

**Pisos de protección social universal:
el mundo es demasiado rico para prescindir de ese mínimo**
Por Frank Hoffer

El problema del capitalismo no es su capacidad de crear riqueza, sino su incapacidad de compartirla. Un sistema económico global, que produce una riqueza increíble, pero no está en condiciones de asegurar el “hambre cero” en este planeta, es profundamente defectuoso. Sin la ayuda de la mano visible de gobiernos democráticos y responsables los mercados generan resultados socialmente indeseables y, muy probablemente, insostenibles.

En las sociedades modernas el camino más exitoso –y en la actualidad, el único– de proporcionar un nivel mínimo de protección social universal es el estado de bienestar que garantiza los derechos básicos para quienes los necesiten, y que se financia mediante cotizaciones obligatorias (aportes o contribuciones) de todos los integrantes de la sociedad según sus posibilidades. Habrá otras formas de organizar los sistemas, pero en última instancia todos tienen como fundamento la capacidad y voluntad de los gobiernos de imponerles a los ciudadanos la solidaridad obligatoria con los miembros más pobres de la sociedad.

No es posible proteger a los pobres mediante sistemas voluntarios de seguridad social, y ha sido muy difícil extender los sistemas contributivos de seguridad social más allá de la economía formal. El reconocimiento de lo poco que se ha avanzado en muchos países en desarrollo en el pasaje de mercados laborales informales a relaciones de empleo con base legal, dejó cada vez más en claro que cualquier progreso en la extensión de la cobertura requiere nuevas políticas decididas e innovadores de Estado para lograr la extensión de la cobertura de seguridad social. Después de intensos debates a nivel nacional e internacional, como también durante la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2012 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó la nueva Recomendación (núm. 202) sobre los pisos de protección social (PPS)¹ (“la Recomendación”), en la cual dejó constancia de que la seguridad social con cobertura universal es necesaria, deseable y posible:

“... los pisos de protección social ... deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:

- a. acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b. seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c. seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- d. seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.”²

Sin embargo, en reconocimiento de que un sistema exclusivo para los pobres se convertiría en un sistema pobre, la Recomendación refrenda la concepción de la OIT de trabajar simultáneamente por la extensión vertical y horizontal de la seguridad social. Los miembros deberían:

“(a) dar prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social como punto de partida para los países que no cuentan con un nivel mínimo de garantías de seguridad social y como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y

(b) tratar de proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales de los miembros.”³

Los PPS no son diseñados como medidas para el combate de la pobreza exclusivamente, sino como derechos sociales que constituyen el primer paso hacia las disposiciones integrales de seguridad social, por lo menos a nivel del Conve-

nio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).⁴ La incorporación de los pisos sociales en un concepto general de solidaridad evita el antagonismo entre los beneficiarios (los pobres merecedores) y los contribuyentes, al tiempo que ofrece la oportunidad de conseguir una base amplia de apoyo y apropiación política.

En los últimos tiempos las reformas sociales no se llevan a cabo, porque de alguna manera sean necesarias, posibles y deseables, sino porque los pobres las reclaman y las elites están preocupadas de que la paciencia de los subordinados pueda agotarse. La grave crisis económica global ha cuestionado las creencias dogmáticas y la confianza ingenua en el fundamentalismo del mercado. **Por lo tanto existe una ventana de oportunidad.** Los niveles obscenos de desigualdad son insostenibles. El éxito electoral de gobiernos que implementaron programas de transferencia de dinero en gran escala como en Brasil o la India contribuyó, además, a la creciente popularidad de los PPS entre los tomadores de las decisiones políticas. En resumen: podría tratarse de una idea cuyo turno ha llegado.

La Recomendación se apoya fuertemente en las experiencias e innovaciones positivas de muchos países de ingreso medio y en desarrollo como Brasil, Ghana, India, Namibia o Tailandia. Combina la tradición europea de la seguridad social basada en el derecho con la experiencia innovadora de los programas de transferencia de dinero en gran escala, como *Bolsa Familia* en Brasil o garantías de empleo como la Ley nacional de garantía del empleo rural Mahatma Gandhi (NREGA, por sus siglas en inglés) en la India. Ninguna otra norma de la OIT relativa a la seguridad social cuenta con una base tan amplia de experiencias prácticas de países en todas partes del mundo. Eso le confiere un gran potencial de aplicación universal.

Una amplia mayoría de países –y con seguridad, los del G20 que representan 85 por ciento de la población mundial– ha alcanzado un nivel de desarrollo económico suficiente como para proporcionar un sistema de seguridad social a sus ciudadanos. Esos países no pueden invocar "excusas económicas" por permitir que una parte de su población continúe en la pobreza extrema. Y quedó demostrado en un estudio de la OIT⁵ que un piso mínimo de seguridad social está incluso al alcance de los países menos desarrollados. No obstante, algunos países tendrán que recurrir a la solidaridad y las transferencias internacionales para complementar sus

propios esfuerzos,⁶ algo que algunos países más ricos podrían asumir no solo por altruismo, sino también para reducir las presiones migratorias desde países que no están en condiciones de ofrecer ni siquiera los niveles más elementales de seguridad social a sus pueblos.

La Recomendación no se limita a definir algunos objetivos políticos deseables; incluye también orientaciones acerca de cómo lograr su cumplimiento. El Artículo 3 de la Recomendación 202 presenta la lista íntegra de los principios políticos que pueden ser resumidos en cinco puntos principales:

- El Estado tiene la responsabilidad primaria de garantizar la protección social universal para todos;
- Los beneficios serán un derecho universal que se proporciona sobre la base de la no discriminación;
- Los sistemas deben ser bien gestionados y responsables; deben ser basados en contribuciones progresivas suficientes para asegurar la solidaridad y sostenibilidad financiera general;
- Se deben establecer metas y cronogramas para la realización progresiva de la cobertura universal; y
- Las personas deben tener voz y representación mediante procedimientos de reclamación individual sin costos así como organizaciones colectivas.

La Recomendación 202 rechaza el enfoque *top-down* paternalista del Estado y las ilusiones románticas de autoayuda. Identifica la responsabilidad primaria del Estado relativa a la definición de las reglas y condiciones, pero se abstiene deliberadamente de determinar si los sistemas deberían ser operados por el Estado, comunidades locales, sistemas de asistencia mutua o empresas aseguradoras privadas. Evita cualquier presunción ideológica con respecto a una posible superioridad *per se* del Estado o del mercado en las prestaciones del piso social. La OIT adoptó la visión pragmática, según la cual lo importante son los resultados. Todo lo conducente a la prestación efectiva y eficiente de las garantías sociales básicas para todos, se considera un buen piso de seguridad social.

Las políticas sociales necesitan un amplio apoyo político para tener éxito. Es probable que la aprobación de una norma de trabajo por la CIT sea el proceso más transparente e inclusivo actualmente existente en el sistema multilateral

internacional. La OIT tiene una estructura mucho más democrática que el Banco Mundial y el FMI, los cuales son controlados por los países industrializados bajo el liderazgo de Estados Unidos.

Además, la OIT es la única organización internacional que les da una voz institucional a actores no estatales. A diferencia de todos los demás foros, en los que las consultas se llevan a cabo con un grupo selectivo de ONGs, pero luego los gobiernos toman las decisiones en exclusivo, en la OIT las organizaciones de trabajadores y empleadores disponen de un derecho real de voto.

No obstante, los delegados de la CIT reconocieron que las exitosas políticas de protección social requieren, además de la tradicional estructura tripartita, la inclusión de todas las organizaciones relevantes para la representación de las personas afectadas y pidieron: "Los miembros deberían convocar consultas nacionales periódicas para evaluar los avances y discutir las políticas necesarias para continuar la extensión horizontal y vertical de las seguridad social."⁷

En realidad, la Recomendación 202 cambiará la vida de las personas solo si cuenta con respaldo a nivel nacional. El llamado a los gobiernos a llevar adelante un proceso nacional de consultas con todas las partes involucradas debe ser entendido como una sugerencia a crear una amplia coalición a nivel nacional que será necesaria para superar las resistencias políticas contra la extensión, y para agregar peso a la responsabilidad de los gobiernos de respaldar los compromisos de incrementar la cobertura de seguridad social con acciones y resultados efectivos.

Al defender el piso social universal en la OIT con fuerza y pasión, los sindicatos anteponen los intereses de todos los tra-

bajadores y sus familias a los intereses de sus miembros directos. Si los sindicatos quieren detener la erosión de la economía formal y el crecimiento de la economía precaria e informal, deben organizar y representar los trabajadores de todas las categorías. Además, deben ocuparse de los problemas y asuntos prioritarios para esos trabajadores. El PPS es una oportunidad para que los sindicatos se conviertan en un movimiento más inclusivo que movilice y organice a los trabajadores de la economía informal. Al mismo tiempo constituye una excelente posibilidad de más poder a quienes sufren la explotación más terrible, los trabajadores de la economía informal. El hecho de proporcionar niveles básicos de seguridad a las personas fortalece su capacidad de organizarse y oponerse a prácticas de empleo que no reconocen las mínimas formas de respeto, decencia y dignidad humana.

Dependerá, en última instancia, del compromiso del trabajo organizado de luchar por la iniciativa PPS que la misma se convierta en una hoja de papel más o, por el contrario, actúe como impulso para el cambio. Posiblemente la voz organizada de los trabajadores no sea suficiente para lograr la universalización de los PPS, pero sin un movimiento sindical que lucha por ellos, seguramente no se harán realidad. Históricamente las políticas sociales progresistas casi nunca se llevaron a cabo sin la presión del trabajo organizado. Con los PPS el movimiento obrero tiene la oportunidad de ampliar su base, y un fuerte movimiento obrero es la mayor garantía para que los PPS sean una realidad para todos. El movimiento no debe dejar pasar esta oportunidad en la que todos ganan.

Frank Hoffer se desempeña como investigador responsable de la Oficina de Actividades para los Trabajadoras de la OIT. Su contribución es a título personal.

1. OIT, Ginebra 2012. Recomendación relativa a los Pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202). (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:3065524:NO) (página consultada el 21.11.2012).
2. OIT, Artículos 4 y 5 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202) (página consultada el 21.11.2012).
3. Artículo 13(1), OIT 2012 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202) (página consultada el 21.11.2012).
4. <http://tinyurl.com/a8u4ok3> (página consultada el 21.11.2012).
5. OIT, Ginebra 2008. Can low-income countries afford basic social security? (<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ResShowResource.do?ressourceId=5951>) (página consultada el 21.11.2012).
6. OIT 2012, Artículo 12 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202) (página consultada el 21.11.2012).
7. OIT 2012, Artículo 9(1) (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202) (página consultada el 21.11.2012).