

Building decent societies: Rethinking the role of social security in development

[Construcción de sociedades decentes: Revisión del papel de la seguridad social en el desarrollo]

Compilado por Peter Townsend

En el programa de recuperación de la crisis financiera y económica mundial de 2009 debe incluirse la garantía de un nivel mínimo de seguridad social para todos. En este libro se aborda la cuestión de si los sistemas de protección en general, y la seguridad social en particular, deben ocupar un lugar más prioritario en la agenda mundial de políticas, y cómo conseguirlo. En la actualidad, a pesar de los esfuerzos internacionales por promover la seguridad social, enormes sectores de la población mundial continúan privados de este derecho. Esta obra, en la que se considera la evolución anterior y reciente de la protección social en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en los países en desarrollo y se presta especial atención a la crisis financiera y económica actual, el presente libro analiza las nuevas estrategias internacionales que pueden establecer la seguridad social, reducir la pobreza y contribuir al desarrollo económico y social. El libro concluye señalando que, para alcanzar este objetivo, los países de ingreso bajo y mediano necesitan sistemas de seguridad social de una escala en consonancia con los sistemas que funcionan en los países de ingreso alto.

Derecho a la seguridad social y al desarrollo nacional

Hasta el pasado decenio, el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado no se había incluido en los intentos de contrarrestar la pobreza extrema en gran escala. Más que promover niveles de vida mínimos para todos, los principales protagonistas del desarrollo internacional han tratado de orientar selectivamente las prestaciones a corto plazo sujetas a una comprobación de recursos al menor costo posible, a fin de reducir la pobreza. Esta miopía se agravó por una estrategia internacional ambigua e ineficaz contra la pobreza, interesada en el sentido más amplio y más indirecto en el crecimiento económico, la ayuda exterior, el alivio de la deuda y el comercio justo, más que en sistemas institucionales para la prestación de servicios directos a los pobres. En la actualidad, los 30 países de la OCDE comprometen, por término medio, más del 13 por ciento del PIB directamente para la seguridad social, en un contraste espectacular con los países de ingreso bajo, que aportan un promedio de menos del 2 por ciento. Se han extraído enseñanzas de las políticas económicas y sociales de ambos grupos de países con el fin de corregir esta discrepancia.

Cuestiones que se plantean a la sociedad globalizada del siglo XXI

Si bien es cierto que la seguridad social es reconocida como uno de los derechos humanos y consigue efectos demostrables en la lucha contra la pobreza, su repercusión en el crecimiento económico es objeto de debate. Los tres mitos con respecto a la relación entre protección social y resultados económicos son los siguientes:

- El mito de la asequibilidad financiera: en cada fase del desarrollo, las sociedades sólo pueden permitirse un determinado nivel de gasto social.
- El mito del efecto de «filtración»: el crecimiento económico reduce automáticamente la pobreza.
- El mito de la compensación recíproca: hay que llegar a una solución de compensación entre gasto social y eficiencia económica.

La investigación echa por tierra estos tres mitos. El argumento de la no asequibilidad financiera carece de fundamento, ya que las condiciones cambian de un país a otro y hay considerable margen normativo con respecto al gasto en seguridad social. El efecto de filtración como medio de aliviar la pobreza no es fiable, ya que el crecimiento económico no reduce automáticamente la pobreza si no existen mecanismos de redistribución, como los sistemas de seguridad social. En cuanto al mito de la solución de compromiso, la investigación de muchos países revela que un gasto social elevado per cápita es compatible con una alta productividad.

Las lecciones que se desprenden de estos mitos pueden aplicarse para explorar las opciones de la seguridad social en los países de ingreso bajo. Las conclusiones de una investigación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2005 con el fin de ampliar la seguridad social en siete países africanos y cinco asiáticos revelaron que los sistemas de seguridad social no sólo debían sino que podían establecerse en forma asequible. En situaciones de pobreza multidimensional, las transferencias sociales – pagos periódicos no contributivos en efectivo ofrecidos por los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) a los individuos u hogares – pueden mitigar las condiciones que acompañan a la pobreza crónica, aliviar los efectos negativos de una crisis repentina y evitar la transmisión de la pobreza a los hijos. Estos tienen mayor riesgo de caer en la pobreza que los adultos y no tienen ninguna oportunidad de contribuir a su propia seguridad social. Los recursos colectivos movilizados en el plano mundial pueden garantizar que los niños cuenten con la cobertura de la seguridad social.

Protección social en Europa y la OCDE

Los sistemas de protección social de Europa y los países de la OCDE han evolucionado a lo largo de más de un siglo. En Europa, los programas de socorro previstos en las leyes contra la pobreza se fueron eliminando y, como componente de la reconstrucción de la posguerra, se instauraron las prestaciones universales «de la cuna a la tumba» y seguros basados en cotizaciones obligatorias. En la actualidad, los altos niveles de gasto social están en general asociados con bajos niveles de pobreza, aunque hay excepciones, como Eslovaquia, Estonia y Polonia, donde, a pesar del generoso nivel de los gastos, la pobreza es todavía elevada. A raíz de la integración y desarrollo del mercado interno, la Unión Europea (UE) se ha visto cada vez más presionada a adaptarse a un nuevo modelo de desarrollo de la protección social que está basado en la justicia social y la solidaridad – una política social de la UE financiada a nivel de la UE.

Los sistemas de bienestar de los países de la OCDE pueden clasificarse en tres modelos, representados por Noruega (modelo «nórdico» o «socialdemócrata»), Alemania («corporativista») y los Estados Unidos y Reino Unido («liberal» o «residual»). Las características principales del modelo del estado de bienestar nórdico son el reconocimiento de un derecho social que se ha institucionalizado y un sistema universal de legislación social. El modelo corporativista se caracteriza por la subdivisión de los programas en planes descentralizados, la insistencia en las prestaciones en efectivo, el carácter central del seguro social y una amplia legislación laboral. El modelo liberal, en comparación con los dos primeros, tiene un bajo nivel de gasto público y otorga un papel mayor al mercado. Los regímenes de crédito fiscal y de asistencia social selectiva reciben mayor atención en los países que aplican este sistema. Las tasas más bajas de pobreza y desigualdad corresponden a los países del primer modelo, y las mayores a los del tercero.

Al examinar los tres modelos de seguridad social de los países de la OCDE, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- Todos los países de la OCDE aceptan la seguridad social como método de modernización y crecimiento sostenible y como factor clave para reducir la pobreza interna.
- La seguridad social en los países de la OCDE es una combinación de medidas universales y selectivas.
- Si los modelos de seguridad social de la OCDE tuvieran que ser adoptados por los países de ingreso bajo, habría que introducir grandes cambios que tuvieran en cuenta la economía mundial.

La posibilidad de importar estos modelos en los países en desarrollo depende de las diferencias en cuanto a la representación política del país. Las democracias ricas tienen programas relativamente igualitarios, algunos de los cuales son universales y otros están orientados específicamente a los grupos de ingreso más bajo. Por otro lado, en muchos países en desarrollo hay todavía programas regresivos o incluso elitistas. El modelo europeo de bienestar social, si bien quizá no pueda emularse por completo, constituye todavía una referencia útil para los reformadores del estado de bienestar en los países en desarrollo.

Experiencias de los países de ingreso bajo

En los países en desarrollo los sistemas de seguridad social se caracterizan por un enorme déficit de financiamiento y su gran diversidad. Hace un siglo, las potencias coloniales de Asia, África y el Caribe introdujeron regímenes de baja cobertura que beneficiaron fundamentalmente a los funcionarios públicos y empleados de las grandes empresas en lo que respecta a la atención de salud, la licencia de maternidad, las prestaciones de invalidez y las pensiones. La masa de la población, en particular la población rural pobre, no tenía ningún tipo de ayuda en efectivo. En la actualidad, el principal desafío es ampliar la cobertura de la seguridad social al conjunto de la sociedad. Hay numerosos obstáculos, como el subdesarrollo, la fragmentación de los procesos políticos y normativos, la escasa capacidad de generación de ingresos y las deficiencias de la capacidad operativa. Las asociaciones mundiales entre gobiernos nacionales, donantes internacionales y ONG podrían trabajar de modo eficaz para eliminar esas trabas.

A pesar de las dudas tradicionales de los gobiernos y los donantes, la investigación revela que puede haber sinergias positivas entre protección social y políticas de crecimiento agrícola: el Gobierno de Etiopía, por ejemplo, está sustituyendo el enfoque centrado en alimentación por otro más eficaz, que insiste en las prestaciones en efectivo. Las investigaciones llevadas a cabo en Bangladesh, Etiopía y Malawi generalmente confirman un aumento a largo plazo del gasto en protección social, y estos programas han

conseguido el efecto positivo de generar activos comunitarios, como la conservación de suelos y aguas y las carreteras, así como activos agrícolas de los hogares, con inclusión del ganado.

Sudáfrica, por otro lado, heredó un sistema de asistencia social que fue objeto de un proceso de equiparación racial y de expansión y en 1998 se completó con prestaciones en efectivo para los niños. Ya en 2010 se contará un nuevo fondo obligatorio, contributivo y relacionado con los ingresos, que será el vehículo para los ahorros destinados a la jubilación, el seguro de desempleo y las prestaciones de invalidez y fallecimiento, lo que representa un importante paso adelante hacia un sistema integral.

Un desafío importante en el desarrollo del bienestar social en Sudáfrica y en otros países es la falta de una política coherente o integral de asistencia social frente a la epidemia del VIH/SIDA. A este respecto cabe señalar también el enorme problema de conseguir un sistema de cobertura de salud universal. De los 100 millones de personas de todo el mundo condenadas a la pobreza por los gastos médicos, la mayoría se encuentran en los países en desarrollo. Una excepción interesante es la de Tailandia, donde la cobertura universal se consiguió en sólo 27 años (frente a los 70 años que necesitaron los países desarrollados) gracias a la aplicación de políticas amplias favorables a los pobres y a la población rural.

Conclusión

Las estrategias fundamentales de las Naciones Unidas y de todos los organismos internacionales deberían insistir en promover un seguridad piso de protección social como elemento clave de las políticas de reducción de la pobreza y adoptar políticas de desarrollo más amplias que permitan a los países crecer con equidad. Hay un potencial enorme para la seguridad social universal en los países de ingreso bajo. Este potencial no se ha explorado todavía suficientemente, y la presente obra constituye un argumento convincente en favor de una expansión rápida de la seguridad social en esta parte del mundo.

Habida cuenta de que el desarrollo económico y social está inextricablemente vinculado en los distintos países, se necesitan nuevas estrategias internacionales para diseñar políticas adecuadas de seguridad social que ayuden eficazmente a reducir la pobreza y contribuyan positivamente al desarrollo económico y social. Es un mensaje claro que ha adquirido cada vez mayor relevancia ante la crisis financiera y económica mundial de 2008-09 y ha comenzado a formar parte de los debates internacionales y nacionales sobre la política de desarrollo.