Iniciativa de la AISS
Investigaciones & Puntos de Vista
Núm. 9

Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS

El impacto de las normas internacionales de seguridad social

Jean-Claude Javillier

Enero 2003

El impacto de las normas internacionales de seguridad social

Conferencia sobre la Iniciativa de la AISS
Vancouver, Canadá, 10-12 de septiembre de 2002

Jean-Claude Javillier
Director, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

El objetivo fundamental de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es que toda persona, independientemente de su sexo, pueda acceder a un empleo decente y productivo, gozando de libertad, justicia, seguridad y dignidad. La seguridad social, que forma parte integrante de los derechos humanos, es un elemento clave de este objetivo.

De conformidad con el mandato fijado en su Constitución de 1919, la OIT siempre le ha dado gran importancia a las cuestiones de seguridad social. En efecto, en su preámbulo la Constitución dispone que el mandato de la OIT es precisamente mejorar las condiciones de trabajo mediante "(la) lucha contra el desempleo, (...) (la) protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, (...) (las) pensiones de vejez y de invalidez".

Ya en su primer período de sesiones, en 1919, la Conferencia adoptó los primeros convenios internacionales del trabajo en el campo de la seguridad social, y los convenios más recientes en esta materia fueron adoptados en junio del año 2000.

En realidad el conjunto de convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social se divide en "generaciones" de normas que corresponden a enfoques diferentes.

Si bien, las primeras normas no se aplicaban sino a una categoría de trabajadores, ya que en dicha época se daba importancia sobre todo al concepto de un seguro social, las normas de segunda generación se inspiraron en el concepto más general de seguridad social, consagrado en la Declaración de Filadelfia, y cuyos objetivos fundamentales eran garantizar un ingreso básico y cuidados médicos completos a todos los que los necesitasen.

El Convenio núm. 102 de 1952 que trata sobre la seguridad social y prevé normas mínimas en sus nueve ramas[1], es, en este sentido, un texto de referencia para la OIT y sus constituyentes.

La OIT, preocupada siempre por la adopción de normas conformes a la evolución social y económica, ha tratado desde entonces de establecer nuevos instrumentos destinados a

[1] Las nueve ramas son las siguientes: cuidados médicos, pagos por enfermedad, prestaciones por desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, prestaciones para las familias, prestaciones por maternidad, prestaciones por invalidez y prestaciones de sobrevivientes. De todas las ramas de la seguridad social cubiertas por el Convenio núm. 102, solo las prestaciones y asignaciones familiares no cuentan con una norma específica de la OIT.

completar o a revisar el dispositivo normativo existente para garantizar una protección más adecuada que la prevista en el Convenio núm. 102.

Sin duda alguna, las normas más recientes de la OIT se concentraron en uno de los cuatro objetivos principales de la Organización: extender a todos la protección social y fortalecer su eficacia, para que este derecho se transformase en una realidad universal.

Otras organizaciones regionales, que también tenían un poder normativo, compartieron esta preocupación de que el mayor número de personas pudiese beneficiarse de un mínimo de seguridad social. En este sentido cabe mencionar el papel activo del Consejo de Europa, con el que la OIT mantiene relaciones de trabajo privilegiadas, que hizo de la protección social una de sus prioridades y cuya actividad normativa fue de primera importancia para sus países miembros.

Los fundamentos de las normas internacionales sobre la seguridad social son múltiples y es particularmente difícil hacer un inventario exhaustivo de estos. Sin embargo hay cómo destacar algunos:

El primer fundamento que mencionaremos, porque es esencial, es resultado de la constatación de que la seguridad social es vital para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad.

Por tanto la seguridad social es un elemento determinante de inserción y de cohesión social. Esta constatación fue vigorosamente recalcada durante la discusión general sobre la seguridad social que tuvo lugar durante el 89º período de sesiones de la Conferencia en 2001[2].

La preocupación de ampliar la cobertura de protección social a quienes carecen de ella, alrededor de un 80 por ciento de la población mundial, es una de las principales preocupaciones de la OIT en el campo de la seguridad social.

La discusión general antes mencionada (89º período de sesiones, 2001) consideró que este objetivo era "una prioridad absoluta".[3]

El segundo fundamento que favorece el desarrollo de normas internacionales sobre seguridad social es el temor y el sentimiento creciente de inseguridad.

- En el caso de los Estados se trata del temor de no poder controlar los gastos de salud y de que los efectos de la mundialización afecten su propia capacidad de decisión.

  La mundialización económica hace que la seguridad social sea más necesaria que nunca antes y contribuye al mismo tiempo a limitar la capacidad de los Estados de financiar dicha protección. El contexto económico cada vez más competitivo, no debe sin embargo ser un pretexto para adoptar medidas cuyo objeto sea reducir injustificadamente el monto de los gastos sociales.

- En cuanto a los individuos, se trata del temor de la precariedad, de las desigualdades sociales y del desempleo, ya que éste es uno de los mayores riesgos sociales a que se ven expuestas aquellas personas cuyos medios de subsistencia dependen de su capacidad de trabajar. La creación de una red mínima de seguridad para todos contribuiría así a atenuar significativamente los riesgos de exclusión.

[2] Véase las actas de la Conferencia, Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), 89º período de sesiones, Ginebra, 2001, núm. 16.
[3] Véase la nota 2.

El tercer fundamento es producto de varios factores fundamentales que afectan la evolución de las sociedades contemporáneas:

- El envejecimiento de la población mundial que es un fenómeno que tiene importantes efectos sobre los regímenes de jubilación, sean estos financiados por capitalización o por repartición.

- Las gravísimas consecuencias del SIDA en ciertas partes del mundo que hacen que las poblaciones sientan cruelmente la necesidad urgente y vital de una cobertura de enfermedad mínima y de una mayor accesibilidad a los cuidados.

- El oportuno desarrollo de la igualdad entre mujeres y hombres en cuestión de seguridad social no dejará tampoco de tener consecuencias normativas.

  Esta situación se explica en efecto, porque una gran variedad de regímenes son mucho más favorables para los hombres, dado que el ingreso promedio de las mujeres es inferior, trabajando las mujeres predominantemente en sectores no cubiertos por la seguridad social además de asumir responsabilidades familiares importantes y no remuneradas.

- Finalmente el desarrollo de la economía informal y del trabajo clandestino, excluyen de facto a un número importante de trabajadores de todo sistema de protección social. Este desarrollo plantea además el gran desafío de la integración de dichos trabajadores en la economía formal. La promoción del trabajo decente que efectúa la OIT y que es uno de los principales ejes de la estrategia de la Organización y de su Director General, Juan Somavia, es particularmente pertinente en este campo.

Las normas internacionales integran pues este doble objetivo, ambicioso, pero actualmente indispensable: por un lado brindar seguridad y proteger eficazmente a toda la población mundial, proporcionándole una protección social mínima, por el otro, controlar los efectos de una coyuntura económica mundializada y altamente competitiva.

Sin embargo, las normas internacionales de seguridad social no tienen por objetivo imponer un modelo único de seguridad social.

En efecto, cada sociedad debe determinar cuál es la mejor manera de garantizar, en función de sus características propias, el acceso a los cuidados y, más generalmente, el goce de la seguridad social, ya que les corresponde a los Estados adoptar legislaciones que favorezcan, mejoren y amplíen la cobertura de la seguridad social.

Las normas internacionales, y las legislaciones nacionales, deben ser complementarias y sinérgicas. ¿Cabe acaso recordar que las medidas tomadas dentro de un país para aplicar los convenios, desempeñan un papel determinante?

Las disposiciones contenidas en las normas internacionales sirven de base y son de gran influencia en la elaboración y el contenido de las leyes nacionales.

Habida cuenta de lo que precede habría que preguntarse hasta qué punto las normas internacionales contribuyen efectivamente al progreso social y al desarrollo de la seguridad y de la democracia a través de la participación de los ciudadanos. Se plantea aquí el delicado tema de cómo medir el impacto y la eficacia de las normas internacionales (I).

¿No deberían estas normas ser, no solamente efectivas, sino además eficaces? Evidentemente esto es lo que buscan los constituyentes de la OIT (II).

1. Normas efectivas (Las condiciones de impacto)

El fin de la bipolaridad y los eventos posteriores favorecieron el desarrollo del estado de derecho y de la democracia.

La OIT se congratula por esta evolución ya que la convergencia entre los principios básicos de las sociedades democráticas y los valores que la Organización no deja de promover es evidente.

Las normas de la OIT sobre seguridad social, como las demás normas de la Organización, han contribuido a que se reconozca internacionalmente, desde 1919, la importancia de los derechos económicos y sociales como parte integrante de los derechos humanos.

El funcionamiento de la Organización se basa en un tripartidismo activo dentro de cada uno de sus Estados miembros. En efecto, la OIT cree firmemente en la eficacia creadora del mecanismo de negociación colectiva entre empleadores y trabajadores y, más generalmente, en el diálogo social.

La acción normativa de la OIT se lleva a cabo obligadamente a través de los Estados miembros, como lo dispone su Constitución.

Este sistema no puede desarrollarse eficazmente sino dentro de regímenes democráticos, decididos a trabajar junto a los interlocutores sociales y motivados únicamente por la voluntad de ofrecer a sus ciudadanos los frutos del progreso social.

Así pues, hay que constatar los estrechos vínculos que existen entre estado de derecho, democracia y efectividad de las normas internacionales.

La legislación de cada Estado debe traducir en la práctica la voluntad del Estado de aplicar plenamente las normas internacionales. ¿Es acaso necesario recordar aquí la importancia de la ratificación y de la aplicación de los convenios laborales internacionales?

Las normas internacionales de la OIT sobre seguridad social alcanzan pues su pleno potencial dentro de un Estado democrático, responsable del bienestar de sus ciudadanos y decidido a respetar totalmente sus compromisos internacionales.

Desgraciadamente, tal y como lo dice la comisión de expertos sobre la aplicación de los convenios, "las consideraciones financieras llevaron a que ciertos gobiernos tratasen de limitar sus responsabilidades, incluso llegando a prever tan solo una red de seguridad, a través de una ampliación simultánea del papel de las instituciones y de las empresas privadas".[4]

Esta segregación, que tiene lugar incluso ente ciertos Estados de los más desarrollados, puede ser desfavorable para los intereses de los asegurados.

Este fenómeno es motivado por razones esencialmente presupuestarias, tiene como consecuencia inmediata la exposición de los asegurados a riesgos financieros importantes. A largo plazo podría dar lugar a un "costo social inaceptable".[5]

Además si la responsabilidad de reflejar en la práctica la norma internacional le corresponde al Estado, también le corresponde informar lo mejor posible a sus ciudadanos sobre los

[4] Véase el informe de la Comisión de expertos para la aplicación de los convenios y recomendaciones, CEACR-1999-11-0094-11.doc/v.2.
[5] Informe y conclusiones de la Comisión de expertos, CEACR-1999-11-0094-11.doc/v.2.

textos y procedimientos vigentes y, más generalmente, crear todas las condiciones de transparencia necesarias que se merece cualquier ciudadano que vive en un estado de derecho.

La complicación de los numerosos dispositivos legislativos y el traslapo de los servicios públicos del empleo y de la seguridad social hicieron que se optase, muy oportunamente, por una simplificación de los textos y un agrupamiento de las instancias administrativas[6].

También hay que hacer un esfuerzo para educar a los asegurados.

En la mayoría de los países ni los colegios, ni los centros de enseñanza superior educan sobre cómo se gastan las sumas que, en ciertos países, representan un tercio de la renta nacional.

Así pues, al momento de su primer contacto con la administración de la seguridad social, el asegurado no dispone sino de una idea poco precisa sobre el papel y el funcionamiento de la misma.

Una información sistemática y rigurosa sobre la seguridad social es indispensable, también lo son la descentralización de ciertas decisiones y la individualización de los servicios de la seguridad social.

Además, hay que mencionar la creciente importancia de las nuevas tecnologías y sobre todo de Internet (la administración electrónica) que en el futuro crearán las condiciones necesarias para la aparición de una nueva relación de servicio brindado a la clientela[7].

La mejora de la información proporcionada al público es sin duda alguna una consecuencia de la democracia participativa y es importante que los organismos de seguridad social lleven a cabo esfuerzos coordinados para mejorar los conocimientos generales del público, en particular sobre el derecho a las prestaciones y la afectación de los recursos.

Solo así se podrá aumentar las capacidades y medios de que disponen las personas para hacer valer plenamente sus derechos en materia de seguridad social.

2. Normas eficaces

La OIT posee ya una amplia gama de instrumentos internacionales. Pero una acción normativa nunca se agota.

Los instrumentos de la OIT no son simplemente una colección dispar de convenios y recomendaciones, sino que constituyen un conjunto coherente de normas, entre las cuales figuran aquellas normas que determinan el derecho a un nivel mínimo de seguridad social.

Como dijo su Director General, la OIT, para racionalizar su conjunto de normas, definió un nuevo espíritu que guía ahora su acción normativa: "La mejor garantía de credibilidad reside en la eficacia de las actividades normativas de la Organización (...) la mejora de la

[6] Véase por ejemplo el nuevo concepto iniciado por el Reino Unido llamado "Servicio moderno activo" que tiende a reunir bajo un único servicio los servicios de empleo, el servicio de prestaciones y las autoridades locales. Así mismo, la iniciativa irlandesa “REACH” trata de mejorar el acceso a los servicios integrados del Estado.

[7] Cf. en especial a la Conferencia Internacional sobre Tecnologías de la Información en la Seguridad Social (Valencia, 14-16 de octubre de 2002).

visibilidad, de la eficacia y de la pertinencia del sistema normativo debe pasar a ser una prioridad política"[8].

Así pues, actualmente, antes de elaborar cualquier nueva norma, la Organización efectúa un análisis exhaustivo de las ya existentes, de sus sinergias y de sus lagunas, guiándose al hacerlo por un deseo legítimo de coherencia y de eficacia[9].

Hemos de estar satisfechos por este nuevo enfoque del proceso normativo.

El enfoque integrado que se aplica al inicio y al final del proceso normativo nace justamente de esta búsqueda de claridad.

Al inicio del proceso, y con el deseo legítimo de coherencia y de eficacia, la elaboración de nuevas normas será precedida ahora por un análisis exhaustivo de las normas ya existentes, de sus sinergias y lagunas.

La primera etapa es pues hacer un inventario de normas y de actividades normativas en el campo considerado.

El análisis detallado de los resultados es objeto posteriormente de una discusión general tripartita durante la Conferencia Internacional del Trabajo para elaborar así un plan de acción integrado.

Esta etapa, al inicio del proceso, es fundamental, porque el plan indica qué temas podrían ser indicados para una acción normativa – ¿proposición de nuevas normas? ¿revisión de las normas en vigor? ¿adición de un protocolo? – y porque además permite precisar el objetivo y la forma de las nuevas normas o de las ya revisadas y permite decidir si hay campos en los cuales las actividades de cooperación técnica serían apropiadas.

La discusión general puede así dar lugar, siempre y cuando los delegados presentes en la Conferencia lo deseen, a un examen detallado de las actividades normativas de la OIT en el campo de la seguridad social.

En definitiva el método del enfoque integrado trata de ser a la vez una síntesis de los logros pasados y una voluntad de llevar a cabo una renovación cualitativa del proceso normativo.
El objetivo es pues triple y trata, sin duda, alguna de ser más eficaz. La acción normativa deberá ser más coherente al hacer desaparecer disposiciones que ya son anticuadas, al modernizar todos los instrumentos de la OIT y al ampliar su campo de aplicación.

En el área de la seguridad social se puede remarcar que el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) decidió que ocho convenios estaban oficialmente actualizados:

- Convenio núm. 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952;
- Convenio núm. 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962;
- Convenio núm. 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964;
- Convenio núm. 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967;
- Convenio núm. 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969;

[8] *Trabajo decente*, informe del Director General al 87º período de sesiones (1999) de la Conferencia, pág. 3.
[9] Ya en 1973 el Comité administrativo de coordinación definió como sigue los principales objetivos de la coordinación de los trabajos legislativos: prevenir los traslapos inútiles, prevenir las contradicciones entre las obligaciones aceptadas por los Estados ...

- Convenio núm. 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982;
- Convenio núm. 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988;
- Convenio núm. 183 sobre la protección de la maternidad, 2000.

La adopción de nuevas normas sobre seguridad social deberá a futuro tener en cuenta el contenido de estos ocho convenios.

El deseo de fortalecer el impacto de las normas supone igualmente una cooperación técnica entre los Estados miembros y la OIT, quien brinda servicios consultivos y ejecuta programas de cooperación técnica, para responder a las crecientes solicitudes de los Estados miembros. Esta cooperación es multiforme y tiene gran importancia para la OIT[10].

Si bien se da prioridad ante todo a la formación[11], la cooperación técnica incluye campos tan variados como los servicios de estudios de factibilidad de los proyectos piloto[12], o servicios de análisis y de presupuestos sociales.

Actualmente es importante que las normas de la OIT recuperen un dinamismo y una flexibilidad nuevos, que estén a la altura de los desafíos que las cuestiones de seguridad social plantearán en el futuro.

Esta visión fue acogida favorablemente porque las normas de la OIT sobre la seguridad social tienen ya un impacto importante fuera de la Organización. La Carta Social Europea dispone por ejemplo que las partes contratantes deben mantener un régimen de seguridad social de nivel satisfactorio y como mínimo igual al nivel necesario para poder ratificar el Convenio núm. 102 (art. 12).

Además el Código Europeo de seguridad social elaborado bajo el auspicio del Consejo de Europa y con la colaboración de la OIT, retoma las disposiciones básicas del Convenio núm. 102, con excepción de la parte XII sobre la igualdad de trato.

Es muy importante que las futuras actividades normativas de la OIT hallen un equilibrio entre permanencia y renovación.

Sin duda alguna, es importante buscar nuevos métodos y conceptos para mejorar la eficacia y efectividad de las normas internacionales, siendo igualmente importante plasmar plenamente en la realidad todas las normas que en el pasado fueron ampliamente aprobadas.

La OIT, a través de la integración de los logros normativos pasados y a través de su voluntad de darle especial atención a las realidades contemporáneas actuales, va sentando las bases de una política normativa cuya legitimidad y renovación son indispensables en el mundo actual y seguirán siéndolo el día de mañana.

Queremos agradecer a todos los participantes de esta Conferencia quienes nos permiten útilmente demostrar tanto la universalidad como la necesidad de la promoción de las normas internacionales de la OIT.

---

[10] La OIT logró, gracias a la cooperación técnica, que disposiciones particulares del Convenio núm. 102 (1952) se incluyan en la legislación nacional de un país; este fue el caso de Arabia Saudita, Gabón, el Perú y de varios países del Caribe ...

[11] El programa QUA TRAIN contribuirá a la formación de especialistas en financiación y gestión.

[12] La OIT, a través del programa STEP dirige sus esfuerzos hacia el tema del seguro de enfermedad de los trabajadores del sector informal y toma pues la iniciativa en la aplicación de proyectos piloto (como los sistemas de microseguro).

Mientras las normas internacionales del trabajo, y en particular las referentes a la seguridad social, sean efectivas y eficaces, nunca dejaran de ser una de las piedras angulares de esta Organización.