

# PROTECCION DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES (por Mario Paganini)

La protección de los trabajadores estables tuvo su origen y justificación dentro del espacio de los Estados Nacionales pero actualmente la seguridad social (SS) debe responder a la mutabilidad en los empleos y al incremento de los traslados de trabajadores por diferentes países.

Las sociedades contemporáneas han cambiado, principalmente por dos características que se influyen mutuamente: la *mundialización* (o *globalización*) y la *transitoriedad* en los empleos.

La *mundialización* no es nueva pero en las últimas décadas adquirió y profundizó ciertas particularidades debidas principalmente a la mayor velocidad e intensidad en las comunicaciones, facilitadas por los avances científicos y técnicos. Por un lado, al incrementarse las relaciones y reducirse los espacios, la transnacionalidad es el escenario propicio para la universalización de algunas satisfacciones de necesidades (no sólo naturales) y, por otro, debido a la técnica y a la concurrencia globalizada, la permanencia en los puestos de trabajo es sustituida por la transitoriedad y variedad. Los sujetos tendrán una historia laboral compuesta con diferentes trabajos en una suerte de actividad fragmentada (R. Sennett). Por la pérdida de permanencia tanto espacial como profesional, A. Supiot afirma que se crean “zonas grises”; es decir, fuera de los esquemas jurídicos previsionales de las décadas de los 90 al 970. Ese es el nuevo ambiente en donde debe articular su función la SS, situación muy distinta a la de sus inicios: antes las fronteras representaban la seguridad de los ciudadanos dentro de las cuales se elaboraban las políticas de bienestar; hoy, esas mismas fronteras invierten su sentido y aparecen como barreras que acortan los objetivos de las actuales políticas.

La SS ya no puede estar amarrada a la estabilidad del puesto de trabajo sino que debe intentar solucionar el problema de la precariedad/flexibilidad y de la pérdida de jurisdicción espacial, transfiriendo derechos entre regimenes geográficos y profesionales (F. Kramarz y A. Supiot) para conseguir, en la discontinuidad temporal, profesional y espacial, el “*continuo jurídico*” (M. Lazzarato).

Podríamos decir que es un problema de fundación más que de aplicación de viejos esquemas. Si para L Ferrajoli la ciudadanía es una de las últimas barreras que impiden la igualdad de los derechos y si no hay continuidad espacial en la prestación de los servicios, entonces tienen razón R.Castel y A. Supiot, entre otros, quiénes sostienen que deben imaginarse “*nuevos derechos*”,

escapando a los límites territoriales para la seguridad en la variación y transitoriedad de los espacios.

II- Ante ese panorama la responsabilidad política lleva a la institucionalización de instrumentos jurídicos adecuados.

Uno de ellos, entre otros (armonización, convergencia, etc.), es la coordinación de los regímenes previsionales entre diferentes países. Siguiendo esta corriente, hace algunos años que la Secretaría de Seguridad Social de la Nación viene trabajando en diversos convenios, aunque lamentablemente sin la publicidad que se merecen para que los trabajadores migrantes tengan conocimiento de los derechos a los que pueden acceder.

Actualmente para la Argentina la situación es la siguiente: convenios vigentes con el MERCOSUR (Brasil, Uruguay, Paraguay Argentina), Iberoamericano, Chile, Portugal, España, Italia y Grecia; convenios firmados sin entrar en vigencia: Iberoamericano (nuevo, en trámite el acuerdo administrativo); en proceso parlamentario Chile (nuevo), Eslovenia y Portugal; sin acuerdo administrativo Perú; en trámite para la firma Francia; con proyecto actualmente en análisis Suecia, Suiza; en negociaciones preliminares (2008), Bélgica, Corea, Canadá, Costa Rica, Croacia, Rusia, Ucrania y Luxemburgo; en ronda de negociaciones con nuevo texto: México y Perú.

III- El objetivo básico de los convenios de coordinación es la igualdad de trato.

Igualdad de trato es aplicar la ley **sin diferenciaciones** (B.Barry). Pero la adjudicación sin discriminaciones de derechos requiere previamente que **todos los comprendidos por la norma sean iguales**, por lo menos en el aspecto que la regla trata. Si se afirma el igual tratamiento quiere decir que se refiere a ambos aspectos: **todos los sujetos son iguales y se les aplica la misma regla**.

Lo dicho vale en cuanto afiliación a los sistemas aunque se deba lamentar que existan países que diferencian y hasta excluyen a los no nacionales. Ahora bien, para acceder al beneficio deben cumplirse requisitos exigidos por los diferentes regímenes y esto ya sería la igualdad de **condiciones**. Aquí es necesario que las antigüedades de afiliación sean reconocidas por igual, sea el país que fuere, pero siempre en función del sistema particular. P.e., si el reglamento X reconoce servicios sobre computando los tiempos calendarios, lo será sólo para ese estatuto y no para el Z que no los considera de esa manera. Esa igualdad de condiciones permite la suma de servicios de diversas jurisdicciones, con la que se consigue la igualdad de **oportunidades** (esta igualdad sin la previa igualdad de condiciones, no tiene sentido) cuyo ejercicio posibilita la igualdad de

**resultados.** Por eso también se dice que es conservación de los derechos o *derechos adquiridos* para algunos, pero bien entendido que lo son en la proporción del tiempo de servicios y en el porcentaje del haber percibido.

Pero si en ese aspecto existe una integración de parcialidades llamada **totalización**, estas particularidades no desaparecen sino que se manifiestan en el contenido económico de la prestación. Es así porque cada régimen paga en función de los ingresos del trabajo en **proporción** al tiempo de afiliación. Cada ponderación parcial se suma, logrando la totalización de los haberes.

Es decir que tanto antigüedad laboral como el contenido económico son **compuestos**. De esta manera se obtiene la equivalencia con los integrantes de los distintos grupos en los cuales el trabajador estuvo adherido y, además, consigue cierta **correspondencia** entre la fragmentación de la actividad y la totalización del beneficio porque éste engloba todas las variaciones de las historias laborales.

No hay entonces discriminación en la afiliación a regímenes nacionales, como tampoco en las condiciones ni en la cuantía de la cobertura porque en ésta participan todos los sistemas, evitando la exclusión de alguno de ellos. Por otra parte, el tipo de coordinación pro rata t mpore permite prever el equilibrio de los modelos e impide la liberación de las obligaciones a su cargo.

Hasta ahora esta es la forma de conseguir la igualdad de trato en los dos sentidos mencionados ya que, si fuera de otra manera, se violar n algunas de las igualdades implícitas en el igual tratamiento.

IV- Tal sistema le viene muy bien a nuestro País porque su estructura federal contempla la facultad de las Provincias para constituir regímenes previsionales para sus dependientes públicos. Es así como se instituyó la Resolución 363/981, aprobada por Ley de la Provincia de Santa Fe n  9207 para los afiliados a las Cajas de Profesionales entre sí y con los sistemas Provinciales para sus empleados públicos y los nacionales. Pero como esa resolución limita la coordinación a la condición de que se encuentre complicada una Caja Profesional, la Ley 25629/02 la extiende a todos los regímenes. Dicha ley faculta a la Secretaría de Seguridad Social de la Nación para formalizar convenios con las distintas Provincias, lo que ha hecho con una modalidad destacable ya que no redact  por sí sola los convenios sino que trabaj  en conjunto con los organismos previsionales de las Provincias no transferidas y con las Cajas de Profesionales. De all  surgió el Convenio 49/05 como único texto que relacionaría las diferentes Provincias y la Nación.

Pero lamentablemente las aprobaciones del convenio por las Provincias se encuentran demoradas, tal vez por falta de información o por actitudes oportunistas, sin reparar que sin la vigencia del convenio 49, pelagra la **subsistencia** de las Cajas Provinciales y se perjudican los derechos de los trabajadores. Es de esperar, entonces, que tales dificultades se superen en breve plazo.

Mario Paganini

- Presidente del Centro interdisciplinario para el estudio de políticas públicas (CIEPP)

Consultor de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS)

Asesor del Consejo Federal de Previsión Social (COFEPRES)