

BENÍN

Nuevos esfuerzos por incorporar al sector informal



Las privatizaciones y los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial anulaban varios derechos laborales y fragilizaron la seguridad social a expensas de los más pobres. Poco más de 10% de la población está cubierta por los actuales sistemas de seguridad social. Mientras tanto, en convenio con la OIT, un proyecto en fase experimental busca proteger a las y los trabajadores del sector informal.

Social Watch Benin

La protección social debería estar garantizada a una parte importante de la población, que en su gran mayoría vive bajo el nivel de pobreza. Alrededor de 90% de las y los ciudadanos carecen de beneficios y seguros sociales, viviendo en situación de exclusión de la seguridad social.

La falta de seguridad social constituye la negación de un derecho humano fundamental consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Esta carencia hace aún más difícil combatir la pobreza. Tanto en materia de prevención de riesgos como a través de la provisión de indemnizaciones por sus consecuencias, los sistemas de seguridad social tienen un impacto directo en la reducción de la pobreza, siempre y cuando los entendamos como un conjunto de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias cuyos objetivos son garantizar el acceso a los servicios de salud y servicios sociales y proporcionar seguridad de ingreso.

El advenimiento de un riesgo social o económico tiene un fuerte impacto negativo sobre el nivel de pobreza de las personas y de las familias. Los pobres son los más afectados por estos riesgos, y también los más vulnerables. Muchas veces una situación de emergencia arrastra a muchas personas y familias a la pobreza y les impide salir de ella.

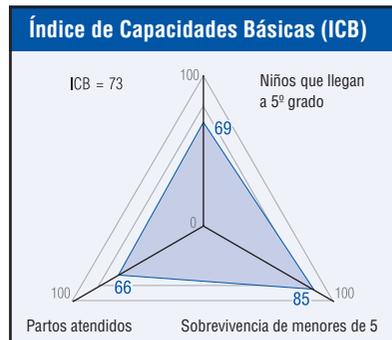
A fin de que las personas vivan dignamente con medios seguros, el gobierno de Benín, los socios para el desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil llevan a cabo iniciativas múltiples.

Básicamente, estas iniciativas apuntan, por una parte, a la extensión de la seguridad social a las poblaciones actualmente excluidas y, por otra, se inscriben en una dinámica de implementación de programas de protección social coherentes y adaptados a la situación del país para volver a valorizar la justicia social.

Distintos sistemas de seguridad social vigentes¹

Aparte de la solidaridad tradicional que ha existido y se ha manifestado desde la noche de los tiempos, la seguridad social bajo su forma actual se hizo una

¹ Las siguientes secciones de este informe se basan en el trabajo de Uzziel Twagilimana (2005), Consejero Técnico en el Proyecto de WSM (Solidarité Mondiale) en Benín.



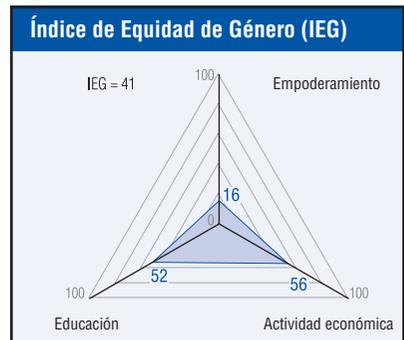
realidad a partir del período colonial. Su instauración se realizó gracias al impulso de organismos tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, a su vez, es también el fruto de las luchas de los trabajadores desarraigados de sus medios sociales y alejados de los sistemas de apoyo tradicionales.

Los primeros regímenes de seguridad social implementados en el país cubrían solamente a los trabajadores de sectores estructurados de la economía llamada formal. Actualmente existen dos regímenes diferentes: el régimen general de seguridad social y el régimen especial que regula las pensiones de retiro civiles y militares.

El régimen general de seguridad social es administrado por la Caja Nacional de Seguridad Social (CNSS), una organización pública de carácter social que goza de personería jurídica. Este régimen está regido por la ley No. 98-019 de marzo de 2003 y protege a los trabajadores asalariados de los sectores privados y paraestatales y a las personas que están a su cargo. Cubre seis situaciones: prestaciones familiares y de maternidad (a través de la rama de prestaciones familiares), prestaciones a la vejez, de invalidez y de fallecimiento (a través de la rama de las pensiones), y accidentes de trabajo y enfermedades laborales (a través de la rama de riesgos laborales).

La CNSS está gobernada por un dirección general y administrada por un consejo de administración de nueve miembros compuesto por tres representantes de los trabajadores, tres de los empleadores y tres del Estado.

El régimen de funcionarios públicos está regido por la ley No. 86-014 de septiembre de 1986 y es administrado por el Fondo Nacional de Retiro de Benín (FNRB). Cubre a los agentes permanentes del



Estado (funcionarios, magistrados y militares) y sus derechohabientes. Los seguros que incluye son a la vejez (pensión por antigüedad, pensión proporcional o sueldo de retiro por inutilidad), la invalidez de origen laboral o no (pensiones y rentas vitalicias acumulables con la pensión proporcional) y el fallecimiento (pensiones a viudos y viudas, huérfanos y otros derechohabientes).

Siguiendo las pautas del régimen general de seguridad social, el poder legislativo tuvo en cuenta aspectos de género, por ejemplo incorporando el respeto de instrumentos internacionales, entre ellos el Convenio 183 sobre la protección de la maternidad de la OIT, de 2000, y la instauración de las asignaciones familiares.

El régimen especial de funcionarios previó asimismo que las funcionarias obtengan una bonificación equivalente a un año de servicios por cada hijo inscripto en el registro civil, hasta un límite de seis hijos. De esta manera, las mujeres pueden aspirar a la pensión por antigüedad más tempranamente que sus colegas varones.

Las privatizaciones y sus resultados

Además de estos regímenes públicos, existen sistemas privados de seguridad social. En el transcurso de la década de 1990, algunas compañías aseguradoras privadas lanzaron diferentes productos al mercado: seguros por enfermedad, seguros a la vejez y seguros por fallecimiento.

Si bien estos sistemas están teóricamente abiertos a todos los estratos de la población, en realidad sólo recurren a los seguros privados los trabajadores más acaudalados que tienen los medios suficientes como para completar su seguro obligatorio.

Bajo una casi imposición del Banco Mundial, el país se vio 'beneficiado' por varias fases de programas de ajuste estructural con el objetivo de bajar el gasto y estimular la productividad que tuvieron como corolario la compresión del número de empleados permanentes del Estado y la suspensión de las contrataciones. A este fin, hubo muchos 'retiros voluntarios' de funcionarios públicos, que no fueron más que una manera de reducir su número y anular sus derechos sociales.

Sin embargo, la conclusión es que en la práctica todas estas medidas no lograron aumentar la productividad.

Las tendencias a las privatizaciones que siguen su curso en el país por la voluntad manifiesta de las autoridades de abrir todas las puertas a los capitales privados, siempre han provocado fuertes reacciones por parte de los sindicatos. Estas fuerzas de resistencia han obligado al gobierno a imponer a los capitales privatizadores algunas reglas, entre ellas abstenerse de todo despido u ofrecer indemnizaciones apropiadas a los trabajadores despedidos. Sin embargo, en muchos casos los nuevos patrones no respetan estos acuerdos.

Además, las privatizaciones tienden a reducir o a eliminar derechos propios del trabajo como la estabilidad y las primas por antigüedad, a establecer restricciones parciales del derecho de huelga y a establecer modos particulares de fijación de salarios. Todos estos elementos han llevado a una precariedad generalizada del empleo en el país. En suma, las privatizaciones no han hecho más que fragilizar la seguridad social a expensas de los más pobres.

Experiencias de ONG en seguros de salud

Existen disposiciones estatales en materia de seguro por enfermedad y prestaciones por accidentes de trabajo, pero sólo se trata de mecanismos de cobertura de gastos médicos que reembolsan a los funcionarios asegurados el 80% de sus gastos.

Algunas experiencias en materia de protección en salud están siendo experimentadas por ONG y poblaciones rurales. Estas iniciativas buscan desarrollar un ahorro para la salud a nivel de las familias con el fin de asegurar los cuidados médicos primarios.

Sin seguro de desempleo

El cometido de la Agencia Nacional de Promoción del Empleo es ayudar a los jóvenes en la búsqueda del primer empleo y en su inserción profesional y orientarlos para el auto-empleo. Sin embargo, no hay ninguna disposición relativa al ingreso mínimo de inserción que ofrezca indemnizaciones por desempleo, similares a las vigentes en países desarrollados.

Fondo mutual de trabajadores informales en fase experimental

La población cubierta por el sistema de seguridad social actual apenas supera 10% de la población total. No obstante, el mercado laboral se caracteriza por presentar una fuerte proporción de trabajadores en el sector informal: un sector cuya organización no permite la transposición del sistema de seguridad social institucional. Además,

TABLA 1. Algunos indicadores sociales

Probabilidad de no superar los 40 años de edad (%)	30,0
Tasa de alfabetización de adultos (% de 15 y más años)	65,3
Personas sin acceso a fuentes de agua mejorada (%)	33,0
Niños con bajo peso para su edad (% edades 0-5)	23,0
Expectativa de vida al nacer (años)	54,3
Tasa bruta de matriculación combinada (primaria, secundaria y terciaria) (%)	49,4
Mujeres en el parlamento (%)	7,0
Computadoras personales (cada 1.000 personas)	4,1
PBI per cápita (USD)	1.091

Fuentes: PNUD e Indicadores del Milenio de la ONU (datos 2004/2005).

TABLA 2. Evolución del número de los inscritos en la Mutual

Localidades	2000	2001	2002	2003	Total
Cotonou y alrededores	44	94	154	395	687
Parakou	-	118	51	15	184
Total	44	212	205	410	871

Fuente: Solidaridad Mundial (Oficina regional de Cotonou).

los ingresos de los trabajadores de este sector son generalmente bajos.

Con el apoyo de la Oficina Internacional del Trabajo, Benín se ve beneficiado desde 1996 por un proyecto de ampliación de la protección social para el sector informal. Con el apoyo de la OIT y la cooperación belga, el gobierno creó, como dependencia del Ministerio de Trabajo y de la Función Pública, la Mutual de seguridad social de las y los trabajadores del sector informal que se encuentra en fase experimental en tres localidades: Cotonou y sus alrededores, Parakou y Porto Novo. La Mutual cubre a los trabajadores que operan en el sector informal y a los trabajadores independientes tanto a título personal como en asociación profesional. La Mutual fue iniciada en estrecha colaboración con las asociaciones profesionales de artesanos, artistas, agricultores, criadores, pescadores y comerciantes.

La rama de la Mutual de Cotonou constaba de 18 asociaciones en 1999, y ya en 2004 alcanzaba a 120. Tenía aproximadamente 1.000 adherentes de los cuales más de 800 pertenecían a la rama de enfermedad con una media de 32.000 beneficiarios.

Protección a solicitantes de asilo e inmigrantes

Benín ha acogido en su tierra a refugiados de muy diversos países del continente, en su mayoría togolese. El Estado ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951. Según las últimas clasificaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Benín ocupa el primer rango mundial en materia de respeto de los derechos e integración de los refugiados.

Ayuda a personas bajo la línea de pobreza

En 2003 el Ministerio de la Familia y de la Protección Social creó el Fondo de Apoyo a la Solidaridad Nacional y la Acción Social en beneficio de las mujeres, hombres y agrupaciones. El Fondo generó además centros de promoción social que funcionan en las

comunidades y cuya función es brindar atención a personas en situación de indigencia. Sin embargo, estos centros cuya misión es ayudar a los desempleados están desprovistos de lo necesario y sufren una flagrante escasez de recursos humanos, materiales y financieros.

Conclusión

En resumen, Benín aún está lejos de alcanzar el objetivo de la protección social para toda la ciudadanía. La movilización contra la exclusión social y la falta de protección social extendida a las y los trabajadores tanto de la economía formal como de la informal debe inscribirse dentro de una política de justicia social y de redistribución del gobierno con el apoyo de los socios para el desarrollo y de la sociedad civil. ■

Referencias

Twagilimana, U. (2005). "Stratégies pour l'extension de la protection sociale: cas du Bénin". WSM-CNV International (Afrique). Agosto. [en línea] <training.itcilo.it/esp/Trainingactivities2005/CD%20ESP%20French%20A900434/PRESENTATION%20CANDIDATS/BENIN%20-%20TWAGILIMANA%20&%20JOHNSON.pdf>.