

# Guía para la sociedad civil

sobre los pisos nacionales  
de protección social



**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

Fundación Friedrich Ebert | Desarrollo y políticas globales  
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:

Dra. Cäcilie Schildberg | Justicia Social y Género

Tel. ++49-30-269-25-7461 | Fax: ++49-30-269-35-9246

<<http://www.fes.de/GPol/en>>

Traducción: Lilia Mosconi

Para solicitar publicaciones:

[christiane.heun@fes.de](mailto:christiane.heun@fes.de)

Prohibido el uso comercial de todos los medios publicados por la Fundación Friedrich Ebert (FES) sin autorización expresa de la FES.

ISBN 978-3-95861-471-0

# Guía para la sociedad civil

sobre los pisos nacionales de protección social

# ÍNDICE

Prefacio	6
Introducción	8
Agradecimientos	11
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Pisos para la protección social: ¿cuáles y por qué?	12
<b>CAPÍTULO 2</b>	
La sociedad civil y los PPS	30
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Cómo empezar: crear conciencia y abogar por la causa	50
<b>CAPÍTULO 4</b>	
El camino continúa: ejecución, seguimiento y evaluación	65
Herramientas	77
Abreviaturas	78
Referencias	79
Sobre los autores	81
Anexo: Recomendación (R202) sobre los pisos nacionales de protección social	82
Glosario	89

## Lista de recuadros, figuras y tablas:

---

<b>RECUADRO 1:</b> Principal fuente internacional que define la seguridad social como derecho humano	15
<b>RECUADRO 2:</b> Opciones para completar el PPS en Vietnam	18
<b>RECUADRO 3:</b> Etapas en la construcción de redes y alianzas	40
<b>RECUADRO 4:</b> El caso de Bolivia: la evolución de la protección social	54
<b>RECUADRO 5:</b> El caso de Uganda: defensa activa de la protección social sobre la base de evidencia fáctica	57
<b>RECUADRO 6:</b> Pasos para comprender el proceso decisorio de las políticas relativas a la protección social	58
<b>RECUADRO 7:</b> Pasos para esclarecer el panorama de interlocutores y acciones por la causa del PPS	59
<b>RECUADRO 8:</b> Una red continental de la sociedad civil por la protección social	62
<b>RECUADRO 9:</b> Pasos para formular y comunicar mensajes sobre políticas públicas	63
<b>RECUADRO 10:</b> Pasos cruciales en el desarrollo de un marco de seguimiento y evaluación para la causa del PPS	64
<b>RECUADRO 11:</b> Examen Periódico Universal del CDH	70
<b>RECUADRO 12:</b> Técnica de gestión SMART	74

---

<b>Figura 1:</b> <i>Escenario intermedio: pensión por vejez para personas excluidas del esquema contributivo, asignación por hijo para todos los niños pobres, seguridad del ingreso para toda la franja activa</i>	20
<b>Figura 2:</b> <i>Ejemplos de costo (en % del PIB) y efectos de los elementos del PPS en países en desarrollo (alrededor de 2008-2009)</i>	21
<b>Figura 3:</b> <i>Estrategia bidimensional para extender la seguridad social</i>	26
<b>Figura 4:</b> <i>Pasos a seguir para abogar por el PPS</i>	53
<b>Figura 5:</b> <i>Flujo y principios básicos de los sistemas de SyE</i>	72

---

<b>Tabla 1:</b> <i>Mapa de interlocutores para una causa de protección social: ejemplo</i>	60
<b>Tabla 2:</b> <i>Plan de ejecución en diez pasos de la Iniciativa PPS ONU</i>	67
<b>Tabla 3:</b> <i>Sugerencia de indicadores y parámetros (contenido clave) para un sistema de SyE del PPS</i>	75

---

## PREFACIO

Vivimos tiempos difíciles. Lo que venimos presenciando desde 2008 no es solo una secuencia de crisis económicas y financieras, sino también una profunda crisis de la justicia social. Tanto en países avanzados como en países en desarrollo, la desigualdad aumenta en tal medida que, hacia 2016, cabe esperar que el 1% más rico de la población mundial posea más riqueza que el 99% restante. Desde el estallido de la crisis económica en 2008, cada vez más personas caen en la pobreza a raíz de la lentitud y la insuficiencia de las respuestas políticas. Los jóvenes de hoy se enfrentan a un futuro más incierto que la generación de sus padres. Ninguna sociedad puede darse el lujo de hacer oídos sordos a esta crisis humanitaria.

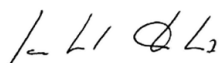
Las medidas de protección social son un elemento importante de las respuestas políticas que se requieren para combatir la pobreza, la desigualdad y el deterioro económico. La protección social es uno de los cimientos sobre los que se erige el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, así como una condición indispensable para que las personas disfruten plenamente, como corresponde, de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los sistemas de protección social bien concebidos garantizan el trabajo digno, elevan los niveles de vida y, como resultado, sostienen el consumo interno e incrementan la productividad. Además, pese a lo que muchos suponen, el establecimiento de un piso de protección social –como primer paso en la construcción de un sistema exhaustivo de protección social, basado en los derechos de las personas– es posible y asequible, tal como lo han demostrado ya las experiencias de diversos países.

Los pisos de protección social (PPS) se establecen con el objetivo de brindar protección social a todos los ciudadanos. La Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social, adoptada por los países miembros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2012, marca un avance sin precedentes en el establecimiento de un concepto político postergado durante demasiado tiempo, que orienta a los Estados en la construcción de un sistema nacional exhaustivo de protección social, erigido sobre la base de un piso sólido, con las debidas consultas y el correspondiente diálogo nacional con todos los actores pertinentes.

Aunque la responsabilidad principal por la existencia de un sistema exhaustivo de protección social o seguridad social recae sobre el Estado, tanto los sindicatos como las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en la concepción, la ejecución y el seguimiento de un sistema adecuado, así como en la defensa de los derechos y el empoderamiento del pueblo.

Esta *Guía para la sociedad civil sobre los pisos nacionales de protección social* es una contribución importante al fortalecimiento del papel que desempeñan los sindicatos y la sociedad civil en la concepción y la puesta en marcha de sistemas eficaces de protección social, exigiendo que sus gobiernos asuman la responsabilidad de brindar seguridad social a todos los ciudadanos.

Quisiera agradecer a la Fundación Friedrich Ebert por haber tomado la iniciativa de elaborar esta guía en colaboración con sus entidades asociadas y con la Coalición Global por los Pisos de Protección Social. Abrigamos la esperanza de que el trabajo aquí presentado resulte de utilidad para las organizaciones de la sociedad civil, así como para los sindicatos.



Isabel Ortiz

*Directora del Departamento de Protección Social  
OIT, Ginebra, 5 de marzo de 2015*

# INTRODUCCIÓN

## Pisos de protección social: abrir las puertas a la justicia social

A medida que el mundo aumenta su riqueza total, tanto material como financiera, la distribución de esa riqueza es cada vez más inequitativa. El incremento de las desigualdades entre países y dentro de muchos países, incluso industrializados, repercute negativamente en el acceso igualitario a la salud, el empleo, la educación y el conocimiento, así como a los bienes y servicios ambientales, entre los que se cuentan el aire puro y el agua potable.

A la luz de la crisis económica mundial, surgió un consenso entre los artífices de políticas internacionales en torno al reconocimiento de que la protección social no solo es un derecho humano, sino también una necesidad económica, porque actúa como factor automático de estabilización en tiempos de crisis. Este respaldo internacional a la protección social se debió hasta cierto punto a la necesidad de admitir que la falta de protección social en muchos países había empeorado las repercusiones sociales de la crisis: quedó en claro que los sistemas de protección social, lejos de reducirse a un mero factor de costo en los presupuestos nacionales, son un componente insoslayable de las estrategias para el desarrollo de las naciones. Por otra parte, en contraste con la difundida creencia de que la protección social es demasiado onerosa para los países pobres o en desarrollo, las primeras experiencias de los países en desarrollo con el establecimiento de un piso de protección social (PPS) demuestran que la protección social no solo es posible, sino que además promueve el desarrollo y el crecimiento.

Hoy enfrentamos el desafío concreto de impedir que las lecciones de la crisis caigan velozmente en el olvido antes de haberse plasmado en acción. La comunidad internacional llegó por primera vez a un consenso en materia de protección social en 2012, cuando 184 países se comprometieron a establecer un PPS para todos sus ciudadanos. Tres años más tarde, muchos gobiernos se han amparado en la crisis fiscal para volver a restringir sus políticas sociales. Estos gobiernos no se muestran dispuestos a invertir en estrategias de largo plazo para erigir un sistema de protección social. En tal contexto, es imprescindible que los pueblos se encarguen de enunciar e impulsar la demanda de justicia social. Los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil deben forjar coaliciones nacionales para exigir al gobierno de su país que cumpla con sus promesas y se ponga en acción. ¿Cómo podemos lograrlo?



## *La idea de confeccionar una Guía para la sociedad civil sobre los pisos nacionales de protección social*

En 2012, la sede ginebrina de la Fundación Friedrich Ebert organizó un taller con diversos sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. El resultado de ese taller fue una declaración conjunta de ONG que instaban a adoptar una fuerte recomendación sobre los PPS en la Conferencia Sindical Internacional a celebrarse en el verano boreal de 2012. Luego de que los miembros de la OIT adoptaran la recomendación, un grupo de representantes de las ONG se comprometió a continuar el trabajo sobre el tema. Así se estableció la Coalición Global por los Pisos de Protección Social: una red mundial formada por más de 80 organizaciones de la sociedad civil que abogan por los PPS, tanto en el nivel de los países como en el internacional.

Una vez que estos esfuerzos culminaron en la adopción de la Recomendación 202, quedó en claro de inmediato que el centro de las actividades debía pasar del plano internacional a los escenarios nacionales, o incluso locales, porque es allí donde es preciso establecer un PPS.

Aunque la responsabilidad principal por las prestaciones de seguridad social recae sobre el Estado, creemos que el respaldo de los sindicatos y la sociedad civil es un factor crucial para el establecimiento de los PPS. Además de aportar su experticia técnica, los actores de la sociedad civil y los sindicatos pueden contribuir con el suministro de información y el seguimiento del proceso. La Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social menciona explícitamente la participación de las ONG en el diálogo nacional y en el proceso de seguimiento. Tal referencia a la sociedad civil no puede ser soslayada, porque demuestra cuán importante es la presencia de las ONG que apoyan la causa de los PPS en los procesos nacionales de su instauración.

En este contexto, la Fundación Friedrich Ebert, en cooperación con la OIT, organizó tres talleres regionales –en Camboya, Argentina y Marruecos– protagonizados por ONG, sindicatos y expertos en protección social de cada región. El objetivo de los talleres era esclarecer los logros y las dificultades que aguardan a las organizaciones de la sociedad civil en la tarea de abogar por la protección social e imponer la idea de los PPS. Muchos de los asistentes a estas conferencias internacionales plantearon la necesidad de ampliar la información sobre las funciones y áreas en las que pueden participar los sindicatos y la sociedad civil durante la puesta en marcha de los PSS nacionales: y fue así como nació la idea de elaborar la *Guía para la sociedad civil sobre los pisos nacionales de protección social*.

## Objetivo y estructura de la guía

En aras de respaldar la demanda de justicia social, la presente guía se elaboró con el objetivo de ayudar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) a:

- ✓ abogar por los PPS y fomentar el compromiso de nuevas ONG y otros actores sociales con esta causa,
- ✓ comprender mejor su propia función en el marco de los PPS,
- ✓ aprender de los ejemplos prácticos que ofrecen otros países y regiones,
- ✓ aprender de los ejemplos que ofrecen otros actores y sus buenas prácticas en relación con las redes nacionales e internacionales,
- ✓ informarse sobre los derechos y las posibilidades de la sociedad civil como partícipe en el desarrollo y el seguimiento de las estrategias nacionales de protección social.

La guía consta de **cuatro capítulos**, que pueden leerse por separado según el contexto nacional o los conocimientos y las experiencias del lector. El **capítulo uno** explica el concepto de PPS y sus orígenes, así como los argumentos en favor de la protección social. El **capítulo dos** presenta y analiza las funciones que puede desempeñar la sociedad civil en el contexto de los PPS. La sección introductoria esclarece la noción de sociedad civil y su relación con otros actores. El **capítulo tres** trata sobre el activismo posible de la sociedad civil en el campo de los PPS, los pasos necesarios en la construcción de bases sólidas para la participación comprometida y la manera de entablar un diálogo nacional sobre los PPS. El **capítulo cuatro** describe el papel de las OSC en la tarea de garantizar que se apliquen y se mantengan los principios que sustentan el PPS, tanto durante la puesta en marcha del sistema como en su funcionamiento posterior. El seguimiento y la evaluación son áreas de participación claves para los actores de la sociedad civil.

Al final de la guía se anexa el texto de la Recomendación 202, una referencia indispensable para toda participación en el terreno de los PPS y un documento de orientación para los funcionarios a cargo de las políticas públicas, así como para los actores de la sociedad civil.

La presente guía está dirigida principalmente a ONG, sindicatos nacionales y otros actores de la sociedad civil, tan disímiles en sus áreas temáticas y en su geografía, como en sus experiencias y recursos. De ahí que se emplee un enfoque muy general para describir las maneras de abogar por los PPS e impulsar diálogos nacionales sobre el tema. También se incluyen ejemplos prácticos de distintos países, a fin de ilustrar concretamente las explicaciones teóricas. El trabajo que se

muestra en las páginas que siguen no ha concluido: su desarrollo debe continuar y enriquecerse con nuevos ejemplos, así como más información e instrumentos útiles. Convocamos a las organizaciones de la sociedad civil a que nos envíen ejemplos de sus prácticas más virtuosas. También les solicitamos que nos hagan saber su opinión sobre la utilidad de la guía y cuáles son las modificaciones o ampliaciones que les parecen necesarias.

Abrigamos la esperanza de que esta guía sea un aliciente para que las ONG y los sindicatos asuman su responsabilidad como garantes serios del derecho a la protección social e impulsores de la legislación nacional. También queremos contribuir a una comprensión correcta del concepto de los PPS, con frecuencia interpretado desde una perspectiva minimalista que ignora los principios enunciados en la Recomendación 202.

## AGRADECIMIENTOS

Esta guía se basa en los resultados de tres conferencias regionales, celebradas en Camboya, Argentina y Marruecos, así como en los del taller posterior que realizamos en Berlín junto con la Coalición Global por los Pisos de Protección Social. Quisiera expresar mi sincero agradecimiento a los asociados y las sedes que participaron en las conferencias regionales donde nació la idea de confeccionar una guía como la presente: sin el sólido apoyo de nuestros socios y sedes regionales, no habríamos podido recabar la información necesaria para su elaboración. También quisiera expresar nuestra profunda gratitud a los miembros de la Coalición Global por los Pisos de Protección Social, quienes estructuraron y definieron con nosotros el contenido de la guía: incluso dos de sus autores son miembros de la coalición. Vaya también mi reconocimiento a la OIT, en especial a Isabel Ortiz y a su Departamento de Protección Social, que durante muchos años nos han acompañado y han respaldado de las maneras más diversas y cruciales nuestro trabajo sobre los PPS. Por último, pero no en último lugar, agradezco a Silke Georgi, de Sozialhelden e.V., por su inmenso apoyo y por la corrección de esta guía.

  
Dra. Cäcilie Schildberg  
Fundación Friedrich Ebert  
Justicia Social y Género

# PISOS PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL: ¿CUÁLES Y POR QUÉ?

Michael Cichon

Sinopsis

## EL ARGUMENTO EN FAVOR DE LA SEGURIDAD SOCIAL

**(a) La seguridad social es un derecho humano:** Casi todos los Estados han admitido la obligación de extender la seguridad social a la totalidad del Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

**(b) La seguridad social es una necesidad social:** Los sistemas nacionales eficaces de seguridad social son herramientas poderosas para brindar seguridad del ingreso, prevenir y reducir la pobreza y la desigualdad, y promover la dignidad y la inclusión social.

**(c) La seguridad social es una necesidad económica:** bien concebida y articulada con otras políticas, la seguridad social mejora la productividad, incrementa la empleabilidad y sostiene el desarrollo económico. Es un prerrequisito necesario para el desarrollo económico y el progreso social, y en tiempos de crisis actúa como un factor automático y eficaz de estabilización que mitiga el impacto económico y social de los reveses económicos, aumenta la elasticidad y acelera la recuperación por la senda del crecimiento inclusivo.

**(d) La protección social es asequible:** Casi todos los países cuentan con los medios para brindar al menos un nivel mínimo de protección social, tal como lo demuestran los estudios *ad hoc*. El costo bruto inicial anual de una cobertura básica general y exhaustiva se proyecta en el orden de 2,2% a 5,7% del PIB.

## EL CONCEPTO DE PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

La obligación de extender la seguridad social, anclada en el acuerdo entre 164 Estados en torno de los derechos humanos, quedó casi en el olvido durante las últimas décadas. Su abstracta definición dificultaba la tarea de traducirla a demandas y objetivos de políticas nacionales concretas. Gracias a la Recomendación 202 (R202), ahora existe una definición clara del derecho humano a la protección social.

Las cuatro garantías del PPS comprenden la seguridad del ingreso básico durante la infancia, la edad activa y la vejez, y el acceso de todos los residentes a la atención esencial de la salud. Pero la R202 no se limita al piso básico de protección: también insta a los 184 países miembros a elevar sus niveles de protección tan pronto sea posible. En consecuencia, es una guía para construir un sistema exhaustivo de protección social sobre la sólida base de un piso.

## **EL PAPEL CLAVE DE LA SOCIEDAD CIVIL COMO PROPICIADORA DE DIÁLOGOS NACIONALES SOBRE EL PPS**

Hay un solo conducto principal por medio del cual la R202 puede influir en las políticas nacionales. Puede ayudar a crear espacio político para establecer un piso nacional de protección social, respaldada por la autoridad moral que le confiere el consenso mundial. La sociedad civil y los sindicatos son agentes naturales de la voluntad política, defensores naturales de los derechos y el empoderamiento del pueblo. Pueden usar la R202 para sustentar argumentos sólidos en favor de la protección social como medio para incrementar la justicia social, la participación y las oportunidades.

### Contexto: el mundo sigue siendo un lugar injusto

Aunque podemos exhibir algunos progresos si tomamos como referencia los parámetros establecidos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el mundo sigue siendo un lugar injusto, desigual, inseguro e insalubre para casi la mitad de su población. Aproximadamente 30% de la población mundial no accede a una atención adecuada de la salud; 40% vive en la indigencia (menos de 2 dólares diarios), que es la forma más cruel de la inseguridad. Uno de cada dos niños es pobre, y cada año mueren entre cinco y diez millones de niños por causas evitables. Millones de personas de edad avanzada mueren prematuramente por la misma razón. La desigualdad escala en muchas partes del mundo. Los umbrales de pobreza aceptados en el nivel internacional –1,25 o 2 dólares diarios per cápita por paridades de poder adquisitivo– permanecen bochornosamente bajos en un mundo cada vez más rico.

El progreso social es irregular, lento e inaceptablemente modesto. Si hoy nacemos en ciertos países africanos, por ejemplo, nuestra expectativa de vida será como mínimo tres décadas más baja que la de nuestros contemporáneos canadienses. El vecino rico que vive tras los altos muros del barrio privado podría disponer de un ingreso 50 veces más alto que el nuestro. Y es posible que hasta 70% de las personas que nos rodean vivan en la pobreza

Y sin embargo, conocemos una herramienta poderosa para poner en jaque la desigualdad y la pobreza: las transferencias de ingresos. Los seres humanos han compartido el ingreso durante miles de años –desde que viven juntos– con la familia y la comunidad. Pero si el ingreso inseguro se comparte en fondos

escasos y bajos para contingencias, el efecto general sobre la pobreza sigue siendo irrisorio. Los sistemas de protección social son una vía para formalizar las transferencias de ingresos y compartir el ingreso en fondos de contingencia más grandes y abundantes. El mundo necesitaría menos de 1% de su PIB para garantizar un ingreso mínimo y una atención esencial de la salud a toda la población que vive en la pobreza o corre un riesgo permanente de caer en la pobreza. En un país pobre, financiar el mismo nivel de seguridad social básica costaría un múltiplo de ese porcentaje de su PIB. Financiar el mismo nivel de ingreso seguro y atención de la salud en comunidades pequeñas o familias extendidas, donde casi todos viven con ingresos cercanos al umbral de la pobreza, sería sencillamente imposible.

La mayoría de los países en desarrollo necesitaría alrededor de 2% a 6% del PIB nacional para brindar a todos sus habitantes un seguro básico universal contra la inseguridad social. La mayor parte de esos recursos puede y debe movilizarse en el nivel nacional. Solo un puñado de países podría requerir alguna ayuda provisoria de la comunidad global para concebir, organizar y financiar un sistema de protección social, priorizando el establecimiento de un PPS. Tras décadas de permanecer en las sombras del debate global sobre el desarrollo, los sistemas de protección social emergieron en el albor del milenio como herramientas para invertir en las personas y en el crecimiento inclusivo.

Sin embargo, los decisores políticos de todo el mundo admitieron explícitamente la función de la protección social como factor de estabilización socioeconómica solo a instancias de la crisis económica y financiera global. En la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las instituciones financieras internacionales, el G-20 y muchos gobiernos nacionales, el apoyo a la protección social como instrumento para el desarrollo y la gestión de crisis escaló de manera drástica. Entre 2009 y 2012, antes de que surgieran las políticas de austeridad, se abrió una ventana decisiva de consenso global –notable pero frágil– en torno de la protección social. En 2012, la OIT aprovechó la oportunidad para moldear ese consenso en “piedra blanda” mediante la adopción de un instrumento jurídico internacional, y por ende de gobernanza social global: la Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social (R202).

### **¿Por qué defendemos la protección social?**

El PPS se establece en primer lugar para mejorar la calidad de vida de las personas en situaciones de pobreza o vulnerabilidad. La meta es abogar por la integración del desarrollo humano, la justicia social y la prestación de un conjunto mínimo de servicios sociales.

## ***La seguridad social es un derecho humano***

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el tratado internacional de mayor envergadura que define la seguridad social como derecho humano. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 3 de enero de 1976. Los Estados que lo suscriben se comprometen a impulsar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que incluyen los derechos laborales, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a una vida digna. Hasta ahora fue ratificado por 162 Estados y suscripto por otros siete, incluido Estados Unidos.

### **RECUADRO 1: PRINCIPAL FUENTE INTERNACIONAL QUE DEFINE LA SEGURIDAD SOCIAL COMO DERECHO HUMANO**

De más está decir que la vida digna no deriva exclusivamente de la seguridad social, es decir, no se limita a las transferencias de ingresos en dinero o en especie. Sin embargo, la lectura conjunta de los textos mencionados más arriba deja en claro que los Estados Partes deben suscribir el derecho a la vida digna y tomar una serie de “medidas” apropiadas para garantizar el derecho a la vida digna. Entre ellas se cuenta la prestación de una seguridad social básica (como mínimo) para todos los habitantes. A pesar de su aceptación por parte de 162 Estados, esta obligación cayó prácticamente en el olvido durante las últimas décadas, tal vez porque la formulación del derecho era tan abstracta que resultaba difícil traducirla a demandas y objetivos de políticas nacionales concretas. Hacía falta un instrumento de autoridad y reconocimiento internacional que tradujera la obligación a una serie de medidas políticas realistas. Ese instrumento es la R202.

**La R202 –y vale la pena señalar que su título completo es “Recomendación sobre los Pisos Nacionales de Protección Social”– remite explícitamente el instrumento a los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH-ONU) y a los artículos 9, 11 y 12 del PIDESC, en aras de excluir toda contradicción con los textos preexistentes sobre los derechos de las personas.**

## ***La seguridad social es una necesidad social***

Los sistemas nacionales de seguridad social son herramientas muy poderosas. Su instauración eficaz brinda seguridad del ingreso, previene y reduce la pobreza y la desigualdad, promueve la dignidad y avanza hacia la inclusión social. La seguridad social es una inversión insoslayable en el bienestar de los trabajadores y de la población en general. En la medida en que amplían el acceso a la atención de la salud y proveen un ingreso seguro, los sistemas nacionales de seguridad

social incrementan los niveles de educación y reducen el trabajo infantil, incluso eliminándolo en sus peores formas. Los sistemas de seguridad social fortalecen la cohesión social de los países como premisa necesaria para la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas que garanticen una vida digna para todos.

Todos los países industrializados exitosos de Asia, Europa, América del Norte y Oceanía han instaurado sistemas de seguridad social bastante extensos. Los países que invierten más en sus programas sociales –como Dinamarca, Francia, Alemania, Noruega, Suecia y los Países Bajos– también poseen las economías más exitosas del mundo. Sus economías son abiertas y compiten desde hace décadas en el plano internacional. Es importante destacar que todos esos países eran considerablemente pobres cuando establecieron sus sistemas de protección social, hacia fines del siglo XIX.

Se estima que el nivel de pobreza y desigualdad de los países nucleados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ascendería al doble sin los sistemas de protección social. La evidencia de la OCDE sugiere que el alto nivel de gasto social redundaría en un bajo nivel de pobreza, tanto para la población activa como para los jubilados. En los países de ingresos medios y bajos hay fuertes indicios de que los programas para la seguridad social reducen la pobreza y la desigualdad.<sup>1</sup> La evaluación de programas nacionales de transferencias sociales demuestra que hasta el plan más modesto de transferencias monetarias reduce significativamente la pobreza y la desigualdad, tanto a corto como a largo plazo.<sup>2</sup>

### ***La seguridad social es una necesidad económica***

El desarrollo socioeconómico de los países industrializados en el siglo XX demuestra que las instituciones de la seguridad social y el mercado laboral son componentes integrales de las economías mercantiles exitosas.

Los sistemas de seguridad social pueden engendrar cambios estructurales en la economía y la sociedad. Las prestaciones de seguridad social, bien concebidas y combinadas con políticas laborales, facilitan la transición desde el empleo informal al formal, y por ende mejoran el nivel total de empleo productivo. Varios estudios sobre Sudáfrica demuestran que el gasto social promueve la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo. Ello redundaría en una mejora de la balanza comercial, porque los hogares de bajo ingreso tienden a gastar una alta proporción de su ingreso en bienes y servicios nacionales, y por ende el aumento de su ingreso surte un impacto positivo en la industria nacional. El gasto social también surte un impacto directo en la educación, especialmente en la matrícula escolar femenina. La elevación del nivel educativo aumenta la productividad de la fuerza laboral y la tasa de crecimiento del PIB.

1 F. Gassmann y C. Behrendt: *Cash benefits in low-income countries: Simulating the effects on poverty reduction for Senegal and Tanzania*, Issues in Social Protection Discussion Paper No. 15 (Ginebra, 2006).  
2 OIT, 2012.



Los programas de protección social bien concebidos impactan de maneras diversas y directas en la productividad: reducen o incluso previenen la exclusión social, aminoran las restricciones que suelen impedir el desarrollo de empresas pequeñas o individuales y –por sobre todo– sustentan la salud y la educación de los trabajadores. Aunque el aumento de las transferencias sociales no siempre redundan en la mejora de la economía, los buenos regímenes de prestaciones surten un impacto innegable en el rendimiento económico.

La capacidad de la seguridad social para actuar como factor de estabilización en las crisis fue ampliamente reconocida en el marco de la actual recesión económica y financiera. Hay evidencia contundente de que los países con sistemas eficaces de seguridad social pueden reaccionar mejor y más rápidamente ante una crisis. La crisis actual también ha demostrado que los instrumentos más eficaces para mitigar las repercusiones sociales son las prestaciones por desempleo total o parcial. Los análisis de la OIT evidencian que el incremento del gasto en los factores de estabilización socioeconómica ha contribuido a salvar tantos puestos de trabajo como los paquetes de estímulos discrecionales *ad hoc*.<sup>3</sup>

### **Los sistemas de protección social son asequibles en casi todas partes**

Aunque los planificadores del desarrollo presupusieron durante décadas que los países en desarrollo no podrían financiar prestaciones de seguridad social, las recientes estimaciones presupuestarias de la OIT para un paquete mínimo de prestaciones sociales revelaron su asequibilidad incluso en los países más pobres. Dos estudios presupuestarios de la OIT en siete países subsaharianos y cinco asiáticos estimaron los costos de la protección social básica en países de bajo ingreso para las próximas décadas. Esta incluye prestaciones básicas para los niños, acceso universal a la atención básica de la salud, un régimen de empleo garantizado por 100 días para los pobres de la franja etaria activa y pensiones básicas por vejez y discapacidad. Según dichos estudios, el costo bruto anual inicial de la protección social general básica se proyecta en el orden de 2,2% a 2,5% del PIB de 2010. El costo proyectado no incluye la atención básica de la salud que ya se financia.

Aun cuando el costo de la protección social básica sea asequible a todas luces en muchos países de bajo ingreso, su puesta en marcha deberá ser gradual en la mayoría de los casos, y es posible que en algunos se requiera ayuda de los donantes internacionales durante un periodo adecuado de transición. Los países de bajo ingreso también pueden reasignar sus recursos existentes (tal

3. *Accelerating a job-rich recovery in G-20 countries: Building on experience*, Informe de la OIT con sustantivas contribuciones de la OCDE para la Reunión de Ministros de Trabajo y Empleo del G-20, 20–21/4/2010, en Washington DC (Ginebra, 2010); OIT, 2010a, OIT, 2010b.

vez reducir gastos militares o subsidios amplios con efecto regresivo en la distribución del ingreso) para incrementar gradualmente el gasto en protección social hacia una meta de 20% (por ejemplo) del gasto gubernamental total.

La microsimulación de la OIT en Senegal y República Unida de Tanzania revela que la introducción de prestaciones monetarias básicas por vejez impacta significativamente en la reducción de la pobreza. Estas simulaciones estimaron el costo de las pensiones por vejez e invalidez en un nivel de 70% del umbral de pobreza alimentaria por individuo elegible. Los resultados de Tanzania demuestran que una pensión universal por vejez reduciría la pobreza en 36% para hombres y mujeres de edad y en 24% para individuos que conviven con parientes de edad. En Senegal, se espera que las pensiones por vejez e invalidez surtan un impacto aún mayor en las personas de edad, en especial entre las mujeres de esa franja etaria y los miembros de su familia.

Otros estudios de la OIT revelan que muchos países en desarrollo podrían garantizar una protección social básica para todos los residentes con un costo mucho menor a los porcentajes del PIB ya mencionados, pero aun así necesitan una política racional para completar en etapas su sistema básico de protección social. En el Recuadro 2 se muestran los resultados de Vietnam.

#### **RECUADRO 2: OPCIONES PARA COMPLETAR EL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN VIETNAM**

En la última década, Vietnam ha desarrollado un conjunto bastante abarcador de políticas vinculadas a la protección social. Estas incluyen un régimen previsional obligatorio para los trabajadores, un sistema previsional de salud, tanto para los trabajadores formales como para los pobres, que combina estrategias dirigidas a los grupos vulnerables excluidos del mercado laboral. Vietnam también insertó varias intervenciones de protección social en distintos Programas Nacionales para Grupos Específicos (PNGE), con el objetivo de incluir a ciertos grupos, áreas y sectores vulnerables en el acceso a los servicios sociales básicos.

Por encargo de la Iniciativa PPS ONU, la OIT evaluó el sistema de protección social existente en Vietnam y concibió varios escenarios alternativos para cubrir las lagunas del PPS. En cada escenario se presupusieron tipos y niveles de transferencias monetarias y en especie a fin de estimar los costos.

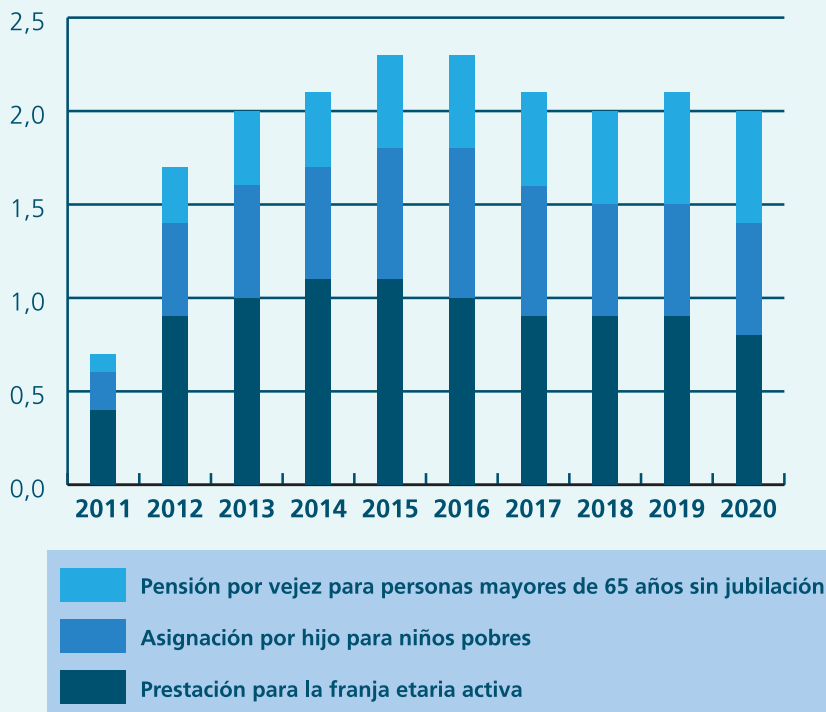
Para las personas de edad, se sugirió una mejora de la pensión social que incrementa la prestación actual de VND 270.000 (unos US\$ 13) a VND 400.000 (US\$ 19,4) en las áreas rurales y a VND 500.000 (US\$ 24,2) en las urbanas, ambas en el umbral de pobreza. También se redujo el umbral etario de 80 a 65 años. Se concibieron dos escenarios distintos de ejecución gradual: en uno se otorgaría la pensión social a personas excluidas del régimen jubilatorio existente para el sector formal, con un costo máximo de 0,6% del PIB; en el otro se otorgaría 50% de la prestación a quienes reciben la jubilación del sector formal, como paso hacia la construcción de un régimen universal no contributivo que costaría hasta 0,8% del PIB. La pensión social reduciría la pobreza de la tercera edad desde el 14,5% actual hasta 12,2%.

También se consideró un paquete para niños menores de 16 años, compuesto por una asignación de entre 25% y 50% del salario mínimo, servicios educativos adicionales y una comida diaria, de ejecución gradual a lo largo de cinco años. La OIT concibió dos escenarios para niños pobres: en uno, la prestación tendría un tope de dos hijos por hogar y costaría 0,47% del PIB. El otro escenario no tendría topes y su costo no superaría el 0,87% del PIB hacia 2016. El primer escenario reduciría la pobreza infantil de 20,8% a 12,2%, mientras que el segundo la haría caer drásticamente a 2,2%. La diferencia entre las tasas de reducción se debe a la frecuente descendencia numerosa de los hogares pobres.

Por último, para la población en edad activa, la OIT propuso la ejecución gradual de un plan de empleo temporario garantizado –similar a la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Empleo Rural Garantizado, de la India– que garantiza 100 días anuales de trabajo retribuido con el salario mínimo en regímenes de obras públicas a cada hogar que demande el beneficio. Ejecutado a lo largo de cuatro años, el plan se combinaría con asistencia social para los inválidos, servicios de capacitación para facilitar el retorno al empleo y la creación de microempresas. Este régimen reduciría la pobreza desde 12,1% hasta 5,3% en la franja etaria activa y desde 25,8% hasta 9,4% en la población inválida, con un costo máximo de 1,14% del PIB.

Tras el proceso de ejecución gradual, una combinación intermedia de las tres prestaciones alcanzaría su costo máximo hacia 2016 –con el régimen ya completo–, de aproximadamente 2,3% del PIB.

Figura 1: Escenario intermedio: pensión por vejez para personas excluidas del sistema contributivo, asignación por hijo para todos los niños pobres, seguridad del ingreso para la franja etaria activa



El añadido de prestaciones que cubran de inmediato las lagunas actuales del PPS parece improbable, especialmente en vista de los recientes anuncios gubernamentales que vislumbran un plazo más dilatado de lo que se suponía el año anterior para la recuperación de Vietnam.

Sin embargo, hacia mediados de la década podría abrirse un margen fiscal que permita fortalecer gradualmente diversos elementos del PPS. Ninguna de las medidas individuales parece tan costosa como para incrementar el déficit anual esperado por encima de 3%, siempre y cuando se restaure el nivel de recaudación total anterior a la crisis.

La experiencia de la vida real es aún más convincente que los ejercicios teóricos: el mundo en desarrollo acumula cada vez más ejemplos de paquetes básicos que se han ejecutado con éxito en el marco de la seguridad social.

### Bibliografía

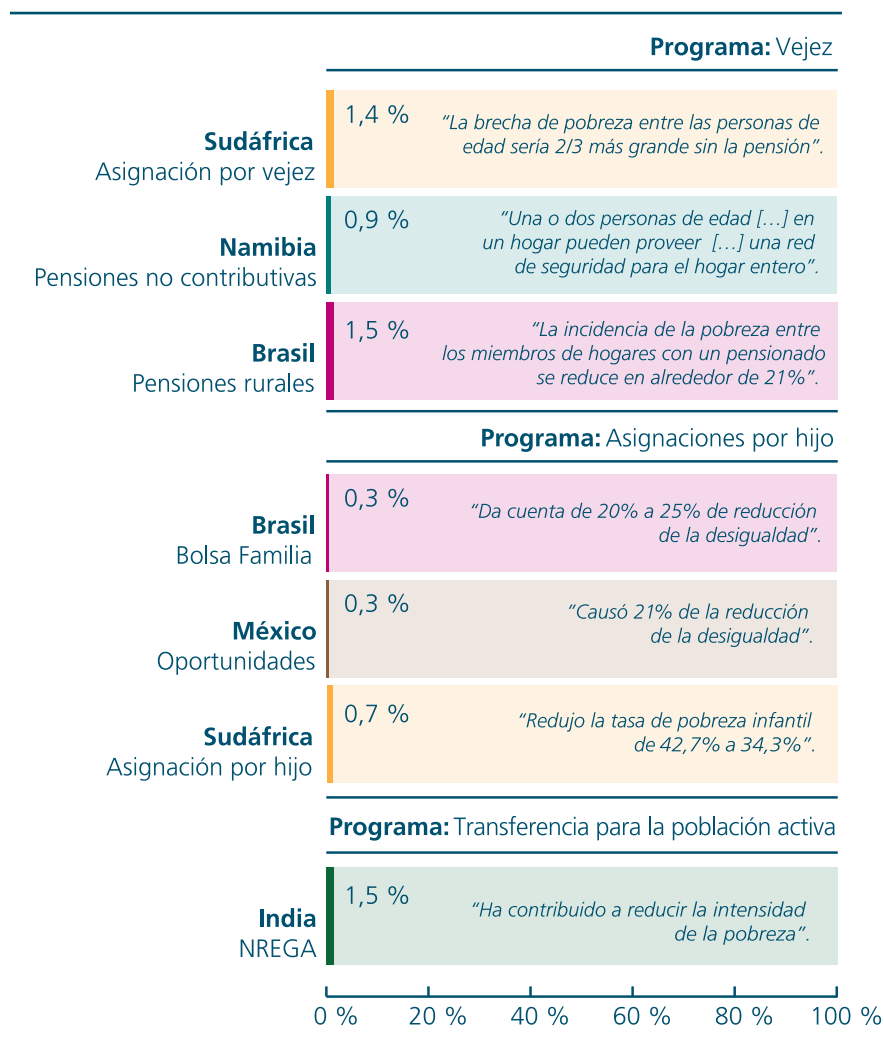
**adicional:** véanse experiencias exitosas con el PPS en PNUD/OIT: *Sharing innovative experiences*, vol. 18, Nueva York, 2011.

# CAPÍTULO 1

Hay muchas maneras de lograr una seguridad social básica asequible en los países de ingreso medio o bajo, como primera etapa de la estrategia para construir un sistema nacional de seguridad social más amplio, completo y exhaustivo. Por ejemplo:

- ✓ extensión del sistema previsional contributivo para el sector formal, en combinación con un régimen de asistencia social para el sector informal, con evaluación de recursos y financiado con impuestos;
- ✓ sistema previsional subsidiado para que los pobres accedan a los regímenes hasta ahora exclusivos para el sector formal;
- ✓ establecimiento de regímenes condicionados o universales financiados con impuestos, también denominados “regímenes de transferencias sociales”.

Figura 2: Ejemplos de costo (en % del PIB) y efectos de los elementos del PPS en los países en desarrollo (alrededor de 2008-2009)



Huelga decir que cada enfoque presenta sus propias ventajas y limitaciones, y que la elección estará sujeta a los valores nacionales, la experiencia previa y los marcos institucionales. La evidencia de la Figura 2 revela que el progreso hacia la extensión de la seguridad social es posible en casi todas partes.

### **Bibliografía**

#### **adicional:**

OIT: *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011 e Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015.*

El tamaño de la inversión en seguridad social y el consecuente nivel de cobertura social para la población dependen en alto grado de la voluntad política y social prevalente en el gobierno, los contribuyentes y el electorado. Este factor define en gran medida el margen fiscal disponible para financiar la seguridad social, en contraste con otros programas. Todos los países, cualquiera sea su nivel de ingreso, disfrutan de un grado de libertad en la definición de sus políticas. Tal como revela la OIT en su *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011*, hay una correlación muy débil entre el nivel del PIB y el tamaño del gobierno. Los países con similares niveles de ingreso pueden diferir significativamente en el “tamaño” del gobierno (medido por el tamaño de las finanzas públicas). En muchos casos, ello resulta de preferencias sociales diferentes, a menudo moldeadas por la historia. En otros casos, el bajo gasto gubernamental puede ser un mero indicador de la escasa capacidad de las autoridades para recaudar y aumentar los impuestos y otras rentas. El principal desafío de esos países es la introducción de reformas impositivas en aras de aumentar los recursos fiscales, así como la eficacia y la eficiencia de la recaudación. Pero también puede existir la necesidad de revisar los programas de gasto público, con el fin de adecuarlos más a las preferencias sociales para incrementar la voluntad de pago entre los contribuyentes.

En algunos países no es fácil extender el margen fiscal a muy corto plazo para las transferencias sociales. Cada caso requiere su propio análisis detallado. Sin embargo, el “margen político” de maniobra financiera suele ser más extensible de lo previsto. Las decisiones políticas concernientes a la financiación de la seguridad social y las negociaciones en pos de un consenso entre los distintos interesados en la cartera de gastos públicos se llevan a cabo a la manera específica de cada país. En tal contexto, cabe señalar que las rentas nacionales de África se incrementaron en unos 230.000 millones de dólares entre 2002 y 2007. Solo en la región subsahariana, la participación de las rentas públicas nacionales en el PIB creció en 4 puntos porcentuales entre 2002 y 2007. Dada una prioridad suficiente de las políticas sociales, suena bastante realista la idea de escalar prestaciones modestas de seguridad social a lo largo de una década, con un costo neto en torno de 4% del PIB. Pero esto solo es posible si los ciudadanos aceptan el precio a pagar para cubrir las lagunas de la protección social. Los habitantes del país tienen que aceptar las inversiones de buen gobierno y la necesidad de pagar impuestos para vivir en una sociedad más equitativa y segura, con mejor infraestructura.

## Orígenes y contenido de la R202 de la OIT

El concepto de la protección social como instrumento prominente de las políticas orientadas al desarrollo socioeconómico emergió varias décadas después de que se aprobaran la DUDH y el PIDESC.

### ***El PPS: cómo surgió el concepto***

La Conferencia Internacional del Trabajo demandó recién en 2001 que se priorizara la extensión de la seguridad social a los grupos excluidos de la población. Tal vez inspirada en el éxito palpable del programa mexicano Oportunidades a fines de los años 90, del Bolsa Familia y sus programas precursores de Brasil, así como del osado régimen tailandés para la Atención Universal de la Salud, instaurado en 2002, la OIT demostró en una serie de monografías y conferencias regionales<sup>4</sup> que hasta los países de bajo ingreso podrían financiar una forma básica universal de ingreso seguro y atención de la salud invirtiendo de 2% a 6% de su PIB.

Una vez iniciado, el debate sobre la mejora de la protección social cobró cierta fuerza, e incluso llegó a figurar en las conclusiones de la cumbre del G-8 en 2007.<sup>5</sup> Pero el verdadero avance de la política social se produjo recién con el estallido de la crisis financiera y económica mundial. La crisis sacudió las certezas y los saberes aceptados en materia de economía y política económica. De repente, todos parecían admitir que la falta de políticas sociales sensatas y de un sistema sólido de protección social podía jaquear el desarrollo socioeconómico. Los responsables de las políticas públicas sabían que la fallida supervisión nacional e internacional del sector financiero había detonado la crisis. Frente a las insoslayables repercusiones sociales, aclamaron la seguridad social como factor de estabilización socioeconómica.

Los organismos internacionales aprovecharon la oportunidad para ajustar sus estrategias de desarrollo. No es casual que la Unión Europea, el G-20, UNICEF, el Banco Mundial y la OIT hayan desarrollado en 2012 nuevas estrategias de protección social con miras a promover un crecimiento más inclusivo.<sup>6</sup> Todas ellas son compatibles a grandes rasgos, o al menos han dejado de ser francamente contradictorias. Pero quedan algunas diferencias sutiles, como la ausencia de una justificación basada en el derecho a la protección social en la nueva estrategia del Banco Mundial.

4 Véanse cifras y cálculos en OIT (2008), Pal *et al.* (2005); Mizunoya *et al.* (2006).

5 OIT: *Seguridad social: un nuevo consenso*, Ginebra, 2001; "Resumen de la presidencia" de la Cumbre del G-8, Heiligendamm, 8/6/2007.

6 Banco Mundial (2012), UNICEF (2012), UE (2012).

En la ONU surgió un nuevo concepto de protección social para el desarrollo: el piso de protección social. Este término se usó por primera vez como título de una entre nueve iniciativas consideradas en una reunión de la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación, en abril de 2009. Se encargó a la OIT y a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la codirección de la Iniciativa del Piso de Protección Social (Iniciativa PPS ONU), que nucleó a 19 organismos de la ONU, así como a una serie de ONG y donantes bilaterales de gran envergadura. Mientras que las otras ocho iniciativas propuestas para enfrentar la crisis pronto devinieron en actividades rutinarias de la ONU, la Iniciativa PPS pasó a ser un actor de los debates globales sobre política social. Durante unos tres años se destacó como la iniciativa de protección social más amplia y dinámica que hubieran abordado en conjunto los organismos de la ONU.

### **Bibliografía**

**adicional:** OIT y OMS: *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*". Informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, Ginebra, 2011.

En el verano boreal de 2010, la OIT convocó a un grupo consultivo de alto nivel para la Iniciativa PPS, encabezado por la entonces ex-presidenta chilena Michelle Bachelet, antes de su segundo mandato. El Grupo Bachelet publicó la primera versión de su informe en 2011 (Bachelet, 2011). De acuerdo con la argumentación favorable de los autores, el PPS apuntala la realización de los derechos humanos y promueve la justicia social; es un instrumento eficaz para combatir la pobreza y la desigualdad; acelera el progreso hacia el logro y la superación de los ODM; es asequible incluso en países de bajos ingresos; contrarresta el impacto socioeconómico de las crisis y los desequilibrios económicos mundiales, y es un instrumento para el empoderamiento de la mujer.

Respaldada por una coalición de organismos de la ONU, entre los que se destacan la OMS y UNICEF, la OIT aprovechó el "viento de cola" de la crisis para orientar la agenda política hacia la gobernanza social mundial mediante el establecimiento de una norma para la seguridad social: una herramienta de gobernanza desatendida durante casi un cuarto de siglo. En la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo (2011), la OIT recibió el mandato para elaborar la nueva norma internacional de protección social.

La acción se aceleró por temor a que el frágil consenso de la reacción política ante una crisis económica y financiera particular se esfumara antes de dejar una impronta en el sistema de gobernanza global. En junio de 2012, los miembros de la OIT aceptaron por unanimidad la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social (R202).

El temor era justificado: la ventana de oportunidad para lograr un avance concreto de la protección social mundial pronto comenzó a cerrarse otra vez.



Apenas la crisis económica y financiera viró en crisis fiscal –predeciblemente–, las medidas de austeridad recomendadas por los estrategas macroeconómicos retomaron la delantera de la agenda política y volvieron a colocar bajo fuego el gasto de protección social<sup>7</sup> en muchos países.

La R202 o Recomendación sobre los Pisos de Protección Social de la OIT, adoptada por unanimidad en la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo tras un debate intenso y constructivo, es un instrumento jurídico internacional que los 184 Estados miembros de la OIT deben tomar en cuenta al redactar su legislación social nacional.

## Contenido de la R202

Aunque la R202 es un documento breve, su contenido concreto y el alcance potencial de sus repercusiones políticas aún se desconocen en gran medida.

**Los objetivos<sup>8</sup> de la R202 se enuncian en el párrafo 1, que recomienda a los miembros<sup>9</sup>:**

- a) establecer y mantener, según proceda, PPS como elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y
- b) poner en práctica PPS en el marco de estrategias para la extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las normas de la OIT relativas a la seguridad social.

**Los pisos nacionales de protección social deben comprender al menos las siguientes garantías básicas en materia de seguridad social:**

- ✓ acceso a un conjunto de bienes y servicios que constituyan atención esencial de la salud, incluida la atención de la maternidad, de acuerdo con los criterios de disponibilidad, accesibilidad y calidad;
- ✓ seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- ✓ seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- ✓ seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.

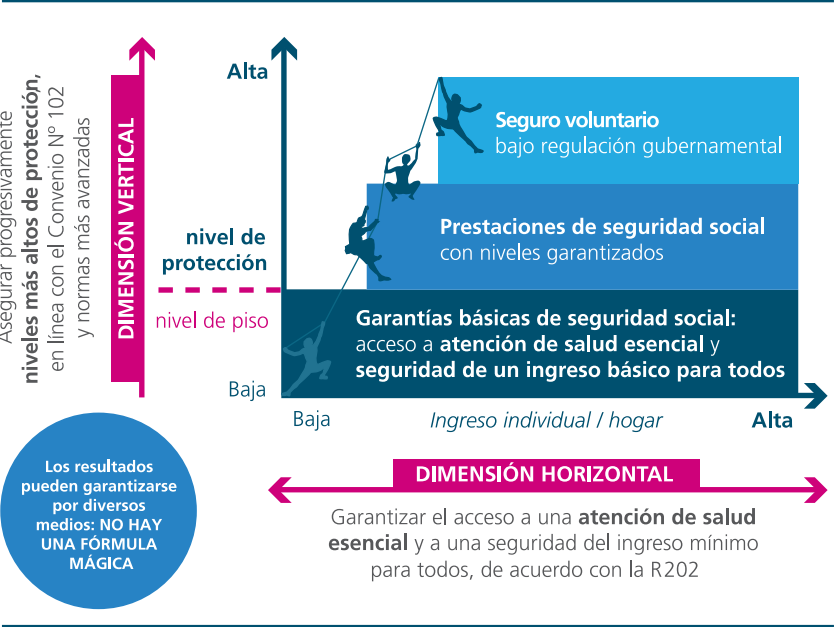
7 Véase evidencia sobre la índole de las medidas de austeridad tomadas en 2010/2011 en Ortiz *et al.* (2011), y Roy y Ramos (2012).

8 Los párrafos que siguen reproducen en gran medida la sección pertinente de M. Cichon (2013).

9 Texto de la R202 según OIT (2012), p. 33.

El término “garantías de la seguridad social” subraya el foco de la R202 en el resultado –en el nivel de seguridad social alcanzable mediante distintos beneficios y regímenes de beneficios– antes que en los medios o beneficios concretos. Pero la R202 formula un claro objetivo de la protección: según el Artículo 4, “estas garantías deben asegurar [que] todas las personas necesitadas accedan a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que permitan conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional”. La R202 también sitúa los pisos de protección en el marco de estrategias más abarcadoras que deben adoptar los países para extender la seguridad social.

Figura 3: Estrategia bidimensional para extender la seguridad social



Fuente: OIT (2012)

Hay un aspecto importante de la R202 que muchos pasan por alto: en ella se identifica por primera vez un conjunto exhaustivo de principios para los sistemas nacionales de seguridad social. Las consecuencias potenciales de las directrices provistas por la R202 en materia de política social son mucho más concretas y abarcadoras de lo que cabría esperar a primera vista de un documento cuya extensión no llega a las seis páginas.

**Bibliografía adicional:** OIT: *Social Security for all – building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organisation*, Ginebra, 2012.

Los 18 principios que rigen los sistemas nacionales de protección social, enumerados en el Artículo 3 de la R202, contienen instrucciones ambiciosas. Describen en esencia las características que deben tener los sistemas nacionales de protección social, cuya ejecución queda bajo responsabilidad primordial del Estado. En ellos se estipulan aspectos tan diversos como:

- ✓ la universalidad de la protección,
- ✓ la adecuación y la previsibilidad de las prestaciones,
- ✓ la obligación de definir las prestaciones por ley,
- ✓ la no discriminación y la igualdad de género,
- ✓ la diversidad de métodos y enfoques,
- ✓ la necesidad de participación tripartita y consultas públicas sobre los niveles y las condiciones de las prestaciones,
- ✓ el respeto a la dignidad de los beneficiarios,
- ✓ la disposición de procedimientos eficaces para quejas y recursos,
- ✓ la transparencia, y
- ✓ la sostenibilidad financiera, económica y fiscal.

Véase en el anexo el texto completo de la R202.

El conjunto de los principios fija normas considerablemente altas para el desempeño de los sistemas nacionales de protección social (véase el anexo).

Y esas normas de desempeño exigen –al menos en teoría– un replanteo de muchas políticas nacionales. Un ejemplo referido al principio de adecuación y previsibilidad bastará para probar este punto. Algunas reformas de la seguridad social que datan de las últimas décadas, como las reformas jubilatorias ejecutadas en América Latina y Europa oriental durante las décadas de 1980 y 1990, podrían requerir un cotejo con el principio de adecuación y previsibilidad. En los sistemas jubilatorios contributivos cuyas prestaciones dependen en gran medida de contingencias vinculadas a los mercados financieros, no hay garantía de adecuación, y menos aún de previsibilidad. En consecuencia, esos sistemas jubilatorios –a falta de garantías adicionales para el nivel de las prestaciones– no son compatibles con un principio fundamental de la R202.

Sin embargo, la R202 ha recibido críticas frecuentes por un supuesto minimalismo que colisiona con niveles superiores ya vigentes de protección, y por ende, implícitamente, con la demanda de vida digna para todas las personas. Nada podría distar más de la verdad, ya que la R202 provee un contenido explícito para las obligaciones básicas<sup>10</sup> que satisfacen el derecho humano a la seguridad social, tal como lo especifican los instrumentos de los derechos humanos: ese contenido fue inexistente durante muchas décadas.

10 Tal como las describe en lenguaje muy similar al de la R202 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 39ª Sesión, 5 a 23 de noviembre de 2007, Observación General N° 19, “El derecho a la seguridad social” (Art. 9), apartado 5, Párr. 59.

### **La R202 cumple además una función triple:**

- ✓ define un piso de garantías mínimas,
- ✓ codifica los principios de seguridad y
- ✓ requiere de los 184 Estados miembros de la OIT un plan de estrategias nacionales dinámicas con miras a elevar los niveles de protección.

### **De la letra a la práctica**

En la R202, la comunidad global definió por unanimidad y de manera simultánea una declaración de derechos individuales y un conjunto exhaustivo de obligaciones y metas para la protección social de todas las sociedades. Pero la R202 no es un instrumento jurídico internacional vinculante, sino tan solo una recomendación para 184 países.

Los estrategias de los gobiernos nacionales, las organizaciones sociales afines, las instituciones internacionales y la sociedad civil han alcanzado un consenso básico sobre la función de la protección social en las estrategias para el desarrollo. Es cada vez más obvio que quienes atizaron el repentino apoyo internacional a la protección social eran artífices de políticas públicas con (fugaz) cargo de conciencia porque sabían que la fallida o ausente supervisión nacional e internacional del sector financiero había abierto las puertas de par en par al estallido de la crisis. Frente a las insoslayables repercusiones sociales, estos actores aclamaron y adoptaron los sistemas de seguridad social como factor de estabilización socioeconómica. Y los organismos internacionales sacaron partido para ajustar sus estrategias de desarrollo

Pero hay indicios serios de que está pasando la oportunidad de lograr una mejora concreta de la protección social en todo el mundo. Cuando la crisis económica y financiera devino en crisis fiscal, las medidas de austeridad recomendadas por los estrategias macroeconómicos retomaron la delantera de la agenda política y volvieron a colocar bajo fuego el gasto de protección social<sup>11</sup> en muchos países.

En tal situación, la R202 solo puede influir en las políticas nacionales a través de una vía: puede ayudar a crear o proteger el espacio para las políticas nacionales de protección social, sobre todo cuando los gobiernos se inclinan por las políticas sociales restrictivas. El consenso global crea una legitimidad moral y por ende, un blindaje político para las demandas nacionales.<sup>12</sup>

11 Véase evidencia sobre la índole de las medidas de austeridad tomadas en 2010-2011 en Ortiz et al. (2011) y Roy y Ramos (2012).

12 En Reino Unido, Robert Walker (2013) y otros ya aplican los principios de la R202 para influir públicamente en la reforma del sistema nacional de bienestar social.

Es el pueblo el encargado de enunciar e impulsar la demanda de justicia social. La comunidad global llevó adelante hasta donde pudo el argumento y las negociaciones internacionales que se requerían para la aceptación unánime de la R202. Ahora el centro de la acción debe pasar al escenario local. La sociedad civil y los sindicatos son agentes naturales de la voluntad política. Pueden valerse de la R202 para defender con argumentos sólidos la protección social como instrumento para aumentar la justicia social, la participación y las oportunidades. Es preciso que los sindicatos y la sociedad civil forjen coaliciones nacionales para exigir al gobierno el cumplimiento de sus promesas, hagan un seguimiento de la protección social para constatar el alcance de las cuatro garantías que sustentan el PPS y –de ser necesario– demanden el cierre de las brechas.

Pero la R202, como toda herramienta, requiere de un uso diestro para obtener resultados eficaces y creativos. Hay acciones muy concretas que las coaliciones nacionales pueden llevar a cabo en su país y en el plano internacional para incrementar la protección social. La R202 ofrece un puntal concreto para la acción nacional, en tanto exige hacer “un seguimiento de los progresos alcanzados en la consecución del PPS y otros objetivos de las estrategias nacionales para extender la seguridad social a través de mecanismos apropiados definidos a nivel nacional” (párr. 19). El seguimiento de la situación nacional y su cotejo con la de países en similares circunstancias socioeconómicas puede contribuir a la creación del espacio político necesario para extender o completar el PPS nacional. Las organizaciones civiles y sindicales nacionales están en la posición ideal para realizar ese seguimiento o contribuir con él, valiéndose de su conocimiento y su comprensión de las situaciones reales. El seguimiento más eficaz no se realiza de arriba hacia abajo, sino de abajo hacia arriba. Las coaliciones nacionales que bregan por la protección social pueden constatar fácilmente si todos los niños, la población activa y las personas de edad gozan de una mínima seguridad del ingreso para acceder a bienes y servicios esenciales, así como a una atención esencial de la salud. También pueden documentar lagunas, calcular cuánto cuesta cubrirlas e indicar posibles fuentes de recursos. **Para hacerlo de manera creíble**, necesitan:

- ✓ aprender y aplicar técnicas analíticas,
- ✓ realizar análisis de costo y beneficio,
- ✓ calcular prestaciones,
- ✓ estimar la extensión de la cobertura,
- ✓ evaluar los efectos en la pobreza y la desigualdad,
- ✓ analizar la legislación,
- ✓ redactar proyectos de ley y
- ✓ gobernar y controlar organizaciones complejas.

Ese trabajo diagnóstico y analítico puede servir para presionar al gobierno y los decisores políticos, pero su consecución exitosa requiere grandes inversiones de tiempo y esfuerzo.

## Bibliografía

**adicional:** OIT:  
*Informe Mundial  
sobre la Protección  
Social 2014-2015.*

# LA SOCIEDAD CIVIL Y LOS PPS

Mariana Lomé

Sinopsis

Las ONG forman parte de un colectivo mayor, denominado “sociedad civil”, del cual suelen ser las actoras más eficaces y visibles: por eso pueden desempeñar un papel clave en la capacitación de las organizaciones que representan a las poblaciones más vulnerables, para ayudarlas a protagonizar la concepción y la puesta en marcha del PPS.

Además de brindar asistencia directa para lidiar con esas necesidades, las ONG pueden provocar cambios estructurales si hacen valer su influencia para incidir en las políticas públicas.

Los sindicatos se cuentan entre los actores más importantes con los que las ONG deben procurar establecer una agenda común.

## **ACTIVIDADES PREPARATORIAS CRUCIALES PARA LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC) EN LA EJECUCIÓN DEL PPS:**

- ✓ forjar alianzas con sindicatos y otras organizaciones afines;
- ✓ incentivar desde una etapa temprana la conciencia y la sensibilidad política de los funcionarios a cargo de las políticas públicas y los integrantes de la sociedad, introduciendo los consensos de OSC/sindicatos con la mayor frecuencia posible en los procesos políticos existentes;
- ✓ invertir en la capacitación técnica analítica de los representantes civiles y sindicales que participarán en el proceso nacional de concientización y diálogo.

## **ESTRATEGIAS DE PROBADA EFICACIA QUE PUEDEN USAR LAS OSC PARA INSTALAR UN TEMA EN LA AGENDA PÚBLICA:**

- ✓ generar y difundir información;
- ✓ presionar a legisladores (*lobby*) y ejercer presión social;
- ✓ crear materiales educativos y espacios de capacitación;
- ✓ utilizar los medios masivos y las redes sociales;
- ✓ impulsar campañas, movilizaciones ciudadanas y manifestaciones públicas;
- ✓ hacer peticiones de información pública, participar en audiencias públicas y presentar recursos legales.

### ¿Qué constituye la sociedad civil?

Como ya señalamos en este manual, los países que planifican el acceso garantizado de su población a un conjunto de prestaciones mínimas tienen por delante un inmenso volumen de trabajo y considerables dificultades. Aunque la responsabilidad fundamental por el suministro de estas prestaciones recae obviamente sobre el Estado, la participación adicional de la sociedad civil en el cumplimiento de la meta es importante y necesaria por razones muy diversas. También representa una oportunidad para la sociedad civil.

Para comprender por qué es fundamental la participación de la sociedad civil en esta iniciativa, es importante saber qué constituye la sociedad civil.

La sociedad civil puede definirse como “un foro para la expresión de múltiples voces, movimientos y organizaciones que intervienen en cuestiones de interés público por fuera (pero no necesariamente con independencia) del Estado” (Roitter, 2010).

El Índice CIVICUS define la sociedad civil como “una palestra exterior a la familia, el Estado y el mercado, donde las personas se asocian voluntariamente sobre la base de intereses comunes” ([www.civicus.org](http://www.civicus.org)).

La sociedad civil consta de movimientos sindicales tradicionales, tanto urbanos como rurales, organizaciones profesionales, organizaciones empresariales (como las cámaras de comercio) que representan intereses de sectores económicos, organizaciones de filiación religiosa y manifestaciones espontáneas impulsadas por ciudadanos con el propósito de defender sus derechos, en especial durante las crisis. La sociedad civil también está formada por grupos barriales, como refugios para personas sin techo, ollas populares, clubes de trueque y grupos de consumidores, inquilinos y ocupas.

Tanto las definiciones de la sociedad civil como sus manifestaciones en la vida real nos permiten entender por qué esta esfera de la acción social suele generar tantas expectativas. La sociedad civil es el ámbito de la acción ciudadana y de las iniciativas que estimulan las preocupaciones y aspiraciones de las personas: es allí donde nacen los líderes, las organizaciones y los movimientos que bregan por cambiar lo que no funciona. No obstante –y paradójicamente–, por muy valiosa que sea esta esfera para muchos, para otros es invisible e intangible.

Estas definiciones también revelan la dificultad más grande que enfrentan quienes se consideran parte de la sociedad civil y quienes esperan que la sociedad civil intervenga activamente en movimientos o estrategias colectivas:

**CIVICUS** es una alianza internacional dedicada a fortalecer la acción ciudadana y la sociedad civil en todo el mundo, – protegiendo los derechos de la sociedad civil; – fortaleciendo las buenas prácticas de la sociedad civil, – incrementando la influencia de la sociedad civil. [www.civicus.org](http://www.civicus.org)

la naturaleza dinámica de esta palestra en estado de constante redefinición, que la incapacita para establecerse como grupo coordinado con un conjunto de estrategias bien definidas y formalizadas. Los grupos, las organizaciones, los movimientos y los individuos que pertenecen a la sociedad civil no están totalmente identificados ni definidos recíprocamente. Muchos no tienen plena conciencia de pertenecer a la sociedad civil, o siquiera de qué significa la pertenencia a esta entidad capaz de causar impactos decisivos en la realidad de un país.

Para numerosos investigadores, y a los fines de esta publicación, el concepto de sociedad civil resulta demasiado amplio o indefinido. Por eso nos enfocaremos con mayor detalle en una manifestación de la sociedad civil, que es la más estudiada y, a todas luces, la más estructurada: el concepto de “tercer sector”, que ha permitido definir con cierta precisión algunas características de las organizaciones que lo integran.

Estas organizaciones son independientes del Estado y del gobierno. Y, puesto que tampoco pertenecen al mercado, se consideran organizaciones sin fines de lucro. Ello significa que las ganancias que generan no se distribuyen entre los miembros, sino que deben reinvertirse en el trabajo de la organización. En vista de que no pertenecen a los sectores reconocidos del Estado y el mercado, las organizaciones sin fines de lucro se identifican a menudo mediante el término “tercer sector” (Salamon *et al.*, 1997).

**Esta definición estableció tres atributos para las organizaciones que nos ocupan (de acuerdo con Salamon, 1993):**

- ✓ son organizadas,
- ✓ son autónomas e independientes y
- ✓ la membresía o afiliación es voluntaria.

Aunque son de tamaño muy diverso, con alcances, estructuras y estrategias diferentes, estas organizaciones pueden agruparse por áreas de participación (Roitter, 2010):

- ✓ protección y difusión de ciertos valores (fortalecimiento de la democracia, supervisión de los derechos humanos y sociales, preservación de espacios públicos, protección del medio ambiente, construcción de ciudadanía, protección de los derechos de los consumidores);
- ✓ prestación de servicios (sociales, recreativos, de ocio, deportivos, culturales, educativos, de salud);
- ✓ expresión de intereses sectoriales (empresariales, sindicales, profesionales).



Las organizaciones sin fines de lucro adoptan diversas formas (jurídicas o estructurales) y, en el marco de la definición general, podemos definir varios subsectores como los siguientes, según los tipos de entidades que se reconocen internacionalmente como parte de este sector (ONU, 2006):

- “(a) **prestación de servicios sin fines de lucro**, como hospitales, instituciones de educación superior, centros de atención diurna, escuelas, prestación de servicios sociales y grupos ambientales;
- (b) **organizaciones no gubernamentales** que promueven el desarrollo económico o la reducción de la pobreza en las áreas menos desarrolladas;
- (c) **organizaciones del arte y la cultura**, como museos, centros de artes escénicas, orquestas, conjuntos musicales y sociedades históricas o literarias;
- (d) **clubes deportivos** de entrenamiento, mantenimiento físico, competencias y deportes amateur;
- (e) **grupos que abogan por causas** como los derechos civiles y de otros tipos, o los intereses sociales y políticos de sectores generales o especiales;
- (f) **fundaciones**, es decir, entidades que disponen de activos o de un fondo y, valiéndose del ingreso generado por ese activo, otorgan subsidios a otras organizaciones o llevan a cabo programas y proyectos propios;
- (g) **asociaciones comunitarias o populares de base** que ofrecen servicios a sus miembros o defienden a miembros de un barrio, comunidad o pueblo en particular;
- (h) **partidos políticos** que respaldan la elección de candidatos particulares para cargos públicos;
- (i) **clubes sociales**, incluidos los clubes turísticos o campestres, que prestan servicios y ofrecen oportunidades recreativas a comunidades e individuos;
- (j) **organizaciones sindicales, empresariales y profesionales** que promueven y resguardan los intereses de su sector;
- (k) **congregaciones religiosas**, como parroquias, sinagogas, mezquitas y templos, que promueven creencias religiosas y administran servicios y rituales religiosos. Sin embargo, una iglesia oficial incorporada a la administración del Estado, en particular si se sostiene con impuestos obligatorios, no cumpliría el criterio de ‘separación institucional respecto del gobierno’ y por ende quedaría excluida del sector. Cabe destacar que las congregaciones religiosas difieren de los organismos de filiación religiosa que ofrecen servicios en áreas como la salud, la educación y las necesidades sociales. Asimismo, las organizaciones de servicios vinculados a la iglesia estatal pueden encuadrarse en el sector sin fines de lucro si son unidades institucionales separadas y satisfacen todos los criterios de la definición”.

Estas organizaciones también se agrupan –de manera formal o informal– en entidades mayores, como foros, federaciones, confederaciones y redes.

## ONG: diversidad y desafíos

Esta sección se enfoca en las ONG, por su especial relación con el tema del presente manual: en 2012, un grupo de ONG presentó en la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT, verano de 2012) la declaración conjunta que dio origen a la Coalición Global por los Pisos de Protección Social, con el fin de promover los PPS y ejercer presión para instaurarlos en todo el mundo. Dado el papel que han desempeñado las ONG en esta iniciativa, analizaremos de qué maneras pueden acompañar nuestra meta, valiéndose de sus mandatos, sus puntos fuertes y sus estrategias.

### Información

#### adicional:

<http://www.socialprotectionfloorscoalition.org/>

### LA COALICIÓN GLOBAL POR LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL (CGPPS)

La Coalición Global por los Pisos de Protección Social promueve el derecho a la seguridad social para todos los residentes de un país, cualquiera sea su documentación. Las organizaciones que la integran abogan por el PPS como instrumento clave para alcanzar la meta social más abarcadora del desarrollo mundial. La protección social es una de las bases para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, ya que aborda la sostenibilidad y la preservación del sustento desde tres dimensiones a la vez: la económica, la social y la ambiental. La CGPPS tiene hasta ahora 82 miembros y constituye un buen ejemplo de construcción de redes y ejercicio de presión internacional por los PPS. Sus miembros acordaron los siguientes cuatro objetivos:

- ✓ influir en los debates internacionales en torno de los PPS y crear conciencia sobre la R202, basada en la declaración conjunta que se presentó en la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo (especialmente en relación con la agenda de los ODM posterior a 2015);
- ✓ crear una plataforma para el intercambio de experiencias entre OSC de todo el mundo, incluida la contribución al desarrollo de herramientas;
- ✓ colaborar con plataformas y/o coaliciones nacionales y regionales de protección social, allí donde estas existan, en especial las que promuevan la adopción de objetivos vinculados al PPS,
- ✓ abogar por la formación de coaliciones inclusivas allí donde estas no existan, con el objetivo de promover la concepción, la puesta en marcha, el seguimiento y la evaluación de los PPS.

También podemos definir las ONG desde la perspectiva del activismo y los ideales que ellas ayudan a promover y que sus miembros defienden. Tanto los voluntarios como los empleados pagos de las ONG abordan su trabajo y enfrentan las dificultades con un compromiso singular, incluso en países donde el activismo puede poner en peligro su vida.

Tanto desde la perspectiva de sus miembros como desde la visión de sus creadores, las ONG son palestras originadas en el sueño de hacer un mundo mejor o en la necesidad de superar una situación penosa y unirse a otras personas que también la padecen. Muchas bregan por el acceso a las expresiones artísticas y culturales, o bien por representar a quienes no tienen voz o no pueden hacerse oír, como los niños, los refugiados, los enfermos y los excluidos, así como las especies y los ecosistemas en peligro de extinción.

Los miembros de las ONG viven intensamente la misión que dio origen a sus organizaciones. Ello puede generar resultados insospechados si se los contrasta con los recursos de la organización, que a menudo son escasos en cantidad y calidad. El lado negativo de las ONG es la informalidad de sus logros, la fragilidad de su articulación internacional y el carácter incierto de sus ingresos. Estas características a menudo disuaden a sus miembros de comprometerse con visiones y estrategias de largo plazo.

En lo que concierne al trabajo de las ONG con miras a establecer PPS en sus respectivos países, la fuerza del impacto dependerá de su capacidad para trabajar en conjunto con los sindicatos. Esto es fundamental por diversas razones.

En primer lugar, los sindicatos forman parte del modelo de gobierno tripartito que rige a la OIT, a la par de los gobiernos nacionales y de los empleadores. Integran las alianzas con ONG en representación de las bases y hacen valer su peso político frente a los gobiernos nacionales y en el seno de la OIT.

### ALGUNOS PUNTOS FUERTES DE LAS ONG:

- ✓ posibilidad de conocer en detalle las necesidades y las expectativas precisas de las comunidades a las que sirven, debido a los lazos estrechos que establecen con ellas en su trabajo diario;
- ✓ visibilidad a través de líderes que en ocasiones asumen papeles heroicos o inspiradores, y así generan confianza e incentivos para movilizar a la sociedad en torno a una causa,
- ✓ adaptabilidad al entorno.

### ALGUNOS PUNTOS DÉBILES DE LAS ONG:

- ✓ proliferación de organizaciones con estructuras y objetivos superpuestos, circunstancia que redobla los gastos, desperdicia esfuerzos y genera competencia entre las organizaciones por fondos internacionales o privados cada vez más escasos;
- ✓ inseguridad financiera que jaquea las visiones y estrategias de largo plazo, así como la independencia de la agenda organizacional frente a los intereses de posibles financistas. También implica inversión de tiempo y energía en la mera supervivencia, a menudo en detrimento de estrategias concebidas para obtener mejores resultados;
- ✓ la heterogeneidad y las visiones cortoplacistas de muchas ONG –en especial las que dependen de financiación externa– obstaculizan en gran medida un atributo esencial que estas organizaciones necesitan mantener a toda costa para desarrollarse: la capacidad de coordinar sus esfuerzos y de cooperar con organizaciones similares o complementarias en aras de causar un impacto mayor sobre las políticas públicas,
- ✓ la falta de transparencia y de representación auténtica en casos donde los directivos no son elegidos mediante procedimientos democráticos y tienden a perpetuarse en posiciones de poder para promover sus intereses personales, alejándose de las necesidades que aquejan a las personas de quienes las ONG se proclaman servidoras.

En segundo lugar, y en vista de que una finalidad clave de los PPS es la generación de trabajo digno, los sindicatos son aliados ideales en la tarea de concebir programas de integración y formación profesional para las personas en situación laboral vulnerable.

En tercer lugar, dado que los sindicatos se sostienen con el aporte de los afiliados, sus mecanismos financieros son más estables que los de una ONG. La estabilidad financiera de los sindicatos es una ventaja en las campañas coordinadas con las ONG y un apoyo insoslayable en la concepción de estrategias a largo plazo.

### **Una agenda coordinada entre ONG y sindicatos podría ser útil para:**

- ✓ transformar las estrategias de apoyo. A menudo se crean estrategias de apoyo en respuesta a una crisis particular, que luego queden establecidas como única forma de apoyo a largo plazo. Lejos de contribuir a la reducción de la pobreza, estas estrategias suelen reproducir las condiciones de exclusión y dependencia;
- ✓ trabajar en conjunto para empoderar de las poblaciones más vulnerables y ser sus portavoces;
- ✓ reducir las brechas culturales que causan exclusión, teniendo en cuenta que la exclusión no es solo un problema de índole económica. Tal como advierte Sen (2000, p. 12), “la incapacidad para relacionarse con otros o participar en la vida de la comunidad puede empobrecer directamente la vida de una persona”;
- ✓ destacarse en la agenda pública y ejercer influencia para impulsar la adopción de los PPS y la instauración de políticas que favorezcan la creación de trabajo digno;
- ✓ desarrollar con el tiempo una asociación sostenible para hacer un seguimiento y mantener la integridad de las medidas adoptadas;
- ✓ crear foros para las poblaciones vulnerables y sus organizaciones a fin de capacitarlas, brindarles acceso a información sobre sus derechos y dotarlas de las herramientas que necesitan para sumarse al diálogo sobre los PPS;
- ✓ promover la inclusión de ONG en los debates nacionales para incrementar su participación en los procesos decisorios;
- ✓ generar información confiable que demuestre la factibilidad de los PPS y de las estrategias propuestas para crear trabajo digno (véase Salcedo Novoa, 2014);
- ✓ difundir estrategias innovadoras, en especial si demuestran que la incumbrancia de los beneficiarios es posible, exitosa y replicable.

### **¿Hay un contexto favorable para que las OSC desarrollen su tarea?**

El Informe CIVICUS sobre el Estado de la Sociedad Civil 2014 menciona tres dificultades considerables que aquejan a las organizaciones de todo el mundo.

“Las percepciones gubernamentales de la sociedad civil son un factor importante en este punto. Puede que los funcionarios consideren legítimas algunas funciones de la sociedad civil, pero no lo hacen con otras. Rara vez cuestionan a las organizaciones de beneficencia y a las OSC de servicios vitales que los gobiernos no pueden brindar a la población. Sin embargo, cuando las OSC ponen en tela de juicio las consecuencias de una política pública o bregan por influir en las acciones gubernamentales, a menudo son cuestionadas en su legitimidad. Cuando las OSC se hacen oír en oposición a las políticas oficiales, desde el otro lado se las acusa de partidismo o de representar intereses creados y gobiernos extranjeros”. (CIVICUS, 2014)

“Así como los activistas de distintos países intercambian sus tácticas, los gobiernos replican malas prácticas de sus homólogos. La legislación represiva se clona de un país a otro. En mayo de 2013, en su segundo informe temático, el Relator Especial de la ONU Maina Kiai se explayó sobre la emulación de leyes que impiden la financiación extranjera, subrayando que el derecho a buscar, recibir y usar recursos de origen nacional, extranjero e internacional también es un componente clave del derecho a la asociación”. (CIVICUS, 2014)

#### **El informe agrega:**

“De acuerdo con el Centro Internacional para la Ley sobre Entidades Sin Fines de Lucro, ‘muchas organizaciones que defienden causas corren peligro de disolución si se les impide el acceso a fondos extranjeros’”. (CIVICUS, 2014)

Cabe recordar que, debido a su función clave en el fortalecimiento de la democracia, las ONG figuran en tratados internacionales, en especial los que se desarrollan en el seno de la ONU.

#### **A través de su Consejo Internacional de Derechos Humanos, la Asamblea General de la ONU calificó de pilares democráticos esenciales los siguientes derechos, que posibilitan la actividad de las ONG:**

- ✓ libertad de asociación de las organizaciones;
- ✓ libertad de expresión y opinión;
- ✓ oportunidad de participar en decisiones públicas;
- ✓ derecho a defender los derechos humanos, y
- ✓ libertad de manifestarse pacíficamente.

Es importante que las ONG avanzadas y maduras compartan sus experiencias con organizaciones nuevas o representantes de grupos menos visibles o aún inexpertos. La enseñanza de las ONG experimentadas empodera a otras organizaciones para que puedan continuar sus actividades sobre la base de esos derechos.

### El papel de la sociedad civil en el contexto de los PPS: ¿qué deben hacer las organizaciones?

En esta sección analizaremos el papel clave de las ONG en las diversas etapas de su activismo por los PPS, para el que deben desarrollar capacidades, alianzas y actividades propicias con miras a ejercer la influencia deseada.

Sin embargo, antes de enumerar recomendaciones básicas en relación con cada una de estas estrategias, es preciso explorar un desafío crucial con el que deben lidiar las ONG para causar el impacto deseado o llevar a buen puerto las causas por las que abogan: deben desarrollar y fortalecer sus capacidades para la formación de alianzas, redes y coaliciones. Estas capacidades les conferirán mayor peso –tanto en la percepción de los actores en cuyas decisiones las ONG procuran influir como ante los ojos de la sociedad– y son prerequisites estratégicos para desempeñar con éxito su papel en la ejecución de los PPS.

Por ejemplo, la suspensión por motivos políticos de los procesos conducentes al establecimiento del PPS puede causar perjuicios de larga duración, además de comprometer o postergar los futuros intentos de crear un sistema nacional exhaustivo para la protección social. Si los defensores de la austeridad cuestionan la asequibilidad de los PPS arrojando un manto de duda sobre los análisis y los datos fácticos que sustentan el desarrollo de las políticas sociales, no les resultará difícil descarrilar o frenar el proceso entero. Las organizaciones civiles y sindicales tienen que estar estratégicamente preparadas para truncar o contrarrestar esta posibilidad y deben contar con la capacidad técnica necesaria para refutar tales argumentos políticos e impedir cualquier intento de obstruir el desarrollo de la protección social.

Los consensos políticos suelen ser frágiles, en especial los que conciernen a las estrategias de largo plazo. La creación de expectativas sin las capacidades y los recursos necesarios para sustentarlas puede dañar la credibilidad del concepto de protección social en su totalidad. Por eso es importante que las OSC y los sindicatos mantengan consensos perdurables y se atengan a estrategias sostenibles y aplicables. También deben cerciorarse de contar con el mandato político y los conocimientos prácticos requeridos para acompañar el proceso en cada una de sus etapas.

## 1. Construir plataformas políticas nacionales

Una premisa crucial es la construcción de coaliciones o plataformas políticas nacionales donde las OSC, los sindicatos y otros grupos de presión afines puedan actuar coordinadamente. Un principio clave es el de “construir por acumulación y –si es posible– no destruir”. Desde el punto de vista político, siempre es más fácil construir o completar un sistema de protección social agregando elementos nuevos encima o en torno de los regímenes existentes, que erigir un sistema desde los cimientos luego de abolir los regímenes que ya estaban vigentes. El cuestionamiento de los sistemas que ya benefician a algunos grupos siempre causa un disenso que pone en riesgo los consensos alcanzados en torno del nivel mínimo de protección social para todos. Aquí vale la pena subrayar que el PPS no se propone como meta final, sino como punto de partida. Si bien es preciso examinar con rigor los sistemas existentes, la formulación del PPS como contribución a la cohesión lógica de los programas que ya están en vigencia puede suavizar la potencial oposición de los funcionarios estatales o gubernamentales y evitar que algunos sindicatos rechacen el proyecto por temor a verse perjudicados con la pérdida de la protección social existente.

### RECUADRO 3: ETAPAS EN LA CONSTRUCCIÓN DE REDES Y ALIANZAS

- ✓ Analizar el objetivo de la red o alianza con un grupo reducido de representantes de otras organizaciones, con especial atención a las ventajas y desventajas de la iniciativa. Explorar en cierto detalle la meta esperada y la manera de lograrla.
- ✓ Pedir a cada organización aspirante a integrar la red o alianza que detalle cómo espera que esa red o alianza la ayude a alcanzar su objetivo final. Lo ideal es que los miembros prospectivos respondan de la manera más explícita y honesta posible.
- ✓ Luego es preciso que cada organización explique cómo se propone contribuir a la red, sobre la base de competencias específicas y ventajas comparativas, tales como los recursos financieros, las capacidades de movilización, la fuerza militante, la documentación, etc.
- ✓ Evaluar a grandes rasgos las competencias necesarias para que la red alcance sus objetivos. Sobre la base de esta evaluación, sumada a una revisión del paso previo, determinar cuáles son “las competencias y los recursos que faltan”. Uno de los objetivos de la nueva red o alianza debe ser la obtención de lo que falta mediante la incorporación de nuevos miembros o mediante un proceso de capacitación.
- ✓ Prestar especial atención a la identificación de miembros que puedan complementarse recíprocamente en sus recursos y capacidades, en particular si



contribuyen a influir en las personas “de peso” o en los funcionarios que tienen la última palabra en las decisiones.

- ✓ Cerciorarse de que todos los posibles miembros de la red expresen con claridad sus “posiciones no negociables”, si las tuvieran. Por ejemplo, es concebible que algún miembro potencial se oponga por completo a la modalidad de las transferencias monetarias, alegando que de ese modo se fomenta la “vagancia”, pero a la vez ese miembro puede apoyar otras formas de protección social, como las denominadas “redes de seguridad productiva”.
- ✓ Establecer un mecanismo simple para desvincularse de la alianza. Los miembros deben saber que no están obligados a mantener indefinidamente su pertenencia a ese colectivo. Es preciso aplicar la flexibilidad cuando uno o más miembros deciden abandonar la alianza.

Una vez acordada la plataforma política, hay otras dos actividades preparatorias indispensables. Una es estratégica y la otra es técnica.

### 2. Incentivar desde una etapa temprana la conciencia y la sensibilidad política

Una actividad preparatoria crucial de las etapas iniciales es la creación de conciencia y sensibilidad política en los funcionarios y el público introduciendo el consenso de OSC/sindicatos con la mayor frecuencia posible en los procesos políticos existentes (por ejemplo, los debates sobre políticas públicas en el contexto de las reuniones periódicas de los consejos sociales y económicos nacionales), ya desde antes de la creación formal de los procesos para instaurar el PPS. Hay diversas maneras de crear espacio político: una de ellas es la reiteración de mensajes en muchos foros y canales diferentes.

### 3. Capacitarse

La tercera actividad preparatoria de importancia clave es la inversión en la capacidad técnica analítica de los representantes de las OSC y los sindicatos que participarán en el proceso nacional de diálogo y creación de conciencia.

Demandar una participación que no se limite al aspecto simbólico en la puesta en marcha de políticas nacionales de gran envergadura equivale a aceptar parte de la responsabilidad política y técnica por el mantenimiento del proceso, una consecuencia que no es gratuita. El precio a pagar es la alta inversión en las capacidades técnicas y la credibilidad de la organización. Sin una capacidad creíble en lo que concierne al análisis y la concepción de políticas públicas, las OSC no podrán desempeñar un papel constructivo en el proceso.

Debemos tener en cuenta que los recursos de toda organización o coalición son finitos. Por eso es importante detectar cuáles son los actores sociales cuya intervención es clave para el logro de los objetivos deseados e identificar las estrategias posibles para llegar a ellos.

**La estrategia prioritaria y más eficaz para influir en otras personas estriba en fortalecer las capacidades de las organizaciones que trabajarán juntas en el proyecto. Entre las capacidades fundamentales que es preciso fortalecer, se cuentan:**

- ✓ en el nivel personal: liderazgo, destrezas y herramientas políticas para la comunicación eficaz;
- ✓ en el nivel organizacional: administración transparente, sistematización de la información y los procesos, rendición de cuentas, cultura de planeamiento y evaluación, cuidado y consolidación de la imagen institucional;
- ✓ en el nivel de las redes o coaliciones en formación: construcción de confianza, transparencia de los procesos decisorios, destrezas para el manejo de conflictos y el desarrollo de consensos.

Véanse más detalles en el capítulo 3.

Estas consideraciones cruciales deben incorporarse a una estrategia amplia de protección que las coaliciones nacionales de OSC y sindicatos tienen que preparar desde las etapas iniciales.

Las siguientes son estrategias de probada utilidad para instalar temas en la agenda pública y encaminar a los decisores políticos por la senda deseada.

## Generar y difundir información

La mayoría de las ONG se ocupa principalmente de generar y difundir información, una tarea cuya importancia se redobla en el caso específico de los PPS: en primer lugar, es preciso contar con datos confiables y realistas en relación con los objetivos y con las estrategias para lograrlos. Según la declaración de la OIT sobre los PPS, es posible medir el porcentaje del PIB que se requiere en cada país para brindar una protección social mínima. Este es un punto muy fuerte del concepto de PPS, ya que no todas las estrategias de cambio social tienen un objetivo tan específico y medible.

El segundo factor que redobla la importancia del concepto de PPS es la dificultad de las ONG para establecer una agenda común en otras áreas de interacción. Lo más frecuente es que cada organización fije sus objetivos sobre la base de diagnósticos más o menos precisos y luego ponga en marcha sus proyectos.

Aunque dos o más organizaciones apunten a la misma meta, si carecen de una referencia común para hacer los diagnósticos o de medios unificados para alcanzar los objetivos, las organizaciones sienten que sus esfuerzos se diluyen como gotas en el mar. La capacidad de basarse en un conjunto compartido y coordinado de datos puede suministrar a las ONG un punto de partida claro para establecer una agenda común. Las universidades y los centros de investigación son aliados importantes a la hora de generar datos confiables que confieran legitimidad y coherencia a las propuestas de las ONG.

### Presionar a legisladores (*lobby*) y ejercer presión social

Una vez generados los datos rigurosos y confiables, llega el momento de compartirlos con las personas que toman las decisiones políticas. El proceso de entablar contactos informales con los legisladores y sus asesores para suministrarles datos pertinentes es lento y silencioso, pero es una vía segura para que los encargados de redactar y votar la legislación de las políticas públicas conozcan las necesidades de los grupos afectados.

Además de producir la información relevante, necesitamos detectar e identificar a los decisores políticos con los que vamos a interactuar. Por eso, antes de entablar contacto con los legisladores, es importante recabar información sobre ellos; por ejemplo, qué proyectos de ley ha presentado cada uno, qué comisiones integran, etc. También es importante identificar al representante adecuado de cada institución, crear una relación de confianza con esa persona y comunicarle con transparencia los objetivos pertinentes. Dado que esta comunicación no siempre se lleva a cabo en público, es fundamental contar con la presencia de testigos en las reuniones con los funcionarios y poner por escrito los acuerdos alcanzados, a fin de preservar la integridad de la organización o coalición. De esta manera se evita que otros actores distorsionen los resultados de las reuniones o los interpreten como actos de manipulación o como falta de transparencia. También es preciso agradecer y apreciar en público los buenos resultados de esas reuniones.

### Crear materiales educativos y espacios de capacitación

Las ONG se han vuelto expertas en este terreno, porque los materiales educativos suelen interesar a posibles financistas que los ven como algo concreto a

respaldar. Aquí es importante identificar correctamente y de antemano quiénes serán los receptores de esos materiales. Los representantes de ONG suelen dar por sentado que toda la comunidad de organizaciones está tan informada como las personas más comprometidas con el tema en cuestión. Por eso olvidan brindar información a otras ONG –como agrupaciones barriales, comités de acción comunitaria o grupos que brindan servicios a poblaciones específicas– a fin de que esos grupos que mantienen estrategias de apoyo también estén bien informados.

Otros interlocutores que las ONG no deben perder de vista son los trabajadores de prensa. Es imprescindible suministrarles materiales claros y gráficos con información que combine, por ejemplo, historias de la vida real, datos estadísticos impactantes y declaraciones sobre el tema de líderes conocidos en la escena internacional. Los periodistas pueden valerse de esa información para atraer la atención de los editores y convencerlos acerca del valor de escribir y publicitar artículos sobre el tema.

En relación con los PPS, una tarea de particular relevancia es la de educar a las personas en situaciones vulnerables acerca de sus derechos. De esta manera, esas poblaciones pueden sumarse a la causa y proporcionar información valiosa sobre su vida, así como sobre las percepciones y expectativas de las bases.

## Usar los medios masivos y las redes sociales

Aquí también es muy valiosa la generación previa de materiales informativos pertinentes. Estos materiales pueden ser adaptados para que lleguen a un público más amplio y, por ende, instalen el tema en la agenda pública. Hoy las redes sociales constituyen un foro muy accesible y estratégico que las organizaciones pueden manejar directamente, sin necesidad de captar la atención de los medios masivos respecto del tema. De hecho, hoy muchos medios masivos levantan información de las redes sociales.

## Campañas, movilización ciudadana y manifestaciones públicas

Esta estrategia requiere especial atención, ya que brinda a las ONG la oportunidad de empoderar a los ciudadanos para que adquieran visibilidad y se hagan oír. Por un lado, la movilización es una palestra donde los ciudadanos pueden comprometerse con sus derechos y ejercerlos en público más allá de la época electoral. Por otro lado, al ver a los ciudadanos en acción, las ONG pueden constatar si estos comprenden, validan y comparten sus objetivos. Las

actividades ciudadanas también dan una respuesta clara a los detractores que objetan la representatividad de las ONG o de sus reclamos.

Un buen ejemplo de asociación exitosa entre la sociedad civil y los sindicatos es el **Comité de Acción por la Seguridad Social (KAJS) de Indonesia**, que en 2011 (tras una campaña de 18 meses) logró que el gobierno pusiera en práctica una Ley de Seguridad Social que databa de 2004. (Véase, por ejemplo, <<http://fairforall.org/2011/08/15/social-security-comes-a-step-closer-for-millions-of-indonesian-workers/>>).

La creatividad, la innovación y el uso de las redes sociales son elementos de vital importancia para esta estrategia. Las celebridades y otras figuras públicas que apoyan la causa son un recurso excelente para difundir el tema y ganar aliados.

### **Las actividades más utilizadas por las ONG y los movimientos sociales son:**

- ✓ manifestaciones y protestas en lugares públicos visibles,
- ✓ huelgas de hambre,
- ✓ boicot de productos o servicios,
- ✓ sentadas o tomas en las sedes u otras oficinas de las autoridades pertinentes.

De más está decir que, dadas las tendencias globales visibles en las actitudes de ciertos gobiernos frente a las manifestaciones de la sociedad civil, ya mencionadas en párrafos anteriores, es importante evaluar la relevancia de las acciones que se lleven a cabo y tomar todas las medidas de precaución que requiera el contexto local para resguardar la integridad de los participantes. Por otra parte, cuando las circunstancias de un lugar no garantizan estos derechos, conviene elegir momentos en los que el país se halle bajo escrutinio internacional (debido a una reunión internacional, una visita importante o un evento mundial), de modo tal que ese testimonio sirva para proteger a los participantes y para extender el impacto de las acciones.

### **Hacer peticiones de información pública, participar en audiencias públicas y presentar recursos legales**

Aunque estas estrategias existen en la legislación de muchos países, a veces son “letra muerta” o leyes sin promulgar. En tal caso, las ONG deben revivirlas y crear situaciones que demuestren la existencia de esas herramientas. El éxito o el fracaso de la demostración es irrelevante; lo importante, en cualquiera de los dos casos, es que la situación creada llegue a los medios o se convierta en una herramienta de presión, especialmente en lo que concierne a los legisladores

de partidos opositores. No todas las actividades están al alcance de cualquier ONG. Algunas requieren de una ONG especializada a la que otras ONG puedan recurrir para generar una acción conjunta. Por ejemplo, publicar la cantidad de días que demoró una institución para suministrar documentos públicos o presentar un recurso legal en respaldo de un ciudadano o una comunidad que haya entablado una demanda.

## Contribución de las ONG al desarrollo de diálogos nacionales sobre los PPS

De 2011 a 2013, la OIT llevó a cabo una serie de ejercicios en el marco de una iniciativa denominada “Diálogo nacional basado en la evaluación” (ABND, por sus siglas en inglés) (Schmitt y Chadwick, 2014), en colaboración con gobiernos, organizaciones civiles, entidades académicas y organismos de la ONU que participan en la Iniciativa PPS. Estos ejercicios dieron el puntapié inicial al desarrollo de una metodología para evaluar las principales debilidades y lagunas en el sistema de protección social de cada país y formular recomendaciones para la concepción y ejecución de medidas que apunten a cerrar las brechas.

Véanse más detalles sobre el **Diálogo nacional basado en la evaluación (ABND)** en la página 77.

### De acuerdo con la guía de Schmitt y De (2013) sobre el ABND, los ejercicios involucran tres pasos principales:

- Paso 1:** construir la matriz de evaluación,
- Paso 2:** presupuestar políticas opcionales mediante el protocolo de evaluación rápida (PER) de la OIT,
- Paso 3:** finalización y aprobación.

### **PASO 1** – Construir la matriz de evaluación

“La matriz de evaluación enumera y describe los regímenes existentes de seguridad social para las cuatro garantías del PPS, identifica lagunas y problemas de ejecución, y ofrece recomendaciones para concebir e instrumentar prestaciones sociales con el objetivo de garantizar como mínimo el PPS a todos los residentes y niños”. (Schmitt *et al*, 2013, p. 31)

### **El objetivo de este paso es responder las siguientes preguntas en talleres que congrequen a todos los interesados pertinentes:**

- ✓ ¿Cuál es la situación de la seguridad social en el país en relación con las cuatro garantías del PPS (acceso a la atención de salud, seguridad del ingreso para los niños, seguridad del ingreso para la población activa y seguridad del ingreso para personas de edad)?
- ✓ Respecto de cada garantía, ¿cuáles son los diferentes regímenes? ¿Cuáles son los regímenes planeados?

- ✓ En cada régimen, ¿cuál es la población cubierta? ¿Qué tipos de transferencias hay (monetarias, en especie, acceso a servicios)? ¿De qué nivel son las prestaciones?
- ✓ ¿Hay partes de la población excluidas por ley (lagunas en las políticas)?
- ✓ ¿Hay partes de la población excluidas en la práctica (problemas de ejecución relacionados con errores de inclusión y exclusión, limitaciones presupuestarias o mala administración)?
- ✓ ¿Qué cabría recomendar para cubrir las lagunas y resolver los problemas de ejecución?

### **Según estos autores, las recomendaciones pueden ser de dos tipos:**

- ✓ Recomendaciones para expandir el PPS; por ejemplo, para cubrir a más personas, incrementar los niveles de las prestaciones que ofrecen los regímenes no contributivos existentes e incorporar nuevas prestaciones o nuevos programas no contributivos. El modelo de PER de la OIT permite evaluar el costo de su puesta en marcha.
- ✓ Recomendaciones que demandan estudios más profundos que el ejercicio de ABND, como un seguro social voluntario u obligatorio nuevo o expandido; recomendaciones vinculadas a las operaciones y a la coordinación entre regímenes o recomendaciones cualitativas.

### **PASO 2** – Presupuestar políticas opcionales mediante el PER

“Una vez que las recomendaciones se han transformado en escenarios, hay que estimar los costos de las prestaciones sociales propuestas y proyectarlos a diez años mediante el modelo de PER de la OIT. Este ejercicio de estimación de costos puede servir como base para los debates sobre el margen fiscal y las reasignaciones presupuestarias del gobierno. A su vez, los resultados del ejercicio pueden ayudar a establecer prioridades entre políticas opcionales para la protección social”. (Schmitt y De, 2013)

### **El modelo de PER de la OIT es una herramienta de Excel que recaba datos como:**

- ✓ proyecciones de la población que incluyen datos desglosados por edad y sexo;
- ✓ índices de participación laboral (índices masculinos y femeninos por grupo etario);
- ✓ población económicamente activa;
- ✓ marco macroeconómico;
- ✓ operaciones generales del gobierno.

Este paso también requiere que los participantes describan cada política opcional, elijan parámetros detallados y calculen el costo de su introducción.

Véanse más detalles sobre el **Protocolo de evaluación rápida (PER)** en la página 77.

Debido a la importancia de la información confiable, las reuniones deben incluir a actores sociales que puedan aportarla y posean capacidad técnica para interpretarla, de modo tal que todos los participantes estén en igualdad de condiciones. El resultado de los ejercicios se expresa en moneda nacional y como porcentaje del PIB. Los autores recomiendan combinar paquetes de prestaciones bajas y altas para presentar varias opciones al gobierno.

### **PASO 3** – Finalización y aprobación

De acuerdo con Schmitt y De, en esta etapa se presentan las recomendaciones a los representantes del gobierno, a los trabajadores, a los empleadores y a organizaciones de la sociedad civil para proceder a su validación: “la validación técnica incluye la confirmación del cuadro descrito en materia de seguridad social, la aprobación de los escenarios propuestos y la validación de los parámetros y supuestos utilizados en los cálculos de costos. El proceso de validación técnica puede insumir tiempos bastante prolongados por la gran cantidad de actores pertinentes (y en particular por la cantidad de ministerios pertinentes: Salud, Educación, Trabajo, Bienestar Social, Planeamiento, Economía, Finanzas, etc.). Un mecanismo de coordinación nacional puede acelerar y facilitar el proceso.

Además de la validación técnica, es necesaria la aprobación política de al menos algunas recomendaciones propuestas en el informe. Esto solo se logra mediante la comunicación y la defensa de las recomendaciones en el nivel ministerial. Encontrar un paladín de las recomendaciones en el más alto nivel es una estrategia muy eficaz”. (Schmitt *et al.*, 2013, p. 35)

**Como en todo proceso participativo, para obtener resultados satisfactorios con el ABND es preciso contar con ciertas garantías, que pueden resumirse así:**

- ✓ Las organizaciones congregadas deben tener credibilidad y legitimidad, exhibir perfiles diversos y transmitir apertura y pluralidad.
- ✓ Es preciso invitar desde el comienzo a los principales interesados, para que se sientan parte de la iniciativa y no meros espectadores.
- ✓ Es preciso acordar y garantizar desde el comienzo con las autoridades pertinentes el contexto para que las recomendaciones y los informes producidos se tengan en cuenta en la concepción de futuras políticas públicas.
- ✓ En cada país según su contexto, los talleres, los diálogos y las reuniones que se lleven a cabo como preparación para la confección de los informes finales deben cumplir con requisitos de tiempo y forma que garanticen la participación informada de todos los interesados.

A continuación destacamos las capacidades que necesitan las ONG para abogar eficazmente por sus valores e ideales durante estas reuniones:

Para consultar un **panorama de las herramientas existentes**, véase <http://www.socialprotection-floor-gateway.org/24.htm>.



### **Las ONG que participan en los diálogos deben ser portavoces de los sectores de la sociedad civil que están excluidos de las reuniones:**

- ✓ organizaciones de base,
- ✓ organizaciones de pueblos originarios,
- ✓ organizaciones barriales o comunitarias,
- ✓ grupos nuevos que trabajan por causas emergentes pero todavía no han adquirido la visibilidad necesaria.

En este sentido, es muy importante recurrir a la capacidad de las ONG para interrelacionarse, relevar entre sus poblaciones beneficiarias cuáles son las organizaciones que mejor representan sus intereses y satisfacen sus necesidades e informar sobre las reuniones y la manera de participar en ellas a las organizaciones que aún no hayan alcanzado visibilidad. De esta manera, las ONG que participan en los diálogos nacionales tendrán acceso a la información de las organizaciones barriales y de base, que en general mantienen un contacto más estrecho con los receptores de la protección social.

Las ONG que participan en la iniciativa del PPS pueden organizar talleres de capacitación y producir materiales gráficos simples para las organizaciones que no suelen tener acceso a los foros de participación global.

Durante la fase diagnóstica, las ONG pueden desempeñar el papel vital de invitar a otros actores que no mantengan vínculos con las autoridades a cargo del diálogo. Por ejemplo, ciertos centros universitarios de investigación e innovación social no trabajan con el objetivo de influir en la política pública y, en consecuencia, sus descubrimientos y trabajo de investigación solo se difunden en círculos académicos y educativos.

Cuanto más diversas sean las plataformas o los foros colectivos de las ONG participantes, más variados serán los marcos de referencia, las definiciones y los datos recabados en el territorio. Ello puede requerir la tarea adicional de reelaborar y redefinir la información para integrarla en un marco común, pero también permite obtener un cuadro mucho más completo a partir del diagnóstico.

Las ONG deben mantenerse alertas a fin de detectar omisiones, presiones u otras irregularidades en el proceso de diálogo, para informarlas de inmediato en los medios y en las redes sociales. Algunos de estos aspectos se profundizarán en los capítulos que siguen.

# CÓMO EMPEZAR: CREAR CONCIENCIA Y ABOGAR POR LA CAUSA

*Charles Lwanga-Ntale*

## Sinopsis

En este capítulo se describen maneras de abogar activamente por la causa de los PPS desde la sociedad civil: pasos para cimentar compromisos sólidos y medidas para establecer y poner en marcha los procesos de diálogo nacional sobre el PPS. También se proponen intervenciones posibles para respaldar los procesos del PPS. Ya desde el comienzo, es importante distinguir la defensa de causas en general de la defensa de causas vinculadas a la política pública. Esta última, que es el principal interés del presente manual, es la actuación con el propósito deliberado de incidir en la formulación, la modificación, la alteración, la puesta en marcha y/o la revocación de políticas públicas. En este caso, “política” se define como plan, curso de acción o conjunto de regulaciones que adopta un gobierno u otra institución en aras de infundir y determinar decisiones y procedimientos. El término “política pública” se refiere a instrumentos y acciones que adoptan los gobiernos y que definen el territorio donde pueden desempeñarse los actores sociales y de otro tipo. En este contexto, para abogar por una causa, hay que comunicar mensajes formulados con el propósito de influir en las acciones de las personas que deciden las políticas públicas. En la defensa de causas vinculadas a la política pública, los principales interlocutores suelen ser los gobiernos locales, nacionales y regionales, así como los donantes de fondos. La causa de los PPS lleva la impronta de la defensa “centrada en las personas” y “basada en los derechos”. La primera brega por empoderar a las personas cuya voz está marginada, mientras que la segunda reconoce que las personas no son beneficiarias pasivas de las prestaciones estatales. Por el contrario, el Estado tiene la obligación de garantizar todos los derechos humanos, incluido el derecho a la protección social, de una manera que asegure la transparencia y la rendición de cuentas.

## Crear conciencia y abogar por la causa: significado, propósito e implicaciones para los PPS

Las tareas de crear conciencia sobre los PPS y abogar por ellos se llevan a cabo principalmente con la finalidad de promover la comprensión y la aceptación entre el público general, las OSC, los funcionarios y los donantes, así como otros líderes políticos y profesionales técnicos. Crear conciencia es incrementar la atención que se presta a un asunto de interés, para que se reconozca su importancia. Abogar por una causa, por otra parte, es tratar de influir en otras personas mediante la persuasión, el diálogo y el razonamiento, con el fin de provocar cambios. En

el caso de los PPS, la defensa de la causa se realiza con el objetivo de persuadir a otras personas para que efectúen cambios en políticas, prácticas, sistemas o estructuras con miras a adoptar un PPS. Ello implica establecer o modificar políticas para favorecer la protección social, en especial de los pobres y vulnerables: en el desarrollo social, el principal objetivo de la concientización y el activismo es la modificación de políticas, posiciones y acciones. Visibilizar y lograr la aceptación de la causa por la que se aboga –en este caso, la adopción de un PPS cada vez más alto– equivale a crear oportunidades para reformar políticas públicas o influir en su ejecución. La lógica que subyace a la mayoría de los procesos para abogar por esta causa es por ende la “persuasión dirigida”, que implica llevar a cabo acciones específicas para crear conciencia y persuadir a decisores o interlocutores particulares, con mensajes de formatos pertinentes para ellos.

### Fundamento de las acciones para crear conciencia y defender la protección social

La necesidad de establecer un PPS deriva de dos factores: la pobreza y la vulnerabilidad que privan a muchas personas de acceder a las intervenciones convencionales del desarrollo o beneficiarse con ellas, y la ausencia de programas e instrumentos que mitiguen los impactos del riesgo y la vulnerabilidad. Otras razones para impulsar la adopción de un PPS son la subalimentación, la desnutrición, el acceso limitado a la salud y la educación, así como la dificultad de ciertos sectores para hacerse oír e influir en otros. Por eso es crucial que los programas de las OSC que abogan por la protección social, en particular por los PPS, giren en torno de la creación de conciencia y la defensa activa de la causa.

#### **¿Qué son las intervenciones convencionales del desarrollo?**

Las intervenciones convencionales del desarrollo son los programas que se conciben y se suministran presuponiendo que toda la población (o la mayor parte) se beneficiará automáticamente con ellos. Por ejemplo, cuando se establece un programa de educación primaria en una determinada situación de un país, se presupone que la totalidad o la mayoría de los niños en edad escolar podrán acceder a él. Pero lo cierto es que muchos no podrán hacer uso del programa si, por ejemplo, no pueden pagar los útiles escolares, comprar un uniforme o comer algo en la escuela. Este programa educativo “convencional”, entonces, deberá ser reforzado con un instrumento de protección social, como las viandas escolares.

## **Bibliografía**

### **adicional:**

Cichon/Behrendt/  
Wodsak: *The UN  
Social Protection  
Floor Initiative –  
Turning the Tide at  
the ILO Conference  
2011*, Fundación  
Friedrich Ebert,  
Berlín, 2011.

Pero también hay otras razones para la creación de conciencia y el activismo en relación con esta causa. En primer lugar, un concepto relativamente nuevo como el del “piso de protección social” requiere aclaración y visibilidad para que los artífices de las políticas públicas le presten la atención que merece. Visibilizar el tema del PPS o formular un debate sobre cuestiones de protección social es una manera de presionar indirectamente a los funcionarios para que aborden los problemas del riesgo, la vulnerabilidad y la pobreza con la atención debida y los recursos adecuados. En segundo lugar, muchas personas familiarizadas con el concepto aún no están convencidas de que el PPS sea la manera correcta de enfrentar los múltiples desafíos que plantea la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad. Si no se desarrollan argumentos convincentes para contrarrestar esta posición escéptica, sus partidarios pueden obstaculizar el camino a la futura adopción efectiva de la protección social. En tercer lugar, las acciones que se llevaron a cabo en el pasado “entre bastidores” o con argumentos técnicos para lograr objetivos de protección social no han redundado hasta ahora en cambios perceptibles. Ello sugiere la necesidad de impulsar una defensa activa y visible de la causa. Para hacer frente a estos desafíos, el activismo debe tener lugar en diferentes niveles que apunten a los objetivos de representar, promover y visibilizar los PPS y la protección social en el plano subnacional, nacional y mundial. Ello incluye influir en la agenda de la protección social identificando problemas cruciales, a la vez que se desarrollan soluciones y se aboga por ellas, se posiciona el PPS como mecanismo importante para lidiar con necesidades urgentes y se sientan las bases para establecer asociaciones más eficaces.

## **La causa de los PPS: panorama, procesos y pasos fundamentales**

El trabajo por la causa de los PPS se divide a grandes rasgos en cuatro etapas progresivas. La primera es la decisión de comprometerse con la defensa activa de los PPS y profundizar la comprensión del concepto. La segunda etapa de la progresión se relaciona con el análisis y la construcción de la evidencia que sustenta la argumentación en favor del PPS. La tercera etapa es la formación de redes, la comunicación y la incidencia concreta. En la última etapa de la secuencia se hace un seguimiento para evaluar el impacto del PPS. Cabe señalar que esta secuencia no siempre sigue el mismo orden lógico, o a veces es interactiva, es decir, avanza en ambas direcciones. En este manual, la secuencia se ha dividido en los siete pasos fundamentales que muestra la Figura 4.

Figura 4: Pasos a seguir para abogar por el PPS



## Desarrollar un entendimiento compartido de la cuestión y acordar el objetivo por el que se aboga

El primer paso para defender con eficacia la causa de la protección social consiste en desarrollar un entendimiento bien fundado de la cuestión, compartido por un amplio espectro de interesados, en especial de los grupos que se benefician con la defensa de la causa. En la mayoría de los países, especialmente en los países en desarrollo, el interés por la protección social deriva en gran medida de las recurrentes crisis económicas, las nuevas formas de riesgo, la creciente vulnerabilidad y la ausencia de respuestas adecuadas. Tanto en el nivel local como en el nacional y en otros, la inseguridad social y económica resulta de la mengua en la capacidad de proveerse el sustento, el aumento de la desigualdad, la creciente liberalización del entorno económico y una transición demográfica global que involucra cambios de largo plazo en las relaciones de dependencia. (Conway y Foster, 2001)

Este problema se agrava cuando hay demasiadas intervenciones diferentes de protección social en forma de programas piloto.

Pero la defensa activa de la causa solo puede llegar a buen puerto si el electorado –el público afectado por el problema– está informado sobre los fundamentos del PPS, ya que los funcionarios a cargo de las políticas públicas, en particular los elegidos por el voto, se interesan por las opiniones de los votantes. Los activistas deben entonces transmitir percepciones sobre lo que puede ocurrir si no se aborda la cuestión o si el electorado no se hace oír ante los funcionarios a cargo de determinar cuáles son las mejores políticas para lidiar con ella.

Las experiencias de otras instituciones también permiten comprender mejor la índole del problema. La OIT, por ejemplo, adoptó en 1970 el “Convenio sobre la fijación de salarios mínimos con especial referencia a los países en vías de desarrollo” (en vigor desde el 29 de abril de 1972), en cuyo marco todos los miembros que lo ratifican se comprometen a establecer un sistema de salarios mínimos.<sup>13</sup> Asimismo, la OIT y la OMS subrayan la importancia de los servicios esenciales (disponibilidad, continuidad y acceso de servicios públicos tales como los de agua y cloacas, salud, educación y respaldo del trabajo social centrado en la familia) y las transferencias sociales (un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, monetarias o en especie, pagadas a pobres y vulnerables con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, proveer un ingreso mínimo seguro y acceso a servicios esenciales, como la educación y la salud) (OIT y OMS, 2009). Todos estos requisitos son imprescindibles para la efectividad del PPS.

#### **RECUADRO 4: EL CASO DE BOLIVIA: LA EVOLUCIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL**

Las políticas de protección social de Bolivia, orientadas a las poblaciones en situación de riesgo y vulnerabilidad, cobraron importancia en el país durante las últimas dos décadas, en parte gracias a la defensa de la causa por parte de ONG y otros activistas. Entre 1991 y 2001 se introdujeron reformas de la política pública en los sectores cruciales de la educación, la salud, las jubilaciones y la descentralización del Estado, en cuyo marco se aumentaron las inversiones en educación, salud y servicios sanitarios básicos.

##### **El enfoque de la protección social en el país incluyó los siguientes componentes principales:**

(a) Políticas que apuntan a la accesibilidad y universalidad de los servicios públicos. En el marco de esta iniciativa, se creó el Fondo de Inversión Social (FIS) en 1991, con el fin de mejorar la cobertura y la calidad de la salud, la educación y los servicios sanitarios básicos.

.....  
13 <<http://www.ilo.org/dyn/normlex/>>.

b) En 1996 se creó por Decreto Supremo el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez, con el objeto de brindar atención médica a las madres y a sus hijos menores de cinco años. En 1998, este seguro fue remplazado por el Seguro Básico de Salud, con mayor cobertura (mayor cantidad de beneficiarios);

c) Instauración de un sistema de capitalización individual para financiar la seguridad social. Esto se logró mediante la reforma jubilatoria de 1996 –que reemplazó por completo el sistema tradicional de reparto– y una asignación universal para las personas de edad, creada en 1997 como parte de la reforma jubilatoria de capitalización (Bono Solidario, Bonosol).

Durante el periodo de 2002 a 2004, la protección social se incorporó íntegramente a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), con el objetivo de incrementar la seguridad y la protección de los pobres. En 2004 se creó la Red de Protección Social (RPS) como punta de lanza de los programas y los proyectos dirigidos a las poblaciones más postergadas, con miras a promover la colaboración y la coordinación de los programas gubernamentales y no gubernamentales.

### **Este régimen tenía tres componentes principales:**

1. Seguro Universal Materno-Infantil (SUMI), de 2002, que reemplazó el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez;
2. Plan Nacional de Empleo y de Emergencia (PLANE), que generó empleo temporario para desempleados durante el periodo de 2001 a 2006, con financiamiento conjunto interno y externo,
3. Programa contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social (PROPAIS), en aras de financiar pequeñas infraestructuras de trabajo intensivo y proyectos comunitarios en las municipalidades más pobres del país.

Más tarde, en 2009, una campaña liderada por Oxfam (la Plataforma de Organizaciones Sociales contra el Cambio Climático) en todo el país incrementó la demanda de un seguro agrícola para mitigar los riesgos climáticos. También condujo al desarrollo del Seguro Agrario Universal, que beneficia aproximadamente a un millón de personas.

La experiencia de Bolivia es un buen ejemplo de lo que puede lograrse cuando un gobierno toma la iniciativa de fomentar la protección social. También revela cuán importante es la participación amplia y transversal de los interesados, la ampliación de las capacidades y el uso del conocimiento y las relaciones locales y globales. El caso boliviano enseña que el impacto es mayor cuando el diálogo y el activismo en torno de una causa se llevan

a cabo simultáneamente en el nivel del gobierno y en el de la sociedad. También enseña que los procesos de defensa activa llegan a buen puerto si los promueve una institución creíble con capacidad para incrementar la visibilidad de la causa.

### **Sustentar la argumentación de la causa**

La buena evidencia fáctica es el elemento esencial para la creación de conciencia respecto de la protección social o para la defensa activa de esta causa. La evidencia fáctica que sustenta la argumentación en favor de los PPS, basada en la investigación o en la recolección de datos, debe relacionarse con el fundamento básico de la protección social: socorrer a las poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y pobreza. Una vez reunidos los datos y los resultados de las investigaciones, es preciso traducirlos a un discurso informativo y comunicativo, presentado en un formato que los artífices de las políticas públicas puedan comprender y utilizar. De esta manera se logra que la evidencia fáctica “hable” en el lenguaje de los funcionarios públicos, los líderes comunitarios, los activistas, la opinión pública y los medios.

### **Pasos para sustentar la argumentación en favor de la protección social:**

- ✓ Determinar los factores que motivan y conmueven a los artífices de las políticas públicas o a los interlocutores ante los que abogaremos por la causa de la protección social. Para ello, es preciso evaluar qué pueden ganar los interlocutores de la causa que defendemos. Por ejemplo, si nuestros interlocutores están interesados en promover una aceptación más amplia de la escolarización primaria, y nuestra investigación ha revelado que la falta de viandas escolares es una de las principales barreras para lograr este objetivo, es probable que la propuesta de implementar viandas escolares –un instrumento clave de la protección social– sea aceptada por nuestros interlocutores como herramienta para promover la matrícula, y por ende la aceptación de la escolarización primaria.
- ✓ Identificar qué incentiva a los funcionarios públicos y a otros interlocutores a enfocarse en la protección social como instrumento clave para frenar la pobreza.
- ✓ Identificar datos y evidencias fácticas de utilidad para sustentar nuestros argumentos y, por medio de un análisis más profundo, convertirlos en información sencilla y comprensible que permita construir un buen “relato”.
- ✓ Identificar potenciales alineamientos entre los factores que motivan y conmueven a nuestros interlocutores y la meta por la que abogamos.



### RECUADRO 5: EL CASO DE UGANDA: DEFENSA ACTIVA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL SOBRE LA BASE DE EVIDENCIA FÁCTICA

En los primeros años del siglo XXI, el empuje de la militancia por la protección social en Uganda se apuntaló en un análisis riguroso de la pobreza y la vulnerabilidad con aspectos sociales y espaciales de susceptibilidad, referidos respectivamente a los “grupos vulnerables” y a la locación geográfica de los pobres, que sirvió como punto de partida para comprender la diversidad de la pobreza y la variación en las necesidades de protección social. Más tarde, en 2007, durante el proceso de creación del Programa Piloto de Transferencias Monetarias, una evaluación de la pobreza y la vulnerabilidad sirvió de evidencia para construir la fundamentación de la protección social.

Subsecuentemente, una red de organizaciones de la sociedad civil –la Plataforma de Uganda para la Protección Social y sus organizaciones afiliadas– colaboró con *think tanks* e instituciones académicas para investigar y sustentar con evidencia las bondades de la protección social.

Véanse más ejemplos de prácticas virtuosas y una guía útil para las OSC que abogan por la causa de la protección social en: *Social Protection for all – an action guide*, Bruselas, Solidar y The Global Network, 2012.

Como ya se ha señalado, los datos adquirirán mayor significado e influirán en el debate sobre políticas públicas si se traducen a información y mensajes comprensibles. Cuando abogamos por una política pública, debemos tener en cuenta que los funcionarios no siempre toman sus decisiones solo sobre la base de datos objetivos o de una buena investigación, porque la selección de una opción en desmedro de otra también involucra negociaciones entre diversos actores. No obstante, es muy difícil abogar por una política pública sin datos y análisis pertinentes.

#### Entender y cartografiar el proceso decisorio

Como defensores de los PPS, necesitamos entender cabalmente el proceso decisorio en el que pretendemos influir. Cuanto más conozcamos el proceso, más sabremos sobre las mejores maneras de persuadir a los funcionarios que deciden las políticas públicas. Es importante que estemos familiarizados con: (a) las reglas y los procedimientos formales del proceso decisorio, tal como los establece la legislación, y (b) las prácticas informales “entre bastidores” o cursos alternativos de acción que existen por fuera del proceso oficial.

El Recuadro 6 (página siguiente) describe una secuencia de pasos para comprender el proceso decisorio de las políticas relativas a la protección social:

## **RECUADRO 6: PASOS PARA COMPRENDER EL PROCESO DECISORIO DE LAS POLÍTICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN SOCIAL**

- ✓ Identificar las instituciones u organismos de políticas públicas donde se toman las decisiones en las que pretendemos influir (instauración de la protección social). Dilucidar cuáles son las “instituciones asesoras” y cuál es la que tiene la última palabra en la decisión final (cabe señalar que, en la mayoría de los países, las decisiones cruciales suelen tomarse en los ministerios de Finanzas, Desarrollo Social y Servicios Sociales).
- ✓ Esclarecer el proceso decisorio de la institución. Cerciorarnos de que tenemos en claro cada etapa (y lo que implica cada etapa), así como cuál es el tiempo y la oportunidad de las decisiones iniciales correspondientes a cada etapa.
- ✓ Averiguar cómo son los mecanismos informales y las “acciones entre bastidores” del proceso decisorio.
- ✓ Identificar a los decisores de importancia clave en cada etapa y averiguar cuáles son sus criterios para tomar decisiones.
- ✓ Identificar: (a) las etapas abiertas a los aportes de actores externos; (b) las etapas específicas en las que podemos influir y (c) los mejores métodos para influir en cada etapa.

### **Identificar a los interlocutores y planificar la defensa de la causa**

Luego de identificar la causa y seleccionar el objetivo, comienza la etapa de construir el andamiaje de apoyos para convertir el objetivo en realidad. Primero hay que identificar a los interlocutores que es preciso convencer para que actúen y ayuden a alcanzar el objetivo. Este proceso requiere dilucidar qué saben y piensan los interlocutores sobre el objetivo buscado. También es importante estar al tanto de sus actitudes, sus normas y sus reglas informales. Hay varias razones por las que necesitamos identificar ya desde las etapas iniciales a los interlocutores imprescindibles para abogar por la causa del PPS. Ante todo, es importante comprender de dónde provienen y a quiénes involucran los impulsos de la política pública vinculada a la protección social. Una rápida evaluación de los partícipes e interesados sugiere que muchos de los programas de protección social están concebidos y financiados por actores externos, como donantes bilaterales, multilaterales, académicos, consultores y ONG internacionales. Los actores locales, desde los electorados y gobiernos nacionales hasta las OSC, las agrupaciones ciudadanas y otros, desempeñan un papel limitado en la configuración de las políticas sociales. En consecuencia, tienen dificultades para “apropiarse” de estas políticas o al menos sentirse responsables por su prestación y/o impacto. Esto demora la adopción de los programas e incide negativamente en su sostenibilidad financiera.

Un factor crucial para el éxito de cualquier campaña en favor de una causa es el conocimiento exhaustivo de las oportunidades existentes en distintos niveles –subnacional, nacional, regional o internacional– para influir en las políticas públicas. Este conocimiento permite entender cómo funciona el proceso político, quiénes participan en las decisiones y qué expectativas realistas ofrece la interacción con estos actores.

Cabe recordar que el desarrollo de políticas públicas –el curso de acción para lidiar con un problema o un asunto que causa preocupación– transcurre en un complejo entramado de fuerzas interactuantes, con múltiples fuentes de información y conocimiento, complejas relaciones de poder e institucionalidades cambiantes. Estos factores inciden en tres procesos cruciales. El primero es la “detección del problema”. Aquí el grupo que aboga por la causa reconoce la existencia de un problema particular, como la falta de mecanismos para impedir el agravamiento de la pobreza. El segundo es la formulación y el perfeccionamiento de las políticas propuestas. El tercero se relaciona con el entorno político donde debe ocurrir el cambio de política pública. En este caso, los defensores de la causa pueden recurrir a una combinación de datos, análisis y argumentos persuasivos. En las otras instancias, las posiciones y/o conclusiones dependen de la negociación, el voto o la postergación de decisiones. A veces es difícil elucidar los procesos por medio de los cuales un país formula e ejecuta su política de protección social para combatir la pobreza, el riesgo y la vulnerabilidad, en particular si el proceso decisorio del gobierno es complejo o está pasando del verticalismo a un sistema más descentralizado. Sin embargo, es importante identificar con la mayor exactitud posible los diversos factores que inciden en las decisiones atinentes al desarrollo de políticas públicas, a fin de adoptar las estrategias más apropiadas para influir en el proceso.

### **RECUADRO 7: PASOS PARA ESCLARECER EL PANORAMA DE INTERLOCUTORES Y ACCIONES POR LA CAUSA**

- ✓ Realizar una investigación básica de los interlocutores propuestos para determinar cuáles son sus conocimientos, actitudes y creencias. Comenzar por una segmentación (clasificación) de los funcionarios a cargo de las decisiones, así como los líderes políticos, ONG o asociaciones profesionales influyentes. Al final de este paso habremos obtenido subgrupos con características similares.
- ✓ Clasificar a los interlocutores en subgrupos de “primarios” y “secundarios”. Los interlocutores primarios son los funcionarios cuya autoridad incide directamente en los resultados de la causa que defendemos. Los interlocutores secundarios son individuos y grupos que pueden influir en los funcionarios que toman las decisiones (o interlocutores primarios).

- ✓ Las opiniones y acciones de estas personas influyentes son importantes para el logro de nuestro objetivo en la medida en que inciden en las opiniones y acciones de los decisores. Algunos interlocutores primarios también pueden ser secundarios si influyen en otras personas a cargo de tomar decisiones. Por ejemplo, el ministro/a de Bienestar Social y el ministro/a de Finanzas y Planeamiento pueden influirse mutuamente, y en este caso ambos son primarios y secundarios.
- ✓ Desarrollar un mapa de los interlocutores que planeamos abordar.

Tabla 1: Mapa de interlocutores para una causa de protección social: ejemplo

<b>OBJETIVO POR EL QUE SE ABOGA: INSTAURAR UNA POLÍTICA PARA INTEGRAR TODOS LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>			
<b>Interlocutores primarios</b>	<b>Conocimiento del interlocutor sobre el problema/objetivo</b>	<b>Actitudes del interlocutor respecto del problema/objetivo</b>	<b>Cuestiones de interés para el interlocutor (no necesariamente relacionadas con el problema)</b>
Ministro de Finanzas y Planeamiento	No sabe mucho sobre protección social.	La protección social es un derroche de recursos escasos que deberían ser invertidos en actividades productivas.	Incremento de la actividad agrícola, inversión extranjera directa, ampliación de la base fiscal.
Ministro de Género, Trabajo y Desarrollo Social	Conoce las ineficiencias causadas por la ejecución descoordinada de numerosos proyectos de protección social.	No cree que la coordinación de los proyectos de protección social sea una alta prioridad.	Incremento de los fondos para el sector social.
Grupo de la sociedad civil que aboga por la causa de la protección social	Sabe que una mejor coordinación de los proyectos relativos a la protección social agregaría valor y permitiría ahorrar.	Cree que los múltiples proyectos actuales de protección social son meros proyectos políticos para satisfacer a electorados específicos.	Más y mejores oportunidades para los pobres.
Diarios nacionales	Se requiere investigación.	Se requiere investigación.	Elecciones y escándalos políticos.

El ejemplo de la Tabla 1 (en la página anterior) es un mapa de interlocutores realizado por el grupo Investigación y Capacitación para el Desarrollo –miembro clave de la Plataforma de Uganda para la Protección Social–, con el objetivo de promover la integración de los programas relacionados con la protección social.

### **Construir redes y alianzas**

Hay muchas razones por las que la construcción de alianzas y redes es crucial para el éxito de las causas por las que abogan las OSC vinculadas a la protección social. En primer lugar, a veces las propias organizaciones que abogan por estas causas (o incluso los funcionarios a cargo de las políticas sociales) comprenden limitadamente el concepto de la protección social. Desde este punto de vista, las redes y alianzas son útiles para (a) construir una masa crítica de organizaciones que conozcan a fondo el concepto, (b) acceder a ideas e información, y (c) beneficiarse con el poder del número. De esta manera también se aprovecha la ventaja de que los funcionarios a cargo de las políticas públicas prefieren hablar con varias OSC al mismo tiempo antes que reunirse con cada una por separado. Las redes y alianzas son muy eficaces para construir acción colectiva y una voz común, promover la colaboración y la coordinación en diferentes niveles, unificar un amplio abanico de interesados en aras de un bien común, compartir información y conocimientos, aprender unos de otros y construir relaciones comprometidas entre las OSC.

Antes de considerar el establecimiento de una red o alianza, es aconsejable tomarse un tiempo para la planificación, comenzando por aclarar por qué se desea trabajar en conjunto con otros. Conviene recordar que, si no tenemos en claro qué, por qué, cómo, cuándo y con quién queremos trabajar, es muy difícil que los demás crean en la causa en cuyo marco los convocamos.

También es mejor *comenzar por un grupo pequeño y expandirlo gradualmente*. Asimismo, hay que reflexionar detenidamente sobre el motivo para formar una red o alianza. Por ejemplo, ¿es para acceder a información a través de redes? ¿Necesitamos coordinar actividades con otros para causar mayor impacto? ¿Buscamos una cooperación estrecha en cuyo marco los aliados pongan en común parte de sus recursos y se repartan el trabajo sobre la base de una plataforma de campañas comunes? Es importante que todas las partes involucradas se pongan de acuerdo en relación con el grado de compromiso requerido, de modo tal que coincidan las expectativas de los miembros (véanse pasos para la construcción de una alianza en el capítulo 2).

## **RECUADRO 8: UNA RED CONTINENTAL DE LA SOCIEDAD CIVIL POR LA PROTECCIÓN SOCIAL**

La Plataforma para la Protección Social de África (APSP) es una red panafricana de individuos y organizaciones, comprometida con la promoción y el fortalecimiento del contrato social entre Estados y ciudadanos. Se estableció en 2008 con el objetivo de: (a) apoyar el establecimiento y el fortalecimiento de plataformas de OSC que abogan por la protección social; (b) colaborar con OSC en la realización de investigaciones para exhibir evidencias de los buenos resultados que obtienen los programas de protección social y compartir prácticas virtuosas; (c) alentar a las ONG de base para que demanden protección social desde abajo; (d) trabajar con organizaciones regionales y continentales, como la Unión Africana, la Comisión Africana por los Derechos Humanos y de los Pueblos y las Comisiones Económicas Regionales (CER), a fin de impulsar la agenda de la protección social; (e) buscar colaboraciones cooperativas con gobiernos para compartir experiencias y conocimientos vinculados a la protección social, y (f) trabajar con otros interesados en el nivel global a fin de incrementar los recursos para sostener los programas de protección social. La APSP existe para crear asociaciones con la sociedad civil y otras organizaciones a fin de trabajar con gobiernos, organismos regionales y continentales y organismos internacionales para el desarrollo en la concepción y ejecución de políticas, estrategias y programas innovadores de protección social con miras a producir un cambio positivo en la vida de los pueblos africanos.

### **Desarrollar y comunicar mensajes sobre políticas públicas**

Una vez creado el mapa de interlocutores para abogar por la protección social, llega la etapa de formular y comunicar mensajes que se ajusten a cada interlocutor. Un mensaje debe incluir: (a) una declaración clave, (b) la evidencia aducida, (c) un ejemplo, (d) una meta y (e) la acción deseada. La declaración clave es la idea central del mensaje, o bien un análisis de la causa del problema. La declaración sintetiza: (i) por qué es importante el cambio y (ii) la evidencia que sustenta el análisis. El ejemplo agrega una dimensión práctica cuando se comunica el mensaje y la meta pone de relieve lo que quieren alcanzar quienes abogan por la causa (es decir, el resultado final del activismo por la causa).

La comunicación del mensaje requiere un formato o mecanismo apropiado: aquí el objetivo es confeccionar mensajes con formato y contenido que

surtan máximo impacto. Es vital que el mensaje sea una declaración concisa y persuasiva sobre el objetivo del PPS. Dado que el mensaje se comunica con el propósito subyacente de crear acción, también debe incluir la acción específica que se espera del interlocutor. En el caso que nos ocupa, podría ser la adopción de un PPS como base fundamental para la política nacional de desarrollo.

### RECUADRO 9: PASOS PARA FORMULAR Y COMUNICAR MENSAJES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

- ✓ **Esclarecer las ideas propias:** Poner en común las ideas que deseamos comunicar al interlocutor. Usar esas ideas y cualquier otra información que tengamos en el desarrollo de los argumentos que usaremos para persuadir a nuestro interlocutor. El mensaje debe apuntar a responder las siguientes preguntas:
  - ✓ ¿Qué objetivo específico nos impulsa a abogar por la protección social? ¿Y por el PPS?
  - ✓ ¿Cuáles son los resultados positivos del tipo de acción que proponemos y/o las consecuencias negativas de la inacción?
  - ✓ ¿Cómo proponemos que se alcance la meta por la que abogamos?
  - ✓ ¿Qué acción esperamos del interlocutor?
- ✓ **Elegir nuestras palabras:** Elegir cuidadosamente las palabras que planeamos usar para que nuestro mensaje llegue al interlocutor. Estas deben ser claras y eficaces. Hay que evitar el lenguaje ofensivo o amenazante, así como el uso de jerga. Es importante recordar que a veces lo no dicho envía un mensaje más contundente que lo dicho.
- ✓ **Elegir el mensajero adecuado:** Identificar una persona o grupo de personas apropiadas para comunicar el mensaje. La persona que comunica el mensaje (mensajero/a) debe ser creíble para el interlocutor. Por muy bueno que sea el mensaje, es improbable que convenza al interlocutor si el mensajero/a no es creíble.
- ✓ **Decidir el formato y la oportunidad para la comunicación del mensaje:** Decidir qué formato será más eficaz o contundente. La elección del método dependerá del tipo de interlocutor y nivel de sofisticación que se requiera. Por ejemplo, un ministro/a puede preferir una reunión concertada seguida de una carta, mientras que una comisión parlamentaria podría valorar más una sinopsis de la política pública que permita explicarla en una presentación sucinta. El lugar o la oportunidad del mensaje también importan.

## **Evaluar el progreso y los logros**

Puesto que la meta primordial del PPS es mejorar la calidad de vida de las personas, la evaluación del progreso debe enfocarse en determinar si el resultado se encamina hacia esa meta.

Para que la evaluación del progreso sea correcta, tenemos que planearla cuando iniciamos la defensa de la causa: comenzando por la conceptualización y el desarrollo de la estrategia para abogar por la causa. En particular, cabe señalar que el marco de Seguimiento y Evaluación (SyE) para la defensa de una causa se distingue por elementos tales como los plazos, las estrategias y los hitos. Además, algunos actores de la causa por el PPS son solo personas que contribuyen al logro de la meta, mientras que otros son la razón primordial de los cambios por los que abogamos.

### **RECUADRO 10: PASOS CRUCIALES EN EL DESARROLLO DE UN MARCO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA CAUSA DEL PPS**

- ✓ En primer lugar, identificar quiénes serán los usuarios de la información generada por el marco de SyE y cómo pretenden usar la información esas personas o instituciones. Tener en cuenta que la información generada por el marco de SyE también puede utilizarse directamente en la defensa de la causa. Por ejemplo, si el proceso de seguimiento y evaluación revelara que los asistentes de los funcionarios a cargo de las políticas que nos interesan son las personas más influyentes en sus decisiones, sería prudente abordarlos directamente en nuestra defensa de la causa. Cabe recordar también que el marco debe girar en torno de los beneficiarios finales de la defensa del PPS, porque esto engendra incumbencia y rendición de cuentas.
- ✓ En segundo lugar, hay que decidir cómo mediremos el progreso hacia la meta que establecimos previamente. Por ejemplo, si nuestra meta es incrementar la cobertura mediática que obtiene la protección social en la prensa nacional, podríamos optar por medirla en función del número de medios seleccionados que han publicado artículos positivos sobre la protección social en determinado periodo.
- ✓ Decidir el marco de SyE y el plan metodológico para recabar, procesar y diseminar la información. Por ejemplo, podemos tomar la decisión de combinar la recolección de datos cualitativos y cuantitativos.
- ✓ Investigar en busca de evidencia firme o anecdótica que indique si nuestros interlocutores han cambiado de conducta o actitud.
- ✓ Usar un amplio abanico de herramientas para evaluar el progreso: hojas informativas, afiches, sinopsis de políticas públicas, paquetes multimedios, informes y documentos técnicos, etc.



# EL CAMINO CONTINÚA: EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

*David Cichon*

- ✓ Los aportes de la sociedad civil son importantes en toda la fase de ejecución.
- ✓ El consenso político a largo plazo es difícil de mantener en el nivel nacional, así como entre las OSC, pero es un prerrequisito para la ejecución exitosa.
- ✓ El proceso de seguimiento y evaluación (SyE) de los programas y políticas gubernamentales es un aporte indispensable a la concepción y la puesta en marcha de políticas públicas.
- ✓ Las colaboraciones locales, nacionales e internacionales pueden elevar las capacidades de SyE y mantener la voluntad política.
- ✓ Las OSC desempeñan un papel crucial en todo el mundo en lo que concierne a exhortar a los gobiernos para que se pongan en acción.
- ✓ Las metodologías de la ONU y de las ONG internacionales, así como el índice de seguimiento del PPS esperado y las metodologías modificadas para su uso en distintos países, son recursos valiosos y expeditivamente accesibles.
- ✓ Los sindicatos y las OSC deben hacer inversiones sustanciales para poder incorporarse de manera competente a los procesos de formulación de políticas sociales y confección de informes, los diálogos formales sobre el PPS y el desarrollo de conocimientos técnicos sobre las metodologías de SyE.
- ✓ La Coalición Global por los PPS debe considerar la creación de una oficina de ayuda técnica para respaldar a las OSC y los sindicatos en el desarrollo de su propio sistema de SyE.

Sinopsis

Una vez que las campañas y acciones en pos del PPS han redundado en el comienzo de un diálogo nacional, con la consecuente creación de un grupo de trabajo para instaurar el PPS, las OSC deben cambiar el foco de sus actividades: llegó la hora de colaborar en la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas y las políticas públicas que se han puesto en marcha con el objetivo de crear un piso nacional de protección social para todos los habitantes. Este es un proceso continuo que requiere la participación de la sociedad civil en todas sus etapas.

Aquí utilizaremos un marco provisional para la ejecución del PPS –desarrollado por la iniciativa conjunta de la ONU– a fin de explorar escenarios “ideales” de ejecución e ilustrar las contribuciones que pueden hacer las OSC a este

proceso (OIT y OMS, 2010 [2009]). El papel de las OSC es insoslayable en todas las etapas de la ejecución.

Este capítulo apunta a ilustrar la contribución crucial que ofrece el activismo de las OSC. En primer lugar, se examina el papel de las OSC en la ejecución de políticas vinculadas a la seguridad social, así como en el seguimiento y la evaluación de estos sistemas. Luego se describen los puntos de intervención, los instrumentos y las buenas prácticas al alcance de las OSC en las diferentes etapas de la ejecución.

### Las organizaciones de la sociedad civil y los puntos de intervención durante la puesta en marcha del PPS

Los abordajes elegidos para hacer el SyE del progreso durante la ejecución del PPS varían tanto como los propios procesos de ejecución en los distintos países del mundo. No obstante, las OSC pueden aprender mucho observando las experiencias de sus aliados internacionales y la investigación realizada en otros países. Las ONG, los sindicatos y otras organizaciones ya contribuyen con buenos resultados, de diversas maneras y en distintas áreas a la ejecución de políticas públicas en países de todo el mundo.

Pese a las obvias diferencias entre los países en lo que concierne a su estructura interna y a las relaciones de poder entre la sociedad civil y las instituciones del Estado, en el presente capítulo proponemos un marco único como punto de partida para las estrategias de ejecución del PPS en cada país. Este marco se basa en el *Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas*, de la Iniciativa PPS ONU (OIT y OMS, 2010 [2009]). El marco de esta Iniciativa nos ofrece un punto de partida internacionalmente reconocido para desarrollar un mapa del proceso general señalando los puntos de intervención donde las OSC pueden hacer valer su peso y ejercer más influencia. Este marco también nos permite imaginar nuestro análisis como parte de una totalidad mucho más abarcadora.

La Tabla 2 enumera los diez pasos clásicos que deben seguir los actores de importancia clave (OSC y sindicatos, gobiernos y organizaciones internacionales) en la ejecución del PPS. Estos diez pasos se identificaron en 2009 como elementos cruciales para la puesta en marcha de las políticas nacionales vinculadas al PPS. Las OSC y los sindicatos tienen una función por cumplir a cada paso del camino y deben exigir que se les permita cumplirla. De lo contrario, el proceso de ejecución corre un riesgo inherente de descarrilarse.

# CAPÍTULO 4

Tabla 2: Plan de ejecución en diez pasos de la Iniciativa PPS ONU<sup>14</sup>

OBJETIVOS	ACCIONES	ACTORES
<b>Crear conciencia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular mensajes claros sobre el PPS, confeccionados para distintos interlocutores</li> <li>• Coordinar y unificar la acción de los organismos de la ONU, sensibilizar a los socios (ONG, donantes, etc.) y motivar a los actores nacionales de importancia clave (ministros, legisladores, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC y sindicatos</li> <li>• Organizaciones internacionales</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>
<b>Establecer un grupo de trabajo para el PPS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar a los principales interesados y movilizarlos para que participen en el grupo de trabajo para el PPS nacional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociedad civil y sindicatos</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>
<b>Hacer un balance de la situación social vigente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventariar la seguridad del ingreso específico por región, género y grupo; analizar la exclusión social y la pobreza sistémica</li> <li>• Inventariar los déficits específicos en el acceso a la atención esencial de la salud por región, género y grupo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis general: OSC y sindicatos, gobiernos y organizaciones internacionales</li> <li>• Análisis detallado: gobiernos</li> </ul>
<b>Hacer un balance de los sistemas existentes en el marco de la seguridad social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventariar instituciones y programas existentes de seguridad social, incluyendo las lagunas de la protección social y el análisis cualitativo.</li> <li>• Analizar las estrategias políticas y las políticas públicas existentes para expandir la cobertura de la seguridad social</li> <li>• Y/o: Analizar lagunas percibidas y debates en marcha sobre políticas públicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC y sindicatos</li> <li>• Organizaciones internacionales</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>
<b>Desarrollar conceptos preliminares del PPS a través del diálogo nacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redactar una propuesta de PPS que satisfaga las necesidades prioritarias para la protección social del país y se adapte a la ejecución escalonada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC y sindicatos</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>

14 Estos diez pasos son una lista modificada de los pasos que ofrece el manual de la Iniciativa PPS ONU.

OBJETIVOS	ACCIONES	ACTORES
<b>Evaluar costos de escenarios potenciales e identificar opciones de financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evaluar proyecciones de necesidades, demográficas, financieras y fiscales</li> <li>• Analizar presupuesto de protección social</li> <li>• Analizar margen fiscal existente</li> <li>• Evaluar estrategias de financiamiento (reasignación de gastos, mejora en la recaudación, ganancias por eficiencia, aumento de impuestos y tributos, subsidios)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis general: OSC y sindicatos, gobiernos y organizaciones internacionales</li> <li>• Análisis detallado: gobiernos</li> </ul>
<b>Reevaluar conceptos iniciales con referencia a costos y financiamiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volver al paso 4 o hacer el paso 7</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobiernos</li> <li>• OSC y sindicatos</li> </ul>
<b>Desarrollar consenso político</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formular asesoramiento sobre concepción de políticas, estrategias, planes y apoyo para redactar proyectos de ley</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC y sindicatos</li> <li>• Organizaciones internacionales</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>
<b>Ejecución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar necesidades de respaldo técnico y financiero</li> <li>• Brindar respaldo técnico y financiero</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC y sindicatos</li> <li>• Organizaciones internacionales</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>
<b>Seguimiento y evaluación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación</li> <li>• Medir el progreso</li> <li>• Si es necesario, realizar acciones correctivas y/o reorientar las políticas para el PPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• OSC y sindicatos</li> <li>• Gobiernos</li> </ul>

Fuente: contenido basado en el manual de la Iniciativa PPS ONU (2010 [2009])

La creación de un PPS puede ser (y casi siempre es) un proceso largo, que en general excede el mandato de un gobierno. Para contribuir con éxito a su ejecución, las OSC deben hacer un trabajo preparatorio antes de que comience el proceso de diez pasos descrito más arriba. La experiencia con otras campañas nacionales e internacionales de derechos humanos demuestra la importancia de esta precaución.

Véanse más detalles en los capítulos 2 y 3.

Construir un PPS no necesariamente implica crear un entramado completamente nuevo de políticas públicas, sino más bien relacionar procesos de la política vigente para crear sinergias valiosas entre las iniciativas existentes y nuevas en función de la protección social.

La redacción de informes nacionales a menudo se debate con la sociedad civil y los sindicatos, que luego pueden lanzar iniciativas de política pública en ese contexto. Los ejemplos más importantes de estos sistemas son el *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (MANUD), los informes de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM), los *Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza* (DERP) y las *Evaluaciones Comunes para el País* (ECP). Casi todos estos informes contienen “matrices de políticas” –programas políticos– que los gobiernos desarrollan en procesos cada vez mejor establecidos. Estas matrices pueden tomar la forma de planes para políticas reales o al menos de promesas utilizables o citables en aras de crear o mantener el espacio para las políticas nacionales.

Si bien estos informes siguen en gran medida a cargo de expertos internacionales en muchos países –aunque los oficialismos los reivindicquen como propios–, cabe suponer que este proceso crecerá en importancia política: las actividades de coordinación y consulta previas a la confección del informe adquirirán mayor peso político. Estas actividades pueden servir para formular políticas coherentes con el PPS e impulsar diálogos nacionales sobre sus conceptos aun antes de que se creen formalmente los grupos de trabajo *ad hoc*. Son procesos participativos –al menos en su forma– y en general brindan acceso a grupos de interés. En el escenario global, y especialmente en el sistema ONU, las OSC no solo son una fuerza adicional para la promoción del cambio social sostenible, sino también un factor esencial de ese cambio.

Aunque los países tengan políticas para la atención esencial de la salud, las prestaciones de desempleo y la cobertura de maternidad o enfermedades, sus estrategias de desarrollo social no siempre son coherentes. Una vez que el balance de un país ha evidenciado la existencia de estas políticas y programas, las OSC pueden proponer sistemas coherentes de protección social.

Véanse más detalles sobre **EquiFrame** en la página 77.

El ejemplo de *EquiFrame* permite apreciar que las colaboraciones nacionales e internacionales, con la participación activa de OSC, pueden redundar en políticas mejores y más inclusivas. Los mecanismos internacionales de derechos humanos ofrecen muchos ejemplos similares. El Consejo de Derechos Humanos de la ONU (CDH), por ejemplo, se enorgullece de su tradición de incorporar OSC nacionales a los procesos de seguimiento y de empoderar organizaciones para que trabajen en colaboración más estrecha con la comunidad internacional. El marco global de los derechos humanos recurre por definición al trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). Estas instituciones son actores cuasi estatales, encargados de supervisar la adherencia del Estado a las normas internacionales, denunciar violaciones sistémicas de los derechos humanos y contribuir a las políticas nacionales que incorporan tratados internacionales.

El piso de protección social se apuntala en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hay mucho que aprender de la presión que han ejercido las OSC para que se ratifiquen los tratados internacionales de derechos humanos en el contexto de los Exámenes Periódicos Universales (EPU) del CDH, con la consecuente incidencia en la configuración de las políticas nacionales.

#### **RECUADRO 11: EXAMEN PERIÓDICO UNIVERSAL DEL CDH**

La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) describe el proceso en su sitio web: “Por medio del Examen Periódico Universal, el Consejo de Derechos Humanos examinará periódicamente el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos asumidos por cada uno de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas en relación con los derechos humanos. El examen de un Estado se basa en un informe nacional preparado por el Estado bajo escrutinio; una compilación de información de la ONU sobre el Estado bajo escrutinio, preparada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), y un resumen de la información enviada por otros interesados pertinentes (incluidos los actores de la sociedad civil), también preparado por la ACNUDH [...]. El proceso del EPU prevé la participación de todos los actores pertinentes, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH). Los actores de la sociedad civil y las INDH pueden enviar información para agregar al informe de “otros interesados pertinentes”, que se tiene en cuenta durante el examen. Esta información puede usarse como referencia [...] en el análisis interactivo durante el examen [...] Las ONG pueden asistir a las reuniones del Grupo de Trabajo del EPU y hacer declaraciones en la sesión regular del Consejo de Derechos Humanos cuando se consideren los resultados del examen”.

Los mecanismos para la confección de informes asociados a los tratados internacionales de derechos humanos proveen una fuerza inmensurable para incidir de manera sostenida y positiva en el proceso de la política pública, siempre y cuando estén en manos de OSC activas y bien equipadas. El Examen Periódico Universal, por ejemplo, incorpora contribuciones de la sociedad civil a las recomendaciones del CDH para los gobiernos.

### Generar credibilidad técnica mediante inversiones en la capacidad para el proceso de SyE

Hay organizaciones de la sociedad civil y sindicatos que carecen de pericia técnica, experiencia y recursos para respaldar adecuadamente la ejecución y el seguimiento de las políticas públicas, que suelen ser procesos largos y complejos. Pero a fin de desempeñar un papel activo a lo largo de la ejecución de políticas, es importante que se capaciten para llevar a cabo un proceso riguroso de SyE de los sistemas existentes en el marco de la protección social.

La SyE de proyectos, organizaciones y políticas se reduce en última instancia a la recolección sistemática de información para medir el progreso. La información se recaba mediante diversas metodologías –entrevistas individuales, revisión de documentos y censos de beneficiarios y no beneficiarios de los programas vinculados a la protección social– y luego se analiza por medio de modelos estadísticos o informes cualitativos. Lejos de inventar nuevas técnicas de SyE, las OSC y los sindicatos pueden valerse de las herramientas existentes, adaptarlas a necesidades específicas del PPS y capacitar a su personal para que las usen como herramientas eficaces para la configuración de políticas.

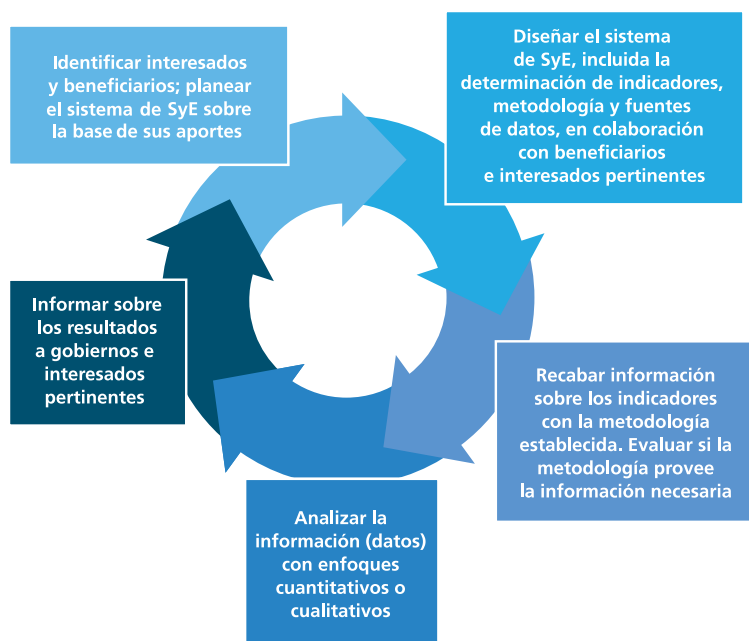
Los procesos de SyE se realizan con el objetivo último de incrementar la eficacia y determinar el impacto de un proyecto o programa. Es fundamental que los interesados y beneficiarios participen activamente a lo largo de todo el proceso, desde el planeamiento hasta la confección de informes, y que el SyE de los sistemas y los procesos políticos sea una pieza permanente de la ejecución.

Durante la puesta en marcha del PPS, el proceso de SyE puede basarse en diversos enfoques e incluso aplicarse en distintas etapas de la ejecución. Por ejemplo, las OSC pueden asumir el papel de evaluadoras externas durante la concepción de las políticas. Pueden y deben evaluar su propio trabajo en relación con el PPS. Y, ante todo, deben hacer el SyE de los proyectos y programas de seguridad social que ya funcionan o que se están renovando, con miras a incrementar su eficiencia, su eficacia y su impacto. Si las

OSC no disponen de la capacidad necesaria o del acceso suficiente para seguir y evaluar el progreso del PPS, de todos modos tienen que instar a los gobiernos y a las entidades proveedoras a construir sistemas propios de SyE. Existen directrices útiles sobre el tema al alcance de las ONG, los gobiernos y los profesionales del desarrollo (véase el recuadro más adelante).

Aunque suelen usarse en tándem, el seguimiento y la evaluación no son conceptos indistintos y aportan percepciones diferentes. El seguimiento es un proceso continuo que, en pocas palabras, sirve para informar a todos los interesados pertinentes sobre el progreso y los logros del proyecto. La evaluación, por su parte, se enfoca en una apreciación sistemática de los proyectos en función de sus metas (durante la puesta en marcha o después). No se evalúa el progreso de un proyecto u organización, sino más bien su impacto, sus resultados y sus consecuencias en un sentido más amplio. No obstante, estas dos técnicas de gestión van de la mano, en una combinación que puede mejorar significativamente la eficacia, la eficiencia y el impacto de cualquier actividad. Ambas pueden contemplarse como procesos simples basados en indicadores, así como en la recolección y el análisis de datos (véase la Figura 5).

Figura 5: Flujo y principios básicos de los sistemas de SyE





## Herramientas y experiencias de seguimiento: ejemplos

Existen diversas herramientas de SyE que se han desarrollado en contextos nacionales e internacionales. Las metodologías y las experiencias relacionadas con esas herramientas pueden resultar muy útiles para las OSC que se ocupan del SyE del PPS.

### Experiencias nacionales de SyE

El Instituto de Estudios sobre la Pobreza y la desigualdad (SPII, por sus siglas en inglés) de Sudáfrica, en colaboración con la Comisión Sudafricana de Derechos Humanos (SAHRC), desarrolló una metodología para evaluar el desarrollo y la ejecución de políticas vinculadas a los derechos económicos y sociales, incluida la seguridad social. La metodología se basa en prácticas virtuosas internacionales. De acuerdo con el SPII, “combina diversos enfoques para el seguimiento de los derechos socioeconómicos, que incluyen indicadores estadísticos y análisis de presupuestos y políticas”, con el fin de “recabar información empírica para que la SAHRC y la sociedad civil puedan evaluar el progreso realizado hasta la fecha, así como informar al gobierno sobre la eficacia de sus programas de política pública” (Dawson, 2013).

Este ejemplo demuestra que la colaboración entre las OSC, los institutos de investigación y las instituciones nacionales de derechos humanos puede constituir una vía eficaz para incrementar la capacidad colectiva de SyE.

También ejemplifica una manera de usar la información y los resultados obtenidos en el proceso de SyE para influir en el gobierno y en el desarrollo de políticas internacionales. Es aquí donde la participación activa de las OSC no es solo importante, sino en verdad fundamental: los gobiernos a menudo no saben, sencillamente, hasta qué punto son exitosos sus programas y políticas. El SyE de sus actividades con los beneficiarios inmediatos puede aportarles información nueva, con mayor eficacia aún si la investigación se basa en metodologías y evidencias sólidas, y si los resultados se contextualizan en un cuadro estadístico mundial que coteje situaciones de países comparables.

### Experiencias internacionales de SyE

Las OSC y entidades de la ONU han creado diversas herramientas para proveer información general sobre situaciones del desarrollo y las sociedades, así como para diagnosticar estructuras preexistentes de seguridad social. Las ONG pueden valerse de ellas para hacer contribuciones significativas en los puntos 3, 4 y 5 del marco de ejecución presentado más arriba.

#### Sitios web de utilidad:

<[www.cippec.org](http://www.cippec.org)>

<[www.helpage.org/global-agewatch](http://www.helpage.org/global-agewatch)>

<[www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)>

La OIT ha creado un instrumento específico para evaluar la protección social: el Diálogo Nacional Basado en la Evaluación (ABND, por sus siglas en inglés). La sociedad civil puede valerse de él para hacer una rápida evaluación inicial de la legislación vigente sobre protección social y estimar los costos para cubrir lagunas. La experiencia ha demostrado que, si hay datos disponibles, un grupo capacitado puede realizar un análisis preliminar con el ABND en el transcurso de un mes. El ABND es una herramienta valiosa para los actores de la sociedad civil, porque ofrece un instrumento metodológico rápido y de bajo costo para respaldar la lucha por el PPS desde una etapa muy temprana de la ejecución.

Por otra parte, el Consejo de Cooperación Interinstitucional para la Protección Social (SPIAC-B, por sus siglas en inglés), copresidido por la OIT y el Banco Mundial e integrado por varias OSC y organizaciones internacionales, está desarrollando una serie de herramientas analíticas más detalladas.

### Contenido clave para el seguimiento del PPS

La Coalición Global por los Pisos de Protección Social también está desarrollando una herramienta específica para hacer el seguimiento del PPS (véase recuadro). Las coaliciones nacionales podrán usar esta herramienta y combinarla con los principios de los manuales mencionados más arriba.

Dada la importancia que revisten los procesos meticulosos de SyE, es de suma importancia definir en primer término el contenido clave de la metodología a utilizar. En toda metodología de SyE, el contenido clave es la identificación de los indicadores a seguir y los parámetros que servirán para evaluar los valores de esos indicadores. En el recuadro de abajo se enumeran los principios fundamentales para definir el contenido clave (en una modificación más de la famosa **técnica de gestión SMART**):

#### RECUADRO 12: TÉCNICA DE GESTIÓN SMART\*

- S: SIMPLE** (tanto el concepto general de SyE como los indicadores individuales deben ser simples).
- M: MEDIBLE** (los indicadores y los parámetros deben ser cuantificables).
- A: ASEQUIBLE** (Los datos deben ser asequibles sin que medie un esfuerzo especial o considerable de recolección).
- R: REALISTA** (el parámetro debe ser realista).
- T: TERMINABLE** (la recolección de datos debe poder terminar en un plazo prudencial).

\* El nombre es un juego semántico con la palabra “smart”, que significa “inteligente, atinado” [N. de la T.].

Véanse más detalles sobre el **Índice de rendimiento del PPS** en la página 77.

# CAPÍTULO 4

Tabla 3: Sugerencia de indicadores y parámetros (contenido clave) para un sistema de SyE del PPS

GARANTÍAS DE SEGURIDAD SOCIAL DEL PPS	INDICADORES CLAVES	PARÁMETROS
<b>Salud</b>	Según observación propia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• porcentaje de personas que pueden acceder a servicios esenciales de salud cuando los necesitan</li> <li>• porcentaje medio de lo que paga el paciente de su propio bolsillo por consulta médica externa o internación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% de la población residente</li> <li>• 0%</li> </ul>
<b>Seguridad del ingreso para los niños (asignación por hijo, monetaria o en especie) tal como los define la legislación nacional</b>	Según observación propia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• porcentaje de niños que tienen acceso a un ingreso monetario o en especie cuando lo necesitan</li> <li>• porcentaje de la brecha de pobreza que se cierra con una transferencia de PS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% de todos los niños que son pobres antes de recibir prestaciones de protección social</li> <li>• 100% de la brecha promedio</li> </ul>
<b>Seguridad del ingreso para las personas en edad activa</b>	Según observación propia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• porcentaje de adultos en edad activa que tienen acceso a un ingreso monetario o en especie cuando lo necesitan</li> <li>• porcentaje de la brecha de pobreza que se cierra con una transferencia de PS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% de adultos pobres</li> <li>• 100% de brecha</li> </ul>
<b>Seguridad del ingreso para personas de edad</b>	Según observación propia: <ul style="list-style-type: none"> <li>• porcentaje de personas de edad (por definición nacional) que tienen acceso a un ingreso monetario o en especie cuando lo necesitan,</li> <li>• porcentaje de la brecha de pobreza que se cierra con una transferencia de PS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 100% de personas de edad o personas pobres de esa franja etaria</li> <li>• 100% de la brecha</li> </ul>

Aconsejamos usar las cuatro garantías de seguridad social definidas en la R202 para desarrollar cuatro categorías de indicadores correlativos, es decir, uno para la seguridad de la salud y tres para la seguridad del ingreso. En cada una de las cuatro categorías de indicadores, un primer subindicador debe mostrar el grado de cobertura de la población necesitada y un segundo subindicador debe mostrar la calidad de esa cobertura. En consonancia con esto, la Tabla 3 sugiere un conjunto de ocho indicadores, que pueden requerir modificaciones según los datos nacionales disponibles.

Los ocho indicadores pueden combinarse fácilmente en un puntaje condensado que habilite comparaciones entre países. Para realizar análisis en mayor detalle de las políticas nacionales vinculadas al PPS, conviene dividir cada uno de los ocho “macroindicadores” en una serie de indicadores parciales que permitan formular recomendaciones más pormenorizadas. La CGPPS debería estar en condiciones de brindar asesoría experta para el desarrollo de un conjunto final de indicadores nacionales que capten las principales características de las prestaciones existentes en el marco del PPS nacional.

**Diálogo Nacional Basado en la Evaluación (ABND):** El ABND se realiza para identificar las áreas que el gobierno debe priorizar en sus intervenciones de protección social y para estimar el costo de esas intervenciones. Ofrece una oportunidad para que todos los interesados pertinentes del país se reúnan a debatir sobre la situación existente de la seguridad social y formular opciones de políticas públicas prioritarias. Los debates se desarrollan en talleres nacionales mediante consultas y sesiones técnicas; véase <<http://www.ilo.org/gimi/gess/ShowTheme.action?themeld=3825>>.

**Protocolo de evaluación rápida (PER):** El PER ofrece un procedimiento detallado paso por paso para realizar una evaluación que incluye un balance y un mapa de la protección social, un análisis preliminar y la identificación de áreas en las que es preciso intervenir con prioridad. Esta evaluación puede servir de base para analizar y simular opciones alternativas de financiamiento y márgenes fiscales. Para ampliar la información sobre el PER, véase presentación sobre sus orígenes y características en <<http://www.socialprotection.org/gimi/gess/ShowResource.action?resource.ressourceld=23847>>.

**EquiFrame** es una herramienta para evaluar y promover la inclusión de grupos vulnerables y conceptos centrales de derechos humanos en documentos sobre política de salud. Véase más información en <[http://www.global-health.tcd.ie/docs/EquiFrame%20Manual\\_May19\\_2011.pdf](http://www.global-health.tcd.ie/docs/EquiFrame%20Manual_May19_2011.pdf)>.

**El índice de rendimiento del PPS**, herramienta global de próxima aparición, apunta a:

- medir y cotejar con parámetros las lagunas de protección en el PPS nacional, y por ende las deficiencias detectables en la política gubernamental de protección social;
- elucidar las brechas entre el desempeño nacional actual y el desempeño óptimo según la norma del PPS y
- evaluar el progreso que han hecho los Estados miembros en la cobertura de las lagunas a lo largo del tiempo.

El índice será publicado en el verano boreal de 2015 por la Fundación Friedrich Ebert (FES) y también estará disponible online en las páginas de ICSW (<[www.icsw.org](http://www.icsw.org)>), FES (<[www.fes.de/gpol](http://www.fes.de/gpol)>) y la Coalición Global (<[www.socialprotectionfloorscoalition.org](http://www.socialprotectionfloorscoalition.org)>).

# ABREVIATURAS

<b>ABND</b>	Diálogo Nacional Basado en la Evaluación
<b>ACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>APSP</b>	Plataforma para la Protección Social de África
<b>CIVICUS</b>	Alianza Mundial de Participación Ciudadana ( <a href="http://www.civicus.org">www.civicus.org</a> )
<b>CGPPS</b>	Coalición Global por los Pisos de Protección Social
<b>EPU</b>	Examen Periódico Universal
<b>FES</b>	Fundación Friedrich Ebert
<b>INDH</b>	Institución nacional de derechos humanos
<b>MANUD</b>	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización no gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de Naciones Unidas
<b>OSC</b>	Organización de la sociedad civil
<b>PER</b>	Protocolo de evaluación rápida
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPS</b>	Piso de protección social
<b>PS</b>	Protección social
<b>SAHRC</b>	Comisión Sudafricana de Derechos Humanos
<b>SyE</b>	Seguimiento y Evaluación
<b>SPII</b>	Instituto de Estudios sobre la Pobreza y la desigualdad
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

## CAPÍTULO 1

- Bachelet, M. et al: *Informe del Grupo Consultivo: Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, 2011.
- Banco Mundial: *Resilience, equity and opportunity: Social Protection and Labour Strategy*, Washington, DC, 2012.
- Cichon, M.: "The Social Protection Floors Recommendation: Can a five page document change the course of social history?" en *International Social Security Review* vol. 66 Nº 3-4, 2013, pp. 21-43.
- Coalición Global por los Pisos de Protección Social: *A social protection floor for everyone: a universal rights-based development goal*, mimeo, febrero de 2014.
- OIT: "Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?", *Social Security Policy Briefing*, Paper 3, Ginebra, OIT, 2008.
- OIT: *Extending social security to all*, Ginebra, OIT, 2010a.
- OIT: *Recovery and growth with decent work*, Ginebra, OIT, 2010b.
- OIT: *Social Security for all: Building social protection floors and comprehensive social security systems*, Ginebra, OIT, 2012.
- OIT: *Informe mundial sobre la seguridad social 2010-2011 e Informe mundial sobre la protección social 2014-2015* (resúmenes en español disponibles en: <<http://www.ilo.org/global/research/global-reports>>).
- Ortiz, I. y Cummins, M.: *The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries*, Nueva York-Ginebra, Initiative for Policy Dialogue / The South Centre, 2013.
- PNUD/OIT: *Sharing innovative experiences: successful Social Protection Floor experiences*, Nueva York, 2011.
- UE: *The role of social protection in EU development policies*, comunicación, 2012.
- UNICEF: *Integrated social protection systems. Enhancing equity for children*, Nueva York, 2012.

## CAPÍTULO 2

- CIVICUS: *State of Civil Society Report 2014*. CIVICUS-Alianza Mundial de Participación Ciudadana, <[www.civicus.org](http://www.civicus.org)>.
- ONU: *Handbook on non-profit institutions in the system of national accounts*, Nueva York, 2003.
- Roitter, M.: "Aproximaciones teóricas y algunos debates en torno a la idea de Tercer Sector" en *Índice de Desarrollo Humano*, Buenos Aires, Fundación Banco Provincia, 2010.
- Salamon, L.M.: *The global associational revolution: The rise of the third sector on the world scene*, Occasional Paper Nº 15, Universidad Johns Hopkins, Instituto para el Estudio de las Políticas Públicas, Baltimore, 1993.
- Salamon, L.M. y H.K. Anheier: *Defining the non-profit sector: A cross-national analysis*, Manchester-Nueva York, Manchester University Press, 1997.
- Salcedo Novoa, D.: "El papel de las ONG y organizaciones sindicales en la implementación del piso de protección social en Colombia: Una hoja de ruta" en *Cultura y Trabajo* Nº 90, febrero de 2014, disponible en <[www.ens.org.co](http://www.ens.org.co)> (fecha de consulta: 2/10/2014).
- Schmitt, V. y R. Chadwick: "Social protection assessment-based national dialogue exercises: Cambodia, Indonesia, Thailand, VietNam" en *International Social Security Review* Nº 67, 2014 pp. 95-119; doi: 10.1111/ issr.12032.
- Schmitt, V. y L. De: *Social Protection assessment based national dialogue: A good practices guide*, Bangkok, Grupo de Apoyo Técnico por el Trabajo Digno para el Este y Sureste Asiático y el Pacífico, OIT, 2013. Esta publicación incluye una sinopsis disponible en <<http://www.social-protection.org/gimi/pages/abnd/>>.
- Sen, A.: *Social exclusion: Concept, application and scrutiny*, Social Development Papers Nº 1, Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2000.

### CAPÍTULO 3

Cichon, M., C. Behrendt y V. Wodsak: *The UN Social Protection Floor Initiative – Turning the tide at the ILO Conference 2011*, Berlín, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011.

Lwanga-Ntale, C.: “Barriers to social protection uptake in East Africa – A set of hitherto forgotten factors” en *ESR Review* vol. 14 Nº 2, 2013.

Monterrey Arce, J.: *Social protection systems in Latin America and the Caribbean: Plurinational State of Bolivia*, LC/W.553, Cepal, Santiago de Chile, ONU, septiembre de 2013.

Norton, A., T. Conway y M. Foster, M.: *Social protection concepts and approaches – Implications for policy and practice in International Development*, Working Paper Nº 143, Londres, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, febrero de 2001.

OCDE *Society at a glance: OECD Social Indicators 2006*, París, OCDE, 2007.

OIT: “Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos en el trabajo”, Ginebra, 2003.

OIT: *The United Nations Social Protection Floor Joint Team in Thailand – A replicable experience for other UN Country Teams*, Grupo Conjunto de OIT y PPS ONU, dirigido por la OIT, s.f., en <[www.social-protection.org/](http://www.social-protection.org/)>.

OIT y OMS: “The Social Protection Floor”, Ginebra, octubre de 2009.

Oxfam GB: *Leveraging for change: Advocating for a universal agricultural insurance scheme in Bolivia*, agosto de 2013.

Plataforma para la Protección Social de África, <<http://africapsp.org/index.php>>.

Sharma, R.R.: *An introduction to advocacy – Training guide. Support for analysis and research in Africa (SARA)*, Análisis de Salud

y Recursos Humanos para África (HHRAA), Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), Oficina de África, Oficina de Desarrollo Sostenible, s.f.

Solidar y The Global Network: *Social Protection for all – an action guide*, Bruselas, 2012 (disponible en <[http://www.solidar.org/IMG/pdf/decent-work\\_toolkit\\_en\\_short\\_web.pdf](http://www.solidar.org/IMG/pdf/decent-work_toolkit_en_short_web.pdf)>).

### CAPÍTULO 4

Amin, M., M. MacLachlan et al.: “EquiFrame: A framework for analysis of the inclusion of human rights and vulnerable groups in health policies” en *Health and Human Rights: An International Journal* vol. 13 Nº 2, 2011.

Amin, M., M. MacLachlan, H. Mannan y EquiAble Consortium: *The EquiFrame Manual*, 2011, disponible en <[http://www.global-health.tcd.ie/docs/EquiFrame%20Manual\\_May19\\_2011.pdf](http://www.global-health.tcd.ie/docs/EquiFrame%20Manual_May19_2011.pdf)>.

Dawson, Hannah: *Monitoring the right to social security*, Instituto de Estudios sobre la Pobreza y la Desigualdad, 2013, disponible en <[http://spii.org.za/wp-content/uploads/2014/02/Policy-brief-1\\_Monitoring-rights\\_Social-Security.pdf](http://spii.org.za/wp-content/uploads/2014/02/Policy-brief-1_Monitoring-rights_Social-Security.pdf)>.

Iniciativa por los Pisos de Protección Social: *Manual y marco estratégico para las actividades nacionales conjuntas de las Naciones Unidas* [2009], OIT / OMS, 2010, disponible en <<http://socialprotection.org/>>.

Mesa de Negociación Asiática sobre Protección Social, 4ª: *Sharpening labour's role in advancing social protection for all in Asia*, Asian Monitor Resource Centre, 2013, disponible en <[http://www.amrc.org.hk/system/files/4th%20AROSS%20book\\_0.pdf](http://www.amrc.org.hk/system/files/4th%20AROSS%20book_0.pdf)>.



## SOBRE LOS AUTORES:

**David Cichon** cursa un doctorado en Sociología en el Trinity College de Dublín, Irlanda, donde investiga el papel de la sociedad civil en el desarrollo de la política social internacional.

**Michael Cichon** preside el Consejo Internacional del Bienestar Social (CIBS) y es profesor de Protección Social en el Programa de Gobernabilidad de la Universidad de Naciones Unidas, sede de Maastricht.

**Mariana Lomé** es profesora y directora del Posgrado en Organizaciones sin Fines de Lucro, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

**Charles Lwanga-Ntale** es director regional (África) de Iniciativas para el Desarrollo (ID) en Nairobi, Kenia, y subdirector de la Red Consultiva de África Oriental sobre Pobreza Crónica.

**Cäcilie Schildberg** se ocupa de los temas vinculados a la justicia social global y coordina los enfoques de igualdad de género para la globalización en el departamento de Desarrollo y Políticas Globales de la Fundación Friedrich Ebert (FES) Berlín.

## CONFERENCIA INTERNACIONAL DE TRABAJO

Recomendación 202

# RECOMENDACIÓN SOBRE LOS PISOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 30 de mayo de 2012 en su centésima primera reunión;

Reafirmando que el derecho a la seguridad social es un derecho humano;

Reconociendo que el derecho a la seguridad social es, junto con la promoción del empleo, una necesidad económica y social para el desarrollo y el progreso;

Reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal;

Considerando que la seguridad social es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible;

Considerando que la priorización de políticas destinadas a promover un crecimiento sostenible a largo plazo, asociadas a la inclusión social, contribuye a superar la pobreza extrema y a reducir las desigualdades y diferencias sociales dentro de las regiones y entre ellas;

Reconociendo que la transición al empleo formal y el establecimiento de sistemas de seguridad social sostenibles se refuerzan mutuamente;

Recordando que la Declaración de Filadelfia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar programas que permitan «extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa»;

Considerando la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular los artículos 22 y 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular los artículos 9, 11 y 12;

Considerando asimismo las normas de la OIT relativas a la seguridad social, en particular el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), la Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida, 1944 (núm. 67), y la Recomendación sobre la Asistencia Médica, 1944 (núm. 69),

y tomando nota de que dichas normas conservan toda su pertinencia y siguen siendo importantes instrumentos de referencia para los sistemas de seguridad social;

Recordando que la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa reconoce que «los compromisos y esfuerzos de los Miembros y de la Organización para poner en práctica el mandato constitucional de la OIT, en particular mediante las normas internacionales del trabajo, y para situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, deben basarse en [el objetivo de] ii) adoptar y ampliar medidas de protección social [...] que sean sostenibles y estén adaptadas a las circunstancias nacionales, con inclusión de la ampliación de la seguridad social a todas las personas»;

Considerando la resolución y las conclusiones relativas a la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social), adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su centésima reunión (2011), en las que se reconoce la necesidad de una recomendación que complemente las normas existentes de la OIT relativas a la seguridad social y proporcione orientación a los Miembros para establecer pisos de protección social adaptados a las circunstancias y niveles de desarrollo de cada país, como parte de sistemas integrales de seguridad social;

Habiendo decidido adoptar varias propuestas relativas a los pisos de protección social, que son objeto del cuarto punto del orden del día de la reunión;

Habiendo decidido que estas propuestas revistan la forma de una recomendación, adopta, con fecha catorce de junio de dos mil doce, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012.

## **I. OBJETIVOS, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS**

1. La presente Recomendación proporciona orientaciones a los Miembros para:
  - (a) establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y
  - (b) poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social.
2. A efectos de la presente Recomendación, los pisos de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que aseguran una protección destinada a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.
3. Reconociendo la responsabilidad general y principal del Estado de poner en práctica la presente Recomendación, los Miembros deben aplicar los siguientes principios:

- (a) universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;
- (b) derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional;
- (c) adecuación y previsibilidad de las prestaciones;
- (d) no discriminación, igualdad de género y capacidad de responder a las necesidades especiales;
- (e) inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal;
- (f) respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social;
- (g) realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;
- (h) solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de quienes financian los regímenes de seguridad social y quienes se benefician de ellos;
- (i) consideración de la diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- (j) gestión financiera y administración sensatas, responsables y transparentes;
- (k) sostenibilidad financiera, fiscal y económica, con la atención debida a la justicia social y la equidad;
- (l) coherencia con las políticas sociales, económicas y laborales;
- (m) coherencia entre las instituciones encargadas de la prestación de servicios de protección social;
- (n) servicios públicos de alta calidad que mejoren el desempeño de los sistemas de seguridad social;
- (o) eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso;
- (p) seguimiento regular de la aplicación y evaluación periódica;
- (q) pleno respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores, y
- (r) participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

## II. PISOS NACIONALES DE PROTECCIÓN SOCIAL

4. Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deben establecer con celeridad y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. Estas garantías deben asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que permitan conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional.
5. Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deben comprender al menos las siguientes garantías básicas de seguridad social:
  - (a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional para

- la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- (b) seguridad básica del ingreso para los niños, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
  - (c) seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
  - (d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional.
6. A reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Miembros deben proporcionar las garantías básicas de seguridad social mencionadas en la presente Recomendación por lo menos a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional.
  7. Las garantías básicas de seguridad social deben establecerse por ley. La legislación nacional debe especificar la gama, las condiciones de elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a estas garantías. También deben especificarse procedimientos de queja y de recurso que sean imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos. El acceso a los procedimientos de queja y de recurso debe estar exento de cargos para el solicitante. Deben establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales.
  8. Al definir las garantías básicas de seguridad social, los Miembros tendrán debidamente en cuenta que:
    - (a) las personas que necesitan atención de salud no enfrenten dificultades ni un riesgo mayor de pobreza debido a las consecuencias financieras del acceso a la atención de salud esencial. También debería considerarse la prestación gratuita de atención médica prenatal y puerperal a la población más vulnerable;
    - (b) la seguridad básica del ingreso permita vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos definidos a nivel nacional podrán corresponder al valor monetario de un conjunto de bienes y servicios necesarios, a los umbrales nacionales de pobreza, a los umbrales de ingresos que dan derecho a la asistencia social o a otros umbrales comparables establecidos por la legislación o la práctica del país, y podrán atender a las diferencias regionales;
    - (c) los niveles de las garantías básicas de seguridad social sean revisados periódicamente mediante un procedimiento transparente establecido por la legislación o la práctica del país, según proceda, y
    - d) al establecer y revisar los niveles de las garantías, se asegure la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

9. (1) Al proporcionar las garantías básicas de seguridad social, los Miembros deben considerar diferentes enfoques, con vistas a aplicar la combinación más eficaz y eficiente de prestaciones y regímenes en el contexto nacional.
  - (2) Estas prestaciones podrán incluir prestaciones familiares y por hijos a cargo, prestaciones de enfermedad y atención de salud, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez, prestaciones de vejez, prestaciones de sobrevivientes, prestaciones de desempleo y garantías de empleo, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como cualquier otra prestación social, ya sea monetaria o en especie.
  - (3) Esas prestaciones podrán ser suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social, regímenes de asistencia social, regímenes de impuesto negativo sobre la renta, regímenes públicos de empleo y regímenes de apoyo al empleo.
10. Al diseñar y poner en práctica los pisos de protección social nacionales, los Miembros deberán:
    - (a) combinar medidas preventivas, promocionales y activas, prestaciones y servicios sociales;
    - (b) promover la actividad económica productiva y el empleo formal considerando la adopción de políticas que incluyan la contratación pública, la concesión de créditos públicos, la inspección del trabajo, políticas del mercado de trabajo e incentivos fiscales y que fomenten la educación, la formación profesional, las competencias productivas y la empleabilidad, y
    - (c) asegurar la coordinación con otras políticas que fomenten el empleo formal, la generación de ingresos, la educación, la alfabetización, la formación profesional, las competencias y la empleabilidad, que reduzcan la precariedad, y que promuevan el trabajo estable, la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles en un marco de trabajo decente.
  11. (1) Los Miembros deberán considerar una serie de métodos para movilizar los recursos necesarios a fin de asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de población. Esos métodos, utilizados individualmente o en combinación, podrán consistir en hacer cumplir efectivamente las obligaciones tributarias y contributivas, redefinir las prioridades de gasto o crear una base de recaudación más amplia y suficientemente progresiva.
  - (2) A los efectos de la aplicación de estos métodos, los Miembros deben considerar la necesidad de adoptar medidas destinadas a prevenir el fraude, la evasión fiscal y el impago de las cotizaciones.
12. Los pisos de protección social nacionales deben financiarse con recursos nacionales. Los Miembros cuyas capacidades económicas y fiscales sean insuficientes para poner en práctica las garantías podrán pedir colaboración y apoyo a nivel internacional a fin de complementar sus propios esfuerzos.

## III. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EXTENDER LA SEGURIDAD SOCIAL

13. (1) Los Miembros deberán formular y aplicar estrategias nacionales de extensión de la seguridad social basadas en consultas nacionales realizadas a través del diálogo social y la participación social de manera efectiva. Las estrategias nacionales deben:
  - (a) dar prioridad a la puesta en práctica de pisos de protección social como punto de partida para los países que no cuentan con un nivel mínimo de garantías de seguridad social y como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y
  - (b) tratar de proporcionar al mayor número de personas posible, y lo antes posible, niveles de protección más elevados acordes con las capacidades económicas y fiscales de los Miembros.
- (2) A estos efectos, los Miembros deberán establecer progresivamente y mantener sistemas de seguridad social integrales y adecuados que sean coherentes con los objetivos de las políticas nacionales, y tratar de articular las políticas de seguridad social con las demás políticas públicas.
14. Al formular y aplicar estrategias nacionales para extender las estrategias de seguridad social, los Miembros deben:
  - (a) establecer objetivos acordes con las prioridades nacionales;
  - (b) identificar las lagunas de la protección y sus obstáculos;
  - (c) tratar de colmar las lagunas de la protección mediante regímenes apropiados y coordinados eficazmente, ya sean de carácter contributivo o no contributivo o ambas cosas, inclusive mediante la extensión de los regímenes contributivos existentes a todas las personas interesadas que tengan capacidad contributiva;
  - (d) complementar la seguridad social con políticas activas del mercado de trabajo, inclusive mediante formación profesional u otras medidas, según proceda;
  - (e) especificar las necesidades y los recursos financieros, así como los plazos y las etapas establecidos para alcanzar progresivamente los objetivos definidos, y
  - (f) dar a conocer mejor sus pisos de protección social y sus estrategias de extensión, y poner en marcha programas de información, inclusive a través del diálogo social.
15. Las estrategias de extensión de la seguridad social deben aplicarse a las personas que forman parte tanto de la economía formal como de la economía informal, apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad, ser compatibles con los planes de desarrollo social, económico y medioambiental de los Miembros y facilitar su puesta en práctica.
16. Las estrategias de extensión de la seguridad social deben asegurar apoyo a los grupos desfavorecidos y a las personas con necesidades especiales.

17. Al establecer sistemas integrales de seguridad social acordes con los objetivos, las prioridades y las capacidades económicas y fiscales nacionales, los Miembros deben tratar de alcanzar la gama y los niveles de prestaciones establecidos en el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102), o en otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establezcan normas más avanzadas.
18. Los Miembros deben considerar la posibilidad de ratificar, tan pronto como lo permitan las circunstancias nacionales, el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102). Además, los Miembros deben considerar la posibilidad de ratificar o de dar efecto, según proceda, a otros convenios y recomendaciones de la OIT sobre seguridad social que establezcan normas más avanzadas.

#### **IV. SEGUIMIENTO**

19. Los Miembros deben seguir los progresos alcanzados en la puesta en práctica de los pisos de protección social y en la consecución de otros objetivos de las estrategias nacionales de extensión de la seguridad social a través de mecanismos apropiados definidos a nivel nacional, que incluyan la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.
20. Los Miembros deben organizar consultas nacionales de forma periódica para evaluar los progresos realizados y examinar las políticas tendientes a la extensión horizontal y vertical de la seguridad social.
21. A efectos del párrafo 19, los Miembros deberán recabar, compilar, analizar y publicar regularmente un conjunto apropiado de datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social desglosados, en particular, por sexo.
22. Al formular o revisar los conceptos, las definiciones y los métodos utilizados para producir datos, estadísticas e indicadores sobre seguridad social, los Miembros deben tomar en consideración las directrices pertinentes de la OIT, en particular, según proceda, la resolución sobre Elaboración de Estadísticas de la Seguridad Social adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo.
23. Los Miembros deben establecer un marco jurídico para resguardar y proteger la información personal de carácter privado contenida en sus sistemas de datos sobre seguridad social.
24. (1) Se alienta a los Miembros a intercambiar información, experiencias y conocimientos técnicos sobre estrategias, políticas y prácticas en materia de seguridad social, entre ellos y con la Oficina Internacional del Trabajo.  
(2) En el marco de la aplicación de la presente Recomendación, los Miembros podrán solicitar la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo y de otras organizaciones internacionales pertinentes, de conformidad con sus respectivos mandatos.



Este glosario, tomado del *Informe Mundial sobre la Protección Social, 2014–2015*, contiene las definiciones, la metodología y los conceptos básicos que rigen el trabajo analítico de la OIT en materia de seguridad social. Lejos de enunciar definiciones universales, el glosario se enfoca en la aclaración de términos y conceptos utilizados en este informe y en la OIT.

## PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL

La Recomendación 202 de la OIT determina que los Estados miembros establezcan y mantengan un piso nacional de protección social, entendido como conjunto de garantías básicas de seguridad social, definidas en el nivel nacional, que brindan protección con el objetivo de aliviar o prevenir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social (OIT, 2012a). Dichas garantías deben asegurar, como mínimo, que todos los necesitados, en todas las etapas de su vida, accedan al menos a la atención esencial de la salud y a una seguridad del ingreso básico. El conjunto de consecuentes prestaciones otorga un acceso efectivo y seguro a bienes y servicios esenciales, definidos como necesarios en el nivel nacional. Más específicamente, el piso nacional de protección social debe comprender, al menos, las siguientes cuatro garantías de seguridad social, definidas en el nivel nacional:

- a) acceso a la atención esencial de la salud, incluida la atención de la maternidad;
- b) seguridad básica del ingreso para los niños, que provea acceso a la nutrición, la educación, el cuidado y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que estén impedidas de obtener ingresos suficientes, en particular en casos de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad.<sup>15</sup>

Estas garantías deben otorgarse a todos los residentes y niños, con arreglo a lo estipulado en la legislación nacional y a obligaciones internacionales vigentes. La Recomendación 202 también determina que las garantías básicas de seguridad social se dispongan por ley. La legislación nacional debe especificar la gama, la elegibilidad y los niveles de las prestaciones que dan efecto a las garantías, así como procedimientos de queja y recurso que sean eficaces y accesibles. Los pisos de protección social se corresponden en muchos sentidos con la noción previa de “obligaciones fundamentales”, para asegurar que se cumplan al menos los niveles esenciales básicos de los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos (ACNUDH, 2013).

## PROGRAMA DE EMPLEO PÚBLICO

Programas gubernamentales que ofrecen empleo público a ciertas categorías de personas que no consiguen otro empleo. Incluyen los regímenes de empleo garantizado, así como los programas de “dinero por trabajo” y “alimentos por trabajo” (véase recuadro 3.2).

.....  
15. R202, párr. 5.

### Fuente original del glosario:

*World Social Protection Report 2014/2015 – Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Ginebra, OIT, 2014, pp. 164–168.

Copyright © 2014 Organización Internacional del Trabajo. Reproducido con autorización. Resumen en español: *Informe mundial sobre la protección social, 2014–2015: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* Ginebra, OIT, 2014.

## **PROGRAMA DE TRANSFERENCIA MONETARIA**

Régimen o programa no contributivo que otorga prestaciones monetarias a personas u hogares, financiado en general con impuestos u otras recaudaciones, o bien con préstamos o subsidios externos. Los programas de transferencias monetarias<sup>16</sup> pueden requerir o no una evaluación previa de recursos económicos. Los que suministran dinero a las familias a condición de ciertos requisitos de conducta –como la asistencia regular de los hijos a la escuela o la utilización de servicios preventivos básicos de nutrición y salud– se denominan “programas de transferencias monetarias condicionadas” (TMC).

## **PROGRAMA/RÉGIMEN DE PROTECCIÓN SOCIAL (PROGRAMA/ RÉGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL)**

Marco regulatorio distintivo que otorga beneficios de protección social a determinados receptores. Las regulaciones especifican el alcance geográfico y personal del programa (grupo destinatario), las condiciones de acceso, el tipo de prestaciones, sus montos (transferencias monetarias), su periodicidad y otras características, así como la financiación (aportes, impuestos generales, otras fuentes), la dirección y la administración del programa. Mientras que el término “programa” puede referirse a un amplio espectro de programas, “régimen” suele usarse en sentido más específico, con referencia a un programa anclado en la legislación nacional, al menos con cierto grado de “formalidad”. Un programa/régimen suele depender de una o más instituciones de seguridad social que gobiernan el suministro y la financiación de las prestaciones. Debe ser posible, en general, disponer una cuenta separada de recaudaciones y gastos para cada programa de protección social. Aunque suele ocurrir que un programa de protección social cubra un solo riesgo o necesidad para un grupo específico de beneficiarios, lo típico es que una institución administre más de un programa.

## **PROTECCIÓN SOCIAL**

El término “protección social” se usa en instituciones de todo el mundo con una gama más amplia de acepciones que el de “seguridad social”. En general se interpreta como de índole más abarcadora que la seguridad social (e incluye en particular la protección entre miembros de la familia o miembros de la comunidad local), pero en algunos contextos también se usa con un significado más restringido (solo para el conjunto de medidas que se destinan a los integrantes más pobres, vulnerables o excluidos de la sociedad). En consecuencia, en muchos contextos, los términos, “seguridad social” y “protección social” pueden ser en gran medida indistintos, y de hecho la OIT usa ambos

---

16. En sentido estricto, este término abarcaría todas las transferencias sociales monetarias, incluidas las contributivas en total o en parte, pero en general se lo restringe a las transferencias no contributivas.

en el discurso con sus afiliados y en la asesoría pertinente que les brinda. En este informe, el término “protección social” se emplea tanto en carácter de expresión alternativa a “seguridad social” como para denotar la protección de la seguridad social en caso de necesidades y riesgos sociales.

## **RÉGIMEN CON EVALUACIÓN DE RECURSOS**

Prestaciones contra prueba de necesidad, destinadas a ciertas categorías de personas y hogares con recursos por debajo de determinado umbral, que por lo general se encuadran en el rubro de la asistencia social. La evaluación de recursos se realiza para comprobar si los medios económicos del individuo u hogar (ingresos y/o activos) están por debajo de un umbral definido y determinar si los solicitantes son elegibles para la prestación y, si lo son, cuál será el nivel de la prestación. En algunos países, la elegibilidad no se determina por evaluación de ingresos o activos sino por ciertas características (o variables) del hogar que se observan con mayor facilidad. Los regímenes con evaluación de recursos también pueden incluir condiciones y obligaciones para acceder a la prestación, como contraprestaciones laborales, chequeos médicos o escolarización de los hijos. Algunos incluyen también otras intervenciones adicionales a la transferencia monetaria propiamente dicha.

## **RÉGIMEN CONTRIBUTIVO**

Régimen en el que los aportes de las personas protegidas determinan directamente el derecho a las prestaciones (derechos adquiridos). La forma más común de los regímenes contributivos de seguridad social es un régimen previsional establecido por ley que habitualmente cubre a los trabajadores asalariados del sector formal y, en algunos países, a los autónomos. Otros tipos comunes de regímenes contributivos, que –a falta de seguro social– otorgan cierto nivel de protección, incluyen los fondos nacionales de previsión, que suelen pagar una suma global a los beneficiarios ante determinadas contingencias (típicamente, vejez, invalidez y muerte). En los regímenes previsionales para los asalariados, los aportes provienen en general de empleados y empleadores (salvo los seguros por accidentes y enfermedades del trabajo, que suelen estar solo a cargo de los empleadores). Los regímenes contributivos pueden ser financiados totalmente con aportes, pero a menudo se financian en parte con impuestos u otras fuentes; esto puede hacerse mediante un subsidio para cubrir el déficit, un subsidio general que suplante totalmente los aportes o un subsidio acotado a ciertos grupos de aportantes o beneficiarios (por ejemplo, los que no aportan porque se encargan de cuidar a los hijos, estudian, hacen servicio militar o están desempleados, o bien reciben un ingreso demasiado bajo para hacer el aporte completo o cobran una jubilación inferior a determinado umbral debido a sus bajos aportes del pasado).

## **RÉGIMEN DE GARANTÍA LABORAL**

Programa de empleo público que garantiza cierta cantidad anual de días laborales a hogares pobres, en general con salarios relativamente bajos (en el nivel del salario mínimo, si este existe con una definición adecuada).

## **RÉGIMEN DE SEGURO SOCIAL**

Régimen contributivo de seguro social que garantiza protección mediante un mecanismo previsional sobre la base de (1) aportes previos, es decir, realizados antes de la contingencia; (2) fondos comunes o de riesgos compartidos y (3) la noción de una garantía. Los aportes pagados por o para las personas aseguradas se ponen en común y el fondo resultante se usa para cubrir el gasto excedente en el que incurren exclusivamente las personas afectadas por la/s contingencia/s (claramente definidas). El fondo común del seguro social para riesgos se basa en el principio de solidaridad, en contraste con los seguros comerciales, cuyas primas de riesgo se calculan individualmente. Muchos regímenes contributivos de seguridad social se presentan y describen como regímenes “previsionales” o de “seguro social” (“sistemas previsionales”), aunque en realidad son de carácter mixto, con algunos elementos no contributivos en materia de prestaciones; de esta manera es posible distribuir los beneficios de manera más equitativa, en particular para beneficiarios con ingresos insuficientes o carrera laboral trunca, entre otros. Estos regímenes no contributivos se financian de formas diversas, como los aportes de otros contribuyentes (redistribución interna) o del Estado.

## **RÉGIMEN UNIVERSAL/RÉGIMEN CATEGORIAL**

En sentido estricto, los regímenes universales brindan prestaciones bajo la sola condición de la residencia. Sin embargo, el término “universal” a menudo se utiliza para describir regímenes categoriales que brindan prestaciones a determinadas categorías amplias de la población sin una previa evaluación de recursos. Las formas más frecuentes de estos regímenes son las que transfieren ingresos a personas mayores de cierta edad o a niños menores de cierta edad. Algunos regímenes categoriales también se destinan a hogares con estructuras específicas (hogares monoparentales, por ejemplo) o a determinados grupos ocupacionales (como los trabajadores rurales). En algunos regímenes, el derecho a las prestaciones puede condicionarse a la realización o el cumplimiento de determinadas tareas. La mayoría de los regímenes categoriales se financian con impuestos.

## **RÉGIMEN/PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL**

Régimen de prestaciones para grupos vulnerables de la población, en especial los hogares bajo el umbral de pobreza. La mayoría de estos regímenes requiere evaluación de recursos.

## RÉGIMEN/PROGRAMA PARA DESTINATARIOS ESPECÍFICOS

*Véase régimen de asistencia social.*

## REGÍMENES NO CONTRIBUTIVOS

Los regímenes no contributivos, con o sin evaluación de recursos, no requieren aportes directos de beneficiarios ni de empleadores como condición de las prestaciones. Este término cubre una amplia gama de regímenes, desde los regímenes universales para todos los residentes (como el sistema nacional de salud) hasta los regímenes categorizados para ciertos grupos amplios de la población (por ejemplo, para niños por debajo de cierta edad o adultos por encima de cierta edad) y los regímenes con evaluación de recursos (como los de asistencia social). Los regímenes no contributivos se financian habitualmente con impuestos u otras recaudaciones, o bien, en ciertos casos, con préstamos o subsidios externos.

## SEGURIDAD SOCIAL

El derecho fundamental a la seguridad social se establece en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y otros instrumentos jurídicos internacionales. La noción de seguridad social adoptada aquí abarca todas las disposiciones que brindan prestaciones, monetarias o en especie, con el propósito de garantizar protección, entre otras circunstancias, en casos de:

- ✓ ausencia (o insuficiencia) de ingreso vinculado al empleo, causada por enfermedad, invalidez, maternidad, accidente o enfermedad de trabajo, desempleo o vejez, o por muerte de un familiar;
- ✓ falta de acceso (asequible) a la atención de la salud;
- ✓ sustento familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo;
- ✓ pobreza y exclusión social generales.

La seguridad social consta entonces de dos dimensiones (funcionales) principales, la “seguridad del ingreso” y el “acceso a la atención médica”, expresadas en la Declaración de Filadelfia (1944), que integra la Constitución de la OIT: “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa” (III, (f)).<sup>17</sup>

.....

17. La OIT identifica ambas dimensiones, respectivamente, en la Recomendación sobre la Seguridad de los Medios de Vida, 1944 (R067) y la Recomendación sobre la Asistencia Médica, 1944 (R069), como “elemento[s] esencial[es] de la seguridad social”. Allí se prevé que “Los regímenes de seguridad de los medios de vida deberán aliviar el estado de necesidad e impedir la miseria, restableciendo, en un nivel razonable, los ingresos perdidos a causa de la incapacidad para trabajar (comprendida la vejez), o para obtener trabajo remunerado o a causa de la muerte del jefe de familia” (R067, Principios directivos, párr. 1) y que “El servicio de asistencia médica debe garantizar a las personas la asistencia que puedan prestar los miembros de la profesión médica y de las profesiones afines” y “El servicio de asistencia médica debe amparar a todos los miembros de la comunidad, desempeñen o no un trabajo lucrativo” (R069, párr. 1 y 8). La R202 refleja estos dos elementos en las garantías básicas del PPS (véanse más detalles en el Recuadro 1.1).

La Recomendación 202 establece la necesidad de garantizar al menos el acceso a la atención esencial de la salud y la seguridad del ingreso básico durante toda la vida como parte del piso nacional de protección social, y desde allí avanzar progresivamente hacia niveles más altos de protección por medio de los sistemas nacionales de seguridad social, en conformidad con el Convenio 102 y otros instrumentos de la OIT.

El acceso a la seguridad social es en su esencia una responsabilidad pública y se brinda típicamente a través de instituciones públicas, financiadas con aportes, impuestos generales o ambos. No obstante, las prestaciones de seguridad social pueden delegarse (y se delegan a menudo) a entidades privadas. De hecho, hay muchas instituciones privadas (previsionales, de autoayuda, comunitarias o mutuales) que asumen parcialmente ciertas funciones propias de la seguridad social –como la gestión de regímenes jubilatorios– que complementan y pueden sustituir en gran medida a ciertos componentes de los regímenes públicos de seguridad social. El derecho a la seguridad social está condicionado por el pago de aportes específicos durante periodos prescritos (regímenes contributivos, estructurados en general como sistemas previsionales), o bien por la elegibilidad para prestaciones destinadas a todos los residentes de un país que también satisfacen otros criterios determinados (regímenes no contributivos). Los criterios que condicionan el derecho a recibir las prestaciones pueden referirse a la edad, a la salud, a la participación en el mercado laboral, al ingreso o a otros factores que determinan la situación social o económica y/o incluso a la conformidad con determinados requisitos de comportamiento. Dos características principales distinguen la seguridad social de otros contratos sociales. En primer lugar, las prestaciones se brindan a los beneficiarios sin obligaciones recíprocas simultáneas (por ejemplo, no son remuneraciones a cambio de trabajo u otros servicios). En segundo lugar, la seguridad social no se basa en un contrato individual entre la persona protegida y el prestador (por ejemplo, como una póliza de seguro de vida); el contrato se refiere a un grupo amplio de personas, y por ende es de carácter colectivo. Según la categoría de las condiciones aplicables, también existe una distinción entre los regímenes sin evaluación de recursos (donde las condiciones del derecho a la prestación no se relacionan con el nivel total de ingreso o riqueza del beneficiario/a y su familia) y los regímenes con evaluación de recursos (donde el derecho se otorga solo a aquellos cuyo ingreso o riqueza está por debajo de un umbral prescrito). Una categoría especial de regímenes “condicionados” comprende a los que, además de otras condiciones, requieren que los beneficiarios/as (y/o sus parientes o familia) participen en programas públicos prescritos (por ejemplo, programas específicos de educación o salud).

## **SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL/SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Totalidad de regímenes y programas de seguridad/protección social existentes en un país, teniendo en cuenta que el segundo término a menudo se usa en un sentido más amplio que el primero. Todos los regímenes e instituciones de la seguridad social de un país están inevitablemente interrelacionados y son complementarios en sus objetivos, funciones y financiamiento, y por ende constituyen un sistema nacional de seguridad social. Por razones de eficacia y eficiencia, es esencial que exista una articulación estrecha en el interior del sistema y que –no en menor medida a los fines de articulación y planeamiento– las cuentas de recaudaciones y gastos de todos los regímenes se compilen en un presupuesto único de seguridad social nacional, de modo tal que los futuros gastos y financiamientos de los regímenes comprendidos en el sistema de seguridad social se planifiquen de manera integral.

## **TRANSFERENCIA SOCIAL**

Todas las prestaciones de seguridad social implican transferencias, ya sea monetarias o en especie: es decir, representan una transferencia de ingresos, bienes o servicios (por ejemplo, servicios de atención médica). Esta transferencia puede ir de los activos a los jubilados, de los sanos a los enfermos o de los ricos a los pobres, entre otras posibilidades. Los beneficiarios de las transferencias pueden ser elegibles para recibirlas en el marco de un régimen específico de seguridad social porque han contribuido a ese régimen (régimen contributivo), o porque son residentes (regímenes universales para todos los residentes), o porque cumplen con criterios etarios específicos (regímenes categoriales) o condiciones específicas en materia de recursos (regímenes de asistencia social) o porque cumplen con varias de estas condiciones a la vez. Además, algunos regímenes (regímenes de empleo garantizado, programas de empleo público) requieren que los beneficiarios lleven a cabo tareas específicas o (en el caso de los programas de transferencias monetarias condicionadas) adopten comportamientos específicos. En los países suelen coexistir varios regímenes de diferentes tipos que brindan prestaciones por contingencias similares a distintos grupos de la población.

