

Trabajar para establecer un piso de protección social

Andreas Bodemer y Ellen Ehmke

El 75 por ciento de la población mundial no tiene o tiene un acceso insuficiente a la protección social. A pesar del gran legado de la seguridad social como derecho humano, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9), se ha descuidado mucho su aplicación. Se han alegado multitud de pretextos para justificar esta grave injusticia. Supuestamente, la competitividad de la economía globalizada ha causado una escasez de recursos financieros disponibles para destinar a políticas sociales. Por un lado, los presuntos efectos negativos de la seguridad social para el crecimiento económico han justificado la aplicación de recortes a nivel mundial. Por otro lado, durante la crisis económica de 2009-2010 y posteriormente, muchos observadores confirmaron los beneficios que aportaba el amplio ámbito de aplicación de las estructuras de seguridad social existentes.

Reconocimiento creciente de la necesidad de una seguridad social

Entre estas voces discordantes, la necesidad de extender la seguridad social está cada vez más reconocida entre algunos gobiernos y en los foros internacionales¹. Esto pudo observarse en la reunión de 2011 de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), cuando delegados de prácticamente todos los países – representantes de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos – reafirmaron que la seguridad social es un derecho humano fundamental y un requisito para el desarrollo social y económico. Para facilitar esta extensión, los delegados iniciaron un proceso que debería concluir con una recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social que se debatirá en la próxima reunión de la CIT en 2012.

Según los delegados de la reunión de 2011 de la CIT, la recomendación debería proporcionar orientaciones a los Estados Miembros para desarrollar estrategias de extensión de la seguridad social que aumenten el número de personas cubiertas (extensión horizontal) y establezcan pisos de protección social nacionales. Esto debería combinarse con el incentivo para alcanzar niveles progresivamente más altos de protección (extensión vertical) orientados por instrumentos sobre seguridad social

normativos de la OIT actualizados (principalmente el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)). Los cuatro elementos clave del piso de protección social deberían ser niveles mínimos de protección, definidos a escala nacional, antes, durante y después de la vida activa, incluidas prestaciones y pensiones para el cuidado niños y para desempleados, así como acceso a asistencia básica de salud. Además, la CIT reforzó el mandato de la OIT como organismo internacional en el seno del cual se mantendrían debates y se tomarían decisiones.

Contenidos objeto de debate de la nueva recomendación de la OIT

Si bien los procedimientos formales son inequívocos y podría llegarse a un acuerdo sobre los posibles componentes de los pisos de protección social, quedan muchas cuestiones abiertas para su discusión. Durante los debates de la CIT, los representantes de los trabajadores plantearon una serie de puntos que deberían incluirse en la recomendación, como las «definiciones de los principios generales de seguridad social, por ejemplo del enfoque basado en los derechos, las prestaciones adecuadas, la universalidad, la movilización de recursos, la financiación colectiva, una gobernanza financiera adecuada [...] directrices sobre el contenido del Piso de Protección Social [...] reconociendo los conceptos de las Naciones Unidas relativos al acceso a los servicios esenciales (agua, saneamiento, salud, educación), y un conjunto básico de transferencias sociales fundamentales»². Pero muchas de estas cuestiones planteadas por los trabajadores – como la adecuación de los niveles de prestación, si las prestaciones deben ser universales, el alcance de la participación de los interlocutores sociales, la definición de metas para realizar avances (períodos de tiempo definidos y el aumento del porcentaje de la población con cobertura) – están siendo rebatidas, tanto a nivel nacional como internacional.

Desafíos para las organizaciones de trabajadores

Las organizaciones de trabajadores pueden desempeñar una función decisiva en la definición, aplicación, supervisión y cumplimiento de las políticas de protección social. Por consiguiente, será fundamental que se pongan en marcha y se movilicen a todos los niveles para la reunión de 2012 de la CIT, con objeto de garantizar que la recomendación proporciona orientaciones claras para el diseño, la financiación y la gobernanza, y un plazo para la aplicación de los pisos de protección social. Al hacerlo, el movimiento obrero se enfrenta a una serie de desafíos que también constituyen oportunidades de futuro.

Un primer desafío está relacionado con la financiación de la protección social. Con independencia de otras reivindicaciones, la investigación de la OIT ha sido esencial

para establecer que «ninguna sociedad es demasiado pobre como para no poder compartir»³. De hecho, estudios demuestran que países con niveles similares de gasto público (como proporción del PIB) gastan proporciones muy distintas de sus presupuestos (a menudo reducidos) en seguridad social. Según estudios de la OIT, pueden proporcionarse «paquetes» de transferencias sociales básicas (no incluida la atención de salud) a un nivel del 2 al 5 por ciento del PIB. Incluso para los países más pobres, como Burkina Faso, Etiopía o Nepal, se ha demostrado que pueden proporcionar elementos de estos «paquetes» como planes de pensiones universales básicos (modestos) a un costo de entre el 1,0 y el 1,5 por ciento del PIB. En el Brasil el programa condicionado de prestaciones en efectivo Bolsa Familia cubre a 46 millones de personas a un costo de sólo el 0,4 por ciento del PIB⁴. Las inversiones en protección social son, pues, cuestión de opciones políticas y de la capacidad para aplicarlas entre las diversas constelaciones de poder, más que de falta de disponibilidad de recursos fiscales. El movimiento obrero desempeña un papel clave en hacer que estas opciones sean visibles y, de manera concluyente, en cambiarlas cuando no puedan hacer de la seguridad social para todos una realidad.

Las inversiones en protección social son cuestión de opciones políticas

Un segundo desafío es la representación de las personas no organizadas. Ir más allá de la mera afiliación y desarrollar una visión integradora de la seguridad social es una oportunidad para que los sindicalistas resuelvan el problema entre incluidos y excluidos. Los debates en torno al Convenio de la OIT sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), reflejaron que, con grandes esfuerzos por parte de las distintas partes interesadas, era posible cerrar la brecha entre trabajadores informales y formales y crear un grupo unido de trabajadores. En el proceso de formulación de la recomendación prevista sobre pisos de protección social, los trabajadores del sector formal deberán dialogar con los que trabajan en la economía informal para entender y aceptar sus necesidades en materia de seguridad social. Las organizaciones de trabajadores establecidas deberían valerse de su posición en los organismos de consulta y toma de decisiones para defender, junto a las personas aún no cubiertas y no organizadas, la protección social para todos. Será importante resolver el problema entre «incluidos y excluidos» a la hora de constituir coaliciones cívicas sólidas que puedan contrarrestar los intentos, por parte de grupos de intereses privados, de apropiarse de políticas públicas o evitar el cambio de políticas que es necesario emprender. En la constitución de estas coaliciones es importante que no se perciba a los sindicatos como un grupo con intereses clientelistas. Aunque algunos trabajadores puedan temer que el piso de protección social erosione los niveles de protección social que ya tienen, la reacción de defender las prestaciones de los de dentro a costa de los fuera no es viable a largo plazo. Ir más allá de las necesidades de los miembros actuales

es un duro reto, pero puede resultar enriquecedor al abrir la puerta a nuevos miembros y a una representación general de los trabajadores más fuerte.

La protección social va más allá del alivio de la pobreza

A nivel mundial los trabajadores se enfrentan a un tercer desafío. El debate sobre la atenuación de los efectos negativos del actual orden económico mundial se ha venido centrando en la erradicación de la pobreza extrema. Aunque este enfoque puede parecer pragmático, lo cierto es que es reduccionista. Por lo general, pasa por alto el análisis de la multidimensionalidad de la pobreza, centrándose en «levantar» a las personas por encima del umbral de pobreza fijado internacionalmente.

Pero el concepto de seguridad social tal y como lo presentan los representantes de los trabajadores en las reuniones de la CIT y en otros foros, va más allá del mero alivio de la pobreza o de la inversión en capital humano. La Confederación Sindical Internacional ya ha reclamado pisos de protección social por encima del umbral de la pobreza, suficientes para proporcionar niveles de vida dignos⁵. La seguridad social es una necesidad para todas aquellas personas que no pueden o no deben trabajar, como los niños, las mujeres que acaban de dar a luz, las personas enfermas, las personas de edad y las personas con discapacidad. Al igual que lo es para las personas sanas en edad de trabajar víctimas del desempleo o del subempleo, la baja productividad o empleos peligrosos que les impiden llevar una vida digna. Con la seguridad social de lo que se trata es de crear un entorno en el que cada persona pueda desarrollar todo su potencial, sin hambre, carencias o enfermedades. Se trata de que todos puedan vivir y trabajar con dignidad. Las organizaciones de trabajadores pueden valerse del debate en torno a la recomendación de la OIT para retar el enfoque minimalista dominante.

En términos generales, los debates a nivel mundial y nacional en torno a los pisos de protección social brindan la oportunidad al movimiento obrero de ser parte destacada de un movimiento popular más amplio para poder ejercer presión sobre los gobiernos a fin de incorporar en la política nacional las disposiciones relativas a la protección social, así como las políticas laborales y económicas equitativas correspondientes.

Notas

¹ OIT: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet (Ginebra, 2011).

² Puede consultarse más información sobre los debates de la recomendación en el *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre la Protección Social* (Ginebra, 2011 en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_157813.pdf).

³ OIT: *Seguridad social para todos. Una inversión en la justicia social y en el desarrollo económico* (Ginebra, 2009, pág. 13).

⁴ OIT: *Can low-income countries afford basic social security?* (Ginebra, 2008).

⁵ Confederación Sindical Internacional: 2º Congreso Mundial, *Resolución sobre hacer extensiva la protección social y garantizar una buena salud y seguridad laboral* (Vancouver, junio de 2010).

Andreas Bodemer, ex miembro de la Fundación Hans Böckler, es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Libre de Berlín. Antes de incorporarse a Oficina de Actividades para los Trabajadores de la OIT en Ginebra, trabajó en la oficina de Bruselas de la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB). En sus investigaciones se interesa por la política social mundial, las normas internacionales del trabajo y los sindicatos.

Ellen Ehmke es becaria doctoral asociada del Centro Internacional de Desarrollo y Trabajo Decente (ICDD), un proyecto académico de cooperación Norte-Sur de la Universidad de Cassel. Su investigación se centra en las políticas de protección social de los países no pertenecientes a la OCDE. Ha trabajado como consultora para el Departamento de Seguridad Social de la OIT y ha impartido clases de Política Social en Cassel y en Berlín.