

## MESA DE DIÁLOGO 3

### PROTECCIÓN SOCIAL PARA TODOS: UN DESAFÍO

#### Consenso Tripartito de la OIT sobre la Seguridad Social

“La seguridad social es muy importante para el bienestar de los trabajadores, de sus familias y de toda la sociedad. Es un derecho humano fundamental y un instrumento esencial para crear cohesión social, y de ese modo contribuye a garantizar la paz social y la integración social. Forma parte indispensable de la política social de los gobiernos y es una herramienta importante para evitar y aliviar la pobreza. A través de la solidaridad nacional y la distribución justa de la carga puede contribuir a la dignidad humana, a la equidad y a la justicia social. También es importante para la integración política, la participación de los ciudadanos y el desarrollo de la democracia.”<sup>1</sup>

#### Concepto del Piso de Protección Social

Reconociendo la importancia estratégica y la necesidad de asegurar una protección social universal, el Consejo Ejecutivo del Sistema de las Naciones Unidas adoptó, en 2009, la Iniciativa Global para un Piso de Protección Social como una de las nueve iniciativas en respuesta a la crisis económica y financiera (OIT, 2010).<sup>2</sup> La idea nace de una convicción de que es factible y necesario garantizar el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales para todos, con énfasis prioritario en la población pobre y vulnerable. La iniciativa presenta un enfoque integral a la protección social que refuerza tanto la oferta como la demanda, refiriéndose a dos dimensiones:

1. Una gama de derechos sociales esenciales y transferencias monetarias o en especie para asegurar el ingreso mínimo y la seguridad de medios de vida para todos, con el fin de facilitar el acceso a bienes y servicios esenciales.
2. La oferta de un nivel mínimo de bienes y servicios sociales esenciales, tales como salud, agua e higiene, educación, vivienda e información fundamental para preservar la vida, que sea accesible a todos.

La Iniciativa del Piso de Protección Social (PPS) enfatiza la necesidad de garantizar servicios y transferencias a lo largo del ciclo de vida, asegurando el bienestar de los niños, trabajadores con ingresos insuficientes, adultos mayores, y con una atención específica para grupos vulnerables (género, estatus socioeconómico, etnia, discapacidad, personas viviendo con VIH/SIDA, migrantes y personas expuestas a situaciones adversas como desastres naturales, etc.).

Esta iniciativa es flexible, puesto que no establece niveles mínimos universales de dichos servicios y deja que cada Estado o nación fije lo factible y defina los servicios esenciales que se va a brindar dentro de sus fronteras. Frente a la dimensión de la tarea y la escasez de recursos, se puede contemplar una escalera de la seguridad social, con un piso que comprende un conjunto de garantías básicas para todos, un segundo nivel de prestaciones contributivas como un derecho financiado por trabajadores y empleadores (definido y protegido en relación con los niveles mínimos establecidos por la ley) y, por último, en el caso de aquellos que necesitan o desean unos niveles elevados de protección, puede organizarse un nivel más alto de carácter voluntario. Este último podría tener una organización pública, privada o mixta y debería ser objeto de regulación y de supervisión pública de la misma manera que todos los regímenes de seguro privados.

1 Conclusiones adoptadas de forma tripartita por la Conferencia Internacional de Trabajo de 2001 en Ginebra, Suiza, en el marco de las conclusiones adoptadas por la Comisión Técnica de Seguridad Social, párrafo 2.

2 La iniciativa también refleja e incorpora los compromisos y recomendaciones arraigadas en el Convenio 102.

**Figura 1**  
**La escalera de la seguridad social**



Fuente: OIT (2008).

El PPS es una plataforma que garantiza los derechos económicos y sociales para cada persona y a la vez permite que puedan adquirir las habilidades y destrezas para su propio desarrollo humano y para facilitar su eventual acceso a un trabajo decente. Por ende, el PPS cabe dentro de un compromiso activo para promover el trabajo decente. Cómo maximizar la cobertura de seguridad social está íntimamente relacionada con la forma de generar más y mejores empleos para todos. La mejor forma de seguridad social es tener un empleo (OIE, 2008). “La seguridad social, administrada correctamente, aumenta la productividad al proporcionar asistencia médica, seguridad de ingresos y servicios sociales. En conjunción con una economía creciente y unas políticas de mercado laboral activas, es un instrumento para el desarrollo socioeconómico sostenible...”<sup>3</sup> Además, con la madurez del sistema y la creciente formalización del empleo, el seguro obligatorio y contributivo va a asumir mayor importancia en el compromiso a garantizar la protección social para todos.

### Factibilidad y espacio fiscal

El PPS es una necesidad social y económica: Invertir en un PPS implica invertir tanto en la justicia social como en el desarrollo económico. La protección social contribuye al crecimiento económico con una inversión en el capital humano que a la vez incrementa la productividad laboral, reduce la pobreza, y mejora la cohesión social. Además, contribuye al logro de las Metas del Milenio que están vinculadas a la reducción de la pobreza, la educación, la salud y la equidad de género (ACTRAV, 2009).

En momentos de crisis económica, un PPS actuará como un estabilizador automático mitigando la caída en demanda agregada, asegurando el consumo (sobre todo de los más pobres) y aliviando la presión sobre los sueldos. Unos 30 países a lo largo del mundo han tomado medidas para introducir elementos de un PPS. Sus experiencias demuestran que los sistemas de seguro social y de protección social son vitales y suficientemente flexibles para aliviar y amortiguar las consecuencias sociales y económicas de choques financieros y crisis (Stiglitz, 2009).

Para que el PPS sea viable y sostenible hay que tener el financiamiento adecuado. Es importante enfatizar que, sobre todo en América Latina, existe el espacio fiscal para implementar dicha iniciativa y para responder a las desigualdades de ingreso que caracterizan la región y los mercados laborales, aún después de la crisis económica y financiera del 2008. Esto se puede atribuir a que la región en general se encontraba mejor preparada que en crisis anteriores con mejores posiciones fiscales, mayores reservas internacionales y un buen manejo macroeconómico. Por lo tanto, se observa que en muchos países en América Latina hay el espacio fiscal potencial para aumentar el peso de las contribuciones directas sobre las indirectas y para mejorar la distribución del ingreso a la vez. Estos cambios y reformas se deben

<sup>3</sup> Conclusiones adoptadas de forma tripartita por la Conferencia Internacional de Trabajo de 2001 en Ginebra, Suiza, en el marco de las conclusiones adoptadas por la Comisión Técnica de Seguridad Social, párrafo 3.

considerar en el contexto de armar el PPS y continuar contribuyendo a la formalización del mercado de trabajo en conjunto con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

## **Coordinación y articulación del Piso**

La multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza y la vulnerabilidad económica han impulsado el desarrollo de sistemas que buscan brindar una protección social integral. Un elemento fundamental para el éxito de este tipo de sistema es contar con una coordinación intersectorial entre diferentes instancias y entidades del gobierno. Al mismo tiempo, armar un PPS implica fortalecer los mecanismos de coordinación entre los sectores encargados de las diversas políticas públicas, tales como las políticas de generación de empleo y laborales, de fortalecimiento del capital humano y de apoyo al desarrollo productivo de la empresa privada. Diversos ministerios y agencias del gobierno deben coordinar su esfuerzo para brindar una protección social mejor con una cobertura amplia. Ministerios de Economía, Salud, Educación, Trabajo, Vivienda y Desarrollo tendrán que coordinar para asegurar una atención integral a las necesidades básicas.

La articulación del PPS con el seguro social contributivo también importa y una atención minuciosa a no crear desincentivos que inhiben la transición desde sistemas no contributivos a sistemas contributivos. Hay que evitar las llamadas “trampas de pobreza” que se crean cuando un individuo pierde beneficios no contributivos al insertarse en el mercado laboral y obtener un empleo asalariado. Eso implica que hay que asegurar la universalidad a ciertos beneficios y graduar otros de acuerdo al ingreso o su duración en el empleo. A la vez, hay que reconocer que ciertos individuos enfrentan dificultades específicas en transicionar como beneficiarios del PPS hacia sistemas contributivos.

En el caso de las mujeres, la fuerte división sexual del trabajo dentro de la casa puede impedir su participación en el mercado laboral (OIT/PNUD, 2009). Si el entrar a trabajar implica reemplazar ciertas labores de cuidado de niños y de dependientes, y si la responsabilidad para el cuidado sigue recayendo desproporcionadamente sobre las familias y las mujeres, el sueldo de reserva para ellas debe contemplar el costo de reemplazo de estos servicios de cuidado. Si el sueldo que una mujer puede conseguir no compensa la sustitución de sus labores de cuidado, es poco probable que se incorpore en el mercado laboral. Por ende, no es sorprendente que las mujeres con hijos menores tiendan a tener tasas de participación laboral más bajas. La implementación de políticas conciliatorias tales como mejorar el acceso a guarderías y a servicios de cuidado, implementar legislación de licencias y prestaciones de maternidad o paternidad y promover que se facilite la lactancia a las madres trabajadoras, ayudarían a reducir y redistribuir los costos asociados con el cuidado (OIT-PNUD, 2009). Estas políticas pueden ser eficaces para facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral con mayor equidad, tanto para mujeres de grupos vulnerables como para mujeres de estratos económicos más pudientes. Un PPS bien construido puede facilitar el acceso a beneficios de cuidado y reducir los costos de la transición hacia el mercado laboral, sobre todo si estos beneficios son universales.

De semejante manera un PPS bien articulado con los otros peldaños de la escalera puede facilitar la inserción laboral de grupos vulnerables en el mercado laboral, tales como jóvenes, desempleados de larga duración y discapacitados. Políticas activas para el mercado laboral, como la capacitación y el uso de incentivos para el reclutamiento y retención de estos trabajadores, ayudarán a la transición a un trabajo decente.

## **Diálogo social y el Piso de Protección Social**

El diálogo social efectivo ha demostrado ser una herramienta poderosa para generar respuestas de consenso a los desafíos de la economía globalizada. Los interlocutores sociales en muchos países del mundo desempeñan un papel activo (en algunos casos de forma directa) en el gobierno de los regímenes de seguridad social, demostrando ser agentes eficaces en este ámbito, o inclusive como los principales impulsores del sistema. La conformación del piso, los servicios esenciales básicos que se van a garantizar, su articulación con los otros peldaños de la escalera y la mezcla entre servicios públicos y privados, debe ser el resultado de un diálogo social y un consenso político. La participación activa y efectiva de todos los sectores en el diálogo social sobre el diseño y la articulación del sistema es primordial para el trabajo decente y el bienestar de la población, en general. El papel de las organizaciones de empleadores y

de trabajadores es fundamental para asegurar que la transición hacia el trabajo no crea “trampas de pobreza” para nuevos trabajadores entrando al mercado laboral ni que los beneficios otorgados a través del PPS compiten o reduzcan los beneficios acordados del trabajo formal. La existencia de un PPS con derecho universal a beneficios de salud y educación, asegura el bienestar de la población y su desarrollo humano. A la vez, la inversión en un sistema de salud y educación de calidad para todos reduce los costos de inversión en beneficios complementarios, tales como la capacitación y el entrenamiento o la salud curativa, por parte de las empresas. De semejante manera, el cofinanciamiento de un sistema de pensiones y seguro de salud por parte de los empleadores genera beneficios directos para los derechohabientes e indirectos para la sociedad en general. Los beneficios indirectos contribuyen a fortalecer la capacidad de las instituciones responsables para la entrega de servicios, mejoran el conocimiento técnico y fijan el estándar esperado para la entrega de servicios de calidad a través del sistema.

Como consecuencia, la participación de todos los sectores en el diálogo social sobre el diseño y la articulación del sistema es primordial para el trabajo decente y el bienestar de la población en general. Sin embargo, es necesario fortalecer la capacidad de las organizaciones de empleadores y trabajadores para participar efectivamente en el diálogo social acerca de las políticas para apuntalar el establecimiento y desarrollo del Piso de Protección Social. En tal sentido, el respeto a la libertad sindical, la libertad de asociación y la negociación colectiva constituyen elementos fundamentales para lograr un Piso de Protección Social viable y sostenible.

## **Interrogantes fundamentales para la reunión de la Agenda Hemisférica**

Cada país enfrenta condiciones diversas, necesidades sociales diferentes y tiene restricciones fiscales disímiles. Como consecuencia, cada país tendría que elegir una gama de políticas y programas diferentes para lograr sus objetivos de desarrollo económico y humano como parte de un diálogo consensuado y tripartito. El PPS deja a cada país la libertad de elegir cuáles son los servicios esenciales que se va a garantizar y cómo el piso se va a articular con beneficios contributivos y sistemas obligatorios y voluntarios de seguro social. Sin embargo, hay varios desafíos comunes que los diferentes países enfrentan para adoptar esta iniciativa y mejorar los sistemas de protección social.

- ¿Cuáles son las necesidades básicas que se deben incorporar al PPS? ¿Qué elementos del piso ya existen?
- ¿Qué hay que hacer para ampliar este Piso de Protección Social? ¿Quiénes no tienen acceso a un PPS y cuáles son los desafíos que enfrentamos hoy en día para crear sistemas de protección social para todos?
- ¿Cómo se puede articular un PPS con los otros sistemas de previsión social para crear una escalera de protección social?
- ¿Cómo se pueden lograr sistemas de protección social que sean sostenibles?
- ¿Cómo se pueden distribuir los costos de financiar una protección social para todos entre el sector público y privado?
- ¿Cómo se pueden evitar trampas de pobreza que impiden la transición hacia un empleo asalariado?
- ¿Cómo se puede propiciar una mayor participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en el establecimiento del PPS?
- ¿Cómo se pueden utilizar mejor los foros tripartitos existentes para contribuir al diseño y perfeccionamiento del PPS?

## **Bibliografía**

ACTRAV, 2009. *Las políticas sobre trabajo decente al servicio de los sindicatos* (Ginebra, OIT).

IOE, 2008. *Social Security for All, A Framework for Action*, International Organization for Employers, (Ginebra).

OIT, 2008. *Extensión de la seguridad social a todos. Una revisión de los desafíos, de la práctica actual y de las opciones estratégicas*, TMESSC/2009.

- 2010. *La iniciativa del Piso de Protección Social*, OIT/OMS, Ginebra, junio 2010.

OIT-PNUD, 2009. *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* (Santiago, OIT-PNUD).

Stiglitz, J. 2009. "Crisis mundial, protección social y empleo", en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 148, N° 1-2, pp 1-15 (Ginebra, OIT).