

## **Conferencia Interamericana de Seguridad Social**



**Centro Interamericano de  
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

REVISTA CIESS

PUBLICACIÓN DEL  
CENTRO INTERAMERICANO DE  
ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL

EDICIÓN  
BILINGÜE  
BILINGUAL EDITION

PRIMERA ÉPOCA

JULIO

2003

NÚMERO

4/5



R E V I S T A

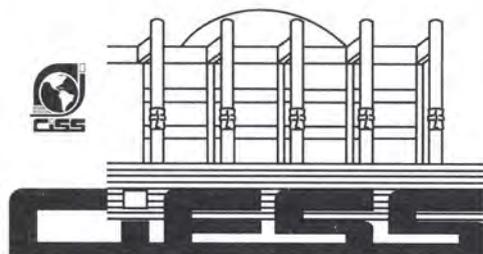
CIESS

Revista  
CIESS

4/5

JULIO  
2003

PUBLICACIÓN SEMESTRAL



**CENTRO  
INTERAMERICANO  
DE ESTUDIOS DE  
SEGURIDAD  
SOCIAL**

Órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social

40 años al servicio de la seguridad social en América

## INTEGRACIÓN Y SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL

*Antonio Ruezga Barba\**

### Aspectos generales de la integración

En nuestros días, es necesario estudiar la seguridad social en el contexto de la evolución de las relaciones económicas internacionales, a través del análisis del proceso de globalización de la economía mundial.

La integración se ha impuesto como uno de los rasgos característicos de la economía a principio de siglo. Su importancia se fundamenta en dos aspectos:

- Su impacto en el funcionamiento de los mercados y en las políticas públicas.
- Su utilidad para formular diagnósticos sobre el cambiante equilibrio de las relaciones entre Estado y mercado, orientador de las políticas públicas.

---

\* Mexicano, Doctor en Derecho. Es profesor-investigador de la ENEP Acatlán - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de varios diplomados y cursos del CIESS.

---

---

No obstante, los Estados nacionales continúan siendo la unidad de organización central de las acciones regulatorias, aunque comprometidos con una extensa interconexión con las instituciones que conforman el sistema mundial. La interdependencia lleva a los Estados a enfatizar un enfoque colectivo, más que unilateral, frente a una cantidad muy importante de temas. El Estado tiende a adaptarse a esta nueva situación, transformándose en “mediador” entre las presiones internas e internacionales.

El Estado, dentro de la integración, es una entidad política en un sistema complejo de poder, que incorpora niveles supranacionales y locales. Continúa, no obstante, siendo el actor político principal. Es la unidad desde donde mejor pueden legitimarse espacios de gobernabilidad internacional, regional, nacional y local. Hirst, Paul y Grahame Thompson indican: “Los estados-nación pueden hacer esto de una manera en las que otras agencias no lo pueden hacer. Son pivotes entre las agencias internacionales y las actividades subnacionales, porque son los que proveen legitimidad como la voz exclusiva de una población territorialmente limitada”<sup>(1)</sup>.

Los Estados tienen nuevos roles para desempeñar, ya que existen condiciones para jugar un papel de relieve en materia exterior, asumiendo mayores responsabilidades internacionales.

La integración tiene su impulso fundamental en la capacidad de reducir el costo de los bienes, servicios, personas e información. Se caracteriza por la capacidad de las firmas por fragmentar geográficamente los procesos productivos e incrementar el comercio y la inversión internacionales.

Sin embargo, los costos que el proceso de integración impone sobre las economías nacionales, no son bien conocidos:

- Limitación en la efectividad de las políticas nacionales.

- Conflicto entre las estructuras de gobierno y la naturaleza *global* de ciertos flujos e interacciones económicas.

Por otra parte, el proceso de integración plantea importantes oportunidades:

- Mejora las condiciones de acceso a mercados.
- Incrementa la movilidad de los flujos de información, tecnología y capital.

Sin duda, la integración es un proceso lleno de contradicciones. La más importante es la disparidad entre las estructuras políticas del Estado-nación y las interacciones y flujos globales que vinculan a las distintas economías nacionales. La disminución de la *autonomía* plantea desafíos a la noción de soberanía política.

Aunque el escenario del *mundo sin fronteras* es poco factible en este momento, nadie pone en duda las ventajas potenciales de la globalización, manifestadas en el acceso a mercados más integrados. Por lo tanto, al hablar de globalización económica, no se debe olvidar la dimensión política, cultural y social.

## Aspectos sociales de la integración

En todo proceso de integración, además de las connotaciones económicas, es muy importante la legitimación social que se fundamenta en las respuestas adecuadas a los problemas sociales. En el estudio de lo social, afirma Bruno Podestá<sup>(2)</sup>, es necesario tener en cuenta puntos básicos:

- Como promoción,
- Como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración,
- Como respuesta a las demandas sociales básicas no satisfechas y,
- Como legitimación del proceso.

### **Como promoción**

Mejorar la competitividad en un proceso de integración, depende de una multiplicidad de factores pero que, desde una perspectiva social, puede ser resumido en uno solo: el logro de un entorno social estable. Esto implica, desde la perspectiva de la organización social, estado de derecho que garantice las reglas de juego y asegure una cierta estabilidad para poder planificar el mediano y largo plazo y de este modo reducir los riesgos.

Desde la perspectiva de la población en general se requiere la disponibilidad de recursos humanos aceptables para enfrentar el proceso. Esto implica abordar los temas de salud, educación y capacitación, incluyendo la internacionalización de normas y valores para la competitividad y preparación de un sistema de formación permanente.

### **Como compensación frente a las repercusiones negativas de la integración**

El proceso de integración trae aparejadas una serie de consecuencias que si no se contemplan a tiempo se tornan negativas. En este sentido, se puede decir que el área social es muy sensible a este tipo de impactos y se torna necesaria la neutralización de las repercusiones negativas del proceso, entre las que se destacan: cierre de empresas, aumento del desempleo y subempleo, primacía de la competitividad y la consecuente exclusión de aquellos que no ajustan a los nuevos requerimientos, aparición de grupos o sectores más vulnerables y aumento de la marginalidad, sumado a la ausencia de mecanismos de control que incluyan a los miembros de la comunidad.

### **Como respuesta a las demandas sociales básicas insatisfechas**

El planteo más clásico se relaciona con la necesidad de responder a las necesidades básicas

de la población, más allá del proceso de integración en marcha. Pero, además, ahora es imprescindible la inclusión de las demandas surgidas a raíz del proceso de integración que impactan sobre la situación social. Teniendo en cuenta que no todo lo social está vinculado a la integración y no todos los aspectos de la integración impactan en lo social.

### **Como legitimación del proceso**

Para la plena integración, teniendo en cuenta el logro de la cohesión social, surge el tema de la participación de la gente. Aparecen así tres puntos importantes. Comenzar por la sensibilización: educación para la integración, fomento de la responsabilidad social, la transmisión de valores y la formación democrática, además de la competitividad orientada a la adquisición de habilidades para desempeñarse productivamente en las nuevas situaciones. Simultáneamente, generar participación, implementar mecanismos reales de participación, sobre todo en cuanto a instancias de información y comunicación permanente entre los decisores y constructores de la integración y los sectores profesionales y consumidores. Fundamental resulta entonces la democratización mediante la participación institucionalizada. No hay democracia sin conciencia de pertenencia a una colectividad política. La democracia se asienta sobre la responsabilidad de los ciudadanos.

En América Latina el crecimiento económico se ha tornado menor incorporador de fuerza de trabajo, especialmente en los estratos de bajo ingreso. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) afirma que “el actual ritmo de crecimiento económico está generando menor número de empleos que el necesario para absorber la creciente fuerza de trabajo en una forma productiva. Inicialmente este fenómeno se interpretó como una consecuencia de la primeras fases del proceso de reforma, pero ahora parece consolidarse, aún en los casos en que dicho

proceso está avanzado y las tasas de crecimiento son altas. A la vez se mantiene o se acentúa la heterogeneidad del empleo, tanto productiva como de su distribución en los hogares de los diversos estratos de ingreso...

“En muchos países la tasa de desempleo abierto en el primer decil (más pobre) es cuatro o más veces superior a la tasa promedio de desempleo, en cuanto a la correspondiente al 20% de hogares más pobres la supera en tres o más veces...”<sup>(3)</sup>.

Armando Di Filippo y Rolando Franco en un trabajo presentado en el seminario *La integración regional y los desafíos de la competitividad y la convergencia: requisitos, estrategias y perspectivas*, celebrado en Caracas, Venezuela, del 3 al 6 de marzo de 1997, indicaron que en América Latina se acentúa el deterioro relativo de las condiciones de empleo de los estratos de menor educación e ingreso. Podría hipotetizarse que los cambios en la organización mundial de la producción ya están surtiendo significativo efecto en las principales capitales de nuestra región y se agregan a otros factores endémicos de larga data que han influido en el tema.

Paralelamente han emergido reformas en los regímenes laborales, previsionales y de protección social que apuntan a la flexibilización de los mercados de trabajo.

En suma, el equilibrio de los mercados de trabajo y las convergencias salariales dependen básicamente de dos órdenes de factores: El primero está vinculado a la forma como se absorban y asimilen las nuevas tecnologías para generar oportunidades de empleo a los estratos laborales de menor calificación. Si la productividad de estos estratos no crece, no existirá posibilidad real de lograr convergencias progresivas en los niveles salariales. El segundo orden de factores atañe a los cambios institucionales que afectan los regímenes de trabajo, de previsión y de protección social, pues aún con importantes crecimientos de la

productividad laboral, no están garantizadas las condiciones que posibiliten una propagación progresivamente equitativa de los frutos del progreso técnico en todos los niveles salariales.

Respecto al progreso técnico, la agudización de los problemas de empleo podrá paliarse en la medida que el ritmo de crecimiento económico se acelere con mayor inversión, especialmente en las actividades con mayor creación de empleos por unidad de capital. Cuanto más alto pueda ser el ritmo de incorporación de progreso técnico, mayor debería de ser el coeficiente de inversiones respecto del producto para evitar que el crecimiento económico deje de ir acompañado por el del empleo. Asimismo, cuanto mayor sea la absorción del progreso técnico, mayor deberá ser la reorientación y eficiencia del gasto social en capacitación y reciclaje de la fuerza laboral.

Respecto a las reformas laborales y de la seguridad social, se deben utilizar los siguientes métodos para reducir los costos:

- Un manejo de la previsión y de la seguridad sociales que, sin sacrificar derechos y garantías básicos, resulte más eficiente y menos gravoso para el Estado, para los empresarios y para los contribuyentes en general.
- Un adiestramiento y reconversión empresarial para aprovechar nuevas alternativas tecnológicas.
- Una recalificación de la fuerza laboral para asignarla a las oportunidades de empleo en actividades tecnológicamente más avanzadas.
- Una exploración de formas participativas de organización productiva que estimulen la responsabilidad y la creatividad de todos los recursos humanos.

## Integración latinoamericana

La integración latinoamericana es un fenómeno relativamente reciente, se desarrolla fundamentalmente en los últimos quince años.

En el campo político, se inicia con el Grupo Contadora, Grupo de Esquipulas y Grupo de Río, y se consolida con el proceso de renovación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Un nuevo dinamismo de intercambios se ve fortalecido en los encuentros que se han creado a partir de la Primera Cumbre Presidencial del Grupo de Río en Guadalajara en 1987, las reuniones anuales del Grupo de Río (jefes de Estado) y de la OEA (cancilleres), las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres Hemisféricas.

En el campo económico, se han logrado niveles de integración muy importantes. La ALADI se ha mantenido como marco de negociación de preferencias arancelarias y se ha conservado el Pacto Andino. Se desarrollaron, además, nuevas iniciativas de integración como el MERCOSUR, el CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo de los Tres, el TLCAN, una multiplicidad de acuerdos bilaterales y, a partir de la Cumbre Hemisférica de 1994, existe la perspectiva de la conformación de una Zona de Libre Comercio Hemisférica —el ALCA— para 2005.

Sin embargo, como lo indica Alicia Frohmann, “América Latina no ha alcanzado el sueño de la integración bolivariana y está muy lejos aún de los mecanismos supranacionales perfeccionados por la Unión Europea. Sin embargo, es innegable que, cualquiera sean los indicadores de integración que se miren —cooperación política, flujos de bienes, de capitales, de personas, y también flujos culturales y de comunicaciones— los niveles de integración que actualmente se han alcanzado en América Latina son muy superiores a cualquier cosa vista en el pasado y parecen tener un futuro bastante prometedor. En este proceso, que no lleva más de diez años, el Grupo de Río ha sido un actor fundamental”<sup>(4)</sup>

## La OIT y las normas laborales internacionales

Para la Secretaría General del SELA, una de las primeras propuestas para alcanzar compromisos internacionales en materia de normas laborales fue formulada por Suiza en 1905, lo que desembocó en una serie de convenios. No obstante, no fue sino hasta el Tratado de Viena de 1919 y la creación de la Organización Internacional del Trabajo que se realizaron más esfuerzos internacionales concertados, dirigidos a establecer acuerdos internacionales sobre normas laborales. El preámbulo de la Parte III del Tratado de Versalles ya hacía referencia al *Dumping social*, así como a la necesidad de considerar, por el bien de la eficiencia de la OIT, la adopción de normas económicas y sociales comunes, dado que las primeras reciben la influencia de las segundas y viceversa. Una de las principales actividades de la OIT ha sido la redacción de convenios y formulación de recomendaciones en torno a una amplia gama de aspectos relativos al trabajo. Los convenios constituyen compromisos internacionales obligantes mientras que las recomendaciones no crean obligaciones, pero están dirigidas a proveer orientación a los gobiernos en la formulación de legislaciones laborales y políticas sociales.

El debate sobre las normas laborales se complica por la dificultad de distinguir en la práctica entre tres conceptos o inquietudes distintos. En primer lugar, existen los derechos humanos en el sentido más fundamental del término, por ejemplo, protección contra el trabajo forzoso. En segundo lugar, existen aspectos relacionados con el bienestar social, tales como la salud y la seguridad de la población trabajadora, así como las condiciones de trabajo. En tercer lugar, existen los intereses directamente económicos, que tienen que ver con los efectos de bajos salarios sobre la posición competitiva de los sectores en el mercado internacional.

Preocupa a los gobiernos de los países en desarrollo que la demanda de grupos de interés y gobiernos de países industrializados en pro de normas laborales internacionales constituya una modalidad disfrazada de proteccionismo.

El tema de los derechos humanos es problemático. A cierto nivel fundamental, podría haber casi un consenso internacional en torno a lo que constituye una conducta aceptable, por lo que muchos países podrían acordar emprender acciones contra una parte infractora. Tal fue el

caso, por ejemplo, de Sudáfrica en los años del apartheid, y las sanciones fueron mucho más allá de las sanciones comerciales. Pero es virtualmente imposible alcanzar un acuerdo global sobre derechos humanos inalienables que no sea a nivel de principios, y siempre subsistirán grandes diferencias de opinión en cuanto a si determinada conducta en determinada situación fue una actitud aceptable.

En relación con las normas laborales como tema de política social o —en otras palabras— como

### Principales áreas cubiertas por los acuerdos y las recomendaciones de la OIT

<b>Derechos humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertad de asociación</li> <li>• Trabajo forzado</li> <li>• Igualdad de oportunidades y trato</li> </ul>
<b>Empleo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política laboral</li> <li>• Servicio y agencias de empleo</li> <li>• Guía vocacional y capacitación</li> <li>• Rehabilitación y empleo para personas discapacitadas</li> </ul>
<b>Política social y administración laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inspección laboral</li> <li>• Estadísticas laborales</li> <li>• Consulta tripartita</li> </ul>
<b>Relaciones laborales y condiciones de trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Salarios</li> <li>• Condiciones generales de empleo</li> <li>• Seguridad ocupacional y salud</li> <li>• Servicios sociales, vivienda y recreación</li> </ul>
<b>Seguro social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas</li> <li>• Protección de varias áreas del seguro social</li> </ul>
<b>Empleo de la mujer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección maternal</li> <li>• Trabajo nocturno</li> <li>• Trabajo ilegal</li> </ul>
<b>Empleo de menores y adolescentes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edad mínima</li> <li>• Trabajo nocturno</li> <li>• Atención médica</li> <li>• Condiciones de trabajo en los empleos ilegales</li> </ul>
<b>Trabajadores emigrantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indígenas</li> <li>• Trabajadores en territorios rurales</li> <li>• Sectores ocupacionales especializados</li> </ul>
Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.	

asunto de bienestar social, se ha argumentado que cuando un país obliga a otro a modificar sus normas laborales a través de la amenaza o la aplicación de sanciones comerciales, los resultados podrían ser perversos en términos de bienestar social, definidos a nivel nacional. En lugar de mejorar la posición de los trabajadores, estas presiones podrían sacarlos de sus puestos de trabajo. Esta es otra manera de decir que la preocupación de un país por el bienestar de los trabajadores de otra nación no debería ser abordada en un contexto sectorial restringido, ni conseguir su satisfacción a través de sanciones comerciales. Una inquietud genuina a favor de la mejora del bienestar se concentraría en el aspecto de la seguridad social y, en particular, en políticas sociales a largo plazo y fiscalmente sostenibles, así como en las condiciones que enfrenta la población trabajadora en general. El argumento del bienestar social apunta, pues, hacia la transferencia de recursos que puedan contribuir a aliviar la penuria y a crear condiciones para el futuro crecimiento de los ingresos; no es a través de tácticas de presión de las cuales sólo algunos puedan beneficiarse, muy probablemente, a expensas de la población trabajadora en su conjunto.

En cuanto a las normas laborales como factor de competencia, es importante indicar que las diferencias observadas en las tasas salariales tienen que ver normalmente con los fundamentos económicos y no con *injusticia*. La productividad laboral es la variable clave, pero los salarios también se verán afectados por las condiciones subyacentes de oferta y demanda en la economía. En general, los niveles salariales aumentarán a medida que la fuerza de trabajo adquiera mayores destrezas y se haga más productiva. Así, imponer las normas laborales como un tema de la agenda comercial socavaría uno de los objetivos más básicos del sistema comercial multilateral: la promoción del crecimiento y el desarrollo a través de la especialización internacional.

## Acuerdo laboral del TLCAN

A principios de los años noventa, la conclusión de las negociaciones en torno al TLCAN desembocaron en el primer acuerdo laboral internacional negociado en un contexto comercial. Como parte de un acuerdo de libre comercio sin precedentes entre dos países desarrollados y un país en desarrollo, México accedió a un amplio acuerdo sobre temas relacionados con los derechos de los trabajadores, conocido con el nombre de Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

El acuerdo laboral del TLCAN busca, entre otras cosas, promover mejores condiciones de trabajo y mejores niveles de vida en la región, fomentar la innovación y el incremento de la productividad y “promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada una de las Partes”. (Artículo 1). Si bien el acuerdo no prevé la armonización de normas ni el establecimiento de normas mínimas, promueve la convergencia de las normas laborales hacia niveles más altos. En tal sentido, el artículo 2 estipula lo siguiente:

“Ratificando el pleno respeto a la constitución de cada una de las Partes y reconociendo el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propias normas laborales y de adoptar o modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos laborales, cada una de las Partes garantizará que sus leyes y reglamentos laborales prevean altas normas laborales congruentes con lugares de trabajo de alta calidad y productividad y continuarán esforzándose por mejorar dichas normas en ese contexto”.

## Principios laborales del TLCAN

El anexo I del Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Laboral contiene el preámbulo reproducido a continuación, y al cual sigue una lista de once principios laborales.

“Los siguientes son lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, sin que constituyan normas comunes mínimas para dicha legislación. Su propósito es delimitar áreas amplias de atención en que las Partes han desarrollado, cada una a su manera, leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo”.

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.
2. Derecho a la negociación colectiva.
3. Derecho de huelga.
4. Prohibición del trabajo forzado.
5. Restricciones sobre el trabajo de menores.
6. Condiciones mínimas de trabajo.
7. Eliminación de la discriminación en el empleo.
8. Salario igual para hombres y mujeres.
9. Prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales.
10. Indemnización en los casos de lesiones de trabajo o enfermedades ocupacionales.
11. Protección de los trabajadores *migratorios*.

## Relaciones laborales en el MERCOSUR

Para Oscar Ermida Uriarte<sup>(5)</sup>, el MERCOSUR constituye, junto con la Unión Europea, una de las únicas dos uniones aduaneras regionales vigentes en el mundo. Esta circunstancia que podría calificarse como formal, se llena de contenido cuando se observa que, entre 1990 y 1995, el comercio intra MERCOSUR aumentó un 200%, mientras que el comercio exterior del bloque lo hizo un 80%. Sin duda, por el momento el MERCOSUR es el primer bloque comercial exitoso del subdesarrollo que comienza, a su vez, a celebrar o negociar acuerdos de preferencias arancelarias o de libre comercio con otros grupos o países (Unión Europea, Chile, Bolivia).

Sin embargo, este desarrollo comercial alcanzado

por el MERCOSUR en tan corto lapso, no se ve acompañado de un desarrollo social proporcional. En efecto, los derechos sociales y de ciudadanía no aparecen en los tratados constitutivos del MERCOSUR, salvo muy escasamente en el plano laboral, a pesar de que se reconoce la existencia de una importante dimensión social en la integración.

En efecto, toda experiencia de integración económica regional, más o menos desarrollada, acarrea múltiples efectos sociales y, dentro de éstos, los específicamente laborales. Así mientras se esperan efectos laborales positivos a largo plazo, por reflejo del crecimiento económico y político del bloque, en el corto plazo es casi inevitable sufrir algunos efectos sociales negativos, como la desocupación sectorial y el riesgo de *dumping social* entre los propios países miembros del grupo en su competencia por el mercado interior o ante terceros países. Paralelamente, en el mediano plazo, pueden verificarse influencias recíprocas entre los sistemas de relaciones de los países que se integran, amén del obvio surgimiento de un nuevo nivel —internacional/regional— de relaciones de trabajo.

El MERCOSUR no ha generado por el momento, un Derecho laboral supra o internacional propio, aunque el *Programa de Acción del MERCOSUR hasta el año 2000* establecía que “la evolución del proceso de integración demanda el examen de acuerdo sobre derechos laborales y sociales”. El tema ha estado presente, muy protagónicamente, en los trabajos de la Comisión No. 8 (Principios) del ex-subgrupo de trabajo No. 11. La Comisión de Principios del ex-subgrupo 11 llegó a recomendar la ratificación en común, por los cuatro países del MERCOSUR, de un elenco de convenios de la OIT que constituirían así una normativa laboral internacional mínima común, y a debatir la probabilidad de adopción de una Carta Social del MERCOSUR. Ambas iniciativas habían sido propuestas por el profesor Héctor —Hugo Barbagelata, en un informe que le encargara la OIT.

Por otro lado, el Convenio Multilateral de la Seguridad Social podría convertirse en la primera norma internacional sustantiva del Derecho del Trabajo y Seguridad Social aprobada directamente por el MERCOSUR.

## Integración y seguridad social

Según Marcelo Viana Estevao de Moraes, Secretario de Previsión Social del Brasil en 1996<sup>(6)</sup>, el desafío ahora es el de compatibilizar el esfuerzo de reestructuración productiva con la búsqueda de la equidad social, en conformidad con lo preconizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). De ahí la necesidad de que los procesos de integración regional sean acompañados de medidas tendientes a la progresiva coordinación, no solamente de políticas macroeconómicas, sino también de las relativas a la protección social.

Así, la reflexión sobre el futuro de la seguridad social, para tener éxito —incluso en el ámbito regional— deberá contemplar los siguientes aspectos:

- La necesidad de institucionalizar procesos globales de toma de decisiones colectivas, mediante la articulación más estrecha y efectiva de las diversas esferas públicas nacionales e internacionales, de manera tal que contrarresten los efectos nocivos de una economía de mercado globalmente libre.
- La adecuación a los procesos de envejecimiento de la población global, aún cuando las transiciones demográficas observen ritmos propios en cada realidad nacional, de modo que se adecuen a las nuevas tasas de dependencia entre ancianos y población activa.
- La compatibilización con nuevos modelos de desarrollo económico y con ritmos de crecimiento diferenciados en razón de condicionantes ecológicas, en busca de una

articulación sustentable, basada en la utilización más racional de los recursos naturales y en la conformación de ambientes de trabajo más saludables y seguros.

- La búsqueda de la competitividad no solamente con una óptica microeconómica, sino también en una perspectiva amplia que considere la eficiencia global del espacio económico nacional o regional.
- La reorganización del mercado laboral, de modo que las ganancias en productividad resultantes del acelerado proceso de innovación tecnológica puedan reflejarse en una distribución más equitativa de las oportunidades de trabajo, mediante la creación de nuevos empleos con jornadas más cortas, así como la adopción de políticas activas de recalificación profesional volcadas para la polivalencia funcional, de manera que se compatibilice el perfil de la oferta de mano de obra con la naturaleza de las nuevas demandas en sistemas productivos intensivos en conocimiento.
- La diversidad de fuentes de financiamiento de la seguridad social, con reducción de los gravámenes que inciden en el empleo formal y combinación óptima entre regímenes financieros de repartición y de capitalización, de forma tal que se maximice la eficacia de las políticas de protección social con los efectos macroeconómicos favorables resultantes de la conformación de ahorros a largo plazo.
- La opción preferente de los sistemas públicos en beneficio de los pobres, con la eliminación de los diversos mecanismos de *solidaridad invertida* engendrados por razones corporativistas, de tal modo que se maximice la eficiencia y la eficacia en la utilización de los escasos recursos existentes.
- La revisión de los paradigmas gerenciales vigentes en el sector público, con vistas a que

se instituyan organizaciones más ágiles y flexibles, con una utilización más eficiente de la información, en estructuras de orden horizontal, guiadas por padrones de calidad y productividad.

Una cosa es clara, aún hoy en día ni en el Derecho social de la Comunidad Europea existe una realidad jurídica semejante a un sistema de seguridad social, tal como está configurado en cada uno de los 15 Estados miembros, o sea un sistema uniforme aplicable a los respectivos nacionales que sustituyese a los sistemas nacionales.

Sebastiao Nóbrega Pizarro, Director del Departamento de Relaciones Internacionales de Seguridad Social de Portugal afirma, además, que “no existe tampoco un régimen aplicable para los trabajadores que circulan en la Comunidad, que regulase directamente sus situaciones en materia de seguridad social, sin intervención de los sistemas nacionales. En el plano del Derecho comunitario, incluso después del Tratado de la Unión Europea de 1992 y de su Acuerdo sobre Política Social de la seguridad social se puede decir, con alguna propiedad, que sigue perteneciendo a los dominios sensibles de la *soberanía social* de los Estados miembros y, por lo tanto, intacta.

“En otras palabras: no obstante el proceso que llevó a la Unión Europea, no existe un sistema único de seguridad social, al revés, siguen en vigor las legislaciones nacionales de los Estados Miembros”<sup>(7)</sup>.

Para Fidel Ferreras Alonso<sup>(8)</sup>, después de varios años de vigencia, aplicación y experiencia de normas internacionales de seguridad social, como son los convenios bilaterales o multilaterales, ya no se plantean las discusiones y controversias acerca de su incorporación en el orden interno.

Conviene recordar, sin embargo, que los convenios bilaterales de seguridad social tienen

una semejanza muy relativa tanto a las normas que nacen de la Unión Europea como a las que provienen de la Organización Internacional del Trabajo. Tienen la semejanza de que se incorporan al Derecho interno y, además, que no se trata de normas en virtud de las cuales sólo se obligan los Estados, sino que tienen efectos directos para los propios interesados.

Respecto de las normas comunitarias, son las propias instituciones de las comunidades las que las aprueban (esencialmente el Consejo). Las de la OIT, surgen de sus conferencias anuales y se someten posteriormente a su ratificación por los respectivos Estados miembros, teniendo éstos libertad para ratificarlas e incorporarlas al Derecho interno. Los convenios bilaterales son la expresión de la voluntad de dos Estados que se comprometen a aplicar lo pactado.

Las emanadas de la Organización Internacional del Trabajo: el Estado puede rechazar su aplicación por el mero hecho de no incorporarlas al Derecho interno. Su interpretación corresponde a los tribunales nacionales, pudiendo incluso someterlas a un proceso de inconstitucionalidad, tanto antes de ratificarlas (en el proceso de discusión parlamentaria o el propio gobierno) como incluso después de haberlas ratificado.

En cuanto a las normas bilaterales, es decir, los convenios, es obvio que el proceso de incorporación al Derecho interno es discutido exclusivamente por los gobiernos respectivos. Existe un protagonismo absoluto de los gobiernos y, aunque en teoría, son las cámaras parlamentarias las que tienen que dar su aprobación, en la práctica eso no sucede, ya que cualquier modificación que el poder legislativo quisiera introducir, obligaría a una nueva negociación entre los Estados. Igual que sucede respecto de las normas emanadas de la OIT, su interpretación corresponde exclusivamente a los tribunales nacionales. La diferencia sustancial entre convenios de la OIT y convenios bilaterales

es que, respecto de éstos, los que se obligan son exclusivamente los dos Estados que ratifican el convenio bilateral, en tanto que la ratificación de un Convenio de la OIT, en principio, es el Estado que lo ratifica el que resulta obligado.

## **Código Iberoamericano de Seguridad Social**

En 1992, los ministros responsables de la seguridad social de Iberoamérica suscribieron en Madrid un programa de trabajo para la elaboración del Código Iberoamericano de Seguridad Social, en el marco de la II Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Fue el inicio de un trabajo amplio, participativo y consensuado que realizó la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y que culminó con la elaboración del Código, que fue presentado en Madrid, en septiembre de 1996.

Los ministros aprobaron los trabajos realizados por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y posteriormente los enviaron a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que se celebró en Bariloche, Argentina. En la Declaración de esta Cumbre, los presidentes destacaban la importancia del Proyecto de Código Iberoamericano de Seguridad Social, así como sus trascendentes propósitos y objetivos.

La versión final del Código fue el resultado de un amplio, plural y participado proceso de análisis, debate, reflexiones y aportaciones mutuas; proceso en el que, junto con los representantes de los ministros responsables de la seguridad social de la comunidad iberoamericana, han participado:

- Organizaciones internacionales: Organización Internacional del Trabajo y Conferencia Interamericana de Seguridad Social.
- El ámbito universitario especializado

(Academia Iberoamericana de Seguridad Social).

- Interlocutores sociales (representantes empresariales y sindicales).
- El amplio espectro institucional de la seguridad social iberoamericana.
- Expertos de seguridad social.

Eugenio Solano Calderón<sup>(9)</sup> escribió que cuando en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Guadalajara se planteó la conveniencia de un acercamiento internacional efectivo en materia de la seguridad social iberoamericana, y las sucesivas Cumbres de Madrid, San Salvador de Bahía y Cartagena de Indias, impulsaron esta idea. Lo primero que saltaba a la vista era la necesidad de superar los posibles obstáculos que un instrumento internacional como el Código podía plantear, y la forma más evidente de superarlos era consiguiendo en conjunto las fórmulas aceptables y eficaces.

Estas fórmulas debían conciliar tanto las cuestiones relacionadas con los diversos estados de desarrollo de los países, como sus respectivas voluntades soberanas, y esta conciliación, este alcanzar productivo de objetivos e ideas comunes, debía ser fruto del más general consenso posible.

De este contexto de amplia participación, se encontraron dos sortilegios: la flexibilidad y la progresividad.

## **Flexibilidad**

El Código muestra, como uno de sus sabios logros, que las normas en él contenidas contemplan todas las realidades actuales de nuestro paisaje iberoamericano y en su seno logran justa y apropiada cabida los diversos modelos de gestión que tienen nuestros países. Es por esto que se pudieron contemplar —sin

deterioro de las modalidades en sí, ni del Código como un todo— desde los modelos de gestión privada, hasta los públicos centralizados.

## Progresividad

El otro fenómeno de importancia que manifiesta el Código en su normativa, es la aplicación progresiva.

De conformidad con sus disposiciones, y habida cuenta de las realidades propias, cada país ratificador del Código puede ir ampliando, progresivamente, tanto la calidad como la cantidad de su protección, mediante la ampliación paulatina de las partes del Código que decida asumir.

Tanto la flexibilidad como la progresividad que acabamos de mencionar, son muestras más que suficientes de que este instrumento es absolutamente respetuoso de las realidades nacionales. Tal respeto se extiende, como no podría ser de otro modo, a las respectivas soberanías, lo cual encontramos en la fórmula , de repetida aparición en el texto del Código, que consiste en la referencia *a la legislación y a las prácticas nacionales*.

El Código Iberoamericano de Seguridad Social, por la calidad normativa, mantiene una posición no sólo respetuosa sino, e incluso, facilitadora de los procesos de integración, destacándose este punto como una más de sus virtudes.

El Código no se contenta con la mera declaración de principios, ni con un marco normativo bien intencionado, sino que se extiende a la creación y consagración de institutos de apoyo y control: Órgano de Control Gubernamental, Órgano de Expertos y Órgano de Apoyo.

Sin embargo, hasta la fecha, el Código Iberoamericano de Seguridad Social no se ha convertido en un instrumento vivo y dinámico.

## Bibliografía

1. Ferguson, Yale y Richard Mansbach, **Political Space and Westphalian States in a World of Politics Beyond Inside/Outside**, Global Governance, No.2, 1996.
2. Podestá, Bruno, **Seis comentarios sobre la cuestión social**, Seminario sobre la dimensión social de la integración, CEFIR (Centro de Formación para la Integración Regional ) 1995, Chile.
3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), **Panorama social de América Latina**, Edición 1995, Santiago de Chile.
4. Frohmann, Alicia, **Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional**, Serie Políticas Sociales No. 14, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998, Santiago de Chile.
5. Ermida Uriarte, Oscar, **Instituciones y relaciones laborales del MERCOSUR**, Serie Políticas Sociales No. 14, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1998, Santiago de Chile.
6. Viana Estevao de Moraes, Marcelo, **Globalización, integración regional y protección social. La seguridad social y el MERCOSUR**, Revista de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social No. 2, 1996, Madrid, España.
7. Nóbrega Pizarro, Sebastao, **Notas sobre el sistema de coordinación de las legislaciones de seguridad social de los Estados Miembros de la Comunidad Europea. Nociones generales, principios fundamentales y campo de aplicación**.
8. Ferreras Alonso, Fidel, **Manifestaciones específicas de la coordinación internacional en materia de seguridad social. Síntesis**.
9. Solano Calderón, Eugenio, **El Código Iberoamericano de Seguridad Social: una respuesta a las realidades actuales**.

