

Nueva Sociedad Nro. 155 Mayo-Junio 1998, pp. 54-64.

El debate sobre la seguridad social en América Latina y la posición del sindicalismo

Jaime Ensignia

Jaime Ensignia: sociólogo chileno, director de Proyectos Laborales y Sindicales Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile.

Palabras clave: seguridad social, régimen de pensiones, sindicalismo, América Latina.

Resumen:

El presente trabajo pretende entregar algunos elementos centrales de la seguridad social en el contexto latinoamericano por un lado, y por otro, describir de manera somera lo relacionado a las diferentes respuestas, reacciones y proposiciones que la sociedad civil y, en particular, el sindicalismo de la región, han generado frente a las transformaciones y reformas que se están produciendo en los sistemas de seguridad social y más específicamente en lo relacionado a las modificaciones del sistema de pensiones.

El desdibujamiento de los sistemas de seguridad social en América Latina, la baja en la cobertura de la protección social, la privatización del sistema de pensiones, el proceso de ajuste económico –que en varios países adoptó una radicalidad sorprendente–, son algunos elementos que han determinado el curso político y económico de casi la totalidad de las naciones del continente en los últimos años.

La evolución de estos procesos, y lo acotado a las reformas de los sistemas de pensiones ha despertado un interés más allá de las fronteras de cada país latinoamericano. La discusión global de estas áreas temáticas involucra al conjunto de los países en desarrollo e incluso a algunos países industrializados. En este sentido, habría que observar tan solo el debate actual en países como Inglaterra, Francia y Alemania sobre la necesidad de transformar sustantivamente sus sistemas de seguridad social y sus sistemas de pensiones.

Consideramos importante llamar la atención de los lectores sobre el siguiente aspecto, el cual no se analiza en el transcurso de esta contribución y tiene relación con el tratamiento y análisis de un sustantivo tema; la reforma y privatización de los sistemas de salud no ha sido considerado en este trabajo, pese a la

importancia que reviste el área de la seguridad social. El tema en sí en nuestra opinión amerita ser considerado en un estudio aparte.

Concepción general de la seguridad social

Previo al recuento de los elementos que componen el proceso de reforma y el debate que se lleva a cabo en los diferentes países latinoamericanos, es preciso hacer un repaso de los núcleos centrales del concepto de seguridad social, así como de su evolución histórica, expuesto desde la óptica de los organismos internacionales, de especialistas y de estudios comparativos realizados sobre el tema.

Para la OIT, la seguridad social es: «la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de otra manera derivarían de la desaparición o de una fuerte reducción de sus ingresos como consecuencia de enfermedad, maternidad, accidente del trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. La expresión seguridad social fue utilizada por primera vez en un documento oficial en una ley de los Estados Unidos, la ley de seguridad social de 1935, si bien ésta instituyó regímenes para cubrir sólo los riesgos de vejez, muerte, invalidez y desempleo»¹.

En relación con la evolución histórica de las políticas de seguridad social en los países industrializados, se definen tres fases en su evolución:

1. Al principio hubo una política paternalista: las obras de caridad privadas y la legislación de beneficencia pública cuidaron de los pobres, en condiciones a menudo duras y a veces humillantes.
2. Esta fase fue sucedida por la del seguro social: después de las mutualidades y de los regímenes de pensiones y de prestaciones de enfermedad para empleados públicos y para algunos trabajadores del sector privado, se instituyeron regímenes obligatorios más amplios que fueron cubriendo cada vez más contingencias y ocupaciones. En algunos países, subsiste todavía un vestigio del origen laboral de la seguridad social: hay distintas cajas para diferentes ocupaciones o sectores de actividad.
3. En la tercera fase, se comienzan a incorporar en la política de seguridad social las nociones de prevención y universalidad y se amplía la gama de servicios, a fin de preservar y elevar la calidad de la vida de las personas y las familias. Los países no pasan necesariamente en forma sucesiva por cada una de estas fases, pues en algunos es dable advertir más de una al mismo tiempo².

¹ OIT: Introducción a la seguridad social, OIT, Ginebra, 1984, p. 3.

² OIT: La seguridad social en la perspectiva del año 2000, OIT, Ginebra, 1984.

En este contexto, la aprobación del Convenio No 102 constituyó un hito en la historia de la seguridad social en el plano internacional, puesto que reúne, en un solo documento, las políticas que en esta materia los Estados que a la sazón eran miembros de la OIT, estaban dispuestos a hacer suyas. Posteriormente, hubo otros convenios aprobados por este organismo internacional. Sin embargo, el 102 conserva su significación como documento que establece importantes normas básicas en estas materias. Este Convenio, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1952, proporciona y define en forma global los elementos centrales que incluyen las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica; prestaciones monetarias de enfermedad; prestaciones de desempleo; prestaciones de vejez; prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional; prestaciones familiares; prestaciones de maternidad; prestaciones de invalidez; prestaciones de sobrevivientes.

Un posterior estudio, encargado a un grupo selecto de expertos y especialistas en los temas de la seguridad social por la OIT, constata que: «... la expansión de la seguridad social en los decenios de 1950 y 1960 a nivel internacional fue impulsada por un amplio consenso político: partidos políticos diferentes, bajo sistemas políticos también diferentes, propugnaban un movimiento en la misma dirección. Sólo un pequeño sector de la opinión pública formuló críticas. No obstante, hoy salta a la vista que lo que posibilitó ese consenso fue la expansión económica. Cuando el ritmo del crecimiento de las economías decayó a partir del fuerte aumento de los precios del petróleo en 1973, los críticos de la ampliación de la seguridad social comenzaron a alzar la voz, y hoy en día algunos que ponen en tela de juicio los fundamentos mismos de la seguridad social, tienen un número de seguidores que hubiera sido impensable 10 o 20 años atrás. Se critica a la seguridad social por dos razones: por tener efectos económicos indeseables y por su incapacidad de alcanzar lo que algunos ven hoy como sus objetivos sociales»³.

Uno de los problemas centrales de la seguridad social son los costos que origina. Tal como se señala en los diferentes estudios y recomendaciones sobre este tema, las prestaciones de la seguridad social son caras y hay que pagarlas. En este sentido, los niveles de críticas a los costos y alcances de la seguridad social en el debate internacional, los podemos observar en el siguiente contexto:

1. En los países industrializados se critica a la seguridad social por el aumento de costos que origina su ampliación progresiva y por la creencia de que no ha cumplido en su totalidad los propósitos sociales. El desarrollo de la seguridad social conlleva a un crecimiento del gasto, por lo que algunos países de la Unión Europea gastan, según cálculos globales, una tercera parte de su PIB en seguridad social, carga de la que se queja mucha gente, en especial los jóvenes, cuando paga sus cotizaciones al sistema.
2. En los países en desarrollo se la critica porque no va suficientemente lejos o porque algunos piensan que protege a quienes ya son privilegiados, en

³ *Ibíd.*, p. 4

comparación con otros, que frente a las mismas necesidades no están protegidos. Dicho esto, y a pesar de sus defectos, los resultados de la seguridad social no pueden despreciarse, ya que son, sin duda, algunos de los más importantes y provechosos logros de este siglo⁴.

En cuanto a destacar la seguridad social como uno de los más importantes y provechosos logros socioeconómicos de este siglo, aún cobra actualidad lo recomendado por el informe presentado en 1984 al director general de la OIT sobre la seguridad social de los países industrializados, frente a los cambios económicos y sociales, en donde se señala:

... el objetivo fundamental de la seguridad social es dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de su vida no sufrirán, dentro de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de ninguna contingencia social o económica. Esto no supone simplemente satisfacer las necesidades que se presentan, sino también prevenir los riesgos y ayudar a las personas y a las familias a adaptarse de la mejor manera posible cuando deban hacer frente a incapacidades o desventajas que no se previnieron o que no hubieran podido serlo. Para la consecución de estos objetivos se requiere, además de prestaciones monetarias, una amplia gama de servicios. Recomendamos, como objetivo fundamental, que se proteja completamente a las personas ahora no protegidas o que lo están en forma insuficiente cuando no haya sido posible prevenir que la contingencia se produzca o que persistan sus efectos.⁵

Conviene sin embargo recordar que en la mayor parte de los países en desarrollo es insignificante el papel que desempeña la seguridad social oficial, entendida como un sistema de jubilación pertinente o el pago regular del subsidio de desempleo. Los gobiernos no están en condiciones de financiar estos sistemas universales, pues no consiguen recaudarlos fondos necesarios por la vía impositiva o el pago de cotizaciones a la seguridad social.

Situación de los sistemas de seguridad social en América Latina

Es una realidad incuestionable que los sistemas de seguridad social y, en particular, los sistemas de pensiones enfrentan una situación crítica en la mayor parte de los países de América Latina. Las causas de esta crisis –más allá de las que hemos mencionado anteriormente– son múltiples; aumento del empleo informal y de la pobreza, crisis financiera del Estado, deficiencias burocráticas, crisis en su propio financiamiento, pero sin duda, una de las principales de ellas, es el fuerte aumento de la esperanza de vida de los habitantes, que determina una proporción cada vez menor de contribuyentes activos en relación a los pensionados.

Así, la crisis que afecta a los sistemas de seguridad social y a los regímenes pensionales latinoamericanos y la necesaria reforma de éstos, se han convertido en temas prioritarios de la agenda político-social de la mayoría de los países y de los gobiernos de la región. Los sistemas de pensiones son especialmente sensibles a la transición demográfica, así como a la situación laboral de su

⁴ OIT: *Seguridad Social*, OIT, Ginebra, 1995.

⁵ OIT: *La seguridad social en la perspectiva...*, cit., p. 121.

población protegida. En su artículo sobre la seguridad social en América Latina, Mesa-Lago destaca la importancia del rol de ésta en la región:

América Latina y el Caribe, han desempeñado un papel crucial en el desarrollo de la seguridad social en el hemisferio occidental y el Tercer Mundo. A principios de siglo, varios países latinoamericanos fueron precursores de la introducción de los primeros programas de seguro social. En 1990, se cumplió el 75° aniversario de la primera ley de riesgos ocupacionales en el Uruguay y el 65° aniversario de las primeras leyes de pensiones de Chile. Estos países fueron no solo pioneros en el Tercer Mundo, además precedieron a Estados Unidos en el establecimiento de dichos programas, y aún hoy día lo aventajan en otros, como el seguro de enfermedad-maternidad y las asignaciones familiares.⁶

Para Mesa-Lago, los 34 países de la región pueden clasificarse en tres grupos, de acuerdo al momento en que establecieron la seguridad social y su desarrollo posterior: a) países pioneros, en donde se encuentran el 15% de los países, como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil; b) países intermedios, que representan el 26%, como México, Venezuela, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y Perú; c) países tardíos, que son el 59%, en donde se encuentran naciones centroamericanas, del Caribe latino y anglófono.

En este marco explicativo de la seguridad social, América Latina ha estado a la vanguardia del mundo en desarrollo, en lo que respecta a la seguridad social. Hacia 1950, 16 naciones de la región habían promulgado leyes sobre pensiones de la seguridad social, mientras que en África lo habían hecho sólo tres y en Asia dos. El Uruguay y la Argentina cuentan con los sistemas más amplios; aproximadamente el 40% del gasto de la seguridad social (incluida la salud) se solventa con los presupuestos nacionales.

Sin embargo, pese a este importante avance de las políticas de seguridad social, el desarrollo de ésta no ha sido uniforme en la región y enfrenta difíciles problemas. En la mayoría de los países, menos de una cuarta parte de la población está cubierta por el sistema, básicamente el sector formal, que se concentra en la capital y las principales ciudades. Existen notables barreras para incorporar al creciente sector informal, así como al rural, y en poquísimos países la seguridad social ha llegado a los pobres, cuyo número se expandió en el pasado decenio.

En cuanto a la necesidad de la reforma de los sistemas de seguridad social y provisional hay un vasto consenso, aun más en lo concerniente a la dirección de las reformas; existe todavía una importante asimetría respecto de las tendencias a asumir y sobre todo en lo relacionado con la no participación e involucramiento de los sectores sociales afectados en la discusión, análisis y debate sobre los rumbos a seguir en estas álgidas materias sociales.

⁶ BID: Progreso Económico y Social en América Latina; Tema especial Seguridad Social, BID, Washington, 1991, p. 189.

Las reformas de la seguridad social en América Latina, implican modificaciones de importantes instrumentos redistributivos y de intermediación financiera del Estado. En ellas se revisan los diseños de programas de protección social y se definen sus grupos beneficiarios, así como aquellos que los financian a través de contribuciones y/o impuestos obligatorios. Entre estas reformas, la de los sistemas de pensiones tiene particularidades importantes, por cuanto afecta a los beneficiarios y contribuyentes de diferentes generaciones, debiendo asignar intertemporalmente los recursos de inversión (criterios financieros) y cuidando mejorar el bienestar de todos (criterios redistributivos)⁷.

En un documento de trabajo elaborado por la OIT, como producto de una reunión regional tripartita de expertos en seguridad social de las Américas, se constata lo siguiente:

Si bien se logró un consenso sobre la necesidad de una reforma de la seguridad social y de la protección social, continúan produciéndose, en general, serias divergencias en cuanto a lo que debe ser objeto de reforma, es decir, el contenido del cambio. Se espera que el examen y el debate de estos temas preparen el terreno para que cada país que contempla la reforma de la seguridad social efectúe un análisis estratégico de la situación, que implicaría: una evaluación de las necesidades de protección social de toda la población; la determinación de los objetivos de la protección social a nivel nacional; un examen del papel y de la repercusión de la protección social vigente en la satisfacción de tales necesidades; una evaluación actuarial de los regímenes existentes, a fin de determinar las obligaciones y proyectar los gastos futuros y las posibles inversiones; la identificación de las áreas en las que se observan deficiencias y prioridades para la reforma; la identificación de los recursos disponibles para cubrir las necesidades de protección social; la determinación de las responsabilidades frente a las necesidades de protección social; la determinación de la estructura institucional que asumiría la responsabilidad en el suministro de la protección social; el establecimiento de un cronograma para la ejecución de las actividades pertinentes.⁸

Un análisis mucho más acotado de Mesa-Lago y Lothar Witte, realizado sobre los países andinos y del Cono Sur en lo referente a los regímenes pensionales, señala que los problemas principales y con frecuencia interrelacionados, son el desequilibrio financiero, la cuestionable equidad de los sistemas estratificados y, en los países andinos, la baja cobertura.

Para los países del Cono Sur, el problema más urgente por resolver es el financiero, considerando al mismo tiempo el impacto negativo que la estratificación actual del sistema tiene sobre la equidad. Para los países andinos, el problema más importante, a la larga, es la cobertura limitada, pero lo más urgente es la crisis financiera que ya se observa en el déficit actuarial.

Para concluir, en la argumentación del estudio al que hacemos referencia se enfatiza la importancia del contexto socioeconómico y político-institucional. Cada país debería buscar la solución de acuerdo a sus capacidades y necesidades

⁷ Cepal: *Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*, Documento de Trabajo N° 29, Cepal - PNUD, Santiago, 1995.

⁸ OIT: *Seguridad social en las Américas; cuestiones y opciones*. Documento de Trabajo, OIT, Ginebra, 1993, p.11.

específicas. De nada sirve aplicar mecánicamente un modelo que funciona en otros países, si los problemas o las condiciones socioeconómicas y políticas son diferentes. La transferencia del modelo bismarquiano al ámbito latinoamericano, no ha estado exenta de problemas, como tampoco estará la del régimen chileno⁹.

Por otro lado, existe la opinión de que las reformas a los sistemas de pensiones ofrecen la posibilidad de transformar las contribuciones en fuentes de ahorro de largo plazo, y llenar de este modo un vacío importante de los mercados de capitales de la región; al parecer, el caso de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) chilenas vendría a corroborar este tipo de argumentos, debido a la inversión que éstas están realizando en el mercado financiero, no solo de Chile, sino de otros mercados de la región latinoamericana.

Sindicalismo latinoamericano y seguridad social

Algunas razones que nos permiten entender las dificultades políticas y programáticas del movimiento sindical en la región frente a temas como el de la seguridad social, u otros, las encontramos en un interesante análisis de Wachendorfer, quien señala

... para «la víspera» del proceso de reestructuración social y económica, los actores sindicales de América Latina, en su cambiante historia, habían acumulado ya un conjunto de problemas y déficit interrelacionados, que habrían de representar una pesada hipoteca para el futuro. Esos problemas y déficit, desarrollados a través de la historia, afectaron prácticamente a la totalidad de los sindicatos latinoamericanos durante los años sesenta y setenta... Durante décadas las concepciones sindicales se han mantenido casi inmutables en muchos países latinoamericanos. Exagerando un poco se puede decir que el mundo, es decir, el marco de referencia sindical ha cambiado, mientras los sindicatos han permanecido programáticamente e ideológicamente estáticos. En el mejor de los casos, percibieron los cambios en la economía, la sociedad, los valores socioculturales y los procesos internos de las empresas, pero sin sacar conclusiones para la estructura sindical interna, los programas, las formas de acción, etc. Según la concepción y la cosmovisión de los sindicatos, las declaraciones políticas y los parangones explicativos sustituyeron la oferta de alternativas realistas económicas, sociales y políticas. Hasta los cambios radicales en el mercado laboral, tales como la creciente proporción de mujeres en la población trabajadora, el creciente significado de los servicios modernos, y los desarrollos en el sector informal, encontraron poca acogida en las estrategias sindicales.... Seguramente no es errado decir que una gran parte de los sindicatos, atrapados además en conceptos tradicionales, simple y llanamente tuvieron dificultades en este proceso de reestructuración que se impuso con una rapidez y un radicalismo notables. Ni el proceso de globalización económica, con todas sus consecuencias –incluyendo el cambio de producción y la organización laboral–, los tuvo en cuenta, ni ellos estaban en condiciones de interpretar adecuadamente las consecuencias directas e implícitas para una política sindical. Ante el doble desafío de ir reduciendo sin demora los problemas, deficiencias y viejas cargas acumuladas, y al mismo tiempo abordar en forma competente los nuevos temas emergentes, los sindicatos reaccionaron en general en forma desvalida.¹⁰

⁹ WAA: *Regímenes pensionales. Cono Sur / Región Andina*, FAUS - CIID - Fescol, Bogotá, 1992.

¹⁰ Achim Wachendorfer: «El sindicalismo latinoamericano: salud delicada, pronóstico reservado» en María S. Portella de Castro y A. Wachendorfer (coords.): *Sindicalismo latinoamericano entre la renovación y la resignación*, lldes - Nueva Sociedad, Caracas, 1995 p. 17.

En la introducción de su libro, Godio analiza el «estado del arte» del sindicalismo en el continente:

En la década de los años ochenta, el sindicalismo en América Latina, salvo pocas excepciones, desempeñó un papel defensivo, de conservación del sistema de relaciones laborales, en el sentido de intentar conservar el viejo sistema heterónimo y tutelar de las relaciones laborales, basado en el intervencionismo estatal. El sindicalismo fue ampliamente derrotado en esta empresa, por el empuje histórico de las culturas neoliberales conservadoras y las políticas económicas de ajuste y de desregulaciones.¹¹

El movimiento sindical latinoamericano se ha visto afectado por la evolución de la situación internacional, tanto en la esfera económica como en la política, especialmente por la transición de las economías hacia un sistema más puro de economía de mercado y de liberalización de ésta. El sindicalismo latinoamericano ha politizado sobremanera las relaciones laborales, y con frecuencia los gobiernos han desempeñado un papel directo en los asuntos laborales, tal como lo argumentaba Godio. Hoy como producto de estas enormes transformaciones en las esferas del sistema económico, los gobiernos que tradicionalmente tenían simpatías por los sindicatos, se están guardando de algún modo de intervenir en los conflictos.

Habría que añadir otro tipo de dificultades importantes por las cuales atraviesa el sindicalismo latinoamericano que podemos observar en los dos siguientes puntos:

1. El decreciente proceso de afiliación sindical en la región. Según estimaciones de la OIT existen alrededor de 20 millones de trabajadores que están sindicalizados, lo que representa el 20% de la población económicamente activa. Países como Argentina, Brasil, México y Venezuela se encuentran entre el 20% y 40% de la tasa de sindicalización. Otros, como Colombia, Costa Rica y Chile, tienen una tasa de sindicalización entre el 10 y el 20%. Los demás países observan una sindicalización de menos del 10%.

2. El reducido número de dirigentes sindicales que son sindicalistas profesionales y que ejercen su actividad en régimen de dedicación completa. La mayoría de los dirigentes sindicales divide su tiempo entre sus actividades sindicales y su propio empleo. Son pocas las organizaciones sindicales que han logrado fundar institutos de formación técnico-político-sindical, con el objeto de mejorar la preparación de sus líderes sindicales y evitar que se encuentren en desventaja frente a sus interlocutores del Estado y de las organizaciones empresariales.

Siguiendo el razonamiento de Godio –y pese a las debilidades que hemos indicado en párrafos anteriores en el movimiento sindical latinoamericano–, se debe constatar que en la década de los 90 presenciamos importantes cambios en los contenidos programáticos y estrategias del sindicalismo de la región, que apuntan a redefinir el papel del sindicato frente a las diferentes modalidades de

¹¹ Julio Godio: Los sindicatos en las economías de mercado en América Latina, FESCOL, Bogotá, 1993, p. 13.

economía de mercado. En la concepción de Godio, esto estaría representado por lo que se ha conceptualizado como el «sindicalismo socio-político» concepto que se propaga rápidamente entre las organizaciones de trabajadores y subsume diversas tradiciones sindicales nacionales y regionales, Ello ha sido posible porque se trata de una categoría teórica superadora de obsoletos antagonismos ideológicos en el interior de y entre las organizaciones sindicales. Se trata según el autor, de una categoría político-cultural que fundamenta la necesidad de incorporar nuevas líneas de acción al antiguo arsenal de prácticas sindicales para producir, al mismo tiempo, un cambio esencial en los contenidos de las estrategias sindicales¹².

En este sentido las organizaciones sindicales de la región se plantean qué tipo de funciones han de desempeñar en el futuro. Siguen teniendo la responsabilidad tradicional de proteger los intereses de sus miembros, es decir, obtener salarios adecuados mediante la negociación colectiva y defender el derecho de ir a la huelga. Sin embargo, también tiene que hacer frente a los cambios que se han registrado en las esferas económicas y políticas. En particular, deben establecer nuevas relaciones con los gobiernos, el sector empresarial y con los partidos políticos y afirmarse como organizaciones libres e independientes¹³.

Parece importante mencionar por lo menos dos tipos de actitudes y posicionamiento temático por parte del sindicalismo latinoamericano para hacer frente a la reforma de la seguridad social y el sistema de pensiones. De una u otra manera, ello proporcionaría políticas sindicales más sustantivas y no solo apuestas contestatarias en relación a los procesos de reformas.

1. En el caso del Mercosur, la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (Ccsc) participa activamente en el subgrupo de trabajo N° 10 del Grupo Mercado Común (GMC), sobre Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. Uno de los temas prioritarios de este SGT está dedicado al problema de seguridad social y migraciones laborales en los países miembros y asociados a este mercado regional. Incluso en lo que significó la Comisión Temática N° 6 del antiguo SGT 11 (hoy 10) propuso un Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, colocando un especial énfasis en el Título II, Ámbito de aplicación personal, artículo 2, en donde se señala: «Los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Contratantes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados con respecto a los específicamente mencionados en el presente Convenio. El presente Convenio también será aplicado a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residentes en territorio de uno de los Estados Contratantes, siempre que presten o hayan prestado servicios en dichos Estados».

¹² Ibíd., pp. 13-14.

¹³ OIT: *El Trabajo en el Mundo 1993*, cit., p. 56.

En el trabajo del SGT 10 y en las diferentes comisiones temáticas podemos observar un posicionamiento más decidido por parte de la Ccsc en cuanto al tema de la seguridad social y el problema de las migraciones, en donde la instauración de un mercado laboral integrado afectará los flujos internacionales de mano de obra, los cuales dependerán de los niveles de actividad económica y de salarios. Aquí se plantea proteger a los trabajadores, obligando a los empresarios a cumplir con las leyes laborales vigentes en materia de salarios mínimos, contratos colectivos, cobertura de seguridad y salud para impedir la superexplotación de los trabajadores migrantes y el dumping social, a través de mano de obra migrante barata. Se deberá contar con una reglamentación supranacional de migraciones¹⁴.

2. Un segundo aspecto está relacionado con la creación de la Fundación Interamericana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, que cuenta entre sus socios fundadores a importantes dirigentes de movimientos sindicales de la región; de la Confederación General de Trabajo de la República Argentina (CGT-RA) y la Central Unitaria de Trabajadores de Chile (CUT), de miembros del departamento de los Sindicatos de la Construcción de la AFL/CIO, del Sindicato Luz y Fuerza, de la Federación Argentina de Trabajadores de la Sanidad, así como de asesores y académicos en materias laborales y sindicales. En los marcos de la propuesta de esta Fundación, se reconoce que no obstante la buena acogida dada a la privatización de la seguridad social por parte de las instituciones financieras, la reacción de los trabajadores, sus representantes sindicales y otros grupos, no ha sido favorable. Los trabajadores y otros sectores sociales de Ecuador han logrado cambiar el enfoque del debate sobre el tema durante la campaña electoral. Políticos antes favorables a una reforma, han modificado su postura. Ha habido casos más contundentes: los sindicatos uruguayos derrotaron un intento de modificar el sistema estatal por la vía de un plebiscito en 1995 y en Bolivia, en marzo de 1996, los sindicatos dispusieron una huelga general en contra de las medidas que pretendían reformar el sistema de reparto. A principios de 1998, los sindicatos brasileños reaccionaron contra la reforma del sistema previsional, propuesta por el gobierno.

En la misma propuesta de esta Fundación se señala que los sindicatos, aun conociendo los defectos y peligros de la privatización de los sistemas de seguridad social, no se oponen a cualquier reforma de ellos. Lo que pretenden son dos cosas: primero, tener voz en las reformas, es decir, que las modificaciones se analicen en profundidad y con una perspectiva más amplia, que no se acepte como verdad revelada la eficiencia y justicia de cualquier sistema privatizado por el mero hecho de ser privado. Segundo, una vez resueltos los cambios, poder competir en igualdad de condiciones por la administración de los ahorros de los trabajadores.

¹⁴ Jaime Ensignia y Heinrich Sassenfeld (eds.): *Chile-Mercosur y estrategias sindicales en la región*, Santiago, 1996, p. 83.

En este mismo sentido, se argumenta que los trabajadores tendrían más confianza en un sistema donde hubiera una representación de fondos controlados por ellos mismos, lo que equivale a decir: pertenecientes a los trabajadores y administrados por los sindicatos. Pero hay obstáculos: primero, tanto en Chile como en países de la segunda ola de reformas, la participación sindical ha sido desalentada y, segundo, poquísimos sindicatos tienen las competencias técnicas necesarias para competir en este nuevo mercado como administradoras profesionales. En Chile, tres AFPs relacionadas a los trabajadores controlan sólo el 2,5% de los fondos. En Argentina, son tres AFJPs, que manejan el 8% del mercado¹⁵.

Sin embargo, e intentado realizar una apretada síntesis en relación a la posición del sindicalismo latinoamericano frente al tema en cuestión, y más allá de lo recientemente expuesto, se concluye que no existe una estrategia sindical homogénea en la región en cuanto a las transformaciones y reformas de los sistemas de seguridad social.

Referencias no citadas

- Baeza, Sergio y Francisco Margozzini (eds.): *15 años después: una mirada al sistema privado de pensiones*, CEP, Santiago, 1995.
- Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1995, El Mundo del Trabajo en una Economía Integrada*, Banco Mundial, Washington, 1995.
- Ciedess: *12 años de modernización de la seguridad social en Chile*, Ciedess, Santiago, 1992.
- OIT: *Las normas internacionales del trabajo*, OIT, Ginebra, 1992.
- OIT: *Seguridad social en el Mercosur*, OIT, versión III, Buenos Aires, 10/1993.
- OIT: *El Trabajo en el Mundo 1995*, OIT, Ginebra, 1995.
- VVAA: *La administración privada de los fondos de pensiones. Perspectivas desde el sector laboral*, Ildis - Fades, La Paz, 1996.
- WAA: *El sistema chileno de pensiones*. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Santiago, 1996.
- Witte, Lothar: *La reforma pensional en Chile y en Colombia: ¿del modelo de reforma a la reforma del modelo?*, Bogotá, 1995.

¹⁵ Fundación Inter-americana para el Desarrollo y Formación de Fondos de Pensiones Laborales, Buenos Aires, 4/1995, p. 10.