

## INICIATIVA DEL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Fabio Bertranou<sup>1</sup>

Para enfrentar la crisis económica y financiera global los países adoptaron el Pacto Mundial para el Empleo para minimizar la pérdida de ocupaciones y fortalecer la recuperación económica con generación de nuevos puestos de trabajo. Complementariamente, Naciones Unidas ha movilizado sus recursos para atender los impactos sociales de la crisis mediante la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social (I-PPS). Esta considera el establecimiento y la expansión de garantías que aseguren el acceso a servicios sociales esenciales y transferencias monetarias especialmente a todas aquellas personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad y pobreza.

El desarrollo de la I-PPS, en un contexto de inicio de la recuperación económica en América Latina, busca evitar que las brechas económicas y sociales aumenten por las diferencias de capacidades para responder ante la crisis, y convertirse en una plataforma que permita potenciar las oportunidades de inclusión en materia social y económica.

La I-PPS permitiría mejorar las estrategias que buscan romper con el ciclo de la pobreza que impide a la población tomar ventajas de las oportunidades económicas o realizar las inversiones para mejorar su productividad. Por ello, se plantea que esta iniciativa, además de considerar transferencias monetarias para atender las necesidades de seguridad económica básica, se requiere desarrollar el componente de servicios esenciales de empleo para fortalecer la capacidad de las personas en edad de trabajar para aprovechar las oportunidades que surgen con la recuperación.

### 1. Introducción

En el contexto de la crisis económica y financiera global y ante la perspectiva de un incremento mundial del desempleo, de la pobreza y de la desigualdad, que se prolongara en el tiempo, los delegados de gobiernos, empleadores y trabajadores reunidos en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2009 adoptaron en forma unánime el Pacto Mundial para el Empleo.<sup>2</sup> Este es un llamado urgente a la acción mundial y coordinada para proveer una base de políticas para minimizar la pérdida de empleos como resultado de la crisis, así como para asegurar que la recuperación económica esté acompañada por la recuperación de oportunidades de trabajo decente.

Complementariamente, por su parte, el Secretario General de Naciones Unidas solicitó atender urgentemente los impactos sociales de la crisis iniciada a finales de 2008. Así, el 5 de abril de 2009, el Alto Comisionado de Programas del Consejo de Secretarios Ejecutivos de las Naciones Unidas se comprometió a una decisiva y urgente acción multilateral para atender la crisis global a través del despliegue de los recursos de la ONU y sus capacidades para una rápida y efectiva respuesta. Esto posibilitó que las agencias de Naciones Unidas llegaran

1 Especialista en Mercado del Trabajo y Protección Social de la Oficina de la OIT para Argentina. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

2 Adoptado por los Estados Miembros de la OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo 2009. <http://www.ilo.org/jobspact/lang-en/index.htm>

a un acuerdo para desarrollar nueve iniciativas conjuntas,<sup>3</sup> entre las que se incluye a la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social (I-PPS) que considera la provisión de servicios esenciales y transferencias a todas aquellas personas en necesidad de protección para prevenir que caigan en estado de pobreza extrema o facilitar su salida de la misma.

El desarrollo de una iniciativa como la planteada, en un contexto de inicio de la recuperación económica de la mayoría de los países de América Latina, junto con apoyar la recuperación, busca resolver el déficit de medidas destinadas a asegurar que la brecha interna y entre los países no aumente como resultado de las diferencias de capacidades para responder ante los efectos de la crisis. Si los aspectos estructurales no son abordados, los desequilibrios globales y las inequidades existentes se intensificarán y así la pérdida de lo avanzado en los años previos a la crisis será sólo una cuestión de tiempo antes de ser golpeados por una nueva y mayor crisis sistémica.

El fortalecimiento de un enfoque de protección social basado en la línea señalada permitiría mejorar las estrategias que buscan romper con el ciclo de la pobreza en el que la población no puede tomar ventajas de las oportunidades económicas o realizar la inversión adecuada en capacidades para mejorar la productividad. Este círculo se produce porque las necesidades básicas permanecen insatisfechas. También el piso de protección social (PPS) se presenta como una alternativa que puede resultar eficaz para alcanzar a quienes no tienen cobertura garantizada de la seguridad social contributiva, como las familias en la economía informal y demás grupos excluidos (por ejemplo, personas en pobreza extrema, migrantes e indígenas), los cuales no tienen acceso a la mayoría de los servicios sociales ni a bienes y servicios esenciales como los de salud.

La I-PPS no busca directamente dar respuesta a los múltiples desafíos que presenta la protección social en los países, sino brindar un marco conceptual de debate de las mejores alternativas para que hacedores de políticas y actores sociales puedan definir prioridades y mejorar la efectividad de los programas. También la I-PPS busca otorgar al Sistema de Naciones Unidas un marco de referencia para la coordinación de las acciones que realizan las agencias con sus contrapartes. La coordinación de políticas y programas es ciertamente un ingrediente fundamental para la efectividad de la protección social, y la I-PPS puede ser un ámbito de reflexión y colaboración para tal objetivo.

## **2. La necesidad de la protección social**

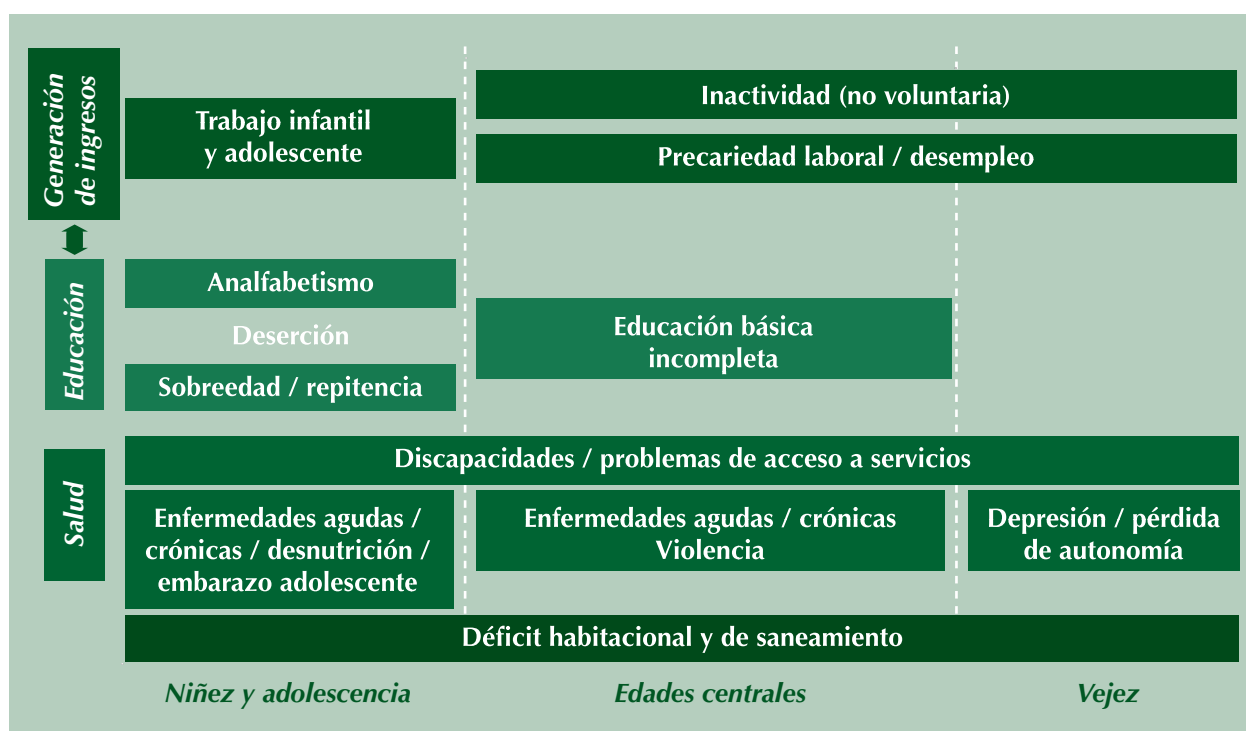
En cada una de las etapas del ciclo vida de las personas se hacen presentes riesgos en diversas combinaciones e intensidades. Ante la inexistencia o existencia limitada de instrumentos para protegerse de ellos o enfrentarlos, las personas y sus familias se exponen a efectos adversos tanto corrientes como futuros, que se traducen en carencias y privaciones. Estos pueden ir desde una caída temporal de ingresos hasta pérdidas en la dotación y acumulación de capital físico y humano. La Figura 1 sintetiza los principales riesgos sociales y vulnerabilidades que enfrenta la población durante la *niñez y adolescencia*, la etapa de *edades centrales o edad de trabajar* y la *vejez* respectivamente.

Algunos riesgos constituyen un común denominador en todas las etapas como es el caso de las enfermedades, discapacidades y carencias habitacionales y de acceso a servicios básicos como el saneamiento. Otros, en cambio, son específicos a las distintas etapas del ciclo de vida.

Durante la niñez y adolescencia los riesgos más pronunciados en términos de ocurrencia e implicancias están dados por la desnutrición y mortalidad infantil, la falta de acceso al sistema educativo (analfabetismo) así como su bajo desempeño (deserción, sobreedad y repitencia), el ingreso precoz al mercado trabajo manifestado en el trabajo infantil y adolescente, el embarazo no deseado y el abuso de sustancias psicoactivas. Durante la etapa de edades centrales de las personas, los riesgos asociados al trabajo adquieren mayor relevancia. Entre ellos, la inserción en empleos caracterizados por baja productividad, estabilidad y prestaciones (trabajos informales), la dificultad para acceder a un empleo (desempleo), los accidentes y enfermedades ligados al trabajo y las restricciones que impiden la participación en el mercado de trabajo (inactividad no voluntaria). También se hacen presentes consecuencias de riesgos experimentados en etapas anteriores como la educación formal incompleta, o el deterioro en las condiciones de salud por entornos laborales desfavorables y riesgosos. Por último, durante la vejez la imposibilidad de generación de ingresos a causa de la inactividad representa el principal riesgo específico, además de las enfermedades crónicas.

3 [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB\\_Paper\\_final\\_web.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/CEB_Paper_final_web.pdf)

**Figura 1**  
**Riesgos sociales y vulnerabilidades a lo largo del ciclo de vida**



Fuente: Bertranou y Vezza, 2010.

Las realizaciones de estos riesgos generan carencias en las condiciones necesarias para el desarrollo de las personas, y ante la ausencia o insuficiencia de instrumentos para enfrentarlos se inhibe la posibilidad de contener tanto la extensión como la severidad y trasmisión intertemporal de la pobreza. Estos efectos adversos alcanzan una amplitud aún mayor en momentos de crisis económicas, en términos de la extensión y el perfil de la población afectada.

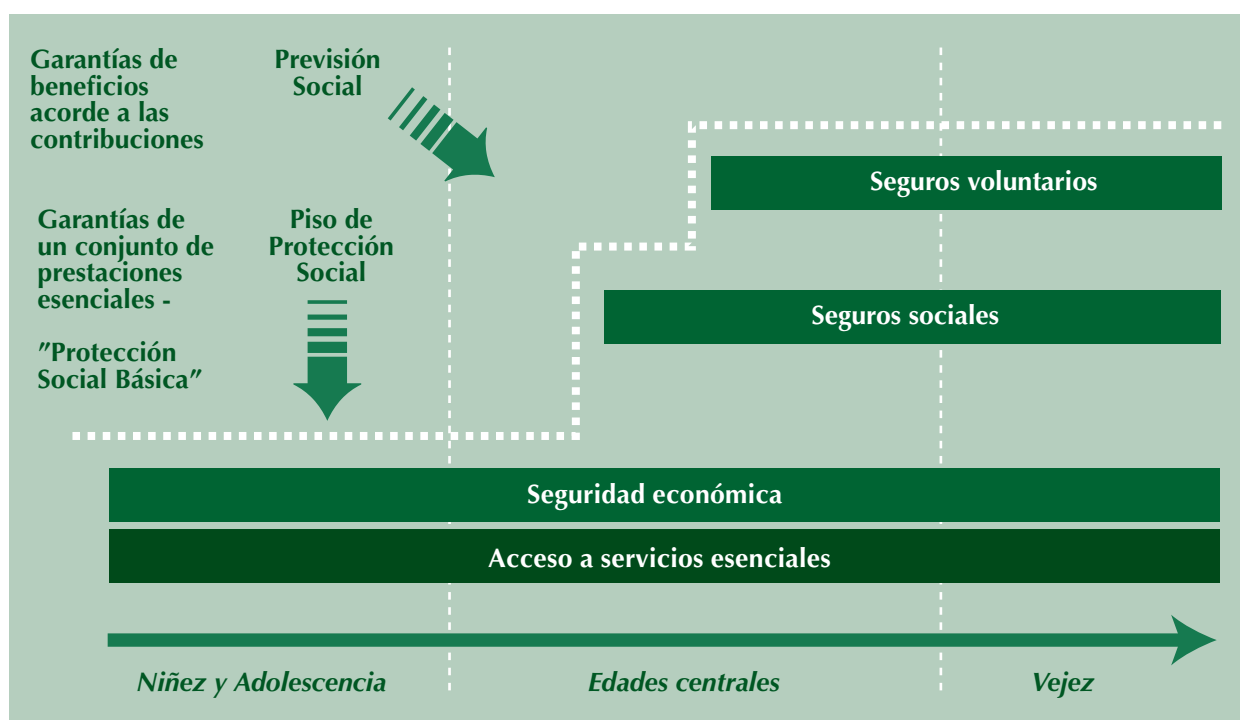
En el caso de la población en edades centrales, en los países que han desarrollado la protección social a partir de sistemas de seguridad social vinculados al tipo de inserción laboral del trabajador, en épocas de crisis, las personas pueden no sólo sufrir la pérdida del empleo y los ingresos, sino que la vulnerabilidad se ve magnificada por la pérdida de coberturas y prestaciones asociadas al trabajo. De esta forma, la ausencia de empleo decente puede potenciar las vulnerabilidades futuras si también el acceso a la protección social en la vejez esté supeditado a la historia laboral formal.

En síntesis, el desafío de la protección social reside en cómo lograr que los sistemas brinden cobertura efectiva a toda la población –en particular a la que presenta vulnerabilidad o ya se encuentra en situación de privación– sacándola de la condición de pobreza o previniendo su caída, y por tanto promoviendo la cohesión social.

### **3. El piso de protección social como parte de un sistema**

El Piso de Protección Social (PPS) debe ser parte de un sistema integral que puede representarse estilizadamente como una “escalera” de protección social. Esto significa que el diseño del PPS debe ser considerado como la base sobre la cual se construyen los seguros sociales obligatorios y voluntarios. De esta forma, en el PPS se establecen las garantías de acceso a determinadas prestaciones y servicios esenciales, mientras que la escalera se completa con la denominada previsión social construida mayoritariamente sobre el concepto de los esquemas contributivos y solidarios. La Figura 2 presenta los componentes de dicha “escalera” de Protección Social.

**Figura 2**  
**La "escalera" de protección social**



Fuente: Bertranou y Vezza, 2010.

El PPS define un conjunto básico de derechos y garantías sociales que buscan otorgar seguridad económica (mediante transferencias monetarias) y acceso a servicios esenciales (mediante prestaciones en especie) a la población con privaciones en sus distintas etapas del ciclo de vida. De esta forma el PPS constituye una "protección social básica" promotora de oportunidades de inclusión y facilitadora de la cohesión social. El segundo nivel de la escalera de protección social está compuesto por la previsión social o seguridad social ligada al empleo, es decir, el seguro social contributivo donde las garantías están asociadas a las contribuciones sobre el salario realizadas durante la vida laboral o al financiamiento solidario por parte del Estado o al interior del grupo asegurado.

Con respecto a los roles que juega cada escalón de la escalera de protección social, se puede afirmar que el PPS cumple la función de alivio y prevención de la pobreza y promoción de la inclusión, así como de ciertas funciones redistributivas. En segundo lugar, la previsión social busca cumplir con los objetivos de aseguramiento y suavización del consumo, y también puede generar efectos redistributivos desde los trabajadores cubiertos de mayores ingresos hacia los de menor ingreso relativo.

En todo caso, un aspecto que requiere de precisiones en su diseño y avanzar en su desarrollo se refiere al componente de los servicios esenciales relacionados con el empleo y con las correspondientes oportunidades de inserción exitosa en el mercado laboral, de modo de asegurar que quienes son cubiertos por el conjunto de transferencias y de servicios básicos del PPS, tengan al mismo tiempo posibilidades ciertas para insertarse en el mercado de trabajo en ocupaciones productivas. En un proceso de recuperación y crecimiento económico con generación de empleo, la activación de este componente que apoye las mejoras en la empleabilidad y oportunidades de inserción laboral es esencial para aprovechar las nuevas oportunidades de la recuperación y el crecimiento económico y una sólida base de inclusión social.