

Hacia un nuevo contrato social global

La protección de las personas débiles y vulnerables, de los ancianos, de los pequeños y de las mujeres embarazadas ha sido un mandato ético (y frecuentemente religioso) en todas las sociedades humanas a lo largo de la historia sin el cual la especie no habría sobrevivido.

En el siglo XIX, la industrialización y la urbanización modificaron drásticamente la composición de las familias y las comunidades y quebrantaron las formas tradicionales de organizar esa protección. La industrialización provocó una generación de riqueza sin precedentes así como una desigualdad y una pobreza dramáticas, que condujeron a luchas sociales.

En 1881 el canciller alemán conservador Otto von Bismarck manifestó al Reichstag (Parlamento) su convicción de que “la curación de los males sociales no debe buscarse sólo mediante la represión de los excesos socialdemócratas, sino en igual medida a través del avance decidido del bienestar de los trabajadores”. Posteriormente, Alemania aprobó en 1883 una ley de seguro de salud para los trabajadores, que disponía la incorporación del seguro nacional obligatorio para la mayoría de los trabajadores manuales y administrativos, y en 1889 una ley sobre Seguro de Vejez para Trabajadores, Oficiales y Aprendices.

Era una idea cuya hora había llegado, y no sólo la astuta maniobra política de un estadista conservador para superar a sus rivales políticos. La fórmula se extendió con rapidez a través de las fronteras geográficas e ideológicas.

En 1885 Noruega estableció la cobertura de los accidentes de trabajo y creó un fondo estatal de dinero para asistir a personas enfermas y brindarles prestaciones funerarias. Ebbe Hertzberg, profesor de economía estatal, utilizó el término “Estado de

bienestar” por primera vez en 1884. Dinamarca aprobó una ley de pensiones de vejez en 1891 y poco después Suecia desarrolló el primer plan nacional universal de pensiones. Hacia 1920, en América Latina, Argentina, Chile y Uruguay ya tenían sistemas de bienestar social. En Estados Unidos, ante el drástico empobrecimiento que desencadenó la ‘Gran Depresión’ de 1929, el presidente Franklin Roosevelt creó el Comité de Seguridad Económica e incorporó sus recomendaciones en la Ley de Seguridad Social de 1935. Sus prestaciones cubrieron a más de la mitad de los trabajadores y las trabajadoras del país cuando entró en vigencia en 1940, luego de otra profunda recesión en 1937.

La idea de servicios sociales universales y la protección contra los riesgos sociales garantizada por el Estado generó un consenso sin parangón entre los trabajadores y sus sindicatos, las empresas, los políticos de izquierda y de derecha y líderes religiosos. Incluso las empresas privadas de seguros la apoyaron, ya que no podían asegurar a los pobres o los trabajadores contra los numerosos riesgos que enfrentaban y a la vez obtener ganancias. En 1948 se incluyó el “derecho a la seguridad social” y a un nivel de vida “adecuado” en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículos 22 y 25); posteriormente estos mismos derechos fueron consagrados en otros importantes instrumentos de la ONU.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) define la seguridad social como “el conjunto de instituciones, medidas, derechos, obligaciones y transferencias que tienen por objeto garantizar el acceso a la salud, a los servicios sociales y proporcionar ingresos seguros en caso de sobrevenir algún riesgo importante para la vida (*inter alia* invalidez, edad avanzada o desempleo), y prevenir o aliviar la pobreza”.

Los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado		
Autoridad	Seguridad social	Nivel de vida adecuado
Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)	Artículo 22 – Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.	Artículo 25 (1) – Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966 – entró en vigor en 1976)	Artículo 9 – Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.	Artículo 11 (1) – Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.
Convención sobre los Derechos del Niño (1989)	Artículo 26 (1) – Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional.	Artículo 27 (1) – Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Artículo 27 (3) – ... y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Fuente: Naciones Unidas.



En todos los países la protección social descrita anteriormente es una mezcla segura de dos modalidades opuestas. La primera vincula las prestaciones que reciben las personas con las aportaciones que han hecho, de modo que los ahorros de toda su vida generan un retorno en la forma de seguro individual contra riesgos o un plan de pensión basado en la capitalización individual. La segunda modalidad se basa en la solidaridad colectiva y la justicia social. Éste es el caso de los servicios sociales universales o la asistencia social, en que las aportaciones individuales bajo la forma de impuestos no tienen relación directa con las prestaciones recibidas y, de hecho, la mayoría de los beneficiarios son personas que viven en la pobreza y por ende han aportado menos. Los servicios y la asistencia social universales son mecanismos de distribución que canalizan recursos de quienes poseen más a quienes necesitan más. El uso de impuestos progresivos, ya sean impuestos al ingreso o a las ganancias del capital, ha sido un componente esencial de las políticas redistributivas.

El análisis de la experiencia de los países desarrollados suele agruparlos en tres amplias categorías:

- El modelo 'liberal' o 'residual' (así llamado porque el Estado sólo interviene como último recurso) de Estados Unidos y Reino Unido, con las aportaciones de contribuyentes más bajas, pero con niveles de pobreza comparativamente más elevados.
- El modelo 'corporativista' de Alemania, Austria y (originalmente) la mayor parte del mundo católico, con énfasis en la cohesión social, los convenios tripartitos entre los trabajadores, las empresas y el Estado, y las prestaciones derivadas de programas cuidadosamente reglamentados correspondientes a distintos sectores de actividad.
- El modelo nórdico o 'socialdemócrata', originario de Escandinavia, basado en la solidaridad, los servicios universales y los derechos sociales a los que cada ciudadano y ciudadana tiene derecho como tal y no como integrante de un grupo en particular.

Tras la Segunda Guerra Mundial el gasto en seguridad social creció rápidamente en los tres grupos de países industrializados y alcanzó al menos 10% del PBI en la mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), e incluso superó 20% en algunos¹.

En los países en desarrollo la situación es muy distinta. La mayoría de los países de bajos ingresos dedica menos de 5% del PBI a los servicios sociales y las prestaciones públicas, y algunos menos de 1% o 2% del PBI. En Kenya y Zambia se destina apenas 0,3% en total. Por lo tanto, mientras en Francia el ingreso per cápita es 30 veces mayor que en Zambia, el gasto

público per cápita en Zambia es inferior a USD 5 al año, **mil veces menor** que en Francia.

Por lo general, la seguridad social en los países en desarrollo se limita al sector 'moderno' de la economía y a los trabajadores urbanos del sector formal, lo cual excluye a la población rural y al sector informal, o sea a la mayoría de la población. Es por eso que los mecanismos tradicionales e informales de protección social desempeñan un papel vital. Sin embargo, por un lado, las familias y comunidades se ven afectadas por los mismos riesgos que los individuos (por ejemplo, en los casos de sequía prolongada, conflicto o pandemias como el VIH/sida) y por lo tanto no pueden prestar seguro ni protección socioeconómica cuando son más necesarios. Por otro, las formas tradicionales de estructura familiar y comunal están en vías de desaparición como consecuencia de los cambios socioeconómicos y la creciente urbanización. Sin otro tipo de organización social que sustituya a la antigua, son las mujeres quienes cargan con nuevas y mayores responsabilidades.

Las políticas públicas de protección social son la solución natural. El Estado puede proporcionar los incentivos adecuados y ejercer la presión necesaria para el suministro de los bienes públicos y, además, el Estado tiene la obligación legal de proteger y promover los derechos sociales, económicos y políticos. Es posible que las limitaciones financieras dificulten esta tarea. Sin embargo, el Estado no tiene por qué depender exclusivamente de las transferencias de ingresos y de las formas tradicionales de la seguridad social. Las políticas que fomentan los medios de sustento y refuerzan los sistemas informales de protección social son igualmente fundamentales en la creación de formas eficientes de seguridad social en los países en desarrollo.

La interrogante entonces es cuánto está dispuesto a intervenir el Estado para proporcionar protección social a los miembros vulnerables de la sociedad. Con el tiempo, la mayoría de los países en desarrollo han establecido cierto tipo de sistemas distributivos, regidos por una variedad de políticas fiscales.

No obstante, a partir de mediados de la década de 1970, el gasto social en los países en desarrollo se vio asediado por las políticas de ajuste estructural promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que presentaron a la seguridad social como la enemiga del crecimiento, la inversión extranjera y el espíritu empresarial. En consecuencia, se redujeron las prestaciones, se privatizaron los sistemas de pensiones y se desmantelaron los subsidios que funcionaban como mecanismos de redistribución, sobre todo en zonas rurales fuera del alcance de la seguridad social convencional y de los servicios esenciales del Estado. Este Informe presenta numerosos ejemplos de estos fenómenos.

En un reciente trabajo de discusión de la OIT², Peter Townsend, profesor de Política Social Internacional en la London School

¹ Townsend, P. (2007). "The right to social security and national development: Lessons from OECD experience for low-income countries". Issues in Social Protection, Discussion Paper 18, enero, Ginebra: OIT.

² *Ibid.*



of Economics, escribió que “la presunta incompatibilidad entre el gasto social y el crecimiento económico no se condice con la experiencia. La muy influyente idea de los últimos 30 años ... acerca de que la elevada inversión en los servicios sociales públicos y la seguridad social disuade el crecimiento, y que el crecimiento económico por sí solo automáticamente conducirá a la reducción de la pobreza, no recibe el apoyo de pruebas convincentes de las investigaciones. Más apoyo recibe la idea alternativa de que un elevado gasto social público tiene efectos positivos en el crecimiento”.

De manera similar, una investigación sobre India realizada por Patricia Justino, de la Unidad de Investigación sobre la Pobreza en la Universidad de Sussex³, revela que “el gasto en los servicios sociales puede tener un efecto positivo en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico de una economía pobre. ... Es así que estos resultados cuestionan los supuestos anteriores de que las políticas de seguridad/protección pueden presentar cargas financieras insostenibles para las economías pobres. En el caso de India, el gasto en los servicios sociales no sólo contribuyó con el descenso de la pobreza sino que también creó importantes condiciones para el fomento del crecimiento económico”.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se sucedieron cambios drásticos en la estructura de gobernanza de la seguridad social, incluso la privatización total o parcial y la reducción de sus prestaciones, en numerosos países en desarrollo y en transición, como demuestra el presente Informe de Social Watch.

La discusión en torno de la seguridad social tuvo lugar en todo el mundo, pero un estudio de Carlos Ochando Claramunt, del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, España, concluye que “hasta el momento, los desafíos pasados no han conducido, en ningún país europeo [occidental], a un desmantelamiento del Estado del bienestar, sino, si acaso, a la búsqueda de nuevas vías de financiación, de gestión y de protección que garanticen su viabilidad económica y política y que mejoren sus resultados en términos de una mayor eficiencia, eficacia y equidad.”⁴

Al analizar la introducción de iniciativas público-privadas y la gestión orientada hacia el mercado en el sistema de atención de la salud español, el estudio concluye que “por el momento no ha sido demostrado, ni desde el punto de vista teórico ni del empírico, que la introducción de estas nuevas formas de gestión mejore la eficiencia de los servicios de salud”.

La decisión de cuáles derechos se garantizan, y hasta qué punto, implica un gran debate en cada sociedad para decidir cuáles riesgos se convertirán en responsabilidad colectiva y de cuáles bienes públicos es responsable el Estado, independientemente de que sean suministrados por instituciones públicas o privadas.

La prestación de servicios por parte del Estado y su financiación por el pueblo a través de los impuestos son los elementos básicos de la relación entre un gobierno y su ciudadanía. Se ha mostrado que las democracias que funcionan, la reducción de las desigualdades y la erradicación de la pobreza están fuertemente ligadas a una base amplia de contribuyentes que apoyan los servicios públicos universales⁵. Por otra parte, también es cierto lo contrario, y es más probable que los regímenes autoritarios que no rinden cuentas de sus actos y son propensos a la corrupción se encuentren en países con servicios públicos limitados y reducidas bases de contribuyentes (cuando las rentas del gobierno proceden de otras fuentes, como las industrias de extracción o incluso de la ayuda externa, por lo que los gobiernos receptores responden ante los donantes, pero no ante la ciudadanía).

No es por casualidad que la reducción drástica de las prestaciones de la seguridad social haya sido difícil o imposible en países con democracias que funcionan. En el caso de Uruguay, por ejemplo, las reformas inducidas por el Banco Mundial fueron derrotadas en referendos y finalmente sólo se incorporaron versiones aguadas del nuevo modelo. Esto ayuda a explicar la situación actual de Uruguay como el país con niveles más bajos de pobreza y desigualdad en América Latina, la región más desigual del mundo.

A fines del siglo XX había pruebas abrumadoras de que varias décadas de políticas de desarrollo orientadas casi exclusivamente al crecimiento económico no habían reducido la brecha entre los países pobres y los ricos, mientras el proceso de liberalización comercial y desregulación financiera conocido como ‘globalización’ de hecho incrementaba las desigualdades al interior de los países y entre ellos.

Las esperanzas de un ‘dividendo de paz’ luego del fin de la guerra fría no se materializaron, y en una serie de conferencias mundiales la ONU articuló una nueva agenda social. La igualdad de género y la erradicación de la pobreza se fijaron como metas de la comunidad internacional en 1995 en la Conferencia sobre la Mujer (Beijing) y en la Cumbre Social (Copenhague). La Cumbre del Milenio definió en 2000 un conjunto de objetivos mensurables y con fecha de aplicación para los servicios sociales esenciales y la erradicación de la pobreza, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Esos objetivos expresan el compromiso de los gobiernos pobres y ricos de alcanzar un nivel mínimo de cobertura de los servicios sociales que haría posible la “dignidad para todos”. Sin embargo, por lo habitual no se formulan en función de los derechos de los trabajadores o las personas que viven en la pobreza⁶.

3 Justino, P. (2003). “Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”. PRUS Working paper No. 20, septiembre. Sussex: Universidad de Sussex.

4 Ochando Claramunt, C. (2005). “Estado del bienestar: Retos y opciones de Reforma”, en QPE-Revista Electrónica, Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia, No. 9, enero-abril.

5 GOVNET (DAC Network on Governance) (2007). “Taxation and Governance”. Versión 1.2, agosto (borrador).

6 Exceptuando, por supuesto, la labor del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU en torno a los derechos económicos, sociales y culturales, de UNIFEM acerca de los derechos de la mujer y de la OIT sobre el derecho a la seguridad social, entre otras excepciones dignas de mención que aún no se han generalizado en el sistema de la ONU.

En un intento por revertir el descenso de los flujos de ayuda, se hizo énfasis en la consecución de los resultados visibles más inmediatos y en la eficacia de la prestación de los servicios y la asistencia a los “más pobres entre los pobres”.

Las políticas ‘focalizadas’ dirigidas a quienes más las necesitan deben permitir la progresiva distribución de los recursos y concentrar los esfuerzos y el dinero públicos, ya sean nacionales o internacionales, en las zonas geográficas deprimidas o en los grupos específicos de personas que viven en la pobreza⁷. Los beneficiarios de los servicios sociales que no se encuentren en esas categorías deberán financiar por su cuenta sus servicios sociales pagando por ellos o a través de seguros individuales.

La focalización es esencial en situaciones de emergencia, y en muchos casos la asistencia a las personas en situación de pobreza puede concebirse con justicia como una situación de emergencia. Pero la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU argumenta que la focalización prolongada como política social predominante o incluso exclusiva refuerza la dependencia de los beneficiarios de la ayuda estatal y genera ‘la trampa de la pobreza’, que socava la motivación para trabajar y desarrollar las capacidades propias⁸. Estimula el clientelismo político y la corrupción y socava el principio democrático de desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y las ciudadanas para convertirlos en actores autónomos en la sociedad.

Los servicios para los pobres terminan siendo servicios pobres, como señalara la famosa frase del premio Nobel Amartya Sen. La prestación universal de servicios tiene mecanismos incorporados por los cuales las exigencias de calidad de los contribuyentes de clase media ‘levantan’ a los pobres. También establece una correlación entre protección social e inclusión social, ya que para sostener las políticas de protección social universal de alta calidad los gobiernos deben fomentar el empleo con el fin de recaudar los impuestos y las aportaciones de la seguridad social que de él se derivan.

Pero no alcanza con decir simplemente que los países en desarrollo deben transitar por el mismo camino de la redistribución y la protección social que tomaron hace un siglo los países industrializados ahora ricos. Bismarck ni siquiera pensó en la fuga de capitales

porque el capital no se trasladaba y él podía proteger la industrialización de su país mediante los aranceles. En el actual mundo globalizado la movilización nacional de los recursos para las políticas sociales requiere un ámbito internacional habilitante que detenga la reducción de los impuestos y las aportaciones a la seguridad social de las empresas transnacionales con el fin de atraer inversiones. Es necesario poner freno a los paraísos fiscales y a los centros bancarios extraterritoriales que estimulan la evasión fiscal y fomentan la corrupción, y controlar la volatilidad de los mercados financieros que obliga a los países pobres a mantener enormes sumas en reservas, en lugar de invertir las en infraestructura o capital humano. Asimismo se debe proporcionar ayuda internacional, como lo solicita la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y esto debe hacerse de una manera previsible que genere derechos, para no repetir a escala internacional la misma trampa de la pobreza y el clientelismo de la asistencia nacional focalizada.

Las conclusiones de las organizaciones ciudadanas de todo el mundo publicadas en este Informe 2007 de Social Watch proporcionan una extensa evidencia directa de cómo todos los días se viola el derecho humano a la seguridad social, así como valiosas sugerencias para transformarlo en realidad.

Es sumamente necesario un nuevo pacto social a nivel nacional e internacional que equilibre los derechos individuales con los derechos sociales, todos ellos reconocidos universalmente, y que equilibre las normas y disciplinas internacionales con el ‘espacio político’ nacional donde la discusión democrática da forma a las prioridades de cada país.

La mayoría absoluta de la humanidad vive en la pobreza, o es muy joven o muy vieja, o está enferma o discapacitada o pertenece a la identidad de género o al grupo étnico o cultural ‘equivocado’ y padece la negación de derechos reconocidos universalmente en un momento de la historia en que la riqueza y el conocimiento nunca habían sido tan abundantes. Por lo tanto, la cuestión no es si la seguridad social es posible con la globalización, sino más bien si la existencia civilizada global es posible sin implementar el derecho humano universal a la seguridad social. ■

ROBERTO BISSIO
Secretariado Internacional de Social Watch

7 Mkandawire, T. (2007). “Targeting and Universalism in Poverty Reduction”, en Ocampo, J.A., Jomo, K.S. y Khan, S. (eds.), *Policy Matters*. Penang/Londres: Third World Network y Zed en asociación con Naciones Unidas.

8 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”. LC/G.2294(SES.31/3)/E, febrero.