

# COMPROMISOS INTERNACIONALES Y CAMBIOS LEGISLATIVOS (2012): EL “SOCIAL PROTECTION FLOOR” EN EL CONTEXTO DE LA OIT

Comunicación presentada a las XXIII Jornades Catalanes de Dret Social

Sergio Canalda Criado

Universitat Pompeu Fabra – Area de Dret Laboral i de la Seguretat Social

## CRISIS FINANCIERA, CRISIS ECONÓMICA Y REDUCCIÓN DE DERECHOS SOCIALES

La crisis financiera de 2008 y la crisis de deuda pública de 2011 provocada por la adquisición por parte de los Estados de la deuda privada que surgió de la primera, ha puesto a los sistemas de protección social (incluido el sistema educativo) en la diana de las reformas que, en base a argumentos neoliberales, pretenden activar las economías a base de restringir el gasto público, en lugar de corregir los errores del sistema económico global anteriores y causantes de la crisis.<sup>1</sup> Los efectos de las políticas de austeridad están comportando una reducción de los derechos sociales, una segmentación del mercado de trabajo y un incremento de las desigualdades,<sup>2</sup> e inclusive, ponen en riesgo la recuperación económica.<sup>3</sup> Por último, tal contexto ha llegado a socavar «la confianza en la capacidad de las pensiones privadas para ofrecer ingresos asegurados en concepto de jubilación».<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Para un análisis de la política económica global anterior a la crisis ver STIGLITZ, J. *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W.Norton & Company Inc., 2002; HELD, D. *Un Pacto Global*. Madrid: Santillana Ediciones Generales SL, 2005.

<sup>2</sup> Para el crecimiento de la desigualdad desde un marco teórico ver PIERSON, P. & HACKER, J.S. *Winner-Take-All Politics (How Washington Made the Rich Richer And Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster, 2010; para el estudio de las crisis económicas ver KRUGMAN, P. *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*. New York: W.W.Norton & Company Inc., 2009

<sup>3</sup> IMF *Regional Economic Outlook: Europe Navigating Stormy Waters* October 2011

<sup>4</sup> OECD. *Pensions at a glance 2011. Retirement-income systems in OECD and G20 countries*. Paris: OECD, 2011. Publicado en España por el Ministerio de Trabajo e Inmigración de España bajo el título *Panorama de las pensiones 2011. Los sistemas de prestaciones de jubilación en los países de la OCDE y el G20*. Madrid: MTIN, 2011. Página 13

En impacto en las políticas sociales se hace evidente en la reprogramación de las intervenciones quirúrgicas de los hospitales, con la consecuente prolongación de las listas de espera debido a los recortes presupuestarios en el sector sanitario, en la introducción de una moratoria en el proceso de reconocimiento de los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y la Atención de la Dependencia o en la congelación del Salario Mínimo Interprofesional.<sup>5</sup> Anteriormente, en el año 2010 y a través del Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público, se suspendió la revalorización de las pensiones (excepto para las mínimas y las no contributivas), se suprimió la prestación económica de pago único por nacimiento o adopción de hijo de la Seguridad Social, etc. Además, los dos partidos mayoritarios pactaron en 2011 una reforma del artículo 135 de la Constitución para introducir un límite de déficit estructural, con la consecuente pérdida de capacidad de financiación por parte del Estado para llevar a cabo políticas sociales y económicas de carácter anti-cíclico. Sin embargo, ¿existe un límite para un ataque tan frontal a los sistemas de protección social?

Como explicaré más adelante, la configuración constitucional de España como un Estado Social y Democrático de Derecho impone no sólo un eje de acción a los poderes públicos sino además el deber de éstos de no retroceder en la construcción del modelo constitucional de protección social marcado por el elemento de “recognoscibilidad”, que no sólo debe venir definido por «la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho»<sup>6</sup> sino además, como se verá más adelante, vinculando ésta con el interés jurídicamente protegido.

Por otro lado, la obligación de interpretar los derechos fundamentales en base a los tratados internacionales firmados por España delimita aún con más fuerza una frontera del modelo infranqueable para las reformas que se están acometiendo. El papel de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), como el Convenio 118 sobre igualdad de trato (Seguridad Social) y especialmente el Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), son clave «para los derechos sociales y una configuración de éstos desde una escala multinivel que actúa con normas y jueces

---

<sup>5</sup> RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público

<sup>6</sup> STC 11/1981 de 8 de abril FJ8

nacionales, fortaleciendo la contractualización de las relaciones laborales y el papel de la jurisprudencia».<sup>7</sup>

Por último, haré una remisión a la iniciativa puesta en marcha por la OIT junto con las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud sobre el establecimiento de un “suelo” de protección social que garantizaría un grado básico de protección frente a concretas contingencias a todas las personas. La OIT ha defendido la utilidad de estos sistemas de protección social no sólo como un instrumento económico anti-cíclico útil para revertir el efecto adverso de la crisis económica manteniendo el poder adquisitivo de las personas, sino además recordando que el derecho a la seguridad social es un derecho recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estas políticas a nivel internacional han hecho posible que la Conferencia Internacional del Trabajo esté trabajando sobre la posibilidad de adoptar una Recomendación que recogerá el nivel básico de protección al que apunta dicha iniciativa, es decir, no sólo la importancia de la extensión a todas las personas sino también del nivel de protección suficiente.

## **EL MARCO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: LA RECOGNOSCIBILIDAD DEL MODELO DEL ESTADO SOCIAL**

El poder constituyente reflejó un modelo social concreto en el artículo 1.1 de la Constitución Española de 1978 al definir España como un Estado Social y Democrático de Derecho.<sup>8</sup> La consecuencia de ello es que el Estado «no se va a limitar (...) a garantizar un haz de comportamientos individuales, sino que, adicionalmente, va a comprometer una propia actuación por parte de los poderes públicos, posibilitando la incorporación a las cartas constitucionales de los llamados

---

<sup>7</sup> LOPEZ LOPEZ, J. “La construcción de derechos sociales: judicialización y aplicación de los convenios de la OIT” en *La aplicación de los Convenios de la OIT por los jueces nacionales: el caso español desde una perspectiva comparada* (Coord. Bruno Caruso, Mark Freedland, Julia López López, Katherine Stone) Albacete: Bomarzo, 2011. Página 26

<sup>8</sup> El modelo constitucional ha sido objeto de estudio en numerosos trabajos científicos como RODRIGUEZ-PIÑERO, M. (Coord.) *Los trabajadores y la Constitución*. Madrid: Sociedad de Estudios Laborales, 1980; VV.AA. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980; VV.AA. *Cuestiones actuales de Derecho del Trabajo. Estudios ofrecidos por los catedráticos españoles de Derecho del Trabajo al profesor Manuel Alonso Olea*. Madrid: Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990; ALARCON CARACUEL (coord.) *Constitución y Derecho del Trabajo: 1981-1991 (Análisis de diez años de jurisprudencia constitucional)*. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, SA, 1992.

*derechos-prestaciones*»<sup>9</sup> que al final dibujarían un «auténtico plan para el bienestar de los ciudadanos»<sup>10</sup>

Así, en conexión con el artículo 9.2 – que reconoce la igualdad *material* como objetivo de los poderes públicos –, la protección social se convierte en un mandato constitucional como eje de la acción pública. En relación a ello, GARRORENA<sup>11</sup> define al menos dos consecuencias sobre el ámbito funcional del Estado: en primer lugar, el Estado tendría una “función asistencial” siendo responsable de «crear para el individuo (al lado del *espacio vital dominado*, poseído como propio y a título individual) un *espacio vital efectivo* constituido por todos aquellos medios puestos a disposición y que efectivamente perfeccionan sus condiciones de vida»; y en segundo lugar, una función de “remodelación social” de un modelo neocapitalista constitucionalizado cuyo modelo socio-económico describe GARRORENA refiriéndose al mismo artículo 9.2 CE, «un “obstáculo” que hay que “remover” en el camino hacia “la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos...”».<sup>12</sup>

La igualdad como principio de nuestro ordenamiento jurídico – junto con los de justicia, libertad y pluralismo político – se completaría mediante el reconocimiento a través del artículo 14 CE de su dimensión formal o “jurídica”, al reconocer que todos los españoles «son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Estos dos aspectos son decisivos para la comprensión holística del marco constitucional por cuanto que los derechos y libertades que en él se reconocen deben interpretarse y protegerse desde dicha perspectiva, siendo ellos garantizados por la acción de las instituciones públicas como motores de transformación. En el Capítulo III del Título I de la Constitución, se recogen los “Principios Rectores de la Política Social y Económica” que deben imperar en todas las acciones de los poderes públicos, cuando a su ámbito material se refiera. Así, se reconoce en el artículo 41 el deber de

---

<sup>9</sup> PALOMEQUE PEREZ, M.C., “Los derechos a la Seguridad Social y a la Salud en la Constitución” en VV.AA. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980. Página 306

<sup>10</sup> TEROL BECERRA, M.J. y JIMENA QUESADA, L. “Reflexiones sobre la constitucionalización de los derechos sociales” en *Teorder*, 2011, N° 9, páginas 7-19

<sup>11</sup> GARRORENA MORALES, A. *El Estado Español como Estado Social y Democrático de Derecho*. Madrid: Editorial Tecnos. 1983. página 83

<sup>12</sup> *Ibid* pág 85

los poderes públicos de garantizar un sistema de seguridad social de acceso universal, alejándose del antiguo modelo de seguro social germen de dichos sistemas. De igual forma, el derecho a la salud (artículo 43), la atención especializada garantizada a las personas con discapacidad (art. 49) y de las personas mayores (artículo 50) así como una «protección social» de la familia (artículo 39).

Este conjunto de derechos reflejan lo que los constituyentes dibujaron como el marco de protección social a alcanzar durante el nuevo periodo democrático y cuya evolución tiene varios hitos que, brevemente, intentaré resumir aquí:

En primer lugar, la extensión del campo de aplicación de la protección del sistema de Seguridad Social hacia las personas que, o bien no habían contribuido nunca a la financiación de éste, o bien no lo habían hecho suficientemente para ser declarados beneficiarios de una pensión contributiva. Esa extensión se produce en 1990, mediante la Ley 26/1990, cuyo objetivo se focaliza «en la extensión del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijos a cargo, del Sistema de la Seguridad Social a todos los ciudadanos».<sup>13</sup> La acción protectora de la Seguridad Social hacia las personas afectadas por dichas contingencias protegibles se condicionaba únicamente en base a dos términos generales: la residencia en territorio nacional y la carencia de ingresos.

En segundo lugar, la evolución exponencial de los sistemas de asistencia social, a razón de ser materia cuya competencia recae sobre las Comunidades Autónomas, ha evolucionado hasta la actual configuración de los sistemas de servicios sociales autonómicos. Los Servicios Sociales son, hoy por hoy, la mejor expresión del progreso del Estado de Bienestar Social, por cuanto que éstos no sólo ofrecen prestaciones económicas sino que además integran prestaciones de servicio desempeñadas por profesionales cualificados (psicólogos, educadores sociales, trabajadores sociales, etc.) y del cual participan tanto entidades públicas como empresas privadas y del tercer sector.

En tercer lugar, e inevitablemente ligado con el anterior, la puesta en marcha del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD) a partir de 2006. Si bien se ofrece a través de los servicios sociales autonómicos, el Estado, como

---

<sup>13</sup> Preámbulo de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social prestaciones no contributivas.

competente exclusivo para regular «las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales»,<sup>14</sup> realizó una estandarización de la protección social ofrecida a las personas dependientes. En este sentido, los artículos 49 y 50 de la CE1978 hacen referencia a la protección de las personas mayores y aquellas afectadas por una discapacidad física, psíquica o sensorial. Así pues, el SAAD es hoy un pilar fundamental en la protección social configurada constitucionalmente.

Por último, la atención sanitaria prestada a través del Sistema Nacional de Salud es el cuarto pilar de protección social. Aunque en los momentos de crecimiento económico se presumía prácticamente universal el derecho a la protección de la salud, no ha sido hasta el año 2011, y a causa de la exclusión de personas alejadas por tiempo prolongado del mercado de trabajo, cuando por fin el mandato constitucional del artículo 43 se ha desarrollado en toda su capacidad, reconociendo la protección sanitaria directa a todas las personas que no se vieran cubiertas por algún otro sistema de previsión social.<sup>15</sup> Dicho cambio cuantitativo además se ve acompañado en una mejora cualitativa de la acción protectora en tanto que se refuerza el frente de preventivo y de promoción de la salud pública.

El marco constitucional democrático guía la lógica con la que se producen todos los mencionados avances en la regulación de cada uno de estos sistemas, en dónde además se denota la congratulación del propio legislador con el cumplimiento de los principios constitucionales. A modo de ejemplo, el artículo 43 delimita un abanico de actuación más amplio que el mero paliativo o asistencial, sino aquel que configure una salud pública, es decir, la acción preventiva de los poderes públicos hacia todos los frentes que condicionan dicho derecho como “el entorno familiar, la educación, los bienes materiales, las desigualdades sociales y económicas, el acceso al trabajo y su calidad, el diseño y los servicios de las ciudades y barrios, la calidad del aire que se respira (...)”. Asimismo, el legislador reconoce el horizonte abierto que dicta la Constitución cuando dice que el SAAD responde a “el avance del modelo de Estado social que consagra la Constitución Española, potenciando el compromiso de todos los poderes públicos en promover y dotar los recursos necesarios para hacer efectivo un sistema de servicios sociales de calidad, garantistas y plenamente universales”. Incluso más allá de lo consagrado en la norma más alta, es el nuevo contexto

---

<sup>14</sup> Artículo 149.1.1ª de la CE

<sup>15</sup> Disposición Adicional Sexta de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública

democrático el que dicta los principios que deben regir nuestra convivencia en sociedad, así reflejado en la labor de ampliación del campo de aplicación de la Seguridad social como voluntad de la “aspiración social de solidaridad” que demandaba la ciudadanía.

GONZALEZ ORTEGA describe varios ejes de la evolución de la protección social en España, de las cuales destacaré aquí sólo una: el proceso de sustitución del término “Seguridad Social” por el de “Protección Social” para referirse «a todo un conjunto de acciones, básicamente públicas o bajo control público, dirigidas a proteger a los ciudadanos frente a situaciones de necesidad».<sup>16</sup> Así la Protección social la formarían tres tipos de instrumentos «orientados, en su triple dimensión, a garantizar la salud (Sistema Nacional de Salud), las condiciones de una vida digna (Sistema de Servicios Sociales) y los recursos económicos para desarrollarla (Seguridad Social)»<sup>17</sup>

Este cambio en la terminología es, según el autor, extendida y *consolidada*, por lo que responde a un proceso mucho más amplio que una discusión académica. Pues bien, ello es determinante por cuanto que el desarrollo de éste modelo de protección social debe disfrutar de la garantía institucional por la que se proteja su “reconoscibilidad”, es decir, «la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar».<sup>18</sup> La esencia de esos derechos-prestaciones se debe definir atendiendo a «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. ».<sup>19</sup>

¿Es acaso la protección social una institución jurídica o un derecho suficientemente definido? Podríamos responder que sí. En 1996, ALARCON CARACUEL aseveraba que podía hablarse de un derecho a la protección social definido como «aquella rama del ordenamiento jurídico integrada por la normativa reguladora de la actividad prestacional de entes públicos y privados a favor de personas afectadas por ciertas contingencias o ciertas situaciones de necesidad previamente tipificadas y sin que los

---

<sup>16</sup> GONZALEZ ORTEGA, S. “25 años de protección social” en *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica* (23-24) 2010. página 416

<sup>17</sup> *Ibid.* página 424.

<sup>18</sup> STC 32/1981 de 28 de julio

<sup>19</sup> STC 11/1981 de 8 de abril

beneficiarios de esas prestaciones han aportado una contrapartida simultánea y equivalente de las mismas».<sup>20</sup>

El articulado de la Constitución marca los rasgos de reconocibilidad que han de respetar la acción legislativa a la hora de regular los derechos sociales. El artículo 41 construye un sistema de seguridad social universal de obligado mantenimiento para los poderes públicos y cuya acción protectora alcance todas las contingencias y cuyo nivel de protección sea suficiente.<sup>21</sup> Por otro lado, el artículo 43 reconoce el derecho individual a la protección a la salud comprometiéndolo a los poderes públicos «no sólo en la lucha y eventual eliminación de la enfermedad (...) sino, más plenamente, en la consecución de un “estado de completo bienestar físico, mental y social” para el individuo»,<sup>22</sup> así como un derecho de la comunidad a la salud pública. Así también, la suficiencia económica debe ser garantizada (artículo 50) por los poderes públicos a las personas de la tercera edad a través del reconocimiento de pensiones y su anual revalorización.

Además de los trazos marcados en la Constitución, los derechos sociales deben construirse desde la interpretación a la vista de los tratados internacionales y desde la aplicación de los Convenios de la OIT a través de los jueces nacionales.<sup>23</sup> A continuación describiré la normativa internacional existente que nos sirve para armar la reconocibilidad de dicha institución de la protección social.

## **LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS TEXTOS INTERNACIONALES**

El artículo 10.2 CE declara que los derechos fundamentales y de libertades públicas “se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

---

<sup>20</sup> "Hacia el Derecho de la Protección Social", en AA.VV., *Seguridad Social y Protección Social: Temas de actualidad*. Madrid: Marcial Pons, pp. 11-34, 1996

<sup>21</sup> Para un estudio más a fondo ver ALARCON CARACUEL, M.R., “Los principios jurídicos de la Seguridad Social” en *Las últimas reformas (2004) y el futuro de la Seguridad Social* (Coord. Julia López López y Consuelo Chacartegui) Albacete: Bomarzo, 2005

<sup>22</sup> PALOMEQUE PEREZ, M.C., “Los derechos a la Seguridad Social y a la Salud en la Constitución” en VV.AA. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980. Página 332.

<sup>23</sup> *La aplicación de los Convenios de la OIT por los jueces nacionales: el caso español desde una perspectiva comparada* (Coord. Bruno Caruso, Mark Freedland, Julia López López, Katherine Stone) Albacete: Bomarzo, 2011

La protección social como un derecho universal se ha visto recogida tanto en los textos constitucionales de las democracias modernas como en los textos jurídicos internacionales. Así, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se recoge en el artículo 22 que

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Y también en el artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) recoge asimismo en el artículo 9 que «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social».

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha tenido un papel clave en la configuración universal del derecho de protección social. En la Declaración de Filadelfia de 1944, situaba la protección social como uno de sus ejes basado en la extensión de «las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa». Así, la OIT contribuiría desde entonces a la difusión de los valores que sustentan dicha protección: la solidaridad, la dignidad humana y la justicia social.<sup>24</sup> La Recomendación nº 67 sobre la seguridad de los medios de vida y la Recomendación nº 69 sobre la asistencia médica, ambas de 1944, pusieron los cimientos para homogeneizar la protección ofrecida

---

<sup>24</sup> EUZEBY, A., "Social Protection: values to be defended!" en *International Social Security Review* Volume 57, Issue 2, pages 107–117, April 2004

desde los mecanismos de sustitución de ingresos (los seguros de vida y la asistencia social) y la asistencia médica como un sistema global orientado a cubrir a toda la población. Dicho enfoque facilitó la aprobación del Convenio nº 102 sobre la seguridad social (norma mínima) de 1952, el cual definió la Seguridad Social como una nueva institución social de la que era responsable el Estado y fijó las que se han considerado las nueve ramas “clásicas” de protección de la seguridad social.<sup>25</sup>

La acción protectora de la Seguridad Social que emana del C102 quedaría muy bien reflejada en la siguiente definición:<sup>26</sup>

El concepto de seguridad social abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo:

- falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia;
- falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica;
- apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo;
- pobreza generalizada y exclusión social.

Los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.

Como podemos ver, aunque el Convenio 102 reciba el nombre de seguridad social, el conjunto de contingencias cubiertas es mucho más amplio que el que en principio podríamos pensar, respondiendo ello a una conceptualización de la seguridad social como sinónimo del término “protección social”. Ello queda bien reflejado en muchos documentos de la OIT, como en el informe *World Social Security Report 2010/2011*, donde utiliza el concepto “protección social” con dos significados: en primer lugar, como intercambiable con el de “seguridad social”; y en segundo lugar, para referirse a una protección específica dentro de la Seguridad Social hacia las necesidades y los riesgos sociales.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Son: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, y prestaciones de sobrevivientes.

<sup>26</sup> Definición de Seguridad Social. Glosario de la Plataforma por la Extensión Mundial de la Seguridad Social: [http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?GLOSSAIRE\\_LANG=ES](http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowGlossary.do?GLOSSAIRE_LANG=ES)

<sup>27</sup> Oficina Internacional del Trabajo *World Social Security Report 2010/2011 Providing coverage in times of crisis and beyond* Geneva: ILO, 2010 p. 13

Hasta aquí he analizado los instrumentos existentes en el contexto internacional para armar la institución de la protección social. En adelante describiré el posible contenido de una futura Recomendación OIT que completará lo anterior, lo que podríamos describir como los cimientos mínimos de esa protección.

## **UNA PROTECCION SOCIAL BÁSICA SEGÚN LA ESTRATEGIA DE EXTENSIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA OIT Y LA INICIATIVA SOCIAL PROTECCION FLOOR DE NACIONES UNIDAS**

En esta sección describiré los dos ejes de acción internacional que han posibilitado que estemos hablando de una posible Recomendación sobre el establecimiento de un grado o “piso” básico de protección social.

En primer lugar, la ampliación de la seguridad social como objetivo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha estado presente desde la Declaración de Filadelfia de 1944,<sup>28</sup> dónde reconoce la obligación de la organización de fomentar programa para extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten y prestar asistencia médica completa. Aquel objetivo quedaba patente ese mismo año con la adopción de dos recomendaciones mencionadas anteriormente, en dónde se promovía la adopción por parte de los Estados de sistemas de protección social que abarcaran no sólo a la población trabajadora sino también a todas las personas en situación de necesidad. En 1952 se adoptó el Convenio núm. 102 que recoge el espíritu universalizador de la cobertura señalada en las dos anteriores recomendaciones. Los sistemas de Seguridad Social serían, desde el punto de vista de la OIT, la unión sistemática de las diferentes acciones protectoras que se implementaban anteriormente de forma separada, rigiéndose todas ellas por principios comunes y en forma de bloque único.

La globalización económica y los muchos cambios producidos en las sociedades actuales hicieron necesario que la organización revisara papel en el nuevo contexto. Siendo ello así, la OIT plasmó sus ejes de actuación entorno a la Agenda de “Trabajo Decente” (Decent Work), convirtiéndose la extensión de la seguridad social en uno de los cuatro frentes de acción de dicha organización internacional. En 2003, en el marco de la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo solicitó a la OIT se inició la “Campaña

---

<sup>28</sup> Declaración de Filadelfia de 1944

Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos” para promover la extensión de la cobertura de la protección social. Desde el comienzo de la crisis, dicho objetivo se ha visto reforzado en diferentes documentos elaborados por la Conferencia Internacional del Trabajo, en particular la *Declaración de la OIT sobre justicia social*<sup>29</sup> de 2008 y el *Pacto Mundial para el Empleo* de 2009. En este último, cobra vida la idea de establecer un grado básico de protección social: «instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social») que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres».<sup>30</sup>

Los ejes de la campaña de extensión de la cobertura de la seguridad social se establecieron de acuerdo con lo aprobado en la Reunión tripartita de expertos sobre estrategias para la extensión de la cobertura de la seguridad social, conceptualizando como el paradigma de la política de la «escalera de la seguridad social»,<sup>31</sup> a saber: una dimensión horizontal de acción a fin de proveer a todo el mundo un nivel básico de protección en materia de acceso a la atención sanitaria y de algún tipo de prestación o ingreso mínimo; y una dimensión vertical que se acometería una vez finalizada la anterior y a fin de implantar un grado mayor de cobertura, tanto en lo referente al alcance de las contingencias cubiertas como el nivel de la protección ofrecido, acercándose a los estándares que fijan los convenios de la OIT.

La dimensión horizontal, la que hace referencia a la extensión de la protección social, tendría por objetivo cubrir las situaciones de necesidad de todos los residentes en cuanto al acceso a la atención a la salud, mientras que para otros colectivos específicos (personas discapacitadas, menores y personas de edad avanzada) la protección mínima consistiría en una garantía de ingresos siempre por encima de la línea de la pobreza a nivel nacional.<sup>32</sup> Una vez acometida esta dimensión horizontal de la ampliación de la cobertura de la protección social, la agenda política debería

---

<sup>29</sup> Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008

<sup>30</sup> Conferencia Internacional del Trabajo *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*, 98.ª reunión de la CIT, Ginebra, 2009. Página 7

<sup>31</sup> Oficina Internacional del Trabajo *Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social - Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas (Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009)* (TMESSC/2009) pp. 22 y ss.

<sup>32</sup> *Ibid.* pp. 26-27

implementar la dimensión vertical de dicha ampliación, que es alcanzar el grado de protección garantizado por los convenios de OIT, en especial el 102. Por tanto, en el desarrollo de la primera dimensión, el grado de protección no es aquel considerado en el World Social Security Report como “comprehensive social security protection”<sup>33</sup> o *adecuado*, sino aquel definido como el grado *básico* definido en los términos de recursos o medios de vida (garantía de ingresos por encima de la línea de la pobreza) en cada una de las etapas de la vida así como el acceso a los servicios esenciales de salud.<sup>34</sup>

En segundo lugar, y muy relacionado con la política desarrollada por la OIT, la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas para la Coordinación (CEB, en inglés), decidió emprender una acción coordinada de todas las agencias especiales para hacer un frente común contra la crisis económica y «asistir a los países y a la comunidad mundial a enfrentar la crisis, acelerar la recuperación y construir una globalización justa e inclusiva que haga posible el desarrollo económico, social y ambiental sustentable para todos, y al mismo tiempo, enfrentar el futuro con un espíritu de convencimiento con respecto a la necesidad de implementar cambios que logren la transformación». En su reunión de abril de 2009, la CEB adoptó la iniciativa “Piso de protección Social” con el objetivo de «garantizar el acceso a los servicios sociales básicos, el albergue, y el empoderamiento y la protección de los pobres y vulnerables».<sup>35</sup> Dicha iniciativa es liderada por la OIT y por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en ella participan hasta 18 organismos internacionales, entre ellas otras agencias de las Naciones Unidas y las instituciones surgidas de los acuerdos de Bretton Woods.

El concepto de Social Protection Floor que se utiliza en la iniciativa del CEB es más amplio de aquel señalado anteriormente. Si bien coincide en el tipo de población cubierta a través de las prestaciones económicas (en este caso las denomina “social transfers”), el acceso a la atención sanitaria se complementa con otros servicios considerados esenciales, como el agua, la electricidad o la educación.

---

<sup>33</sup> Oficina Internacional del Trabajo. *World Social Security Report 2010/2011...* Página 22

<sup>34</sup> Traducción del autor del siguiente párrafo: « Those enjoying only a basic level of income security (guaranteeing income at the level of the poverty line) at all stages of the life cycle as well as access to essential health services are considered to benefit from basic social protection (the social protection floor)» *World Social Security Report 2010/2011* página 22.

<sup>35</sup> CEB Communiqué, 5 April 2009 (Paris, France)

## **LA RECONOSCIBILIDAD DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA A LA VISTA DE UNA FUTURA RECOMENDACIÓN OIT SOBRE UN NIVEL DE PROTECCIÓN SOCIAL BÁSICO**

Esta idea de un grado o nivel básico de protección social está siendo valorada por la Conferencia Internacional del Trabajo para discutir, durante la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo de 2012, la elaboración de una recomendación autónoma sobre la fijación de un nivel de protección social básico.<sup>36</sup> Este hecho, si llega a consumarse, puede ser un instrumento muy útil por cuanto que dicha Recomendación OIT se convertiría en una pieza fundamental para la reconocibilidad de la protección social, es decir, apuntaría al nivel básico de protección que debería formar parte de los sistemas de protección social.

A partir de aquí, la definición propuesta por ALARCON CARACUEL debería ser matizada, no sólo por los cambios que ha habido en los sistemas antes mencionados desde entonces, sino también porque podríamos incluir otros mecanismos de protección como el acceso a la educación. De lo que no cabría duda es que el núcleo básico de la protección social pública debería contener como derecho la misma protección a la que, en el futuro posible, contenga el grado mínimo de protección fijado en una Recomendación de la OIT.

Valorando el contenido de la protección social básica como hasta ahora la ha definido la OIT y también la ONU, la protección social en España debería, al menos, garantizar un nivel básico definido en dos dimensiones: en primer lugar, respecto de las contingencias y la población cubierta, deberían ser cubiertas todas las situaciones de falta de recursos de vida en cada una de las etapas de la vida señaladas – infancia, vejez, incapacidad y maternidad – y el acceso a los servicios esenciales de salud a toda la población; en segundo lugar, las garantías (entendiendo en términos económicos) deberían establecer a las personas beneficiarias en una situación por encima del umbral de la pobreza.

Recordemos que la dimensión horizontal trata de asegurar que el nivel de cobertura «en ninguna circunstancia debería caer el nivel de prestaciones por debajo de un mínimo que garantizara el acceso a una cesta básica de alimentos y de otros artículos

---

<sup>36</sup> Ver en <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowWiki.do?wid=837> (última vez consultado 1 marzo 2012)

y servicios esenciales». <sup>37</sup> Sin embargo, en España, y a pesar del principio de suficiencia que rige el Sistema de la Seguridad Social, no todos los sistemas de protección social cumpliría con tal requisito, como lo demuestra el siguiente cuadro que representa la tasa de sustitución de algunas prestaciones respecto del SMI, el IPREM y el umbral fijado de pobreza para una persona que vive sola:

Prestación y cuantía mensual para el año 2011	SMI* %	IPREM** %	UMBRAL POBREZA*** %
Invalidez No Contributiva <b>347,60 €</b>	54%	65%	55%
Jubilación No Contributiva <b>347,60 €</b>	54%	65%	55%
Prestaciones familiares No Contributiva <b>24,25 €</b>	4%	5%	4%
Prestación económica del SAAD para la Asistencia Personal (Grado III Nivel 2) <b>780,00 €</b>	122%	146%	124%
Rentas Mínimas Inserción Catalunya <b>423,70 €</b>	66%	80%	68%

Fuente: elaboración propia

\* SMI (euro/mes) = 641,40 €

\*\* IPREM (euro/mes) = 532,51 €

\* Umbral de Pobreza (Ingresos mensuales por cada persona que vive sola) = 627,00 €

## **CONCLUSION: LA GARANTIA DE SUFICIENCIA DESDE LA “SOCIAL PROTECTION FLOOR”**

La protección social es un rasgo legitimador de las sociedades democráticas, erradicando la pobreza y las desigualdades que tiempo atrás han protagonizado los episodios más trágicos de la Historia, fortaleciendo la cohesión y la paz social. Frente a la crisis actual, los sistemas de protección social son además mecanismos estabilizadores económicos y sociales, y si bien desde argumentos neoliberales se imponen medidas de restricción fiscal y ahorro que lapidan su financiación, la experiencia de economías nacionales altamente competitivas en el terreno internacional demuestra que crecimiento y protección social pueden ser simultáneos y eficaces, existiendo correlación entre mayor gasto social y reducción de pobreza. <sup>38</sup>

<sup>37</sup> Oficina Internacional del Trabajo *Reunión tripartita de expertos sobre las estrategias de ampliación de la cobertura de la seguridad social ...* (TMESSC/2009) Página 27

<sup>38</sup> *Ibid* Pagina 31

La naturaleza de la acción protectora del Estado de Bienestar en España se ha desarrollado, por razones históricas, fuertemente vinculada a la protección ofrecida desde la situación activa del beneficiario en el mercado de trabajo, es decir, a su empleabilidad y su contribución financiera a dicho sistema siguiendo el mecanismo del “seguro social”. Más allá de dicha condición, los antiguos sistemas de beneficencia desempeñaban un rol marginal en la cobertura de aquellos otros no participantes económicamente en el sistema productivo. Sin embargo, la evolución de la protección social en España cambia radicalmente desde la Constitución de 1978. El modelo de un Estado Social y Democrático de Derecho dibuja el perfil de una nueva sociedad con conciencia social y comprometida con la cohesión social. El mandato del poder constituyente y el compromiso de los legisladores en estos más de 30 años con la reducción de las desigualdades han permitido que los poderes públicos jueguen un rol activo en la implementación de sistemas de protección social modernos que refuercen los valores democráticos.

Así, en España existen hasta cuatro sistemas de protección social que he aquí analizado como los pilares de nuestro modelo de Estado de Bienestar: la Seguridad Social, los Servicios Sociales, el Sistema de la Autonomía y de Atención a la Dependencia y el Sistema Nacional de Salud. Las normas internacionales existentes delimitan las fronteras de la protección social no pueden ser desdibujadas por cuanto que harían irreconocible dichos sistemas en lo más básico.

Por otro lado, el análisis de la protección social a la vista de la posible Recomendación de la OIT sobre un nivel básico de protección, dejaría en evidencia que, aunque la cobertura de dichos sistemas es, en principio, lo suficientemente amplia como para alcanzar a toda la población y casi todas las situaciones de necesidad, no lo es así el nivel de protección que ofrecen. El nivel de cobertura de su acción protectora es más reducido del que debería ser: al no tener los mecanismos previstos el nivel considerado básico de protección, la eficiencia de los sistemas disminuye, siendo ineficaces a la hora de proveer a los ciudadanos de poder adquisitivo para garantizar el bienestar y, al menos, el acceso a los bienes imprescindibles para vivir dignamente.

Las peores consecuencias de este hecho son, por un lado, que la sociedad pierde de vista la legitimación democrática y solidaria que apuntalan dichos mecanismos al no cumplir con su función primigenia y, por otro lado, dar argumentos a los foros neoliberales que propugnan su reducción al ser un instrumento ineficiente e insostenible económicamente. En sentido opuesto, la nivelación de la cobertura

ofrecida por dichos sistemas hasta cotas que permitan a sus beneficiarios un consumo mínimo en términos marginales pero exponencialmente mayor en términos agregados traerá consigo su papel de estimulador económico<sup>39</sup> y, sobretodo, la función de inclusión social arraigada en el modelo social de Estado previsto en la Constitución y de reducción de las desigualdades.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Así lo ha declarado la ONU: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=22111>

<sup>40</sup> Para un estudio sobre los beneficios de reducir las desigualdades ver WILKINSON, R. & PICKETT, K., *The Spirit Level (Why Greater Equality Makes Societies Stronger)*. New York: Bloomsbury Press, 2010