones pecuniarias y de salud que prevé el nuevo acuerdo.

## ● Aspectos del acuerdo del MERCOSUR vinculados con la legislación argentina

Una norma solamente puede ser calificada como jurídica en virtud de su pertenencia a un determinado ordenamiento que se constituye así en sistema que abarca todas las reglas de Derecho cuya validez deriva de su norma o normas fundamentales.

Los instrumentos internacionales, como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, constituyen una fuente formal del Derecho Internacional, junto con otras que menciona el Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia que es parte integrante de la Carta de las Naciones Unidas aprobada en la Conferencia de San Francisco de 1945; ellas son:

Las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.

La costumbre internacional como una prueba generalmente aceptada como derecho.

## ● Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas

Las decisiones judiciales y la doctrina de los juristas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho (sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 59 que expresa: La decisión de la Corte no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido).

Los principios generales del Derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

Estos principios son los recogidos por el Derecho interno, por regla general de una manera coincidente en todos o en la mayor parte de los Estados y aplicados por estos como decía el destacado jurista inglés Lord Phillimore, “*in foro doméstico*”, ellos son:

Todo órgano que posee poderes constitucionales tiene el derecho de pronunciarse, en primer lugar, sobre la extensión de sus atribuciones en ese terreno (Corte Permanente de Justicia Internacional, serie B, número 16, p. 20).

“Nadie puede ser juez de su propia causa” (Corte Permanente de Justicia Internacional, serie B, número 12, p. 22).

“La ONU debe ser considerada como poseyendo aquellos poderes que si no están expresamente enunciados en la Carta, han sido, por una consecuencia necesaria, conferidas a la Organización, en tanto y en cuanto son esenciales al ejercicio de las funciones de ésta” (Dictamen del 11/4/1949 de la Corte Internacional de Justicia).

Este principio proviene de la “teoría de los poderes implícitos”, sentado por el legendario juez Marshall de la Corte Suprema de Estados Unidos de Norteamérica.

“Cualquier violación de un compromiso lleva consigo la obligación de reparar” (Corte Permanente de Justicia Internacional, serie A, número 17, p. 29).

“Una parte no puede oponer a otra el hecho de no haber cumplido una obligación, si ha impedido, por un acto contrario a Derecho, a la otra parte hacerlo”.

*Una norma solamente puede ser calificada como jurídica en virtud de su pertenencia a un determinado ordenamiento que se constituye así en sistema*

Cuando un tribunal internacional centra su labor en la interpretación de un tratado entre los Estados en litigio, las reglas y los principios aplicables a esta interpretación son esencialmente los mismos que los ordenamientos internos.

Estos principios resultan aplicables también a los tratados o convenios acerca de seguridad social ya que los Estados contratantes deben cumplirlos respetando además los principios generales enunciados *ut supra*. Particularmente, por medio de la teoría de los poderes implícitos permite aseverarse que las autoridades, las instituciones competentes y los organismos de enlace poseen todas las facultades, no enumeradas explícitamente en los convenios y acuerdos internacionales de seguridad social, que permitan el cabal cumplimiento de sus fines específicos.

Entre los principios específicos del Derecho Internacional podemos mencionar:

Los principios generales referentes a las relaciones entre el Derecho Internacional y el Interno: “Las disposiciones de una ley interna no pueden prevalecer sobre las de un tratado”. Este principio fue receptado por nuestra Constitución Nacional tal como se analiza más adelante.

Los principios relativos a las competencias estatales. Continuidad del Estado: “Un cambio de gobierno en el Estado no produce efecto en las obligaciones internacionales de éste”. En los convenios y acuerdos acerca de seguridad social existen cláusulas específicas referentes al respeto de los derechos adquiridos y en curso de adquisición frente a una posible denuncia del convenio o cambio en la legislación o en la estructura interna de las autoridades o instituciones competentes.

Los principios en materia de responsabilidad internacional: “Una reclamación internacional basada en una supuesta denegación de justicia, no puede ser acogida, si no han sido

agotadas las diferentes instancias de la jurisdicción local”. Nos remitimos a lo expresado más adelante sobre las impugnaciones, reclamos, recursos y las distintas vías de substanciación en el ámbito administrativo y judicial interno.

La costumbre internacional puede definirse como la expresión de una práctica seguida por varios Estados en sus recíprocas relaciones y que la misma se acepte con la convicción de que responde a una necesidad jurídica contribuyendo al bien común de las respectivas sociedades. También la costumbre seguida por las instituciones competentes y por los organismos de enlace en materia de tramitación de las prestaciones previstas en los convenios y acuerdos acerca de seguridad social es respetada por los Estados contratantes como fuente de derecho en la medida que resulte útil para resolverlas con eficacia y en el menor tiempo posible. La Carta Magna de Argentina establece el rango normativo de los convenios internacionales en las siguientes disposiciones:

En su Artículo 31 declara a los tratados como integrativos de la “ley suprema de la Nación” cuando dice que “la Constitución, las leyes de la Nación que en consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con potencias extranjeras, son la ley suprema de la Nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse con ellas, no obstante cualquier disposición en contrario que contenga las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la Provincia de Buenos Aires los tratados ratificados después del pacto del 11 de noviembre de 1859”.

*La costumbre internacional puede definirse como la expresión de una práctica seguida por varios Estados en sus recíprocas relaciones*

Por otra, parte el inciso 22 del Artículo 75 establece que el Congreso aprueba o desecha los tratados concluidos con las demás naciones y con las organiza-

ciones internacionales y los acuerdos con la Santa Sede y que los tratados y acuerdos tienen jerarquía superior a las leyes. Un cambio en la legislación interna de los Estados contratantes no obsta a la vigencia de los convenios y acuerdos internacionales de seguridad social, ya que tienen jerarquía superior a las leyes y coordinan su aplicación.

*Un cambio en la legislación interna de los Estados contratantes no obsta a la vigencia de los convenios y acuerdos internacionales de seguridad social, ya que tienen jerarquía superior a las leyes y coordinan su aplicación*

A su vez, el inciso 23 del citado artículo encomienda al Congreso Nacional a “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad. Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del periodo de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.

El Artículo 99 determina que el Presidente de la Nación concluye y firma tratados, acuerdos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras. La negociación de los nuevos convenios y acuerdos en materia de seguridad social o la renegociación de los existentes es llevada a cabo por el Poder Ejecutivo por medio de la Cancillería y del Ministerio de Trabajo o por la Secretaría de Seguridad Social con intervención de las instituciones competentes más representativas. También se realizan negociaciones directas entre las autoridades competentes de los países que



intervienen conformando las Comisiones Mixtas de Expertos reguladas en la mayoría de los convenios y acuerdos internacionales.

El Artículo 116 atribuye a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores de la Nación, el conocimiento y la decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por los tratados con las naciones extranjeras. La Corte Suprema, según lo prescripto por el Artículo 117, ejercerá su jurisdicción por apelación según las reglas y excepciones que prescriba el Congreso. Esta disposición tiene plena aplicación en los conflictos suscitados con motivo de las resoluciones administrativas dictadas por ANSES que versan sobre las prestaciones previsionales de ANSES, incluyendo los casos donde se invocan los convenios internacionales en materia de seguridad social suscriptos por Argentina con otros Estados, aplicándose en lo pertinente el procedimiento de impugnación regulado por la Ley 24.463 y sus modificatorias, siendo competentes los Juzgados de Primera Instancia del Fuero Federal de la Seguridad Social con asiento en la Ciudad de Buenos Aires o los Juzgados Federales de las provincias si el interesado reside en ellas. Si reside en el exterior, la competencia se fijará en función del domicilio correspondiente al letrado-apoderado designado para tal fin en la República Argentina. En ambos casos, la Cámara Federal de la Seguridad Social entenderá ante un recurso de apelación contra una decisión del tribunal que entendió en primera instancia. La sentencia definitiva de la Cámara Federal será apelable ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por recurso extraordinario. Los fallos de la Corte Suprema son, en general, seguidos por los jueces inferiores en causas análogas.

Otro mecanismo de solución de conflictos de interpretación de las normas vinculadas con los convenios y acuerdos de seguridad social, es el que se lleva a cabo con intervención de las

autoridades competentes de los Estados contratantes mediante negociaciones directas.

Los reclamos y recursos administrativos se tramitan por medio de los organismos de enlace de cada Estado. La recepción de los mismos está a cargo de las instituciones competentes del Estado donde reside el trabajador o beneficiario, independiente de que su resolución necesite de ellas. El reclamo o recurso es enviado con la mayor brevedad a la institución que deba atender el mismo. La fecha de recepción del citado reclamo o recurso ante la institución receptora resulta válida para la institución competente a todos los efectos que le atribuye la legislación del Estado parte al cual pertenece, como si el documento se hubiera presentado ante ella en forma directa.

## Convenios celebrados por la República Argentina

La República Argentina ha celebrado con diversos países de América y Europa convenios de seguridad social, los cuales han sido aprobados en cada caso mediante los mecanismos que prevé la Constitución de cada Estado contratante:

Convenios internacionales vigentes:

Países o región	Tipo de convenio	Aprobado por ley	Vigencia
MERCOSUR	Multilateral	25.655	01/06/05
Chile	Bilateral	19.522	01/06/72
España	Bilateral	25.705	01/12/04
Grecia	Bilateral	23.501	01/05/88
Italia	Bilateral	22.861	01/01/84
Iberoamericano	Multilateral	22.146	Rige con Colombia desde el 03/06/2008

Cuadro 3.

Perú	Bilateral	22.306	Sujeta a la celebración del acuerdo administrativo
Eslovenia	Bilateral	26.465	Sujeta a la celebración del acuerdo administrativo
Portugal	Bilateral	17.219	27/10/67

**Cuadro 3.** (continuación)

### ● **Ámbito de aplicación personal. Su vinculación con la legislación argentina**

La Ley 24.241 que instituyó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones Argentino (SIJP), establece en su Artículo 4 que quedan exceptuados del mismo los profesionales, investigadores, científicos y técnicos contratados en el extranjero para prestar servicios en el país por un plazo no mayor de dos años y por una sola vez, a condición de que no tengan residencia permanente en la República y estén amparados contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte por las leyes de su país natal o de residencia permanente. Es decir, el principio en la materia es la territorialidad del aporte y todo trabajador extranjero que preste servicios en la República Argentina, cotiza conforme a las leyes de seguridad social de este país. Es decir, el principio básico en la materia es el de la territorialidad del aporte y todo trabajador extranjero que preste servicios en la República Argentina, cotiza conforme las leyes de seguridad social vigentes en la misma.

Este principio es consagrado por todos los convenios y acuerdos internacionales cuando determinan que los derechos reconocidos por la legislación de cada Estado contratante alcanzan no solo a los trabajadores nacionales sino también a los extranjeros que tengan su residencia permanente en su territorio, extendiendo este reconocimiento a su grupo familiar.

Desde el punto de vista tributario, si bien los trabajadores están sometidos a la legislación del Estado en cuyo territorio ejerzan su actividad, los convenios y acuerdos internacionales establecen excepciones al principio de aplicación territorial de la legislación de seguridad social relativas a:

- Embajadores, cónsules y otros funcionarios que integran la representación diplomática y consular de otro Estado en el país receptor (se encuentran amparados por la legislación del Estado acreditante).
- Aeronavegantes y personal de las empresas de transporte internacional (en general, cubiertos por el sistema de seguridad social del país donde la empresa tiene su sede principal).
- Personal embarcado (amparados por la ley del pabellón del buque).
- Funcionarios dependientes de alguno de los poderes o de las instituciones de un Estado trasladados en forma temporal al territorio de otro Estado (continúan sujetos a la legislación del país de origen, con expreso consentimiento de la autoridad competente del país receptor).

## ● Los traslados temporales de trabajadores

Este tema genera un importante nivel de discusión respecto a las diferentes posiciones de los países y de sus realidades. Los países “importadores” de mano de obra tienden a proteger a sus trabajadores nacionales de la competencia en condiciones no equitativas que implica la incorporación indiscriminada de trabajadores extranjeros.

La fórmula de dispensa de los aportes para los traslados temporales, incorporada en los convenios celebrados en este último tiempo por Argentina (convenio multilateral del MERCOSUR;

nuevo convenio bilateral con España) es la siguiente: “El trabajador de una empresa con sede en el territorio de una de las Partes Contratantes, que desempeñe tareas profesionales, de investigación, científicas, técnicas, de dirección o actividades similares y que sea trasladado para prestar servicios en el territorio de la otra Parte por un periodo no mayor de veinticuatro meses, continuará sujeto a la legislación del país de origen, siendo susceptible de ser prorrogado, en supuestos especiales, mediante expreso consentimiento de la Autoridad Competente de la otra Parte”.

*Los países “importadores” de mano de obra tienden a proteger a sus trabajadores nacionales de la competencia en condiciones no equitativas*

En los casos de solicitudes de traslados temporales de trabajadores, actuando en Argentina como país receptor, corresponde dar intervención a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto Núm. 507/93 y disposiciones complementarias, para que tome debida nota de la dispensa en la aplicación de nuestra legislación en materia de seguridad social. Si bien en la actualidad el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es la autoridad competente para otorgar las exenciones comentadas, en la práctica son concedidas por ANSES, organismo de enlace de la Argentina, que en este caso actúa por delegación expresa de la autoridad competente nacional.

## ❶ Otras disposiciones del Acuerdo Multilateral

Además de las características particulares mencionadas, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR contiene las siguientes disposiciones:

En el Título I, referido a las Disposiciones Generales, designa a las Repúblicas de Argentina, del Brasil, del Paraguay y a la República Oriental del Uruguay o cualquier otro Estado que se adhiera en el futuro a este acuerdo como “Estado Parte” (Artículo 1, inciso 1, apartado a y Artículo 19).

El término legislación a los fines de este acuerdo designa a las leyes, los reglamentos y demás disposiciones sobre seguridad social aplicables en los territorios de cada Estado parte (Artículo 1, inciso 1, apartado b y Artículo 3, inciso 1). Entre la legislación de mayor importancia que resulta aplicable en el ámbito de este acuerdo, podemos nombrar:

En la Argentina: las Leyes Núms. 24.241 y 26.425, sus complementarias y modificatorias, instituyeron, la primera de ellas, el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) que comprendía a los Regímenes Previsional Público o de Reparto y de Capitalización Individual, y la segunda, el actual Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); la Ley Núm. 24.557 que instituyó un sistema de prevención de los riesgos (accidentes y enfermedades profesionales) y de reparación de los daños derivados del trabajo; las Leyes Núm. 23.660 y 23.661 que crearon el Sistema Nacional del Seguro de Salud y la Ley Núm. 24.714 que instauró el Régimen de Asignaciones Familiares.

Las autoridades competentes son los titulares de los departamentos gubernamentales que según la legislación interna de cada Estado parte tienen competencia sobre los regímenes de la seguridad social (Artículo 1, inciso c).

En Argentina: los titulares de los ministerios de trabajo, empleo y seguridad social y de salud.

Los organismos de enlace son los entes de coordinación entre las instituciones que intervienen en la aplicación del acuerdo (Artículo 1, inciso d e inciso 3).

En Argentina: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Superintendencia de Servicios de Salud.

Las entidades gestoras. En este acuerdo multilateral se denominan así a las instituciones competentes que otorgan las prestaciones al amparo del mismo (Artículo 1, inciso 1, apartado e y el inciso 3).

En Argentina: ANSES para las prestaciones previsionales del Sistema Integrado Previsional Argentino. También se incluyen a las cajas o institutos de previsión y seguridad provinciales, municipales y de profesionales como instituciones competentes de las prestaciones previsionales previstas en sus propios regímenes. En materia de prestaciones previstas en el Régimen de Riesgos del Trabajo, son entidades gestoras las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). Finalmente, para las prestaciones que cubren la salud, los agentes del seguro nacional de salud (que incluye a las obras sociales).

## ● Convenios de reciprocidad de jubilación nacional y el MERCOSUR. Convenios de armonización

Uno de los problemas internos de Argentina es la diversidad de leyes de jubilaciones y pensiones que dificultan la determinación y el cálculo de los beneficios cuando concurren para su logro distintos regímenes de jubilación (nacional, provincial y municipal). Esta dificultad aumenta si el trabajador además desempeñó tareas fuera del país.

Una solución a este tema fue la celebración de convenios de transferencia de los sistemas de jubilaciones y pensiones provinciales y municipales al Estado Nacional. Estos convenios permitieron unificar la legislación aplicable para los trabaja-

dores de las provincias y municipios en materia previsional por medio de la Ley Núm. 24.241 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Luego, este proceso de transferencia de los sistemas al ámbito nacional fue reemplazado por los convenios de armonización.

Convenios de armonización. Permiten la adecuación progresiva de los requisitos exigidos por la legislación provincial, a los extremos que determina la legislación nacional en materia de previsión social y de las disposiciones que en el futuro las sustituyan, inclu-

*Los convenios de adecuación permiten la armonización de la normativa provincial en materia de jubilaciones y pensiones*

yendo en este proceso al régimen de aportes y contribuciones, así como las clases de beneficios comprendidos y los requisitos para su logro de acuerdo con las pautas establecidas en el mismo convenio. La provincia queda autorizada para constituir, con recursos específicos y genuinos, un fondo complementario para la financiación de situaciones especiales establecidas por la legislación provincial en la etapa de transición y previo a la aplicación de la armonización pactada.

Convenio Resolución 49/2005. El Congreso nacional autorizó, mediante la Ley Núm. 25.629 del 31 de julio de 2002, al Poder Ejecutivo Nacional celebrar acuerdos con gobiernos provinciales y municipales, por medio de la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el objetivo de establecer un sistema de cómputo recíproco para el pago de los beneficios previsionales, incluidas las prestaciones por invalidez y pensiones por fallecimiento del afiliado o beneficiario.

En virtud de dicha autorización, la Secretaría de Seguridad Social de Argentina, celebró el Convenio de Reciprocidad Nacional Número 49 entre el Estado Nacional y las provin-



cias que no se adhirieron al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24.241), hoy Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Este es un convenio federal de coordinación previsional que reemplazará al sistema de reciprocidad de jubilación aprobado por Decreto Ley 9316/46 y por la Resolución SsSS 363/81.

La cláusula tercera dispone que el derecho a las prestaciones por vejez, invalidez y muerte se rija por la legislación de cada entidad participante y lo previsto por el presente convenio.

La cláusula cuarta establece que: “Los servicios prestados y reconocidos por otros Estados, ligados con la República Argentina a través de los Convenios Bilaterales o Multilaterales en materia de seguridad social, que prevean la totalización recíproca de los mismos, serán considerados con los extremos de edad y servicios que exige el Régimen Previsional Público vigente en el ámbito nacional a la fecha de la petición del beneficio, todo ello a los fines de establecer el derecho a la prestación por vejez, en el marco de este Acuerdo”.

A su vez, la cláusula quinta determina que: “El trámite para el reconocimiento de los servicios prestados en el país para su cómputo en otros Estados, ligados con la República Argentina a través de Convenios Bilaterales o Multilaterales en materia de seguridad social, que prevean la totalización recíproca de los mismos, estará a cargo de la ANSES, en calidad de Organismo de Enlace de la República Argentina con las Instituciones competentes de otros Estados Contratantes”.

Dichas cláusulas permiten tramitar las prestaciones previsionales previstas en el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR en forma coordinada con todas las instituciones competentes existentes en la República Argentina.

## MERCOSUR, la experiencia brasileña

MÔNICA CABAÑAS

LEANDRO MADUREIRO

CLÁUDIA IRENAE JACK

ROSANGELA APARECIDA ELIAS

### ■ Introducción

**L**a seguridad social es un sistema integrado de acciones que tiene como objetivo garantizar la asistencia social, la salud, el seguro, así como los derechos de los ciudadanos. Por esto, la actuación del poder público en este campo es fundamental e indispensable.

Existe un factor relacionado directamente al contingente de personas que tienen sus derechos de seguridad social avalados: en general, los países contabilizan gran número de ciudadanos que no tienen residencia y que no ejercen ningún tipo de actividad laboral dentro del territorio nacional, también trabajadores de origen extranjero.

Esta realidad social surge por un intenso proceso de globalización, mismo que favorece la integración entre los pueblos y aumenta la migración entre los países. Así, este intercambio

constante tiene como consecuencia que muchos inmigrantes, al contribuir en sistemas de seguro social de diferentes países, eventualmente no puedan completar los requisitos para obtener una jubilación digna u otros beneficios, pues en la mayoría de los casos se toma en cuenta solo el tiempo que contribuyó en unos de ellos.

En el contexto de la integración internacional actualmente creciente, es previsible que los tratados sean un instrumento importante de extensión y garantía de los derechos sociales y laborales. El objetivo principal de la elaboración de un acuerdo internacional es garantizar el derecho a la seguridad social prevista en la legislación de dos o más países, y velar por ella.

Para que se implanten acuerdos internacionales de seguridad social entre los países, se deben cumplir algunos requisitos. Cabe resaltar que es esencial que se tome en cuenta la presencia de una fuerte migración de trabajadores, el recibimiento de importantes flujos de inversiones externas y las estrechas relaciones de amistad existentes entre los países con los cuales se desea establecer el acuerdo.

*En el contexto de la integración internacional es previsible que los tratados sean un instrumento importante de extensión y garantía de los derechos sociales y laborales*

Los acuerdos internacionales en el área de previsión social son los instrumentos jurídicos que posibilitan la validez del tiempo de contribución en naciones diferentes para todos los miembros, así permiten reconocer los beneficios de seguridad social en los países participantes. Los acuerdos son la mejor forma de garantizar los derechos de los trabajadores que están envueltos en movimientos migratorios. De esta manera los trabajadores podrán computar el tiempo trabajado en los países que formen parte del acuerdo y garantizarán sus beneficios.

La historia muestra que el tratado internacional más antiguo es el acuerdo de paz firmado entre Hatusil III, rey de los hititas, y Ramses II, faraón egipcio. El acuerdo recibió el nombre de Tratado de Kadesh y fue celebrado entre 1280 y 1272 a. C., con el objetivo de finalizar las guerras en Siria.

Con el desarrollo internacional de la sociedad y la intensificación de las relaciones entre las naciones, los tratados se han convertido en la fuente principal del derecho internacional y actualmente asumen una función similar a la ejercida por las leyes y los contratos de acuerdo con la ley doméstica de los Estados, pues regula las relaciones legales más diversas entre países y organizaciones internacionales, en los campos más variados del conocimiento. Los fundamentos para el desarrollo del derecho internacional fueron consolidados con las convenciones de Viena acerca del derecho de los tratados, en 1969 y 1986.

*Con el desarrollo internacional de la sociedad y la intensificación de las relaciones entre las naciones, los tratados se han convertido en la fuente principal del derecho internacional*

En seguridad social se destaca la Convención 118 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) acerca de igualdad de trato entre nacionales y extranjeros, la cual fue aprobada en Brasil el 24 de agosto de 1968. En el Artículo 7 de la convención se estipula que los países signatarios tendrán que esforzarse para participar de un sistema de adquisición y reconocimiento de derechos de seguridad social. Este sistema tendrá principalmente que prever la totalización de los periodos de seguro, trabajo o residencia y los periodos asimilados para la adquisición, el mantenimiento o la recuperación de derechos así como para el cálculo de las cotizaciones. De esta forma, es indispensable poner en práctica las iniciativas del poder público para lograr tales derechos.

En palabras referidas en el estudio *La previsión y la estabilidad social: creando los cursos en la seguridad social*:<sup>3</sup> “Contribuye para la Previsión si se protege en el presente y prepara el futuro con propio esfuerzo. El cotizante fiable garantiza una forma de la sustitución de salario que adopta, en el tiempo, en la proporción para contribuir para el sistema. Eso mantiene al ciudadano con la capacidad del consumo a lo largo de la vida, aunque los problemas ocurran eso lo previene de trabajo”.

En el ordenamiento previsional legal brasileño, se tienen dos regímenes básicos, el Régimen General de la Seguridad Social (RGPS) y los Regímenes Propios de la Previsión de Funcionarios (RPPS). El Régimen General, es el más importante, por tanto, protege a la mayoría de los trabajadores brasileños, para ser organizado por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS). La seguridad social está presente en todo el país por las agencias del INSS, la autoridad pública ligó al Departamento de la Seguridad Social el contacto necesario establecido para promover la inscripción y contribución mensual, y el ruego de beneficios del asegurado.

Los regímenes propios de la previsión son los que mantuvieron los Estados y algunos Departamentos por la Unión, en favor de su ejército y sus funcionarios. Después de la Constitución Federal de 1988, el previsional del segmento del sector público experimentó el crecimiento vigoroso principalmente a causa de la adopción del Régimen Legal Extraordinario. Así, los empleados de planilla de cargas efectivas salieron de los propios regímenes de la previsión, se instituyeron y organizaron por las respectivas entidades federales. Los preceptos lícitos que gobiernan esos regímenes poseen la base en el Artículo 40 de la

<sup>3</sup> Departamento de la Seguridad Social. *La previsión y la estabilidad social: creando los cursos en la seguridad social*, 2001.

Constitución Federal, y salvo la diferencia de esos aplicados al Régimen General.

Artículo 40. “A los empleados titulares que usted pondrá en planilla de cargas efectivas de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Departamentos, incluyendo a sus autoridades y las bases públicas, son aseguradas contributivo de régimen de previsión de carácter y sostenedor, por medio de contribución de la respectiva entidad pública, de los empleados inactivos y activos y de los jubilados, observó los criterios que preservan el equilibrio y actuarial financieros y el arregló uno en este Artículo”.

Refleja a los regímenes básicos el Régimen Complementario de seguridad social existente, de ingreso opcional y naturaleza privada, así se comportan los segmentos privados (abiertos y cerrados), el principal y el segmento público (exclusivamente cerrado) regresa apenas para los empleados ligados al RPPS. No hay obligación en su descripción, es la opción individual del beneficiario.

## ● **Cuál es la importancia de los acuerdos de seguridad social**

Brasil contabiliza gran cantidad de ciudadanos que no habitan y no ejercen sus servicios en el territorio nacional, de la misma forma en que recibe a muchos trabajadores extranjeros. Sin embargo, todo este movimiento trae como consecuencia que muchos migrantes, al contribuir para sistemas de seguridad social de diversos países, eventualmente no completen los requisitos para conseguir su retiro o para ser candidato a otros beneficios, contando solamente el tiempo de contribución de uno de los países en los cuales habitó. Para que esto no ocurra, es necesaria la existencia de un instrumento jurídico experto

en garantizar el aprovechamiento del tiempo de cotización en cada país, haciendo que el cotizante del sistema de seguro social sea un asegurado legítimo, incluso en el contexto internacional. Por tanto, los acuerdos internacionales son instrumentos que expresan la voluntad de los países, por escrito, con el objetivo de originar efectos jurídicos en el área internacional, donde constan derechos y obligaciones recíprocas.

Con base en las ideas y los datos recopilados en el texto *Globalización, integración regional y protección social*. La previsión social y el MERCOSUR<sup>4</sup>, se concluye que la globalización mundial promueve una creciente interdependencia entre países y regiones como consecuencia de un movimiento más fluido de bienes, servicios y capitales, así como por un acelerado proceso de innovación tecnológica y por una acción más desenvuelta de las corporaciones transnacionales.

Según el capítulo “Los sistemas jurídicos de los Estados parte del MERCOSUR”, elaborado por la profesora Gislene Aparecida Sanches<sup>5</sup> no hay que olvidarse de la tendencia a la agregación económica y social como una realidad universal. En el mundo contemporáneo, la integración regional no representa mera facultad, sino un imperativo lógico derivado del propio instinto de preservación de cada país.

*Los acuerdos internacionales son instrumentos que expresan la voluntad de los países, por escrito, con el objetivo de originar efectos jurídicos en el área internacional*

<sup>4</sup>Viana Estevão de Moraes, Marcelo, *Globalización, integración regional y protección social. La previsión social y el MERCOSUR*, Brasilia-DF, 1995

<sup>5</sup>Sanches, Gislene Aparecida. “Los sistemas jurídicos de los Estados parte del MERCOSUR” en *Constitucionalización del Derecho del Trabajo en el MERCOSUR*, São Paulo, 1998.

El movimiento de transformación de la economía mundial promovió la modificación significativa en la producción y una gran innovación en la gestión de los países que buscan adaptar sus realidades a los ensayos contemporáneos de reestructuración política y económica en contra de modelos viejos de autárquicos del desarrollo. Tal perspectiva considera los fenómenos de la globalización y de la integración regional, eso ha ocurrido de forma paralela a un ensayo de redefinición de la soberanía y de las competencias de los Estados nacionales. En palabras del estudio Migraciones internacionales y previsión social:

“Hay un proceso de internacionalización de los países y de las sociedades en marcha: las fronteras nacionales son más porosas que lo que eran y ellas cambiaron de papel. En ese proceso, los flujos financieros, las inversiones productivas directas, el movimiento de mercancías, los intercambios de informaciones, de conocimiento y de tecnología son cada vez más intensos”.<sup>6</sup>

*El movimiento de transformación de la economía mundial promovió la modificación significativa en la producción y una gran innovación en la gestión de los países*

Esa nueva realidad, aunque sea un proceso natural, previsible y universal, que es fomentada por el intenso proceso de globalización, favorece la relación entre los pueblos y propicia un creciente fenómeno migratorio entre los países, y los movimientos migratorios internacionales promueven grandes cambios en la garantía del orden social y en la acción de los poderes públicos que se preocupan por mantener el bienestar y la justicia sociales.

<sup>6</sup> Marinho, Luiz. *Migraciones internacionales y previsión social*. Colección previsión social, Volumen 25, Brasilia, 2006.



Así, la movilidad de la mano de obra que las migraciones internacionales propician, requiere políticas públicas que abarquen el nuevo contexto del desarrollo mundial, con la creación de instrumentos que permitan que las migraciones de trabajadores ocurran sin que ellos pierdan su protección social. El tránsito de empleados por las fronteras de los países, los flujos financieros, de inversión y el movimiento de mercancías, el establecimiento de reglas claras y la garantía de derechos, demandan del Estado como condición necesaria para el bienestar de las personas y el progreso de los países. De esta manera, es previsible que, en el contexto de aumento de integración internacional, los tratados internacionales en materia de seguridad social sean un instrumento importante para la extensión y la garantía de los derechos sociales, del trabajo y de la seguridad.

## ● La posición del gobierno brasileño

En Brasil, el Ministério da Previdência Social (MPS) reconoce la importancia de los acuerdos internacionales como un medio para asegurar los derechos en seguridad social de los ciudadanos, de manera que tiene como objetivo ampliar cada vez más las conversaciones bilaterales y multilaterales para la celebración de nuevos acuerdos. Otros factores determinantes para que el MPS celebre acuerdos internacionales son las corrientes migratorias de trabajadores, las relaciones especiales de amistad, los flujos importantes de comercio y las inversiones.

El dinamismo internacional provoca en los países un flujo intenso en la integración y las relaciones entre sí. Dentro de esta óptica, se establecen mecanismos internacionales para impulsar el desarrollo de las relaciones entre las naciones. “Esos procesos de integración se han concretado de diversas formas y con múltiples objetivos finales, que se inician con la creación

de zonas de libre comercio, siguen con las uniones aduaneras y finalmente se convierten en un mercado común, conllevando la unificación económica y política”.<sup>7</sup>

En la actualidad se tiene una asociación de Estados que cuentan con un régimen democrático de derecho destinado a asegurar el ejercicio de los derechos sociales e individuales, la libertad, la seguridad, el bienestar, el desarrollo, la igualdad y la justicia como valores supremos de una sociedad fraterna, plural y sin preconceptos, fundada en la armonía social y comprometida, en el orden interno e internacional, con una solución pacífica de las controversias. Tales características hacen de América Latina una región de gran potencial económico y político y su integración regional ciertamente diferenciará positivamente el futuro de sus sociedades. El MERCOSUR es, por tanto, instrumento necesario para este fin.

A fin de cuentas, los emigrantes internacionales no llevan consigo sus registros de previsión social y no hay una organización ecuaníme entre los sistemas de previsión social de países distintos, con ordenamientos jurídicos y estructuras diferentes.

La forma de corregir esta ruptura en la cobertura de la previsión social y promover una adecuada consideración de las cuestiones sociales emergentes, entre las cuales están las de naturaleza de la previsión social, además de evitarse un mayor riesgo de pobreza de los emigrantes en la vejez, fue la celebración de acuerdos internacionales de previsión social entre países cuyo contingente poblacional haya sido influido por fuertes corrientes migratorias.

<sup>7</sup> Viana Estevão de Moraes, Marcelo. *Globalização, Integração Regional e Proteção Social-A Previdência Social e o MERCOSUL*, Brasília, 1995.

El Estado crea, por intermedio de los acuerdos internacionales de previsión social, los mecanismos necesarios para que las migraciones de trabajadores no afecten sus derechos de la previsión social, manteniendo a los emigrantes internacionales bajo su protección social, cumpliendo su función solidaria.

Los acuerdos internacionales acerca de previsión social son los instrumentos jurídicos que posibilitan la validez del tiempo de cotización en países diferentes para todos los demás países miembros, de forma que cree algunos beneficios en ambos o más países, proporcional al tiempo de contribución en cada uno.

*Los acuerdos internacionales acerca de previsión social son los instrumentos jurídicos que posibilitan la validez del tiempo de cotización en países diferentes para todos los demás países miembros*

Los primeros esfuerzos con el objetivo de coordinar los regímenes de seguridad social por vía de acuerdos internacionales fueron realizados antes de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, los acuerdos recíprocos, de la forma en que se conocen, solo emergieron después del conflicto, envolviendo a los países de Europa occidental que percibieron que, sin una coordinación de este tipo, las personas que contribuyeron para regímenes de más de un país podrían no reunir las condiciones de adquisición de las prestaciones a las que tendrían derecho.

Los procesos de globalización e integración regional convergen hacia una reestructuración competitiva de las diversas economías nacionales y regionales de América Latina, que imponen a los países nuevos desafíos económicos y sociales.

En ese sentido, se debe conciliar el esfuerzo de la reestructuración productiva de la economía con búsqueda de la equidad social. Para esto, es necesario que los procesos de integración regional sean acompañados de medidas tendientes a la coordi-

nación progresiva, no apenas de las políticas macroeconómicas, sino también de aquellas referentes a la protección social. Imbuidos de ese reto, y con la ampliación de las demandas populares por políticas de protección social, en los últimos años fue habitual que Brasil estableciese contratos bilaterales entre los sistemas de seguridad social de otros países de América Latina.

## Los orígenes del MERCOSUR

El MERCOSUR surgió como variante latinoamericana de los procesos de globalización e integración regional, encargado de ser instrumento de modernización e inserción competitiva de la región en la nueva economía mundial, además de garantizar y primar por la temática social en la agenda de ese proceso.

La integración regional se caracteriza por ser un fenómeno natural, como consecuencia de la necesidad de una unidad global por la cooperación entre los países. Propicia el desarrollo de las naciones tornándolas todavía más fuertes y competitivas dentro del contexto económico de mercado. No obstante, para que esa integración ocurra de manera más efectiva, es imperioso que se dé no solo en un plan económico, sino que ocurra de forma gradual en los sectores político, legal, cultural, monetario, financiero e, inequívocamente, en el social. Así, en consonancia con las tendencias mundiales, el MERCOSUR surge como un bloque económico en América Latina, pero que no se agota en el campo comercial, avanza hacia un bloque económico.

*La integración regional se caracteriza por ser un fenómeno natural, como consecuencia de la necesidad de una unidad global por la cooperación entre los países*

El MERCOSUR representa la democratización de América Latina. La región, en un pasado reciente, sufrió con golpes de Estado, gobiernos dictatoriales y autoritarios y la supresión de derechos fundamentales. América Latina, llega contemporáneamente a los avances ocurridos en el resto del mundo, dentro del contexto de la globalización, la integración y transnacionalización de los países.

Su marco de creación es el Tratado de Asunción, firmado el 26 de marzo de 1991, en la capital paraguaya, por los presidentes y ministros de relaciones exteriores de Brasil, Uruguay, Paraguay y Argentina. El MERCOSUR adquirió personalidad jurídica internacional con el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 17 de diciembre de 1994.

El Tratado de Asunción definió como objetivo central la construcción de un mercado común. Sus signatarios innovan, dentro de sus contextos, al promover la apertura recíproca de sus mercados y la colocación de temas relacionados con aspectos sociales en la integración.

*La realidad individual, política y económica de los países del MERCOSUR no representa un obstáculo a las negociaciones en el bloque*

La realidad individual, política y económica de los países del MERCOSUR no representa un obstáculo a las negociaciones en el bloque. La tentativa en respetar la soberanía y las diversidades existentes entre los países es fundamental para que la integración suceda de forma democrática y bien estructurada, donde el avance del bloque no representa el descenso del país. Ya se revisó la estructura lograda por los países, garantizando la consolidación de una Iberoamérica más fuerte y pacífica.

No se puede olvidar que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay llevaron a cabo un gran avance en la integración de América Latina. Nunca hubo una interconexión tan profunda

en cuanto a eso; existe en la actualidad, entre los países del MERCOSUR, principalmente en un término relativamente corto. Para el futuro, el ingreso de Venezuela como miembro pleno (que no fue empleado ya que todavía no ha sido aprobado por el parlamento brasileño y paraguayo), permitirá un gran refuerzo económico del bloque, extendiendo todavía más el ensayo de la integración regional de América Latina.

Con una población de apenas 300 millones de habitantes, el bloque MERCOSUR cuenta con la hidrografía más grande del mundo, gran cantidad de reservas de petróleo, suelos fértiles de alta productividad, sistemas de riego y ganadería de alta exportación, fuera del valor industrial y el desarrollo económico y que tiene una diversidad amplia, cultural y demográfica. Después de décadas de autoritarismo y gobiernos *de facto*, los países del MERCOSUR perfeccionaran sus ensayos democráticos y buscaran constitucionalmente mejorar el Estado del Derecho, cuyos principios de libertad, tolerancia e igualdad constituyan las bases del MERCOSUR.

El crecimiento comercial y económico del MERCOSUR en los últimos años es indudable. En la actualidad, el bloque económico tiene una estructura más consolidada y menos vulnerable a los riesgos externos, más allá de la individualidad de los países se convertirá en fiable y más competitivo, y la política económica que en el pasado causaba desconfianza, ahora es más confiable para inversionistas extranjeros, atrae capital y los productos tienen un espíritu más competitivo. Sin embargo, el avance no es suficiente, todavía es necesario priorizar y expandir las áreas fundamentales, participativas, sociales y productivas para intensificar el grado de la integración.

Obviamente, la integración regional en América Latina, tuvo un sello esencialmente económico, pero ganará más espacio en otras áreas. Las decisiones políticas se justificaron bien y de forma democrática, los líderes que inspiran confianza en

el mercado extranjero y una articulación pragmática con iniciativas sociales entre sus directores son necesarios para que América Latina llegue a ser una región todavía más próspera.

## Antecedentes del MERCOSUR

En el pasado, Brasil celebró acuerdos bilaterales de previsión social con sus pares Argentina, Uruguay, y uno en especial con Paraguay (solamente en cuanto a los empleados de Itaipú). No obstante, como se leerá más adelante, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR sustituyó a los Acuerdos Bilaterales de Previsión Social existentes entre Brasil y Argentina, Brasil y Uruguay, y Brasil y Paraguay.

Firmado el 20 de agosto de 1980, el Acuerdo Internacional de Previsión Social entre Brasil y Argentina estableció normas que regulaban las relaciones entre los dos países en materia de previsión social. En Brasil, el acuerdo fue promulgado por el Decreto Núm. 87.918 del 07 de diciembre de 1982, que estableció su vigencia a partir del 18 de diciembre del mismo año.

Según este acuerdo, en Brasil quedó acordado que los beneficios previstos serían de pensión por muerte, jubilación por edad, jubilación por invalidez, jubilación por invalidez por accidente de trabajo, jubilación por tiempo de contribución, salario-familia, auxilio-enfermedad, auxilio-enfermedad por accidente de trabajo, auxilio-accidente, asistencia médica y auxilio por incapacidad temporal de trabajo.

Ya en Argentina, los asegurados tendrían derecho a beneficios por muerte, edad, invalidez, incapacidad temporal de trabajo, accidente del trabajo, enfermedad profesional, además de prestaciones familiares y asistencia médica.

De esa forma, el Acuerdo Internacional de Previsión Social fue ejecutado por las autoridades competentes de previsión social de los dos países y regulado por ajustes administrativos elaborados por autoridades de competencia mixta, integrados por representantes de cada Estado contratante.

Sin embargo, el acuerdo entre Brasil y Argentina fue derogado por el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, conforme previsto en el artículo 17 de este.

El 27 de enero de 1977 fue firmado el Acuerdo Internacional de Previsión Social entre Brasil y Uruguay y tuvo su promulgación realizada por el Decreto Núm. 85.248, del 13 de octubre de 1980, habiendo entrado en vigor el 1 de octubre de 1980.

Los beneficios previstos en el acuerdo, de incidencia en Brasil, son por jubilación por edad, jubilación por invalidez, jubilación por invalidez por accidente de trabajo, auxilio-enfermedad, auxilio-enfermedad por accidente de trabajo, asistencia médica y pensión por muerte.

En Uruguay, los beneficios son por muerte, edad, invalidez, accidente de trabajo, enfermedad profesional, enfermedades y accidentes comunes, prestaciones familiares y asistencia médica.

Así como en el caso argentino, el Acuerdo de Previsión Social entre Uruguay y Brasil también fue sustituido por el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.

Firmado en la ciudad de Asunción el 10 de septiembre de 1974, ese tratado fue aprobado por el Decreto Núm. 75.242/75 del 20 de febrero de 1975. Cuida de las normas jurídicas relativas a la previsión social, a ser aplicadas a los trabajadores, independientemente de la nacionalidad, dependientes de contratistas, de subcontratistas de obras y de rentistas y arrendadores de servicios, ocupados en las áreas delimitadas.



El MERCOSUR, firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, entró en vigor a partir del 1 de junio de 2005 sustituyendo a los acuerdos bilaterales previamente existentes entre los países de esta región. Este acuerdo se destaca por ser el primero multilateral brasileño en el campo de seguridad social y por beneficiar a trabajadores públicos que pertenecen a regímenes propios. Además, para agilizar la operatividad del acuerdo, la Empresa de Procesamiento de Datos de la Previsión Social (DATAPREV) está desarrollando un *software* con la certificación digital que permite la transmisión y la validación de datos y de imágenes entre los países signatarios.

*El MERCOSUR se destaca por ser el primero multilateral brasileño en el campo de seguridad social y por beneficiar a trabajadores públicos que pertenecen a regímenes propios*

Las contrataciones de trabajadores brasileños, en los términos del Protocolo, deberían darse en Brasil, así como la de paraguayos en Paraguay, siendo permitida la contratación de trabajadores de otras nacionalidades por cualquiera de los dos países.

## ● El Acuerdo del MERCOSUR

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR fue firmado el 15 de diciembre de 1997, en la ciudad de Montevideo, Uruguay, por los cancilleres de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en la ocasión de la XIII Reunión del Consejo del Mercado Común.

Con vigencia fijada a partir del 1 de junio de 2005, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social sustituyó los acuerdos bilaterales anteriormente existentes entre los países de la región,

estableciendo un mecanismo estandarizado de coordinación de los sistemas de previsión social en el ámbito del MERCOSUR, que era inexistente en los instrumentos originarios del bloque económico. Fue necesaria, por tanto, la celebración de un acuerdo que considerase las normas generales para regular, de manera estandarizada, la seguridad social en la región.

Esa norma de coordinación entre los países no implica alteración en los respectivos sistemas de previsión social, pero permite preservar los derechos adquiridos o en fase de adquisición por los trabajadores o sus dependientes cuando se encontraren en el territorio de los países signatarios, además de no perjudicar los derechos adquiridos en la vigencia de los acuerdos bilaterales.

En los términos del Artículo 2 del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR los derechos a la seguridad social serán reconocidos a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualesquiera de los Estados parte, siéndoles reconocidos, así como a sus familiares y allegados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de tales Estados parte con respecto a los específicamente mencionados en el Acuerdo.

El Acuerdo también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en el territorio de uno de los Estados parte, siempre que presten o hayan prestado servicios en ellos.

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR garantiza los siguientes beneficios con totalización de periodos para quien actúa en más de un país en el ámbito del acuerdo: jubilación por edad (voluntaria o compulsoria), jubilación por invalidez, auxilio-enfermedad y la pensión por muerte.

Otra protección prevista es la exención de contribución en el país de destino durante el desplazamiento temporal inferior

a doce meses, prorrogable por igual periodo, siempre que sea autorizado por el país de destino. En este tiempo el trabajador mantiene su vínculo y sus derechos siempre en el país de origen, por tanto, no requiere ese tiempo trabajado en la forma del Acuerdo. Además, el Acuerdo también beneficia a los funcionarios públicos pertenecientes a los regímenes propios de previsión social.

En cuanto a la prestación de salud, el Acuerdo prevé asistencia médica gratuita en la red hospitalaria del gobierno al trabajador desplazado temporalmente, así como a sus dependientes, en los términos del inciso 1, Artículo 6. No obstante, las prestaciones de salud solamente serán otorgadas al trabajador desplazado temporalmente para el territorio de otro Estado parte, así como para sus familiares y asemejados, si la entidad gestora del Estado de origen autoriza ese otorgamiento. A fin de cuentas, los costos que se originan de esa posibilidad serán enfrentados por la entidad gestora que autorizó la prestación. Así, en Brasil, el interesado deberá, antes del desplazamiento, dirigirse al Departamento Nacional de Auditoría del sus, del Ministerio de Salud de Brasil, y solicitar el Certificado de Derecho a Asistencia Médica en el Estado para donde se desplazará temporalmente.

El interesado que desee solicitar sus beneficios de la previsión social en Brasil, o sea, aquellos previstos en el Acuerdo Multilateral, deberá dirigirse a la Agencia de Previsión Social más próxima de su residencia, en posesión de la documentación necesaria para requerimiento de un beneficio común, más los documentos que comprueben la actividad en el país que firmó el acuerdo. Esa documentación será enviada por el organismo de conexión de Brasil al símil del país miembro que reconocerá o no el periodo de contribución alegado por el interesado.

El trabajador quedará sujeto al régimen de previsión social del país donde esté prestando servicio, excepto en el caso

de que aquel trabajador esté bajo la tutela del certificado de desplazamiento temporal y siempre que esté dentro del plazo autorizado, aunque sea prorrogado. En los términos del inciso 1, Artículo 3, el acuerdo será aplicado en conformidad con la legislación de seguridad social referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados parte, en la forma, condiciones y extensión que estipula. Además, cada Estado parte concederá las prestaciones pecuniarias y de salud de acuerdo con su propia legislación y aplicará sobre estas las normas sobre prescripción y caducidad vigentes.

Es importante resaltar que el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR innova al concebir disposiciones aplicables a regímenes de jubilación y pensiones de capitalización individual. En su texto indica que el Acuerdo será aplicable también a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilación y pensiones de capitalización individual establecido por alguno de los Estados parte para la obtención de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte. Además de eso, los Estados parte y los eventuales futuros adherentes del Acuerdo podrán establecer mecanismos de transferencias de fondos para los fines de obtención de las referidas prestaciones, siendo necesario que las administradoras de fondos o empresas aseguradoras cumplan con los mecanismos que el acuerdo multilateral prevé. Tales transferencias se darán en la oportunidad en que el interesado compruebe su derecho a la obtención de las prestaciones, cuando la información a los afiliados sea proporcionada en los términos de la legislación de cada Estado parte. En Brasil, esto aún no es aceptado.

Para quien trabaja en uno o más países del MERCOSUR le son concedidos los siguientes beneficios: jubilación por edad (voluntaria o inevitable), jubilación por invalidez, auxilio por enfermedad y pensión por muerte.

La aplicabilidad del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, depende sustancialmente del consenso y de la uniformidad de la comprensión entre los países que forman parte del acuerdo. Es por esto que se creó la comisión permanente que se encuentra integrada por tres miembros de cada país y compuesta por grupos de trabajo en áreas específicas, como salud, legislación e informática. El comité tiene como objetivo verificar la aplicación del acuerdo y sus demás instrumentos, planificar las modificaciones y ampliaciones, y mantener negociaciones directas a fin de resolver las diferencias sobre la aplicación del acuerdo.

*La aplicabilidad del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, depende sustancialmente del consenso y de la uniformidad de la comprensión entre los países que forman parte del acuerdo*

En el ámbito de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), organismo técnico internacional y especializado, el Acuerdo posee suma importancia dentro de la subregión del Cono Sur, formada por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, pues engloba los países participantes del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, con excepción de Chile que participa como país socio, es decir, por esta razón no puede ser parte del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR.

De esta manera la CISS tiene, entre otras funciones, la misión y la finalidad de favorecer el desarrollo de la seguridad social en los países del continente americano y cooperar con las instituciones y administraciones de seguridad social, además de incentivar la cooperación y el intercambio de experiencias entre organismos semejantes de seguridad social con otras del mismo medio.

Con relación a la III subregión o subregión del Cono Sur, es necesario destacar que esta surgió, así como las demás subregiones, de la necesidad de descentralizar por regiones las acciones de la CISS y para responder, de manera más efectiva a las necesidades y los pedidos de los países que las conforman.

## Operatividad y repercusiones en Brasil

El Acuerdo es operado en Brasil por el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), de forma descentralizada mediante catorce organismos de conexión vinculados a las gerencias ejecutivas del INSS en Manaus, Salvador, Fortaleza, Goiânia, Cuiabá, Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Recife, Río de Janeiro, Porto Alegre, Florianópolis, São Paulo y Distrito Federal, que son responsables del análisis y la concesión de los beneficios.

Para obtener las prestaciones a que los trabajadores, sus familiares y dependientes tengan derecho, al amparo de la legislación de cada estado parte, los mismos deberán presentar solicitud, en formulario especial, al organismo de conexión del estado en que residan. Para aquellos que residen en el territorio de otro estado, el organismo de conexión será aquel bajo cuya legislación el trabajador se encontraba asegurado en el último periodo de seguro o contribución.

Es un hecho reconocido que la tramitación de las prestaciones y los beneficios internacionales enfrentó problemas en su gestión, debido a la complejidad de sus procedimientos, como la gran cantidad de documentos solicitados y los requisitos de certificación y autenticación de estos, además de contar con poca tecnología y con sistemas anticuados, burocráticos y lentos.

En el campo de la tecnología, la Empresa de Tecnología e Informaciones de la Previsión Social (DATAPREV), de Brasil, es responsable del desarrollo del sistema de informaciones, permitiendo agilizar la concesión de beneficios en el ámbito del Acuerdo Multilateral de Previsión Social del MERCOSUR a los trabajadores emigrantes.

Brasil desarrolló estudios acerca de la previsión social en las fronteras del MERCOSUR y, según el investigador y antropólogo Gabriel Álvarez, el Acuerdo representa un avance significativo para la extensión de los derechos de previsión social para trabajadores emigrantes formales, de modo que varios tipos de beneficio (bismarckianos; beveridgianos; basados en capitalización individual) pueden ser combinados para proporcionar una cobertura adecuada para las poblaciones del bloque. El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social es esencial para promover la integración regional, además de ser un importante paso para el cambio de su perspectiva, al dirigirla hacia la protección y equidad social.

Además, al sustituir los acuerdos internacionales bilaterales de previsión social existentes anteriormente entre los socios del MERCOSUR, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social también promueve una coordinación de las reglas de aplicación, disminuyendo el ordenamiento jurídico brasileño y garantizando, con la integración, su inserción aun más intensa en el nuevo orden mundial.

*El Acuerdo representa un avance significativo para la extensión de los derechos de previsión social para trabajadores emigrantes formales*

No obstante, la agenda de integración regional todavía tiene importantes retos pendientes para mediano y largo plazos, como proporcionar mayor integración para los pequeños productores, acoger de manera más adecuada la producción inte-

grada a lo largo de las fronteras, posibilitar la liberación de la circulación de trabajadores y construir una ciudadanía regional.

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR fue aprobado, conjuntamente con su Reglamento Administrativo, por el Congreso Nacional brasileño por intermedio del Decreto Legislativo Núm. 451/2001, el 14 de noviembre de 2001. De esa forma, Brasil reconoció la eficacia jurídica al acuerdo, habilitándolo a vigorizar su ordenamiento.

En los términos del Artículo 16, el Acuerdo será aplicado en conformidad con las disposiciones del Reglamento Administrativo, que también compone el Acuerdo Multilateral, disponiendo sobre materias relevantes para su aplicación.

## La Comisión Multilateral Permanente

La aplicación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR depende sustancialmente de la uniformidad de entendimiento entre los países miembro. Para esto, se estableció una Comisión Permanente, integrada por tres miembros de cada país y compuesta por grupos de trabajo en áreas específicas, como salud, legislación e informática.

La comisión tiene como objetivo verificar la aplicación del acuerdo y demás instrumentos complementarios, planificar las eventuales modificaciones y ampliaciones, así como mantener negociaciones directas a fin de resolver las divergencias sobre la aplicación de ese instrumento jurídico. Para cumplir sus objetivos, la Comisión Multilateral Permanente se reunirá una vez al año, alternadamente en cada Estado parte, o cuando uno de ellos lo solicite.

Con la intención de facilitar y estandarizar la interpretación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, la



Comisión Multilateral Permanente aprobó un documento que prevé los criterios de aplicación del Acuerdo, por intermedio de la Resolución CMP Núm. 01, del 12 de octubre de 2005, en Buenos Aires, Argentina.

Desde entonces, la Comisión Permanente se reúne periódicamente para promover la discusión de tales criterios, buscando el mejor entendimiento común en el ámbito de aplicación del Acuerdo.

Las resoluciones de la Comisión Permanente del MERCOSUR tienen un papel importante en la implantación del proceso de integración y en la elaboración de las reglas de la seguridad social del bloque. Por ejemplo, la elaboración y aprobación de reglas acerca de la transferencia de trabajadores para territorio de otro Estado parte, prórroga de transferencias temporales, comunicación al trabajador sobre concesión o desaprobación del beneficio requerido, así como su naturaleza, valor, fecha de inicio de pago, suministro de análisis médicos entre los organismos de conexión, pago de las prestaciones comprendidas en el acuerdo, informaciones referentes a los cambios de legislación de los países, intercambio de datos estadísticos, entre otras reglas.

También fueron aprobados por la Comisión Permanente del MERCOSUR los formularios para operar las informaciones, el estudio de mecanismos de pago de las prestaciones en el exterior y el sistema de transferencia y validez de datos de la seguridad social del MERCOSUR, así como la implantación de la firma digital del bloque.

*Las resoluciones de la Comisión Permanente tienen un papel importante en la implantación del proceso de integración y en la elaboración de las reglas de la seguridad social del bloque*

De esa forma, se hace necesaria la división en temas de los principales puntos desarrollados durante las negociaciones en-

tre los países, en obediencia a lo que consta en el Artículo 16, punto 3, del acuerdo.

## ● Empresa de Tecnología e Informaciones de la Previsión Social (DATAPREV)

Creada en 1974, la Empresa de Tecnología e Informaciones de la Previsión Social (DATAPREV) se originó a partir de los centros de procesamiento de datos de los institutos de previsión social existentes en aquella época. Empresa pública, vinculada al Ministerio de Previsión Social (MPS), actúa de forma integrada a otras instituciones públicas para el éxito de las acciones de gobierno, por medio de soluciones en tecnología de la información y de comunicación, para preservar el interés público.

Con sede en Brasilia, capital brasileña, cuenta con 27 unidades regionales. Tiene cerca de 3 200 empleados y es responsable del procesamiento de más de 25.7 millones de prestaciones de previsión social.

Se puede destacar que en agosto de 2008, con base en los datos validados por DATAPREV, la Previsión Social brasileña pagó R\$21.9 mil millones, equivalente a casi US\$11.9 mil millones.

En el marco de un proyecto de modernización de la previsión social, llamado Nuevo Modelo de Gestión, DATAPREV ha invertido en la adquisición de equipos y capacitación del personal, con el fin de prestar mejor atención al ciudadano brasileño. Adquirió servidores de banco de datos Superdome HP, instalados en Brasilia que almacenan simultáneamente todas las informaciones de la computadora principal instalada en Río de Janeiro, lo que garantiza la seguridad de todos los datos procesados.

Creada en sus inicios para atender a la previsión social, DATAPREV ha ampliado su área de actuación. En la actualidad, presta servicios a otros organismos públicos, entre ellos los ministerios de Trabajo y Empleo y de Desarrollo Social y Combate al Hambre y la Recaudación Federal de Brasil.

## ● Intercambio

Integrante del Comité de Informática, subordinado a la Comisión Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, DATAPREV fue designada para desarrollar el Sistema de Acuerdos Internacionales de Seguridad Social (SIACI). Este aplicativo, desarrollado con *software* libre, permite la transmisión de formularios electrónicos e imágenes por Internet, vía *Webser-vices*, utilizando certificación digital y control del protocolo de transmisión.

Como primera experiencia de desarrollo de sistema a ser utilizado en el ámbito internacional, el SIACI fue especificado, validado y probado por usuarios y técnicos de los cuatro organismos de previsión social de los países del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay e Uruguay) y también por técnicos de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). La primera versión del sistema fue desarrollada en cinco meses; después de aprobada, la versión 1.2 entró en operación el 1 de julio de 2008.

Desde entonces, los formularios destinados al intercambio de información de tiempo de servicio y concesión de prestaciones para los trabajadores migrantes de los países signatarios del MERCOSUR son transmitidos con agilidad y seguridad, facilitando la concesión de prestaciones de las respectivas previsiones públicas.

Como el SIACI mantiene el control de los datos de protocolo relativos a los documentos enviados y recibidos, es posible consultar o verificar las transacciones efectuadas en cualquier momento, reduciendo progresivamente la utilización de documentos en papel. También permite reducir el plazo para la obtención de las prestaciones, mejorando la calidad del servicio, sin perjudicar la seguridad y la confidencialidad de las informaciones.

La OISS desempeña el rol de coordinadora del intercambio de información entre los países, ya que la entidad mantiene un registro completo de todas las transacciones realizadas y la lista de los usuarios habilitados para utilizar el aplicativo.

Esta organización también es responsable por distribuir a los países usuarios las nuevas versiones del sistema y la documentación técnica elaboradas por DATAPREV, así como coordinar la capacitación de los usuarios, administrar el plan de control de cambios del sistema y otros detalles técnicos necesarios para la operación del mismo en cada país.

## Portafolio

De la lista de productos desarrollados por DATAPREV para modernizar la previsión social brasileña, se destaca el Catastro Nacional de Informaciones Sociales (CNIS), proyecto de gobierno cuya finalidad es actualizar la información acerca de los vínculos de trabajo y cotizaciones de los trabajadores brasileños.

Con una base de datos de 190 millones de registros de personas, en el CNIS constan informaciones de catastro de trabajadores, empleados y cotizantes individuales, beneficiarios de la previsión y de la asistencia social, empleadores, vínculos de trabajo, remuneraciones y cotizaciones de trabajadores brasileños.

Este sistema también es utilizado por los gobiernos de Argentina, Venezuela y Paraguay, el Configurator Automático y Colector de Informaciones Computacionales (CACIC) fue el primero *software* público del Gobierno Federal. Es capaz de generar un diagnóstico preciso del parque computacional y suministrar detalles, como el número de equipos y su distribución en los más diversos organismos, los tipos de *software* utilizados y licenciados, configuraciones de *hardware*, entre otros. También puede proveer informaciones patrimoniales y la localización física de los equipos, ampliando el control y la seguridad en la red.

Para mejorar la atención prestada por las agencias de la previsión social a los ciudadanos brasileños, DATAPREV desarrolló y mantiene otras aplicaciones importantes como el Sistema de Agenda Electrónica (SAE) y el Sistema de Gerencia de Atención al público (SGA). La primera permite al asegurado solicitar por Internet o por teléfono una cita para ser atendido. El SGA organiza y controla las filas para atención al público en las agencias, lo que permite que la administración haga un seguimiento y mejore la gestión y la atención a los asegurados.

Los ejemplos de productos desarrollados por DATAPREV demuestran que está en el camino de la prosperidad y de la consolidación como una de las mayores y mejores empresas de Tecnologías de la información y la comunicación de Brasil.

## ● Conclusiones

No se sabe con precisión cuál será el diseño de la integración regional de Latinoamérica a largo plazo. Independientemente de si se tendrán estructuras de coordinación supranacionales —como es el caso de la Unión Europea— o si se constituirá la

integración sin esas instituciones, lo que es cierto es que se debe profundizar la cooperación en materia de políticas sociales.

El MERCOSUR representa para Brasil un importante aliado en la construcción de su historia futura y, como consecuencia, está inserto de manera constante en las políticas externas brasileñas. La transnacionalización del país y el desarrollo e integración regionales, con énfasis en América Latina, son más que previsiones constitucionales y extravasan el campo ideológico. Se trata de una condición *sine qua non* para la continuidad y el perfeccionamiento de su crecimiento económico y su permanencia en el competitivo contexto internacional.

Pero no se puede limitar la actividad de un Estado solamente a su inserción aun más vigorosa en una gran economía de mercado. El aspecto social debe, permanentemente, ser garantizado por esa

*El MERCOSUR representa para Brasil un importante aliado en la construcción de su historia futura*

estructura. Así, el bloque económico MERCOSUR, instrumento necesario para que ese proceso del mundo globalizado se realice, también prima por la protección de su sociedad, en busca de una América Latina integrada. La seguridad social, por el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, viene, por tanto, al encuentro de esa ansia por el bienestar social, con la protección de los derechos de previsión social, promoviendo la integración, la cooperación y la hegemonía regional.

Una de las consecuencias del desarrollo del convenio del MERCOSUR es la acumulación de experiencias y conocimientos útiles para la integración de Iberoamérica. Este proceso está culminando en la constancia del Convenio Multilateral Iberoamericano, recientemente firmado, y del estudio para la elaboración del Acuerdo Multilateral de Asistencia Social con la Comunidad de los países de Lengua portugués (CPLP).

En noviembre de 2007, en ocasión de la XVII reunión de jefes de Estado de Iberoamérica, fue firmado el Convenio Iberoamericano con el objetivo de definir la legislación aplicable para garantizar los derechos de seguridad social adquiridos y en fase de adquisición. Serán parte del convenio 21 países (Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) y, al contrario del acuerdo del MERCOSUR, no deroga los acuerdos bilaterales y multilaterales existentes entre los Estados. Las peticiones de beneficios tendrán que ser analizadas y concluidas dentro del ámbito del acuerdo que sea más ventajoso para los asegurados. Actualmente, el Acuerdo Iberoamericano está bajo apreciación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, de manera que su validez está condicionada a la fecha en que el séptimo país haya ratificado, de aceptación, de aprobación o de adhesión.

En febrero de 2008, se estableció un grupo de trabajo en el Ministério de Previdência Social do Brasil, con el objetivo de estudiar las respectivas legislaciones de seguridad social de los Estados que forman parte del CPLP, con el objetivo de elaborar una propuesta del Acuerdo Multilateral que incluya a todos los países miembro. La creación del mismo, surgió para atender el Artículo 6 de la Declaración de Díli, firmado en el transcurso de la VIII reunión de los Ministros del Trabajo y de Temas Sociales del CPLP, en febrero del 2008, que instituye a Brasil como coordinador del grupo de trabajo para presentar en la próxima reunión de ministros, el bosquejo del acuerdo de asistencia social.

## La inserción del Paraguay en el Convenio de Seguridad Social del MERCOSUR

PEDRO A. FERREIRA

### ● Toma de conocimiento acerca del Convenio

Corría el mes de noviembre del 2003 cuando, siendo yo recientemente designado presidente del Instituto de Previsión Social (IPS) de la República del Paraguay, recibo la visita en mi oficina de Carlos Garavelli, director del Centro de Acción Regional de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) en el Cono Sur.

En esa oportunidad hablamos de diferentes aspectos, entre ellos acerca de una reunión a realizarse en los primeros días de diciembre en Montevideo, Uruguay y donde se tratarían temas importantes para las diferentes entidades previsionales del MERCOSUR.

Tenía muchas dudas respecto a la conveniencia de aceptar la invitación que me había extendido pues, había tantos problemas que resolver dentro de la institución que un viaje al exterior parecía algo que podría distraerme notablemente en un momento en que necesitaba desentrañar los importantes y urgentes asuntos que tenía el IPS después de muchos años de cambios constantes y graves problemas administrativos, financieros, de prestación de servicios y de corrupción entre otros.



Estoy agradecido con Dios por haber aceptado la invitación, porque me permitió no solamente conocer mejor otras realidades, sino también cultivar amistades entre las que resalto la de Carlos Garavelli a quien hoy considero un amigo personal y, sobre todo un amigo del Paraguay.

En fin, una vez en Montevideo, me percaté que una de las principales intenciones de la invitación era que yo y el nuevo equipo que estaba al frente del IPS tomáramos conciencia de la importancia de que Paraguay ratificara el Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR.

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay habían firmado en el año 1997 un acuerdo en la misma ciudad, y los parlamentos de todos los países —excepto el de Paraguay— lo habían ratificado ya hacía varios años, sin embargo, para que el convenio entrara en vigencia, era necesario que los cuatro países ratificaran, razón por la que la aprobación efectiva por parte de Paraguay resultaba vital. Había todo un grupo de técnicos de diferentes países que habían trabajado arduamente y veían que su esfuerzo había sido en vano.

Entre 1997 y 2003, el IPS había cambiado unas diez veces de presidente, ninguno duró más de 15 meses, el promedio estaba en siete meses, por lo cual, los representantes de los otros países habían cambiado continuamente de interlocutor sin conseguir que ningún presidente le diera importancia al tema. De hecho, en aquella época, el IPS estaba en mora desde hacía varios años hasta en su cuota de la OISS. Para empeorar, el alejamiento de la mayoría de los presidentes y consejeros del IPS se dio en medio de escándalos de corrupción y/o problemas administrativos, por lo cual el siguiente consejo y presidente de la institución entraba predispuesto a barrer todas las iniciativas de la administración anterior.

Ante esa situación, la reunión me pareció peculiar. Por un lado, les explicaba que era nuevo en el cargo y que requería tiempo para involucrarme en la loable iniciativa de integración del MERCOSUR en lo que respecta a seguridad social; por otro lado, les explicaba los múltiples problemas —mucho más urgentes— que debía resolver si no quería correr la misma suerte de las administraciones anteriores.

Mi situación presentaba el agravante de que provenía de otra empresa pública, —la ANDE— que es la empresa pública eléctrica del Paraguay, es decir, no era un funcionario de carrera del Instituto de Previsión Social y mucho menos un experto en el tema. Fui seleccionado por el perfil técnico y buen desempeño como funcionario y gerente financiero de la ANDE.

En la primera reunión, en la que yo estaba realmente inaugurándome como representante de Paraguay, me dio la impresión de que me explicaban las cosas sin mucha esperanza, llevaba más de un mes en el cargo y lo más probable es que me quedaran cinco o seis para entregarlo, no entendía el tema y necesitaba tiempo para involucrarme. Además, estaba claro que no era mi prioridad puesto que, de la aprobación del convenio del MERCOSUR no dependía el juicio que el gobierno, los medios o los asegurados hicieran de mi administración.

De alguna manera me las arreglé para explicar mi situación, contarles mil proyectos que tenía en mente, consultarles qué opinaban respecto a ellos o qué habrían hecho en condiciones similares.

Una de las opiniones que más me sirvió fue la del entonces presidente del BPS de Uruguay, quien anteriormente había sido ministro de agricultura y, por tanto, pasó por algo parecido, Carlos Gasparri quien me contó su experiencia y me dijo que no me preocupara, dado que lo que él se había propuesto —al hacerse cargo— realizar en seis meses, pensaba que con mucho

esfuerzo lo iba a lograr para el quinto año, pues había entendido que los sistemas previsionales requieren tiempo para que los cambios salgan bien.

No obstante hicieron un buen esfuerzo, indagué mucho acerca de cómo debería ser el sistema, por qué un argentino, uruguayo o brasileño debería cobrar una porción de jubilación en el Paraguay cuando en mi país el acceso a una jubilación o media jubilación todavía podía considerarse un lujo o un privilegio.

Pregunté mucho, traté de entender lo que los dignos representantes de los otros países denominaban *prorrata tempore*, qué se pensaba hacer con las prestaciones de salud, quién debía pagar qué y, para ser franco, no entendí muy bien cómo se pensaban resolver los problemas financiero y operativo y, lo que es peor, los problemas legales que podrían surgir después de que estos dos aspectos no funcionaran.

Algunas cosas si me quedaron claras, el sistema no funcionaría muy bien en sus inicios, los países tenían feudos internos que trabajan por separado dando soluciones parciales a los problemas sociales. Además, Paraguay estaba bastante atrasado en cobertura poblacional de la seguridad social con relación a los otros países. Todas las naciones han desarrollado soluciones parciales bajo un modelo de seguros sociales, dentro de los cuales los trabajadores migrantes generalmente están excluidos.

Estos sistemas separados de seguro, por ejemplo: para trabajadores bancarios paraguayos, para abogados argentinos, son más o menos efectivos unos que otros, de hecho, son los que solucionan las necesidades de corto y largo plazos de ciertos trabajadores ante determinados riesgos.

Lo que sí me quedó claro es que la posible inutilidad de nuestros Estados para encontrar e implementar un sistema efectivo no debía pagarlo el trabajador que “sale del esquema” ejemplificado en toda su extensión por el trabajador migran-

te. Didáctico y aleccionador fue un ejemplo que dio uno de los representantes al decir que cuando un trabajador carga en su valija gran cantidad de pertenencias al ir de un país a otro en busca de mejores perspectivas laborales, era también muy importante que se le proveyera una “mochila” donde lleve sus derechos como trabajador perteneciente a determinado seguro social.

También se me abrieron los ojos respecto a una nueva perspectiva del MERCOSUR, entendiéndolo este no como una simple unión de países para que los comerciantes, los empresarios o los exportadores obtengan ventajas competitivas, sino un MERCOSUR que mira hacia el pueblo, hacia los trabajadores y los ampara cuando migran, saliendo del esquema inicialmente previsto.

*Cuando un trabajador carga en su valija gran cantidad de pertenencias al ir de un país a otro en busca de mejores perspectivas laborales, era también muy importante que se le proveyera una “mochila”*

Me pareció, y lo dije en mi exposición al final de las reuniones, que la implantación de un convenio de seguridad social en el MERCOSUR iba a ser una prueba si realmente queríamos integrarnos más que países, como pueblos hermanos o, si todo eso de la integración no era más que simple discurso político vacío de intenciones reales.

## ■ Antecedentes

Al regresar a Asunción, solicité los antecedentes del Acuerdo Multilateral, la búsqueda no fue fácil ni se reunió toda la información pertinente, pues con el tiempo no solo habían participado demasiadas y diferentes personas y administraciones del

IPS, sino que además, habían participado diferentes instituciones del Estado paraguayo.

La historia documentada se remontaba a una serie de reuniones realizadas entre los años 1994 y 1997, que se denominó Comisión Temática, encargada en principio de elaborar y, posteriormente, estudiar una propuesta de convenio multilateral y acuerdo administrativo de seguridad social remitido por la OISS en mayo de 1994.

Ese texto escrito y presentado por la OISS en las diferentes reuniones, sirvió como base para los análisis entre los representantes de los cuatro países miembros del MERCOSUR.

En Diciembre de 1997, Juan Carlos Wasmosy, presidente de la República del Paraguay, y las máximas autoridades de la República Argentina, la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay suscribieron el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur.

Según manifestó uno de los pocos representantes de las delegaciones paraguayas con quienes pudimos intercambiar opiniones, la posición paraguaya en las negociaciones había sido no considerar en el Acuerdo las prestaciones de salud. Esta posición se sustentaba en las profundas diferencias existentes entre los sistemas de los cuatro países, además de las referentes a costos.

Al Paraguay le preocupaba —y le sigue preocupando mucho— que eventualmente el país o IPS tenga que hacerse cargo de un costo realizado en el exterior hacia un paraguayo, siendo que el mismo procedimiento en el país puede costar de tres a cinco veces menos. Incluso preocupaba el hecho de que, ante la falta de cobertura dentro de Paraguay, los trabajadores migraran a otros países —no por motivos laborales— sino para hacerse tratar los problemas de salud, fenómeno que podría representar unas cuentas multimillonarias imposibles de pagar para el Estado o para el ente previsional (IPS).

No obstante la oposición paraguaya a la incorporación de las prestaciones de salud ni en el documento final suscripto ni en documento oficial alguno se hicieron reservas que pudieran dar lugar a una ratificación parcial del convenio por parte del Paraguay.

Estábamos ante esta situación cuando nos enteramos que por la falta de ratificación del Paraguay, el Convenio del MERCOSUR no podía entrar en vigencia.

Por todo lo anterior, se presentaban solamente tres posibles posturas que podían ser asumidas por el congreso paraguayo: ratificar totalmente el convenio, rechazarlo totalmente o mantenerlo pendiente de tratamiento años y años, como venía sucediendo.

En el equipo pensamos mucho en lo difícil que sería explicar a nuestros amigos del MERCOSUR nuestra posición ambigua por un lado, y lo difícil que por otro lado sería, explicar a ciertos grupos que “pelearon” por la posición paraguaya en caso que apoyáramos la ratificación.

En alguna medida la responsabilidad no era nuestra, era de esos mismos grupos que no dejaron debidamente asentada la posición paraguaya o que quizá, fueron desautorizados por sus superiores para dejar sentada una posición, con lo cual, la postura no era oficial sino técnica, comprensible, pero ya no tan defendible luego de transcurrido tanto tiempo.

En realidad aunque no sea justo, cada uno carga —en la historia— con la responsabilidad que le corresponde, así como con la irresponsabilidad que no le corresponde. La situación en el Paraguay con relación a la portabilidad de los derechos de jubilación era prácticamente nula.

Mientras en el Convenio Multilateral se posibilitaba que una persona que aportó en el IPS de Paraguay y luego en el sistema argentino, brasileño y/o uruguayo acceda a la jubi-

lación, el Convenio no establecía, ni tenía porqué hacerlo, que un trabajador que aportó en el IPS de Paraguay, y luego en otra Caja del mismo país, pudiera jubilarse.

En resumen, habíamos acordado con otros países y otros sistemas extranjeros lo que no se pudo acordar internamente entre las diferentes cajas de jubilación del sistema. Esta situación era singularmente llamativa y a algunos les daba la impresión que se quería llegar muy lejos en temas relacionados con la migración hacia o desde el extranjero cuando no habíamos ni intentado solucionar nuestro problema interno.

Además, se debe tener en cuenta que esa política de no permitir jubilaciones hacia trabajadores de diferentes Cajas estaba de acuerdo con una serie de paradigmas que tenía el sistema. El más fuerte que se oponía a esto era que las cajas previsionales fueron creadas para ciertos grupos de trabajadores, los ferroviarios, los del área eléctrica, los bancarios, los funcionarios públicos, los dependientes del gobierno central, etcétera, y tener en cuenta aportes en otras Cajas nunca estuvo previsto en los cálculos actuariales y por tanto les afectaba.

*Cuando un trabajador salía de un sistema de jubilación era "castigado" ya sea porque sus aportes quedaban presos dentro de la caja donde aportó o porque se les devolvía sin ninguna rentabilidad*

En alguna medida cuando un trabajador salía de un sistema de jubilación era "castigado" ya sea porque sus aportes quedaban presos dentro de la Caja donde aportó o porque se les devolvía sin ninguna rentabilidad y depreciadas con toda la inflación verificada durante su largo tiempo de aporte, el cual podía ser de décadas hasta el momento de la devolución.

De esta forma, los migrantes entre Cajas o fuera del país colaboraban para que a aquella donde aportaban tuviera mejor

desempeño financiero y pudiera atender mejor las obligaciones asumidas ante el grupo de trabajadores “fieles” que no abandonarían la Caja. Esto era parte de un paradigma todavía más fuerte, al cual he bautizado “Paradigma de las barreras”. Este nació ante la preocupación de los jubilados y cotizantes al sistema una vez que se evidenció que las Cajas no tendrían fondos suficientes para cumplir con sus obligaciones futuras.

El paradigma se fortaleció y consolidó cuando vimos que las Cajas de los países vecinos tenían problemas insalvables o que los sistemas eran obligados a realizar reformas paramétricas o estructurales según el grado de deterioro financiero del sistema y cuán decidido estuviera el gobierno de hacer un cambio radical.

El paradigma consiste en que la salud financiera de un seguro social se obtiene mediante la imposición de una serie de barreras de acceso a las prestaciones, que impiden que los egresos sean considerables, pues solo un número limitado de personas consiguen reunir todos los requisitos. Sostiene una política según la cual se implantan una serie de barreras que dificultan —si no impiden— el acceso a las jubilaciones y pensiones de forma que, en vez de obtener un beneficio de largo plazo, 100, 90, 80 o aunque sea 50% de los cotizantes, la realidad determinaría que solamente entre 10% y 20% de los alguna vez cotizantes al IPS conseguirían una jubilación.

*La salud financiera de un seguro social se obtiene mediante la imposición de una serie de barreras de acceso a las prestaciones, que impiden que los egresos sean considerables*

Una muestra de esta política fue la Ley 98 del año 1992 que eliminó la posibilidad de acceder a una media jubilación con quince años de aporte y volvió más rígido el acceso a los beneficios para quienes alcanzaran los 25 años de cotización.



Lamentablemente existe un alto número de medidas, como la descrita, lo común en todas ellas: amparar mucho al que accede a los beneficios e impedir mucho el acceso a los beneficios de largo plazo.

Otra muestra del escenario estaba dado porque Paraguay tenía pocos convenios de seguridad social suscritos con otros países, estando vigentes solamente los acordados con España y Uruguay, con la debida reserva de que en el momento de la firma y ratificación de ambos convenios estos no abarcaban ni 1% del total de los migrantes de/hacia Paraguay y que no se tenía intensiones reales de que eso se permitiera hacia los dos países de los cuales van o vienen migrantes en Paraguay, es decir, Argentina y Brasil.

## ● El debate interno

En el IPS —en aquellos tiempos— tuvimos muchos debates acerca de qué hacer y en qué orden realizarlo frente a diferentes planes. En ese contexto, expongo a continuación el proceso que vivimos en aquella época y cómo determinó nuestra posición en el tema MERCOSUR.

A finales de 2003 desarrollamos en el IPS un proceso de planificación estratégica nunca antes realizado en la institución y en el que se clarificó el sistema de gestión que tendríamos en los siguientes tres años, así como las directrices estratégicas, la misión, la visión, los valores y algo que fue una innovación nuestra y que llamamos “los pilares” sobre los cuales construiríamos el nuevo Instituto de Previsión Social y que serían la clave en todos los cambios a ser llevados a cabo.

Este proceso de planificación contó con la participación de directores del IPS, representantes de las centrales obreras, de las

asociaciones de jubilados, sindicalistas y funcionarios antiguos de la institución.

Para su aprobación contó con el voto favorable por unanimidad de los miembros del consejo de administración, incluyendo el representante de los empresarios, que se había reintegrado, luego de un alejamiento de varios meses antes de nuestro ingreso a la institución por la falta de credibilidad que en aquel entonces tenía el IPS.

Para darle más peso a este documento, se presentó al presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos quién además de manifestar su acuerdo realizó aportes al mismo.

Uno de los pilares antes mencionados era el de “Mejoramiento de las prestaciones jubilatorias” y una de las directrices acordadas fue la de ampliar la cobertura poblacional del seguro social. Para esto era crucial destruir el “Paradigma de las barreras”, todo ello sin proponer medidas populistas y sin crear un déficit financiero que pusiera en peligro el sistema, pues otra de las directrices estratégicas acordadas era la de “Garantizar la generación de recursos a corto y largo plazos”.

Impulsamos un cambio de paradigma con base en la persona, en el trabajador, en sus derechos, no en los derechos escritos, sino en aquellos que la persona naturalmente considera como justos de obtener luego de aportar a un seguro social. Concluimos que, si bien era cierto que el IPS tenía problemas financieros graves pues había perdido 75% de sus reservas financieras en menos de 10 años, esto era solucionable con honradez y técnica en el manejo administrativo-financiero y no tanto con la aplicación de barreras que lo único que hacían era desprestigiar al sistema que era tan grave que prácticamente nadie confiaba en que iba a obtener una jubilación, la gente aportaba confiada en que en el corto plazo recibiría una prestación de salud, eso es lo que visualizaba, las jubilaciones no.

Para ser un seguro solamente de salud (de la manera que lo perciben las personas) el seguro era caro, inconveniente y en esa época altamente deficiente. Para empeorar, cada tanto el asegurado se enteraba de que los fondos habían sido mal empleados y que la prevision tenía una nueva pérdida multimillonaria.

Se concluyó también, que debido a las inmensas pérdidas del pasado, las barreras tenderían a ser tan altas que el desprestigio sería imposible de sostener. Para más, el Estado no se encontraba en posibilidad de auxiliar al sistema previsional pues estaba luchando contra la escasez de reservas monetarias, el déficit fiscal de los anteriores años y el *default* selectivo que tuvo Paraguay por primera y única vez en su historia a finales del 2002.

Nuestra propuesta financiera, actuarial y social consideraba que la única manera de salvar el sistema era logrando el crecimiento de la masa de cotizantes y jubilados en tal proporción que las pérdidas del pasado fueran relativamente pequeñas con relación a las obligaciones asumidas y a las nuevas obligaciones que se asumirían al integrar nuevos colectivos.

En síntesis, el nuevo paradigma era que el sistema, por lo menos en los siguientes veinte años, le debería su suerte no a las barreras, sino al prestigio que ganara mediante un buen servicio en el ámbito de la salud, buenas prestaciones de largo plazo a muchos jubilados (no a unos pocos privilegiados) y la ausencia total de corrupción sistémica. A estos tres aspectos los bautizamos como “pilares de la gestión”.

De esta manera se pretendía que grandes contingentes de trabajadores, e incluso no trabajadores, desearan ingresar al seguro del IPS, y que, multiplicando el sistema por cinco o diez en un periodo de 20 a 30 años, se lograra no solamente la recuperación financiera del sistema, sino además que este cumpliera con el objetivo para el cual fue creado.

Dentro de este paradigma y en esta planificación estratégica, el tema de la incorporación de los migrantes era algo que caía de maduro: ¿cómo íbamos a convencer a un “brasiguayo” (brasileño que vive en Paraguay) que aporte al IPS si no tenía la menor posibilidad de que su aporte le sirviera para la obtención de una jubilación y la única opción válida era vivir en Paraguay, pero seguir aportando en Brasil? ¿Cómo convencer a un paraguayo que regresa de Argentina luego de diez años de aporte en ese país, pero ya con 40 años de edad, que debe aportar en el IPS, si el trabajador se da cuenta de que prácticamente no tiene ninguna posibilidad de acceder a una jubilación?

*El sistema, por lo menos en los siguientes veinte años, le debería su suerte no a las barreras, sino al prestigio que ganara mediante un buen servicio en el ámbito de la salud*

Algo que resultó muy claro desde el inicio fue, que la tendencia debería inclinarse hacia la universalización de la cobertura y que todos pagaran aunque fuera un poco. Una preocupación que surgió en cuanto al apoyo o no de la ratificación del convenio del MERCOSUR fue que, en principio cuando un trabajador cotiza o aporta en dos o tres cajas consecutivamente bajo el sistema de reparto puede entenderse que hay Cajas que “ganan” y Cajas que “pierden” actuarialmente.

En Paraguay, las cajas de seguro social se rigen bajo el sistema de reparto y normalmente la Caja paraguaya sería la última donde el trabajador aportara, por tanto; se puede considerar que es la Caja perdedora. Esta preocupación surge de que la primera Caja donde aporta un obrero tiene muchos años para hacer rendir el dinero a ella aportado y que encima en la mayoría de los sistemas concederá un beneficio de largo plazo basado en los promedios de aporte de hace muchos años con

poca o ninguna indexación. Por eso se piensa que esa Caja es la que “gana”.

En cambio, la Caja donde el trabajador aporta en sus últimos años de vida laboral no tiene tiempo de hacer trabajar financieramente esos ingresos y, sin embargo, se verá obligada a pagar una jubilación proporcional al tiempo de los aportes. Esta última Caja pagará los beneficios conforme a promedios salariales relativamente recientes, por tanto, pagará más con menos tiempo para haber capitalizado y hecho rendir los aportes.

El ejemplo más claro sería el siguiente: supongamos que dos sistemas previsionales consideran el pago de una jubilación luego de 30 años de aporte, pero una persona aportó 15 años en un sistema y otros 15 años en otro. Al suponer que el salario de la persona haya sido razonablemente constante, ambos sistemas recibieron igual cantidad de aporte en términos reales, pero el primero además tuvo tiempo para generar renta y el segundo no tuvo tanto tiempo.

En el ejemplo anterior por el sistema de *prorrata tempore* ambos le pagarían igual al trabajador, o sea 50% de la jubilación prevista. Incluso si el sistema no prevé ajustes por inflación, la Caja donde aportó primero puede llegar a pagar mucho menos que la segunda Caja, habiendo obtenido mucho más capital acumulado que la segunda.

*El trabajador siempre gana cuando tiene posibilidad de una jubilación que antes no tenía*

La solución a este problema no es sencilla dentro de un sistema de reparto. La conclusión a que arribamos luego de varias simulaciones con base en datos reales es que el trabajador siempre gana cuando tiene posibilidad de una jubilación que antes no tenía; que el país donde estuvo trabajando en los últimos tiempos es probablemente el país donde vivirá una vez

jubilado y que, por tanto, el mayor esfuerzo realizado por la Caja perdedora se ve compensado por el hecho de que la plata del beneficio a largo plazo que se le otorga queda en su mismo país. La Caja ganadora en tanto, deberá enviar sus remesas a otros países por tanto el país donde radica no se beneficia de esas remesas. O sea como un trato entre países, como de hecho fue el convenio del MERCOSUR es justo. Lo que queda pendiente es cómo le cierra financieramente, no al país, sino a la última Caja.

Concluimos que en gran medida existirá cierta reciprocidad, en un caso gano y en otro pierdo. Como de todas maneras en el Paraguay la tendencia será que en ella resida la última Caja, el beneficio financiero para esta viene exclusivamente por el prestigio que obtiene y por el hecho que ese prestigio de por sí le abarata su sistema de fiscalización y le otorga mayor cantidad de cotizantes.

Otra dificultad era la de una supuesta discriminación: ¿por qué no solucionar primero el caso de mayor repercusión en número de asegurados que se da entre las Cajas paraguayas y luego preocuparse por ratificar el acuerdo del MERCOSUR que involucra Cajas de otros países?

La respuesta a esa pregunta resultó simple luego del cambio de paradigma y con la adopción del planeamiento estratégico 2003-2006; el Convenio del MERCOSUR es algo ya firmado y que tenemos a mano, ratifiquémoslo para forzar que un proyecto de ley de similares características, pero ajustado a la realidad de las Cajas paraguayas, sea aprobado con posterioridad. De hecho, el proyecto de ley para las Cajas paraguayas se desarrolló adaptando el convenio del MERCOSUR y hoy se denomina Ley Intercajas.

El otro problema era el de las prestaciones de salud, no resultaba razonable que se pagara más por las prestaciones dadas

a los trabajadores que residen fuera del país, respecto a lo que se paga dentro por los que se quedan.

Mirando el conjunto, concluimos que el convenio era bueno y justo para los trabajadores del MERCOSUR y ni qué decir para los trabajadores migrantes del Paraguay. Por ello se decidió apoyar la ratificación y aprontar su implantación en los beneficios a largo plazo (jubilaciones principalmente) mediante la elaboración en paralelo de reuniones que permitan la aprobación rápida, una vez que se ratifique el Convenio, de los formularios que permitan a los trabajadores acceder a la jubilación del MERCOSUR.

Con relación a las prestaciones de salud la política adoptada fue la de no apresurar su implantación hasta que exista una mejor homogenización de los sistemas de salud o hasta que se pueda llegar a un buen sistema de compensación de servicios y no de costos de servicios. Por ello se decidió realizar una serie de reuniones técnicas paralelas al proceso de ratificación, principalmente de índole jurídica e informática, y desarrollar en Asunción durante el 2004 una reunión que permitiera difundir las bondades del acuerdo del MERCOSUR incluso con la posibilidad que asistan legisladores paraguayos.

## ● Las reuniones técnicas paralelas

La primera reunión de 2004 se dio en Salvador Bahía, Brasil; era coincidente con el XIII congreso de la OISS, en el cual esta institución, promotora incansable del convenio del MERCOSUR y después del Convenio Iberoamericano, cumplía ni más ni menos que 50 años.

En ese congreso estuvieron representantes de casi todos los países de Iberoamérica. En particular para la reunión del grupo

del MERCOSUR estuvimos todos los países, incluso Chile que siempre participó como observador e invitado.

En el congreso de la OISS también tuvimos la oportunidad de conocer a Adolfo Jiménez y a Francisco Jacob, secretario general y vicesecretario general de la OISS, respectivamente. Las experiencias que ellos contaron más adelante en otros encuentros sobre lo sucedido en España y en Iberoamérica cambiaron y ampliaron nuestra forma de ver la seguridad social y, por tanto, nos ayudaron a ratificarnos en nuestra postura de apoyo al acuerdo del MERCOSUR y más adelante al Acuerdo Iberoamericano.

Antes del viaje a Brasil tuve la oportunidad de conversar con el Presidente de la República del Paraguay, Nicanor Duarte Frutos, a fin de intercambiar información y pareceres por primera vez respecto al tema de ratificación del acuerdo del MERCOSUR. Su parecer fue cauto pero favorable, de ahí en más todo estaba alineado para que buscáramos el acuerdo parlamentario.

Para la ratificación del acuerdo del MERCOSUR en ese congreso sucedieron tres eventos importantes: se decidió que la próxima reunión se realizaría en Asunción durante el 2004, preferentemente en junio; se contó con la participación de tres diputados paraguayos con quienes se tuvo la oportunidad de conversar y explicar los alcances del Convenio y, toda la delegación paraguaya, incluyendo los legisladores, tuvieron la posibilidad de ver el alcance intercontinental de la seguridad social.

En junio de 2004 se desarrolla en Asunción un encuentro de seguridad social del MERCOSUR con la participación de representantes de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay. En esa oportunidad se pudo desarrollar una reunión especial con los legisladores paraguayos con el fin de disipar cualquier duda que pudieran tener respecto al alcance del convenio así como a los beneficios que pudiera dar para los trabajadores migrantes.



Resultaba muy claro desde el primer análisis que los trabajadores migrantes que serían más beneficiados desde el inicio serían los paraguayos, pues Paraguay no tenía convenio con Argentina y Brasil.

Durante 2004 y 2005, a pesar de no contar todavía con la ratificación de Paraguay, pero ante el panorama esperanzador de una pronta ratificación y entrada en vigencia, se desarrollaron varias reuniones técnicas, entre especialistas de las áreas de convenios de los cuatro países, los representantes jurídicos y los técnicos de las áreas de comunicación e informática.

Uno de los aspectos que siempre preocupó al equipo fue que el Convenio no fuera un simple papel que concede derechos sino un sistema que funcionara eficientemente.

Así fue como se discutió y trabajó mucho para dar solución a varios problemas, se tomó de referencia la experiencia de los convenios bilaterales, donde típicamente una jubilación tarda tres años en ser concedida, por lo que casi desde el primer momento se habló de la posibilidad de tener una Base Única de Seguridad Social del MERCOSUR (BUSS) donde se hallen los datos de todos los cotizantes a cada sistema y subsistema.

*Uno de los aspectos que siempre preocupó al equipo fue que el convenio no fuera un simple papel que concede derechos sino un sistema que funcionara eficientemente*

Una de las experiencias más interesantes para visualizar la solución por medio de algún tipo de integración fue la que se realizó a España, donde se tuvo la posibilidad de tomar directamente conocimiento de cómo funciona un sistema integrado en la Unión Europea.

De estas reuniones y visitas se concluyó que no existiría físicamente una base de datos donde estuviera toda la información de los asegurados del MERCOSUR, sino que se desarrollaría una

red de bases de datos donde una base —bajo la operación de la oiss en Argentina— concentrara la información acerca de los pedidos que se realizan entre bases de datos, a fin de controlar los tiempos, pero sin guardar la información transferida. Se tomó también la decisión de no variar el nombre originalmente propuesto (BUSS) aunque no sea una única base, pues en la práctica sería un sistema único de bases de datos.

El profesionalismo de los integrantes de los grupos jurídicos, informáticos y los directamente relacionados con el otorgamiento de las prestaciones de largo plazo permitió, no solamente llegar a un consenso respecto a la mayoría de los aspectos que más adelante se debatirían en el seno del comité permanente del MERCOSUR, sino además; fortalecer lazos de amistad que ayudaran a solucionar problemas de migrantes mediante la simple aclaración vía correo electrónico de alguna particularidad de cada situación.

Para mí y para el equipo que me acompañó, fue sumamente importante aprovechar estas reuniones para conversar con representantes de otros países en puestos similares a los nuestros. Todavía recuerdo las conversaciones con Sergio Massa, de ANSES de Argentina, y las comparaciones que hacíamos acerca de estrategias de comunicación y hasta las bromas respecto a algunas instrucciones y grandes cambios que dábamos a luz primero a la opinión pública para que nuestros colaboradores escucharan lo importante de los cambios.

Caso similar fue la oportunidad que tuve de relacionarme con Helmut Schwarzer del Brasil quien, conjuntamente con su equipo, siempre nos apoyaron más allá de lo meramente formal, demostrando que todos podemos querer y mucho a nuestros respectivos países, pero las personas que las habitan tienen mucho más en común que de diferente y, por tanto, no merecen ser discriminadas por las banderas de sus países sino aceptadas y apoyadas por la grandeza de sus corazones.

No menos importante fue la atención que el presidente del BPS de Uruguay, Ernesto Murro y su equipo, pusieron en el Paraguay y principalmente en los trabajadores, fortaleciendo las relaciones mediante diferentes encuentros entre trabajadores de ambos países y reforzando la convicción en ellos en la importancia crucial que tiene la seguridad social para los mismos.

En las reuniones técnicas se discutieron diferentes puntos, entre ellos: cómo actuaría la entidad gestora designada en el convenio y quién sería realmente el que gestionaría eso entre países, normalmente se estima que se requiera una nota oficial dirigida entre las máximas autoridades de cada entidad.

Un tema de mucha discusión fue también cómo se realizaría la liquidación a *prorrata tempore*. Si bien es cierto que aparentemente el término lo dice todo, no es tan así cuando se hace el primer cálculo. Temas de mucho debate fueron: ¿quién contabiliza cuando hay lapsos en los que el trabajador cotizó en dos países, siendo que el Acuerdo dice que se contabilizan los tiempos no simultáneos? ¿Cuál será el denominador en la fórmula *prorrata tempore*, el total del tiempo cotizado sumando lo que cotizó en cada país o el total del tiempo requerido en cada uno para el otorgamiento de un beneficio en particular? Esta segunda pregunta se debatió tanto que en el Convenio Iberoamericano se aclara que es el total del tiempo requerido en cada país para el otorgamiento de un beneficio en particular.

## ● La ratificación del Convenio

En los primeros meses de 2004 realicé, conjuntamente con técnicos del IPS varias visitas a legisladores, principalmente a diputados, considerando que en esa cámara del congreso debería tratarse la ratificación en primera instancia.

La primera incertidumbre fue encontrar en qué ámbito, Ministerio de Relaciones Exteriores o Poder Legislativo, se encontraba el tratamiento de la ratificación del Convenio.

La exposición de los motivos para la ratificación del Convenio tuvo una excelente acogida en la Comisión de Asuntos Internacionales de manera que, cuando le fue requerido su parecer; el mismo fue unánime en favor de la ratificación la cual no tuvo oposición en la Cámara de Diputados y nos sentimos muy aliviados cuando al pasar a la Cámara de Senadores no encontramos tampoco ningún sector en desacuerdo con la ratificación.

Para finales de 2004 ya estaba ratificada por ambas cámaras, con lo cual consideramos misión cumplida al respecto. Cuál fue nuestra sorpresa después, que luego de varios meses todavía no se había remitido el documento al Poder Ejecutivo para su depósito oficial, esto fue motivo de una gestión personalizada.

Por último, el 5 de mayo de 2005 el Paraguay, por medio de la entonces ministra de relaciones Exteriores, Leila Rachid, en presencia de Judith Romero, viceministra de trabajo y seguridad social, y de todos los miembros del consejo de administración del IPS, se hace el depósito oficial del instrumento de ratificación por parte de la República del Paraguay en el marco del MERCOSUR.

Los miembros del consejo de administración del IPS presentes en el acto fueron Pedro Agustín Ferreira Estigarríbia, en su calidad de presidente, Antonio Carlos Barrios Fernández, en representación del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Bicia Jarolin de Fretes, como representante del Ministerio de Justicia y Trabajo, Sixto Alonso Mendoza representante de los trabajadores cotizantes, Herminio Roche en representación de los jubilados, y Darío Castagnino representante de la FE-PRINCO (empleadores).

Conforme al numeral 1 del Artículo 17 del acuerdo, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR y su

reglamento administrativo rigen desde el primer día del mes siguiente al depósito oficial realizado por el último de los países firmantes.

Por lo anterior el Acuerdo multilateral entró en rigor desde el 1 de junio del 2005. Cabe señalar que durante el acto de depósito oficial se mantuvo comunicación en directo vía *web-cam* con los demás países; la expectativa en ese momento era muy grande. Además contamos como invitados especiales a representantes de las centrales obreras, de las asociaciones de jubilados y a los gremios empresariales del Paraguay.

## ● La implantación del Convenio

Para que el Convenio pudiera aplicarse de manera práctica, debía conformarse la Comisión Multilateral Permanente, que estaría conformada por tres representantes de cada país del MERCOSUR.

Paraguay fue el primer país en confirmar sus tres representantes por Decreto del Poder Ejecutivo Núm. 5 873, del 1 de julio del 2005, en el cual designara a Pedro A. Ferreira, Antonio Carlos Barrios y Bicia Jarolín de Fretes.

La primera reunión de la comisión se realizó en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, con la totalidad de sus doce miembros, el día 12 de octubre del 2005. A partir de entonces fueron rotando las sedes de reuniones con el mismo sistema que tiene el MERCOSUR. En el Acuerdo se había previsto una reunión anual de los miembros de la comisión, sin embargo, dada la cantidad de trabajo pendiente de aprobación se acordó que en los primeros años por lo menos debíamos reunirnos cada seis meses.

En esta primera reunión no todo fue fácil, saltó nuevamente la posición discordante de Paraguay en el sentido de que lo referente

a salud debería tener un tratamiento especial, eso generó una discusión que si no fuera por las cordiales relaciones que teníamos, difícilmente hubiera sido subsanada y la primera reunión del comité permanente peligró por varias horas con terminar sin acta.

En esa reunión, y gracias a todas las reuniones ya mantenidas en el seno de las comisiones técnicas, se aprueban los formularios de enlace, para acceder a las prestaciones de largo plazo, estos eran imprescindibles para la aplicación del Acuerdo y del reglamento administrativo.

Estos formularios necesitaron un trabajo técnico intenso, pues en cada país existen requerimientos diferentes, tanto en lo referente al dato mismo como a la documentación que debe presentarse para justificar o probar ese dato, pues ello dependía de la legislación y de los reglamentos vigentes en cada institución. Recordemos que no hay una sola Caja en cada país y que el órgano de enlace debe, a la vez, retransmitir a otras instituciones de su país los datos para que éstas concedan las prestaciones. Así cuando una persona residente en Paraguay quiere obtener un beneficio considerando en el Acuerdo, se debe dirigir al órgano de enlace designado para ese país, en este caso el Instituto de Previsión Social (IPS): primero se le indica todos los datos y documentos que debe proveer y luego el interesado completa la información, adjuntando la documentación requerida y es el IPS, a partir de ese momento, el que se encarga de hacer llegar los documentos y datos a los demás países.

El órgano de enlace actúa —en la práctica— como una sucursal de los otros países para estos trámites.

## ● El primer jubilado del Acuerdo del MERCOSUR

Luego de la reunión de octubre de 2005, ya no existía ningún obstáculo para que un trabajador que haya laborado y aportado

en dos o más países del MERCOSUR accediera a una jubilación. No obstante, los interesados debían llenar correctamente los nuevos formularios y la documentación debería ser suficiente. Pasan así varios meses hasta que uno de los interesados consigue cumplir con todos los requerimientos.

Yo me encontraba francamente preocupado de que nadie pudiera acceder a la jubilación por todos los requisitos que las diferentes instituciones imponemos a quienes pretenden acceder a distancia a un beneficio de largo plazo.

*Paraguay, a pesar de ser el último en ratificarse, tuvo el privilegio de haber concedido el primer beneficio de la jubilación al amparo del Acuerdo multilateral*

Esto cambió radicalmente cuando un día el director de jubilaciones, Carlos Cabral, me comenta que por fin teníamos un caso favorable y que además existía la posibilidad de que otros cinco casos se finiquitaran en corto plazo.

Paraguay, a pesar de ser el último en ratificarse, tuvo el privilegio de haber concedido el primer beneficio de la jubilación al amparo del Acuerdo Multilateral, que se dio en el mes de julio de 2006 y corresponde ese honor al ciudadano paraguayo Sebastián Leites Bobadilla.

## ● El rostro humano del Acuerdo del MERCOSUR (la historia de don Sebastián)

Mi curiosidad y mi emoción eran muy grandes por conocer qué perfil de trabajador era aquel que había accedido al primer beneficio. Mucho habíamos teorizado por varios años acerca de a quienes queríamos beneficiar y ahora resultaba que teníamos un caso real, era el momento de verle el rostro del esfuerzo de tantos técnicos de diferentes países.

Le llamé a Carlos Cabral, director de Jubilaciones de IPS y él me mostró el expediente, le consulté si sería posible visitarlo y conocerlo y me dijo que era una persona muy amena, pero que podría tener algo de desconfianza, sobre todo atendiendo a todo lo que el sistema le había defraudado en el pasado. Un día sábado, decidí ir a conocer a don Sebastián y luego de las averiguaciones de rigor, llegue a su casa, ubicada en Capiatá, una ciudad distante unos 20 km de Asunción.

Después de preguntar dos o tres veces ubiqué la vivienda, era una casita linda, típica de un trabajador, modesta, limpia y acogedora. No pude conocer a don Sebastián sin conocer también a su señora y compañera de toda la vida, doña Selva Rufina Caballero, ambos me recibieron gentilmente al frente de su casa en una hermosa sombra donde como todo paraguayo me invitaron a sentarme y tomar un refrescante tereré.

Intercambiamos información, ellos me contaron que les tenía cara conocida pues solían verme por televisión. Después llegó Carlos Cabral y les comentamos que le traíamos su resolución como primer jubilado del MERCOSUR; para ellos era un cambio trascendental en su vida, de una tercera edad desprotegida a una situación de protección no solo en lo relativo a la jubilación sino además a la cobertura de salud que provee el IPS a sus jubilados y familiares.

Para nosotros era ver algo que siempre imaginamos en los papeles y que de repente se convertía en realidad ante nuestros propios ojos, un pago al esfuerzo de esos que solo Dios da. Teníamos ganas de reír y llorar al mismo tiempo. Voy a dedicar unas líneas para contarles quién es don Sebastián porque a veces los burócratas creemos que todo se limita a que los papeles circulen y no vemos el significado que nuestros actos, nuestras omisiones o nuestros retrasos tienen en la vida de personas humildes y sencillas.



Sebastián Leites Bobadilla nació en la ciudad de Quyquyhó, una pequeña población de Paraguay, el 20 de febrero de 1936. Trabajó desde muy joven en diferentes trabajos y estando difícil su situación económica decidió viajar a Argentina en busca de empleo. Llegó a Buenos Aires en 1962, teniendo 26 años de edad. Durante el primer mes no pudo conseguir trabajo estable hasta que el 31 mayo de 1962 empezó a trabajar en una gran carpintería de la capital argentina.

Durante el primer año trabajó informalmente pues no contaba con documento de residencia, apenas consiguió ese documento (que hasta ahora conserva con cariño y añoranza) ingresó oficialmente como cotizante del seguro social. Esta situación cambiaría su vida muchos años después.

Durante más de doce años aportó regularmente al seguro social de la República Argentina hasta que decidió volver a Paraguay. Había conocido a la que sería su pareja y señora de toda la vida y querían volver a criar a sus hijos, en esa época ya tenían dos, en el país que los había visto nacer. Volvía con un oficio, carpintero, lo cual le daba nuevas esperanzas de conseguir un trabajo digno. De inicio, se instalaron en Pirayú otra población relativamente pequeña del Paraguay.

En aquella época se iniciaba en Paraguay y Brasil la construcción de la que sería la represa más grande del mundo, Itaipú. Un cuñado suyo ya trabajaba en la construcción de la represa y le insistió en que viajara al este del país a buscar un buen trabajo. Así pues, tuvo que dejar a su familia para buscar una oportunidad, de hecho la consiguió y trabajó durante tres años en la construcción de la represa, no siempre formalmente pues acumuló en ese lapso algo así como dos años de aportes al IPS.

Al final de esos trabajos regresó a Asunción y buscó hogar y trabajo más cerca de la capital. Luego de muchos trabajos

informales, en la década de 1990, por fin consiguió trabajar en forma estable en una fábrica donde aportaba al IPS.

Trabajó en esa fábrica cerca de dos décadas, para cuando eso ya su familia se había extendido a tres hijos varones y dos hijas. Llegó a acumular en total 21 años y nueve meses de aporte al seguro social del IPS. Conforme a la legislación paraguaya no se conceden jubilaciones con menos de 25 años de aporte, por tanto, no le correspondería por esos aportes ningún tipo de beneficio de largo plazo.

En 1996 cumplió 60 años, edad con la que normalmente un trabajador obtiene derecho a la jubilación en el Paraguay. Solicitó la jubilación y descubrió que no le correspondía. Visitó varias veces la dirección de jubilaciones del IPS para intentar acceder por algún medio a algún tipo de beneficio como de hecho la lógica le señalaba. En esa época ni siquiera tenía derecho a completar sus años de aporte, pues ese derecho debería realizarlo dentro de los cuatro meses posteriores a la finalización de su relación laboral. La única salida que la gente le daba era convencer a su anterior empleador de que siguiera aportando como si él trabajara todavía en la empresa.

Estas son las situaciones que vapulean el sentido de justicia de las personas y la dignidad de las mismas. En esa situación se encontraba don Sebastián cuando se enteró de la existencia del acuerdo del MERCOSUR, así pues, fue uno de los primeros que llenaron los formularios establecidos para conseguir que se le reconocieran los años aportados en el vecino país.

En síntesis, don Sebastián era un claro ejemplo de un trabajador que, aun habiendo trabajado prácticamente toda su vida en el sector formal sin evadir el pago del seguro social del país donde residía, no podía obtener ningún tipo de beneficio ni en Paraguay ni en Argentina, a pesar de que en total tenía 34 años de aporte.

Don Sebastián tenía 69 años de edad y 34 años de aporte a la seguridad social cuando entra en vigencia el Convenio de Seguridad Social del MERCOSUR, de no haber sido por este, hasta hoy seguiría pensando y transmitiendo a todos sus conocidos su mala experiencia de haber aportado toda una vida para que el sistema le margine y le condene a no recibir absolutamente nada.

Sin embargo, hoy él y otros como él, se han convertido en agentes promotores de la seguridad social en sus respectivas comunidades. De hecho, la última vez que conversé con don Sebastián me comentó que estaba tratando de que también su cuñado, quien lo convenció de trabajar en Itaipú, accediera a la jubilación y que además se encontraba escribiendo un libro para contar su experiencia.

## ● Situación actual

En la actualidad existen cerca de cien jubilados que accedieron a algún tipo de beneficio de largo plazo gracias al convenio del MERCOSUR. Más de 80% son paraguayos, en su mayoría residentes en el país, que aportaron en Argentina y Paraguay. También están los que aportaron en Uruguay y Paraguay, así como los que aportaron en Brasil y Paraguay. Tenemos además un caso que aportó en tres países.

En espera de una definición sobre su solicitud existen cerca de 1 000 trabajadores y el tiempo de espera hasta que se informatice y se ponga en operación efectiva la Base Única de Seguridad Social del MERCOSUR, se estima que será

*Existen cerca de cien jubilados que accedieron a algún tipo de beneficio de largo plazo gracias al convenio del MERCOSUR*

de tres años, si bien es cierto que en los primeros tiempos la espera fue inferior.

## ● Proyección futura

La primera proyección que ha tenido el convenio del MERCOSUR ha sido el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

Cuando nos reunimos en la v Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Representantes de la Seguridad Social el 8 y 9 de septiembre de 2005, en Segovia, España, los representantes del MERCOSUR que tuvimos la oportunidad de hablar en representación de nuestros países, comentamos la experiencia de la ratificación del Acuerdo ocurrida pocos meses antes, como primera experiencia de convenio multilateral, aunque debíamos de recordar que aún no tenía un solo beneficiado.

En aquella oportunidad todos los representantes de Iberoamérica concluimos por unanimidad en la importancia de tener un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, nos comprometimos a iniciar negociaciones, se le encargó a la OISS y a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) la elaboración de un borrador y se determinó llevar a la xv Cumbre Iberoamericana nuestras conclusiones.

La xv Cumbre Iberoamericana en su apartado 17 decidió "... iniciar el proceso de elaboración de un Convenio Iberoamericano de Seguridad Social con el objetivo de garantizar los derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes y sus familias".

En la reunión de Segovia también se establecieron los principios generales que debería tener la norma a ser convenida más adelante por todos los Estados de Iberoamérica.

La OISS recogió la experiencia del MERCOSUR y no solo mejoró y completó el texto sino que consideró los problemas principales que tuvo el Convenio MERCOSUR a fin de facilitar que el iberoamericano tuviera un proceso más corto y consensuado.

Es así que entre las diferencias principales podemos resaltar que, en este caso no existe un acuerdo administrativo ya redactado sobre el cual trabajar, sino que el mismo será elaborado luego de la firma del Convenio, el cual cuenta además con anexos en los que cualquier país puede exceptuar si algún régimen en particular no puede ser aplicado en los mismos o requiere que sea parte del convenio, o si algún beneficio en particular no desea que esté comprendido. Tampoco incluyeron en principio, las prestaciones de salud porque iniciar una discusión entre 22 países probablemente no propiciaría un consenso.

Otra diferencia importante fue que para su entrada en vigor no se requirió la ratificación de todos los Estados, pues imagínense, luego de la experiencia y el retraso en la ratificación del convenio del MERCOSUR por parte del Estado paraguayo, lo que podría ocurrir si tan solo uno de los 22 países no ratificara el Acuerdo. Se estableció en cambio, un mínimo de países que debían ratificarlo para que ya entrara en vigencia respecto a ellos mismos, quedando supeditada respecto a quienes no lo ratificaran.

Con esas diferencias, fue que en la VI Conferencia Iberoamericana de Ministros/Máximos Representantes de la Seguridad Social aprobamos el texto definitivo en Iquique, Chile, el 5 de julio de 2007, y es el mismo que con posterioridad fuera firmado en la Cumbre de Santiago de Chile, el 6 de noviembre del 2007.

Las reuniones en el seno del MERCOSUR han servido como canal para intentar nuevas soluciones a los problemas que tienen nuestros jubilados cuando habitan en otros países y como

un ámbito natural para discusión de cómo mejorar los tiempos para conceder beneficios. Es así que en la última reunión realizada en Buenos Aires se llegó a un acuerdo para el uso de firma electrónica a fin de validar la información intercambiada entre las partes. Además, está en proceso de implantación un sistema de pagos, en una primera etapa a los jubilados por el Acuerdo del MERCOSUR y más adelante para cualquier residente fuera del país donde se le concedió el beneficio de largo plazo.

*Las reuniones en el seno del MERCOSUR han servido como canal para intentar nuevas soluciones a los problemas que tienen nuestros jubilados cuando habitan en otros países*

El sistema de pago pretende, en su primera etapa, abaratar los costos de las remesas que hoy en día disminuyen los valores netos cobrados por los jubilados, al realizar una sola remesa desde cada país que otorga beneficios a cada nación donde radican beneficiarios. El acuerdo prevé además que el órgano de enlace en el país de residencia del beneficiario ejerza la verificación de la supervivencia del beneficiario.

En el futuro espero que también se realicen liquidaciones mensuales casi simultáneas en los cuatro países del MERCOSUR y se calculen las remesas netas que podrían ir de país a país. Si esto se realiza los jubilados no solo disminuirían sus costos por remesas sino que además, se reducirían al valor neto entre uno y otro país, lo que tendría como efecto la disminución al mínimo de los costos en los montos efectivamente cobrados que se producen por el doble cambio de moneda que se realiza para enviar una remesa de un país del MERCOSUR a otro. Este sistema implica que, por ejemplo, si de Paraguay a Brasil se prevé enviar remesas por jubilaciones equivalentes a un millón de dólares y de Brasil a Paraguay por novecientos mil dólares, se acuerde solamente enviar los cien mil dólares netos.

El proyecto más ambicioso que se tiene previsto para los próximos meses consiste en implementar la Base Única de la Seguridad Social, para lo cual ya se ha acordado técnicamente todo entre los cuatro países quedando pendiente solamente la puesta en operación efectiva, ya se realizaron y se siguen haciendo pruebas, el requerimiento faltante era el de la firma electrónica que fue finalmente salvado, como se refiriera líneas más arriba.

## ● Conclusión

El proceso de elaboración, firma y ratificación del Acuerdo del MERCOSUR requirió la visión de un grupo de personas hacia la creación de soluciones, además necesitó el trabajo y la conciliación de pareceres entre técnicos de diferentes países. La mayoría de esas personas no tuvieron oportunidad de sentir el agradecimiento de los que hoy se benefician y ver con sus ojos la alegría en sus rostros. Por ello me veo en la obligación de transmitir a todos la felicidad que han logrado para cientos de personas mayores y en algún tiempo más a miles de ellos.

En otro sentido espero que estas líneas sirvan de inspiración a nuevas generaciones de técnicos de la seguridad social y también a políticos a fin de que se sigan realizando esfuerzos con el propósito de dar soluciones a las personas por encima de las diferencias que tengamos.

A todos ellos mi agradecimiento y mi aliento a que sigan adelante.

## La experiencia uruguaya

FABIÁN QUINTANA

**E**l Tratado de Asunción, celebrado el 26 de marzo de 1991 entre Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay, nace con el fin inmediato de regular o construir una zona de libre comercio entre los Estados parte y establecer un arancel externo común con los demás Estados, no habiéndose previsto, en los tratados constitutivos, los derechos sociales de sus habitantes.

Los procesos de integración, como el iniciado por el referido tratado, requieren el desarrollo de su faceta social, para prevenir y regular los efectos provocados por dicho proceso.

A poco tiempo de su creación, comenzó a gestarse el espacio social del MERCOSUR, encontrando su semilla, según enseña Oscar Ermida, en su trabajo *La ciudadanía laboral en el MERCOSUR* (Rev. Der. Laboral T. XLI), en el prefacio del Tratado de Asunción, que incluye entre sus objetivos el “desarrollo económico con justicia social” y la mejora “de las condiciones de vida” de la población.

Para desarrollar ese espacio, se considera necesaria la creación de normas internacionales que den vigencia y eficacia a los derechos de los trabajadores y su núcleo familiar. En ese sentido, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social se constituyó como la primera norma internacional sustantiva de derecho del



trabajo y seguridad social aprobada por el MERCOSUR, en la que se recogen los principios materiales básicos del derecho internacional de la seguridad social.

Esa voluntad de continuar avanzando en materia de protección de los derechos sociales de los trabajadores, se confirma con la

*Declaración Socio Laboral del MERCOSUR* aprobada por los jefes de Estado en la ciudad de Río de Janeiro el 10 de diciembre de 1998, la cual en su Artículo 19 establece que “los trabajadores de MERCOSUR tienen derecho a la seguridad social en los niveles y condiciones previstos en las respectivas legislaciones nacionales. Los Estados parte se comprometen a garantizar una red mínima de amparo social que proteja a sus habitantes ante la contingencia de riesgos sociales, enfermedades, vejez, invalidez y muerte, buscando coordinar las políticas en el área social, de forma de suprimir eventuales discriminaciones derivadas del origen nacional de los beneficiarios”.

*El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social se constituyó como la primera norma internacional sustantiva de derecho del trabajo y seguridad social*

## Antecedentes normativos

Con anterioridad al otorgamiento del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR, Uruguay ya se hallaba vinculado en esta materia con los otros tres Estados parte, por medio de convenios bilaterales cuyas vigencias y principales características se describen a continuación:

## CONVENIO URUGUAYO-ARGENTINO DE SEGURIDAD SOCIAL

Ley Núm. 14.374 del 20/05/75

Vigencia: 01/01/76

Acuerdo administrativo Resolución 451/997 del 26/05/97

Vigencia: 01/07/97.

Contenido:

Acumulación de periodos de servicio en ambos países.

Traslados temporales de trabajadores.

Pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones.

Gestiones de oficio (solicitudes de jubilaciones independientes, etcétera).

## CONVENIO URUGUAYO-BRASILEÑO DE SEGURIDAD SOCIAL

Ley Núm. 14.895 de 23/05/79

Acuerdo administrativo del 11/09/80. Resolución 2096/80

Vigencia: 01/10/80

Contenido:

Acumulación de periodos de servicio en ambos países.

Traslados temporales de trabajadores.

Pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones.

Gestiones de oficio (solicitudes de jubilaciones independientes, etcétera).

## CONVENIO URUGUAYO-PARAGUAYO DE SEGURIDAD SOCIAL

Ley Núm. 14.474 de 16/12/75

Acuerdo administrativo del 07/02/94. Resolución 146/994

Vigencia: 01/05/76

Contenido:

Acumulación de periodos de servicio en ambos países.

Traslados temporales de trabajadores.

Pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones.

Gestiones de oficio (solicitudes de jubilaciones independientes, etcétera).

### ● **La concreción y aplicación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR**

Sin perjuicio de considerar que dichos instrumentos suministraban una adecuada cobertura a aquellas personas que hubieren desarrollado una actividad laboral en alguno de los países contratantes y a sus allegados, Uruguay advirtió que la celebración de un acuerdo de estas características, dado el multilateralismo, permitiría ampliar el universo de beneficiarios al posibilitar por un único instrumento la totalización de servicios eventualmente cumplidos en los cuatro países y aún en otros Estados que a su vez tuvieran acuerdos o convenios con algún Estado parte del MERCOSUR.

El Tratado de Asunción ambientó la libre circulación en el área de los factores de producción, lo que imponía necesaria-

mente la consagración de un acuerdo en materia de seguridad social. Además, resultaría ampliamente beneficiosa la adopción de un único procedimiento por todos los Estados parte —lo que permitiría un tramitación más fluida de las prestaciones—, así como la creación de un órgano permanente como la comisión multilateral donde reunirse con relativa periodicidad, para tratar y solucionar la multiplicidad de problemas de aplicación que suelen plantearse.

Por otra parte, la existencia de un órgano permanente donde discutir los problemas, de hecho redundaba en un aliciente para persistir en un proceso de evolución jurídica en la seguridad social de los países involucrados. Por tal motivo, Uruguay participó al inicio de todas las negociaciones que culminaron en el otorgamiento y suscripción del Acuerdo Multilateral, acontecimiento que tuvo lugar en Montevideo, el 14 de diciembre de 1997, durante la XII Reunión del Consejo Mercado Común del MERCOSUR.

El Estado uruguayo se abocó de forma rápida a ratificar el mismo y el 20 de abril de 1998, en mensaje enviado al presidente de la asamblea general, el Poder Ejecutivo encarecía su aprobación, poniendo de relieve “su especial interés en la pronta entrada en vigor del mismo”.

El proceso legislativo fue de singular celeridad, habiéndose aprobado el correspondiente proyecto de ley por la cámara de senadores el 8 de septiembre de 1998 y sancionado finalmente por la cámara de representantes el 2 de junio de 1999, sin que mediaran observaciones por parte de los legisladores presentes. De manera que no medió discusión alguna ni respecto a la necesidad de su aprobación ni tampoco en relación con sus disposiciones concretas, siendo absoluta la coincidencia de los parlamentarios de todos los sectores políticos. Tampoco se dieron a conocer desaprobaciones por parte de los distintos

sectores —ajenos al ámbito político— que conforman nuestra sociedad.

De tal suerte que en un clima de total consenso, el proyecto de ley sancionado fue promulgado por el Poder Ejecutivo el 24 de septiembre de 1999, ratificándose como Ley Núm. 17.207.

Al depositarse la última ratificación en la ciudad de Asunción y llegado el tiempo de su entrada en vigencia (1 de junio de 2005, fecha en que quedaron derogados los convenios bilaterales antes citados) hemos procedido a la aplicación de sus disposiciones, sin que ello haya significado mayores inconvenientes a los operadores del área específica de prestaciones en el ámbito de los convenios internacionales.

Es importante destacar que la organización política del Estado uruguayo, fuertemente centralizada, así como la extensión territorial y la homogeneidad poblacional, evitan las dificultades de aplicación que a veces se plantean en otros Estados con sistemas de seguridad social federales, estatales, provinciales o incluso municipales.

Puesto en vigor el Acuerdo, sin perjuicio de considerar toda la temática involucrada, hemos centrado nuestra atención principalmente en la implementación de tres aspectos que consideramos cardinales:

- a) La instauración de un sistema tendiente a eliminar o minimizar el costo que significan las comisiones bancarias por las remesas de las prestaciones.
- b) La tramitación de los beneficios vía electrónica, a manera de acelerar los procesos y evitar el envío físico de documentación.
- c) La cobertura sanitaria de los trabajadores y, muy especialmente, la de aquellos trasladados temporalmente para

desempeñarse en el territorio de otro Estado parte y de sus familiares y asimilados que se hubieren trasladado con él.

Otro aspecto que mereció particular consideración, fue que cuando se integrara la comisión multilateral permanente, nuestra delegación estuviere integrada tanto por representantes del ámbito político, como por aquellos que representan a los sectores sociales en el directorio del Banco de Previsión Social. Es así que a partir de la resolución del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social del 6 de diciembre de 2005, las distintas delegaciones que se han nombrado para asistir a las reuniones de la comisión multilateral permanente han sido integradas en la forma mencionada.

Con relación al punto tratado en el literal a) precedente, luego del tratamiento del tema en distintas instancias, la comisión resolvió, en reunión del 22 de noviembre de 2007 llevada a cabo en Montevideo, lo siguiente:

Artículo 1. Establece con carácter general un sistema de pagos y/o compensaciones entre las entidades gestoras de los Estados parte a que refiere el numeral 2 del Artículo 2 del reglamento administrativo, con el objeto de dar cumplimiento a lo dispuesto por los Artículos 11 y 12 del acuerdo multilateral de seguridad social, el cual se ajustará al siguiente procedimiento:

“a) La Entidad Gestora del Estado parte donde el beneficiario tenga su residencia permanente, recibirá de las demás Entidades Gestoras que participan en el pago del beneficio, las sumas líquidas correspondientes a cada prorrata, la que se abonará de acuerdo con las modalidades de pago del Estado receptor.

b) El envío de las remesas correspondientes por parte de las Entidades Gestoras participantes hacia la Entidad Gestora pagadora, se hará en forma mensual, a través de transferen-

cias bancarias a las cuentas respectivas, con ajuste al Cronograma de Pagos que acuerden.

c) El envío de la información de la liquidación de los beneficiarios entre los países participantes se realizará a través del sistema de conexión directa.

d) Vencido el plazo de vigencia del pago, todas las Entidades Gestoras participantes a través de su Organismo de Enlace deberán realizar la rendición de la totalidad de la liquidación, informando los beneficios efectivamente pagados y los que queden impagos, utilizando el sistema de conexión directa para informar al país que corresponda.

e) Paralelamente, la Entidad Gestora deberá rembolsar a la Entidad Gestora correspondiente los importes resultantes de los beneficios impagos”.

“Artículo 2. La Entidad Gestora pagadora abonará las cuotas parte de las restantes Entidades al beneficiario que resida en su territorio, aún cuando económicamente no participe en el pago del beneficio correspondiente.

Aplíquese lo dispuesto en este artículo aunque la prestación debida al beneficiario dependa exclusivamente de la aplicación de la legislación de otro Estado parte”.

Respecto a la transmisión electrónica de datos para la gestión relativa al otorgamiento de las prestaciones, también se han registrado significativos avances que contemplan nuestras aspiraciones originarias en dicho sentido. En efecto, por medio del invalorable aporte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social para diseñar y formular una Base Única de la Seguridad Social (BUSS) en el ámbito del MERCOSUR, se avanzó sustancialmente en el tema y en la reunión antes citada celebrada en Montevideo, fue autorizada por la comisión mul-

tilateral permanente la puesta en funcionamiento del Sistema de Transmisión y Validación de Datos.

Ambos puntos, remesas de prestaciones y transferencia de datos, fueron objeto de mayores desarrollos en la reunión de la comisión cumplida en Buenos Aires los días 24, 25 y 26 de junio del corriente año, donde se acordó que los Estados parte remitirán a la OISS información acerca de los pagos que realizan al exterior, a fin de proceder al diseño e implementación del Sistema de Gestión de Pago MERCOSUR.

Asimismo, se aprobó el funcionamiento de la versión 1.2 completa del Sistema de Transferencia y Validación de Datos, incluyendo la transmisión de imágenes, que fue puesta en producción a partir del 8 de julio de 2008.

Por último y en materia de salud, se resolvió en la misma reunión de la comisión permanente, adoptar la definición de la Organización Panamericana de la Salud, respecto a los conceptos de emergencias y urgencias médicas. Esto se hacía necesario, en virtud de que el Artículo 5 del reglamento administrativo para la aplicación del Acuerdo, dispuso que el trabajador trasladado temporalmente o sus familiares y asimilados que necesitaren asistencia médica de urgencia, deberían presentar a la entidad gestora del Estado en que se encontraren, el certificado acreditante del traslado expedido por el Estado de origen.

*La delegación uruguaya adelantó la intención del país de procurar enmarcar las prestaciones sanitarias del acuerdo en el Sistema Nacional Integrado de Salud*

En dicha reunión, la delegación uruguaya adelantó la intención del país de procurar enmarcar las prestaciones sanitarias del Acuerdo en el Sistema Nacional Integrado de Salud recientemente aprobado por su legislación. En efecto, por Ley



Núm. 18.211 de 5 de diciembre de 2007, se aprobó la normativa referente a la creación, funcionamiento y financiación del referido sistema sanitario, cuyo artículo primero expresa que su finalidad es reglamentar “el derecho a la protección de la salud que tienen todos los habitantes residentes en el país (...) y las modalidades para su acceso a servicios integrales de salud. Sus disposiciones son de orden público e interés social”.

Por el Artículo 45 de dicha ley se dispuso que las entidades públicas o privadas integrantes del sistema, deben suministrar a su población usuaria los programas integrales de prestaciones, que incluyen:

- a) Actividades de promoción y protección de salud dirigidas a las personas.
- b) Diagnóstico precoz y tratamiento adecuado y oportuno de los problemas de salud-enfermedad detectados.
- c) Acciones de recuperación, rehabilitación y cuidados paliativos, según corresponda.
- d) Acceso a medicamentos y recursos tecnológicos suficientes.

Importa destacar que la elección de la institución prestadora del servicio de salud es libre para el usuario, quien podrá elegir dentro de una multiplicidad de centros asistenciales existentes en el país, los que no podrán rechazar a ningún usuario amparado ni limitarle las prestaciones incluidas en los programas integrales de salud. En virtud de dicha normativa, se pretende incluir en el sistema a los trabajadores residentes en el Uruguay, trasladados temporalmente a su territorio por empresas radicadas en los restantes Estados parte del MERCOSUR.

Debe tenerse presente, que las prestaciones de salud en el sistema uruguayo tienen un componente contributivo por par-

te del trabajador, circunstancia no contemplada en el Artículo 5 del Acuerdo Multilateral, en la medida que excluye a dichos traslados temporales de la aplicación de la ley territorial, continuando la aportación y afiliación del trabajador así trasladado sujeta a la legislación del Estado de origen. Asimismo, la ley otorga el derecho a la misma cobertura a los hijos menores de 18 años o mayores con discapacidad y, eventualmente, el cónyuge o concubino, con cargo al Fondo Nacional de Salud. Dicho Fondo se financia con aportes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado y apunta a la cobertura sanitaria del total de los habitantes en el país.

De manera que, para incorporar al sistema nacional de salud al trabajador trasladado a término y a sus hijos menores de 18 años, mayores discapacitados y, eventualmente cónyuge y/o concubina, el Fondo Nacional de Salud (FONASA) administrado por la Junta Nacional de Salud (JUNASA) y gestionado operativamente por el Banco de Previsión Social, no contaría con los aportes de aquel ni de su empleador, debiendo ser cubierto únicamente con asistencia estatal.

El Banco de Previsión Social por disposición de JUNASA paga a las instituciones de asistencia médica una cantidad uniforme a todas ellas, atribuyéndole a cada cuota de salud o “capita” un valor que podrá estar asociada con la edad o sexo del beneficiario, entre otras variables. Más allá de la dificultad de orden tributaria puesta de manifiesto, es intención de Uruguay entablar las negociaciones necesarias, así como comprometer sus mayores esfuerzos para hacer posible la inclusión de dichos trabajadores y sus familiares en el sistema de salud.

En cuanto a la incorporación del cónyuge o concubino rige el Artículo 66 de la ley, que se transcribe: “los trabajadores públicos y privados y las personas amparadas por el Seguro Nacional de Salud a que refieren los Artículos 62, 70 y 71 de la presente ley que tengan cónyuge o concubino a cargo, aportarán un 2%

(dos por ciento) adicional de sus retribuciones para incorporar a los mismos a dicho seguro, lo que les dará derecho a recibir atención integral en salud por medio de los prestadores que integren el Sistema Nacional Integrado de Salud.

“La incorporación de cónyuges y concubinos y el inicio del aporte previsto en el inciso precedente se realizarán teniendo en cuenta el número de hijos menores a cargo, de acuerdo con el siguiente cronograma:

Antes del 31 de diciembre de 2010: cónyuge o concubino del cotizante con 3 o más hijos menores de 18 años a cargo.

Antes del 31 de diciembre de 2011: cónyuge o concubino del cotizante con 2 hijos menores de 18 años a cargo.

Antes del 31 de diciembre de 2012: cónyuge o concubino del cotizante con 1 hijo menor de 18 años a cargo.

Antes del 31 de diciembre de 2013: cónyuge o concubino del cotizante sin hijos menores de 18 años a cargo”.

Con todo, la preocupación del Estado uruguayo con relación a la salud en el ámbito del MERCOSUR no termina allí, por cuanto el Artículo 10 de la ley establece que “el Ministerio de Salud Pública promoverá la armonización de los parámetros de calidad de los bienes, servicios y factores productivos del área de salud y los mecanismos de control sanitario de los Estados Parte del MERCOSUR, en el marco del proceso de integración regional”.

Para terminar este trabajo, estimamos del caso suministrar determinados guarismos que permiten mensurar la importancia que su aplicación reviste para el Uruguay. Así, en septiembre de 2008, el Banco de Previsión Social giró 2. 809 prestaciones por cobertura de riesgos ivs a la Argentina, 162 al Brasil y 34 a Paraguay. A su vez, en materia de traslados temporales de

trabajadores hacia y desde el Uruguay con relación a los demás Estados parte, desde la vigencia del Acuerdo Multilateral (01/06/2005), se registraron los consignados en el siguiente cuadro:

Totales enviados por Uruguay					Totales por país
País remitente	De junio 2005	2006	2007	2008 hasta septiembre	
Argentina	39	45	30	3	117
Brasil	0	1	3	8	12
Paraguay	0	23	1	0	24
Totales por año	39	69	34	11	153

Totales recibidos en Uruguay					Totales por país
País remitente	De junio 2005	2006	2007	2008 hasta septiembre	
Argentina	77	174	273	382	906
Brasil	36	143	687	36	902
Paraguay	22	21	12	11	66
Totales por año	135	338	972	429	1874

Las cifras expuestas permiten aquilatar la importancia que el instituto del traslado temporal de trabajadores reviste y la correlativa necesidad de abocarse a resolver la atención sanitaria de las personas involucradas.

En ello, como ya se ha dicho, Uruguay se compromete a realizar sus mayores esfuerzos, en el marco de la tarea cotidiana de procurar avanzar en el terreno de todas las prestaciones, por medio del buen instrumento que constituye el Acuerdo Multilateral y el progreso jurídico susceptible de producirse mediante las resoluciones que en el seno de la comisión permanente se adopten.

## ● Conclusión

Con el avance de la globalización, no solamente se intensificaron los flujos de comercio de bienes y servicios y los flujos financieros entre los países sino que aumentó la interdependencia de las economías nacionales y se estableció una tendencia de mayor movimiento de trabajadores entre los países. En ese contexto, es fundamental una mayor coordinación de las políticas económicas nacionales y una mejor integración de las políticas sociales entre los diversos países, en especial, aquellas destinadas a garantizar la seguridad social de los trabajadores en una economía globalizada. La coordinación de las políticas sociales no puede quedarse atrás de las económicas, bajo pena de comprometer la protección social de los trabajadores migrantes en un contexto donde se intensifican y deben intensificarse aún más los flujos migratorios.

*Es fundamental una mayor coordinación de las políticas económicas nacionales y una mejor integración de las políticas sociales entre los diversos países*

Frente a esta nueva realidad, de mayor movilidad internacional de mano de obra, las políticas públicas de seguridad social deben buscar nuevas formas para garantizar la protección social a los trabajadores migrantes. Exactamente con el intento de garantizar a los trabajadores de los países miembro el derecho a la protección social, los cuales ejerzan actividades profesionales y tengan cotizaciones a la seguridad social en más de un país del bloque. Los gobiernos de esos cuatro países deben realizar un arduo y complejo esfuerzo para garantizar la implementación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del MERCOSUR. El referido Acuerdo fue firmado el 15 de diciembre

de 1997, tiene vigencia a partir del 1 de junio del 2005 y extinguió los acuerdos bilaterales en el ámbito del MERCOSUR.

Con el Acuerdo, los trabajadores de los cuatro países que componen dicho bloque regional fueron beneficiados pues permitió que las cotizaciones a la seguridad social fuera de su país de origen pasaran a ser reconocidas dentro del MERCOSUR. También representó un mecanismo de coordinación de los sistemas de seguridad social, que era inexistente. Los acuerdos internacionales de seguridad social deberían ser considerados tan importantes como aquellos relativos al libre flujo de bienes y servicios. Además, el Acuerdo Multilateral puede ser visto como condición *sine qua non* para la construcción de un mercado de trabajo unificado.

Como lo muestran los capítulos anteriores, conseguir el acuerdo envolvió gran esfuerzo técnico y voluntad política en favor de la protección social de los trabajadores de esos países. Hubo un arduo trabajo técnico de evaluación de las legislaciones acerca de seguridad social, los países involucrados y la delimitación de los derechos comunes que serán respetados, así como la adecuación de los sistemas de información. El adecuado funcionamiento del acuerdo también depende de la uniformidad de entendimiento entre los países miembro y, por esa razón, se estableció una comisión multilateral permanente, compuesta por tres miembros de cada país y por grupos de trabajo en áreas específicas. Los artículos también dejan claro que, además del gran esfuerzo técnico, la puesta en marcha del acuerdo no sería posible sin un gran compromiso político en torno a la política social.

*El adecuado funcionamiento del acuerdo también depende de la uniformidad de entendimiento entre los países miembro*

Este libro, al traer el relato detallado de la puesta en marcha del Acuerdo de Seguridad Social del MERCOSUR en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay da publicidad al mismo y crea una memoria institucional de una experiencia importante que proporcionó mayor protección social a los trabajadores de esta región. Además, esta obra pretende que el relato de esa experiencia pueda contribuir para la realización de nuevos acuerdos y así garantizar el derecho a la seguridad social de los trabajadores migrantes. Un aspecto importante relacionado con el acuerdo del MERCOSUR consiste en su irradiación para nuevos acuerdos internacionales, teniendo en cuenta que, en noviembre de 2007, fue firmado el Convenio Iberoamericano.

*Los acuerdos internacionales de seguridad social se constituyen en un instrumento de fundamental importancia para garantizar la protección social de los trabajadores del mundo como un todo*

Los acuerdos internacionales de seguridad social se constituyen en un instrumento de fundamental importancia para garantizar la protección social de los trabajadores del mundo como un todo, independientemente de la nacionalidad y del país en que trabajen. También pueden ser considerados una herramienta indispensable para la seguridad social de los trabajadores en tiempos de globalización. En verdad, los acuerdos internacionales de seguridad social son para garantizar una faz más humana al proceso de globalización.



Para la  
publicación de esta obra  
se contó con la colaboración de  
Martín Gómez y Jacqueline Briño  
en el cuidado de la edición; el diseño  
de interiores y la diagramación estuvo a  
cargo de Miriam Gómez, mientras que  
el diseño de cubiertas es de Brenda  
Serrano Casasola. La impresión se  
realizó en los talleres de Solar,  
Editores durante junio  
de 2009.