EL OBJETIVO DE LA UNIVERSALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO: LA PROMOCIÓN DE LAS NORMAS DE LA OIT*

The objective of the universalization and extension of social security in the world: the promotion of ilo rules

Eduardo López Ahumada**

Recibido: 30 de noviembre de 2016
Aprobado: 15 de diciembre de 2016

Para citar este artículo / To cite this article

López, A., Eduardo. (2017) El Objetivo de la Universalización y Extensión de la Seguridad Social en el mundo: La promoción de las normas de la OIT. Revista Alma Mater, 13(1), pp. 45 - 64.

Resumen

El derecho a la protección social se considera un derecho humano y, especialmente, un derecho fundamental según la propia configuración en los instrumentos de Naciones Unidas, que impulsa y salvaguarda la propia Organización Internacional del Trabajo. El presente estudio pretende destacar las características generales del proceso de globalización desde el punto de vista social y analiza cuáles son las últimas tendencias que han venido experimentando las legislaciones nacionales de Seguridad Social

Palabras Clave

OIT, Seguridad Social, normas mínimas internacionales, globalización económica, universalidad de la protección social

Abstract

The right to social protection is considered a human right and, especially, a fundamental right according to its own configuration in the United Nations instruments, which promotes and safeguards the International Labor Organization itself. This study aims to highlight the general characteristics of the process of globalization from the social point of view and analyzes which are the latest trends that have been experiencing national social security legislation.

Key Words

ILO, Social Security, international minimum standards, economic globalization, universality of social protection

INTRODUCCIÓN

Originariamente la Seguridad Social se constituyó como una institución de protección propia de los Estados Sociales, siendo su ámbito de protección limitado a un conjunto reducido de países. No obstante, con el paso del tiempo la Seguridad Social ha ido ampliando progresivamente su acción protectora en un mundo cada vez más globalizado, siendo sus mecanismos de

* Trabajo clasificado como artículo de reflexión. Desarrollado en el marco de la investigación en la Universidad de Alcalá.

** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Alcalá. Correo electrónico: j.e.lopez.ahumada@gmail.com

protección social recursos típicos de los Estados modernos ¹. La Seguridad Social ha ido ampliado su acción protectora tanto desde el punto de vista de los colectivos amparados, así como desde la perspectiva de la acción objetiva. En este sentido, se ha producido el aseguramiento de una mayor protección social ante diversas contingencias, como son la enfermedad, las incapacidades, la vejez y, muy especialmente, las transiciones en el mercado de trabajo a través de la protección por desempleo.

El derecho a la protección social se considera un derecho humano y, especialmente, un derecho fundamental según la propia configuración en los instrumentos de Naciones Unidas, que impulsa y salvaguarda la propia Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se trata de un derecho a la protección social de carácter universal, que debe estar orientado a asegurar un nivel de seguridad, salud y vida digna. Sin duda, dichos intereses vitales son el presupuesto esencial para el propio desarrollo personal de las personas. La OIT ha promovido decididamente este objetivo y ha fomentado el desarrollo de normas que aseguren dichos niveles de protección social. Y todo ello aparado en una legislación internacional sobre Seguridad Social. Esta afirmación es importante en la medida que dicha legislación internacional se presenta como el fundamento que permite ordenar las mejoras y las transformaciones de los sistemas nacionales de Seguridad Social. Las normas internacionales de Seguridad Social actúan, pues, como disposiciones normativas de referencias y estándares mínimos de cobertura social.

Pretendemos, pues, apuntar las características generales del proceso de globalización desde el punto de vista social y analizar cuáles son las últimas tendencias que han venido experimentando las legislaciones nacionales de Seguridad Social. A su vez, describiremos algunos rasgos esenciales del futuro próximo que se atisba en las políticas nacionales de protección social. Destacaremos cómo los principales organismos internacionales y los Estados han reaccionado en materia de Seguridad Social frente al movimiento de la globalización. Por lo que se refiere a la acción de los Estados, prestaremos especial atención a los profundos cambios y transformaciones observados en los sistemas de Seguridad Social. Con todo, y antes de entrar en el contenido del trabajo, me gustaría advertir que estamos ante un tema de carácter multidisciplinar, donde operan distintas variables pertenecientes al ámbito de las ciencias políticas, económicas, sociológicas y jurídicas, aspecto éste que en algunos casos hace necesario acudir a categorías ajenas al Derecho.

1. EL PAPEL DE LA OIT EN EL PROCESO DE INTERNACIONALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Actualmente, existe un interés extendido de los actuales Estados Sociales de asegurar a sus ciudadanos una protección social, que permita mejorar las cotas de redistribución de la riqueza, justicia y cohesión social. Ciertamente, podemos afirmar que existe un interés común en los países económicamente desarrollados, que observan en la Seguridad Social como un bien que es preciso mantener e incluso avanzar ante la aparición de nuevos riesgos sociales ².

Con carácter general, se ha ido produciendo una evolución de los sistemas de Seguridad Social, que han superado los niveles básicos de protección. Se ha producido una evolución hacia la configuración de la Seguridad Social como una institución que propicia la cohesión social, el desarrollo económico, el bien estar social y, bien gestionada incluso, la redistribución de

¹ Evidentemente, la mayoría de los países consideran a la Seguridad Social como un gran avance de los países desarrollados. La Seguridad Social tiene su origen en la sociedad industrial y en los nuevos riesgos que presentó en su momento el factor trabajo en el cambio de sociedad. Sin duda, existe en cierto modo una voluntad de los Estados de propiciar en mayor o menor medida un cambio en los niveles de protección. Con carácter general, todos los países consideran que están en condiciones de responder al indudable desafío de propiciar una Seguridad Social para todos.

² En este sentido, en los actuales Estados se ha producido una ampliación de la cobertura social, respecto de aquellas personas que se encuentran en situaciones de necesidad, que precisan asistencia social. Evidentemente, la Seguridad Social se ha convertido en una institución esencial, que viene a configurar los denominados Estados del Bienestar, como sistemas prototípicos de desarrollo social.

la renta y la justicia social. Ciertamente, cuando en una sociedad se genera un considerable desarrollo económico y social la Seguridad Social se convierte en una institución ciertamente clave. Evidentemente, la Seguridad Social permite canalizar y transferir las cotas de progreso al conjunto de la sociedad. Sin duda, la protección social no debe entenderse como un coste, sino como una evidente inversión en el denominado capital social de un país³.

Recurriendo a la cláusula de estilo, es preciso recordar que vivimos en una sociedad y en una economía sumamente globalizadas. Ciertamente, esta nueva realidad incide en las relaciones laborales⁴, así como en los sistemas nacionales de Seguridad Social. Ello se debe a que la mundialización de la economía tiene implicaciones económicas y sociales. En este trabajo se abordan algunos de los interrogantes fundamentales relativos al papel y al contenido actual de los sistemas de Seguridad Social. Ello requiere como pauta de referencia el análisis del papel del Derecho de Seguridad Social ante estas nuevas condiciones socioeconómicas. Esto supone que debemos preguntarnos cómo los sistemas normativos de protección social tendrán que ir adaptándose sin perder los derechos sociales históricamente adquiridos por los trabajadores y los ciudadanos.

Con todo, puede parecer que el progresivo proceso de globalización económica es frontalmente incompatible con la permanencia del denominado Estado del Bienestar. Sin embargo, esta idea convive conflictivamente con la propia configuración de los Estados Sociales, ya que es inconcebible la promoción de un Estado del Bienestar sin Seguridad Social (DIAMOND, 1997). Estamos ante una contradicción lógica que intentaremos analizar en los próximos epígrafes. Ciertamente, el propio mandato de la OIT en relación a las normas de Seguridad Social se encuentra en plena transformación. Desde la propia Constitución de la OIT el mandato se ha entendido como un objetivo dinámico y flexible, con el fin de propiciar un desarrollo de la legislación internacional sobre Seguridad Social⁵. Desde 1944, con la Declaración de Filadelfia, la OIT asumió el cometido de observar y analizar las políticas económicas y sociales desde el punto de vista internacional, realizando una labor de propuesta de las medias económicas y sociales más adecuadas para asegurar los objetivos citados. Pasados los años y con cierta perspectiva no cabe duda que se han producido importantes transformaciones en los sistemas de Seguridad Social, que han tenido que adoptar importantes medidas para buscar su adecuación a los cambios económicos y sociales.

Con todo, cabe aún importantes medidas de cambio, especialmente la búsqueda de una conexión directa entre los sistemas de Seguridad Social y las políticas laborales, especialmente, las relativas al empleo. Sin duda, en este punto es especialmente relevante la observancia del

3 Esta idea fue en su momento apuntada por la OIT, que decididamente ha venido promoviendo las mejoras en Seguridad Social. Este proceso de mejora es esencial cuando se producen ciclos de desarrollo económico y social. En este sentido, los sistemas de protección social son considerados como una inversión indispensable de toda la sociedad en el capital social y humano. Vid. OIT: "La protección social como factor productivo", documento GB.294/ESP/4, 294.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, noviembre de 2005. Incluso, se ha indicado que una economía puede calificarse como sana o sostenible cuando dispone de un capital social suficiente. Vid. OIT, "La Seguridad Social y la primacía del Derecho", 6 ILC.100/III/1B.

4 En este sentido, conviene subrayar que hasta la fecha la doctrina laboralista se ha ocupado especialmente de los efectos que la globalización proyecta en el Derecho del Trabajo. Así, podemos destacar los siguientes trabajos. Vid. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: "Política, globalización y condiciones de trabajo", en Relaciones Laborales, núm. 11, 2000. BAYLOS GRAU, A.: "Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto", Cuadernos de Relaciones Laborales, núm. 15, 1999. DURÁN LÓPEZ, F.: "Globalización y Derecho del Trabajo", en Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 92, 1998. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: "Sobre la 'globalización' y el futuro del Derecho del Trabajo", en Documentación Laboral, núm. 60, 1999. D'ANTONA, M.: "Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità", en Rivista Giuridica del Lavoro e Della Previdenza Sociale, T.I, 1998, 311. SIMITIS, S.: "Il diritto del lavoro ha ancora un futuro?", en Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali, 1997.

5 Ciertamente, este mandato de la OIT ha supuesto la necesidad de reconocer un mínimo de protección que deberán asegurar los Estados. Es decir, la necesidad de mejorar las condiciones de acceso a la protección por desempleo, la protección de las enfermedades con independencia de su origen laboral o común, así como los accidentes de trabajo. Sin duda, otro bloque esencial de la acción protectora lo constituye la garantía de las pensiones de vejez y de invalidez, así como la protección ante el retiro laboral. Desde esta perspectiva la OIT se presenta como entidad supranacional que se encarga de promover la extensión de la Seguridad y asegurar dichos objetivos de mejora de la protección social.

programa de trabajo de decente, que desde el año 1999 se está promocionando desde la OIT. Sin duda, uno de los pilares esenciales de la promoción del trabajo digno es la actualización y la mejora de los sistemas de Seguridad Social ⁶. La perspectiva del trabajo decente implica un objetivo de desarrollar una dimensión social en un mundo globalizado.

La conexión entre trabajo decente y protección social se puede encontrar en las propias conclusiones de la Conferencia Internacional de Trabajo de 2001, que debatió específicamente la situación de la Seguridad Social en el siglo XXI. Se trata de una Conferencia que es un referente en materia de Seguridad Social, ya que supuso reafirmar el liderazgo de la OIT en la promoción y extensión de la Seguridad Social en el mundo. Todo ello conectaba directamente con el mandato de la propia Declaración de Filadelfia ⁷. Posteriormente, en 2003 la Conferencia volvió a dar la máxima prioridad a las políticas e iniciativas de Seguridad Social. Especialmente se prestó especial atención a la necesidad de proteger a las personas que no se encuentren protegidas por los sistemas públicos de Seguridad Social. Dicha declaración institucional dio lugar a la "campaña mundial sobre Seguridad Social y cobertura para Todos". Y dicho programa fue impulsado por la Declaración de 2008 sobre Justicia Social ⁸. El objetivo no era otro que propiciar una globalización justa con una sólida dimensión social. De este modo, se podría conseguir el objetivo de satisfacer unas cotas mínimas de equidad para todos. No obstante, esta meta se ve ciertamente afectada por el proceso de globalización, lo cual presupone la necesidad de protección ante las nuevas necesidades e incertidumbres generadas por los cambios tecnológicos, sociales, demográficos y económicos.

2. GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y SUS EFECTOS SOCIALES EN LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE SEGURIDAD SOCIAL

Como hemos apuntado, la existencia de un mundo globalizado está imponiendo una serie de cambios tendentes a adaptar el Derecho de Seguridad Social a esta nueva realidad. El debate de la Seguridad Social en un mundo globalizado hace referencia al mantenimiento mismo del Estado Social o Estado del Bienestar en el que están basados muy especialmente los sistemas de Seguridad Social europeos. Desde la óptica de la globalización se insiste en la incompatibilidad entre la protección social y la apertura internacional de los mercados, lo cual supone que no se pueda mantener la dimensión actual de la Seguridad Social a menos que se apliquen directrices comunes que ordenen el proceso de mundialización. Vivimos en una situación general de crisis de la Seguridad Social, donde se pone en entredicho su misma razón de ser y la necesidad de mantener el nivel de protección alcanzado.

En este punto, es preciso realizar una breve retrospectiva histórica relativa a la formación y desarrollo de los sistemas de Seguridad Social. Como sabemos, la fase de creación y desarrollo del denominado Estado del Bienestar se realiza entre la segunda mitad del siglo XIX y el siglo XX, dando lugar a una construcción sistemática de la protección social. Ya desde sus comienzos, el Estado Social –Welfare State- ha tenido distintas versiones que van desde las medidas pioneras aplicadas en Suecia y Dinamarca (1891), pasando por los ejemplos alemán y británico que definen el modelo protección social europeo [los sistemas Bismark de la República de Weimar (1919) y el Plan Beveridge británico (1942)], o por el sistema norteamericano basado en el New Deal del presidente Roosevelt. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo veinte, en un período que va desde la década de los cincuenta hasta bien entrada la década de los setenta, se produce un período de expansión del fenómeno de la Seguridad Social, caracterizado por la búsqueda de la generalización de la acción protectora dirigida a alcanzar al mayor número de

⁶ En concreto, el programa de trabajo decente ha resaltado como prioridad la necesidad de reducir las deficiencias de la Seguridad Social en un contexto económico cada vez más globalizado. Precisamente, el desafío es la necesidad de buscar soluciones que mejoren la protección social y que aseguren el respeto de los principios básicos de la Seguridad Social.

⁷ Asimismo, debemos apuntar la proyección en materia de Seguridad Social de la necesidad del desarrollo social equitativo. En este punto nos remitimos a los siguientes estudios monográficos. Vid. OIT, La Seguridad Social, un nuevo consenso. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2001. OIT: Actas Provisionales núm. 16, Informe de la Comisión de la Seguridad Social, «Conclusiones relativas a la Seguridad Social», 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001

⁸ Vid. OIT, Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, Ginebra, 2008

colectivos y a la extensión de la protección de los riesgos cubiertos (ZACHER, 1982). El modelo del Estado del Bienestar ha ido evolucionando hasta nuestros días, y su máxima principal radica en la garantía de la libertad de comercio y la protección social básica tendente a evitar las desigualdades sociales.

Este es el Estado Social que actualmente disfrutamos, a pesar de las distintas revisiones operadas en las últimas reformas legislativas. Dicho modelo de protección social responde con carácter general a una serie de principios básicos, comunes con carácter general en los sistemas europeos de Seguridad Social. Las notas definitorias se resumen en la garantía de servicios públicos esenciales para la sociedad, así como en la protección universal frente a diversas contingencias protegidas (desempleo, enfermedad, vejez, etc.), en la cual se combina una modalidad de subsidios o asistencial con un régimen de derechos pasivos derivados de las cotizaciones al sistema. La Seguridad Social es, pues, un objetivo del Estado. La Seguridad Social es monopolio exclusivo de la acción de los poderes públicos, cuya función esencial es gestionar las prestaciones y servicios sociales, que están intervenidos públicamente y alejados de la óptica del libre mercado.

En el Estado Social ha ido calando progresivamente desde los años ochenta la lógica de la globalización de la economía. Ello ha dado lugar a una nueva concepción del Estado del Bienestar que no supone un cambio radical, pero sí pretende una profunda transformación del mismo⁹. En los ordenamientos jurídicos ha penetrado una corriente de flexibilidad demandada por la creciente libertad de comercio. La existencia de un mercado global presidido por la libertad y la flexibilidad ha tenido su origen en las políticas conservadoras del Gobierno Thatcher en el Reino Unido y de la Administración Reagan en los Estados Unidos. Esta corriente de pensamiento demanda a los Estados políticas sociales flexibles y de contenido mínimo, que introducen revisiones y cambios sustanciales en el modelo social tradicional (HERRERA GÓMEZ, núm. 96 2001).

Ciertamente, estas políticas han tenido eco en los actuales sistemas jurídicos de Seguridad Social, permitiendo la introducción de reformas estructurales. Estas reformas van desde la reconfiguración del propio sistema, como sucede en los países europeos¹⁰, hasta el propio desmantelamiento del mismo, experimentado en algunos países de América latina. En síntesis, la globalización únicamente requiere sistemas de Seguridad Social flexibles y poco intervencionistas, que únicamente den una protección mínima. Con carácter general, las reglas jurídicas de carácter mínimo fomentan los flujos internacionales de capital y servicios, dando lugar a que cada vez tenga menos importancia la idea de frontera entre los Estados (MANCINI, 1998). Este contenido mínimo de protección social, supone ciertamente un retorno a los sistemas originarios de asistencialismo, en los cuales la acción protectora dispensada en virtud de prestaciones era muy reducida¹¹. Estamos, pues, hablando de una opción directa por un sistema de protección social basado en el carácter no contributivo de la protección, en el seno de un sistema que únicamente responde ante prestaciones mínimas en caso de subsistencia¹².

9 Un estudio en profundidad del fenómeno se puede encontrar en la siguiente monografía. Vid. MARTÍNEZ, D. – VEGA RUIZ, M.L.: La globalización gobernada. Estado, Sociedad y mercado en el siglo XXI, Tecnos, Madrid, 2001, p. 9. A juicio de estos autores, estamos en un mundo liberal y globalizado, un nuevo modelo que "(...) no constituye, obviamente, una ruptura real con el anterior, sino que, conservando gran parte de la naturaleza de éste, modifica sustancialmente algunos de sus componentes más importantes."

10 Por ejemplo, en el caso de los países europeos las últimas reformas legislativas parten de la idea de mantener de forma efectiva el Estado de Bienestar adquirido, como signo de identidad de los países. No obstante, se introducen legalmente ajustes necesarios en función de la nueva economía. Se trata, pues, de modificaciones puntuales, aunque en algunos casos de gran calado en relación a sus efectos generales en el sistema de Seguridad Social.

11 Vid. GLAZER, N.: Los límites de la política social, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992.

12 Según los autores, "(...) la reforma consistirá en una operación retrospectiva: la de reducir las dimensiones actuales de la Seguridad Social, aproximándolas a sus límites originarios." Vid. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", en Relaciones Laborales, T.I, 2000, pp. 185.

La globalización se presenta no ya como una perspectiva de futuro, sino como una auténtica realidad irreversible e implantada efectivamente en nuestro sistema económico¹³. La globalización es un proceso en marcha, que tiene distinta intensidad según el lugar que analicemos. Es más, incluso se insiste en que en virtud de los nuevos adelantos tecnológicos en el área de la información y de las comunicaciones el fenómeno irá incrementándose en los próximos años. Se trata, en definitiva, de una situación actualmente asumida en mayor o menor medida por los Estados y que ha sido calificada como modelo de la "nueva economía" o corriente del "pensamiento único"¹⁴. En todo caso, desde distintos sectores políticos y sociales se insiste en la necesidad de conservar la tradicional efectividad de la Seguridad Social. Esta labor es sumamente difícil en la actualidad, sin embargo, la globalización cuenta con una gran aceptación social, que demanda una nueva orientación en el contenido de la protección social para hacer frente las consecuencias desafortunadas de la globalización. Estas reivindicaciones sociales se presentan desde la perspectiva del pensamiento único como un peligro directo a la eficacia y al crecimiento económico¹⁵.

El proceso de globalización, como modelo único, tiene efectos negativos desde el punto de vista social. Ello se debe a la reducción drástica y paulatina del gasto público social¹⁶. Así, por ejemplo, este proceso se muestra especialmente acusado en los países de la Unión Europea, que en los últimos años han venido reduciendo el porcentaje del PIB destinado a la protección social según los informes de Eurostat. Este cambio de política supone la introducción del denominado subdesarrollo social. En este contexto aparecen lógicamente nuevos problemas y tensiones sociales de gran magnitud derivadas de la liberalización excesiva del comercio¹⁷, como por ejemplo, la aparición de una mano de obra marginada desde el punto de vista de la protección social (FITOUSSI, J.P, THURLOW, C., 1997).

En este sentido, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo ha subrayado que "ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la Seguridad Social es más necesaria que nunca" (89ª reunión de 2001). La OIT considera que un cambio de orientación del proceso de globalización puede tener resultados positivos en materia de Seguridad Social. En este sentido, la internacionalización de los mercados puede suponer un incentivo al progreso económico, consecuencia lógica del aumento de los intercambios comerciales. La globalización podría, pues, crear nuevas posibilidades de empleo y nuevas oportunidades de trabajo y, por tanto, fomentar la Seguridad Social por el aumento de los ingresos derivados de las cotizaciones obligatorias de empresarios y trabajadores. La propia Conferencia General de la OIT consideró que "la creación de empleo es la forma de Seguridad Social más segura para los trabajadores (...) [ello] generaría una mano obra más productiva y estable, y aumentaría la productividad de las empresas y las economías". Por tanto, las políticas sociales no suponen un obstáculo para el crecimiento económico y la productividad de las empresas, al contrario, lo incentivan fomentando posibles mejoras sociales. Desde esta perspectiva la reafirmación de los sistemas de Seguridad Social podría compensar los efectos sociales negativos inherentes al proceso de globalización.

13 Como se ha apuntado ya, este proceso de mundialización se viene desarrollando desde hace algunas décadas. Este contexto ha supuesto la apertura y conexión general de las economías nacionales. Vid. ESPINA MONTERO, A.: "La mundialización de la economía, el desarrollo económico y los derechos sociales fundamentales", en Revista de Trabajo, núm. 3, 1994, Buenos Aires, pp. 17-22.

14 Vid. MUÑOZ DE BUITILLO, R.: El Estado de bienestar en el cambio de siglo, Alianza, Madrid, 2000. MARTIN, H.P. – SCHUMANN, N.: La trampa de la globalización. El ataque contra la democracia y el bienestar, Taurus, Madrid, 1998. GARCÍA PELAYO, M.: Las transformaciones del Estado contemporáneo, 14ª ed., Alianza, Madrid, 1996.

15 En palabras del profesor Rodríguez-Piñero, "el dilema entre eficiencia o crecimiento e igualdad y protección social ha adquirido una nueva dimensión y no tiene fácil solución. (...)" Vid. RODRÍGUEZ PIÑERO, M.: "Política, globalización y condiciones de trabajo", loc. cit., pp. 111.

16 Ciertamente se ha apuntado como constante la "(...) reducción del gasto público, aun a costa de la protección social, etc., políticas que hace una década eran calificadas peyorativamente de tatcheristas, ya no son políticas exclusivamente conservadoras, han sido asumidas en buena parte por Gobiernos socialdemócratas". Vid. RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Política, globalización y condiciones de trabajo", loc. cit., p. 110.

17 En este sentido, se apunta que "(...) la globalización ha permitido mejoras en países y en épocas determinadas, pero ha servido para incrementar la pobreza, las desigualdades y la marginación social en otros". Vid. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", en Relaciones Laborales, T.I, 2000, pp. 175.

A su vez, conviene destacar que cuanto mayor es el crecimiento económico y el desarrollo de un país, generalmente, los gobiernos dedican mayores partidas económicas al gasto público social, lo cual incide positivamente en el nivel final de protección. En consecuencia, podemos afirmar que existe una relación directa entre el desarrollo económico y el sistema de protección social. Precisamente, son los países más desarrollados los que cuentan con sistemas de protección social más perfeccionados. Esta tesis ha sido rechazada desde el neoliberalismo económico, puesto que se entiende que si el gasto social es excesivamente elevado, desencadena la pérdida de competencia de las empresas e incide negativamente en la creación de empleo. Desde esta perspectiva se habla de ineficacia de la Seguridad Social debido a la orientación del gasto social a rentas mínimas de inserción o prestaciones por desempleo, las cuales desincentivan la inserción laboral. Pese a todo, conviene recordar que asimismo "(...) la existencia de un sistema articulado y efectivo de protección social surte efectos positivos pues sus prestaciones elevan la productividad y la seguridad en el trabajo, generando mayores beneficios económicos que 'aligeran los costes reales' del sistema" (MARTINEZ, D. – VEGA RUIZ, M.L, 2000). En este sentido, también la Seguridad Social puede contribuir a paliar los desajustes sociales propios del proceso de mundialización de los mercados.

Sin duda alguna, uno de los retos de la Seguridad Social actual es garantizar una protección social amplia, asegurando la cobertura a nuevos grupos desprotegidos. Es necesario buscar pautas generales que puedan ser de aplicación en un contexto internacional que eviten o, al menos, atemperen el denominado dumping social¹⁸. El proceso de globalización supone la apertura de las economías nacionales y ello ha permitido que los sistemas económicos y sociales se interrelacionen y compitan entre sí por una cuota de mercado (HASSENNE, 2010). En este sentido, se achaca a la globalización la destrucción y el desplazamiento de los empleos poco cualificados a regiones con menores costes laborales y sociales.

No debemos olvidar que la protección social se obtiene principalmente de las cotizaciones que recaen sobre el salario. El proceso de globalización fomenta que la actividad económica se localice en determinados países con bajos costes sociales que soportan las empresas en virtud de contribuciones mínimas vía cotización. En la era de la globalización las empresas multinacionales compiten en distintos países con costes sociales diferentes que repercuten en última instancia sobre la competitividad empresarial (CUENCA GARCIA, 2004), lo cual motiva que los países se esfuercen en reducir las cuotas que deben abonar las empresas a la Seguridad Social. En definitiva, se fomenta el proceso reformista de la Seguridad Social recortando el nivel contribución de las empresas al sistema. La competencia en el mercado internacional convive a duras penas con el mantenimiento del contenido actual del Estado Social, que difícilmente puede conservar sus niveles de protección en un mundo globalizado. Estaríamos, pues, ante una crisis de la Seguridad Social, manifestación directa de la de crisis de la idea Estado-nación, que impide la posibilidad del intervencionismo por parte de los poderes públicos.

Ciertamente, el dumping social únicamente se puede combatir en virtud de normas concretas adoptadas por parte de los Estados y consensuadas con carácter general en el ámbito internacional. La finalidad última consiste en imponer al mercado unas reglas sociales básicas que permitan una mejora significativa de las condiciones de vida en virtud de la garantía de prestaciones sociales básicas y adecuadas. Los gobiernos tendrían que actuar —con una mínima coordinación internacional— conectando directamente políticas económicas y sociales en beneficio de la cohesión social, garantizando principios esenciales como la igualdad y la justicia social (OIT, 1998). Con todo, es muy difícil encontrar soluciones únicas y homogéneas frente al fenómeno de la globalización. La respuesta ante este fenómeno corresponde en exclusiva a los propios Estados. La Seguridad Social se organizará inevitablemente en función

¹⁸ En este sentido, conviene destacar que entre las conclusiones relativas a la Seguridad Social en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo (89ª reunión, Ginebra 2001) se apuntaron en esta materia las siguientes iniciativas: 1) Iniciar una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la Seguridad Social; 2) La OIT debería exhortar a los gobiernos a que concedan mayor prioridad a la cuestión de la Seguridad Social y ofrecer asistencia técnica en los casos apropiados. 3) La OIT debería recopilar y divulgar ejemplos de las mejores prácticas.

de las condiciones concretas de cada Estado o región¹⁹, pero conviene no renunciar a una mínima coordinación internacional que propicie un estándar de protección social y que evite el subdesarrollo. Ello permitiría seguir avanzando en la cohesión social, buscando una integración internacional en base al principio de solidaridad entre los pueblos.

4. LA PROYECCIÓN DE LAS NORMAS MÍNIMAS DE SEGURIDAD SOCIAL: EL MANTENIMIENTO DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL VIABLES

En este punto de nuestro estudio debemos referirnos a la propia acción del Convenio núm. 102, en relación a su función de instrumento de referencia para los sistemas nacionales de Seguridad Social. El Convenio 102 es un instrumento que permite determinar el contenido del derecho a la Seguridad Social en aplicación del Plan Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, por ejemplo, en el ámbito europeo dicho instrumento permite igualmente deducir el contenido social impulsado por la propia Carta Social Europea. Ciertamente, el Convenio núm. 102 ha servido como una fórmula estándar de protección, fijando condiciones de seguridad social comunes en un contexto globalizado. En este sentido, podemos destacar que los sistemas de Seguridad Social latinoamericanos estuvieron fuertemente influenciados por el instrumento núm. 102 de la OIT en plena era de configuración de los seguros sociales.

Con carácter general, sería conveniente resaltar la propia acción de las partes II a X del Convenio, que contemplan normas mínimas relativas a los nueve riesgos sociales objeto de cobertura. Dichos riesgos sociales son la asistencia médica, la enfermedad, el desempleo, la vejez, los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, los familiares a cargo, la maternidad, la invalidez y los sobrevivientes. Dicha protección está orientada como contrapunto a las disposiciones relativas a los mecanismos flexibles de ratificación y aplicación del Convenio por parte de los Estados, especialmente su parte I. Actualmente solamente se precisa a efectos de ratificación la aceptación de tres de las nueve partes relativas al contenido de la acción protectora. No obstante, en estos casos de ratificación parcial el propio Convenio contempla la posibilidad de que los Estados puedan aceptar posteriormente la extensión de otras prestaciones sociales como medida de ampliación progresiva de la Seguridad Social.

En el Convenio núm. 102 se contemplan cláusulas de flexibilidad normativa, orientadas a evitar el problema de ratificación y aplicación, especialmente para los países en vías de desarrollo. Y todo ello a pesar de que las obligaciones de los Estados se asientan en normas mínimas de Seguridad Social. Es decir, el propio Convenio vino a asimilar la configuración de su contenido jurídico como Soft-Law. De este modo, se reconocían los problemas de ratificación que pudiera plantear en los países con menos medios financieros para asegurar un sistema de Seguridad Social de alto contenido protector. Con todo, el contenido tutelador del Convenio no podía ser inferior al previsto en los Convenios OIT de nueva generación, a cuyos efectos se han realizado una serie de supuestos de excepción, como vía intermedia entre la devaluación protectora y la introducción de normas rígidas que impidieran la promoción de la institución de la Seguridad Social. Dichos supuestos eran excepciones temporales para los países en vías de desarrollo en relación a los sujetos y al contenido de las prestaciones. Sin duda, ello viene a reafirmar el contenido dinámico de la Seguridad Social en el tiempo y la necesidad de evaluar las necesidades sociales de protección, así como las propias posibilidades financieras de los Estados nacionales.

¹⁹ En este sentido, se ha subrayado que "(...) no existía una respuesta o un modelo igual para todos. Más bien la Seguridad Social debía estructurarse teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, entre las que no sólo se incluía el desarrollo económico, sino también las normas sociales y culturales." Vid. Conferencia General de la OIT, congregada en su 89ª reunión, 2001. discusión general sobre la base del Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas.

Las perspectivas de ratificación del Convenio núm. 102 es un factor clave para poder detectar si las normas internacionales de Seguridad Social constituyen un modelo extendido en el mundo ²⁰. Sin duda, uno de los desafíos más importantes es la vigilancia de la aplicación de la normativa y evitar que se interrumpa la regulación de las mejoras y los ajustes en materia de Seguridad Social. Sin duda, ello conecta con la necesaria labor actualizadora de la normativa de protección social. Efectivamente, los avances producidos se realizaron generalmente en otra época, ligada a períodos previos expansivos desde el punto de vista económico. El Convenio núm. 102 es, en realidad, un instrumento esencial desde el punto de vista la cobertura social internacional. Sin duda, su observancia por los países industrializados es mayoritaria y ello configura un conjunto de Regímenes de Seguridad Social que observan la acción protectora esencial de dicho instrumento internacional. Con carácter general, se ofrece en esos países pensiones de jubilación, aunque la cuantía de las mismas experimenta importantes oscilaciones en función de las posibilidades financieras. En cambio, el hándicap sigue siendo la respuesta a situaciones de necesidad relativas a la protección por desempleo y la atención a los familiares ²¹.

En la actualidad es preciso conseguir un acomodo de los sistemas de Seguridad al nuevo contexto, sin merma en la protección y como mecanismo que permita asegurar la sostenibilidad financiera y la respuesta de la acción protectora. En este sentido, debemos plantearnos cómo una sociedad que con el paso del tiempo es más próspera no puede mantener un sistema de protección social que nació el siglo pasado. Precisamente, se habla de una "generación pérdida", en relación al papel que deben jugar las normas internacionales de Seguridad Social. Ciertamente, se podría haber aprovechado desde la década de los noventa la progresiva globalización de la economía, implementando mejoras con vocación universal y evitando los procesos continuos de desregulación normativa y la privatización, así como los recortes sociales en el estado del bienestar. El objetivo es claro, impedir el repliegue del Estado del bienestar. De este modo, se evitaría que se produzca el traspaso de la protección y de la responsabilidad al sector privado o, en su caso, al propio aseguramiento individual por parte de los beneficiarios.

Sin duda, la labor de la OIT se ha centrado en el ámbito de ratificación de los instrumentos internacionales de Seguridad Social y su desarrollo en los ordenamientos jurídicos internos. Actualmente, la acción normativa se encuentra interrumpida y los trabajos se orientan a la promoción de las normas existentes y la observancia de su cumplimiento. Sin duda, el Convenio núm. 168 de 1988 ha sido una de las normas más relevantes desde el punto de vista de la Seguridad Social, desde que se adoptaron los textos comprendidos entre 1952 y 1969. En este contexto las ratificaciones posteriores se han producido progresivamente, aunque a un ritmo inferior al esperado. Se ha experimentado un proceso lento de asimilación de las normas internacionales de Seguridad Social por parte de los países emergentes y con altos registros de desarrollo industrial. Dichos Estados han observado que la Seguridad Social es una vía que les permite incorporarse al denominado bloque de las economías socialmente responsables. Este proceso ha sido especialmente importante en los países con bajos presupuestos públicos donde el gasto social es ciertamente muy bajo y sus ingresos se encuentran mermados debido a la gran proyección de la economía informal. Generalmente es en este conjunto de países donde más baja es la tasa de ratificación de las normas internacionales de Seguridad Social. En este sentido, podríamos decir que la Seguridad Social es un medio de protección propio de las economías con un importante grado de desarrollo económico y social.

20 Con todo, el nivel de ratificaciones irá aumentando paulatinamente. Ciertamente, si consultamos las propias estadísticas de la OIT el ritmo de ratificación del Convenio núm. 102 es constante y este oscila entre ocho y diez ratificaciones por decenio. El Convenio núm. 102 entró en vigor el 27 de abril de 1955 y tienen un total de 47 ratificaciones, habiendo sido incorporado en los ordenamientos jurídicos internos. Asimismo, debemos apunrar que el Convenio es parte esencial de las prácticas nacionales que canaliza una evidente política social consolidada. Solamente siete países han ratificado plenamente el contenido íntegro protector del Convenio, es decir, sus nueve partes. Dichos Estados son Alemania, Bélgica, Brasil, Jamahiriya Árabe Libia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

21 Ciertamente, las prestaciones de vejez es el contenido del Convenio núm. 102 objeto de ratificación por parte de más Estados. En concreto, ha sido ratificado por un noventa y un por ciento de los Estados signatarios. En cambio, el contenido relativo a la protección por desempleo y a las prestaciones familiares solamente ha sido aceptado por un cincuenta y seis y un cincuenta y cuatro por ciento respectivamente.

Una reflexión importante a realizar se refiere al propio contenido jurídico de las normas internacionales de Seguridad Social. Deberíamos preguntarnos si dichas disposiciones normativas son idóneas y suficientes a tenor de los objetivos que pretenden asegurar. Ello está incluso relacionado con la propia aplicación y adaptación de las normas internacionales y nacionales a los cambios producidos en las condiciones socioeconómicas. Estas normas deberían responder a los factores ciertamente cambiantes. Especialmente en las dos últimas décadas las transformaciones socioeconómicas hacen necesario replantearse el propio proceso de aplicación de las normas de la OIT. Efectivamente, debemos plantearnos hasta qué punto no se puede asegurar internacionalmente un régimen básico de cobertura social en clara sintonía con la actual economía globalizada. Ya hemos hecho referencia a la Declaración de 2008 de la OIT, relativa a la Justicia Social para una globalización equitativa. Sin duda, los sistemas de Seguridad Social difícilmente pueden y podrán hacer frente a los nuevos retos sociales, si no se avanza en la extensión de la cobertura con el fin de alcanzar a las capas sociales que viven en condiciones de pobreza, siendo sin duda la inseguridad uno de los problemas más acuciantes de nuestra sociedad. Asimismo, uno de esos problemas recurrentes es la protección de los trabajadores migrantes, que a pesar de no ser ciudadanos los Estados estarían obligados a asegurarles un cierto grado de protección social.

Sin duda, este es un problema esencial que trasciende la estricta problemática nacional y que se convierte evidentemente en un desafío fundamental para la comunidad internacional. Ciertamente, ya contamos con un bloque normativo importante y el reto actual de la OIT es la observancia del mantenimiento de los derechos de Seguridad Social mediante una supervisión efectiva. La labor de vigilancia y promoción de las normas internacionales de Seguridad Social se está realizando por medio de la Comisión de Expertos de la OIT, que ejerce un papel central en la vigilancia del mantenimiento de la protección social. Se trata de un foro especializado de más alto nivel, que ejerce un análisis realmente internacional y transversal. En este sentido, debemos destacar especialmente su trabajo en el análisis de los niveles de protección social en Europa. Este foro permite evaluar el nivel de desarrollo progresivo de los sistemas de Seguridad Social desde la perspectiva internacional. La Comisión de Expertos tiene un importante papel en la medida que las instituciones europeas han mostrado una voluntad de mantener una orientación externa en el proceso que a medio y largo plazo deben realizar los Estados en relación a la reforma de los sistemas de Seguridad Social.

5. LA ORDENACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: PROGRESOS Y RETOS DE LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES Y SUPRANACIONALES

Como hemos indicado, el peligro concreto de la globalización reside en que la rebaja de los derechos sociales da lugar a un auge desmurado del dumping social. Ciertamente, ningún Estado ni ninguna organización internacional pueden anular el proceso de globalización económica, sin embargo, conviene analizar si existen en el seno de Naciones Unidas un modelo mínimo y adecuado de protección social.

Con carácter general, la Comunidad Internacional no duda de la importancia de la Seguridad Social. Concretamente, se ha definido a la Seguridad Social como uno de los objetivos de los Estados. El derecho a la Seguridad Social se ha consagrado en distintos textos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) [arts. 22-23], los Pactos Internacionales de Derechos, Económicos, Social y Culturales (1966) [arts. 9-10] y de derechos civiles y políticos (1966) [art. 23] consagrados por la ONU. Estas proclamaciones generales son posteriormente desarrolladas por las convenciones de la OIT, cuya finalidad es buscar la internacionalización

de la Seguridad Social ²². Sin embargo, ello no nos debe llevar a pensar que existe un Derecho internacional de la Seguridad Social, que inspire un Estado social internacional que imponga reglas claras y concretas ante el proceso de globalización.

Desde instancias internacionales únicamente se insiste en la búsqueda de principios básicos mediante estándares mínimos de protección social que contrarresten los efectos de la globalización económica ²³. Se trata de principios generales fácilmente asimilables por los derechos internos, como reacción ante el proceso de globalización de la economía. Se trata de principios como la universalidad, la solidaridad, la igualdad, la justicia social, etc. Estamos, en definitiva, ante un mecanismo idóneo de extensión de la Seguridad Social mediante criterios uniformadores. En la actualidad no existe un modelo único e idóneo de Seguridad Social, sino que los Estados tienen distintas opciones que puede contemplar en sus legislaciones nacionales, por ejemplo, sistemas asistenciales, regímenes seguros o sistemas universales, con mayor o menor presencia de la iniciativa privada. Es más, conviene subrayar que es imposible organizar sistemas unificados de Seguridad Social debido a las distintas necesidades de gasto social de los países, a las estructuras y formas de financiación diversa, a la gran variedad de prestaciones, etc. La Seguridad Social es una manifestación de la propia identidad del Estado, cuyas especialidades incluso siguen latentes en los procesos de integración política, como sucede en el caso de la Unión Europea.

La OIT es la única organización supranacional que puede definir reglas universales en el ámbito de la Seguridad Social. La OIT, desde su constitución, ha venido creando normas internacionales en el ámbito de la Seguridad Social. Dichas normas han sido generalmente aceptadas por el proceso de globalización debido a que su efectividad final depende de su incorporación a los ordenamientos internos de los Estados en virtud del acto de ratificación ²⁴. En este sentido, conviene señalar que el número de ratificaciones de los convenios de la OIT ha venido experimentado un importante descenso en los últimos años. La OIT considera que la vía indicada para elevar el número de ratificaciones por parte de los Estados requiere de la aprobación de instrumentos normativos flexibles, dejando a los Estados la definición concreta del contenido de la protección social. Lógicamente, esta definición se realizará en virtud de normas de derecho interno de creación unilateral y autónoma por parte de los legisladores nacionales. Ello conecta con otro de los problemas inherentes a las normas de Seguridad Social emanadas de la OIT, esto es, el

22 Ante el proceso de globalización los convenios internacionales bilaterales en materia de Seguridad Social tienen poca relevancia. Con carácter general, estos convenios únicamente persiguen relaciones entre Estados motivada por los flujos migratorios, siendo sus destinatarios los trabajadores migrantes. En el caso español, se contempla a los trabajadores extracomunitarios y a los españoles en países iberoamericanos y, en algunos casos, africanos. Estos convenios vienen a resolver conflictos de leyes de carácter positivo o negativo que plantea la aplicación conjunta de dos o más legislaciones nacionales a los trabajadores migrantes. Por tanto, estos convenios ejercen respecto al caso concreto funciones de coordinación normativa. Téngase en cuenta en esta materia la siguiente bibliografía. Vid. GONZALO SÁNCHEZ, B.: *Introducción al Derecho Internacional español de Seguridad Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995; y muy especialmente Vid. ALVÁREZ, J.C.: *La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en el ámbito extracomunitario*, Tecnos, Madrid, 2001. CARRASCOSA GONZÁLEZ, J. y RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: "Contrato internacional de trabajo y Convenio de Roma sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales: impacto sobre el sistema jurídico español", en *Relaciones Laborales*, T. I. 1996. GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E.: "Relaciones entre legislación comunitaria y Convenios bilaterales en materia de Seguridad Social de emigrantes: de la sentencia Ronfeld al caso Peschiuta", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 5, 1992. *Ibidem*: "La Seguridad Social de los migrantes no comunitarios que trabajan en la Comunidad Europea", en *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, núm. 9, 1993.

23 Concretamente, se ha subrayado que "(...) las normas mínimas jurídicamente vinculantes debían constituir una parte importante de la estrategia de la OIT para ayudar a los países a mejorar la cobertura de su Seguridad Social". Vid. Conferencia General de la OIT, congregada en su 89ª reunión, 2001. discusión general sobre la base del Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas.

24 Los convenios más importantes en materia de Seguridad Social son los siguientes: Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), Convenio sobre la igualdad de trato (Seguridad Social) 1962 (núm. 118), Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121), Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128), Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130), Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de Seguridad Social, 1982 (núm. 157), Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), y Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

incumplimiento por parte de los Estados de los compromisos asumidos en virtud de la ratificación de los convenios internacionales. Las convenciones de la OIT no acaban de influir de forma significativa en las legislaciones nacionales (GONZÁLEZ, G y GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E., 1975).

Desde el punto de vista de la globalización económica, debemos referirnos con carácter general al Convenio núm. 102, de 28 de junio de 1952, sobre norma mínima internacional en materia de Seguridad Social. Dicho convenio constituye el contenido mínimo de los sistemas de Seguridad Social y declara como contingencias protegidas la enfermedad y maternidad, la invalidez, la vejez y la supervivencia, la asistencia médica y farmacéutica, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las prestaciones por desempleo, las prestaciones familiares y las prestaciones por fallecimiento. Dichas contingencias deberán ser aseguradas obligatoriamente por los Estados. Asimismo, los Estados tienen la obligación de velar por la redistribución de la riqueza teniendo en cuenta la máxima de la justicia social²⁵. Pese a todo, y como ya hemos indicado, la decisión de qué contingencias concretas abarca la acción protectora en cada país depende de la decisión de cada Estado, que puede orientar su política social según sus necesidades.

Pese a la importancia del Convenio núm. 102 de la OIT, se ha insistido en la necesidad de adaptar sus normas al contexto de la globalización²⁶, puesto que dicho convenio se suscribió en un momento histórico totalmente diferente al actual. En este sentido, se ha abogado por la revisión puntual de este y otros convenios, puesto que es prácticamente imposible adoptar un convenio único y monográfico sobre Seguridad Social en el seno de la OIT. Junto a la labor codificadora propia de la OIT, cobra especial importancia el desarrollo por parte del organismo internacional de acciones de cooperación interinstitucional en materia de Seguridad Social. En este sentido, convendría fomentar el desarrollo de acciones conjuntas con otras instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Asociación Internacional de la Seguridad Social, etc.

Sin duda, la mundialización de la económica y otros factores como los movimientos migratorios ha propiciado distintos procesos de integración entre países. Una de las maneras de contrarrestar los efectos de la globalización consiste en la creación de áreas geográficas supranacionales donde se coordinan los sistemas jurídicos de Seguridad Social. Esta es la vía más importante para eliminar las diferencias en materia de protección social entre distintos Estados, cuyos compromisos asumidos son más ambiciosos que los definidos en el marco de las convenciones internacionales de la OIT.

Se ha dicho que la Unión Europea es en verdad la única entidad supranacional, debido a la auténtica transferencia de soberanía por parte de los Estados miembros. Sin duda alguna, el ejemplo por excelencia de armonización en materia de Seguridad Social se ha producido en la Unión Europea (VILLA GIL, 1975). La Unión ha dado lugar a la creación de un auténtico espacio coordinado de protección social. Existen distintos instrumentos normativos que dan carta de naturaleza a la Seguridad Social como un derecho humano fundamental (en palabras del Consejo de Europa). En la cúspide del sistema europeo de Seguridad Social se encuentran la Carta Social Europea del Consejo de Europa (1961) [arts. 7-19], la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales (1989)²⁷ y la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea (2000) [arts.

25 Sin duda, uno de los problemas del Convenio núm. 102 de la OIT es su anacronismo. Se ha subrayado que se ha convertido en un instrumento normativo obsoleto para los tiempos actuales, por ejemplo, se ha señalado que el esquema de seguridad social en el que piensa el convenio es del hombre trabajador como único sostén de la familia. Se configura al trabajador como el único beneficiario de la Seguridad Social, generándose derechos derivados para su mujer e hijos a su cargo.

26 Con carácter general, este es un déficit de las convenciones internacionales de la OIT. En síntesis, conviene subrayar que el proceso de revisión se debería extenderse no sólo al Convenio núm. 102, sino a otros instrumentos normativos relativos a la Seguridad Social. En este punto, debemos señalar que "(...) las normas sobre Seguridad Social debían revisarse de forma integrada, y que no era apropiado revisar una sola por separado". La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en su 89ª reunión, 2001. discusión general sobre la base del Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas.

27 El Tratado de Ámsterdam de 1997, que entró en vigor en 1999, modificó los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea, e incorporó al Derecho comunitario la Carta Social Europea de 1961 y Carta comunitaria de Derechos Fundamentales de los trabajadores de 1989. Ello supuso un hito importante, al darse carta de naturaleza a los aspectos sociales de la Unión frente a los contenidos económicos.

34-36]. Por lo que se refiere brevemente al malogrado Proyecto de Constitución Europea (2003), es preciso decir que seguía la misma línea de recepción de la Seguridad Social como derecho fundamental, aunque se ha dicho que en esta materia se trataba de una Constitución social de contenido débil que no abordaba la protección social de forma uniforme.

La Unión Europea fija los principios básicos de coordinación de la protección social. Sin embargo, los Estados miembros siguen siendo la autoridad última en materia de Seguridad Social. Ciertamente, se han coordinado las políticas de Seguridad Social en virtud de principios y reglas comunes, pero no se ha producido la creación de un sistema único de Seguridad Social. Esta convergencia o aproximación de las legislaciones nacionales de Seguridad Social se consigue mediante Reglamentos y Directivas de la Unión Europea; mientras que las relaciones en materia de Seguridad Social con otros Estados extracomunitarios se regulan en virtud de convenios bilaterales de Seguridad Social (GARCÍA RODRIGUEZ, 1991).

Con carácter general, debemos destacar la acción realizada en el ámbito del fomento de la movilidad interna entre los Estados de la Unión. Los Reglamentos comunitarios de Seguridad Social han estimulado los desplazamientos internacionales entre los países comunitarios, sin que ello repercuta negativamente en el derecho al disfrute de las prestaciones, principalmente en materia de prestaciones de jubilación²⁸. De este modo, se suprimen los obstáculos de Seguridad Social en materia de libre circulación de trabajadores, facilitando la conservación y las expectativas de derechos de Seguridad Social de los trabajadores migrantes. En este sentido se aprobó en esta materia el Reglamento (CE) 883/2004, 20 de abril de 2004, sobre coordinación de regímenes de Seguridad Social de la Unión Europea. Dicha disposición vino a sustituir al anterior Reglamento (CEE) núm. 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971. A pesar de todo, este sistema de coordinación está todavía en fase de formación y consolidación a la espera de futuros desarrollos normativos²⁹. El sistema de coordinación descansa sobre la máxima de que la legislación aplicable es la del Estado miembro en cuestión. Por tanto, es de aplicación el principio de territorialidad que determina como ley aplicable la legislación del Estado de empleo y ocupación. Así, se pretende que el trabajador emigrante tenga siempre una ley de tutela que le garantice su afiliación y protección por una legislación nacional.

Asimismo, debemos destacar la labor realizada en materia de igualdad de trato entre hombres y mujeres a efectos de Seguridad Social (Directivas 79/7 de 19 de diciembre, la 86/378, de 24 de junio, la 86/613, de 24 de julio, y la 92/1985, de 19 de octubre), así como en relación a la tutela de los derechos de los trabajadores, incluidos los de Seguridad Social, en los supuestos de traspasos de empresas y de insolvencia empresarial (Directivas 77/187, de 14 de febrero y 80/987, de 20 de octubre, modificadas posteriormente por sendas Directivas, en concreto, por la 2001/23 de 23 de marzo y por 2002/74, de 23 de septiembre).

28 Vid. RAEPHENBUSCH, S.V.: La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en el Derecho Europeo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1992, pp. 714-ss. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: La Seguridad Social en los trabajadores migrantes en las Comunidades Europeas, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Madrid, 1982. Ibidem: "El desplazamiento temporal de trabajadores y la Directiva 96/71/CE", en Relaciones Laborales, T. II, 1999. BOSSCHER, A.: "La Seguridad Social de los trabajadores migrantes en la perspectiva del establecimiento del Mercado Interior", en Los Sistemas de Seguridad y el Mercado Único Europeo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993. DE JUAN JUAN, A.: "Reglamento 883/2004 sobre coordinación de los regímenes de Seguridad Social en la Unión Europea: movilidad internacional de recursos humanos y pensión de vejez", en Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, núm. 9, 2005.

29 Se permite disfrutar de las prestaciones obtenidas en un Estado, a pesar del traslado de residencia del beneficiario a otro país distinto del Estado deudor. Se reconocen derechos adquiridos en virtud del principio de exportabilidad de las prestaciones, a excepción de determinadas prestaciones como sucede con la asistencia sanitaria. Dicho principio de exportación de prestaciones no sólo se aplica respecto de las prestaciones de desempleo, jubilación e invalidez, sino también en materia de conservación de los derechos de los familiares en los casos de prestaciones de supervivencia y demás prestaciones familiares. Por otro lado, conviene decir que no son exportables las prestaciones de natalidad ni adopción, ni aquellas prestaciones concedidas en el ámbito regional o provincial.

Por otro lado, debemos subrayar los avances realizados en materia de colaboración administrativa entre las instituciones de Seguridad Social nacionales. Concretamente, se han implementado programas de colaboración de carácter administrativo desarrollados en el seno de la Unión Europea. La finalidad de estas acciones es conseguir la mejora de la gestión económica, potenciando los intercambios telemáticos y la simplificación administrativa. Esta colaboración administrativa asegura la ayuda recíproca entre Estados, propiciando un mecanismo de intercambio de información que facilita la coordinación financiera y técnica. Un ejemplo de colaboración administrativa lo tenemos en la creación de la Comisión administrativa para la Seguridad Social de los trabajadores migrantes.

En síntesis, el sistema social europeo parte de la concepción de objetivos comunes por parte de los Estados miembros. En realidad, no se pretende sustituir las normativas nacionales de Seguridad Social, sino únicamente coordinarlas para hacerlas efectivas. En este sentido, debemos advertir que los ordenamientos europeos de Seguridad Social están sumidos en un auténtico proceso de reforma dirigida a la reconfiguración de los modelos de protección social. Con carácter general, podemos identificar unas ciertas líneas de tendencias que, con mayor o menor intensidad, se repiten en los ordenamientos europeos. Estamos asistiendo a una revisión del Estado del Bienestar por medio de medidas pragmáticas de carácter financiero. Por ejemplo, en España comenzó esta tendencia con la importante reforma legal de la Seguridad Social introducida en virtud de la Ley 27/1994, de 15 de julio, relativa a la consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social y se ha confirmado con la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización de la Seguridad Social. Esta última disposición normativa es un importante hito en las continuas reformas del Sistema español de Seguridad Social desde su implantación en la Ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966³⁰. Pese a todo, es preciso decir que en el contexto europeo es muy difícil imaginar una supresión completa del Estado social conquistado, ya que es el sistema que caracteriza en general a las políticas sociales de los países europeos³¹. No cabe duda que la Seguridad Social ha sido y va a seguir siendo una de las inquietudes más importantes de los países europeos. Muchos son los retos y desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea, principalmente, la búsqueda de la cohesión social tras las múltiples diferencias existentes tras la última ampliación europea, que ha dado lugar al aumento de desequilibrios sociales³².

6. PROBLEMAS RELATIVOS A LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: ASPECTOS CLAVE DE REFUERZO

Dos son los factores a tener presente en este punto, por un lado, la necesidad de garantizar la intervención efectiva de los poderes públicos del Estado y, de otro, el interés en articular un contexto de diálogo social permanente en materia de Seguridad Social.

Por lo que se refiere al primer punto, es preciso garantizar el papel intervencionista del Estado en materia social, puesto que son los poderes públicos los que fomentan la efectividad de los derechos sociales. Ello aseguraría un control público de la financiación y administración de los

30 Esta última reforma es de tal importancia que únicamente podemos citar otras tres reformas que hayan tenido una repercusión similar. Estas disposiciones normativas son las siguientes: la Ley 24/1972, de 21 de julio, de financiación y perfeccionamiento de la acción protectora del Régimen General de la Seguridad Social, la Ley 26/1985, de 31 de julio, de medidas urgentes para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social, y la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del Sistema de Seguridad Social.

31 Vid. MUÑOZ ALVÁREZ, G.: *La Seguridad Social de las Comunidades Europeas (legislación, comentarios y jurisprudencia)*, Aranzadi, Pamplona, 1992. CARRASCOSA BERMEJO, D.: "La coordinación comunitaria de la Seguridad Social", Consejo Económico y Social, Madrid, 2004. COLINA ROBLEDÓ, M., y otros, *Derecho Social Comunitario*, Valencia, 1991. GARCÍA DE CORTAZA Y NEBREDÁ, C.: "La coordinación de regímenes de Seguridad Social. El Reglamento CEE 1408/71. Simplificación y Extensión a nacionales de terceros Estados", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 42, 2003. HERRERA GÓMEZ, M.: "Los sistemas de protección social en Europa", en *Revista Internacional de Sociología*, núm. 21, 1998, pp. 33-71.

32 Téngase en cuenta sobre la Seguridad Social de los países de la Europa central y oriental los siguientes informes: Vid. OIT: *Pension Reform in Central and Eastern Europe. Volume I: Restructuring with privatization. Case studies of Hungary and Poland*, Ed. ELAINE FULTZ, 2002, (208 págs). OIT: *Pension reform in central and Eastern Europe, Vol. II: Restructuring of public pension schemes. Case study of the Czech Republic and Slovenia*, Ed. ELAINE FULTZ, 2002 (148 págs).

fondos sociales y permitiría garantizar el acceso en condiciones de igualdad a las prestaciones del sistema. Es necesario, pues, relativizar la denominada "crisis de desinstitucionalización" que atraviesa la Seguridad Social en un mundo globalizado³³ y contrarrestar la pérdida de autonomía que tienen los poderes públicos ante la mundialización de los mercados. Muy especialmente, sería conveniente combatir la crisis de legitimidad que se ha atribuido a las instituciones financieras y gestoras de la Seguridad Social, que desde el punto de vista de la globalización se muestran incompatibles con la libertad individual.

Por lo que se refiere al diálogo social, éste se muestra necesario con carácter previo a cualquier reforma legislativa en materia de Seguridad Social. Los poderes públicos deben fomentar el diálogo social al más alto nivel en temas de Seguridad Social con las organizaciones empresariales y sindicales. En este sentido, no hay que olvidar que el Estado del Bienestar siempre ha contado con el apoyo de los sindicatos más representativos en el desarrollo de políticas de contenido social³⁴. En este contexto es preciso que los interlocutores sociales coordinen sus políticas sobre Seguridad Social, ya que el consenso es la vía idónea para propiciar una voluntad política consistente en reforzar el alcance de la protección social.

7. EL DESAFÍO DE LA VIABILIDAD FINANCIERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: MECANISMOS DE GARANTÍA

Uno de los retos fundamentales de la Seguridad Social es la revisión de los sistemas de financiación. Tal es la importancia de la financiación que se insiste en la aplicación del principio de viabilidad financiera de los sistemas públicos de Seguridad Social como factor determinante para mantener el alcance del Estado Social. Precisamente, la viabilidad financiera esta siendo una de las razones que está llevando a los sistemas de protección social europeos a realizar continuas reformas que consigan la solvencia y la viabilidad económica. La reforma de los mecanismos de financiación tiene su razón de ser en los altos niveles de protección alcanzados, en las estructuras de financiación existentes, en las carencias presupuestarias, en la evolución demográfica, en las altas tasas de desempleo y en la alta tasa de temporalidad derivada del trabajo precario.

En este sentido, conviene subrayar que el tratamiento de la financiación y gestión general de la Seguridad Social debe contar con un fuerte apoyo social. Ello se consigue primando la participación ciudadana, principalmente mediante el diálogo social en los temas de administración y gestión. Ciertamente, el apoyo social es necesario para garantizar principios esenciales como el principio de solidaridad³⁵. En este sentido, se insiste en la necesidad de buscar formas de administración transparentes. Se debe primar la buena gestión y administración de los recursos como vía para reducir los costes administrativos, contando siempre con la participación de los interlocutores sociales. Asimismo, tampoco podemos descartar la posibilidad de recurrir a la ampliación de la cobertura por medio de la financiación en virtud de impuestos (89ª Conferencia General de la OIT).

Con carácter general, se han apuntando una serie de propuestas en materia de financiación que pueden asegurar la permanencia del Estado del Bienestar. En primer lugar, se ha defendido la necesidad de unificar los sistemas de Seguridad Social, reduciendo en la medida de

33 En este punto, se ha indicado gráficamente que en virtud de la globalización "(...) se expropia sutilmente a los Parlamentos y a los Gobiernos de los Estados de parte sustancial de sus cometidos." Vid. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", loc. cit., pp. 174.

34 Hay que tener en cuenta que, a juicio de la OIT, el diálogo social a gran escala es el mejor foro para abordar las repercusiones de la mundialización en los sistemas de Seguridad Social, sobre todo, en los países en desarrollo. Vid. Conferencias General de la OIT, reunida en su 89ª reunión, 2001. discusión general sobre la base del Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas.

35 En este punto, se ha recordado que se "(...) deberá reforzar el concepto de participación popular y el apoyo general que de una forma más flexible podría abarcar la idea de solidaridad presente en todo sistema equitativo o de prestaciones sociales universales". Vid. MARTÍNEZ, D. – VEGA RUIZ, M.L.: La globalización gobernada (...), op. cit., p. 258.

los posibles los regímenes especiales. Esta sería, pues, la mejor manera de abordar políticas gubernamentales dirigidas a considerar a la financiación de forma global y no de manera fragmentada. A su vez, se hace hincapié en que la mejor vía para asegurar la viabilidad financiera de la Seguridad Social reside en la necesidad de aumentar el empleo. La creación de empleo aumenta los ingresos derivados de las cotizaciones, como una especie de impuesto sobre el trabajo. Ello permitiría hacer frente al elevado gasto en pensiones inherente al envejecimiento de la población, principalmente en los países desarrollados.

Asimismo, se ha apuntado que una forma de incrementar los fondos públicos que el Estado destina a la Seguridad Social podría consistir en pasar de los sistemas de reparto al de capitalización. Dicha tesis recomendada por el Banco Mundial, supondría la privatización y la capitalización definitiva de los regímenes públicos y supondría, por ejemplo, en Europa una ruptura con los sistemas tradicionales de protección social basados en la solidaridad. Por otro lado, se ha dicho que el paso a sistemas de capitalización podría dar lugar a la creación de elevados costos administrativos inherentes a la gestión privada y fomentaría la desigualdad en el ámbito de las prestaciones sociales (89ª Conferencia General de la OIT).

Tampoco se ha descartado la posibilidad de acudir a sistemas mixtos de financiación, esto es, principalmente mediante el recurso a planes privados de pensiones. Así, se considera que "(...) la mejor solución podría ser un sistema mixto en el que el Estado proporcionara las prestaciones mínimas y confiara a fondos privados otras prestaciones complementarias." (89ª Conferencia General de la OIT). Sin embargo, ésta debería ser una línea excepcional y únicamente aplicable en aquellos supuestos en los que el sistema no pueda hacer frente a los gastos de pensiones, ya que en caso contrario podría dar lugar al desmantelamiento del Estado Social.

Estaríamos, en definitiva, ante un mecanismo que garantiza la viabilidad financiera del sistema en virtud del fomento de regímenes complementarios. Estos regímenes de carácter libre tendrían como finalidad aligerar las cantidades del gasto público social, permitiendo la acción de la iniciativa privada mediante la vía del seguro privado. Ello daría lugar a una situación de seguros paralelos que conviven con la acción protectora pública, siendo los poderes públicos responsables en lo relativo a la organización y financiación de la Seguridad Social. Con todo, conviene reflexionar sobre la conveniencia de estas estructuras duales que vienen a suplir la protección insuficiente del Estado. La preocupación por disminuir el gasto público no debe perjudicar la atención a determinadas necesidades básicas como la cobertura de la asistencia sanitaria. La existencia de estos seguros privados tiene que presentarse como una alternativa que se combine con la protección general dispensada y ejercida por los poderes públicos, lo cual demanda una coordinación de los seguros privados en el sistema de Estado Social. Este nuevo contexto permite la colaboración privada en la gestión, mediante la acción de entidades colaboradoras. Este papel de participación en la gestión se ha desarrollado por mutuas, cooperativas y compañías de seguro especialmente en el ámbito de las prestaciones derivadas del riesgo profesional.

8. LA GARANTÍA DEL OBJETIVO DE LA UNIVERSALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA ACCIÓN PROTECTORA

La conclusión principal de la 89ª Conferencia General de la OIT se resumía en la necesidad de seguir trabajando para alcanzar la universalización de la Seguridad Social, ampliando el campo de acción de los sistemas nacionales. Esta exigencia se muestra como una auténtica prioridad, debido a que la mayoría de los habitantes del planeta no disponen de Seguridad Social. La vía idónea para atajar esta situación es la garantía del trabajo decente como mecanismo para extender la cobertura de las acciones protectoras (OIT, 2000)³⁶, sin descartar la posibilidad de habilitar regímenes específicos de asistencia social para los sujetos más necesitados.

36 BIT: Un travail décent, Rapport du Directeur Général, Conférence Internationale du Travail, 87 session, Genève, 1999, p. 3. En este sentido, cabe indicar que "(...) el trabajo decente era la piedra angular de todo sistema eficaz e integral de Seguridad Social, así como la garantía de un desarrollo humano sostenible (...) La cobertura integral era un derecho de los pueblos y una obligación de los Estados". Vid. Conferencias General de la OIT, congregada en su 89ª reunión, 2001. discusión general sobre la base del Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas.

Una de las prioridades consistiría en erradicar la coexistencia de trabajadores protegidos con otros empleados que desarrollan trabajos no declarados y que se encuentran excluidos de la protección social. Este fenómeno se aprecia en mayor medida en los países subdesarrollados, así como en aquellos que han experimentado un desarrollo tardío. En estos países de economías de transición se están produciendo problemas derivados del trasvase de trabajadores del sector formal al informal³⁷. Es preciso, pues, garantizar el derecho a la Seguridad Social para atajar la situación de trabajadores desprotegidos, que suelen ser falsos trabajadores independientes, inmigrantes o mujeres que prestan servicios en la denominada "economía informal"³⁸. Ciertamente, los denominados falsos independientes no se corresponden con el estatuto legal de los trabajadores autónomos que cotizan y pagan sus impuestos en atención a su rendimiento derivado del trabajo. En todo caso, se deberían implementar medidas que eviten que estos trabajadores autónomos —declarados— acudan progresivamente al sector informal, mediante medidas que tengan en consideración la situación particular de las subespecies de trabajadores autónomos³⁹.

En este sentido, es preciso asegurar, sobre todo en los países en vías desarrollo, la existencia de seguros sociales de alcance universal. Dichos seguros cubrirían unos mínimos de subsistencia y harían frente a distintas contingencias, principalmente, atendiendo la salud, la pérdida de empleo, la vejez, la supervivencia, etc. Asimismo, se debería avanzar en los subsidios asistenciales mediante ingresos mínimos de inserción social y de lucha contra la pobreza⁴⁰, sin olvidar, la garantía mínima de la atención familiar. En este punto, se debería evitar la supresión de diversas modalidades de prestaciones familiares, máxime si tenemos presente la actual tendencia de algunos países que están observando un descenso acusado de la natalidad⁴¹. En este sentido, conviene advertir que las reformas legales tienen que evitar la reducción de la acción protectora. En España, por ejemplo, se han producido ciertas limitaciones en la acción protectora, como sucede con los trabajadores con contratos precarios. Debido a las condiciones de trabajo devaluadas, especialmente las salariales, se produce la extensión de bajas cotizaciones sociales. Esta menor aportación por la vía de las cotizaciones tiene efectos negativos en la cuantía de las prestaciones, como sucede especialmente en el subsidio de incapacidad temporal. Tampoco podemos olvidar el endurecimiento de las condiciones de acceso a determinadas prestaciones de la Seguridad Social. En este sentido, destacan principalmente el tratamiento de las prestaciones por desempleo y la pensión de jubilación.

37 Los efectos de la globalización dependen de las características concretas de cada país. Por ejemplo, en los países de la América latina existen insuficiencias financieras que repercuten en la cobertura del sistema. Este déficit de cobertura supone que muchos trabajadores no puedan beneficiarse de una Seguridad Social (en torno a un 60% de la población carece de protección) y los que se encuentran amparados únicamente disfrutan de las prestaciones de manera limitada. Por otro lado, no debemos olvidar que existen colectivos más vulnerables que difícilmente pueden acceder a las prestaciones sociales básicas. En este punto, se ha indicado que uno de los problemas esenciales de estos sistemas de Seguridad Social es la existencia de un auténtico "sector informal", que deja a estos trabajadores sin ningún tipo de protección social. Vid. La protección o Seguridad Social, XI Congreso CLAT, México, noviembre de 1998.

38 En este sentido, se ha apuntado que "(...) en los casos en que la cobertura no se pueda proporcionar inmediatamente a esos grupos, podrían introducirse seguros — voluntarios cuando así proceda — u otras medidas como la asistencia social, (...)". Conferencias General de la OIT, congregada en su 89ª reunión, 2001. discusión general sobre la base del Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas.

39 Ello se debe a que "(...) la protección social, antes obligatorias y forzosamente solidaria y pública de los trabajadores autónomos, se ha hecho ahora de 'desafiliación opcional', lo mismo que la previsión íntegra de los profesionales liberales colegiados; las pensiones públicas básicas han sido intensamente recortadas en los años 1985 y 1997, (...)". Vid. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", en Relaciones Laborales, T.I 2000, pp. 181-182.

40 Este tipo de políticas sociales asistenciales se desarrollan por los Estados miembros de la UE y ya se contemplaban en el libro verde como un medio para luchar contra la pobreza. Vid. Libro verde sobre Política Social Europea, Opciones para la Unión, Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1994. Este tipo de ayudas sociales garantizan la percepción de rentas mínimas garantizadas a todos los residentes legales, que incluye tanto subsidios económicos como servicios sociales. Informe sobre la protección social en Europa (2004).

41 En este sentido, se ha destacado que "(...) la mejora general de las prestaciones familiares tiene no pocas excepciones: Bélgica, Países Bajos, Grecia, que redujeron la edad de los menores a cargo que dan derecho al subsidio, y España, que en 1985 suprimió diversas modalidades de prestaciones familiares (por cónyuge, por natalidad y nupcialidad (...)). Vid. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", loc. cit., T.I 2000, pp. 184.

Por último, conviene subrayar la importancia de la necesidad de evitar discriminaciones en el acceso a la protección, partiendo de la base de que la igualdad es un principio fundamental de la Seguridad Social. Sin perjuicio de determinadas circunstancias como la discapacidad, se ha destacado la necesidad prioritaria de velar por la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres. Las legislaciones nacionales deberían ir incorporando medidas dirigidas a evitar el trato desfavorable a las mujeres. En la 89ª Conferencia General de la OIT se destacó que existirían numerosas circunstancias que incidían negativamente en la situación de la mujer ante la acción protectora. Así, por ejemplo, el derecho a la percepción de prestaciones depende del tiempo o incluso de las horas que se han prestado. Ello hace presumir que las mujeres trabajadoras percibirían prestaciones inferiores —esencialmente en relación con las pensiones de jubilación— a las disfrutadas por los hombres debido a las ausencias derivadas del ejercicio de responsabilidades familiares. A su vez, las prestaciones recibidas serían inferiores debido a que las mujeres suelen desarrollar trabajos mal retribuidos, lo cual afecta evidentemente al cálculo final de la cuantía de la prestación que se determina en función de las cotizaciones aportadas por el trabajador durante sus períodos de actividad laboral. Este contexto permitiría, incluso, la posibilidad de favorecer el acceso al trabajo de las mujeres, por ejemplo, beneficiando a los empleadores que contraten a mujeres con niños a cargo mediante el pago de una cotización inferior.

Otra de las cuestiones básicas a abordar por las legislaciones nacionales es la relativa a los movimientos migratorios internacionales. Los movimientos migratorios se presentan como un fenómeno más de la globalización que afecta a la mayor parte de los países. Ciertamente, los flujos migratorios repercuten en los sistemas de Seguridad Social en cuanto que pueden dar lugar a un cambio demográfico y, por tanto, afectar al equilibrio financiero de los sistemas. La conexión entre demografía y movimientos migratorios preocupa a los sistemas desde hace tiempo. Sin embargo, es necesario que los regímenes de Seguridad Social se adapten a las nuevas realidades que son cambiantes. Sin ir más lejos, en el caso de España se ha producido en los últimos años un cambio de tendencia, puesto que hemos pasado de ser un país de emigración a un país inmigración. Y ello a pesar de que la inmigración tenga actualmente en España un impacto inferior al experimentado durante el último período de expansión económica. En este mismo sentido, podemos apuntar la incidencia de las migraciones en el seno de la Unión Europea, ya que después de la adhesión de los diez últimos Estados producida en el 2004, se ha producido un auge de los movimientos migratorios de estos países hacia los países de antigua Europa de los quince, flujo migratorio que desde la ampliación a veinticinco se configura ya como una mera movilidad interna que requiere una repuesta coordinada (Informe sobre la protección social en Europa, 2004).

9. LA NECESIDAD DE ASEGURAR Y MANTENER UN ESTÁNDAR MÍNIMO DE ASISTENCIA MÉDICA

Se insiste en la necesidad de asegurar una asistencia médica universal, financiada por medio de los presupuestos generales y, en caso necesario, con cotizaciones complementarias (89ª Conferencia General OIT). Uno de los problemas de la asistencia sanitaria analizada desde el punto de vista internacional es la gran disparidad de la atención médica, siendo ésta en muchos países prácticamente inexistente⁴². En algunos casos, la asistencia médica está condicionada por las circunstancias concretas del país o de la región. Podemos hacer, a título de ejemplo, una referencia al África Subsahariana, donde existe una situación de pandemia del VIH/SIDA, que está teniendo efectos sociales devastadores. Asimismo, está repercutiendo en la base de financiación de los sistemas de Seguridad Social, puesto que dicha enfermedad está afectando a la población en edad de trabajar.

42 La gran disparidad en materia asistencia sanitaria se aprecia asimismo en el seno de la Unión Europea, máxime después de la ampliación a veinticinco. Los sistemas de atención sanitaria de los nuevos Estados miembros parten de una concepción de la sanidad totalmente distinta. El gasto público dirigido a la sanidad es inferior y existe una acusada planificación centralizada. Vid. Informe sobre la protección social en Europa (2004). Ciertamente, habrá que seguir trabajando con el fin de coordinar un mínimo estándar de asistencia médica y extender la denominada euro-zona sanitaria. En este sentido, podemos destacar determinadas acciones como la creación de la tarjeta sanitaria europea, que viene a sustituir a los formularios de enfermedad.

Por otro lado, en los países en desarrollo se observa una tendencia al recorte de la asistencia sanitaria. Concretamente, los países europeos han venido adoptando medidas tendentes a reducir las prestaciones sanitarias conteniendo la magnitud del gasto público sanitario. En este sentido, se intenta reducir el gasto farmacéutico, mediante la redefinición de las prestaciones farmacéuticas (DE LA VILLA GIL, 1999). Cada vez con mayor frecuencia se introducen medicamentos excluidos de la prestación sanitaria pública y se incrementa la participación de los beneficiarios en el coste final del medicamento, sin olvidar las medidas que intentan responsabilizar al personal sanitario de los efectos que la prescripción incontrolada puede tener sobre el gasto público. Por otro lado, se lucha por atajar el gasto hospitalario mediante el ajuste presupuestario y la reducción de los períodos de internamiento, imponiéndose en algunos casos una tasa hospitalaria como sucede en Francia. Por último, conviene advertir que se ha recurrido a la incorporación de medios adicionales de financiación como son las tasas a los carburantes o al consumo de bebidas alcohólicas o tabaco.

A su vez, debemos destacar que cada vez con mayor profusión asistimos en los países desarrollados a una sustitución de las prestaciones sanitarias públicas por las prestaciones ofrecidas en el sector privado. Se trata, en definitiva, de técnicas de seguro que suponen la ampliación de la medicina privada⁴³. Asimismo, se aprecia una tendencia a desviar a los servicios médicos de las empresas dedicadas a la atención de las enfermedades de corta duración, por ejemplo, en España se responsabiliza a las empresas de la protección por incapacidad temporal durante los primeros quince días de baja laboral, lo cual supone una colaboración muy importante que desvía de los servicios públicos un alto porcentaje de las de enfermedad comunes.

10. LA REPERCUSIÓN DEL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL

En los últimos años, el progresivo envejecimiento de la población está repercutiendo significativamente en los sistemas nacionales de Seguridad Social. Y aunque ésta sea una tendencia que se observa acusadamente en los países industrializados, no es un fenómeno exclusivo de ellos. La OIT ha tenido oportunidad de destacar que, si bien la proporción de personas en edad avanzada era generalmente inferior en los países en desarrollo que, en los industrializados, según los últimos estudios demográficos, el envejecimiento de la sociedad está aumentando de forma más rápida en los países subdesarrollados (Vid. Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas). Cabe señalar el caso de España y su particular situación demográfica; mientras la edad legal de jubilación se mantiene en los sesenta y cinco años, la esperanza de vida ha aumentado considerablemente, hecho que convive con una de las tasas de natalidad más bajas de toda Europa.

Las preocupaciones se centran en la necesidad garantizar sistemas de protección social sostenibles ante el fenómeno del envejecimiento de la sociedad, con el fin de garantizar la viabilidad financiera de los sistemas públicos de pensiones a medio y largo plazo. Lógicamente, las medidas prioritarias pasan por aplicar acciones dirigidas a aumentar la tasa de empleo de la población, primando en especial a los colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, como son las mujeres, los trabajadores de edad avanzada, los jóvenes y discapacitados. Con todo, estas medidas se han mostrado insuficientes y han motivado en muchos casos la reforma de los regímenes de pensiones, apostando fuertemente por el reforzamiento del carácter contributivo del sistema de pensiones. Asimismo, las medidas reformistas se han centrado en determinados aspectos como son la búsqueda de mayor correspondencia entre los ingresos profesionales y las bases de cotización, la limitación de las

⁴³ En determinados países europeos se ha procedido a derivar al sector sanitario privado a aquellas personas con recursos económicos suficientes. En concreto, el aumento del gasto público sanitario "(...) ha llevado a algunos países a autorizar la autoexclusión de algunos beneficiarios del 'seguro de enfermedad' (así, Italia desde 1993; en Holanda, a las personas de situación económica acomodada; en España, aunque parcialmente, a los autónomos y a los profesionales liberales)." Vid. GONZALO GONZÁLEZ, B.: "'Globalización' económica y Seguridad Social: su porfía en la Europa del euro", loc. cit., pp. 184.

cuantías de los porcentajes y de las bases de cálculo de las prestaciones, el retraso en la edad de jubilación y el aumento de los años necesarios para obtener una pensión íntegra. Conviene destacar que se han reducido las pensiones públicas de jubilación mediante la aplicación de coeficientes reductores de las pensiones, así como por la determinación de excepciones a su revalorización automática (AA.VV., 2000). En síntesis, se han endurecido las condiciones de acceso y de conservación del derecho a la protección por jubilación para garantizar la viabilidad financiera del sistema.

Se está fomentado de forma decidida el retraso de la edad de retiro, dando lugar a la jubilación gradual y flexible —jubilación aplazada—. Esta medida se conjuga con la limitación de las jubilaciones anticipadas, que únicamente se aplican en el ámbito de los planes de reconversión industrial en sectores concretos de actividad, lo cual ha dado lugar a una ruptura con otras épocas en las que se estimulaba la jubilación anticipada de los trabajadores. Asimismo, se está favoreciendo la constitución de fondos privados de pensiones. Esta creciente proliferación de los fondos privados de pensiones se ha incentivado por parte de los poderes públicos mediante el tratamiento fiscal favorable de estos ahorros. Sin embargo, en los últimos años algunos países, en los que este tipo de ahorro individual ha proliferado, están adoptando medidas tendentes a limitar dichos beneficios fiscales.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (2000). *Social Security pensions: Development and reform*. (Dir. Colin Gillion). Ginebra: OIT.
- CUENCA GARCIA, E. (2004). *La globalización y sus repercusiones en las relaciones económica internacionales y en el derecho*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, 50-62.
- DE LA VILLA GIL, L. (1999). *Las pensiones sociales: problemas y alternativas*. Ponencia General del IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, en *Pensiones sociales. Problemas y alternativas*, (pág. 5). Madrid.
- DIAMOND, P. (1997). *A Framework for Social Security Analyse*. *Journal of Public Economics*, 275-298.
- FITOUSSI, J.P, THUROW, C. (núm. 224, octubre de 1997). *Mundialización y desigualdades*. *Futuribles*, 10-ss.
- GARCÍA RODRIGUEZ, I. (1991). *La aplicación de las normas materiales imperativas sobre la concurrencia de prestaciones de Seguridad Social en el Derecho Internacional y en el Derecho Comunitario*. *Revista de Instituciones Europeas*, 897/916.
- GONZÁLEZ, G y GONZÁLEZ-SANCHO LÓPEZ, E. (1975). *Cuestiones de interpretación y aplicación de los Convenios internacionales de Seguridad Social*. Madrid.
- HASSENNE, M. (2010). *La dimension social du commerce international*. *Droit Social*, 839-840.
- HERRERA GÓMEZ, M. (núm. 96 2001). *Las políticas sociales en el Welfare mix*. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71-93.
- (2004). *Informe sobre la protección social en Europa*.
- MANCINI, G. (1998). *Dal diritto di frontiera al diritto senza frontiere* . *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, 295-ss.
- MARTÍNEZ, D. – VEGA RUIZ, M.L. (s.f.). *La globalización gobernada*. 256.
- OIT. (2000). *La globalización en Europa. El trabajo decente en la economía de la información*. Ginebra: Memoria del Director General.
- OIT. (1998). *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales*. Ginebra.
- VILLA GIL, L. (1975). *Armonización de la Seguridad Social en la Comunidad Económica Europea*. En VV.AA, *La Seguridad Social española y la adhesión a las Comunidades Europeas (problemas de armonización)*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- ZACHER, H. (1982). *Siecle de Sécurité Sociale 1881-1981*. Lausana: Realités Sociales.