

BOLETÍN DE LA COOPERACIÓN MUNDIAL ENERO DE 2013

En esta edición:

- Artículo destacado: **Ahora nos toca a nosotros: La sociedad civil, el movimiento laboral y la gestión del piso de protección social**
- Recursos y enlaces útiles



Ahora nos toca a nosotros: La sociedad civil, el movimiento laboral y la gestión del piso de protección social Por Michael Cichon, Presidente del CIBS

Michael Cichon es actuario y economista de profesión. Entre 1978 y 1986 trabajó como actuario y economista de la salud en el Ministerio de Trabajo en Bonn, Alemania. Se incorporó a la OIT en 1986 y fue director del Departamento de seguridad social desde 2005 hasta finales de 2012. Desde enero de 2013 enseña políticas, gobernanza y financiación de la protección social en la Universidad de Maastricht (Holanda), y fue elegido Presidente del CIBS en 2012.

Después de décadas de exclusión en los debates políticos sobre economía y desarrollo, la protección y la justicia social han vivido un resurgimiento en los debates de políticas globales. Esto ha abierto una vía de nuevas oportunidades para aquellos actores políticos que promueven la justicia social a nivel nacional e internacional. Actores, que se pueden encontrar en las organizaciones de la sociedad civil y en los sindicatos. Sin embargo, esta vía se está cerrando rápidamente conforme vuelven a salir a flote los ecos de antiguas políticas económicas y fiscales neoclásicas. Este artículo contiene cuatro mensajes principales: tenemos una oportunidad histórica para lograr un cambio ya que contamos con un instrumento político sostenido por un consenso mundial, es hora de trabajar juntos, se nos acaba el tiempo, y por tanto debemos actuar ahora.

Se ha llegado a un nuevo consenso sobre protección social...

Si bien los orígenes de un nuevo consenso sobre el papel de la protección social en el desarrollo nacional se pueden remontar a los debates de la Conferencia internacional del

trabajo de 2001 y a las conclusiones del G8 de 2007¹, por desgracia ha sido necesaria una crisis financiera y económica global para desencadenar un avance en las políticas sociales. La crisis, que se desarrolló en un entorno de gran incertidumbre económica y tensiones sociales estructurales y permanentes, ha conseguido sacudir la certeza y el aceptado sentido común de la economía y las políticas económicas y financieras. De pronto se ha aceptado ampliamente que el desarrollo económico y social podría correr peligro sin buenas políticas sociales y sistemas de protección social sólidos. La ola de apoyo internacional fue originada en gran medida por el que ahora resulta un fugaz cargo de conciencia de los encargados de las políticas. Éstos se dieron cuenta de que la mala supervisión nacional y la casi inexistente supervisión internacional del sector financiero habían contribuido al desarrollo de la crisis. Las repercusiones sociales no podían pasarse por alto, y por lo tanto los responsables de las políticas, en su mayor parte, aclamaron y restituyeron los sistemas de seguridad social como estabilizadores sociales y económicos. Las agencias internacionales utilizaron entonces esta oportunidad para reajustar sus estrategias de desarrollo. No es accidental que la CE, el G20, UNICEF, el Banco mundial y la OIT hayan desarrollado nuevas estrategias de protección social a fin de promover un crecimiento más inclusivo². Todas estas estrategias son totalmente compatibles y al menos ya no se contradicen unas a otras. Todas ellas consideran que los sistemas de protección social tienen un papel importante en el desarrollo nacional. El nuevo Comité de coordinación interinstitucional de la protección social (SPIACB) es una prueba visible del nacimiento de un nuevo consenso mundial en este sentido. El SPIACB está presidido por la OIT y el Banco mundial e incluye agencias de la ONU, agencias de ayuda bilateral y representantes de ONG destacadas que trabajan como observadores de la protección social. HelpAge International y el CIBS son por ejemplo miembros observadores. El Comité se creó en julio del año pasado a instancias del G20. Su papel es coordinar las actividades de las diferentes agencias que trabajan en la protección social a nivel nacional e internacional. Por fin, esto parece reflejar que a priori en los debates sobre políticas internacionales se está llegando a un nivel de consenso nunca visto hasta ahora sobre la importancia de una protección social efectiva en el desarrollo nacional.

Estos avances han generado un impulso único que la sociedad civil tiene que usar. Sin embargo, el impulso político es un concepto difuso que a menudo se basa en ideas poco desarrolladas y poco convergentes, en nociones poco claras y en un consenso general no especificado sobre un objetivo no muy claro. Normalmente un impulso necesita un condensador, un mecanismo que comprima la palabrería política y el ruido de fondo en una acción política fácil de gestionar. La 101ª sesión de la Conferencia internacional del trabajo en 2012 proporcionó este nuevo mecanismo.

...y se ha encontrado un nuevo instrumento de gran potencial

¹ Ver OIT: El nuevo consenso, Ginebra 2001 y Cumbre del G8: Resumen del presidente, Heiligendamm, 8 de junio de 2007

² Ver Banco mundial: Resistencia, igualdad y oportunidad: Protección social y estrategia de trabajo, 2012, UNICEF: Marco integrado de protección social, 2012, UE: El papel de la protección social en las políticas de desarrollo de la UE, Comunicaciones 2012

Quizás el mecanismo político de mayor potencial que surgió con este impulso para extender la protección social y promover la justicia social es el concepto de los Pisos de protección social nacionales (PPS). Durante años y décadas, los sistemas de protección social universales que proporcionan un nivel mínimo de seguridad social para todos estaban considerados como irreales e inasequibles para muchos países en vías de desarrollo e incluso para algunos países desarrollados. La Iniciativa del PPS de la ONU lanzada 2009 durante los momentos más difíciles de la crisis rompió este conservador hechizo político. La iniciativa defendía que prácticamente no hay sociedad que no pueda permitirse por lo menos un nivel básico de protección social para todos, proporcionando así al menos la subsistencia básica y un mínimo de dignidad para todos. La Iniciativa de la ONU y la OIT demostró que se pueden financiar pisos de protección social nacional buenos y fiables usando unos pocos puntos porcentuales del PIB³, y unos países tan diferentes como Cabo Verde, Brasil, China, Méjico, India, Nepal y Sudáfrica nos mostraron que se pueden introducir sistemas básicos de protección social si se organiza la voluntad política. Existe ya mucho apoyo retórico internacional para la aplicación del concepto, aunque menos apoyo financiero. En todo caso, el PPS consiguió colocarse en lo más alto de la agenda internacional de política social.

En junio de 2012 la Conferencia internacional del trabajo adoptó un nuevo instrumento por unanimidad: la Recomendación 202 sobre pisos nacionales de protección social. Más de 50 organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el CIBS, la Fundación Friedrich Ebert y HelpAge International, han apoyado la Recomendación y han incluso conseguido modificar el borrador original presentado por la Oficina internacional del trabajo y añadir algunas cláusulas. El Movimiento mundial de trabajadores se ha alineado firmemente detrás del concepto.

El contenido de la Recomendación 202 es más amplio y más trascendental de lo que parece a simple vista. Es más que una simple definición del nivel básico de protección social del que todos deberían disfrutar. La Recomendación establece así sus objetivos⁴: ..."servir de guía a los miembros para...

- a) *establecer y mantener, según el caso, pisos de protección social como un elemento fundamental de los sistemas de seguridad social nacionales, y*
- b) *poner en práctica los pisos de protección social dentro del marco de estrategias de extensión de la seguridad social que vayan asegurando progresivamente mayores niveles de seguridad social a tanta gente como sea posible, siguiendo las normas de seguridad social de la OIT."*

La Recomendación define el PPS como cuatro garantías esenciales de seguridad social que básicamente proporcionan el contenido básico del derecho humano a la seguridad social, como se expresa en los artículos 22 y 25 de la Declaración universal de los derechos

³ Ver inter alia: OIT... (informe de la Conferencia de 2011)

⁴ Ver OIT: La estrategia de la Organización internacional del trabajo: Seguridad social para todos: Construir pisos de protección social y sistemas de seguridad social completos, p.31-39, Ginebra 2012

humanos: acceso a los cuidados sanitarios básicos para todos los residentes y seguridad de ingresos para niños, personas en edad laboral y personas mayores. Traza una línea prudente entre la necesidad de directrices globales y la necesidad de dejar espacio para la puesta en práctica nacional y las decisiones políticas nacionales. Esto incluye particularmente la definición, aplicación y el seguimiento nacional de los pisos de protección social para asegurar que éstos sean acordes con las circunstancias nacionales. Sin embargo, la Recomendación también integra la Iniciativa del PPS en el contexto de estrategias más amplias de extensión de la seguridad social que los países deben adoptar, e identifica una serie de principios para las estrategias de extensión de la seguridad social nacional. Estos principios describen básicamente las características de los sistemas de protección social nacionales que deben asegurarse bajo la responsabilidad primaria del estado, y van desde los principios de la universalidad de la protección, la adecuación, la obligación de definir los beneficios por ley, la no discriminación, la progresividad de la aplicación, el reconocimiento de la diversidad de métodos y enfoques, y la necesidad de la participación tripartita y la consulta pública sobre los niveles y condiciones de beneficios, al mismo tiempo que exigen que se garantice el respeto por la dignidad de las personas cubiertas, los procedimientos eficaces de denuncia, la transparencia y la sostenibilidad financiera, fiscal y económica. La Recomendación 202 es la descripción más completa, amplia e internacionalmente aceptada de cómo deben construirse los sistemas de protección social universales, efectivos y justos. En muchos sentidos es la *Carta Magna* de la protección social.

La Recomendación 202 es un documento de buena voluntad sin parangón. Este nuevo instrumento jurídico mundial que refleja el nuevo consenso sobre protección social fue adoptado por unanimidad de los estados miembros de la OIT (con una abstención) en junio de 2012.

Hasta aquí, bien. Nunca antes (quizás desde los tiempos de la Gran depresión o de la reconstrucción económica y social después de la Segunda guerra mundial) había habido tanto apoyo público a la protección social y tanto reconocimiento del papel que ésta juega en las estrategias de desarrollo nacional y en la gestión de crisis económicas, sociales y políticas.

...y resurge como una antigua amenaza...

No obstante, existen indicios claros de que la vía de oportunidades para la mejora de la protección social en todo el mundo se está cerrando de nuevo. En cuanto la crisis financiera y económica se convirtió en una crisis fiscal, desencadenada principalmente (aunque no completamente) por los esfuerzos de los gobiernos para estabilizar las economías nacionales a través del gasto fiscal y la reducción de los ingresos, la tendencia cambió. Las medidas de austeridad que tanto se parecían a las recetas políticas que habían surgido del Consenso de Washington (el cual se creía muerto desde hace tiempo) ocuparon de nuevo los primeros puestos en las agendas políticas. Los recortes en gasto social resurgieron como estrategias para afrontar la situación, contrastando así con todo lo que se había hablado sobre protección social en las agendas internacionales. Existe el riesgo real de que el coste fiscal de la crisis correrá a cargo de los trabajadores, los pensionistas, los enfermos y los discapacitados, los desempleados y los pobres a través de salarios más bajos y menores beneficios. Corregir los grandes y posiblemente

insostenibles déficits públicos a través de subidas de impuestos reales sigue siendo un tabú, como ha demostrado recientemente el teatro político que se ha montado en torno al abismo fiscal en los EE.UU.

...es hora de que la sociedad civil y los sindicatos

Lo que crea sistemas sólidos de protección social no es la apertura automática del espacio fiscal conforme las economías crecen y se vuelven más prósperas. Lo que crea y mantiene sistemas de protección social es, en el fondo, la voluntad política. El espacio fiscal no llega por inspiración divina. Es la consecuencia de decisiones políticas sobre las prioridades de gasto nacional impulsadas por cierta voluntad política. La voluntad política deberán articularla y negociarla las sociedades que exigen cierta acción política. Es preciso nutrir y labrar esta voluntad política. En tiempos de limitaciones fiscales constatadas, la creación o la formulación de la voluntad política en pro de nuevos derechos sociales no vendrá del gobierno. La conciliación de intereses entre aquellos que exigen menos impuestos y por lo tanto un Estado más pequeño, y aquellos que reivindican un mayor gasto social es un ejercicio demasiado difícil para entrar en él de forma voluntaria. A nivel internacional se puede demostrar buena voluntad, pero la verdadera acción deber ser concebida a nivel nacional.

La voluntad política a nivel nacional tampoco pueden crearla las organizaciones internacionales, las cuales, en última instancia, están dirigidas por los gobiernos nacionales. Estas organizaciones ya han llevado la carga todo lo que han podido.

Es la propia sociedad quien debe exigir justicia social. Los representantes más directos de los ciudadanos son las organizaciones de la sociedad civil tales como las ONG y los sindicatos independientes. La sociedad civil y los sindicatos son los agentes naturales de la voluntad política. Ellos pueden forjar argumentos sólidos en pro de más justicia social a través de la protección social. El consenso global sobre el Piso de protección social ofrece orientación moral y legitimidad, así como un escudo político para las exigencias nacionales. La comunidad mundial de naciones ha decidido que todo el mundo debería disfrutar de un mínimo de protección social y que las sociedades deberían construir progresivamente un mayor nivel de seguridad social en base a principios sólidos. Y esto se ha decidido por unanimidad. No hay nada que deba impedir que los grupos nacionales de presión sigan recordándoles ese consenso a los gobiernos nacionales siempre que sea necesario, ni que exijan el establecimiento o el mantenimiento de pisos de protección social a nivel nacional.

...construyan una agenda política coherente...

Las más de cincuenta organizaciones de la sociedad civil y el movimiento sindical mundial que respaldó el pasado junio la Iniciativa del PPS tienen sus deberes encima de la mesa. Y hay cosas muy concretas que podemos hacer a nivel nacional e internacional.

Las ONG y los sindicatos, es decir, la sociedad civil en general, puede crear grupos de presión y hacer un seguimiento para ver hasta qué punto las cuatro garantías de seguridad social del PPS se aplican en sus países. Pueden determinar que todos los niños, los adultos en edad laboral y las personas mayores disfruten de un nivel mínimo de seguridad de ingresos decente que les garantice el acceso a los bienes y servicios

esenciales, así como que todo el mundo tenga acceso a un nivel mínimo de cuidados sanitarios. Podemos distinguir brechas e incluso calcular el coste que tendría cerrarlas, así como indicar dónde se pueden encontrar recursos. Este trabajo de diagnóstico se puede usar después para avergonzar a los gobiernos y hacerles reaccionar. Las organizaciones internacionales pueden ayudar a los grupos nacionales que necesiten la orientación política sólida y el apoyo técnico de una coalición internacional de organizaciones que compartan la misma misión y tengan un amplio acceso al conocimiento, los hechos y la experiencia.

A nivel mundial sería posible promocionar un triple enfoque.

Podemos asegurarnos de que la protección social y, en términos realistas, los Pisos de protección social nacionales jueguen un papel importante en el debate sobre la agenda de desarrollo post-2015. La creación y el cuidado de los PSS proporcionan una herramienta tangible de políticas de desarrollo. Se puede comprobar fácilmente si la población tiene acceso a la seguridad social, y las brechas existentes en materia de protección pueden cerrarse con herramientas políticas concretas más que con conceptos políticos difusos.

Podemos apoyar la reivindicación conjunta de los relatores de la ONU para el derecho a la alimentación y para los derechos humanos por un Fondo global para protección social⁵, y asimismo contribuir a asegurar que el Fondo se centre en financiar proyectos nacionales para la puesta en práctica del PSS. Podemos apoyar el Impuesto a las transacciones financieras internacionales y exigir que éste ayude a alimentar el Fondo y a apoyar a los pocos países que realmente no pueden forjarse niveles de piso de protección social por sus propios medios.

El arma más potente para la aplicación de las políticas es simplemente dar los primeros pasos sin esperar ningún tipo de bendición mundial. Se pueden formar grupos nacionales de presión y se puede comenzar ya con el seguimiento nacional. Se podría iniciar el Fondo global pidiendo a los miembros de la Coalición mundial de la sociedad civil sobre el PSS que contribuyan a un Fondo que nos permitiría apoyar la creación de políticas nacionales⁶.

Ha llegado el momento de actuar. El CIBS está dispuesto a asumir su parte de la acción.

➤ **Recursos y enlaces útiles**

Recomendación sobre pisos nacionales de protección social.

La Recomendación 202 sobre pisos nacionales de protección social es una nueva norma internacional del trabajo adoptada por la Conferencia internacional del trabajo en junio de 2012 que proporciona orientación a los países para establecer y cuidar sus PPS nacionales, para que éstos reflejen los objetivos nacionales y las capacidades económicas y fiscales de cada país.

⁵ Olivier de Schutter, Relator especial de la ONU para el derecho a la alimentación; Magdalena Sepúlveda, Relatora especial de la ONU para la extrema pobreza y los derechos humanos: Resumen ejecutivo, Un fondo mundial para la protección social (FMPS), octubre de 2012

⁶ La ONG OGBL Solidarité Syndicale en Luxemburgo, por ejemplo, respalda la iniciativa de probar un nuevo subsidio en efecto por maternidad y para la manutención de los niños en Ghana con las contribuciones de los sindicatos de Luxemburgo. Para más información: <http://www.solidaritesyndicale.lu/glst.php>

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_183326.pdf

Piso de protección social para una Globalización equitativa e inclusiva

Un informe innovador del Grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet muestra que los programas de protección social pueden funcionar como estabilizadores para mitigar el grave impacto de las crisis económicas en los mercados laborales, y a la vez contribuir a guardar la cohesión social y estimular la demanda agregada.

<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/bachelet.pdf>

El contenido de este Boletín puede reproducirse o citarse libremente siempre que se reconozca la fuente. Las opiniones no representan necesariamente las políticas del CIBS.

Editor del boletín: Sergei Zelenev, Director ejecutivo
Dirección: ICSW, P.O. Box 28957, ICSW, Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue,
Entebbe, Uganda

Teléfono: + +1 718 796 7417, +256414321150
Correo electrónico: szelenev@icsw.org, icsw@icsw.org
Página web: www.icsw.org;

Traducción de [Leloup Translations](#)

Si desea dejar de recibir este boletín, por favor haga click '[aquí](#)' e indique su nombre y su dirección de correo electrónico.