

Seguridad social: Estrategias diversas para un problema global

Si bien la seguridad social está consagrada como uno de los derechos humanos, en la práctica es un lujo de pocos. Sólo una de cada cinco personas tiene una cobertura adecuada de seguridad social en el mundo, mientras que la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección social y gran parte de la otra mitad sólo está cubierta parcialmente. Desde un enfoque amplio, la seguridad social refiere al conjunto de servicios sociales y derechos que reducen los riesgos de individuos y comunidades. Una cobertura universal podría ser el resultado de políticas orientadas al empleo y a la reducción de las diversas desigualdades sociales y considerada esencial para la gobernanza y los sistemas democráticos. Sin embargo, en los hechos los gobiernos están transfiriendo sus responsabilidades de seguridad social al sector privado, fuera del control ciudadano, o simplemente abandonándolas, desmantelando los sistemas de protección y la provisión de servicios sociales como la salud y la educación.

Cecilia Alemany'
Secretariado de Social Watch

La seguridad social: ¿un lujo de minorías?

El término 'seguridad social' tiene diferentes significados en las diferentes regiones del mundo. A lo largo de todo este Informe por 'seguridad social' los autores no sólo se refieren a pensiones y jubilaciones (o sea la seguridad social tradicional, en sentido restrictivo), sino también a la salud, la educación, el empleo y la vivienda, con una visión amplia de la seguridad social como el conjunto de servicios sociales y derechos que reducen los riesgos sociales de individuos y comunidades. Como lo señala el informe de Social Watch India, desde esta perspectiva la seguridad social es un tema complejo y multidimensional, pero no por ello menos urgente.

A nivel internacional, la discusión sobre seguridad social ha tenido como actores clave a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector empresarial o empleador y los sindicatos, en interacción con los organismos específicos (ministerios, secretarías, etc.) de los gobiernos nacionales. En 2003 la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo lanzó una Campaña Mundial por Seguridad Social y Cobertura para Todos que reflejaba un consenso entre gobiernos, empleadores y trabajadores sobre la necesidad de ampliar la cobertura de seguridad social, especialmente entre las personas que trabajan en la economía informal, con énfasis en el papel de la seguridad social en el desarrollo económico y social de los países.

Cuando se propuso la seguridad social como tema del Informe 2007 de Social Watch, algunos miembros de la red de *watchers* (miembros de Social Watch) plantearon ciertas dudas, temiendo que el asunto sólo fuera relevante en los países desarrollados y de ingresos medios. Se trataría de una preocupación europea más que de los grupos ciudadanos de países en desarrollo que son la mayoría de las

coaliciones nacionales de Social Watch. El entusiasmo con que los *watchers* en países pobres participaron en la elaboración de este informe y la calidad de sus contribuciones nacionales demuestra que la seguridad social es una preocupación universal. Quedó también en evidencia la enorme desigualdad en las situaciones. Más de la mitad de la población mundial está excluida de cualquier tipo de protección de la seguridad social y gran parte de la otra mitad sólo está cubierta parcialmente, mientras se estima que apenas una de cada cinco personas en el mundo tiene una cobertura adecuada de seguridad social².

Las asimetrías son muy marcadas³:

- En la mayoría de los países europeos 'en transición' (ex miembros de la Unión Soviética o del Pacto de Varsovia), la cobertura oscila entre 50% y 80% de la población, mientras que en la mayor parte de los países desarrollados ha llegado prácticamente a 100%.
- En América Latina, la cobertura se sitúa entre 10% y 80% y está en franco estancamiento. El informe nacional de Paraguay plantea que 78,5% de la población no tiene seguro alguno y sólo tres de cada diez adultos mayores tiene el beneficio de la jubilación.
- En el Sudeste y Este de Asia, la cobertura puede variar entre 10% y 100% y, en general, está aumentando mientras que en los países menos desarrollados de África Sub-Sahariana o Asia del Sur más de 90% de la población carece de cobertura⁴.

Los y las *watchers* identificaron problemas derivados del envejecimiento de las sociedades, así como

fenómenos de infantilización de la pobreza. En algunos países, como Uruguay, se dan ambos a la vez.

Si bien la seguridad social está consagrada entre los derechos humanos, los datos que surgen de medio centenar de capítulos nacionales compilados en este informe dicen que en la práctica es un lujo de pocos.

En la Resolución sobre Seguridad Social de la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT (junio de 2001), la conclusión cuarta establece:

No existe un modelo idóneo único de seguridad social. Crece y evoluciona con el tiempo. Existen regímenes de asistencia social, regímenes universales, regímenes de seguro social y sistemas públicos o privados. Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica. Esta elección reflejará sus valores sociales y culturales, su historia, sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social.

Estos informes nacionales, muchos ellos redactados por organizaciones ciudadanas preocupadas por la justicia social pero que tradicionalmente no han sido parte del debate sobre seguridad social, no sólo revelan la diversidad de situaciones e historias, sino también enormes similitudes en las fórmulas aplicadas en las últimas décadas, muy a menudo sugeridas por las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial.

Seguridad social y democracia

En momentos en que el debate parece versar sólo sobre cómo reducir más aún el papel del Estado, el informe nacional de Somalia plantea una perspectiva desde el extremo opuesto. Donde no hay Estado, "pocos pueden costear la matrícula escolar, la atención médica y demás servicios sociales ante la ausencia de un gobierno central que recaude los impuestos y las tasas y convierta los ingresos en desarrollo comunitario y bienestar público."

1 Con el apoyo de Daniel Ciganda y Nicole Bidegain.

2 OIT (2001). Informe VI a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT: *Seguridad Social: temas, retos y perspectivas*.

3 Estudio realizado por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) y el Centro de Investigación en Política Social de la Universidad de Loughborough, Reino Unido a cargo de Simon Roberts.

4 OIT/Wouter van Ginneken (2003): *Extending social security: Policies for developing countries. ESS Paper No. 13*, Ginebra.



En muchos países la discusión sobre seguridad social está intrínsecamente ligada a los esfuerzos por la construcción de un Estado democrático. Así, el artículo sobre la región árabe⁵ subraya que “la seguridad social debe percibirse como parte de un sistema integral de estrategias políticas, económicas, sociales y culturales que apuntan a proteger la seguridad nacional, incluso la seguridad humana y la estabilidad política dentro de la sociedad. La falta de libertad impide que los ciudadanos creen sindicatos que defiendan sus derechos a la seguridad social. Sólo los sindicatos democráticamente elegidos, las organizaciones laborales y las asociaciones profesionales podrán reclamar una representación relevante de los distintos grupos de interés. Así podrán abogar por la creación de un sistema adecuado de seguridad social, y también controlar la puesta en práctica de ese sistema.”

En otra situación de colapso de la autoridad estatal, el informe iraquí concluye que, desde que “la violencia y la crisis humanitaria se transformaron en parte de la vida cotidiana (...) la seguridad social se vuelve más esencial que nunca”. Y entre las recomendaciones finales plantea que se debe movilizar a la ciudadanía mediante un llamado a la unidad nacional con la adopción del diálogo como única forma de alcanzar la reconciliación nacional con base en la unidad dentro de la diversidad, la no violencia, el respeto de los derechos humanos y la independencia nacional para preservar los recursos naturales del país del despilfarro y la corrupción.

El mismo énfasis se encuentra en el informe de Birmania, que afirma que “Birmania es una sociedad multiétnica con diversas culturas, religiones y tradiciones. La coexistencia pacífica y la garantía de la seguridad social para todos sólo se pueden asegurar si se respeta el derecho de autodeterminación de las personas mediante un sistema de gobierno responsable, transparente y descentralizado.” En Birmania, sostienen los watchers, “el derecho a la seguridad social será una realidad cuando la dinámica interna, la interconexión y la interacción entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las personas capaces reflejen mejor las acuciantes necesidades del pueblo birmano.”

La necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática no es sólo un tema en situaciones extremas como éstas, sino también en democracias ‘consolidadas’ como la de India, donde el derecho a la educación y a la salud no parece realizable mientras que por la vía de los hechos el gobierno parece querer desprenderse de los compromisos al respecto asumidos internacionalmente.

El apoyo popular al sistema democrático y la propia legitimidad de las instituciones puede peligrar si no se resuelven los grandes problemas de desigualdad y exclusión⁶. El acceso a la información y la transparencia son condiciones necesarias para fortalecer la participación ciudadana, pero también es cierto que

el diálogo entre actores públicos, privados y de la sociedad civil en muchos países es incipiente o enfrenta trabas y prejuicios por parte de los gobiernos.

En este sentido, el informe de Marruecos muestra cómo la vía de la asociación ha hecho surgir una nueva generación de actores no gubernamentales. Las relaciones entre las asociaciones y el Estado evolucionan, y han pasado de una tendencia a la desconfianza mutua al reconocimiento de una posible sinergia. De todos modos, aún hay que eliminar algunos obstáculos que impiden la participación de la sociedad civil y es necesario un ambiente político y jurídico favorable a una mayor autonomía de las ONG y a la extensión de su participación en la concepción, implementación y evaluación de las decisiones que pueden repercutir sobre los sectores más desfavorecidos de la población.

El informe de Argentina sostiene que los problemas que hacen a la integración social son problemas de derechos – sociales y políticos – que se encuentran ligados a la construcción y reproducción de ciudadanía. En consecuencia, las estrategias de inserción social deben, por un lado, adoptar un formato de transferencia de recursos económicos, sociales, políticos y culturales tendientes a fortalecer las redes sociales de las personas hoy excluidas para asegurar su desarrollo y autonomía socio-económica y política; y por el otro, asegurar formas político-institucionales de gobierno y acción estatal accesibles y abiertas a las preferencias y al control social. Se trata, en definitiva, de construir las condiciones para una ciudadanía basada en el respeto y la profundización de los derechos individuales y sociales.

Una necesidad y un derecho

Fernando J. Cardim de Carvalho plantea en este Informe que la solución real al problema de la desigualdad y de la seguridad social, sería “restituir la primacía del pleno empleo como meta social, tal como lo fue durante las primeras dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, puesto que esto evitaría muchos de los problemas financieros de los sistemas de seguridad social. También existe la necesidad de fomentar un debate más amplio con todos los sectores de la sociedad sobre los enfoques del sistema de seguridad social, con el propósito de volverlo socialmente justo y económicamente sustentable. Desafortunadamente, el clima político continúa siendo desfavorable a este debate, ya que las ideas neoliberales acerca de las virtudes del mercado continúan siendo fuertes, particularmente entre los grupos políticos influyentes.”⁷

La seguridad social puede verse como un resultado de políticas orientadas al empleo y a la reducción de las desigualdades, y puede ser defendida como necesaria para la gobernanza y la propia sobrevivencia de un sistema que sin ella carecería de apoyo popular. Pero además la seguridad social es uno de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y por lo tanto no sólo es conveniente sino además un mandato legal.

En la Declaración de Filadelfia (1944), la Conferencia de la OIT reconoció la obligación de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa⁸. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 afirma en su artículo 22 que “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” y en el artículo 25 se hace referencia expresa a asistencia médica, servicios sociales, seguridad en caso de enfermedad, discapacidad, viudez, vejez y desempleo, y a los cuidados y asistencia especiales de la maternidad y la infancia.

El derecho a la seguridad social también está consagrado en un número importante de tratados de derechos humanos, tanto universales como regionales. En su segunda conclusión la Resolución de la 89ª Conferencia Internacional Trabajo de la OIT plantea que:

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

El número de ratificaciones del Convenio de la OIT sobre la seguridad social⁹ aumenta, pero sigue siendo necesario fortalecer este proceso. Hay países que aún no han ratificado convenciones esenciales, y en este sentido el capítulo de Tanzania llama a su gobierno a ratificar convenios de la OIT sobre desempleo C2, de 1919, y C44, de 1934 y recomienda enérgicamente que el gobierno cumpla con la obligación de presentar informes periódicos a los organismos de control de tratados para maximizar y facilitar el cumplimiento y la instrumentación de los tratados internacionales que garantizan el derecho a la seguridad social.

Sin embargo, muchos gobiernos que han ratificado estas convenciones están transfiriendo sus responsabilidades respecto de la seguridad social al sector privado, por fuera del control ciudadano, o simplemente abandonándolas, desmantelando los sistemas de seguridad social y la provisión de servicios sociales tales como la salud o la educación.

5 Ver el artículo de Ziad Abdel Samad y Diana Zeidan en este Informe.

6 PNUD (2004). *La Democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos*. 2a edición, Buenos Aires.

7 Ver el capítulo de Fernando J. Cardim de Carvalho en este Informe.

8 Historial detallado en CINTERFOR/OIT (2003-2005). Unidades de Formación, Proyecto “Seguridad Social en el Cono Sur” 2003-2005, Centro Internacional de Formación de la OIT.

9 OIT/Somavía (2007a). Introducción del Director General de la OIT a la Conferencia Internacional del Trabajo, *El trabajo decente para un desarrollo sostenible* CIT 96-2007/Memoria-Informe I (A). El Convenio está disponible en: <www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?C102>.

El informe de Zambia, por ejemplo, reseña los compromisos asumidos, las estructuras gubernamentales e instrumentos de políticas que se han diseñado para la seguridad social, pero alerta sobre el hecho de que no hay mecanismos que aseguren la realización del derecho a la seguridad social, lo que ha llevado a que ésta sea una ilusión para la mayoría de las personas en ese país.

En otro de los artículos temáticos de este informe, Christian Courtis desarrolla un recuento jurisprudencial, mostrando cómo una cantidad no despreciable de aspectos del derecho a la seguridad social ha sido captada por tribunales y órganos internacionales de derechos humanos, a través de su interconexión con otros derechos y principios. Las experiencias nacionales demuestran que el derecho

a la seguridad social – o bien los derechos derivados de regímenes de seguridad social – junto con los derechos laborales, constituyen áreas en las que la experiencia de litigio a nivel local, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, está firmemente establecida. Sin embargo, las perspectivas de justicia directa de este derecho en el plano internacional todavía son limitadas.

LA INFORMALIDAD ES DIVERSA

En África

Ghana

Mientras la gran mayoría de los trabajadores, y especialmente las mujeres, trabaja en la economía informal, sólo una minoría de los trabajadores, principalmente en el sector formal, se beneficia del plan nacional de seguridad social vigente. El informe de Ghana defiende que es necesario un sistema nacional de seguridad social distinto que se dirija específicamente a las mujeres, al sector informal y a otros grupos necesitados para asegurar un mínimo de prestaciones de subsistencia a los pobres y marginados.

Somalia

A partir de enero de 1991 tuvo lugar un tipo espontáneo y fortuito de privatización de las empresas y los servicios públicos. A medida que el país comenzó a recuperarse de la pérdida del gobierno central mediante mecanismos de compensación, las iniciativas privadas comenzaron a responder ante la demanda del mercado. Se establecieron escuelas, centros de enseñanza terciaria, clínicas, hospitales, suministros de electricidad y agua y otros servicios, pero los consumidores deben pagar por estos servicios, que en general tienen precios exorbitantes. Pocos pueden costear la matrícula escolar, la atención médica y demás servicios sociales ante la ausencia de un gobierno central que recaude los impuestos y las tasas y convierta los ingresos en desarrollo comunitario y bienestar público.

En la actualidad 43% de la población vive por debajo de la línea extrema de pobreza de USD 1 diario. Somalia jamás ha tenido asistencia social, ni siquiera una cobertura institucionalizada contra los efectos del desempleo. No ha sido ni una política de Estado importante ni una iniciativa amplia. No obstante, los somalíes siempre recurrieron a un medio tradicional de respaldo mutuo, en especial a través de las asociaciones de los clanes. A los integrantes de los clanes que se encuentran en la indigencia se les exime de aportar al sistema de contribuciones del clan e incluso llegan a tener derecho a la asistencia a través de medios colectivos.

Esta asistencia social basada en las aportaciones, sin embargo, es básicamente voluntaria pero ayuda a los integrantes de la comunidad a sobrevivir juntos. Es por eso que las consecuencias de la guerra civil se absorbieron con facilidad mediante la ayuda procedente de los clanes. Esto se deriva de una cultura de siglos donde la gente vivía del pastoreo nómada y frente a una naturaleza relativamente hostil.

Kenya

Se estima que entre 30% y 35% de los niños y niñas que viven en asentamientos informales a lo largo y ancho del país aún no forman parte de la enseñanza formal a pesar del restablecimiento de la educación primaria gratuita. Los esfuerzos de la sociedad civil para proveer educación alternativa a niños en asentamientos informales han sido imitados por el gobierno. Estas iniciativas de educación no formal son un sistema más flexible y económico, y están dirigidas a los niños de la calle y de asentamientos que no pueden seguir una educación formal, ya sea porque no pueden pagar los costos u otros impuestos escolares o por otra razón. El programa trienal, seguido de un año de exposición a las destrezas técnicas básicas, ofrece a los alumnos

aprendizaje básico en alfabetización y aritmética, y corre paralelo a los programas formales de educación primaria. El informe de Kenya también plantea que las personas que ya no participan activamente de la economía ahora deben apoyarse en las redes tradicionales de seguridad social, lo que a menudo significa la total dependencia de sus hijos trabajadores.

En Asia

India

El Informe de India calcula que, de los 399 millones de trabajadores que había en 1999-2000, 371,2 millones (casi 93% de la fuerza de trabajo) integraban el sector informal, en comparación con apenas 27,8 millones (7%) en el sector formal.

El gobierno concluyó recientemente la redacción de un proyecto de ley de seguridad social para los trabajadores del sector informal. Como complemento de las disposiciones de seguridad social que existen a nivel estadual y nacional, el proyecto de ley ofrece medidas de protección social tales como seguro de salud, prestaciones por maternidad y vejez, a la vez que atiende la conservación de los recursos naturales que sostienen los medios de vida de los trabajadores y trabajadoras informales. La singularidad de este proyecto radica en que se basa en un marco de derechos y que es jurídicamente ejecutable.

Sin embargo, una mirada más atenta al proyecto de ley revela vacíos evidentes. Antes que nada, la iniciativa no respeta los principios de no discriminación y equidad amparados por la Constitución y los convenios internacionales que India ha ratificado, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El proyecto de ley provocará más fragmentación al excluir a las personas ya cubiertas por los planes existentes, y adopta un enfoque segmentado en la provisión de la seguridad social cuando distingue entre los sectores formal e informal en lugar de consolidar ambos.

Nepal

El informe de Nepal detalla que las personas que trabajan en los sectores informales del transporte (por ejemplo, los coches de dos ruedas tirados por personas), traslado de bultos, servicio en hoteles, fábricas e industrias y en la agricultura son los más desprotegidos en caso de circunstancias imprevisibles. Las mujeres son las más propensas a ser victimizadas, ya que no existe un mecanismo protector en el sector informal y, como es ya habitual, se les pagan salarios más bajos que a los hombres por el mismo trabajo.

Filipinas

El Informe de Filipinas estima que los vendedores callejeros, los trabajadores autónomos y los trabajadores independientes del sector informal, así como los trabajadores agrícolas, rurales y otros comprenden aproximadamente 49% de la fuerza de trabajo o 15,5 millones de personas. Muchos carecen de protección social suficiente. Precisamente porque estos trabajadores están fuera de la economía formal y operan fuera del alcance de las normas, la prestación de programas de salud y otros programas de protección social sigue siendo sumamente problemática.

El sector informal

El informe de Rumania plantea que el sector informal ha crecido significativamente. En consecuencia, si bien anteriormente la totalidad de la fuerza de trabajo estaba cubierta por sistemas públicos de seguridad social y representación sindical, actualmente un alto número de trabajadores está desprotegido. En una fuerza laboral activa de casi 10 millones, se estima que 1,2 millones de trabajadoras y trabajadores están empleados en el sector informal no agrícola, y según estimaciones oficiales la cifra total incluyendo el sector agrícola es mucho más alta.

Por su parte, el informe de Brasil subraya que muchas personas que pasaron gran parte de su vida económicamente activa en el mercado informal de trabajo, especialmente en actividades urbanas, son doblemente perjudicadas por la exigencia de la contribución individual en los sistemas de seguridad social. Después de haber contribuido a la riqueza del país a bajos costos, sin haberse acogido al Instituto Nacional del Seguro Social, ni haber pagado por su seguro de desempleo (por lo cual no pudieron ejercer sus derechos laborales) en la vejez, se verán afectadas una vez más, ya que no podrán disfrutar de sus derechos de seguridad social.

Mucho se ha escrito sobre la economía informal o no organizada de los sectores más desfavorecidos, pero existe otra economía no regulada de gran escala, favorecida por “una infraestructura habilitadora de bancos, estudios jurídicos y contables, pequeñas asambleas legislativas y sistemas judiciales, e intermediarios financieros derivados que se combinan para servir como una ‘interfase extraterritorial’ entre las economías lícitas y las ilícitas”. El artículo de John Christensen en este Informe alerta sobre las economías paralelas de los más ricos y el juego de los paraísos fiscales y las nuevas formas de corrupción, y detalla cómo estos arreglos bajo la mesa y tratamientos especiales están poniendo en riesgo a las democracias y cómo a pesar de que suele verse a la corrupción y a la evasión fiscal como un problema del Sur, los países que menos interés tienen en regular son los más ricos, en especial Suiza, Estados Unidos y Gran Bretaña.

Muchos responsables de la toma de decisiones de países en desarrollo con un enfoque economista o conservador alegan que no puede haber seguridad social si no hay crecimiento económico. Juan Somavía, director general de la OIT, responde que “anteponer el crecimiento a la distribución genera disparidades que luego son difíciles de reabsorber.”¹⁰ Aun así, el informe de la región árabe plantea de forma realista que “de acuerdo con las tendencias actuales, la perspectiva futura de la región parece apuntar hacia una menor protección y una mayor marginación de los desempleados, los indigentes y los trabajadores del sector informal. Estas proyecciones negativas surgen de la persistencia

10 OIT/Somavía (2007b). Informe del Director General, *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 96a reunión.

ASIA, ÁFRICA Y AMÉRICA LATINA: EL VIH/SIDA Y LO QUE QUEDA POR HACER

Joyce Haarbrink, de la ONG Marie Stopes International, comenta en el artículo sobre derechos sexuales y reproductivos en este Informe que a fines de la década de 1990 la pandemia de VIH/sida captó la atención mundial. Por ese motivo se desviaron fondos de la Salud y los Derechos Sexuales y Reproductivos (SDSR) hacia la respuesta contra el VIH/sida. Mucho trabajo queda por hacer y es necesario maximizar la eficacia de la movilización de los recursos y lograr una complementariedad sinérgica entre las dos estrategias. A su vez, los donantes y los gobiernos tienen que asumir que la inversión en SDRS posee un impacto beneficioso para la economía y el conjunto de la sociedad.

Birmania: Luz amarilla, es hora de actuar

Según Social Watch Birmania, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA) informa que los recursos disponibles para combatir el VIH/sida son escasos en comparación con la magnitud del problema, lo cual se agrava por la renuencia del Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo a permitir la labor de las organizaciones no gubernamentales internacionales en colaboración con las organizaciones comunitarias.

Los permisos de visita a los pacientes son difíciles de conseguir y el acceso a los grupos de alto riesgo y vulnerables es limitado. ONUSIDA ha advertido acerca de la creciente epidemia en Birmania e indica que el régimen en el poder en gran medida la ha ignorado.

Tanzania: Acciones en marcha aunque aún insuficientes

El informe de Social Watch Tanzania señala que el país posee una incidencia de VIH/sida en el entorno de 7% (6,3% en los hombres y 7,7% en las mujeres) en adultos entre 15 y 49 años. Los habitantes urbanos tienen niveles de infección considerablemente más elevados (10,9%) que los habitantes rurales (5,3%). Se calcula que dos millones de personas viven con VIH/sida, y el gobierno ha registrado a dos millones de huérfanos y huérfanas a causa del sida. No obstante, el número de huérfanos por esta enfermedad pasó de un millón en 2003 a dos millones en 2005, lo cual implica que la cantidad actual seguramente sea sensiblemente más alta y en aumento.

Para intentar una solución a este problema, Tanzania incorporó redes de seguridad social al Programa de Acción Económica y Social. Uno de estos programas de redes de seguridad es el Fondo Fiduciario Educativo Mwalimu Nyerere, utilizado para apoyar la asistencia de los huérfanos a la escuela.

VIH/sida: Cuarta causa de muerte en El Salvador

El informe de Social Watch El Salvador indica que el sida constituye la cuarta causa de muerte en el país. Un promedio de cuatro personas se infectan diariamente y miles ocultan su situación por miedo al estigma y la discriminación.

La tasa de infección por VIH/sida está en ascenso desde 1984. Datos recientes muestran que a fines de 2006 se contabilizaron más de 18.500 casos de infección. Según ONUSIDA, existe un alto subregistro, por lo que la cifra de personas infectadas podría situarse entre 25.000 y 50.000.

En cuanto a la atención, la cobertura del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) con terapia antirretroviral asiste a más de 1.280 personas, lo cual comprende atención médica ante enfermedades oportunistas y atención del embarazo para prevenir la posibilidad de infección durante el parto. Sin embargo, hay un cumplimiento insuficiente de los protocolos de atención vigentes, inexistencia de medicamentos o entrega tardía y una constante falta de reactivos para la prueba de conteo de células CD4 (linfocitos que dirigen la defensa del organismo), exponiendo a muchas personas a la aparición o complicación de enfermedades oportunistas y a la muerte.

de las limitaciones presupuestarias destinadas a los sistemas de seguridad social y a la ineficacia del gasto público.”

Para incidir en la definición concreta de las prioridades dentro de las restricciones presupuestales reales de cada país, las coaliciones de Social Watch en Italia y Filipinas desarrollan presupuestos alternativos como un instrumento de incidencia de la sociedad civil durante los debates parlamentarios. Las políticas sociales sufren cuando las demandas y presiones son dispersas o la

implementación gubernamental no es coordinada. Por ejemplo, en Líbano “a pesar de la aplicación de numerosos planes de seguridad social, la ineficacia del gasto social se debe a la falta de una estrategia social nacional clara e integral. Esa estrategia debe abordar la total ausencia de coordinación entre los ministerios y los actores interesados, lo que conduce a la duplicación de esfuerzos y al desperdicio de recursos.”¹¹

11 Ver el capítulo sobre la región árabe en este Informe.

La ausencia de estrategias de desarrollo nacionales consensuadas y la falta de coordinación entre dependencias o programas del estado es un problema que aparece en varios de los informes nacionales.

En la gran mayoría de los informes nacionales realizados por las coaliciones de Social Watch de países del Sur, integrar a los ciudadanos y ciudadanas que trabajan en la economía informal o 'no organizada' aparece como la clave para que la seguridad social sea una realidad para todos. Hay algunas experiencias interesantes de esfuerzos por integrar sectores de la economía informal a sistemas de seguridad social, así como casos en los que los gobiernos replican métodos o experiencias de iniciativas informales en áreas de la educación o la salud.

Discriminaciones múltiples

La problemática de la informalidad se ve afectada por discriminaciones múltiples que agravan la situación de algunos grupos y los vuelven más vulnerables. Muchas veces se suman las discriminaciones por género, edad, raza, etnia, origen, procedencia geográfica, orientación sexual, orientación religiosa, capacidades diferentes, condición de seropositividad (portadores del virus VIH/sida) o inmigrantes.

Las personas discriminadas no pueden ejercer sus derechos ni vivir dignamente. Son las primeras en empobrecerse y las víctimas de la desigualdad creciente, un fenómeno que también ocurre en los países más ricos. El informe de Canadá plantea que en una encuesta realizada por el Canadian Centre for Policy Alternatives (parte de Social Watch Canadá) la mayoría de la población (65%) indica que el crecimiento económico no la beneficia. Muchos expresan que sólo "el cheque del sueldo semanal los separa de la pobreza".

En Nepal "en todo el país, las prácticas discriminatorias arraigadas en las tradiciones se basan principalmente en el sistema de castas, las etnias, la clase y el género. Por lo tanto los *dalits* ('intocables'), los *janajati* (naciones indígenas), los pobres y las mujeres carecen de oportunidades para satisfacer sus necesidades básicas de alimentos, vivienda, educación y servicios de salud. Estas prácticas discriminatorias son más predominantes en áreas rurales y remotas donde son comunes las relaciones de poder desiguales, la distribución inequitativa de la tierra y los ingresos, y la falta de servicios básicos."

En muchas regiones un porcentaje importante de mujeres sigue dedicándose al trabajo por cuenta propia. En los países en desarrollo, la mayor parte del trabajo cuentapropista se desarrolla en la economía informal, caracterizada por bajas remuneraciones, malas condiciones de trabajo y falta de protección¹².

El artículo sobre el Índice de Equidad de Género (IEG) desarrollado por el Equipo de Investigación de Social Watch plantea que la inequidad basada en el género es un fenómeno que trasciende fronteras, culturas, religiones, naciones y niveles de ingreso. Alcanzar la equidad de género es un desafío del

mundo moderno pues, aunque sus manifestaciones son diversas, la brecha entre mujeres y varones sigue existiendo en todos los países.

Un estudio reciente de la OIT¹³ confirma que hay muchas más mujeres que hombres trabajando en la economía informal. Y cuando la proporción de hombres y mujeres que se dedican al trabajo por cuenta propia es más o menos similar, las mujeres se concentran más en los trabajos de menor calidad.

El informe de Brasil subraya que las trabajadoras rurales luchan desde hace años por el reconocimiento

de su condición de pequeñas productoras. El trabajo que realizan con el cultivo de huertas y plantas medicinales, y el cuidado de pequeños animales, absolutamente fundamental para la sobrevivencia y el sustento de sus familias, es invisibilizado y desvalorizado, y como consecuencia se produce el no reconocimiento de sus derechos de trabajadoras. El informe resalta que la situación más grave es la de casi seis millones de mujeres, en su gran mayoría de las zonas rurales de Brasil, que no poseen ningún documento, y por lo tanto tienen negados todos los derechos de ciudadanía.

NIÑOS Y NIÑAS QUE VIVEN EN LA POBREZA

Uganda: La mitad de los niños y niñas viven en la pobreza

El informe de Social Watch Uganda destaca un informe de 2005 del Chronic Poverty Research Centre (CPRC) que calcula que 50% de los aproximadamente 15 millones de niños y niñas del país viven en la pobreza.

El informe identificó varios factores responsables de la pobreza y la vulnerabilidad en Uganda, como la insuficiente seguridad social y protección contra las crisis, la mala salud, el VIH/sida, el rápido crecimiento demográfico, el acceso limitado a la tierra, y la falta de mercados. La corrupción también contribuye al desviar los recursos necesarios para mejorar el bienestar de las personas pobres, incluso de las enfermas.

Nepal: La situación alarmante de la infancia

El informe de Social Watch Nepal explica que, si bien el gobierno ratificó la Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño, las normas jurídicas del país y las políticas del gobierno no alcanzan para asegurar los derechos de la infancia y la juventud. La situación es especialmente alarmante con respecto a los niños y las niñas. En el primer semestre de 2004, la organización nepalesa CWIN registró 10.247 casos de explotación laboral, muerte, desaparición, abuso, casamiento forzoso, abuso sexual, trata y prostitución por la fuerza de niños y niñas, además de niños en conflicto y delincuencia juvenil, y subrayó que los casos registrados sólo representan una pequeña fracción de la real magnitud de los problemas que padecen los niños y niñas del país.

Por primera vez en la historia, la Constitución Interina, de reciente promulgación en 2007, consagra los derechos del niño en la lista de derechos humanos fundamentales, pero aún no se tomaron medidas para que este compromiso se lleve a la práctica.

En 2003 el gobierno prometió proporcionar 'educación para todos' como parte de los compromisos asumidos con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Para el año 2015, todos los niños y niñas de 6 a 10 años tendrían acceso a la educación primaria gratuita y de buena calidad, sin importar su género, origen étnico, religión, discapacidad o lugar geográfico. Pero hasta el momento no hay indicios de medidas que se hayan tomado para desarrollar la infraestructura y los sistemas necesarios que aseguren el cumplimiento de los ODM dentro de ocho años. Asimismo, todavía hay aproximadamente un millón de niñas y niños trabajadores en Nepal que no asisten a la escuela.

Marruecos: 600.000 niños y niñas trabajadoras

El informe de Social Watch Marruecos señala que varios grupos vulnerables exigen atención para mejorar su situación, sobre todo:

- Los niños y las niñas: se calcula la existencia de 600.000 niños y niñas trabajadoras; hay muchos niños y niñas en la calle, expuestos a todo tipo de violencia física y sexual; hay alrededor de 500.000 niños mendigos. Todos ellos y ellas son víctimas de fracaso escolar, éxodo rural y actitudes sociales favorables al trabajo infantil.
- Mujeres viudas y divorciadas, y madres solteras: los hogares a cargo de mujeres jóvenes son más propensos al fenómeno de la pobreza que aquellos donde el jefe es un hombre; los estatutos jurídicos y el derecho sucesorio contribuyen a la discriminación y vulnerabilidad de las mujeres.

13 Galli, R. y Lucera, D. (s/f). "Gender, informality and employment flexibility in Latin America". (De próxima publicación). Citado en OIT/Somavia, 2007b.

12 OIT/Somavia (2007b).

En relación a la situación de las mujeres en Honduras, el informe de ese país denuncia la violencia en su contra. El gobierno aún no ha ratificado el protocolo facultativo de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), fundamental para que las organizaciones de mujeres y las afectadas puedan presentar las denuncias correspondientes.

La discriminación de las mujeres provenientes de regiones desfavorecidas y que buscan sustento en la economía informal cómo única vía posible aparece en la gran mayoría de los informes nacionales de países en desarrollo. Pero también hay algunas experiencias positivas. El informe nacional de Bangladesh, por ejemplo, plantea que “se han logrado avances considerables en integrar a las mujeres a la cultura dominante en el proceso de desarrollo del país. Las mujeres han jugado y continuarán jugando un papel importante en el éxito del microcrédito, el sector de manufactura de vestimenta, la reducción de la tasa total de fertilidad, la mejora de la nutrición infantil, una mayor participación en la educación y en la reducción de las disparidades de género en todas las esferas de la vida. Las niñas y mujeres ya han logrado la paridad en la tasa bruta de inscripción escolar y en expectativa de vida al nacer.”

Las políticas encaminadas a integrar el trabajo informal en la economía formal desempeñan un papel vital para acelerar la reducción de la pobreza, detener el aumento de la desigualdad de los ingresos y superar la discriminación, sobre todo contra las mujeres¹⁴. Las estrategias de educación y formación que permiten reducir la falta de calificaciones y superar la discriminación y la exclusión también son capitales para lograr un crecimiento más rápido y generador de empleo, así como un mayor poder adquisitivo para las personas con ingresos más bajos.

El artículo de Susanne Paul y Alischa Kugel señala las paradojas de las discriminaciones en relación a las personas mayores y cómo las mujeres mayores suelen tener a su cargo importantes responsabilidades en el cuidado de los demás. Puede ser que críen a sus nietos y nietas, o que atiendan a niños y niñas enfermos en comunidades afectadas por la crisis del VIH/sida. O es posible que mantengan a nietos y nietas cuyos padres trabajan en lugares lejanos. Como únicas fuentes de ingreso de la familia, es posible que estas abuelas no tengan la posibilidad de proporcionar a sus hijos y nietos, o incluso a sí mismas, la alimentación adecuada o el acceso a la atención médica o a la educación.

En el mismo sentido el artículo de Robin Blackburn propone la creación de una pensión mundial y un fondo de subvención a la juventud y apunta que “El vínculo que existe habitualmente entre el derecho a las pensiones y las aportaciones laborales no es bueno para las mujeres. Como las mujeres viven algunos años más que los hombres, la mayoría de las personas de edad son mujeres. Y como el trabajo no remunerado de las mujeres en el hogar representa poco en los sistemas de pensión públicos, y nada en los planes privados y ocupacionales, más de 75%

14 OIT/Somavía (2007a).

VIVIENDA: QUE NINGUNA PERSONA SE VEA OBLIGADA A VIVIR EN LA CALLE O EN CONDICIONES INDIGNAS

En Francia, más de tres millones de personas viven en condiciones indignas o sin techo. Además, se estima que el número de viviendas insalubres asciende a 600.000. En el Informe de Bélgica se plantea que también se han constatado algunos problemas serios en el acceso a la vivienda ya que este país tiene una de las proporciones de viviendas sociales más bajas de Europa.

Las organizaciones de Social Watch Francia proponen:

- Construir la implementación del derecho oponible a la vivienda, para que sea un derecho efectivo al que puedan acceder todos.
- Tomar la vivienda como una verdadera prioridad, al igual que el empleo.
- Reforzar la eficacia social de los programas de ayuda para compra de viviendas, que deben seguir estando bajo la competencia del Estado.
- Garantizar una oferta de alquileres económicamente accesibles a toda la población.
- Implementar un sistema universal que otorgue seguridad ante los riesgos de alquiler.

Críticas del Banco Mundial a las reformas no estructurales*

- Afectan el mercado de trabajo formal.
- Estimulan la evasión y desestiman la contribución vía morosidad, no-declaración y subdeclaración.
- Disminuyen la oferta de trabajadores experimentados.
- Generan injusticias a través de topes y privilegios.
- Aumentan cargas laborales y generan problemas de financiamiento insostenibles.
- Disminuyen el crecimiento económico y no generan mercado de capitales ni ahorro nacional.
- Aumentan la deuda implícita con trabajadores y jubilados.
- No corrigen los problemas de envejecimiento ni la evolución demográfica.
- Aumentan la injusticia en la redistribución.
- Imposibilitan canalizar recursos a otras políticas sociales y productivas.

* CINTERFOR/OIT (2003-2009).

de la población pobre y anciana está integrada por mujeres. Asimismo, la labor que las mujeres dedican a cuidar a otros integrantes de la familia suele continuar en la vejez, ya que las mismas cuidan a sus esposos, sus nietos y a los enfermos.”

En lo que se refiere a la situación de los inmigrantes, varios informes nacionales señalan el tratamiento que éstos reciben en términos de seguridad social. El informe de la región árabe plantea por ejemplo que un número importante de inmigrantes (en su mayoría de Asia Meridional y otros países árabes) que viven en los países del Golfo con sus familias no se benefician con los mismos servicios. Estas prestaciones no se han extendido a la fuerza inmigrante de trabajo que realiza la mayoría de los trabajos menos calificados pero también ocupa una proporción significativa de los empleos especializados.

El informe de Estados Unidos señala que es posible que la falta de prestación de atención médica sea la política pública más contenciosa, aparte de la guerra en Iraq. En cuanto a la situación de las minorías y los inmigrantes, resalta que ciertos grupos se ven más golpeados que otros en lo que refiere a la falta de cobertura de atención médica. Las consecuencias para las y los afroestadounidenses, hispanos, pobres y las mujeres son mucho peores en el sistema actual de atención médica.

En cuanto a Europa, el informe de Bélgica detalla que en 2006 el parlamento estableció disposiciones legales que cambiaron profundamente el derecho en relación a las personas extranjeras. La opinión unánime de las organizaciones de la sociedad civil y de los sindicatos es que las reformas adoptadas no pueden garantizar el respeto de los derechos fundamentales de muchos extranjeros residentes en Bélgica y no subsanan en ningún aspecto las fallas del dispositivo legal anterior. Por otra parte, en el informe de Alemania se plantea que se viola el derecho de los refugiados a la educación e incluso el derecho a la salud. En 7 de los 16 estados federados no hay obligación de que las y los niños refugiados cuya deportación ha sido temporalmente suspendida concurren a la escuela, y lo mismo sucede en cierto sentido con los hijos de los solicitantes de asilo.

LOS FONDOS DE PENSIÓN BAJO ADMINISTRACIÓN PRIVADA

Tomando como modelo la reforma de la seguridad social en Chile (1981), el Banco Mundial ha incluido en sus recetas de reformas estructurales la capitalización individual y la gestión privada a través de Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), en sustitución total o parcial de los sistemas solidarios con administración y garantía estatal.

Más allá de las diferencias que existen en cada uno de los 28 países que hasta ahora han integrado AFP, la intención que ha guiado las reformas ha sido la de trasladar el riesgo social desde las instituciones estatales a los individuos. En este sistema cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales y, al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

En teoría los fondos de pensión se encargarían de los niveles de ingreso por jubilaciones que los programas oficiales ya no eran capaces de ofrecer. Pero como señala Fernando Cardim de Carvalho en este Informe, los fondos fueron planteados principalmente como una forma de incrementar los ahorros de los hogares y canalizarlos hacia mercados de valores públicos y privados, convirtiéndose rápidamente en una clase más de fondos de inversión.

Aldo Caliarí señala que la utilización de los ahorros provisionales en actividades especulativas como los Fondos de Capital de Riesgo y los *hedge funds* (fondos de cobertura) despierta inquietudes tanto por la inestabilidad de los mercados financieros como por el alto riesgo y la falta de regulación asociados a este tipo de fondos. A esto se suma que bajo regímenes de AFP los afiliados no participan en la toma de decisiones sobre cómo y dónde se invierten sus ahorros ni en la gestión cotidiana de las Administradoras. La figura de entidades cuatropartidas en que participan el estado, empleadores, trabajadores y pensionistas no entra dentro de la lógica de las AFP.

Varios informes nacionales de las coaliciones de Social Watch analizan las AFP:

México

El modelo beneficia a los trabajadores asalariados y sus familias, proporcionándoles servicios médicos, pensiones y algunas prestaciones sociales y económicas contributivas, pero la cobertura no llega a la población desocupada ni a la que trabaja en el sector informal.

El Informe Alternativo de 2006 alertó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU sobre la actuación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) y la precaria situación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y del Instituto de

TABLA 1. Países en los que se ha implementado alguna forma de AFP

África	Asia
Nigeria	Hong Kong India
América Latina	Europa y Asia Central
Argentina	Bulgaria
Bolivia	Croacia
Chile	Eslovaquia
Colombia	Estonia
Costa Rica	Ferd. Rusa
El Salvador	Hungría
México	Kazajistán
Panamá	Letonia
Paraguay	Lituania
Perú	Macedonia
Rep. Dominicana	Polonia
Uruguay	Suecia Ucrania

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), ante lo que el Comité recomendó medidas al Estado como evaluar “con detenimiento las modificaciones propuestas del sistema de jubilación vigente mediante la Ley relativa al ISSSTE, así como las modificaciones futuras de otros sistemas de seguridad social, para cerciorarse de que dichas modificaciones no traigan consigo inseguridad en el trabajo para los futuros jubilados, ni una disminución de la cuantía de sus futuras pensiones que les impida disfrutar de un nivel de vida adecuado”.

La reforma del 28 de marzo de 2007 a la Ley del ISSSTE es considerada una medida regresiva comparada con la legislación anterior y estaría en contradicción con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con las disposiciones expresas del Convenio 102 de la OIT, obligatorias para el Estado. Contra esta reforma, cientos de miles de trabajadores al servicio del Estado se han movilizado política y jurídicamente.

El Salvador

El Sistema de Pensiones de El Salvador fue privatizado hace diez años. El gobierno pasó a las AFP el dinero cotizado por los trabajadores, pero asumió las jubilaciones de las personas que en 1996 eran mayores de 35 años. Seis años después de la privatización se implementó una reforma para atrasar la jubilación.

Una de los principales problemas del Sistema de Pensiones es la retención indebida de cuotas por parte de los patronos, que no son pagadas al Instituto Salvadoreño del Seguro

Social (ISSS). En 2007 el gobierno tiene que pagar a la población jubilada unos USD 345 millones, pero no cuenta con ese dinero y la deuda del Estado es tres veces mayor que la recaudación impositiva.

Para pagar las pensiones el gobierno creó un Fondo de Fideicomiso de Pensiones, de manera que las AFP han autorizado al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) a hacer uso del dinero de las personas que actualmente cotizan, para pagar las pensiones de la población ya jubilada. Como el gobierno está altamente endeudado, es previsible que tendrá problemas para pagar a las AFP, por lo que todo el sistema corre un mayor riesgo y las pensiones futuras de la población afiliada se encuentran en peligro.

Paraguay

Tan sólo tres de cada diez adultos mayores están acogidos al beneficio de la jubilación. En 2005 el número de jubilados y pensionados apenas alcanzaba 93.000 personas. En Paraguay funcionan simultáneamente al menos ocho cajas de aportes, siendo las de mayor envergadura la Caja Fiscal para funcionarios públicos dependientes de la administración centralizada y el Instituto de Previsión Social (IPS) para trabajadores dependientes del sector privado y empleados de entes descentralizados.

Una medida de inequidad es el tiempo de aporte para la jubilación, que puede variar de 10 años en el caso de la caja parlamentaria a 30 años en el régimen general del IPS para los obreros. También existe variabilidad en la edad requerida, siendo menor para las mujeres del magisterio nacional (40 años) y mayor tanto para hombres y mujeres del régimen general del IPS (60 años).

Colombia

En lo relativo a las pensiones se establecieron los fondos privados basados en el principio de la capitalización individual, pero se mantuvo el sistema anterior, basado en el reparto simple y la administración pública de los recursos. A 14 años de haber comenzado la reforma de la seguridad social (Ley 100 de 1993) que promovía la universalidad de la protección, la cobertura en salud llega sólo a 62% de la población. En el área de las pensiones la situación es similar a la de 1993, con una cobertura de 28%.

Bolivia

La reforma del sistema de pensiones fue presentada como una necesidad social – argumento auxiliado por la evidente ruina del sistema de pensiones vigente por varias décadas – pero fue diseñada para

(Continúa en la página siguiente)

(Viene de la página anterior)

convertirse más bien en una fuente de recursos para la inversión privada. Uno de los argumentos preferidos de los funcionarios gubernamentales y de los empresarios de las AFP es que el nuevo sistema habría logrado un incremento excepcional de su cobertura. Sin embargo, el inusitado crecimiento del número de afiliados con respecto al anterior sistema (más de 100%) oculta que en la actualidad el número de trabajadores que efectivamente aportan a los fondos administrados por las AFP es sustancialmente inferior al de los inscritos.

No son las fuerzas libres del mercado las que definen las decisiones de inversión de los recursos manejados por las AFP. De acuerdo a las normas vigentes, estas entidades están obligadas a mantener una cierta estructura del portafolio de sus inversiones, en la que predominan los valores emitidos por el Estado. Mientras las normas limitan las inversiones en valores de entes emisores en el extranjero hasta 10%, la inversión en valores públicos, ya sea del Tesoro General de la Nación (TGN) o del Banco Central

de Bolivia, no tiene límites. En otras palabras, podría alcanzar hasta 90% y explicarían la inusual concentración de la cartera de las AFP.

De esta manera se puede deducir que el supuesto de una administración eficiente, basada en la transparencia de las decisiones e inversión no se ha cumplido, puesto que no son los afiliados o cotizantes del sistema como auténticos propietarios de los recursos acumulados quienes influyen en la toma de decisiones relativas al destino de sus ahorros y de las rentabilidades esperadas, sino los funcionarios y autoridades políticas que hacen prevalecer sus intereses, imponiéndolos autoritariamente a las AFP.

Hungría

El régimen de pensiones público y obligatorio ha conestado de dos 'pilares' desde 1998. El primero es el régimen de pensiones de la seguridad social, que funciona por el sistema de reparto y se financia con las aportaciones que realizan la empresa y el empleado. El segundo pilar comprende los fondos de pensión privados que responden a las leyes del mercado.

Las personas que inician su vida laboral están obligadas a participar en el régimen mix-

to (o sea, en los dos pilares) y una parte considerable de su aportación jubilatoria individual (8% de 8,5%) se destina al fondo de pensión privada que elijan. El régimen mixto abarca en la actualidad a más de 60% de la población asegurada. Los fondos de pensión privada comenzarán a administrar sus servicios a partir de 2013, y no se constituirán en un régimen 'típico' de pagos de pensiones hasta 2020, lo cual deja al régimen de pensiones de la seguridad social como actor exclusivo o predominante en las próximas décadas.

Ghana

El enfoque de tres niveles que la Comisión de Pensiones recomendó al gobierno básicamente es el modelo del Banco Mundial de gestión de pensiones a través de la reducción de los planes públicos. La privatización de las pensiones creará la oportunidad para que unos pocos individuos accedan a fondos baratos a costa de la mayoría de los ciudadanos. Ya hay empresas de Estados Unidos que están publicitando sus planes privados de pensión en Ghana. Este enfoque fracasó en América Latina y es poco probable que funcione en Ghana.

Modelos en pugna

No hay un modelo único de seguridad social, pero sí principios básicos¹⁵ acordados internacionalmente que deben tener todos los sistemas:

- prestaciones seguras y no discriminatorias;
- rigor y transparencia de los regímenes;
- mínimos costos de administración;
- importante participación de los interlocutores sociales;
- confianza de la población; y
- buena administración.

Otro principio es la igualdad entre hombres y mujeres, como cimiento y eje de la seguridad social y para el óptimo desarrollo de la sociedad; reconociendo el enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a niños, padres y personas con discapacidad¹⁶.

En la implementación de estos principios para adecuar la seguridad social a las nuevas realidades impuestas por la globalización hay dos grandes tendencias en pugna:

- las reformas estructurales o 'paradigmáticas' con reformas sustanciales de los sistemas, con capitalización individual y administración privada total o parcial de los regímenes. Se las conoce también como los modelos del

EL BANCO MUNDIAL PROPONE UN MODELO DE TRES PILARES*

El **primer pilar público** tiene el objetivo limitado de aliviar la pobreza en la ancianidad y coasegurar numerosos riesgos. Debería ser un pilar pequeño a fin de dar cabida a los otros pilares y financiarse con ingresos corrientes para evitar los problemas de los fondos de previsión administrados por el sector público. Podría tener tres modalidades: formar parte de un programa de beneficios supeditados a la necesidad para los pobres de toda edad con beneficios teniendo en cuenta las necesidades según la edad; otorgar garantía de una pensión mínima por medio de un pilar de ahorro obligatorio; proveer un beneficio uniforme, universal o vinculado al empleo.

El **segundo pilar obligatorio de capitalización individual y administración privada** podría adoptar dos modalidades: planes de ahorro personales y planes ocupacionales. Con el financiamiento total se fomentarían la formación de capital y el desarrollo de mercados financieros, y al estimular el crecimiento económico por ese medio se facilitaría el financiamiento del pilar público (la tendencia real ha sido promover los planes de ahorro personal y que este pilar sea el más importante y característico del modelo).

El **tercer pilar voluntario de capitalización individual y administración privada**, en cualquiera de las dos modalidades anteriores, como complementario voluntario.

* CINTERFOR/OIT (2003-2005)

llamado Consenso de Washington y suelen ser parte de las políticas de ajuste estructural del Banco Mundial, y

- las reformas no estructurales o 'paramétricas' con modificaciones dentro de los sistemas públicos nacionales que se mantienen como

fundamentales. Se basan en los principios clásicos de solidaridad y organización estatal de la Seguridad Social y se desarrollan en la mayoría de los países, en particular los desarrollados. El ejemplo clásico es el llamado modelo de protección social europeo o la 'Europa Social'.

15 CINTERFOR/OIT (2003-2005).

16 OIT/De Regil (2001). Informe del presidente del Grupo de los Empleadores en la Comisión de Seguridad Social de la 89ª Conferencia de la OIT.

Los Informes nacionales de los grupos de Social Watch en Europa dan detalles de la situación actual del modelo europeo. Por ejemplo, la protección social en Francia incluye todos los mecanismos de previsión colectiva que permiten a las personas enfrentar las consecuencias financieras de los riesgos sociales. Funciona según tres lógicas: de seguro social reservado a quienes cotizan (protección frente a la pérdida del ingreso: desempleo, enfermedad, vejez, accidentes de trabajo); de asistencia (instalación de una solidaridad entre las personas: ingreso mínimo de inserción), asignaciones al adulto discapacitado; y de protección universal (prestaciones familiares). El sistema de protección social francés representa más de 30% del PBI¹⁷.

En general las reformas no estructurales¹⁸:

- Se implementan progresivamente y con una perspectiva de mediano o largo plazo, como por ejemplo, en Alemania el proceso hacia 2030. El Informe de Alemania detalla que en los últimos meses se realizaron grandes recortes a la red de seguridad que proporcionan los sistemas de seguridad social. Indudablemente, el cambio más importante ha sido el aumento de la edad de jubilación de 65 a 67 años.
- Son ampliamente consensuadas con los sectores sociales (como es el caso de varios países europeos).
- Pueden introducir una mayor correlación entre contribuciones y prestaciones, por ejemplo a través de cuentas individuales hipotéticas que surgieron en Suecia y luego fueron extendidas a China y Letonia; o el factor previsional en Brasil.

El Banco Mundial, otros expertos y organismos favorables a los sistemas de capitalización individual obligatoria realizan una serie de críticas a las reformas no estructurales y a los sistemas públicos en general.

Muchos argumentos en contra de los sistemas públicos o de la Europa Social pasan por argumentos tales como la insostenibilidad del modelo, ya sea por aspectos financieros o por las implicancias del envejecimiento de la población. Por ejemplo, en Italia uno de los aspectos más críticos radica en que, como es un país envejecido, los italianos ahora pagan cada vez más por sus ancianos sin que exista un recambio generacional que pueda producir suficientes ingresos para cubrir todos los gastos de la seguridad social. Sin embargo, el informe de Italia argumenta que no sólo hay que tomar en cuenta a la población envejecida, sino también a quienes actualmente están desempleados, especialmente porque la tasa de desempleo no está descendiendo. Y que la jubilación de la generación del *baby boom*, que comprende aproximadamente a 60.000 personas, implicará un pico de gastos dentro de 20 años o más, mientras está previsto que las reformas incorporadas entren plenamente en vigor en 2010.

17 <www.vie-publique.fr>

18 CINTERFOR/OIT (2003-2005).

Reformas estructurales

Antonio Tricarico en el artículo sobre la perspectiva de seguridad social del Banco Mundial en este Informe recuerda que desde la década de 1980 las reformas estructurales promovidas por el Banco Mundial han trasladado sistemáticamente el equilibrio del riesgo social de las instituciones estatales a la espalda de las personas. A modo de ejemplo, el objetivo político del Banco Mundial de priorizar la reestructura y el desarrollo del sistema financiero apunta cada vez más a la reforma de las instituciones de seguridad social públicas, lo que implica la privatización de los sistemas de pensiones a la vejez. Además de brindar apoyo teórico a los intereses ideológicos y financieros que defienden la privatización, el Banco Mundial también ha ofrecido préstamos y ayuda técnica a los países que privatizaron sus sistemas de seguridad social, especialmente en América Latina y el Caribe, y también posteriormente en países de Europa del Este¹⁹.

El informe de Nepal detalla que la industrialización en ese país inicialmente fue dirigida por el Estado, pero en un intento de globalizar la economía nacional, el comercio, las inversiones y el cambio de moneda extranjera, los sectores financieros e

industriales se dejaron de regular, fueron desafectados y luego privatizados. Si bien las instituciones de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) impulsaron políticas de ajuste estructurales en los años 1980, la liberalización económica en realidad comenzó en 1992. La privatización de servicios básicos como el agua, la educación y la salud ha aumentado aún más la desigualdad al disminuir tanto la cantidad como la calidad de los servicios públicos de salud y educación.

Las reformas estructurales tienen en común la modificación fundamental de la estructura del régimen de jubilaciones y pensiones, con la introducción de la capitalización individual obligatoria administrada por el sector privado. Sólo se diferencian en el grado en que se sustituye el régimen de reparto por la capitalización en cuentas individuales y en la definición de los beneficios²⁰.

El informe de Bulgaria señala que bajo la dirección de las instituciones financieras internacionales (impuesta a través del condicionamiento de préstamos) y siguiendo las prácticas implementadas en Europa Central y Oriental y América Latina, se montó una arquitectura de un sistema de pensiones basado en los tres pilares. La nueva arquitectura combina la

TABLA 2. El modelo Banco Mundial: los pilares de la seguridad económica en la vejez

Pilares	Pilar obligatorio administrado por el sector público	Pilar obligatorio administrado por el sector privado	Pilar voluntario
Objetivo	Redistribución más coaseguro	Ahorro más coaseguro	Ahorro más coaseguro
Modalidad	Según las necesidades - mínimo garantizado o uniforme	Plan de ahorro personal o plan ocupacional	Plan de ahorro personal o plan ocupacional
Financiación	Financiado con impuestos	Totalmente financiado, regulado	Totalmente financiado

Fuente: Adaptado de OIT-CINTERFOR 2003-2005, tomado de *Envejecimiento sin crisis*, Banco Mundial, 1994.

CRÍTICAS AL MODELO DEL BANCO MUNDIAL *

- Menoscaba la solidaridad nacional y la solidaridad intergeneracional.
- En general, las políticas son formuladas en base a preferencias históricas, para después ser respaldadas por investigaciones selectivas y análisis sesgados.
- Su cobertura es limitada y los regímenes privados favorecen a las categorías más prósperas de la población.
- Persigue fines lucrativos y, a veces, sus costos administrativos son elevados.
- Está expuesto al riesgo de la bancarrota y de la volatilidad financiera.
- No ofrece una seguridad completa, salvo que el Estado adopte las medidas necesarias.
- No tiene participación de los actores sociales ni en la gestión ni en las definiciones de políticas.
- El ajuste de las pensiones a las fluctuaciones económicas resulta más difícil de lograr que en los regímenes públicos.
- En caso de movilidad profesional, la garantía de los derechos de pensión plantea problemas complejos.

* Basado en "Inconvenientes del modelo Banco Mundial desde la perspectiva de la OIT" citado en CINTERFOR/OIT (2003-2005).

19 El caso de los países de Europa del Este se desarrolla en el artículo redactado por BGRF/Bulgaria de este Informe.

20 CINTERFOR/OIT (2003-2005).

participación gubernamental y la privada así como elementos obligatorios y voluntarios.

En 1999 las primeras voces críticas surgieron desde el propio Banco Mundial criticando el enfoque ideológico de las reformas estructurales de la seguridad social. El Banco conceptualizó su nuevo criterio de la protección social bajo la denominación de gestión social del riesgo (GSR). En 2000, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial, el Banco Mundial presentó su nuevo marco de política de "lucha contra la pobreza" (que también fue el título del informe). Significativamente, en oportunidad de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, el Banco estableció claramente su intento de reconceptualizar la política social como GSR.

La nueva concepción de GSR apunta a restringir el papel que cumple la prestación estatal de distribución del riesgo a la vez que alienta al sector privado a tener un mayor protagonismo en la prestación de instrumentos para la mitigación individual del riesgo. Estas nuevas formas de las recetas del Banco Mundial también reciben críticas.

Tanto Tricarico como el artículo sobre el rol del Banco Mundial en los países de Europa del Este detallan las diferentes críticas que el modelo Banco Mundial ha recibido a lo largo y ancho del planeta. La OIT también ha sistematizado estas críticas y recientemente una auditoría independiente de las investigaciones del Banco Mundial que examinó más de 4.000 actividades entre 1998 y 2005 reveló que las políticas, en lugar de ser formuladas en base a un análisis equilibrado de una amplia gama de investigaciones, frecuentemente se formulaban en base a preferencias históricas que luego se respaldaban con investigaciones selectivas y análisis parciales²¹. El panel que llevó a cabo la evaluación, conformado por distinguidas personalidades académicas, tuvo críticas importantes a la forma en que la investigación del Banco Mundial se utilizó para hacer proelitismo a favor de sus políticas, a menudo sin haber dado una mirada equilibrada a las pruebas, al punto tal que "el grado de auto-referencia llega casi al nivel de la parodia".

En cuanto al impacto de reformas estructurales, el informe de India plantea que la retirada del Estado ante el impacto del marco neoliberal y las fuerzas de la globalización provocó un dilema político en el cual las inquietudes del Estado de bienestar se dejaron de lado. Si bien la prestación de la seguridad social está amparada por normas constitucionales, el régimen vigente contiene grandes lagunas, sobre todo en lo concerniente a la cobertura de los sectores vulnerables de la población como los adultos mayores, las mujeres, las niñas y niños y los millones de trabajadores remunerados y no remunerados del sector informal.

El artículo temático realizado por la Bulgarian Gender Research Foundation (BGRF) sobre el rol de las Instituciones de Bretton Woods en Europa Oriental

21 Banerjee, A. et al (2006), *An Evaluation of World Bank Research, 1998-2005*. Citado en el capítulo a cargo de Antonio Tricarico en este Informe.

REFORMAS DE LA SALUD: MODELO BANCO MUNDIAL

Exaltación de los prestadores privados de la salud

El Banco restringe una vez más, deliberadamente, el papel del Estado y la intervención pública basándose en el principio ideológico y no demostrado de que los prestadores de salud privados son más responsables, de mayor calidad y más eficientes que los prestadores públicos. Se presenta a los trabajadores del sector público como corruptos, sin hacer un análisis de por qué tiene lugar la corrupción así definida dentro de este grupo, y sin realizar un análisis comparativo de cómo y por qué la corrupción general también ocurre en contratos con prestadores privados de salud. La estrategia del Banco ignora la experiencia de reformas exitosas del sector público destinadas a fortalecer la capacitación, el reclutamiento y la retención de trabajadores de la salud más motivados y mejor compensados, y tan sólo propone prescindir del sector público a favor de un sector privado falsamente exaltado.

Filipinas

El programa nacional de seguridad social PhilHealth, también llamado Medicare, es un ejemplo de grandes disparidades: los trabajadores pobres subsidian a los empleados bien remunerados (con una incidencia mayor de enfermedades catastróficas que exigen tratamientos más caros), y las regiones pobres subsidian a la zona metropolitana de Manila. Los proyectos locales de seguros de vida y seguros de salud prosperan en algunas localidades urbanas y rurales, a pesar de sus debilidades actuariales, y ayudan a mitigar los riesgos y a reducir la vulnerabilidad de los hogares pobres. El informe de Filipinas resalta que cooperativas, ONG y asociaciones de ayuda actúan como vehículos de programas de microseguros en el país.

Hungría

El sistema de atención médica vigente padece graves problemas estructurales. Los servicios sanitarios no cuentan con potenciales sistemas de prevención y clasificación desde el punto de vista organizativo ni profesional, y la capacidad de los centros de rehabilitación también es insuficiente. Los problemas estructurales se agravan aun más por la superposición que existe entre ciertos servicios (por ejemplo, el sistema de salud y el sistema social) y la falta de comunicaciones avanzadas, que obstruye aun más el funcionamiento eficiente del sistema de servicios de atención a la salud. Otro objetivo de esta 'política de reformas' es allanar el camino a las empresas de seguro de salud privadas.

Rumania

En 1990 el sistema médico rumano era exclusivamente público, altamente centralizado y financiado por el presupuesto del Estado; los servicios ofrecidos a la población eran oficialmente gratuitos. Durante los últimos 17 años de transición, las estadísticas y la investigación han revelado un deterioro de la salud de la población, incluyendo una caída en la expectativa de vida y la reparación o agravamiento de enfermedades relacionadas con la pobreza.

En ese contexto los decisores políticos decidieron cambiar a un sistema basado en el seguro de salud. En general, los expertos consideran que el proceso de reforma ha llevado a un incremento de los costos, confusión entre el personal médico, demoras en la creación de un marco legislativo que defina las responsabilidades de los actores dentro del sistema, y un mal funcionamiento en el pago de los fondos. Se tomaron muchas decisiones sin una evaluación previa de su impacto social.

Los problemas del sistema de salud pública han aumentado en los últimos años a causa de su incapacidad para proveer de medicamentos gratuitos o subvencionados a quienes los necesitan. La liberalización del mercado farmacéutico y el descenso en la producción local han llevado a un aumento excesivo de los precios de productos farmacéuticos, limitando aún más el acceso de la población pobre incluso a tratamientos obligatorios y vitales.

plantea que ha habido dos tipos de reformas de la seguridad social. Por un lado, la que se ha aplicado en Bulgaria, Hungría y Polonia (reformas al estilo argentino), y por otro la que se ha implementado en países como Eslovenia, República Checa y Rumania, que se parecen más al modelo social europeo, ya que no han seguido las recomendaciones del Banco

Mundial y parecería que han tenido en cuenta las lecciones aprendidas de América Latina.

El informe de Letonia reseña las principales características que ha tomado la reforma estructural en ese país y cómo ha afectado la calidad de vida de las personas mayores. El informe de Hungría plantea claramente que prácticamente todos los ámbitos de

la política social fueron afectados por la transición y las políticas neoliberales que dictaron las instituciones financieras internacionales de acuerdo con el Consenso de Washington; es decir, se produjo el fortalecimiento de la responsabilidad individual y el debilitamiento de la responsabilidad pública. Entre tanto, los derechos laborales se debilitaron y la falta de empleo aumentó, lo cual socavó profundamente la seguridad laboral.

Fernando Cardim de Carvalho señala otros riesgos relacionados con el rol que los *private equity funds* (fondos privados de inversión) y los *hedge funds* (fondos de cobertura), ya que las pensiones no son como otros tipos de inversiones financieras, donde los inversores seleccionan parte de sus ingresos sobrantes para realizar una apuesta. El propósito de las pensiones es garantizar un nivel de ingresos mínimo que permita a la persona jubilada mantener cierta calidad de vida. Los inversores en los fondos de pensiones son las clases medias y, en los países más desarrollados, los trabajadores, y sus futuros ingresos no deben ser el resultado del tipo de juegos del mercado en los que participan los *private equity funds* o los *hedge funds*.

Por otra parte, Aldo Caliarì apunta que la Cumbre del G8 en Heiligendamm (junio de 2007) finalmente no adoptó medidas significativas. Los intentos del ministro de finanzas alemán por alcanzar un acuerdo que reforzara la reglamentación de los *hedge funds* recibieron una rápida oposición, principalmente de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido, y al final se diluyeron en simples llamados a la divulgación en aras de una mayor transparencia. Quedó claro en este proceso que incluso los modestos requisitos de transparencia de carácter obligatorio son demasiado para exigirle a los *hedge funds*.

El rol de la comunidad internacional

La lucha contra la pobreza como una de las banderas de la cooperación internacional enfatiza cada vez menos la justicia social. Aunque las emergencias ciertamente requieren atención específica urgente, el abordaje de la pobreza solamente como asistencia a las personas afectadas da lugar a crecientes desigualdades y no combate las causas. La pobreza es un problema de todas y cada una de las sociedades y no tan sólo un 'desastre' que afecta a un grupo pequeño de los países más pobres (incluso cuando esos países definitivamente merecen un tratamiento prioritario y asistencia especial)²².

La comunidad internacional ya reconoce el problema de la desigualdad y de sus efectos multiplicadores como un problema tan grave como el de la pobreza, pero los organismos internacionales siguen calificando a los países por sus ingresos, es decir por su PBI per capita, un indicador promedio que esconde las inequidades pues reparte por igual entre toda la población el ingreso anual de un país.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) incorpora indicadores de salud y educación además del ingreso y muestra cómo países con ingresos per cápita similares pueden tener grandes diferencias en el IDH. El Índice de Capacidades Básicas (ICB) desarrollado por Social Watch²³ prescinde de los ingresos y compara a los países según sus avances en garantizar algunas capacidades básicas indispensables para una vida digna.

Por otro lado, los esfuerzos recientes de la Comisión Europea por desarrollar un índice de gobernanza son criticados por Mirjam Van Reisen y Simon Stocker en el artículo sobre la Unión Europea que mientras siguen pendientes las interrogantes sobre el escrutinio democrático de los programas nacionales para África, la Comisión Europea pone fuerte énfasis en un instrumento destinado a la gobernanza para África que ha provocado muchas críticas. De un total de 23 indicadores, sólo uno está relacionado con los ODM. Otros indicadores se centran en cuestiones tales como migración, liberalización del comercio y lucha antiterrorista, con el propósito de negociar una respuesta a los intereses europeos a cambio de la ayuda de la UE. No resulta claro si la firma de los Acuerdos de Asociación Económica, que establecen nuevos acuerdos de cooperación comercial entre los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE, también tendrá un impacto en la evaluación de la 'gobernanza' del país contraparte.

Los sindicatos organizados a través de la Confederación Sindical Internacional tienen claro que los problemas locales o a nivel nacional requieren de la solidaridad internacional, y que los desafíos mundiales hacen necesario organizarse a escala global. Pero las grandes campañas internacionales contra la pobreza así como la solidaridad masiva expresada por la opinión pública ante desastres como la catástrofe del tsunami a fines de 2005 no han logrado aún modificar la inequidad esencial del sistema económico mundial. La falta de solidaridad internacional es visible en la insuficiencia del monto de la ayuda al desarrollo, en las trabas al comercio de países en vías de desarrollo, en la indiferencia ante estándares dobles de empresas transnacionales del Norte en países del Sur y en el tratamiento de la deuda externa.

Esta realidad se contradice con lo que la comunidad internacional se ha comprometido a lograr. En el artículo de Rebecca Carter y Stephen Lister se plantea que cuando la comunidad internacional de desarrollo firmó los ODM asumió el compromiso de convertir en realidad el derecho de todos y todas a la seguridad social. Este derecho puede llegar a ser exigido ante los tribunales internacionales, como lo demuestra el capítulo de Christian Courtis, y su implementación a nivel global sería perfectamente viable si hubiera voluntad política para ello. ■

22 Pautas para los informes nacionales del Informe Social Watch 2007.

23 Ver el capítulo sobre el Índice de Capacidades Básicas 2007 en este Informe.