



Oficina
Internacional
del Trabajo

PROTECCIÓN SOCIAL

JUSTICIA SOCIAL



REDUCCIÓN
DE LA POBREZA

UNA INVERSIÓN
DURANTE TODO
EL CICLO DE VIDA

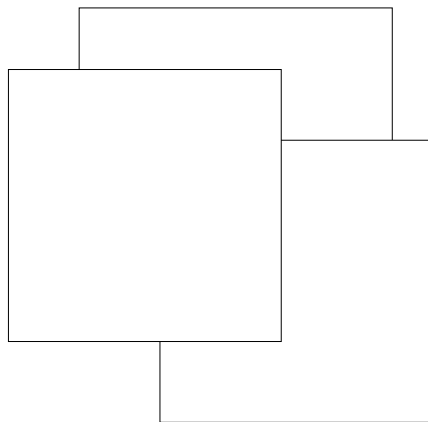
DESARROLLO
SOSTENIBLE

A. BONILLA GARCÍA Y J.V. GRUAT

GINEBRA, NOVIEMBRE 2003

PROTECCION SOCIAL

**UNA INVERSIÓN DURANTE TODO EL CICLO DE VIDA
PARA PROPICIAR LA JUSTICIA SOCIAL,
REDUCIR LA POBREZA Y
FOMENTAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE**



A. Bonilla García & J.V. Gruat

Versión 1.0

GINEBRA, NOVIEMBRE DE 2003

ISBN 92-2-215181-X

Primera edición 2003

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencione firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org
Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

ADVERTENCIA

Este documento no es un producto terminado, se trata de una primera versión (Versión.1.0) que pretende suscitar la reflexión y el intercambio de ideas y conocimientos. Se invita al lector interesado en enviar sus comentarios, sugerencias y críticas a los autores por medio de correo electrónico a cualquiera de las siguientes direcciones:

bonilla@ilo.org

gruat@ilo.org

Las opiniones expuestas en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y su publicación no significa necesariamente que la Oficina Internacional del Trabajo los suscriba.

Prólogo

El trabajo decente expresa la aspiración básica de las personas de cualquier lugar por tener un trabajo que les permita a ellas y a sus familias vivir dignamente. Para los pobres, el trabajo constituye el camino clave para superar de la pobreza. Este fue el tema de mi memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo en 2003. La idea fundamental subyacente es que el trabajo ofrece la oportunidad de salir de la pobreza cuando es realizado en condiciones de equidad, seguridad y dignidad humana.

Este esfuerzo para establecer el vínculo entre nuestra agenda de trabajo decente y la agenda de erradicación de la pobreza, ha sido bien acogido y ha suscitado enorme interés y expectativas en y desde un enfoque del trabajo orientado a la erradicación de la pobreza. La protección social constituye una parte de ese enfoque.

Para la OIT, protección social quiere decir que las personas y las familias gocen de seguridad frente a las vulnerabilidades y contingencias, que tengan acceso a la asistencia médica y, que trabajen en un entorno seguro. Pero, estamos lejos de haber alcanzado el ideal de una protección social adecuada como un derecho de todos. Esto es especialmente cierto para los más pobres de la economía informal. Por lo general, ellos trabajan y trabajan duro sólo para sobrevivir y sufren múltiples formas de inseguridad. Son los más necesitados de apoyo y protección y aún así son los menos protegidos.

La seguridad socioeconómica es el factor clave para el bienestar de un individuo y de su familia. Si responde a las necesidades de las personas, la protección social fomenta la inclusión y la cohesión –las familias seguras representan los cimientos de comunidades seguras y de sociedades estables. Cuando esto se administra correctamente, es un instrumento de otorga poder y que impulsa el progreso social. Afecta la capacidad para el trabajo y la productividad en el trabajo. La protección social brinda también a los pobres una plataforma para que salgan airoso en la lucha por la supervivencia y para que trabajen por un futuro mejor que les permita permanecer fuera de la pobreza.

La agenda del trabajo decente es una agenda universal. Esta es la razón por la cual, para nosotros, la protección social no es facultativa sino un componente necesario de las estrategias de lucha contra la pobreza. Nuestra primerísima prioridad es llegar a aquellos ciudadanos no cubiertos por ningún sistema. Sólo esto representa un enorme reto y no se le puede hacer frente de la noche a la mañana. Sin embargo, teniendo en mente nuestros objetivos a largo plazo, podemos dirigir nuestras acciones a corto plazo hacia la universalidad y hacia sistemas integrales de protección social. Este es el espíritu de nuestra *Campaña Mundial sobre Seguridad Social y Cobertura para Todos*.

En mi memoria a la Conferencia, presenté el trabajo de la OIT sobre la pobreza a lo largo del ciclo vital. ¿Qué significa la pobreza en términos de los ciclos de vida reales?, muy a menudo significa, mujeres que fallecen durante el embarazo y el parto; niños privados de su infancia por el trabajo infantil; niños y jóvenes sin oportunidades para aprender y formarse para un futuro

mejor; familias sin acceso a una atención primaria de la salud; niñas que pierden las oportunidades de educación y están expuestas a que la pobreza las golpee más fuerte a medida que crecen debido a las diferencias entre géneros; elegir entre cualquier tipo de trabajo o no comer, es un estado de una vulnerabilidad tan extrema que los simples acontecimientos del ciclo vital arrojan a las familias a una situación de endeudamiento agobiante, incluso de esclavitud del endeudamiento. Son las personas mayores incapaces para el trabajo pero que no cuentan con ningún apoyo. En algunos países, la epidemia del SIDA viene representando una carga adicional para las mujeres encargadas de brindar los cuidados y también para los niños y las personas de edad avanzada. A lo largo del tiempo, el ciclo se repite debido a que las generaciones sucesivas quedan atrapadas en la pobreza.

Creo que el enfoque del ciclo de vida para el trabajo y la protección nos ayuda a vincular directamente estas realidades y sus interrelaciones con las necesidades de la gente. Las personas disfrutan de la vida en una forma integrada. A fin de ser eficaces, debemos responder con un enfoque integrado y con políticas coherentes. Esta es la esencia de la agenda del trabajo decente. La protección social debe formar parte de un entorno que significa apoyo y oportunidades que hagan posible la superación de la pobreza. Las políticas y programas han de abordar simultáneamente las distintas dimensiones de los retos de las personas que esperan transitar por el camino hacia un futuro mejor. Un enfoque del ciclo de vida junto con un diálogo nacional constructivo pueden identificar las áreas claves en las que las políticas económicas y sociales pueden estar conjuntadas con los objetivos de la erradicación de la pobreza y las necesidades de la gente.

Los valores históricos de la OIT, sus mandantes tripartitos, su misión y métodos tienen una pertinencia de primer orden en un mundo de creciente inseguridad e incertidumbre. Nuestro punto de partida es la solidaridad, promovemos la adquisición de poder mediante la organización y utilizamos el diálogo social para encontrar soluciones que se adapten a las diversas circunstancias y prioridades de los ciudadanos y de los países. Podemos extraer una variedad de instrumentos para ayudar a romper los ciclos de la pobreza mediante la protección social. Esto supone la solidaridad entre generaciones y entre países. Tanto en los ámbitos nacionales, regionales y mundiales, optar por la solidaridad y apoyar la extensión de la protección social para todos, abre las puertas para una salida digna de la pobreza, para una verdadera elección, para la libertad y en definitiva para el desarrollo.

Juan Somavía
Director general
Oficina Internacional del Trabajo

INDICE

1. INTRODUCCION	1
2. UN MUNDO QUE NECESITA PROTECCIÓN SOCIAL	2
Vida, contingencias y ciclos de vida: La insoportable levedad del ser	2
Desafíos mundiales: Mayores riesgos y mayor vulnerabilidad.....	7
Desarrollo sostenible y reducción de la pobreza: Función de la protección social.....	11
3. CONCEPTOS Y CUESTIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ERA MUNDIAL	13
La protección social en cuanto derecho humano.....	13
La protección social y el mandato de la OIT.....	14
Los costos de la protección social	17
4. Un concepto más amplio de protección social para un mundo globalizado	24
Los objetivos de la protección social	24
Los principios de la protección social	25
La protección social en tres dimensiones.....	27
5. LA PROTECCION SOCIAL: UNA INVERSION CONSTANTE DURANTE TODO EL CICLO DE VIDA	34
Ciclos, etapas y trayectorias de vida	34
Primera etapa – Ciclos de vida anteriores a los años de trabajo.....	43
Segunda etapa – Ciclos de vida durante los años de trabajo	43
Tercera etapa – Ciclos de vida posteriores a los años de trabajo	43
Cuestiones transversales.....	44
6. DIRECTRICES PRACTICAS PARA BRINDAR MAYORES OPORTUNIDADES DE ÉXITO A CUALQUIER REGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL	47
ANEXO 1	50
ANEXO 2	51
ANEXO 3	52
ANEXO 4	53
BIBLIOGRAFIA	54

1. INTRODUCCION

La protección social puede considerarse uno de los logros sociales más significativos del siglo XX. Los regímenes de protección social permiten que las sociedades mejoren el bienestar de sus ciudadanos, pues les protegen de la vulnerabilidad y las privaciones para que puedan vivir con dignidad. Por un lado, la protección social puede satisfacer las necesidades esenciales de supervivencia garantizando que hombres y mujeres dispongan de una seguridad socioeconómica básica. Por el otro, esa protección puede cumplir una función mucho más amplia a fin de mejorar la calidad de vida de personas y sociedades mediante el desarrollo y la realización del potencial humano; facilitar el cambio estructural; afianzar la estabilidad; propiciar la justicia y la cohesión sociales, y fomentar el dinamismo económico.

Pese a sus logros y su aporte al desarrollo humano, la protección social siempre ha sido objeto de críticas encendidas. Desde un principio, las políticas de protección social se han criticado en función de criterios económicos por considerar que tienen efectos negativos en la globalidad del desempeño económico. Sus detractores argumentan que el costo es demasiado alto, pues supone una carga financiera que absorbe recursos estatales que podrían invertirse con mayor provecho en otros ámbitos prioritarios. También argumentan que dichas políticas constituyen un factor de disuasión en el mercado de trabajo, favorecen la dependencia del apoyo estatal, socavan la ética laboral y obstaculizan el cambio estructural.

En los últimos años del siglo XX y en nuestros días, el debate sobre la protección social se ha intensificado y se ha vuelto cada vez más contencioso. En gran medida, las críticas indicadas fueron invalidadas por la experiencia de aquellos países que tuvieron éxito en los planos económico, político y social, lo que demuestra que el desarrollo económico y la protección social se refuerzan mutuamente. Ahora bien, el hecho de que más de la mitad de la población mundial carezca de una protección social adecuada es motivo de honda preocupación y concienzudo debate. Urge dar respuesta a esta cuestión porque 1.200 millones de personas viven sumidas en la pobreza¹. Los desastres naturales cuya frecuencia aumenta, los conflictos armados, las crisis financieras y las transiciones políticas y económicas siguen desestabilizando a muchos países y sus respectivos regímenes de protección social, allí donde existen. Últimamente, pandemias como la del virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de la inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA) socavan el desarrollo en muchas partes del mundo. La migración internacional, tendencias demográficas como el envejecimiento de la población, y el cambio de las modalidades de trabajo también tienen repercusiones significativas en la protección social. El cambio constante del contexto mundial incluye una nueva ola de globalización que excluye a la mayoría de la población de los beneficios previstos, acentúa las disparidades y aumenta la inseguridad. En un mundo donde reina la abundancia, un tercio de la fuerza de trabajo mundial de 3.000 millones de personas no obtiene por su trabajo una compensación material que le permita sobrevivir. Cada año, los trabajos peligrosos dejan un saldo de 2.000.000 de muertos.

¹ United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2002. *Global Challenge Global Opportunity: Trends in Sustainable Development* (New York). La base de la estimación es menos de un dólar por día, en términos del poder adquisitivo del dólar en 1993. Esa cifra de base es muy baja y en algunas partes del mundo resulta prácticamente imposible vivir con esa cantidad.

Para los excluidos, los hechos enumerados son intimidantes y la protección social sigue estando fuera de su alcance. Incluso en aquellos países que cuentan con regímenes de protección social bien concebidos, tales desafíos les impiden alcanzar la anhelada cobertura universal. Si nos proponemos cumplir con los objetivos mundiales de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, es fundamental que la protección social para todos los hombres y mujeres, se sume a dichos objetivos. Por otra parte, para que la protección social desempeñe un papel eficaz en la lucha contra la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible, no sólo es preciso extender su alcance para que satisfaga nuevas necesidades mundiales, también hay que mejorar su eficacia y pertinencia para toda la población mundial.

En este documento se presenta un concepto más amplio de la protección social que se inserta en el marco del Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y se analizan distintas facetas de la protección social en el contexto de los acontecimientos que jalonan los ciclos de vida, considerando todas sus etapas, desde la infancia hasta la vejez, en lugar de limitarse al período de los años de trabajo. También se examina la función que cumple el Sector de la Protección Social de la OIT y la manera en que un concepto más amplio de dicha protección puede prosperar en el marco del Programa de Trabajo Decente. Se espera que el presente documento sea un aporte al debate sobre la protección social y lo nutra, en estos momentos en que se ha vuelto más necesaria que nunca.

2. UN MUNDO QUE NECESITA PROTECCIÓN SOCIAL

Vida, contingencias y ciclos de vida: La insoportable levedad del ser²

Independientemente de la situación geográfica, la estructura social o los sistemas político y económico, hombres y mujeres están expuestos a una amplia y variada gama de riesgos durante toda su vida. Sin lugar a dudas, la exposición al riesgo forma parte de la condición humana. Las fuentes de riesgo son innumerables y todas las poblaciones pueden sufrir perturbaciones debido a las consecuencias adversas de riesgos de carácter natural, social, económico, político y ambiental, así como de los riesgos para la salud³. Según el número de individuos u hogares que se ven afectados simultáneamente, los riesgos son idiosincrásicos (individuales) o covariantes (globales). De ello se deduce, que las perturbaciones del primer tipo son aquellas que aquejan a uno o pocos individuos u hogares de la comunidad en cuestión, mientras que las perturbaciones que obedecen a riesgos covariantes afectan a un gran número de hogares, comunidades enteras e incluso regiones y países enteros. Unos riesgos pueden obedecer a la acción de fenómenos naturales y otros, a la actividad humana. Estos riesgos tampoco afectan de la misma manera a hombres y mujeres porque el grado de exposición no es el mismo para todo el mundo. Algunas personas y algunos grupos se ven mucho más expuestos que otros a los riesgos debido a sus características sociales y demográficas, nivel económico, estado físico o mental, edad, tipo de vida y otros factores. La vulnerabilidad representa una elevada exposición a determinados riesgos, junto con una capacidad reducida para protegerse o defenderse de ellos y hacer frente a

² Título del libro de Milan Kundera. 1992. *La insoportable levedad del ser*, Tusquets Editores (México).

³ Según la tipología de riesgos establecida por el Banco Mundial que contiene un desglose idóneo de varios riesgos. Determinados tipos o categorías se superponen, por ejemplo, los riesgos naturales y ambientales, o bien, los riesgos para la salud y los riesgos sociales. A partir de la tipología del Banco Mundial, Caroline Moser estableció, a su vez, una tipología de riesgos basada en el riesgo asociado a diferentes tipos de capital. Véanse anexos 1 y 2.

sus consecuencias negativas. Los ejemplos de los riesgos a los que está expuesto el ser humano abarcan aquellos asociados con su salud, tales como discapacidad, vejez y muerte, y perturbaciones de índole social, tales como la delincuencia y la violencia doméstica. En cuanto a las perturbaciones de carácter global, cabe citar los desastres naturales (terremotos, inundaciones); las epidemias (VIH/SIDA); los desastres ambientales (contaminación); las crisis políticas (golpes de Estado) y los riesgos económicos (crisis financieras). Otro factor importante reside en el hecho de que, según el caso, hombres y mujeres hacen frente a los riesgos ya sea en forma individual, o bien, junto con su familia, comunidad, país o región, e incluso a escala mundial en algunos casos. El atlas de riesgos mayores⁴ contiene una lista exhaustiva de dichos riesgos, entre ellos: calentamiento del planeta y adelgazamiento de la capa de ozono; extensión de zonas desérticas; deforestación; lluvias ácidas; salinidad excesiva de la tierra; suministro de agua en peligro y contaminación del aire; vertido de desechos en los océanos; huracanes; tornados; terremotos; tormentas tropicales; deslizamientos de tierra; inundaciones; tifones; erupciones volcánicas; secuelas del fenómeno *El Niño*; contaminación asociada a las prácticas agrícolas e industriales; déficit de energía; contaminación por la producción de energía; artefactos nucleares de uso civil o militar; el denominado cáncer urbano; VIH/SIDA; riesgos profesionales; riesgos de las actividades de recreación; extinción de especies animales y vegetales; manipulación genética; envejecimiento de la población; alimentación; reaparición de enfermedades que habían sido erradicadas; derretimiento de hielos árticos y antárticos, y migración descontrolada.

El modelo lineal de sucesión de etapas — nacimiento, educación, trabajo, matrimonio, hijos, jubilación y muerte — que había regido la vida de hombres y mujeres a lo largo de las civilizaciones, ya no se ajusta a la realidad. En lugar de ello, y de manera natural, hombres y mujeres se han ido orientando hacia un enfoque cíclico de la vida, según el cual, las diferentes etapas y actividades van variando a lo largo del ciclo de vida de cada persona. Actualmente, las etapas de educación, trabajo, familia y ocio se repiten y reorganizan varias veces a lo largo de la vida. Muchas personas vuelven a estudiar a los 37 años, fundan familia a los 45 o vuelven a casarse a los 72. Otras no se casan ni tienen hijos. El ciclo de vida se ha ido alargando y se ha vuelto más complejo. La esperanza de vida también se ha alargado y se prevé que seguirá alargándose.

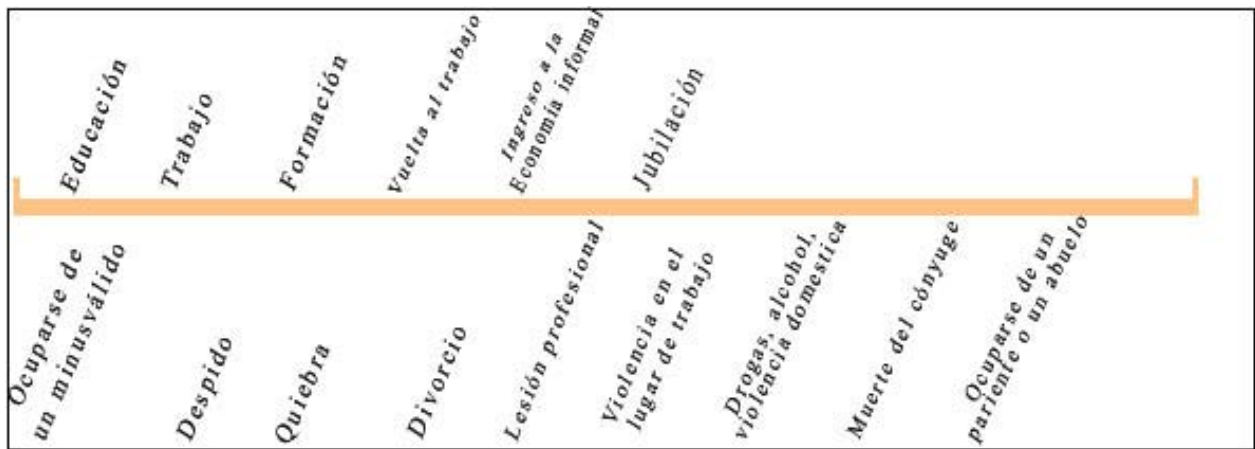


En el marco de la globalización, nuevos ciclos de vida sustituyen ese curso lineal y estrecho del pasado. De ahí que la vulnerabilidad del ser humano esté cobrando otros matices y que en el mundo entero cunda un sentimiento de inseguridad. Las consecuencias de ese cambio son considerables en los planos personal, social, político y económico. En el pasado, se consideraba

⁴ Barnier, Michel. 2002. *Atlas des Risques Majeurs* (Plon, Paris).

normal y sensato dedicarse a una sola carrera profesional para tener éxito en la vida y gozar de estabilidad; esto último se ajustaba muy bien a la realidad, puesto que la vida era más corta y más fácil de prever, y el ritmo del cambio era menor. A comienzos del tercer milenio, ya no es así, porque durante cada etapa del ciclo de vida y, prácticamente, a cada instante, hombres y mujeres tienen la oportunidad de emprender otra carrera o de llevar adelante dos carreras a la vez, ya sea por decisión propia u obligados por las circunstancias. Los ciclos de la vida y los ciclos de la carrera profesional exigirán reinventar una y otra vez; incorporarse o reincorporarse a la vida activa; estar dispuesto a ser principiante en mitad de la vida; hacer uso de períodos sabáticos; trabajar con horario flexible, o emigrar.

Por otra parte, distintos acontecimientos que jalonan la vida de personas, comunidades, países e incluso el mundo, obligan a hombres y mujeres a iniciar nuevos ciclos de vida. Estos acontecimientos pueden ser la muerte, enfermedad o discapacidad de un familiar; un accidente profesional; la violencia doméstica; problemas relacionados con el consumo de drogas o alcohol; desastres naturales; crisis económicas, políticas y financieras (como las que han afectado a Argentina, Asia sudoriental, Brasil, México y Rusia) o guerras (como las de Kosovo, Afganistán e Iraq).



Cada nuevo ciclo de vida presenta nuevos retos y oportunidades, pero también conlleva nuevos riesgos, tanto para quien o quienes aseguran el sustento de la familia como para las personas que tienen a cargo. La capacidad de adaptación a un nuevo ciclo de vida, ya sea del padre o de la madre, se hará sentir en el bienestar presente y futuro de toda la familia.

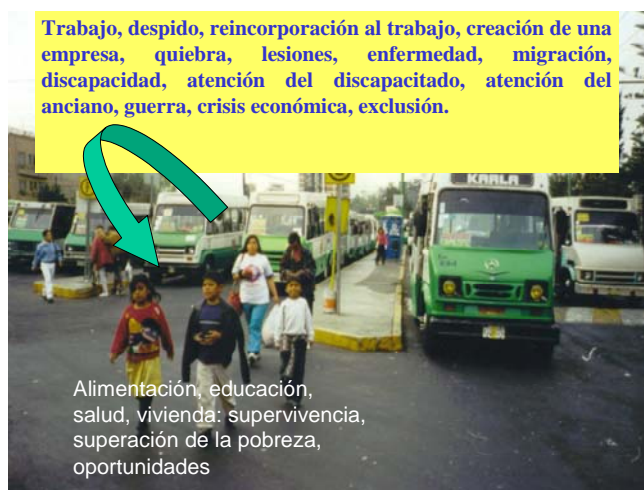


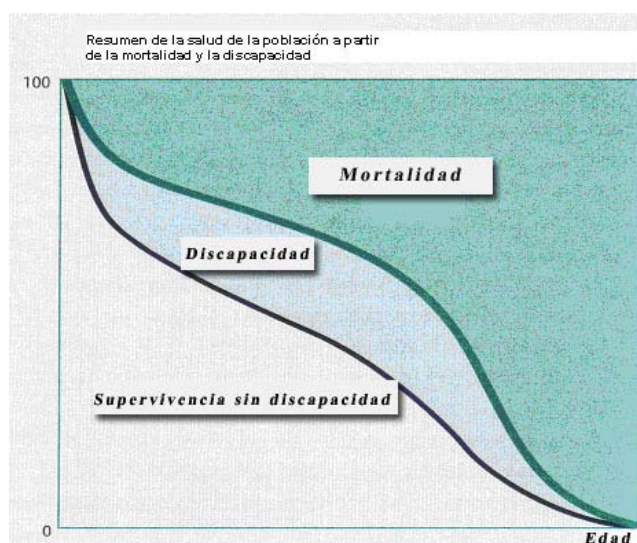
Foto : A. Bonilla García. 2003

Una pareja joven con hijos ya no es el prototipo de la familia. Dado que la esperanza de vida es más larga y que se pueden tener hijos sin mayor riesgo a una edad más avanzada, el momento de tener hijos ha cambiado. Antes, era habitual que una pareja tuviera hijos siendo ambos jóvenes, que criara a sus propios hijos y, en algunos casos, también a hijos adoptivos. Ahora, las parejas tienen hijos a los 25, 35, 45, 55 o incluso a los 65 años, y crían a sus propios hijos, a los hijastros y hasta los nietos; también atienden a los padres, a los abuelos o al cónyuge en la vejez. Cada vez es mayor el número de hogares integrados únicamente por adultos, lo que está modificando la estructura, la mecánica, las oportunidades y los riesgos de la familia. Además, a medida que más mujeres se incorporan a la fuerza de trabajo, las familias ya no siguen dependiendo de un solo jefe de familia que trabaja a tiempo completo. La difusión del divorcio también ha contribuido a modificar más aún el panorama familiar y ha influido en los ciclos de vida de muchos hombres y mujeres.

Desde el punto de vista individual, determinados períodos del ciclo de vida conllevan riesgos asociados a la edad: período perinatal (período previo al nacimiento e inmediato posterior); primera infancia; niñez; adolescencia; juventud; edad adulta (vida laboral), y vejez. El grado de exposición a los riesgos y la capacidad para hacerles frente varían en función de la etapa en cuestión. En todo caso, el riesgo principal, el ineluctable, el que tarde o temprano se materializará, es la muerte. Otro de los riesgos que terminará por materializarse es la pérdida de salud debido a enfermedades puntuales o a una discapacidad permanente. Algunos nacen con discapacidades, otros, las sufren por diferentes causas, entre ellas, las lesiones profesionales. Verse aquejado de alguna discapacidad es propio del envejecimiento del ser humano.

El Diagrama 1 muestra la incidencia de la muerte y la discapacidad en la población mundial. La superficie correspondiente a la *Mortalidad* indica la pérdida de salud por defunción; todos los días mueren personas de todas las edades. La superficie correspondiente a *Discapacidad* representa la proporción de la población de todas las edades que se ve aquejada por la discapacidad, ya que cada día hay hombres y mujeres que se ven afectados por alguna discapacidad. La superficie correspondiente a *Supervivencia sin discapacidad* representa el porcentaje promedio de la población con vida que no se ha visto afectada por ninguna discapacidad.

Diagrama 1 – Mortalidad, discapacidad y supervivencia sin discapacidad



Fuente: Informe sobre la salud en el mundo 2000 (Ginebra, OMS)

Nadie está libre de riesgos. No obstante, muchas personas y muchos grupos son más vulnerables que otros a las contingencias y los ciclos de vida, a raíz de su situación socioeconómica, edad, sexo, condición física y mental, entre otros factores. Tal y como se ha señalado, la vulnerabilidad puede definirse como una alta exposición a determinados riesgos, junto con una capacidad reducida para protegerse o defenderse de los mismos y hacer frente a sus consecuencias negativas⁵. Cada ciclo de vida plantea retos y ofrece oportunidades que hombres y mujeres pueden aprovechar, pero que no están exentos de determinados riesgos. Ahora bien, el grado de exposición a los riesgos y la capacidad para hacerles frente no son constantes a lo largo de la vida, sino que varían de una etapa a otra. Además, los tipos de riesgo pueden cambiar en función de las situaciones y las circunstancias. Por consiguiente, la vulnerabilidad es un concepto dinámico y relativo que varía con el tiempo y el espacio, y que no afecta de la misma manera a hombres y mujeres. Los 1.200 millones de personas que viven en la pobreza entran en la categoría de población sumamente vulnerable a los riesgos y que carece o tiene muy poca protección frente a cualquier contingencia. Aunque, por lo general, los términos «grupo vulnerable» y «grupos que se encuentran en desventaja, o grupos desfavorecidos» se utilizan indistintamente, en realidad, se trata de conceptos distintos. Llamamos desfavorecidos a todos aquellos grupos que tropiezan con obstáculos creados por la sociedad para acceder a recursos, prestaciones y oportunidades. Las causas estructurales subyacentes a las situaciones desventajosas incluyen el género, la raza, la etnia, el origen nacional o la pertenencia a pueblos autóctonos y la condición socioeconómica. Las consecuencias del riesgo para estos grupos se traducen por una mayor vulnerabilidad a la pobreza, la opresión y la explotación⁶.

⁵ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 2001. *Informe sobre la situación social en el mundo 2001* (Nueva York, Naciones Unidas) Capítulo XIII.

⁶ *Ibid.*

Desafíos mundiales: Mayores riesgos y mayor vulnerabilidad

La índole y número de los riesgos no muestran signo alguno de disminuir; en muchos aspectos, se han vuelto más complejos y tienden a excluir a una parte importante de la población mundial de la posibilidad de ganarse la vida dignamente. La era en la que vivimos plantea muchos retos que dimanen de varios fenómenos sociales y económicos tales como el proceso de globalización; las tasas alarmantes de pobreza y desempleo; los cambios demográficos; la pandemia del VIH/SIDA, y las consecuencias de la migración internacional que no cesa de aumentar. Todo ello ha contribuido a generar mayor inseguridad y vulnerabilidad.

La globalización ofrece muchas oportunidades para el desarrollo humano. Las nuevas oportunidades para el comercio, las inversiones, los movimientos de capital y el avance tecnológico, incluida la tecnología de la información, entrañan un enorme potencial para elevar los niveles de vida en todo el mundo. Ello no quita que también entrañen riesgos considerables.

El proceso de globalización en curso no ha reducido la inequidad ni ha encarrilado a todos los países por la vía de un crecimiento socioeconómico sostenido. De la experiencia de los 10 últimos años, se desprende que la globalización, tal como se lleva a cabo por el momento, ha tenido consecuencias negativas de alcance mundial, siendo la más alarmante la brecha cada vez mayor que existe entre «quienes tienen» y «quienes no tienen» y la agudización de la desigualdad de ingresos entre las personas y los países más pobres y los más ricos. Según estimaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1997, el 20 por ciento de la población mundial que vivía en los países más ricos tenía 74 veces el ingreso del 20 por ciento más pobre, mientras que 1960 era 30 veces superior⁷. La desigualdad también se acentúa dentro de los países (tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados) y las mayores disparidades se registran en África y América Latina. Tales disparidades no sólo comprometen los beneficios que se pueden obtener del crecimiento económico, también impiden reducir la pobreza.

Asimismo, la globalización ha agravado la vulnerabilidad de hombres y mujeres frente a riesgos de índole social como el desempleo y la inseguridad del empleo. La globalización ejerce presiones en la seguridad del empleo y, a la vez, repercute en la desigualdad del ingreso. Los trabajadores pueden verse desplazados por importaciones competitivas, tecnologías que permiten ahorrar mano de obra, o bien, inversiones extranjeras directas que trasladan las actividades donde mejor convenga. Los cambios tecnológicos, por ejemplo, han redundado en una mayor demanda de trabajadores calificados, lo que a su vez, ha hecho aumentar su remuneración, mientras que la demanda y los salarios de los trabajadores con poca o ninguna calificación han disminuido. Por lo general, las tendencias actuales de los mercados de trabajo están ampliando las diferencias de salario, tanto a escala nacional como sectorial, lo que favorece a la mano de obra calificada en detrimento de la no calificada. De ahí que las probabilidades de verse expuestos a la inseguridad del empleo sean mayores para los trabajadores poco calificados, cuya movilidad laboral tiende a ser menor. Además, el hecho de que las diferencias de salario se acentúen de un país a otro, propicia la emigración de los trabajadores con mejor preparación de los países en desarrollo a otras regiones más prósperas del mundo, provocando la «fuga de cerebros».

⁷ PNUD.1999. *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A. (Madrid), pág. 36-37.

Paralelamente, podría haber alguna correlación entre la globalización y determinadas modalidades de empleo⁸. A medida que la volatilidad del mercado de trabajo va aumentando, debido a la presión que ejerce la competencia, los empleadores adoptan políticas laborales más flexibles y recurren a modalidades de empleo poco comunes y menos seguras, tales como el empleo a tiempo parcial o el empleo temporal, en las que suele predominar la mano de obra femenina. Dichas modalidades no siempre se ciñen a las normas del trabajo y puede ocurrir que los trabajadores no estén amparados por convenios colectivos. Otra de las modalidades emergentes que predomina es la informalización del mercado de trabajo, puesto que la mayor parte de la mano de obra mundial ejerce actividades en el sector informal. Por ejemplo, en algunos países en desarrollo, la economía informal absorbe más del 90 por ciento de la mano de obra. En ese sector, las condiciones de trabajo suelen ser peligrosas y la seguridad del empleo o la seguridad del ingreso, precarias o inexistentes. Además, los trabajadores no gozan de protección social, de ahí que ellos y sus familias sean muy vulnerables a los riesgos.

Al cambio de las modalidades de trabajo, se suma la persistencia de altas tasas de desempleo en el mundo entero. Tanto en países en desarrollo como en países industrializados, el desempleo se sitúa entre el 10 y el 20 por ciento de la mano de obra, y en casi todos los países, afecta más a las mujeres. A principios de este decenio, había unos 160 millones de personas desempleadas, pero esa cifra no traduce la verdadera situación en lo que respecta al déficit de empleo en el mundo. Si al número de desempleados se suma el número de subempleados y el número de trabajadores pobres (aquellos cuyos ingresos no les permiten mantener a su familia en forma adecuada), se constata que un tercio de los 3.000 millones de personas que constituyen la fuerza de trabajo mundial no gana ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades y llevar una vida digna⁹.

A raíz del déficit de trabajo decente en el mundo, no es sorprendente que se haya logrado tan poco en la lucha contra la pobreza. Una quinta parte de la población mundial (1.200 millones de personas) vive con menos de un dólar diario por lo que, prácticamente, la situación es la misma que hace 10 años. En los países menos adelantados, la proporción de la población que vive en la pobreza se cifra en un 60, un 70 e incluso un 80 por ciento. En cuanto a la pobreza humana, término que define la falta de capacidades esenciales como saber leer y escribir o estar bien alimentado, se estima que la cuarta parte de los 4.500 millones de personas que viven en los países en desarrollo no puede satisfacer sus necesidades más elementales. Huelga decir, que estas personas que se encuentran en una situación de suma vulnerabilidad y riesgo son quienes más necesitan protección. La pobreza también aqueja a un gran número de personas en el mundo desarrollado. Por ejemplo, en 1997, la Comisión Europea estimaba que los ingresos del 17 por ciento de los hogares de la Unión Europea eran inferiores al 50 por ciento de la media nacional, incluso después de las transferencias de ingresos u otras formas asistencia social. Asimismo, la Comisión estimaba que sin la intervención para mantener los niveles de ingreso y otras formas de protección social, mediante diversas modalidades, los ingresos del 40 por ciento por ciento de los hogares de la Unión Europea hubieran sido inferiores al 50 por ciento de la media nacional¹⁰.

⁸ Torres, Raymond. 2002. *Hacia una economía mundial socialmente sostenible. Un análisis de los pilares sociales de la globalización* (Ginebra, OIT) pág. ???*.

⁹ ILO. 2002. *Global Employment Agenda, Discussion Paper*, (Geneva), pág. 2.

¹⁰ Hoskins Dalmer D. 1998. El rediseño de la seguridad social, en *Evolución y tendencias de la seguridad social 1996-1998 -- La seguridad social al final del siglo XX: Temas de actualidad y nuevos enfoques* (Ginebra, AISS).

Los datos disponibles también dan a entender que la globalización está socavando la capacidad de los Estados para financiar servicios sociales en esferas clave como la salud, la educación y la protección social. Debido a la movilidad cada vez mayor del capital, hoy es mucho más difícil gravarlo con impuestos por lo que los gobiernos recurren a los impuestos que pesan sobre el trabajo y el consumo¹¹. En los países en desarrollo tales intervenciones son limitadas porque la base a partir de la cual se puede exigir impuestos es restringida, ya que la mayoría de la gente trabajan fuera de la economía formal.

La globalización también ha afectado profundamente el carácter de los desplazamientos de población y la migración internacional que, actualmente, afectan a más países que nunca. Según estadísticas de la OIT, de los 20 millones de personas, que se estima, viven fuera de su país de origen, los trabajadores migrantes representan entre el 70 y el 80 por ciento, y la proporción de mujeres y trabajadores indocumentados está en aumento. Los trabajadores migrantes están sumamente expuestos a riesgos porque ocupan puestos mal remunerados en los cuales, las condiciones de empleo son precarias, se menoscaban los derechos del trabajador y la protección social es mínima o nula.

A «los descontentos de la globalización»¹², se suman otras tendencias que contribuyen a acrecentar el riesgo y la inseguridad. Desastres de salud pública, como los estragos que causa la pandemia del VIH/SIDA, están acabando con décadas de logros en el campo de la atención de salud y socavando el avance en el desarrollo humano. Las enfermedades también revelan la inadecuación de los regímenes de protección social en los países más afectados por la pandemia. El VIH/SIDA ha acortado la esperanza de vida y ha abierto hondas brechas en la sucesión habitual de las generaciones, puesto que muchos abuelos han tenido que hacerse cargo de la crianza de sus nietos. Según estimaciones, en el mundo hay unos 40 millones de personas seropositivas y más de 25 millones están en edad de trabajar. Hoy en día, se puede decir que se trata de una pandemia de los pobres, ya que el 95 por ciento de las personas infectadas con el VIH vive en los países en desarrollo¹³. Es evidente, que esta pandemia condena a la pobreza a un gran número de hombres y mujeres e impide el desarrollo.

Los cambios demográficos también plantean desafíos de talla a las sociedades y, a la vez, entrañan nuevos riesgos. La población mundial seguirá aumentando, sobre todo, en los países en desarrollo. El mundo deberá prepararse para acoger a otros 5.000 millones de habitantes, lo que constituirá una prueba de fuego para los sistemas económicos, sociales y ecológicos¹⁴. Tampoco hay que olvidar que la población mundial envejece, lo que de por sí es sinónimo de progreso, pero el envejecimiento de la población tiene consecuencias socioeconómicas considerables, entre ellas, las exigencias que supone ofrecer una cobertura adecuada y proteger contra el riesgo creciente de discapacidad y enfermedades que forma parte del proceso natural de envejecimiento. Se prevé que la proporción de hombres y mujeres mayores de 65 años, que actualmente representan el 7 por ciento de la población mundial, pase al 16 por ciento en 2050, y acuse diferencias significativas por sexo y región. Por ejemplo, se estima que en Europa meridional, esa proporción ascenderá a un impresionante 40 por ciento en 2020. En Africa, donde la tasa de

¹¹ OIT. 2000. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000* (Ginebra), pág.10.

¹² Título con que se publicará en español el último libro de Joseph E. Stiglitz, Premio Nóbel de Economía 2001, *Globalization and Its Discontents* (New York, W.W. Norton & Company, 2002).

¹³ PNUD, op.cit. pág. 42.

¹⁴ United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2002. *Global Challenge Global Opportunity: Trends in Sustainable Development* (Johannesburg), pág. 4.

crecimiento de la población mayor de 65 años oscila entre 5 y 12 por ciento, también habrá que hacer frente a los retos que plantea el envejecimiento de la población. En general, si bien es cierto que la población de los países en desarrollo es relativamente más joven que la población de los países industrializados, el ritmo de envejecimiento de la población es más rápido en los primeros que en los segundos.

El análisis anterior sólo permite vislumbrar algunos de los principales desafíos que se plantean al mundo y a su población. Nadie puede negar que los efectos de la globalización, la pobreza, el desempleo y el crecimiento de la población son vastos y complejos. Sus consecuencias para los regímenes de protección social son igualmente complejas y polifacéticas, y en algunos casos, su impacto dista de conocerse o entenderse cabalmente. Lo que sí revela dicho análisis es que tales fenómenos mundiales han agravado la vulnerabilidad y el riesgo a los que están expuestas las sociedades. La inseguridad ha aumentado en todas partes y las sociedades tropiezan con grandes dificultades para satisfacer las necesidades de sus ciudadanos. El hecho de que casi el 80 por ciento de la población mundial no tenga acceso a ninguna forma de protección social expone a un sinnúmero de personas indefensas a un riesgo y una vulnerabilidad enormes.

Por otra parte, cabe recordar que para muchísimas personas, los riesgos descritos en esta sección — pobreza, enfermedad, discapacidad, desempleo, etc.— no son tales, sino crudas certezas. Citemos algunos ejemplos.

- ❑ Para la niña y el niño nacidos en hogares donde la pobreza es lo único que se ha transmitido de generación en generación, el riesgo de ser pobres no existe: la pobreza es una certeza.
- ❑ Para las poblaciones privadas de alimentos, vivienda y acceso a la salud, el hambre, la miseria y el subdesarrollo persistente no son riesgos: la indigencia es una certeza.
- ❑ Para la niña y el niño que tienen que trabajar en lugar de ir a la escuela, la pobreza y la explotación permanentes no son riesgos; esa vida de privaciones y explotación es una certeza.
- ❑ Para la niña y el niño nacidos con alguna discapacidad, el riesgo de verse desfavorecidos no existe: la condición de desfavorecido es una certeza.
- ❑ Para quienes no han tenido acceso a la educación ni a la formación profesional, el riesgo de no ser competitivos no existe: la falta de competitividad es una certeza.
- ❑ Para quienes se ven privados tanto del derecho a opinar y de participar en el diálogo, como de democracia, derechos humanos y justicia, el riesgo de quedar marginados del progreso no existe: estar a la zaga es una certeza.
- ❑ Para los hombres y mujeres que viven en zonas de guerra, territorios ocupados o zonas de conflicto armado, el riesgo de no poder vivir en condiciones de seguridad y llevar una vida digna no existe: esa vida, que no es vida, es una certeza.

- Para los pueblos indígenas y tribales a quienes no se incluye en los programas económicos, sociales y ambientales, tanto de ámbito nacional como regional y mundial, el riesgo de quedar excluidos del desarrollo no existe: están condenados a la exclusión y la extinción.
- Para quienes no tienen un trabajo seguro ni la oportunidad de encontrar un trabajo decente, el riesgo de no poder labrarse un futuro para sí y su familia no existe: con toda certeza no tendrán un futuro mejor.

Frente al enorme número de riesgos y la proporción significativa de la población mundial que vive con esas certezas intolerables, la protección social puede cumplir una función fundamental en lo que se refiere a proporcionar la ayuda y las herramientas necesarias para que las sociedades y su población puedan romper el círculo vicioso de la pobreza y emprender el camino del desarrollo sostenible. La gestión individual del riesgo es un componente importante, pero no basta, también es esencial cambiar esas realidades y certezas.

Esto último, implica pasar de la gestión del riesgo a desarrollar las capacidades y el potencial de los seres humanos y las sociedades, lo que les proporcionará la seguridad necesaria para satisfacer sus necesidades y vivir en condiciones dignas. También en este caso, la protección social puede desempeñar un papel determinante, pero está claro que eso no basta para levantar los retos mundiales y modificar esas crudas realidades que están fuera de su alcance. Por consiguiente, es indispensable que la protección social forme parte de un enfoque integrado de lucha contra la pobreza y promoción del desarrollo sostenible en el que se aborden globalmente las dimensiones social, económica y ambiental del bienestar humano.

Desarrollo sostenible y reducción de la pobreza: Función de la protección social

En la consecución del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, uno de los retos clave consiste en encontrar un nuevo equilibrio entre las metas económicas y la seguridad social de la población mundial¹⁵. La insostenibilidad del modelo de desarrollo actual salta a la vista y, cada vez más, se cuestiona las deficiencias del predominio de la economía en la toma de decisiones políticas, basada en el modelo «líder-seguidor», según el cual, primero se formula la política macroeconómica (estabilidad y crecimiento) y, luego, se deja que la política social resuelva sus consecuencias. De hecho, el crecimiento económico es necesario para que bienestar humano prospere, pero los nuevos enfoques de ese crecimiento deben cimentarse en una nueva concepción del papel crucial que desempeña una sociedad saludable, alfabetizada y segura en lo que respecta a crear condiciones que favorezcan el progreso económico.

Por lo general, siempre se ha considerado que la política social y las medidas de protección social obstaculizan el crecimiento económico. De ahí que se fomentara el desarrollo económico sacrificando la «equidad» en aras de la «eficiencia» o del «crecimiento», postulado que ha sido objeto de debate durante años. Dado que en el mundo entero, la pobreza persiste y la desigualdad aumenta, cada vez resulta más evidente que el crecimiento económico en sí no basta para reducir la pobreza y que la desigualdad puede ser un factor determinante. Diversos estudios demuestran

¹⁵ El desarrollo sostenible comprende las dimensiones económica, social y ambiental. Este documento se centra en la relación que existe entre los objetivos sociales y los objetivos económicos del desarrollo sostenible. En el Anexo 3 se da un ejemplo de la interrelación entre esas tres dimensiones.

que en los países pobres, donde la desigualdad es muy acentuada, el crecimiento se ha visto obstaculizado, mientras que en los países ricos, donde la desigualdad es relativamente baja, el crecimiento se ha visto favorecido. Esto último da a entender que si no se formulan políticas que garanticen una redistribución más equitativa del ingreso, es muy probable que la desigualdad actual frene el crecimiento, lo que a su vez, tendrá efectos adversos en las tasas de pobreza lo que preocupa bastante. Además, preocupa bastante, habida cuenta de las últimas previsiones a la baja del crecimiento económico. Un estudio reciente de la OIT revela que hubiera bastado seguir aplicando las pautas más favorables de redistribución del ingreso del pasado para reducir en una tercera parte la pobreza en el mundo, lo que también hubiera significado un importante avance en la consecución de unos de los objetivos de desarrollo del milenio: reducir a la mitad antes de 2015, el porcentaje de la población que vive en condiciones de extrema pobreza¹⁶. De ello se desprende, que la equidad no está forzosamente reñida con la eficiencia, y que políticas sociales y macroeconómicas bien concebidas pueden aumentar el crecimiento económico en forma más equitativa y, por ende, reducir la pobreza. Al respecto, la protección social puede desempeñar un papel fundamental no sólo porque propicia la equidad a través de medidas de redistribución, sino también porque es un factor productivo que promueve el crecimiento económico.

Por otra parte, los altos índices de desigualdad han exigido índices más altos de crecimiento para superar la agudización de la pobreza que provocan los períodos de crisis. Investigaciones llevadas a cabo en América Latina demuestran que los índices de pobreza aumentan en períodos de crisis y persisten por muchos años, incluso cuando el crecimiento ha vuelto a ser positivo¹⁷. Este ejemplo ilustra la función importante que pueden cumplir las medidas de protección social para evitar que la gente se suma en la pobreza y avanzar en la reducción de la pobreza. Al respecto, la protección social puede servir para prevenir daños irreversibles en la acumulación de capital humano durante períodos de crisis, tales como los que causan el aumento del trabajo infantil, la deserción escolar o la desnutrición. De hecho, las medidas de protección social benefician a la economía y contribuyen a reducir la pobreza en forma más permanente que aquellas medidas que se adoptan únicamente en períodos de crisis. La protección social también puede propiciar el crecimiento al proporcionar redes de seguridad. Por ejemplo, si los pobres tienen acceso a mecanismos que los protegen contra una pérdida radical de ingresos, es mucho más probable que tomen iniciativas más riesgosas en el mercado de trabajo, lo que redundará en un mayor beneficio tanto para ellos como para la economía en su conjunto.

Dado que brega por la igualdad, la protección social también contribuye a afianzar la cohesión y la estabilidad sociales que son tan necesarias para el desarrollo sostenible. Es mucho menos probable que las sociedades muy polarizadas, desde el punto de vista social y económico, formulen y apliquen políticas que aporten beneficios a largo plazo para todos, puesto que cada grupo será renuente a contraer compromisos a largo plazo. Confrontadas a perturbaciones externas, las sociedades con un alto grado de desigualdad pueden mostrarse muy inflexibles. En el plano político, la protección social facilita la aceptación de reformas porque hombres y mujeres están protegidos de riesgos potenciales. A la vez, la protección social permite que las personas emprendan actividades más riesgosas, pero que pueden aportar mayores beneficios, lo que propicia el crecimiento económico. Además, en el proceso de desarrollo, la protección social promueve la acumulación de capital humano y capital social, lo que acrecienta la productividad,

¹⁶ Lübker, Malte. 2002. *Assessing the impact of past distributional shifts on global poverty levels*, Employment Paper 2002/37 (Geneva, ILO).

¹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Protección Social para la Igualdad y el Crecimiento* (Washington D. C.).

elemento esencial del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Contar con políticas macroeconómicas bien concebidas es importante, pero la protección social también es fundamental; una y otra deberían reforzarse mutuamente para avanzar en la reducción de la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible¹⁸.

El fracaso evidente de las políticas de reajuste para abordar la problemática de la pobreza y poner a las economías en la vía del crecimiento a largo plazo ha llevado a las instituciones de Bretton Woods a prestar mayor atención a las cuestiones de la pobreza y el desarrollo, después de haber pasado años centrándose exclusivamente en la estabilización y la eficiencia. Dichas instituciones han mostrado mayor interés por las cuestiones sociales y la política social, lo que actualmente se traduce en la «condicionalidad social» que acompaña el alivio de la deuda. Los Documentos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (DELP), y los servicios de crecimiento y lucha contra la pobreza (SCLP) vinculados a ellos, contribuirán en forma significativa a perfilar la política social de muchos países en desarrollo que benefician de ese alivio de la deuda. Al respecto, en una evaluación reciente de la experiencia de la OIT se concluye que en los DELP no se da «suficiente atención» a la protección social¹⁹, lo que es causa de preocupación.

Para avanzar en la reducción de la pobreza y garantizar un desarrollo equitativo que sea sostenible desde el punto de vista social, es preciso que la política social se considere un elemento clave que opera a la par de la política económica. Tampoco hay que atrincherarla como si fuera una categoría residual que atiende únicamente a la problemática social, sino integrarla como componente esencial de toda política de desarrollo, no sólo en cuanto red de seguridad, sino también con los objetivos más ambiciosos de fomentar la equidad, el crecimiento económico y la realización de potenciales humanos y sociales.

3. CONCEPTOS Y CUESTIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA ERA MUNDIAL

La protección social en cuanto derecho humano

En los instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos fundamentales se reconoce que la protección social es necesaria, siendo ejemplos dignos de mención, el Artículo 22 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948) que estipula: «Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social», y el Artículo 9 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* en el que se reconoce «el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.»

La protección social también ha ocupado el primer plano en foros internacionales. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, fue el tema central y los gobiernos se comprometieron a formular y aplicar «una política que asegure que todos dispongan de protección económica y social adecuada durante el desempleo, las enfermedades, la maternidad, la crianza de los hijos, la viudez, la discapacidad y la vejez.»

¹⁸ En el Anexo 4 se da un ejemplo de interrelación entre objetivos económicos y objetivos sociales, a partir del examen de la evolución del Estado del bienestar en Finlandia.

¹⁹ Véase Consejo de Administración de la OIT, Documento GB/283/ESP/3, pág. 3.

En el XXIV Período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para hacer una evaluación de la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Ginebra, 26-30 de junio de 2000), cinco años después, se subrayó la importancia de establecer y mejorar sistemas de protección social, así como de compartir prácticas idóneas en este campo. Asimismo, la cuestión de la protección social fue considerada exhaustivamente en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, en marzo de 2002. Además, en la reciente Cumbre sobre Desarrollo Sostenible, que tuvo lugar en Johannesburgo, se recalcó la necesidad de afianzar la dimensión social del desarrollo sostenible haciendo hincapié, entre otros, en la necesidad de seguir de cerca los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y su examen quinquenal, teniendo en cuenta sus informes y apoyando los sistemas de protección social.

Por otra parte, la comunidad internacional ha trabajado para lograr que el desarrollo social y el bienestar humano sean elementos fundamentales del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. A tales efectos, se ha unido en torno a una serie de valores, metas y estrategias comunes y ha venido desplegando esfuerzos en los cuales, la protección social desempeña un papel importante. Dichos esfuerzos abarcan: Cumbre Mundial en favor de la Infancia, 1990; Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992; Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993; Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, 1994; Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995; Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), 1996; Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996; Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000; Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, 2001, y Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, 2002.

La protección social y el mandato de la OIT

El mandato y la razón de ser de la OIT están plasmados en el Preámbulo de su Constitución que puede resumirse como sigue:

Contribuir a asegurar la paz permanente en el mundo mediante la promoción y la realización de la justicia social.

Desde su fundación, el cometido primordial de la OIT ha sido formular políticas y elaborar programas internacionales para mejorar las condiciones de vida y de trabajo en el mundo entero. En este ámbito, la protección social siempre fue una cuestión fundamental para la Organización²⁰. El hecho de que más de la mitad de sus Convenios versen sobre cuestiones de protección social demuestra la función importante que ha cumplido la OIT en la evolución de esta última.

²⁰ La Constitución de la OIT (1919) plasma la «protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo... pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero.» La Declaración de Filadelfia (1944) «reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan... f) extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.»

Según la definición de la OIT, la seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros mediante una serie de medidas públicas para protegerlos de carencias económicas y sociales que pueden obedecer a la inexistencia, o a una reducción radical, de los ingresos del trabajo a causa de diferentes eventualidades (enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y muerte del sostén de la familia); proporcionar asistencia médica, y facilitar prestaciones a las familias con hijos²¹. Varias normas de la OIT recogen este concepto de seguridad social²².

Por definición, la protección social es más amplia e inclusiva que la seguridad social, pues incorpora medidas privadas u otras medidas no previstas por la ley para proporcionar seguridad social, pero aun así, abarca medidas tradicionales de seguridad social tales como la asistencia social y el seguro social. Cabe señalar que de una sociedad a otra existen diferencias significativas en cuanto a la definición y el enfoque de la protección social. Los distintos valores, culturas y tradiciones, así como la estructura institucional y política, inciden en la definición de la protección social y en la manera en que deber brindarse. El alcance de la definición de la OIT es más amplio que el de las definiciones adoptadas por algunos países, lo que no implica un juicio de valores.

El enfoque de la OIT en materia de protección social fue y sigue siendo modelado por la estructura tripartita, propia de la Organización, en la que gobiernos, empleadores y trabajadores tienen el mismo derecho a opinar sobre la formulación de sus políticas y la elaboración de sus programas. La OIT siempre ha reconocido la existencia de varios actores en el ámbito de la protección social y, por lo tanto, el diálogo social y las alianzas son fundamentales para sus operaciones y sus esfuerzos en aras de una verdadera protección social para todos.

La nueva estrategia unificadora de la OIT, *Trabajo decente para todos*, está arraigada en los principios y valores rectores de la Organización, es decir, promover la justicia social y condiciones de trabajo verdaderamente humanas. El objetivo primordial del Programa de Trabajo Decente es «promover oportunidades para que las mujeres y los hombres consigan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto de la dignidad humana»²³, que traduzca los principios de libertad, dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades, plasmados en la Constitución de la OIT.

Este programa de trabajo decente sustenta la protección social como derecho humano fundamental de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De ahí que una de las características principales de la estrategia de trabajo decente sea que toda persona tiene derecho a una protección social básica, por lo cual, la citada estrategia preconiza la cobertura universal. Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para

²¹ OIT. 2000. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra), pág. 32.

²² OIT. 2001. *Principios de la seguridad social. Seguridad Social 1* (Ginebra 2001), pág. 9.

²³ Por ejemplo: Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69); Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm.128); Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110); Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm.175); Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), y Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189).

²³ OIT. 1999. *Trabajo decente: Memoria del Director General* (Ginebra).

todos es la meta oficial del Sector de la Protección Social. A su vez, esta meta es uno de los cuatro objetivos estratégicos del Programa de Trabajo Decente para Todos, a saber:

- ❑ **Promover y cumplir las normas, los principios y derechos fundamentales en el trabajo.**
- ❑ **Crear mayores oportunidades para las mujeres y los hombres con el objeto de dispongan de unos ingresos y de un empleo decente.**
- ❑ **Realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.**
- ❑ **Consolidar el tripartismo y el diálogo social.**

Ese objetivo del Programa de Trabajo Decente de realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos es un objetivo complejo, principalmente, en esta era de globalización. De hecho, la incorporación efectiva y eficiente de la protección social en el actual proceso de globalización supone un reto significativo. Ahora bien, ese reto no reside tanto en encontrar medios de realzar el alcance y la eficacia de la protección social, sino más bien en obtener los recursos necesarios para lograrlo. Recordemos que la extensión de la cobertura tiene repercusiones financieras considerables. Al respecto, la OIT y el Consejo de Europa²⁴ iniciaron una importante labor que demuestra que el costo de la extensión de la cobertura de protección social es razonable y que los costos de la falta de una protección social adecuada son más altos, pues se pagan en términos económicos, sociales y de desarrollo.

En cuanto a los costos de la protección social y a los costos de la falta de protección social cabe recordar varios puntos. En primer lugar, es preciso tener presente que los costos y beneficios de garantizar un acceso efectivo a la protección social deben considerarse tanto desde la perspectiva a corto plazo como desde la perspectiva a largo plazo porque los ahorros a corto plazo, a la larga pueden costar demasiado en términos económicos, sociales y de desarrollo. Además, en esta era mundial, es indispensable considerar la dimensión nacional, regional e internacional de los costos. Asimismo, cabe recordar que la migración y las solicitudes de asilo, entre otros, suelen obedecer a la falta de oportunidades, la inobservancia de derechos sociales y la falta de protección social en determinados países, lo que supone que otros países tengan que sufragar esa negligencia.

²⁴ Conferencia sobre Acceso a los Derechos Sociales, Consejo de Europa, San Julián de Malta, 14-15 de noviembre de 2002, y el estudio de la Comisión Europea: *Costs of no social policy: towards an economic framework of quality social policies and the costs of not having them.*

Los costos de la protección social

Según la Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), «los regímenes de seguridad de los medios de vida deberían aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, las entradas perdidas a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia», (Principios directivos, Bases, párrafo 1).

De hecho, el reto que se plantea actualmente a muchos países reside en conciliar la observancia de las disposiciones vigentes sobre el nivel de las prestaciones o la sostenibilidad de los futuros niveles de pensión, puesto que muchos círculos reivindican que se establezca una fórmula de cálculo de las prestaciones que garantice mejor la previsibilidad de costos sostenibles a largo plazo. Dicha fórmula debería reunir, como mínimo, estos cinco criterios, aparentemente irreconciliables:

- ❑ **viabilidad económica y financiera**
- ❑ **marco jurídico**
- ❑ **transparencia**
- ❑ **integración de prestaciones y servicios**
- ❑ **seguimiento y evaluación**
- ❑ **equidad individual**
- ❑ **eficacia social**

En este contexto, viabilidad económica y financiera significa que impuestos y cotizaciones deberían ser razonables porque en caso contrario, el monto de los mismos no sería aceptable desde el punto de vista político y económico, entre otros, para las empresas y los ciudadanos. Equidad individual significa que se debería establecer y mantener un vínculo claro entre el monto de las pensiones y las cotizaciones que se pagan a lo largo de la carrera individual. Eficacia social significa que los regímenes deberían concebirse de manera que impidan la pobreza, garanticen niveles de vida decorosos y seguros, y se traduzcan en un vigoroso efecto redistributivo. Por lo tanto, el reto que se plantea a quienes tienen la responsabilidad del diseño de dichos regímenes radica en conciliar en un mismo modelo conceptual tres objetivos igualmente importantes. A su vez, esto último implica que, por definición, todos esos modelos sean híbridos y fruto de compromisos sociales entre los intereses divergentes de los distintos interlocutores en cuestión.

La viabilidad económica y financiera descuella en el debate sobre los regímenes y sistemas de protección social, muchas veces, en detrimento de la consideración que debe darse a las metas primordiales de dichos regímenes en el terreno social. Al respecto, aunque, evidentemente, la financiación de la protección social afecta los costos relativos de los factores de producción — pues influye en el peso de éstos en el proceso de producción y, por ende, incide tanto en el mercado de trabajo como en el mercado de capitales e, indirectamente, en la productividad — cabe señalar que, de todas formas, la finalidad de la protección social es servir de mecanismo de

redistribución entre el segmento activo y el segmento beneficiario de la población. Al fin y al cabo, los beneficiarios no hacen otra cosa que utilizar para consumo propio, los bienes que producen otros. Entonces, lo más importante no es el reparto, total o parcial, de la financiación de la protección social, en términos de porcentaje de los salarios o del PIB, sino lo que resta para costear otras necesidades básicas, una vez que se ha decidido el monto de recursos que se destinará a la protección social. En otras palabras, no existe una cifra ni un umbral absolutos que determinen el límite objetivo de lo que la sociedad, o un grupo, puede permitirse gastar en su protección social.

El marco jurídico, esencialmente, es un conjunto de normas jurídicas que rigen el funcionamiento de la redistribución de recursos. De hecho, esas normas determinan cuanto tiene que asignar la población activa a los beneficiarios, ya sea mediante impuestos o cotizaciones. El resultado de dicha redistribución (el nivel individual de las prestaciones y la redistribución del ingreso en el seno del grupo beneficiario) es crucial desde el punto de vista social. Al respecto, cabe señalar que si bien el costo total es importante, la importancia del modelo vigente de financiación es secundaria, a pesar del lugar relevante que ocupa actualmente en el debate público.

Transparencia – La falta de información y de datos que sirvan de base para el diálogo y la toma de decisiones, así como la ocultación, son la antítesis de la transparencia y las verdaderas enemigas de la protección social. Al respecto, en muchos campos de la política pública impera una filosofía que opone lo interno y lo externo, o lo propio y lo ajeno, lo que crea divisiones no sólo entre los interlocutores sociales, sino también entre el personal y los usuarios de los servicios (o quienes defienden sus intereses), y entre los servicios y los organismos que se fragmentan en diversas unidades, departamentos, etc. En cambio, una política de transparencia y apertura implica que las organizaciones cuenten con una estrategia de comunicación y participación. Esta última deberá ser polivalente, multiestratificada, — es decir, dirigirse a distintas «audiencias» y utilizar diversos canales— y ofrecer la posibilidad de que la gente dé a conocer sus propias necesidades. Además, el sistema de protección social debe comprender otros elementos esenciales de un enfoque abierto, a saber: mediadores; procedimientos de apelación; definición precisa de las responsabilidades de proveedores y sectores, y apertura de las instancias decisorias.

Integración de prestaciones y servicios – El seguimiento y el examen de los regímenes de protección social, así como de los mecanismos para hacer cumplir las disposiciones en la materia, son cruciales para la sostenibilidad de dichos regímenes. Por lo que atañe al futuro de la protección social, es importante establecer un proceso que sea abierto; por un lado, para prever y analizar constantemente la evolución del régimen de protección social a fin de detectar las flaquezas de las disposiciones vigentes y, por el otro, para estar al tanto de las necesidades emergentes. Sin una estructura sólida de financiación y gestión, los sistemas de protección social no pueden llegar verdaderamente a todos los hombres y mujeres. Para entender los mecanismos financieros de dichos sistemas, es preciso conocer a fondo la dinámica de la población y sus incidencias; ser capaz de llevar a cabo la labor macroeconómica que exige la política social, a fin de poner la teoría en práctica y ver claramente la interdependencia que existe entre lo que sucede en el mercado de trabajo y el desempeño de la protección social.

Seguimiento y evaluación – Dado que los regímenes de protección abarcan una serie de probabilidades, contingencias, obligaciones ligadas a los riesgos y obligaciones contingentes, hay

que realizar valuaciones periódicas para estar siempre al tanto de la situación y adaptar políticas y estrategias. Otra herramienta es el Examen del Gasto y Desempeño de la Protección Social que se utiliza para recabar información detallada sobre el desempeño de los regímenes nacionales, la extensión de la cobertura y la exclusión de la protección social. Además, este examen permite obtener datos sobre la estructura y el monto total del gasto social y establecer indicadores del desempeño del sistema en términos de eficiencia, eficacia, población cubierta y suficiencia de los niveles de prestación. De esta manera, se pueden establecer estadísticas de protección social de cada país y hacer comparaciones internacionales.

La equidad individual, a su vez, es la necesidad que tiene todo hombre y toda mujer de ver claramente el vínculo que existe entre lo que aportan (ellos o sus empleadores) a la seguridad social mediante impuestos y cotizaciones, y las prestaciones a las cuales tienen derecho. En cierta medida, la equidad individual es lo que diferencia claramente el seguro social de la asistencia social de un sistema de protección social. En este último, quien cotiza es el contribuyente y, por definición, lo que recibe el beneficiario no guarda relación con lo que ha aportado. De hecho, los beneficiarios de la asistencia social suelen ser quienes pagaron menos impuestos durante su vida activa. Inversamente, el seguro social es un sistema en el que, una vez más por una cuestión de principios, los primeros beneficiarios son quienes han aportado o las personas a su cargo. De ahí que, habitualmente, se considere normal que quien más haya aportado reciba más cuando sobreviene alguna de las contingencias cubiertas.

Eficacia social – A la hora de estudiar la manera de reconciliar estos tres criterios (viabilidad, equidad y eficiencia), se puede barajar la posibilidad de ir más lejos y considerar favorablemente aquellos sistemas que, en uno, dos o tres regímenes, combinan componentes de tasa o cuantía fijas y componentes basados en los ingresos. En cierta medida, la cantidad de componentes y pilares del sistema de pensiones es irrelevante en el debate sobre los principios de la protección social. En definitiva, lo que cuenta, es que en el núcleo del sistema, se vea claramente que los objetivos previstos del régimen se cumplirán durante todo el ciclo de vida de cada hombre y mujer de la población.

Los costos de la falta de protección social

La sociedad en su conjunto carga con los costos y las consecuencias de la negligencia en materia de protección social, incluidos el Estado, las comunidades, el sector del voluntariado, las familias, las empresas y los ciudadanos. En efecto, esa negligencia, o el abandono de la protección social, traen aparejadas diversas series de costos y consecuencias.

Las dos primeras son la pobreza y la vulnerabilidad, pues existe una clara correlación entre pobreza y vulnerabilidad, por un lado, y protección social precaria o inexistente, por el otro. Se trata de costos enormes que perpetúan la exclusión social y también hacen que la gente se sienta insatisfecha y descontenta con la sociedad. Las poblaciones empobrecidas no sólo sufren porque se les priva de bienes, servicios y derechos esenciales, sino también porque pierden la posibilidad de realizar su propio potencial y contribuir positivamente al desarrollo colectivo en las esferas social, política y cultural.

La tercera serie de costos guarda relación con la economía o el desarrollo económico. El hecho de que mucha gente viva en la pobreza o esté desempleada supone una pérdida productiva para la

economía. Por otra parte, sin protección social o algún otro medio de apoyo, se reclamarán aumentos de salario, costo que deberán sufragar los empleadores y/o el Estado. Por último, cabe señalar que, a largo plazo, los recortes de servicios sociales y servicios de salud pueden generar mayores gastos para el Estado.

La cuarta tiene que ver con el capital humano. La falta de inversión en prestaciones y servicios públicos no sólo entraña una disminución de la esperanza de vida, la salud, la educación y las capacidades, también compromete el futuro de las generaciones más jóvenes. De ahí que la reserva actual y futura del capital humano de un país también disminuya.

La quinta guarda relación con la pérdida de capital social. También en este caso, se puede identificar toda una serie de costos que conviene recordar. En primer lugar, se plantea la cuestión de la carga familiar. Cuando una familia recibe apoyo, por lo general, lo recibe del Estado. Por lo tanto, el hecho de que el Estado recorte presupuestos o se retire de determinadas esferas compromete la futura sostenibilidad de la familia que ya sufre serios apremios. Otro punto relevante tiene que ver con los costos en términos de valores tales como la confianza en la sociedad, la solidaridad social, etc. Actualmente, casi todo el mundo reconoce que estos valores no sólo son constituyen una forma clave de capital social, también son esenciales para el funcionamiento de las sociedades democráticas. Si la gente pierde esos valores que, por lo general, están más arraigados en las sociedades basadas en la solidaridad social, entonces, el costo para la sociedad es enorme.

La sexta serie comprende los costos en términos de capital político. La negligencia o el abandono en materia de protección social reduce la legitimidad del Estado y, por consiguiente, pone en peligro el funcionamiento de la democracia.

Si consideramos que estos costos son acumulativos, entonces, lo que están en juego es la propia sostenibilidad social. No sólo la cohesión y la estabilidad sociales corren peligro también existe el riesgo de que estallen revueltas políticas. Sin contar con que esta situación alimenta el extremismo político. Además, también pueden estallar conflictos entre países debido a las desigualdades entre aquellos que se dotan de algún sistema de protección social y aquellos que no lo hacen.

Por todo lo antedicho, es obvio que ningún país ni ninguna región pueden darse el lujo de dejar de lado o socavar la protección social a uno u otro nivel, y que habría que fomentar, principalmente, enfoques integrados, transparentes, participativos y con objetivos bien precisos. El acceso efectivo a la protección social no es suntuario y se debería considerar como una inversión en las personas, la justicia social y la cohesión social que no sólo resulta sumamente rentable en términos económicos, sociales y ambientales, sino que además, se convierte en un sólido e indispensable cimiento de un desarrollo pacífico y sostenible para todos.

De ello se desprende, que la protección social forma parte del desarrollo dinámico de economías y sociedades modernas y abiertas. Tampoco hay que olvidar que, a lo largo del tiempo, aporta beneficios acumulativos, por lo que puede considerarse una inversión y, por ende, un factor productivo. Los países pobres no pueden dejar de invertir en la protección social, si se proponen romper los círculos viciosos de la pobreza y el subdesarrollo y empezar a contribuir en forma positiva al desarrollo local, nacional, regional y mundial.

La evolución de la protección social

El concepto de protección social no es estático y va evolucionando a medida que las sociedades cambian. Inicialmente, la asistencia pública se centraba en evitar la pobreza, garantizando un ingreso mínimo que permitiera satisfacer las necesidades básicas. El objetivo fundamental era ofrecer una red de seguridad contra el riesgo de ser pobre. Distintos actores (por ejemplo, gobiernos, autoridades locales e instituciones de caridad) fueron los primeros que prestaron algunas formas de asistencia; éstas estaban destinadas a los empleados del servicio civil y a las personas muy pobres que debían cumplir estrictos requisitos (por ejemplo, vivir en un hospicio) para recibir asistencia pública. A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, en plena revolución industrial, los regímenes de asistencia social empezaron a cambiar debido a los cambios socioeconómicos que experimentaba la sociedad, siendo el más notorio, el trabajo asalariado. A partir de entonces, los trabajadores del sector industrial comenzaron a depender del salario o la venta de su mano de obra para ganarse el sustento. Ahora bien, a falta de salario, la mayoría no disponía de ninguna forma de seguridad, pues ya no podían contar con estructuras tradicionales de protección como la familia ampliada. De ahí que el Estado empezara a interesarse más por garantizar el ingreso. Entonces, gobiernos y sociedades de ayuda mutua organizaron sistemas de ahorro, surgió el seguro privado y el Estado sancionó leyes que estipulaban que los empleadores debían contribuir al mantenimiento de los trabajadores enfermos y lesionados. Ello no quita, que estas medidas distaran de proporcionar una protección adecuada y que se entendiera que los trabajadores debían tomar sus propias disposiciones para hacer frente a las contingencias de la vida.

Con el paso del tiempo, el trabajo se fue organizando mejor y cobró mayor influencia por lo que en los países industrializados comenzaron a concebirse programas de protección social. Los regímenes pasaron a ser obligatorios y aunque en un principio abarcaban solamente a determinadas categorías de trabajadores, poco a poco se fueron extendiendo a toda la población. También con el paso del tiempo, se fueron incorporando varias prestaciones y extendiendo su cobertura, entonces, comenzó a utilizarse el término «seguridad social» para referirse al conjunto de las mismas. A partir de ese momento, los regímenes de protección social empezaron a desempeñar otro papel, ya que a la función tradicional de red de seguridad, para garantizar que la gente pudiera satisfacer sus necesidades básicas, se añadió la cobertura de riesgos socioeconómicos para todos.

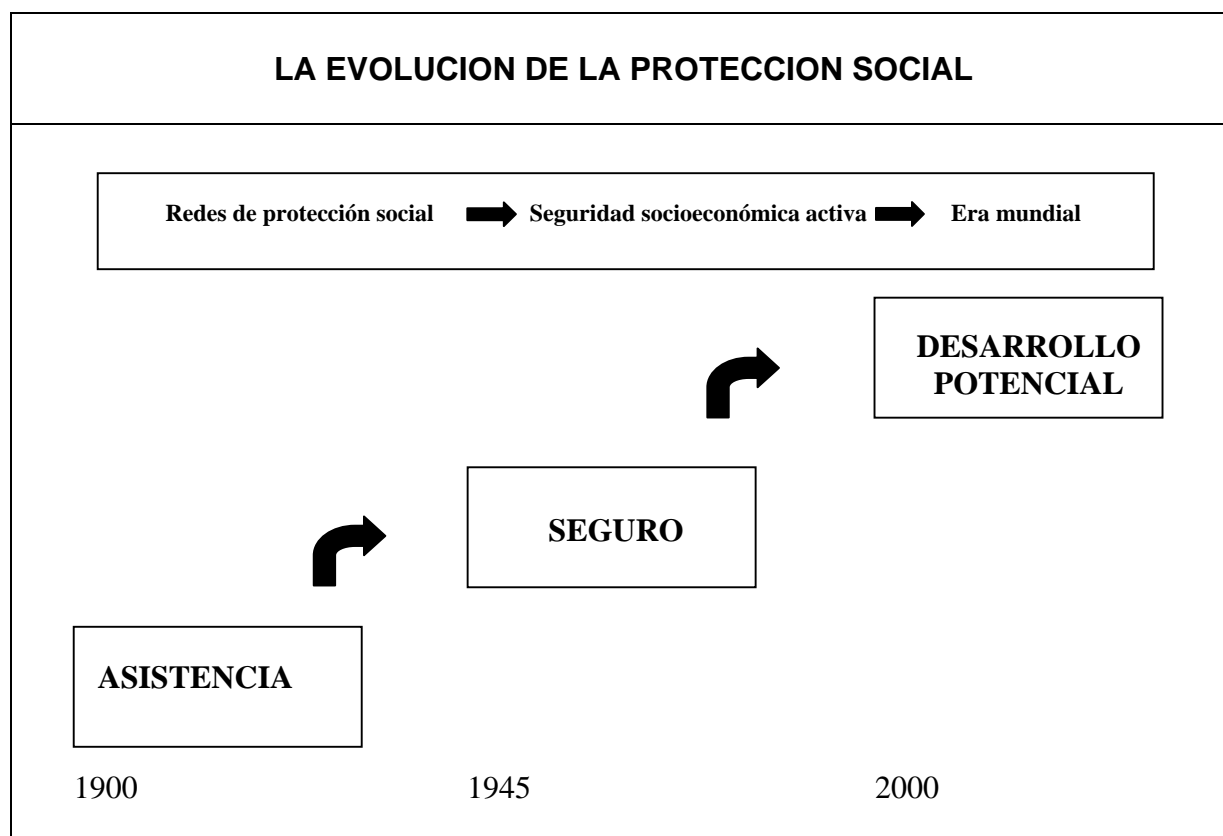
Paulatinamente, los regímenes de protección social fueron cubriendo una gama más amplia de riesgos, tales como el desempleo, la invalidez de vejez, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. A su vez, se fijaron objetivos más ambiciosos de la función de red de seguridad y ésta se amplió para dar cabida a otras necesidades que las elementales para subsistir, es decir, la atención de salud, la vivienda y los servicios sociales. En la mayoría de los países industrializados, los regímenes de protección social pasaron a ser regímenes universales. Sin embargo, en los países en desarrollo, la cobertura se circunscribe a quienes tienen una relación de trabajo en la economía formal y, por lo tanto, excluye a la mayoría de la población.

La extensión de la protección social para que abarcara más contingencias implicó que su alcance también comenzara a ampliarse. De ahí que de su función inicial de red de seguridad, para garantizar un nivel mínimo de bienestar, pasara a cumplir una función más «preventiva» con la

doble finalidad de proteger contra los riesgos y prevenirlos. Al respecto, cabe señalar que en el intento de abordar problemas como el desempleo, muchos países establecieron estrategias de promoción del empleo, entre otros, programas de capacitación y perfeccionamiento de competencias y readaptación profesional, e incentivos laborales para la juventud. Estas estrategias preventivas cumplen con el doble objetivo de fomentar el empleo y proteger contra el riesgo del desempleo. Asimismo, complementan los regímenes que ofrecen prestaciones de desempleo a fin de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano. El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), de la OIT, traduce esa nueva orientación para adoptar medidas de carácter preventivo para brindar protección contra los riesgos y prevenirlos.

Hoy en día, la protección social se encuentra en una nueva etapa de su evolución. Tal y como se ha indicado anteriormente, esta era de globalización y cambio del modelo del ciclo de vida de hombres y mujeres plantea numerosos retos a los que sólo pueden hacer frente las políticas y estrategias de protección social. Muchos países industrializados se están replanteando los sistemas de protección social y su eficacia, a la luz de cuestiones tan apremiantes como la agudización de la pobreza, las altas tasas de desempleo, el envejecimiento de la población, la mayor movilidad laboral, la transformación de las estructuras sociales y las expectativas crecientes.

En las economías en transición y los países en desarrollo preocupa la deficiencia de la protección social ortodoxa, en términos de cobertura. Huelga decir, que en un mundo donde el cambio del ciclo de vida entraña más riesgos y vulnerabilidad, y donde la exclusión provocada por las fuerzas de la globalización no cesa de aumentar, la necesidad de protección social es más grande que nunca.



A efectos de satisfacer mejor las necesidades cambiantes de la gente y adaptarse al carácter variable del riesgo y la vulnerabilidad en un mundo globalizado, una vez más, es preciso ampliar el concepto de protección social. Su cometido ya no debe limitarse a garantizar un mínimo de bienestar y proteger contra el riesgo, también debe abarcar el fomento de oportunidades y la realización de potenciales humanos y sociales. Este enfoque exige centrarse más en las fuentes y la prevención de riesgos. En un mundo globalizado, donde los riesgos y la vulnerabilidad no cesan de aumentar, hay que desarrollar dichos potenciales cuya realización permite a personas y sociedades explotar las oportunidades que ofrece ese mismo mundo globalizado.

Un concepto más amplio, que se centre en el fomento de oportunidades y en la realización de potenciales humanos y sociales, permitirá que la protección social vaya más allá de sus instrumentos tradicionales para ofrecer únicamente un ingreso mínimo, y adopte medidas que promuevan un enfoque holístico e integrado de sus prestaciones. Entonces, la protección social podrá cumplir una función más eficaz frente a los retos mundiales que suponen la pobreza, la desigualdad, la exclusión y el subdesarrollo.

4. Un concepto más amplio de protección social para un mundo globalizado

Los objetivos de la protección social

Del análisis anterior se puede deducir que un concepto más amplio de la protección social debería incluir tres objetivos fundamentales. Primero, garantizar un bienestar mínimo para todos mediante el acceso a bienes y servicios que les protege de las contingencias de la vida. Segundo, adoptar estrategias y políticas preventivas para proteger contra los riesgos y prevenirlos. Tercero, propiciar oportunidades y la realización de potenciales personales y sociales. Estos tres objetivos deberían fundarse en la reducción de la pobreza y el fomento del desarrollo sostenible.

Por consiguiente, ese concepto más amplio de la protección social para todos debería englobar los objetivos siguientes:

- ❑ **Garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales**
- ❑ **Promover una seguridad socioeconómica activa**
- ❑ **Propiciar la realización de potenciales personales y sociales para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible.**

Estos tres objetivos que configuran un concepto más amplio de la protección social son interdependientes y se refuerzan unos a otros. Además, cumplirán dos funciones clave, por un lado, redistribución de recursos a fin de reducir la pobreza y multiplicar las oportunidades de una vida mejor y, por el otro, apoyo al gasto global de los hogares durante períodos de recesión económica, manteniendo los ingresos de los más pobres, lo que, además, actúa como elemento estabilizador a nivel macroeconómico.

La capacidad de la gente de explotar oportunidades y correr riesgos depende de que disfrute de una seguridad socioeconómica que la proteja en caso de que sus esfuerzos fracasen. En términos generales, la seguridad socioeconómica y la garantía de tener acceso a bienes y servicios esenciales son prerequisites necesarios de un desarrollo socioeconómico sostenible. A la vez, la autonomía económica y social proporciona seguridad y garantiza el acceso a esos bienes y servicios esenciales. Además, la seguridad socioeconómica sólo puede conservarse mediante la prevención de riesgos y la protección contra ellos.

Por consiguiente, tal y como se ha subrayado, estos objetivos de la protección social no sólo forman parte del desarrollo dinámico de economías y sociedades modernas y abiertas, también aportan beneficios acumulativos a lo largo del tiempo.

En este sentido, la protección social puede considerarse una inversión y, por ende, un factor productivo. Recordemos una vez más, que los países pobres no pueden dejar de invertir en la

protección social, si se proponen romper los círculos viciosos de la pobreza y el subdesarrollo y empezar a contribuir en forma positiva al desarrollo local, nacional, regional y mundial.

Estos tres objetivos, que configuran el concepto más amplio de la protección social, no aluden al lugar donde ejercen sus actividades quienes son el sustento de familia, es decir, la economía formal o la economía informal. En términos de protección social, los objetivos son los mismos en ambos sectores de la economía. Esto último queda bien claro en el Programa de Trabajo Decente, puesto que uno de sus objetivos estratégicos es realzar el alcance y la eficacia de la protección social para todos.

Además, en lo que respecta a la seguridad social y la economía informal, la Conferencia Internacional del Trabajo, en sus reuniones de 2001 y 2002, confirmó este enfoque. Los objetivos son los mismos, pero, evidentemente, las políticas y estrategias pueden variar de la economía formal a la economía informal, de un país a otro y de una determinada situación económica, política y social a otra. Utilizar instrumentos distintos no impide que se puedan alcanzar objetivos similares e, inversamente, instrumentos similares pueden servir objetivos distintos. El ritmo de los procesos de cambio también varía de un país a otros, al igual que los actores que pueden influir en ellos.

Los principios de la protección social

Aunque los objetivos de la protección social están bien definidos, existe un amplio margen de flexibilidad acerca de los medios utilizados para lograrlos (seguro social, asistencia social, servicios públicos, etc.) pues todos ellos son meras técnicas que sustentan una meta más amplia. Aun así, cuando se pasa de la teoría a la práctica van surgiendo algunos principios rectores que ayudan a identificar los medios idóneos de alcanzar esos objetivos, principalmente, en esta era global.

Estos principios son los siguientes:

- ❑ **Igualdad de trato** – Con especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres, y entre nacionales y extranjeros.
- ❑ **Solidaridad** – Nace directamente del reconocimiento de un derecho individual y se extiende a la protección social para todos.
- ❑ **Inclusividad** – Dimana del principio de solidaridad. Todo los miembros de la sociedad deben participar en la protección social y beneficiarse de ella.
- ❑ **Responsabilidad global del Estado** – Dimana del componente de derechos humanos de la protección social.
- ❑ **Gestión transparente y democrática** – Es decir, participación de todos los miembros de la sociedad (en particular, representantes de los trabajadores y de los empleadores) en la gestión de los regímenes de protección social. Esta clase de gestión es fruto de la financiación, directa o indirecta, de prestaciones, garantías financieras y costos de administración con fondos colectivos (impuestos para fines concretos, exención de impuestos, cotizaciones, etc.).

El principio de igualdad de trato está plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵, ya que la protección social forma parte de los derechos mencionados en el Artículo 2.1 que estipula: «Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.» En la esfera de la protección social, este principio reviste capital importancia en lo que se refiere a la discriminación basada en el sexo²⁶, la nacionalidad y la residencia. A la hora del diseño de reformas de la seguridad social, ha de tenerse debidamente en cuenta la importancia fundamental de esos factores, que también son de singular pertinencia en el caso de la reforma de las pensiones.

El principio de solidaridad es el que justifica la existencia de regímenes de la seguridad social, además de las medidas individuales de protección, entre otras, aquellas que se basan en mecanismos basados en el seguro. Este principio de solidaridad se aplica, primordial y principalmente, a las técnicas de financiación. Independientemente del enfoque adoptado para financiar la seguridad social, incluidos los regímenes de pensión (capitalización total o parcial, financiación mediante reparto, impuestos o alguna combinación de estos métodos), la financiación colectiva es indispensable para garantizar que los grupos más vulnerables tengan un acceso real a la protección social que necesitan. En principio, esto no se aplica únicamente a las categorías de bajos ingresos sino también a quienes pierden una parte sustancial de su capacidad de obtener ingresos, debido a la materialización de los riesgos sociales.

A menudo, la importancia de la financiación colectiva no se entiende bien y la intervención del Estado (por ejemplo, mediante la asistencia social), a veces, se describe como una herramienta que sirve para complementar la protección contra los riesgos sociales, lo que sería suficiente para dar una cobertura adecuada a la vasta mayoría de la población. No obstante, cabe señalar que la asistencia social, a pesar de sus méritos, no puede considerarse un sustituto cabal de la financiación colectiva en virtud de las limitaciones inherentes a esos sistemas, entre otros, las restricciones presupuestarias y las condiciones que hay que reunir para tener acceso a ellos.

Asimismo, hay que puntualizar, que cuando amplios sectores de la población activa no pueden permitirse una protección decente en caso de vejez, incapacidad o muerte del sostén de familia, debido a la falta o insuficiencia de financiación colectiva, compete al Estado, de conformidad con su mandato constitucional, garantizar pensiones mínimas para que quienes se encuentran en esa situación sigan teniendo un nivel de vida aceptable.

El principio de inclusividad. No tiene sentido concebir regímenes de protección social para un grupo pequeño, sobre todo, si ese grupo es el menos vulnerable a los riesgos. Los regímenes de protección social deberían incluir a todos los hombres y mujeres, en particular, a los necesitados. Concebir regímenes de protección social que sólo tomen en consideración los «riesgos buenos», tal vez, sea más eficiente en términos económicos, pero esos regímenes perderían su principal objetivo en lo que respecta a propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. En el componente de seguridad social de un régimen de protección social,

²⁵ Así como en otras disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁶ El inciso e) del Artículo 11.1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula explícitamente el derecho a la seguridad social en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar.

la afiliación obligatoria sería indicada. Este método no se centra tanto en la necesidad de respetar ese principio, sino más bien en la medida, en que la cobertura facultativa y voluntaria puede aceptarse como complemento alternativo a los regímenes obligatorios en aras de la eficacia social de los sistemas nacionales en su conjunto. Baste decir que, según los instrumentos internacionales — en particular, el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y el Código Europeo de Seguridad Social — la cobertura voluntaria sólo puede tenerse en cuenta para evaluar los niveles de la protección social en su conjunto, cuando esta última es controlada por el Estado o administrada por representantes de los interlocutores sociales. Lo mismo se aplica a los trabajadores con bajos ingresos que cumplen los requisitos generales de los regímenes obligatorios de seguro social (entre otros, financiación colectiva, periodicidad y previsibilidad de los riesgos, protección jurídica, garantías financieras, etc.).

Responsabilidad global del Estado. El grado práctico de intervención del Estado en la gestión de la seguridad social varía en función de las tradiciones y circunstancias nacionales. A tenor de los instrumentos internacionales, esa responsabilidad va más allá de la mera adopción de marcos jurídicos. El Estado debe asumir la responsabilidad global de la gestión de los regímenes que, en el marco de la legislación, ha declarado obligatorios para trabajadores y empleadores.

Gestión democrática. Esta es una cuestión decisiva pues guarda relación con el principio de la libre utilización de salarios e ingresos. Limitar esa libertad, mediante la introducción de cotizaciones obligatorias (salarios diferidos), sólo es aceptable cuando los trabajadores, a través de sus representantes, tienen derecho a opinar sobre la utilización del dinero. Toda reforma de las pensiones debería guiarse por este puñado de principios generales: igualdad de trato; solidaridad, incluida la financiación colectiva; afiliación obligatoria; responsabilidad del Estado, y gestión democrática. También habría que atender a la situación de quienes ya son pensionistas y de la generación que se acerca a la edad de jubilación, lo que implica respetar los derechos adquiridos y los derechos en vía de adquisición, que es otro principio general e igualmente fundamental de la legislación laboral y la legislación social²⁷.

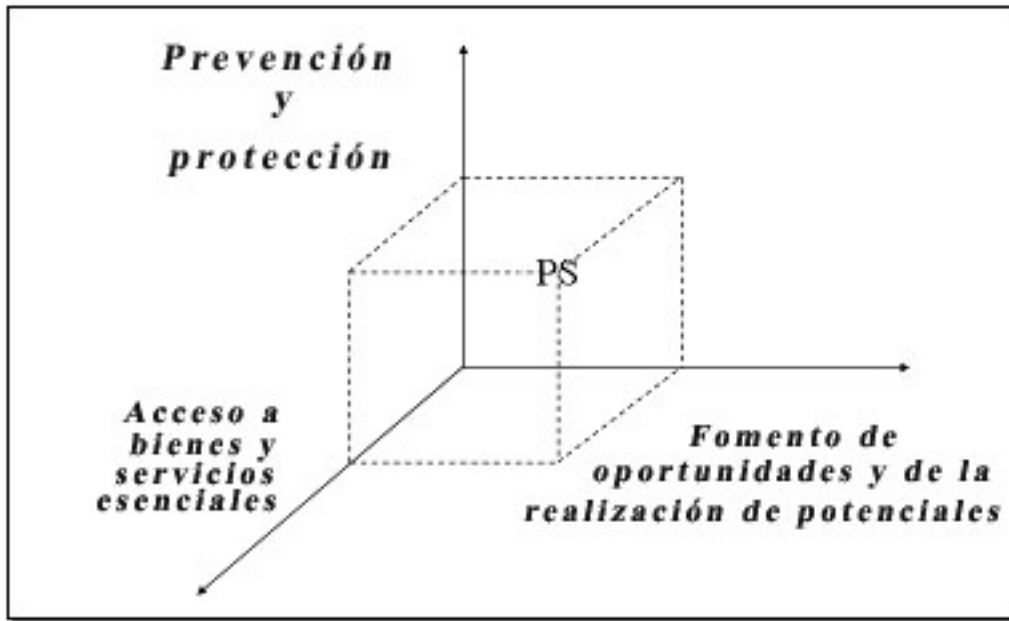
La protección social en tres dimensiones

A efectos de que cumpla sus objetivos polifacéticos, la protección social debe enfocarse desde tres ángulos. El primero es el **acceso** a bienes y servicios esenciales; el segundo, la **prevención de riesgos y la protección** contra varios de ellos, y el tercero, el **fomento** de oportunidades y de la realización de potenciales para acabar con círculos viciosos y tendencias avasalladoras.

<p>Primera dimensión: Acceso a bienes y servicios esenciales;</p> <p>Segunda dimensión: Prevención y protección (seguridad preventiva);</p> <p>Tercera dimensión: Fomento de oportunidades y de la realización de potenciales.</p>

²⁷ Por lo general, este período se denomina «período de transición» y se estima que el costo y la duración prevista del mismo (varias décadas) es un factor disuasivo de la revisión casi completa de los regímenes de pensión vigentes.

Diagrama 3: Las tres dimensiones de la protección social



Primera dimensión: Acceso a bienes y servicios esenciales

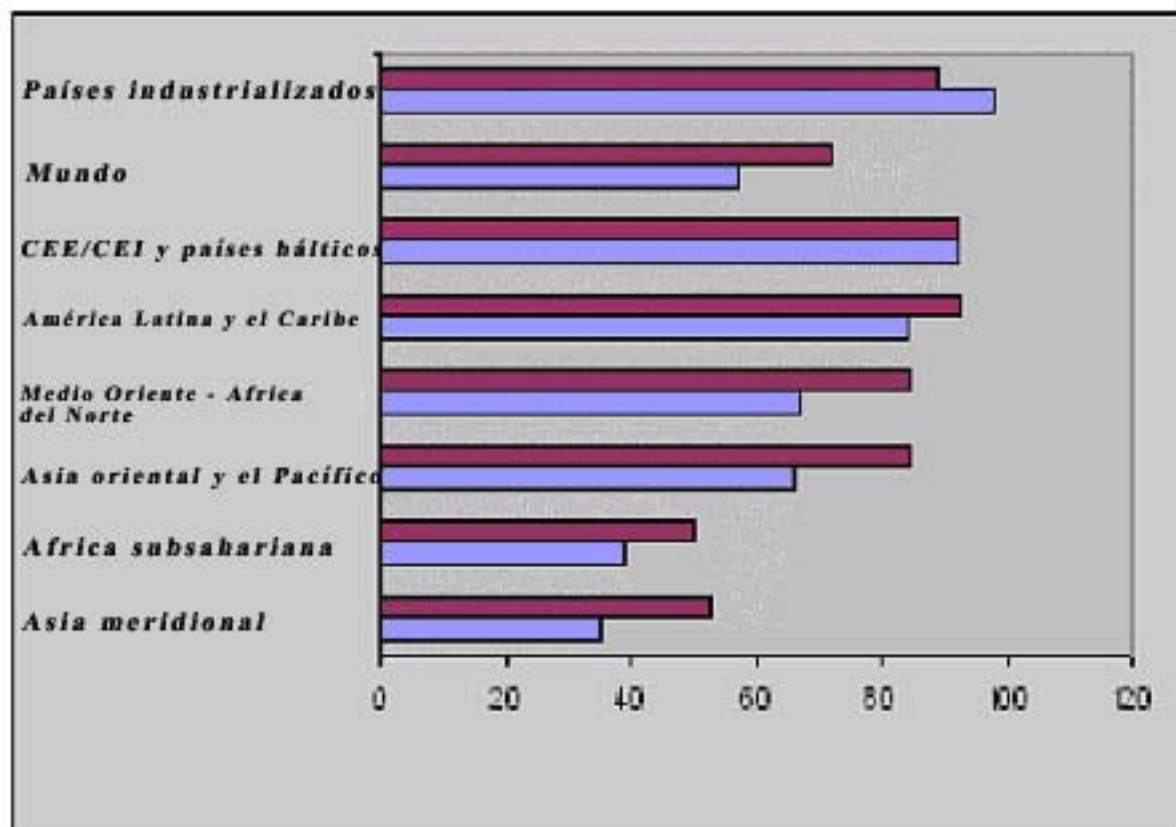
El acceso a bienes y servicios es un objetivo tradicional de la protección social. De por sí, el logro de este objetivo constituye una meta importante de la protección social y un prerequisite clave para el logro de otros objetivos sociales. Obviamente, un régimen de protección social no tiene razón de ser cuando la mayoría de la población se ve privada del acceso a dichos bienes y servicios. La justicia social sólo puede mejorar, si todos los grupos de la sociedad disponen de una seguridad socioeconómica básica para seguir desenvolviéndose en la vida y en el trabajo. Esto último requiere, una seguridad de ingresos que esté respaldada por la observancia de los derechos de opinión y representación, así como por la legitimación de todas las formas de trabajo, incluidos el trabajo voluntario y el trabajo del cuidado a las demás personas. Por lo tanto, proteger a una minoría del riesgo, cuando la mayoría vive en condiciones inhumanas, es injusto y denota falta de visión. Sin embargo, este es el caso en la mayoría de los países en desarrollo, lo que refleja la deficiencia de la protección social en esas sociedades.

El «mínimo de bienes y servicios esenciales» que garantiza la sociedad varía de un país a otro. En Europa, ese mínimo ha ido evolucionando a lo largo de todo el siglo XX. En un principio, sólo se consideraban esenciales las necesidades nutricionales y el acceso a la vivienda. Después de la Segunda Guerra Mundial, casi todos los países de Europa occidental incluyeron en ese «mínimo», el acceso universal a la atención de salud, pero para conseguirlo se utilizaron distintos medios; por ejemplo, el régimen nacional de salud en Gran Bretaña y los países escandinavos, y el régimen de seguro social en Alemania y Francia. Independientemente del método utilizado, todos estos regímenes ofrecieron cobertura universal. La prestación del mínimo esencial fue determinante para la cohesión social en Europa y el avance de sus sistemas político, económico y social. De hecho, Europa es el mejor ejemplo mundial de integración social con una ventaja competitiva. Resulta difícil imaginar que eso hubiera podido lograrse sin la cobertura universal de bienes y servicios esenciales. Este ejemplo contrasta radicalmente con otras iniciativas de

integración regional tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ya que en los tres países miembros, la cobertura dista de ser homogénea en lo que se refiere a las necesidades esenciales.

Gráfico 4 – Acceso a servicios esenciales: Salud

Inmunización contra el sarampión Prestación de asistencia



Fuente: UNICEF, 2002.

El acceso a la educación primaria es un derecho fundamental y una necesidad esencial. Sin duda alguna, la adquisición de conocimientos durante la niñez y la adolescencia es un prerrequisito del futuro éxito en la vida. Todo régimen de protección social debería garantizar que todas las niñas y todos los niños fueran a la escuela. En el mundo actual, que cambia rápidamente, calificaciones y conocimientos son de vital importancia y se debería fomentar el aprendizaje permanente a fin de garantizar que hombres y mujeres dispongan de las capacidades necesarias para acceder al trabajo decente durante toda su vida. Asimismo, se debería fomentar la capacitación, la formación y la readaptación profesional, principalmente, para jóvenes y adultos. Paralelamente, los regímenes de protección social deberían ofrecer cursos de capacitación a personas con discapacidades y a otras personas desfavorecidas para promover su incorporación en el mercado de trabajo. Ampliar el acceso a la educación, la formación y el perfeccionamiento de calificaciones para que las personas puedan incorporarse o reincorporarse al mercado de trabajo permitiría a los países en

desarrollo incrementar en forma significativa la eficacia de los regímenes de protección social, avanzar en los esfuerzos para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. Habida cuenta de que en la educación y la formación intervienen varios sectores, es imprescindible que especialistas en protección social, educación, trabajo y formación conjuguen esfuerzos para adoptar un enfoque coordinado e integrado.

El mínimo de bienes y servicios esenciales también varía de una persona a otra en función de la edad, el sexo, el estado de salud, las capacidades, etc. Por ejemplo, las personas mayores tal vez necesiten asistencia en su vida diaria para lavarse, preparar la comida, limpiar la casa, hacer las compras o ir al hospital. Las personas con discapacidades pueden necesitar esa misma asistencia a cualquier edad. Por su parte, quienes sufren de alcoholismo o drogadicción, y quienes son víctimas de la violencia pueden requerir un conjunto diferente de bienes y servicios que se ajuste a sus propias necesidades y circunstancias.

Por otra parte, el mínimo de bienes y servicios esenciales varía de un país a otro en función de su nivel de desarrollo. En los países industrializados, las necesidades esenciales pueden incluir bienes y servicios que no son necesarios para subsistir. En cambio, en muchas sociedades en desarrollo, ni siquiera se satisfacen necesidades básicas para subsistir como la alimentación, la vivienda y el vestido. Si nos proponemos romper estos círculos viciosos de pobreza y subdesarrollo, el mínimo de bienes y servicios esenciales deberá cubrir las necesidades de nutrición, alimentación y vivienda adecuada, así como el acceso a servicios de salud, a servicios sociales y a la educación y la formación básicas. La protección social puede cumplir una función clave para garantizar que se satisfagan esas necesidades esenciales.

Segunda dimensión: Prevención y protección (seguridad preventiva)

Tal y como se mencionara anteriormente, la función de la protección social en su primera época consistía en ofrecer una red de seguridad brindando un apoyo básico de ingresos a aquellos para quienes se habían materializado determinados riesgos, tales como la incapacidad o la vejez. Posteriormente, los regímenes de protección social se ampliaron para dar cabida a medidas más preventivas que cumplieran con la doble función de prevenir contingencias de la vida y proteger cuando ocurrieran. Una vez establecida la diferencia entre aquellos elementos de los riesgos que podían ser administrados y aquellos que la sociedad debía asumir como una inversión para el futuro, la protección social comenzó a intervenir tanto *ex ante*, para reducir y prevenir riesgos, como *ex post*, para prestar una protección que amortiguara el impacto de los riesgos. Citemos como ejemplo de seguridad preventiva, la atención de la salud y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo. Sus intervenciones no se limitan a ofrecer protección después de un riesgo para la salud, también previene o reduce la probabilidad, frecuencia y gravedad del riesgo.

Ese enfoque preventivo de la seguridad puede aplicarse sistemáticamente a una serie de factores que, potencialmente, pueden limitar el bienestar de las personas, sus familias, comunidades y países. El análisis y las medidas de gestión y prevención también pueden integrarse en estrategias de macroeconomía. En los países en desarrollo, los pobres son los más vulnerables a la recesión económica. En la mayoría de esos países, los ingresos de la mayor parte de la población dependen de los precios de bienes y productos agrícolas que son fijados en los mercados internacionales. Una baja de precios puede sumir en la pobreza a amplios sectores de la población y, si no existen medidas preventivas, lo mismo puede ocurrir debido a crisis políticas o errores de aplicación de

políticas macroeconómicas. Por ejemplo, en menos de un año de crisis, el 40 por ciento de la población argentina pasó a formar parte de los «nuevos pobres», a raíz de una cobertura inadecuada.

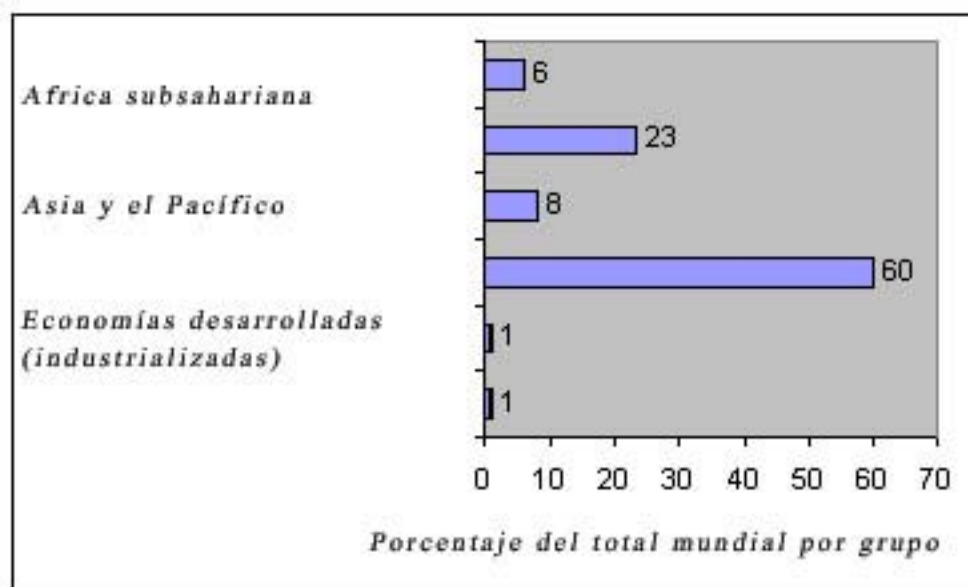
Las medidas preventivas, que amortiguan convulsiones como éstas, propiciarán los esfuerzos para diversificar las fuentes de ingreso, es decir, estimularán a la gente a emprender actividades económicas que les aporten mayores beneficios. Por ejemplo, el agricultor pobre que tiene acceso al seguro de cosecha puede optar por un cultivo de rentabilidad más variable, pero también más alta, en lugar de cultivar alimentos básicos cuya rentabilidad es baja, pero estable. Dichas estrategias no sólo tienen el potencial de mejorar los ingresos de los pobres, también se traducen en efectos benéficos en el rendimiento de la economía en su conjunto.

Por otra parte, la seguridad preventiva puede desempeñar una función importante para limitar el riesgo del desempleo y, en particular, del desempleo de larga duración. Las investigaciones han demostrado que una de las causas principales del desempleo es la falta de calificaciones y formación. Un enfoque de seguridad preventiva permite centrarse en la formación de capital humano y propiciar oportunidades de acceso a la educación y la formación. Si bien es cierto que no puede garantizar el pleno empleo, la protección social puede acortar el período de desempleo mediante la promoción de estrategias preventivas. En el plano social, el desempleo de corta duración es mucho más aceptable que la exclusión social que entraña el desempleo de larga duración.

En el caso de los países en desarrollo, proteger contra el riesgo del desempleo reviste capital importancia y las consecuencias del desempleo se deberían incluir en el programa de la protección social. Dado que los pobres no disponen de protección alguna contra el riesgo de desempleo, su estrategia de subsistencia consiste en aceptar cualquier empleo que encuentren, incluso si ello supone percibir un salario ínfimo, estar subempleados o aceptar condiciones de trabajo peligrosas. Todo esto, no sólo acaba con su capacidad para salir de la pobreza sino que, además, tiene un efecto negativo tanto en la productividad y el crecimiento de la economía en su conjunto como en el desarrollo sostenible.

Paralelamente, la protección contra el riesgo de desempleo puede prevenir esos daños irreversibles para la acumulación de capital humano que provoca la interrupción de los ingresos familiares y que, en muchos casos, obliga a los niños a trabajar. El trabajo infantil vulnera los derechos del niño, perpetúa la pobreza y compromete tanto el crecimiento económico como el desarrollo equitativo.

Gráfico 5 – Niños de 5 a 14 años, económicamente activos en 2000



Según datos de *Un futuro sin trabajo infantil* (Ginebra, OIT)

En los países industrializados han surgido otras preocupaciones en cuanto a la calidad de vida, principalmente, en relación con el cuidado de la familia y el reto de conciliar vida laboral y vida familiar. La licencia para el cuidado de los hijos, vigente en Europa desde hace algunos años, es un buen ejemplo de las nuevas estrategias de intervención preventiva de los sistemas de protección social.

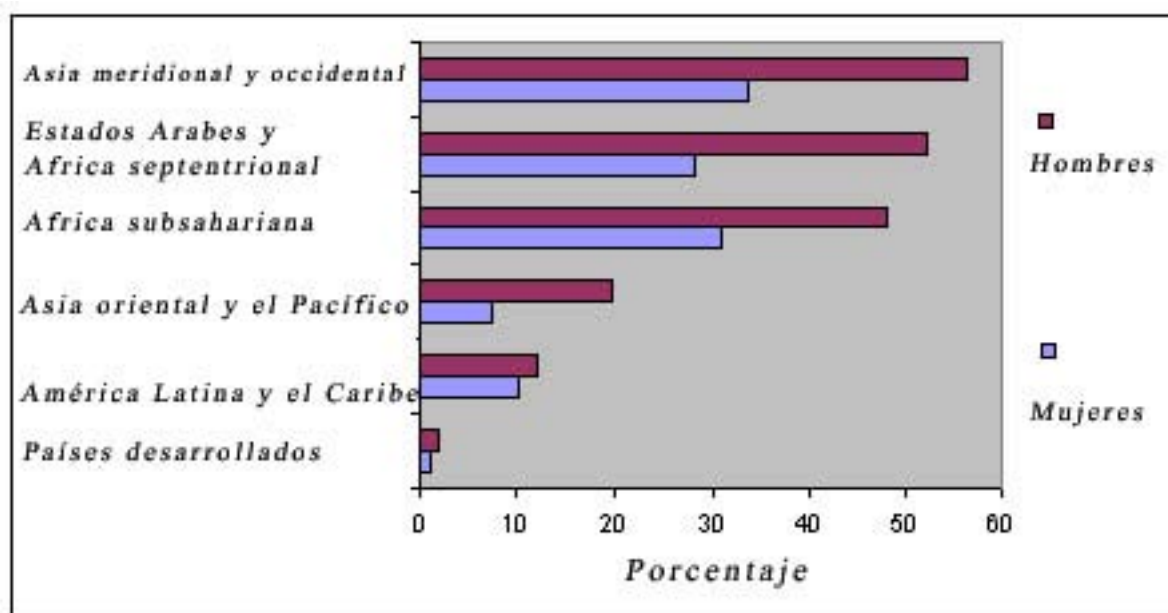
Los ejemplos citados no son exhaustivos, pero sirven para explicar el concepto de seguridad preventiva. Por último, cabe señalar, la interdependencia que existe entre esta segunda dimensión de la protección social y las otras dos. La función de una red de protección social, que garantice el acceso a los bienes y servicios esenciales, es necesaria en cuanto mecanismo para hacer frente al riesgo que pueda sobrevenir. Además, la prevención de riesgos, a través de medidas de seguridad preventiva, contribuye al fomento de oportunidades y de la realización de potenciales personales y sociales.

Tercera dimensión: Fomento de oportunidades y de la realización de potenciales

El concepto más amplio de la protección social también comprende una dimensión destinada a propiciar oportunidades y la realización de potenciales personales e individuales. Este enfoque no debería limitarse a mitigar el riesgo y la adversidad, también debería alentar los esfuerzos personales y sociales para lograr la autonomía y mejorar el propio potencial de contribuir en forma positiva a la sociedad. Cuanto más posibilidades tenga la gente de desarrollar plenamente su potencial y aprovechar las oportunidades que se le ofrecen, menores serán las probabilidades de que necesite asistencia para acceder a bienes y servicios esenciales, y de que se encuentre en una situación de vulnerabilidad ante el riesgo.

Veamos algunos ejemplos de esta tercera dimensión de la protección social. En primer lugar, a efectos de ofrecer oportunidades a toda la población y propiciar la realización de sus potenciales, es indispensable que ningún miembro de la sociedad sufra de alguna forma de discriminación. Los obstáculos para acceder a las estructuras e instituciones sociales — basados en el sexo, la raza, la identidad étnica, el origen, la religión, el estado de salud, la discapacidad etc. — son infranqueables e impiden concretar esa realización. Por ejemplo, niñas y mujeres sufren de una desigualdad patente que les cierra el acceso a muchas instituciones sociales. Es incuestionable, que privarlas de educación las expone a un riesgo mayor e impide que la sociedad explote su pleno potencial. De ahí que la protección social pueda desempeñar un papel importante a través de medidas para eliminar cualquier forma de discriminación y garantizar la igualdad de trato y oportunidades a todos los miembros de la sociedad.

**Gráfico 6 – Las oportunidades no son iguales para todos:
Tasas de analfabetismo en 2002**



Fuente: UNESCO, 2002

Mediante programas focalizados se puede ampliar la promoción y ofrecer oportunidades a los grupos desfavorecidos de la sociedad. En Europa occidental, por ejemplo, a todo el mundo le resulta difícil conciliar vida laboral y vida familiar, pero sobre todo a las mujeres, lo que supone una desventaja frente al mercado de trabajo. Por consiguiente, las políticas destinadas a promover la igualdad de acceso al mercado laboral deberían incluir medidas para facilitar el cuidado de los hijos y prestar servicios de apoyo a los padres.

Otros instrumentos que se pueden utilizar en forma focalizada son la educación y la formación, las políticas activas del mercado de trabajo y las estrategias de microcrédito. Es importante que dichas políticas sean lo más abiertas posible, para que ofrezcan realmente una segunda oportunidad a quienes no han podido beneficiarse plenamente de la primera oportunidad de acceder a los sistemas de educación y formación.

Propiciar oportunidades y la realización de potenciales de los grupos desfavorecidos, no sólo beneficia directamente a las personas en cuestión, también tiene una repercusión positiva en toda la sociedad. En cambio, cuestiones como la discriminación, por ejemplo, que aqueja a una gran mayoría de mujeres en el mercado de trabajo, tienen consecuencias sumamente negativas para la sociedad. A raíz de ello, muchísimas mujeres se ven obligadas a trabajar en la economía informal, donde se les paga muy poco y tienen poca o ninguna protección, lo que limita considerablemente su capacidad de mejorar el bienestar de sus familias y, en particular, de sus hijos.

5. LA PROTECCION SOCIAL: UNA INVERSION CONSTANTE DURANTE TODO EL CICLO DE VIDA

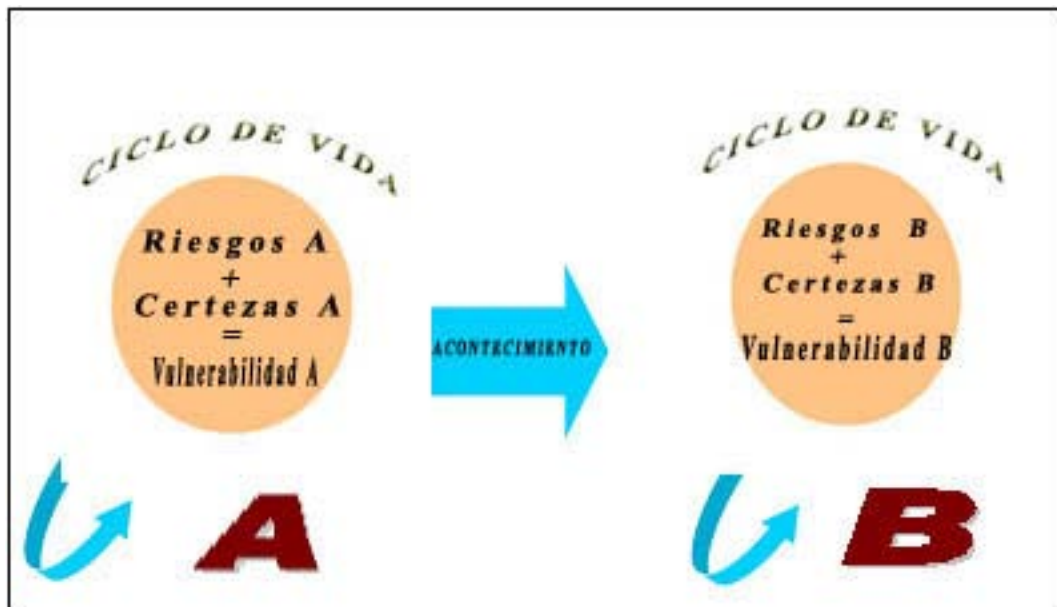
Tal y como se puntualizara anteriormente, hombres y mujeres están expuestos a distintos tipos de riesgos durante toda su vida. Esos riesgos no son constantes y varían de un ciclo de vida a otro. No hay edad exenta de riesgos ni en la cual no haga falta la protección social. Por lo tanto, esta última se debería considerar una inversión constante durante toda la vida en el marco de sus tres dimensiones.

Ciclos, etapas y trayectorias de vida

Existen muchas definiciones de ciclo de vida que corresponden a distintas perspectivas. En este documento, se entiende por *ciclo de vida*, el período durante el cual, el conjunto de riesgos y certezas de una persona es constante. Una persona entra en un nuevo ciclo de vida cuando ese conjunto de riesgos y certezas, que define su grado de vulnerabilidad, cambia para bien o para mal.



Si recurrimos a la física, que define la inercia como la propiedad de los cuerpos de no modificar su estado de reposo o movimiento si no es por la acción de una fuerza, podemos decir que una persona permanecerá en el mismo ciclo de vida si los riesgos no se materializan y las certezas no cambian. En otras palabras, si su grado de vulnerabilidad no es modificado, directa o indirectamente, por algún acontecimiento de carácter personal, político, económico o ambiental.



Veamos el ejemplo del ciclo de vida de una familia con un hijo y una hija, en la cual el padre y la madre trabajan. No todos se encuentran en la misma etapa de la vida, pero comparten el mismo ciclo de vida (según nuestra definición), puesto que un gran número de riesgos y certezas les son comunes. A raíz de los acontecimientos indicados a continuación, cada miembro de la familia entrará en un nuevo ciclo de vida, lo que acrecentará o disminuirá su vulnerabilidad en función del nuevo conjunto de riesgos y certezas.

Algunos ejemplos de acontecimientos que pueden dar lugar a un ciclo de vida de mayor vulnerabilidad

- ❑ Una o las dos personas que aseguran el sustento de la familia se quedan sin trabajo
- ❑ Un miembro de la familia cae enfermo, entra en la fase terminal de una enfermedad o fallece
- ❑ Una o las dos personas que aseguran el sustento de la familia contraen el VIH/SIDA
- ❑ Divorcio
- ❑ Violencia doméstica
- ❑ Incapacidad para trabajar debido a una enfermedad profesional
- ❑ Fusión económica
- ❑ Ingreso frustrado a la economía informal
- ❑ Migración frustrada (nacional o internacional)
- ❑ Crisis y emergencias
- ❑ Guerra

Algunos ejemplos de acontecimientos que pueden dar lugar a un ciclo de vida de menor vulnerabilidad

- ❑ Una o las dos personas que aseguran el sustento de la familia encuentran un empleo mejor
- ❑ Creación fructífera de una empresa
- ❑ Reincorporación satisfactoria al mercado de trabajo
- ❑ Ingreso exitoso a la economía informal
- ❑ Acceso a cursos de formación y de formación complementaria

Algunos ejemplos de acontecimientos que pueden contribuir a que la gente permanezca en el mismo ciclo de vida de escasa vulnerabilidad

- ❑ Estabilidad de ingresos
- ❑ Prevención de riesgos
- ❑ Estilo de vida saludable
- ❑ Acceso efectivo a bienes y servicios esenciales
- ❑ Acceso efectivo a herramientas de desarrollo personal y social
- ❑ Ejercicio efectivo del derecho a opinar
- ❑ Ejercicio efectivo del derecho de representación

Algunos ejemplos de acontecimientos que coadyuvan para que la gente siga sumida en un ciclo de vida de elevada vulnerabilidad y que, por ende, contribuyen a perpetuar la pobreza y el subdesarrollo endémico

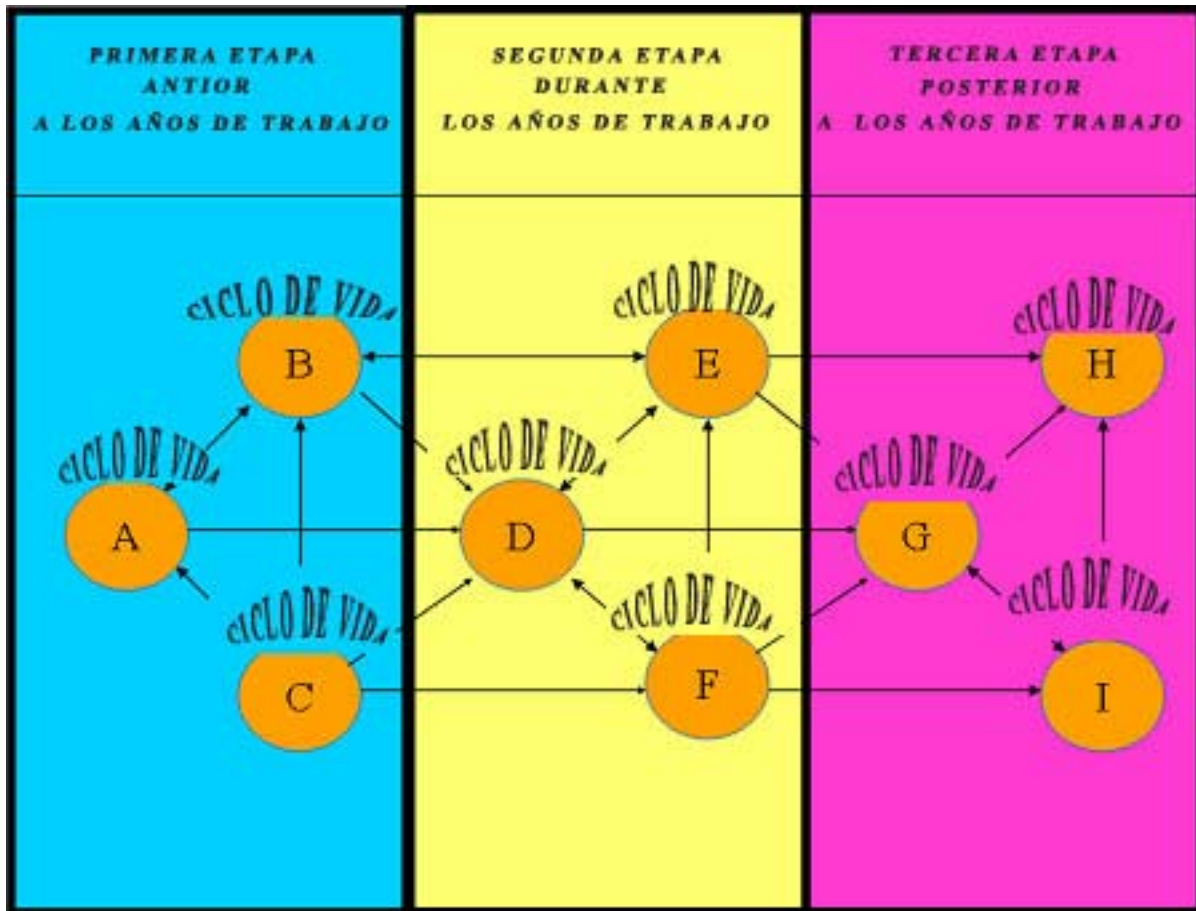
- ❑ Falta de acceso efectivo a bienes y servicios esenciales
- ❑ Falta de acceso efectivo a herramientas de desarrollo personal y social
- ❑ Exclusión
- ❑ Denegación del derecho a opinar
- ❑ Denegación del derecho de representación
- ❑ Estilo de vida poco saludable
- ❑ Violencia
- ❑ Crisis y emergencias
- ❑ Guerra

Si el grado de vulnerabilidad del nuevo ciclo de vida es menor que en el ciclo de vida anterior, es obvio, que se considerará un acontecimiento positivo o «bueno». A la inversa, si el grado de vulnerabilidad del nuevo ciclo de vida es mayor, se considerará un acontecimiento negativo o «malo». Huelga decir que en cada país y a cada momento hay gente que se encuentra en una variedad de ciclos de vida con diferentes grados de vulnerabilidad. Tal como propone G. Standing²⁸, la evolución se puede «evaluar» utilizando el siguiente criterio modificado:

²⁸ Standing, Guy. 2002. *Beyond the New Paternalism. Basic security as equality* (New York, Verso).

Una sociedad sólo puede ser «justa», y sólo lo es, si reduce la vulnerabilidad de sus grupos más vulnerables. No empeorar o mantener grados inaceptables de vulnerabilidad no basta porque implica que no existe posibilidad alguna de romper los círculos viciosos, en particular, los círculos viciosos de la pobreza y el subdesarrollo.

En todas partes del mundo, el trabajo es uno de los medios principales de realización personal y social, así como el trabajo decente es una de las mayores aspiraciones de todo hombre y toda mujer. Analicemos, entonces, tres grandes etapas de la vida en las cuales se suceden los ciclos de vida: antes de los años de trabajo; durante los años de trabajo, y después de los años de trabajo.



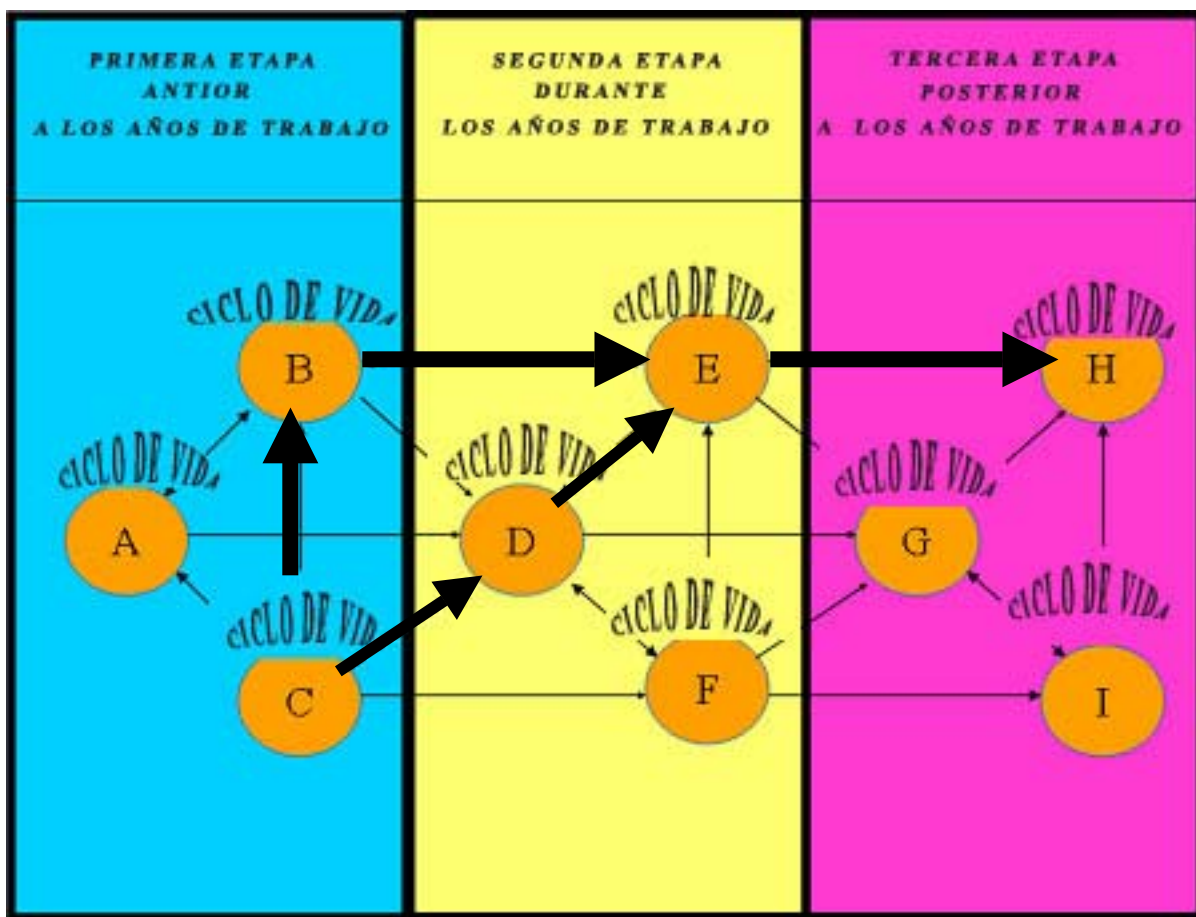
Está claro que en la evolución de los ciclos de vida existe un vínculo entre quienes aseguran el sustento y las personas a su cargo. También está claro que, con toda probabilidad, la vulnerabilidad de las etapas anteriores influye decisivamente en las etapas posteriores.

Veamos un ejemplo. Supongamos que en las tres etapas que figuran en el cuadro, los ciclos de vida C, F e I representan la alta vulnerabilidad; los ciclos B, E y H, la baja vulnerabilidad, y los ciclos A, D y G, la vulnerabilidad media. Ahora, definamos la trayectoria de vida como la evolución de ciclos de vida sucesivos en las distintas etapas de la vida. La trayectoria de vida de una persona puede comenzar en la situación de vulnerabilidad A, pasar a B y, luego, sucesivamente a D, E, G, e I. Para simplificar, de aquí en adelante, las trayectorias se indicarán

poniendo las letras que corresponden a los sucesivos ciclos de vida y subrayándolas. En el caso descrito, la indicación será, entonces, ABDEGI.

Un niño o una niña en el ciclo de vida C, que no va a la escuela ni tiene acceso a servicios de atención de salud, verá reducidas sustancialmente sus posibilidades de conseguir un empleo bien remunerado o ingresos razonables, a través de su propia trayectoria personal, y tendrán aún menos posibilidades de constituirse una pensión aceptable. Con toda seguridad, sin un acción externa bien focalizada, pasará a F y a I, por lo que durante toda su vida, su vulnerabilidad seguirá siendo alta, no podrá escapar de la trampa de la pobreza e incluso condenará a las futuras generaciones a esa misma trampa.

Lo mejor para ese niño o esa niña sería recorrer las trayectorias CBDEH o CDEH, pero no lo logrará sin una intervención externa.



Veamos, ahora, el caso de otro niño u otra niña en el ciclo de vida B, que va a la escuela y tiene acceso a servicios de atención de salud, pero cuyos padres se quedaron sin trabajo. Probablemente, siga la trayectoria BCFI. Podríamos citar muchísimos ejemplos más sobre la necesidad de protección y de limitar el impacto de los vaivenes de la vida, ejemplos que demuestran que, para propiciar la justicia social, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible, es imperativo que la vulnerabilidad vaya disminuyendo de un ciclo vida a otros y en todas las etapas de la vida. Esto último se aplica a todos los países. En los países desarrollados,

donde la mayoría de la población beneficia de una protección social relativamente adecuada y **algunos quedan a la zaga**, el reto reside en conservarla a lo largo del tiempo y garantizar que la mayoría de la población siga una trayectoria de vida cercana a **BEH**. En los países en transición, donde sólo una pequeña parte de la población beneficia de protección social y **muchos quedan a la zaga**, siguiendo la trayectoria **BEH**, salta a la vista que el reto consiste en extender la cobertura de la protección social para llegar a la mayoría de la población y lograr que quienes se encuentran en los ciclos de vida C, F, e I entren en otros ciclos de menor vulnerabilidad. En los países en desarrollo, donde vive la mayor parte de la población mundial, donde la trayectoria de casi toda la gente es **CFI** y la **mayoría queda a la zaga**, el reto es de talla porque para lograr el éxito económico en un entorno pacífico, la protección social es UNA condición *sine qua non*. La protección social, en sus tres dimensiones, es la **mano visible** que, tanto en los países desarrollados como en los países en transición y los países en desarrollo, puede ayudar a hombres y mujeres a romper los círculos viciosos de cada ciclo de vida y cada etapa de la vida. Veamos algunos ejemplos de lo que está llamada a hacer la protección social.

❑ ***¿Qué hacer para que el niño y la niña explotados en el trabajo infantil lleven otra vida que la de trabajadores pobres?*** En este caso, la función de la protección social consiste en llevar a cabo una prevención activa (sobre todo, mediante la inspección del trabajo), brindar acceso a bienes y servicios esenciales (principalmente, a la atención de salud) y garantizar que los padres trabajen en condiciones que impidan que sus hijos sean explotados en el lugar de trabajo.

❑ ***¿Qué hacer para que los trabajadores migrantes y, en particular, los trabajadores clandestinos, no sigan sumidos en la pobreza y la marginación?*** En este caso, la función de la protección social consiste en fomentar la capacitación y la realización de potenciales, trabajando por una mejor regulación de los flujos de mano de obra migrante, y luchar para que los trabajadores migrantes sean respetados y se les imparta formación. Por lo general, a estos trabajadores se les confina en los puestos más peligrosos, sus condiciones de vida son más que precarias y, en muchos casos, tropiezan con enormes dificultades para acceder a la seguridad social, sobre todo, si son clandestinos.

❑ ***¿Qué hacer para que las personas aquejadas de alguna discapacidad, ya sea congénita o debido a un accidente de trabajo, no vivan en condiciones de miseria?*** En este caso, la protección social también debe llevar a cabo una prevención activa para evitar la discapacidad, garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales cuando sea demasiado tarde para prevenirla, e intervenir también mediante el seguro social y la seguridad social.

❑ ***¿Qué hacer para reducir las probabilidades de que una persona pobre caiga enferma y que una persona gravemente enferma no caiga en la pobreza?*** La mayoría de los trabajadores

pobres están empleados en la economía informal; son ellos quienes manipulan materiales peligrosos, trabajan sin equipo de protección y utilizan maquinaria o herramientas que no se mantienen en buenas condiciones de funcionamiento ni se ajustan o controlan como es debido, incluido el sector agrícola. Además de llevar a cabo una prevención activa, la protección social garantiza el acceso a una atención de salud de calidad para todos, de conformidad con las disposiciones de la seguridad social y su extensión.

❑ ***¿Qué hacer para evitar que los trabajadores que viven con el VIH/SIDA sean marginados?*** Para lograrlo, hay que conjugar estas tres funciones: prevención activa para instruir, apoyar y proteger; garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales para que las personas enfermas reciban una atención médica que incluya los últimos avances en la materia, y propiciar la realización del potencial individual entablando un diálogo social ecuaníme y constructivo en el lugar de trabajo.

❑ ***¿Qué hacer para que una persona anciana o inválida que ya no tiene capacidad para ganarse la vida trabajando, conserve la esperanza de disponer del ingreso mínimo necesario para subsistir sin convertirse en una carga demasiado pesada para los escasos recursos de sus familiares?*** Un amplio régimen de protección social²⁹, les puede garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales.

❑ ***¿Qué hacer para que los trabajadores pobres³⁰ rompan el ciclo de la pobreza?*** También en este caso hay que conjugar las tres funciones citadas. Además, la protección social dispone de métodos para analizar la situación y encontrar soluciones realistas y eficaces. La protección social analiza los salarios, la protección de las trabajadoras y los trabajadores que tienen responsabilidades familiares y su acceso a la seguridad social, incluyendo las asignaciones familiares, tanto para trabajadores nacionales como para trabajadores migrantes a fin de evitar cualquier forma de discriminación. Las medidas preventivas conjugadas con una inspección del trabajo que sea eficiente, así como las políticas y estrategias de protección social y de seguridad y salud en el trabajo, reducen el número de lesiones y enfermedades profesionales.

²⁹ Establecido, por ejemplo, con apoyo del Programa Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza, (conocido por la sigla en inglés STEP), o el Fideicomiso Social Mundial Social, ambos de la OIT.

³⁰ El número creciente de trabajadores pobres pone en tela de juicio la eficacia de los programas de lucha contra la pobreza que se hacen demasiado hincapié en el crecimiento económico y el acceso al empleo.

Véase, por ejemplo, el estudio sobre la situación en Rusia que llevó a cabo la Oficina Subregional de la OIT para Europa Oriental y Asia Central (Moscú) en 2001. En *Working Towards a Poverty Eradication Strategy in Russia: Analysis and Recommendations* (Moscow, ILO, 2001), publicado sólo en inglés, se hace un análisis minucioso de la lucha contra la pobreza en Rusia, utilizando la metodología establecida por el Programa Infocus sobre Seguridad Socioeconómica.

□ **¿Qué hacer para que las personas más desfavorecidas tengan acceso a la protección social?** Esto sólo puede lograrse si se les garantiza el acceso a bienes y servicios esenciales, se estimulan sus capacidades y se les dota de los medios necesarios para que puedan realizar su potencial, a título individual y de grupo, y practicar una prevención activa incluso en la economía informal.

Todos estos son ejemplos de las distintas maneras en que la protección social puede incidir en el ciclo de vida de cada hombre y cada mujer. Resulta bastante obvio, que según la etapa de la vida en que se sitúa cada ciclo de vida será preciso adoptar una serie de medidas **precisas, focalizadas y explícitas** para promover como corresponde el concepto de que la mayoría de la población transite por sucesivos ciclos de vida cuya vulnerabilidad sea cada vez menor. Por último, cabe señalar que, además de los principios descritos anteriormente en este documento, existen diversas cuestiones transversales que también deberían estar presentes en las distintas etapas de la vida.

Enfoque de las políticas y estrategias de protección social en distintas etapas de la vida

PRIMERA ETAPA ANTERIOR A LOS AÑOS DE TRABAJO	SEGUNDA ETAPA DURANTE LOS AÑOS DE TRABAJO	TERCERA ETAPA POSTERIOR A LOS AÑOS DE TRABAJO
--	---	---

Primera dimensión: Acceso a bienes y servicios esenciales	ENFOQUE	ENFOQUE	ENFOQUE
Segunda dimensión: Prevención y protección (seguridad preventiva)	Invertir en oportunidades y en la realización de potenciales personales y sociales sostenibles, incluyendo la discapacidad activa siempre que sea posible	Invertir en oportunidades y en el mantenimiento y la ampliación de potenciales personales y sociales sostenibles, incluyendo la discapacidad activa siempre que sea posible	Invertir para contribuir a un envejecimiento activo, que permita conservar la independencia, mantener y ampliar la participación en la sociedad y prevenir la discapacidad
Tercera dimensión: Fomento de oportunidades y de la realización de potenciales			

TRANSVERSAL

Enfoque: Inversión en la paz social
Reducir al mínimo los conflictos sociales o laborales que son onerosos. El **DIALOGO SOCIAL** es crucial para facilitar el cambio y contribuir a una verdadera transformación de la economía y la sociedad. Esta clase de alianza social fortalece el capital social y la infraestructura institucional, lo que propicia la eficacia de otras políticas.

ENFOQUE: Igualdad e incorporación de consideraciones de género

ENFOQUE: Respeto del marco normativo internacional

ENFOQUE: Complementariedad y ampliación de políticas y estrategias de otros campos

Primera etapa – Ciclos de vida anteriores a los años de trabajo

El enfoque de la protección social radica en invertir en oportunidades y en la realización de potenciales personales y sociales sostenibles, incluyendo la discapacidad activa siempre que sea posible. En esta primera etapa, la protección social desempeña un papel fundamental pues garantiza una inversión suficiente para propiciar la realización de los potenciales personales y sociales que hacen falta para que la gente disponga de herramientas y capacidades que le permitan llevar una vida digna. Esta inversión prepara a hombres y mujeres para que ejerzan una actividad laboral productiva, una vez que tienen edad para trabajar. A quienes no pueden participar en esa actividad, la protección social les proporciona seguridad y dignidad para que aporten a la sociedad fuera del mercado de trabajo. Las medidas sociales en esta etapa temprana de la vida abarcan: seguridad del ingreso familiar; protección de la maternidad; salud; cuidado de los niños; educación; erradicación del trabajo infantil; prevención del VIH/SIDA, formación profesional de la juventud, etc.

Segunda etapa – Ciclos de vida durante los años de trabajo

En esta etapa del ciclo de vida, el enfoque de la protección social radica en mantener y ampliar las oportunidades y la realización de potenciales personales y sociales sostenibles, incluyendo la discapacidad activa siempre que sea posible. Durante los años de trabajo, la protección social tiene múltiples objetivos tales como fomentar el trabajo y el empleo decentes; proteger contra el riesgo del desempleo; promover la consecución de una esperanza de vida productiva y saludable, así como el aprendizaje permanente, y sentar las bases de una vida activa después de la jubilación. También en este caso, las tres dimensiones están presentes en distintos grados. Entre otras, las medidas concretas abarcan: salud y seguridad en el trabajo; migración reglamentada de la mano de obra; eliminación de la discriminación; erradicación del tráfico de personas; integración e inclusión laborales; seguridad del ingreso y prevención del VIH/SIDA. Las inversiones en materia de salud y seguridad en el trabajo, ya sea en la economía formal o en la economía informal, acrecientan la productividad y reducen las pérdidas por accidentes de trabajo. Por el contrario, las condiciones de trabajo precarias y riesgosas, inevitablemente, disminuyen la productividad, aumentan los costos y agravan la vulnerabilidad. La inversión en la educación y la formación permanentes acrecienta directamente la productividad y los ingresos durante toda la vida. Además, una buena preparación y una mayor capacidad también sirven para adecuarse mejor a los puestos que ofrece el mercado de trabajo y reducir las diferencias de salarios e ingresos.

Tercera etapa – Ciclos de vida posteriores a los años de trabajo

En esta etapa, el enfoque de la protección social radica en propiciar un envejecimiento activo que permita conservar la independencia, mantener y ampliar la participación social y prevenir la discapacidad. Después de los años de trabajo, durante la tercera y la cuarta edad, el objetivo primordial de la protección social es impedir la pobreza, garantizando una calidad de vida humana y digna. Lo mismo se aplica a los supértistes cuando sobreviene la muerte (a cualquier edad) de algún familiar.

En esta tercera etapa, el enfoque también radica en garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales, incluyendo alimentos, vivienda y atención de la salud; esto último es crucial en la

vejez, sobre todo, para las mujeres que viven más años que los hombres. A la vez, para reducir al mínimo el impacto significativo que tiene la muerte para los supervivientes y las personas a cargo, es de suma importancia que el riesgo de fallecer a cualquier edad esté cubierto por la protección social. A medida que una persona envejece, mayores son las probabilidades de que muera y mayor es el impacto de su fallecimiento para las generaciones más jóvenes.

La pandemia del VIH/SIDA lo ha puesto de relieve en forma trágica en muchos países en desarrollo donde hay un número alarmante de hogares en que los abuelos deben ocuparse de criar a los nietos, huérfanos a causa de la pandemia. En estos casos, las medidas en materia de seguridad de ingresos, salud, discapacidad, asistencia, prevención de la violencia y las vejaciones, e impacto del VIH/SIDA en las personas mayores cumplen una función fundamental.

Cuestiones transversales

Una protección social participativa – Enfoque: Inversión en la paz social

Desde su fundación, la OIT ha fomentado el diálogo entre sus distintos mandantes (trabajadores, empleadores y gobiernos). Su estructura tripartita traduce la convicción de que la protección social avanza mejor si se respeta el derecho a opinar y se propicia el diálogo social. Es indispensable que todos los integrantes de la sociedad participen para lograr que los regímenes de protección social satisfagan sus necesidades y aprovechen tanto el potencial de cada uno como el potencial de la sociedad en su conjunto. El diálogo permanente debería ser inherente a todo sistema de protección social.

Tampoco se debería imponer un modelo determinado de protección social a ninguna sociedad, más bien, el respectivo modelo debería nacer del diálogo y el apoyo popular. El diálogo social es clave para facilitar el cambio y contribuir a una verdadera transformación de la economía. Esta clase de asociación social fortalece el capital social y la infraestructura institucional, lo que propicia la eficacia de otras políticas. La asociación es el camino que lleva a la integración. Parte de la filosofía que la sustenta consiste en renovar y reforzar la democracia. Por lo tanto, las asociaciones deben incluir a todas las partes interesadas. Además de ser inclusiva, una asociación implica estar dispuesto a motivar a todos aquellos que deberían participar.

En todas partes del mundo es preciso formar a hombres y mujeres para que tengan un acceso efectivo al diseño de las prestaciones de la protección social. No hay que olvidar que grupos, regiones y localidades vulnerables se ven afectados por privaciones acumulativas que están reñidas con su acceso efectivo a la protección social, sus derechos, sus deberes y sus prestaciones. El enfoque idóneo se centra en satisfacer las necesidades al tiempo que se forma y se dota de medios para valerse por sí mismo. Una peculiaridad de la política y la prestación, cuando se aplica esta clase de enfoque, reside en que comprende más bien medidas preventivas que pasivas.

Incorporación de consideraciones de género – Enfoque: Igualdad de hombres y mujeres en una protección social sensible a las consideraciones de género

La igualdad de hombres y mujeres está presente en casi todos los aspectos de la protección social. En un principio, la mayoría de los sistemas de protección social se crearon a partir del modelo,

según el cual, el hombre era el sostén de la familia, lo que perpetuó la desigualdad de trato de la mujer. De ahí que, a pesar de que hayan transformado los mercados de trabajo del mundo entero, las mujeres sigan siendo un grupo desfavorecido y a un gran número de ellas se les niega un trabajo decente.

La transformación estructural de las economías, el cambio demográfico, la informalización, y las nuevas nociones en cuanto al horario de trabajo han afectado particularmente a las mujeres, agravando su vulnerabilidad en el mundo del trabajo. De ahí que la OIT haya adoptado la incorporación de consideraciones de género para garantizar que todas sus actividades incluyan esa perspectiva. En la esfera de la protección social, dicha incorporación sustentará sistemas más equitativos y ayudará a eliminar las políticas que se han formulado sin tener en cuenta esas consideraciones. Es obvio que los sistemas de protección social deberían promover la igualdad de trato y oportunidades, y bregar por eliminar todas las formas de discriminación. Habida cuenta de que el inmenso déficit de trabajo decente³¹ tiene un importante componente de género, su consideración explícita no sólo es eficaz y eficiente sino también decisiva para reducir ese déficit.

La protección social y el marco normativo internacional

La actividad normativa de la OIT constituye una de sus funciones más peculiares e importantes. Desde 1919, la Organización y sus mandantes tripartitos ha estructurado un sistema de elaboración de normas internacionales del trabajo que abarca prácticamente todas las esferas del mundo laboral, a saber: seguridad social; condiciones de trabajo; prevención de accidentes de trabajo; abolición del trabajo forzoso; libertad sindical y negociación colectiva; igualdad de trato; igualdad de oportunidades; fomento del empleo y la formación profesional; protección de la maternidad; protección de trabajadores migrantes, y protección de diversas categorías profesionales como el personal de enfermería, los trabajadores de plantaciones y la gente de mar. Estos instrumentos se establecen a través de un sistema complejo y participativo que contribuye a garantizar que sean pertinentes y traduzcan las necesidades y el potencial de aquellos a quienes deben servir y proteger.

En la esfera de la protección social, algunos de los instrumentos internacionales más importantes son: Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), que contiene disposiciones sobre la madre y su futuro hijo y contribuye a acrecentar sus posibilidades de ser autosuficientes y beneficiarse de un desarrollo sostenible; Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que capacita a los niños para que desarrollen su potencial y les garantiza un futuro mejor; Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184) cuya finalidad es contribuir a multiplicar las posibilidades de millones de personas y sus familias que esperan poder llevar una vida saludable, así como las posibilidades de desarrollo sostenible; Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), que se aplica a las personas durante toda su vida. En 2002, se celebró el cincuentenario de este Convenio cuya importancia y pertinencia siguen vigentes tal como lo afirmara el Consejo de Administración de la OIT en noviembre de 2001. Por último, cabe señalar que más de la mitad de los Convenios de la OIT versan sobre cuestiones de protección social.

³¹ OIT. 2001. *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global Memoria del Director General* (Ginebra).

Uno de los últimos logros de la actividad normativa fue la *Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1998. Mediante esta declaración, los Estados Miembros reafirmaron los ideales con los que fue fundada la Organización, ya que en ella se comprometen a respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios y derechos relativos a: la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Además, esta declaración traduce el consenso cada vez mayor en cuanto a que el crecimiento económico debe ir a la par de la justicia social, objetivo que guía el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

Recientemente, el Consejo de Administración de la OIT aprobó la propuesta de adoptar un enfoque integrado de las actividades normativas. Dicho enfoque tiene por finalidad fortalecer la coherencia y la pertinencia de las normas de la OIT y su repercusión. Las primeras aplicaciones experimentales de este enfoque abarcan las esferas de seguridad y salud en el trabajo (2003) y migración internacional (2004)³².

Una protección social integrada y complementaria

El desarrollo sostenible exige que sus metas económicas, sociales y ambientales se alcancen globalmente y no cada una por separado. La interacción entre dichas esferas ya se examinó en otra sección del presente documento, haciendo hincapié, concretamente, en la interacción entre metas sociales y metas económicas. Ese análisis y el concepto más amplio de protección social demuestran, claramente, que esta última puede cumplir una función en otras esferas y viceversa, pues tiene la posibilidad de contribuir a que se forjen asociaciones y de aportar valor añadido a las políticas y programas de otros ámbitos. También puede incorporar y aprovechar el avance en esos otros ámbitos, trabajando con el fin de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. El Programa de Trabajo Decente fomenta un enfoque de interdependencia y colaboración que, a su vez, propicie un enfoque integrado de las actividades de la OIT. Esto último permite que las políticas y estrategias de protección social contribuyan al logro de objetivos en otras esferas y ámbitos tan importantes como los que figuran en el cuadro siguiente.

<ul style="list-style-type: none">• Derechos humanos• Paz• Seguridad• Alimentación• Educación• Hábitat• Salud• Estilos de vida	<ul style="list-style-type: none">• Familia• Comunidad• Migración• Refugiados• Ecología y medio ambiente• Tecnología e información• Economía
---	--

Dos iniciativas recientes de la OIT — la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización y el Programa Global de Empleo — serán importantes para la protección social, y el Sector de la Protección Social deberá desempeñar un papel decisivo para garantizar que las

³² Véanse los documentos del Consejo de Administración GB/280/2 (pág. ???*), y GB.283/2/1 (pág. 31).

cuestiones en la materia sean consideradas como corresponde. Conflictos armados y desastres naturales debilitan los sistemas de protección social y es importante que dicho Sector se convierta en un asociado activo de las intervenciones de la OIT en las esferas de recuperación y reconstrucción.

La cooperación interinstitucional también ha dado resultados. Tal y como se indicara anteriormente, la educación y la formación representan importantes medidas de seguridad preventiva que propician las oportunidades y la realización de potenciales personales y sociales que son fundamentales para reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible. Educación y formación son importantes a lo largo de toda la vida, pero, sobre todo, en las primeras etapas del ciclo de vida. El alcance de ambas sobrepasa las fronteras de la protección social y, al respecto, es preciso tomar medidas efectivas que se armonicen con otras esferas (laboral, económica, social, etc.). El grupo consultivo, establecido por la OIT y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) es un claro ejemplo de esfuerzo de colaboración en el campo de la educación.

Este grupo consultivo examinó la viabilidad y oportunidad de introducir en los países africanos menos adelantados el método de la *Iniciativa de ingreso mínimo para fomentar la asistencia escolar*, conocida por la sigla en inglés MISA, que fue ampliamente aplicado en América Latina. Se trata de un ejemplo de cooperación interinstitucional orientada a la reducción de la pobreza. La experiencia de América Latina y la probabilidad de que se introduzca en África permiten pensar que iniciativas como ésta pueden llegar a ser un elemento más de las estrategias para reducir la pobreza y cumplir los objetivos internacionales en materia de desarrollo.

6. DIRECTRICES PRACTICAS PARA BRINDAR MAYORES OPORTUNIDADES DE ÉXITO A CUALQUIER REGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL

A efectos de alcanzar estos objetivos para todos los hombres y mujeres durante sus diferentes ciclos de vida, los regímenes de protección social deberían seguir las directrices que figuran a continuación y resumen «prácticas idóneas» de todas partes del mundo³³.

- Un marco de derechos, deberes y procedimientos de protección social que sea explícito, interpretable e inclusivo, y el consiguiente «plan de desarrollo»**
- Seguimiento, inspección y mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas**
- Suficiencia, disponibilidad y continuidad de recursos**
- Gobierno, gestión y procedimiento apropiados**
- Mejora permanente de la información y la comunicación**
- Eliminación de obstáculos psicosociales y socioculturales**
- Focalización en grupos y regiones vulnerables**

³³ Estas directrices se basan en la experiencia de la OIT y en el informe que presentara en la Conferencia sobre el Acceso a los Derechos Sociales, organizada por Consejo de Europa en Malta, en noviembre de 2002. (Véase nota 24).

Un marco de derechos, deberes y procedimientos de protección social que sea explícito, interpretable e inclusivo, y el consiguiente «plan de desarrollo»

La protección social requiere un marco jurídico y político que sea global y de fácil consulta para el usuario, que sienta las bases de los derechos y plasme el compromiso de establecer mecanismos apropiados. Cuanto más exhaustivo sea, definirá mejor los derechos y deberes. Habrá de suprimirse cualquier definición y práctica jurídicas, u otras, que puedan entrañar exclusión en general o la exclusión de determinadas categorías y situaciones de las prestaciones de la protección social. Además, las disposiciones y los mecanismos jurídicos deberán alentar y facilitar la inclusión de grupos que hasta entonces habían quedado excluidos sistemáticamente como los pueblos indígenas.

Seguimiento, inspección y mecanismos adecuados para hacer cumplir las normas

La inspección y el seguimiento de los distintos componentes del régimen de protección social y de la eficacia de su impacto, cobertura y prestación son cruciales tanto para su funcionamiento eficiente como para su evolución y desarrollo positivos. Las deficiencias de inspección y seguimiento no sólo condenan a los regímenes al retroceso y al estancamiento, también pueden provocar crisis que siempre tienen consecuencias negativas en los planos social, financiero y político.

Suficiencia, disponibilidad y continuidad de recursos

La insuficiencia de recursos obstaculiza la consecución de los objetivos de la protección social porque la suficiencia de recursos es un requisito *sine qua non* de la inversión eficiente de los regímenes de protección social. No basta estar de acuerdo con los principios, objetivos, mecanismos e incluso con la legislación en materia de protección social, también hay que conjugar todas esas expectativas con los recursos adecuados y equitativos de tiempo y forma que requiere el plan global de desarrollo. Además, los interlocutores sociales deberían forjar asociaciones a escala local, nacional y regional para reducir al mínimo los desequilibrios y establecer la igualdad entre las regiones.

Gobierno, gestión y procedimiento apropiados

La integración de los regímenes de protección social debería fomentarse activamente pues estimula la definición global, eficaz y eficiente de las prestaciones y los servicios de protección social. También se debería establecer con precisión, la atribución de responsabilidades y la asignación de recursos de los respectivos sectores y niveles de gobierno para evitar la fragmentación, la duplicación e incluso la multiplicación. El papel complementario de los mandantes de la OIT (representantes de los empleadores, los trabajadores y los gobiernos) con determinadas ONG y otros actores de la sociedad civil se debería explorar y explotar de conformidad con el mandato de la OIT de trabajar en favor de la protección social en el mundo entero. La mayor parte de los regímenes de protección social que existen en el mundo pueden simplificar su complejidad y eliminar los problemas relacionados con el acceso.

Mejora permanente de la información y la comunicación

En todas partes del mundo existe la necesidad de divulgar información sobre la protección social y de intercambiar de información en el marco de una estrategia multidimensional de comunicación. La información y la comunicación son esenciales para la definición, consecución y realización democráticas de los objetivos de la protección social. Las autoridades tendrían que aprovechar toda oportunidad de divulgar información y supervisar su calidad. Por otra parte, se deberían llevar a cabo campañas destinadas concretamente a los grupos vulnerables y marginados y, en la medida de lo posible, editar también el material en idiomas minoritarios e idiomas de grupos migrantes para llegar a todos los hombres y mujeres aquejados de incapacidad o invalidez.

Eliminación de obstáculos psicosociales y socioculturales

Hay que reconocer que existen dificultades psicosociales y socioculturales que pueden comprometer la capacidad de hombres y mujeres para hacer valer sus derechos en materia de protección social y cumplir con sus deberes. También hay que reconocer que los servicios y las prestaciones deberían orientarse a las necesidades de todos los hombres y mujeres a fin de capacitarlos y permitirles beneficiar verdaderamente de esa protección social. El trato que reciben las personas vulnerables, principalmente, la primera vez que entran en contacto con las instituciones, es determinante para la idea que se hacen de ellas y, en muchos casos, la confianza que depositen en ella dependerá de esa primera impresión.

Focalización en grupos y regiones vulnerables

Crear un entorno propicio para la integración social de hombres y mujeres, en particular, la de aquellos que viven en condiciones de marginación e inseguridad, también es una cuestión a la que se debe atender detenidamente. Nunca se debe dar el caso de que alguien no tenga acceso a las prestaciones de la protección social por falta de recursos o porque las condiciones para tener derecho a ellas son excluyentes. Las políticas de protección social que se focalizan en los grupos vulnerables deben complementarse con otras políticas que atiendan a la distribución regional. El acceso a la protección social se debería garantizar siempre y, al respecto, el lugar de residencia no debería ser un obstáculo de por sí. El objetivo es evitar disparidades entre las regiones y garantizar que los grupos más desfavorecidos reciban la atención que tanto necesitan.

ANEXO 1

Principales fuentes de riesgo			
Tipo de riesgo	Idiosincrásicas	Covariantes	
	Riesgos que afectan al individuo o el hogar (micronivel)	Riesgos que afectan a grupos de hogares o comunidades (nivel intermedio)	Riesgos que afectan a países y regiones (macronivel)
Natural		Lluvias torrenciales Deslizamiento de tierra Erupción volcánica	Terremoto Inundación Sequía Huracán
Salud	Enfermedad Lesión Discapacidad Vejez Muerte	Epidemia	
Social	Delincuencia Violencia	Terrorismo Banditismo	Contienda civil Guerra Agitación social
Económico		Desempleo Migración Cosecha perdida de la balanza de pagos	Aumento de precio de los alimentos Colapso del crecimiento Hiperinflación Crisis financiera, monetaria o Impacto tecnológico Deterioro repentino de los términos de intercambio Costos de transición de las reformas económicas
Político		Disturbios	Desinterés político por los programas sociales Golpe de Estado
Ambiental		Contaminación Deforestación Desastre nuclear	

Adaptado de Sinha y Lipton (1999) y World Bank (2000).

Fuente – *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*

ANEXO 2

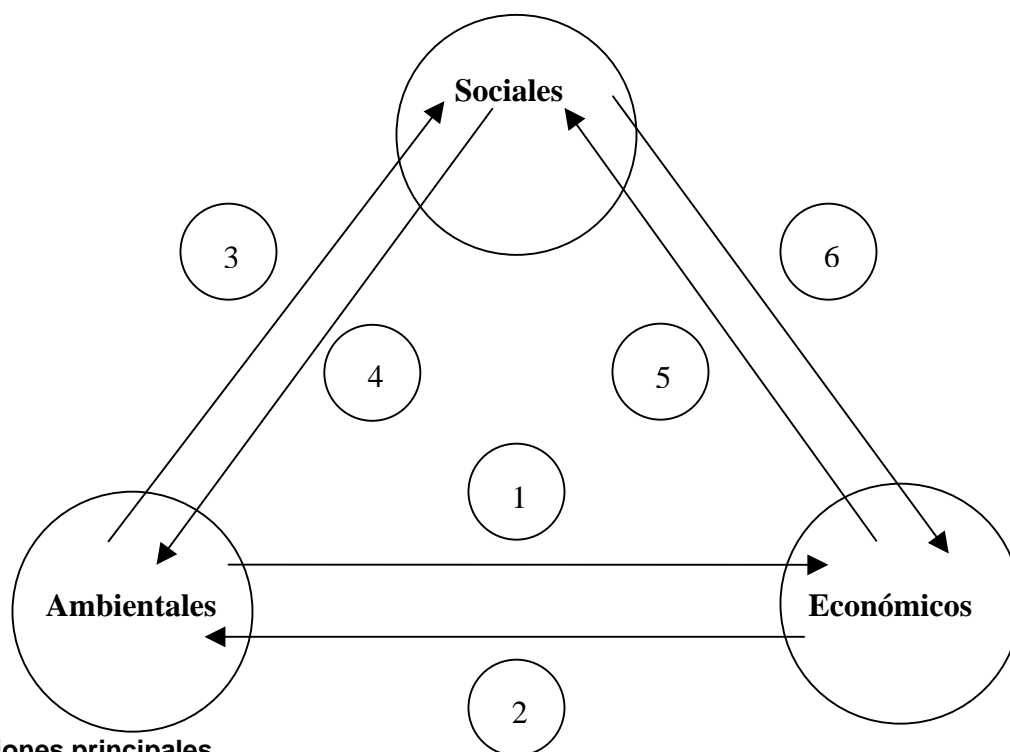
Principales fuentes de riesgo en relación con los distintos tipos de capital		
<u>Tipo de capital</u>	Fuentes de riesgo	
	<u>Idiosincrásicas</u> Riesgos que afectan al individuo o al hogar (micronivel)	<u>Covariantes</u> Riesgos que afectan a grupos de hogares o comunidades (nivel intermedio)
Capital humano	Enfermedad Lesión Discapacidad Vejez Muerte	Huelgas en los sectores de salud y enseñanza Epidemia
Capital social y político	Violencia doméstica	Huelgas y disturbios Banditismo Delincuencia Cosecha perdida Desempleo Migración
Capital natural		Erradicación del cultivo de coca Lluvias torrenciales Deforestación Deslizamiento de tierra Inundación Contaminación

Adaptado de Banco Mundial (2000).

Fuente – Caroline Moser, “Insecurity and Social Protection – Has the World Bank Got It Right?” en *Journal of International Development* 13, 2001, 361-368.

ANEXO 3

ALGUNAS INTERACCIONES ENTRE FACTORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y AMBIENTALES



Interacciones principales

Del medio ambiente a la economía

1. Funciones productivas del medio ambiente (recursos naturales y función de sumideros de los ecosistemas); costos económicos de la protección del medio ambiente.

De la economía al medio ambiente

2. Desgaste de los recursos naturales debido a actividades de producción; inversión en la protección del medio ambiente; derechos de propiedad de recursos naturales y ambientales.

Del medio ambiente a la sociedad

3. Importancia de la belleza del medio ambiente para el bienestar humano; riesgos para la salud y la seguridad debido al deterioro del medio ambiente.

De la sociedad al medio ambiente

4. Desgaste de los recursos ambientales debido a los modelos de consumo; sensibilización de los ciudadanos acerca del medio ambiente.

De la sociedad a la economía

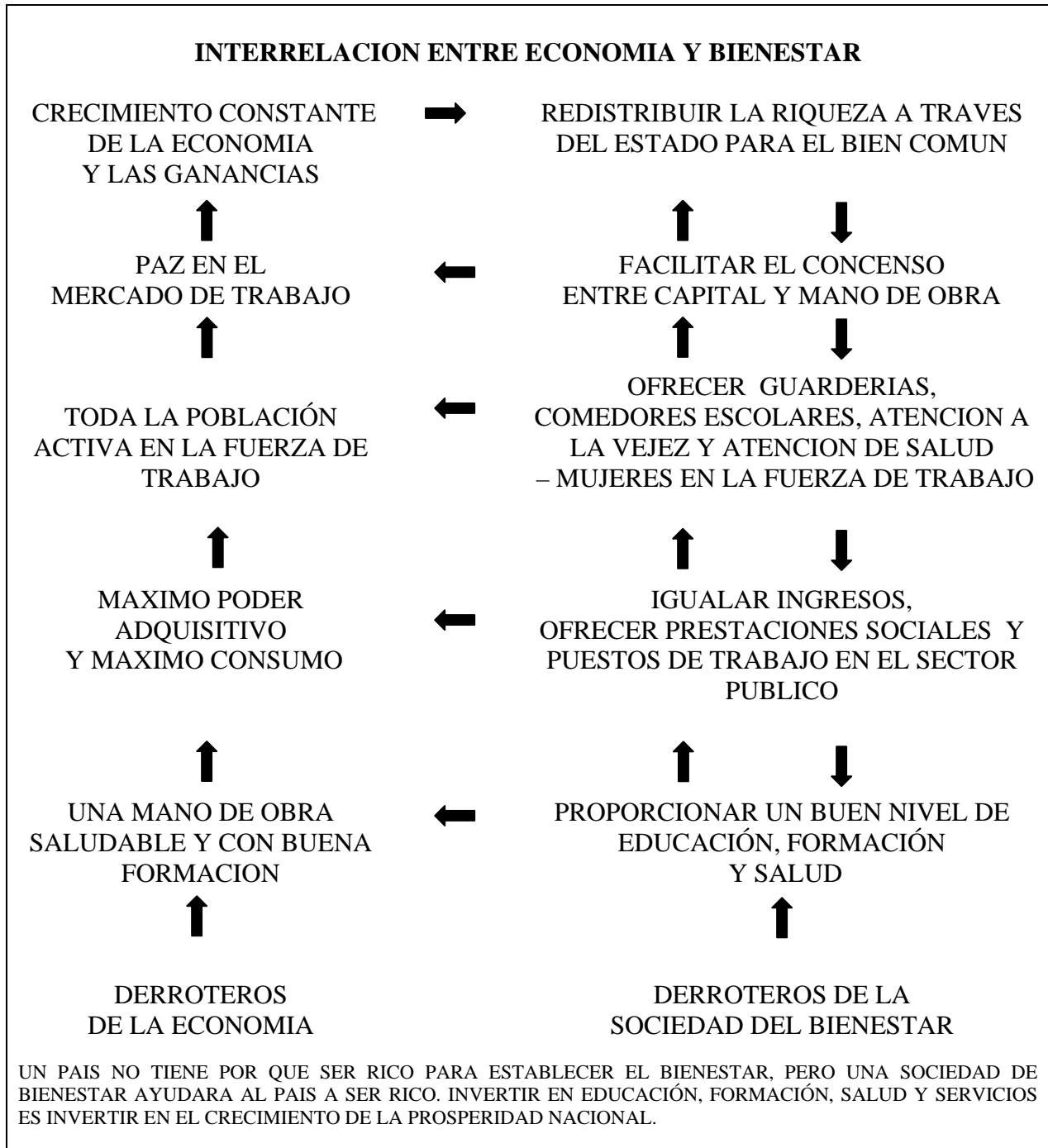
5. Cantidad y calidad de la fuerza de trabajo; importancia de las cláusulas sociales en las transacciones de mercado.

De la economía a la sociedad

6. Oportunidades de empleo y niveles de vida; redistribución del ingreso; recursos para financiar programas de seguridad social; deterioro de los sistemas sociales y culturales que generan disturbios y migraciones.

Fuente: Adaptado de OECD.1999. *The OECD Three-Year Project on Sustainable Development: A Progress Report*. (Paris)

ANEXO 4



Fuente – Hilikka Pietilä, “Building a Welfare Society: The Finnish experience” en *Development* 43:2 (2002): 43-46.

BIBLIOGRAFIAA

Banco Interamericano de Desarrollo. 2000. *Protección Social para la Igualdad y el Crecimiento* (Washington D. C.).

Banco Mundial. 2000. *Informe sobre desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* (Washington D. C.).

Barnier, Michel. 2002. *Atlas des Risques Majeurs* (Paris, Plon).

Bardhan, Pranab. 2000. *La justicia social en la economía mundial*, Instituto de Estudios Laborales (Ginebra).

Deacon, Bob. 2002. *Globalization and Social Policy: The Threat to Equitable Welfare*, Occasional Paper No. 5 (Geneva, UNRISD).

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Naciones Unidas. 2001. *Boletín sobre la erradicación de la pobreza*, Hora de acabar con la pobreza, Núm. 8 (Nueva York 2000).

_____. 2001. *Informe sobre la situación social en el mundo 2001* (Nueva York, ONU).

Egger, Philippe. 2002. «Hacia un marco programático para promover el trabajo decente», en *Revista Internacional del Trabajo, Sección Perspectivas*, Vol. 121, Número 1-2, pág. 173-188, (Ginebra, OIT).

Ginneken, Wouter van (ed.). 2002. *Seguridad social para la mayoría excluida – Estudio de casos en los países en desarrollo* (Ginebra, OIT).

Hoskins, Dalmer D. 1998. «El rediseño de la seguridad social» en *Evolución y tendencias de la seguridad social 1996-1998 – La seguridad social al final del siglo XX: Temas de actualidad y nuevos enfoques* (Ginebra, AISS).

Holzmann, Robert; Jørgensen, Steen. 2000. *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection, and Beyond*, Social Protection Discussion Paper No. 006, (Washington, D.C., World Bank).

International Labour Office. 2002. *Global Employment Agenda*, Discussion Paper (Geneva).

ILO/UNCTAD Advisory Group. 2001. *The Minimum Income for School Attendance (MISA) Initiative* (Geneva).

Kundera, Milan. 1992. *La insoportable levedad del ser*, Tusquets Editores, (México).

Lübker, Malte. 2002. *Assessing the impact of past distributional shifts on global poverty levels*, Employment Paper 2002/37 (Geneva, ILO).

Lusting, Nora (ed.). 2001. *Shielding the poor: social protection in the developing world* (Washington, D.C., Inter-American Development Bank).

Mkandawire, Thandika. 2001. *Social Policy in a Development Context*, Social Policy and Development Programme Paper Number 7 (Geneva, UNRISD).

Moser, Caroline. 2001. "Insecurity and Social Protection – Has the World Bank Got It Right?" en *Journal of International Development* 13, 2001, 361-368.

OECD. 2001. *Sustainable development: critical issues* (Paris).

Oficina Internacional del Trabajo. 2001. *Principios de la seguridad social – Seguridad Social I* (Ginebra).

_____. 1999. *Trabajo decente: Memoria del Director General* (Ginebra).

_____. 2000. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo en plena transformación* (Ginebra).

_____. 2001. *Reducir el déficit de trabajo decente. Un desafío global Memoria del Director General* (Ginebra).

_____. 2001. Consejo de Administración, Documento GB.280/2.

_____. 2002. *Seguridad social. Un nuevo consenso* (Ginebra).

_____. 2002. Consejo de Administración, Documento GB.283/2/1.

_____. 2002. *Un futuro sin trabajo infantil – Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra).

_____. 2002. *Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP): Evaluación de la experiencia de la OIT*, Documento GB.283/ESP/3 (Ginebra).

Organización Mundial de la Salud. 2002. *Informe sobre la salud en el mundo 2000 – Mejorar el desempeño de los sistemas de salud* (Ginebra).

Pietilä, Hilka. 2002. "Building a Welfare Society: The Finnish experience" en *Development*, 43:2: 2002, 43-46.

PNUD. 1991. *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Ediciones Mundi-Prensa Libros S.A. (Madrid).

Reynaud, Emmanuel. 2002. *The extension of social security coverage: The approach of the International Labour Office*, ESS-Paper No. 3 (Geneva, ILO).

Standing, Guy. 2002. *Beyond the New Paternalism. Basic security as equality* (New York, Verso).

Stiglitz, Joseph E. 2002. *Globalization and Its Discontents* (New York, W.W. Norton & Company).

Torres, Raymond. 2002. *Hacia una economía mundial socialmente sostenible. Un análisis de los pilares sociales de la globalización* (Ginebra, OIT).

United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2002. *Global Challenge Global Opportunity: Trends in Sustainable Development*. For the World Summit on Sustainable Development, Johannesburg.

UNESCO. 2002.

UNICEF. 2002.

UNRISD. 2000. *La mano visible: Asumir la responsabilidad por el desarrollo social* (Ginebra).

World Bank. 2000. *Social Protection Sector Strategy Paper* (New York).

World Health Organization. 1999. *A life course perspective of maintaining independence in older life*. WHO/HSC/AHE/99.2. (Geneva).

**Oficina Internacional del Trabajo
UNIDAD DE APOYO A LA GESTIÓN
SECTOR DE PROTECCIÓN SOCIAL**

**4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza**

Edprotect@ilo.org

Tel.: (+ 41 22) 799 69 60

Telefax: (+ 41 22) 799 63 18

Sitio web: <http://www.ilo.org/public/spanish/protection>

Alejandro Bonilla García

Coordinador de Políticas e Investigación

Tel.: (+ 41 22) 799 66 33

Telefax: (+ 41 22) 799 83 16

bonilla@ilo.org

Jean-Victor Guat

Coordinador de Programación y Gestión

Tel.: (+ 41 22) 799 63 07

Telefax: (+ 41 22) 799 83 16

guat@ilo.org



ISBN 92-2-315181-3