

INDIA

Crecimiento macroeconómico, realidades desafiantes



National Social Watch Coalition
Himanshu Jha
Santosh K Patra

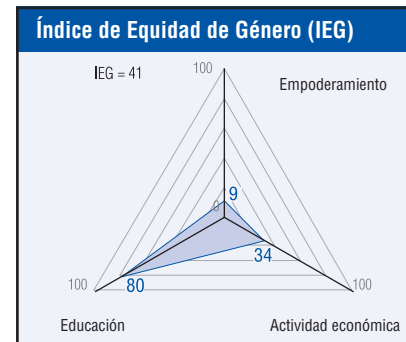
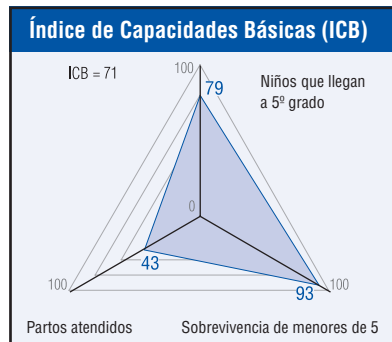
El Estado avanza ahora hacia una política neoliberal que apunta al crecimiento, en la cual el aumento del PBI, las privatizaciones y la expansión industrial son las consignas del futuro. Pero sectores considerables de la sociedad necesitan algún tipo de red de seguridad para realizar sus derechos económicos, sociales y culturales. Con un crecimiento económico anual superior a 9% se torna inevitable avanzar hacia la realización de una seguridad social para todos.

El porcentaje de la población que vive por debajo de la línea de pobreza se mantiene en el entorno de 27,8%. Las personas mayores de 60 años comprenden 7% de la población total, y las proyecciones indican que este grupo etario alcanzará alrededor de 100 millones en 2013. Los trabajadores del sector informal superan los 370 millones y representan 93% de la fuerza del trabajo. El desempleo aumentó de 6,1% en 1993-1994 a 7,3% en 1999-2000 y a 8,3% en 2004-2005. Es evidente que el actual crecimiento económico no generó empleos y que los niveles de empleo descendieron, incluso en el sector formal (Gobierno de India, 2006).

La agricultura es un sector importante que mantiene aproximadamente a 115 millones de familias en todo el país y proporciona empleos a cerca de 58,2% de los trabajadores y trabajadoras. Es, por lo tanto, una cuestión de particular preocupación que también se haya producido un fuerte incremento del desempleo en los hogares de trabajo agrícola (de 9,5% en 1993-1994 a 15,3% en 2004-2005), que ya son de los más pobres del país (Gobierno de India, 2006).

La rapidez y el alcance de los cambios en las circunstancias actuales refuerzan la necesidad de mejorar con urgencia el régimen de seguridad social. La sociedad atraviesa transiciones en varios frentes que derrumbaron casi por completo el sistema tradicional de seguridad social, lo que dejó a los sectores vulnerables de la población librados a su suerte. Por otra parte, 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

En esta etapa de notable crecimiento macroeconómico es evidente la necesidad de renovar el énfasis político para reforzar los planes de seguridad social vigentes y desarrollar iniciativas nuevas que acompañen la constante evolución de las realidades socioeconómicas y demográficas del país, entre ellas el proceso de envejecimiento de la población. La legislación propuesta para proteger al sector informal es un paso positivo, pero hace falta mucho más para garantizar una red de seguridad efectiva para las personas vulnerables y marginadas.



bles de la población como las personas de la tercera edad, las mujeres, las niñas y niños y los millones de trabajadores remunerados y no remunerados del sector informal. Hasta la fecha, el Estado no ha proporcionado una red de seguridad social integral y realista. Las iniciativas que existen se caracterizan por una instrumentación poco eficaz e insuficiente y por carecer de un abordaje de largo plazo. El Estado no puede esquivar los compromisos constitucionales que le corresponden. La naturaleza multidimensional del problema de la seguridad social hace que no sólo sea más complejo, sino también que exista la necesidad de adoptar medidas urgentes.

Seguridad social del sector informal: iniciativas y desafíos

Se 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%) del sector formal (Sakthivel y Joddar, 2006).

De acuerdo con el compromiso asumido en su Programa Mínimo Común Nacional, el gobierno de la Alianza Progresista Unida 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 y 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. El plan propuesto sería de naturaleza

voluntaria y contribuyente, con aportaciones de los trabajadores y del Estado.

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 provoca 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 (Duggal, 2006). También se pueden plantear preguntas acerca de la definición de 'informal'. La Comisión Nacional para las Empresas del Sector Informal las define como empresas no constituidas legalmente que pertenecen a personas u hogares, con menos de 10 empleados. Sin embargo, también hay trabajadores en el sector formal que podrían entrar en la categoría de 'informales' porque no gozan de los derechos y privilegios correspondientes al sector formal (Chandrasekhar y Ghosh, 2006).

La iniciativa también adopta un enfoque uniforme hacia el sector informal, sin tomar en cuenta su heterogeneidad. Como han señalado varios observadores, es probable que el paquete mínimo específico de seguridad social que necesite cada uno de los subsectores sea diferente, debido a sus distintas prioridades (Hirway, 2006).

Asimismo, aunque la prestación de una cobertura mínima de seguridad social para el sector informal es una iniciativa bienvenida, la cantidad de dinero que habrán de recibir los beneficiarios de los diferentes planes y categorías es claramente

insuficiente. Por ejemplo, la pensión a la vejez propuesta para los trabajadores que estén por debajo de la línea de pobreza después de los 60 años de edad sería equivalente a INR 200 por mes (apenas USD 5), mientras que en el caso de muerte accidental se indemnizaría a los beneficiarios con INR 25.000 (USD 615) en un único pago. Esto genera interrogantes acerca de las intenciones y la voluntad de los legisladores, y lleva a preguntarse si no se trata más que de otro gesto vacío.

La compleja estructura institucional que sugiere el proyecto de ley depende del sistema habitual ordenado por jerarquías, que va desde el gobierno central hasta el nivel de distrito, con la participación de organizaciones comunitarias como los *panchayats* (organismos locales de gobierno), grupos de autoayuda y sindicatos. No obstante, este complejo mecanismo resultó poco eficaz en numerosos planes anteriores, y la cantidad de funciones que abruma a las instituciones comunitarias arroja serias dudas sobre su capacidad de llevar a cabo con eficacia esta nueva iniciativa.

La tendencia a sobrecargar la maquinaria y los procedimientos existentes también se refleja en el criterio de medición de la 'línea de pobreza', evidentemente insuficiente, propuesto para identificar a los hogares beneficiarios (Hirway, 2006).

En respuesta al proyecto de ley de seguridad social, las federaciones sindicales han hecho hincapié en la necesidad de mejorar las propuestas legislativas con disposiciones más específicas y concretas sobre asuntos tales como protección contra la pérdida del empleo, indemnización adecuada, horas de trabajo, inspección laboral y procedimientos conciliatorios de disputas, y sanciones para la infracción de las normas laborales (Central Trade Unions, 2006).

Necesidad de proteger a la tercera edad

El crecimiento de la esperanza de vida y de la proporción de población mayor de 60 años implica la necesidad de que exista una cobertura integral de seguridad social para los adultos mayores, que representaban cerca de 7% de la población en 2001 y se espera que asciendan a casi 9% en 2016 (Gobierno de India, s/f). Se calcula que la cantidad de personas mayores de 60 años llegará a 100 millones en 2013 y a 198 millones en 2030.

Aproximadamente 80% de las personas mayores viven en zonas rurales, lo que obstaculiza el establecimiento de un mecanismo eficaz de prestación de la asistencia. Además, la feminización de este problema se manifiesta en el pronóstico que señala que las mujeres serán 51% de la población de tercera edad en 2016. Finalmente, la población anciana (mayor de 80 años) también está creciendo y aproximadamente 30% vive por debajo de la línea de pobreza (EPW, 2007).

En general, incluso la población asalariada tiende a desplazarse por debajo de la línea de pobreza en la vejez debido a la insuficiencia de ahorros y otras contingencias. En la actualidad hay escasas normas de seguridad social para los mayores, y los fondos de previsión y de pensión existentes sólo se aplican al sector formal, lo cual deja al extenso sector informal sin cobertura. Existen otros planes que proporcionan

cierto grado de protección a las personas de la tercera edad en la forma de tasas de interés levemente más elevadas sobre los pequeños ahorros, pero gran parte del esfuerzo de ahorrar para el futuro se frustró con la reciente decisión que gravó los ahorros acumulados (Gopal, 2006).

En febrero de 2006 el Gabinete aprobó la Ley de Mantenimiento y Bienestar de los Progenitores y las Personas de la Tercera Edad. La ley menciona varias iniciativas gubernamentales, entre ellas el mantenimiento de una base de datos sobre las personas mayores, la provisión de una pensión a la vejez de INR 1.000 (USD 24,6) por mes, y la creación de una cantidad suficiente de hogares para ancianos, en especial para quienes no cuentan con apoyo familiar (EPW, 2007). La ley también crea tribunales por intermedio de los cuales el gobierno tomaría medidas contra las personas que no cuiden debidamente a sus progenitores ancianos, con penas de cárcel y multas de hasta INR 5.000 (USD 123). Este tipo de legislación debería haberse adoptado hace tiempo, pero lo que hace falta ahora es su rápida y eficaz instrumentación.

Las mujeres excluidas como beneficiarias

Los trabajadores no remunerados no fueron contemplados en los planes de seguridad social propuestos para el sector informal, lo cual tiene graves consecuencias de género, ya que las mujeres tienden a tener una representación mayor entre los trabajadores no remunerados en las familias (Neetha, 2006). La decisión hará que estas trabajadoras sumen al problema de la pobreza el de la exclusión.

Esta discriminación de género también se puede observar en la Política Nacional para las Personas Mayores. Como señala Gopal (2006), aunque la misma reconoce la mayor esperanza de vida de las mujeres, "no se pone mucho énfasis para destacar las consecuencias en materia de género de tal política, a pesar de la evidencia de que las mujeres en esta categoría padecen una vulnerabilidad mayor. En los artículos sobre atención médica, nutrición, vivienda y educación, no existe referencia específica a la situación de las mujeres."

Planes como el Programa Integrado de Desarrollo Rural, los Servicios Integrados de Desarrollo de la Infancia, el Desarrollo de Mujeres y Niños en Zonas Rurales y otros de naturaleza socioeconómica funcionan desde la década de 1980, pero hasta el momento no lograron alcanzar los resultados deseados. "Aunque el Estado apunte a la familia en la prestación de la seguridad social, en lo que concierne a las mujeres, cuando su vínculo con el sostén económico de la familia se rompe en caso de divorcio, abandono, separación o viudez, significa la indigencia" (Gopal, 2006).

El plan de empleo rural arroja resultados variados

El Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGP)¹ quizá sea uno de los planes de empleo más exhaustivos de los últimos años en las zonas rurales

durante las épocas de escasez. Abarca 200 distritos en todo el país, con el objetivo de proporcionar 100 días asegurados de empleo asalariado no especializado a cada hogar rural que lo desee. El NREGP es un plan que funciona a demanda y está orientado a obras relativas a la conservación del agua, la protección contra las sequías, el fomento agrario, el control de las inundaciones, el saneamiento y la conectividad rural. No obstante, una limitación importante de este programa es la absoluta desconexión entre los planes de infraestructura rural y la creación de infraestructura derivada del NREGP.

Hasta la fecha, la implementación del programa exhibe resultados variados. El porcentaje de inscripción entre los hogares que cumplen con los requisitos necesarios varía de 14,1% a 100% en algunos distritos. El nivel de información entre los beneficiarios acerca del programa también es muy bajo. Falta ajustar muchos detalles para implementar y utilizar el programa con el fin de resolver problemas como el nivel de información general, el pago obligatorio y en tiempo de los sueldos y el papel que corresponde a los organismos locales de autogobierno (*gram sabhas* y *panchayats*) en la implementación del programa a nivel comunitario.

En esencia, el NREGP es más un programa de apoyo al ingreso cuyo fin es prestar ayuda a las personas para que soporten la actual falta de trabajo que un instrumento generador de empleos a mediano y largo plazo. ■

Referencias

- Central Trade Unions (2006). Respuesta al Proyecto de Ley sobre Seguridad Social del Sector Informal, 6 de junio.
- Chandrasekhar, C.P. y Ghosh, J. (2006). "Providing Social Security to Unorganized workers". *The Hindu*, 27 de junio.
- Duggal, R. (2006). "Need to Universalize Social Security", *Economic and Political Weekly*, 12 de agosto.
- EPW (Economic and Political Weekly) (2007). "Senior Citizens: Legislating Old Age Security". Editorial, 10-16 de marzo.
- Gopal, M. (2006). "Gender, Ageing and Social Security". *Economic and Political Weekly*, 21 de octubre.
- Gobierno de India (s/f). "Population and Human & Social Development". Comisión Nacional sobre Población. Disponible en: <populationcommission.nic.in/facts1.htm>.
- Gobierno de India (2006). "Towards Faster and More Inclusive Growth: An Approach to the 11th Five Year Plan". Comisión de Planificación, diciembre. Disponible en: <developednation.org/government/fiveyearplans/11_draft.pdf>.
- Hirway, I. (2006). "Unorganized Sector Workers' Social Security Bill, 2005: Let Us Not Go Backwards!". *Economic and Political Weekly*, 4 de febrero.
- Neetha, N. (2006). "'Invisibility' continues? Social Security and Unpaid Women Workers". *Economic and Political Weekly*, 12 de agosto.
- Sakthivel, S. y Joddar, P. (2006). "Unorganized Sector Workforce in India: Trends, Patterns and Social Security Coverage". *Economic and Political Weekly*, 27 de mayo.
- Social Watch India (2007). *Social Watch India Report 2007 - Deepening Disparities and Divides: Whose Growth is it Anyway*. Nueva Delhi: Sage.

1 Para profundizar en este tema, consulte Social Watch India Report 2007.