

Protección social para las personas trabajadoras en empleo informal: cambios y tendencias

¿Qué significa la protección social universal?

Introducción

En términos generales, la cobertura de protección social universal significa que los programas y las políticas de protección social cubren adecuadamente a todas las personas de una sociedad. La Organización Internacional del Trabajo define la protección social universal como las “acciones y medidas destinadas a establecer progresivamente y mantener a nivel nacional sistemas de protección social adecuados, integrales, dotados de una financiación sostenible y que proporcionan una protección adecuada a lo largo del ciclo vital”.¹ De este modo, el objetivo de la protección social universal es garantizar el acceso equitativo para TODAS las personas y protegerlas de la pobreza y de los riesgos que corren sus medios de subsistencia y su bienestar a lo largo de la vida.²

Numerosas organizaciones y especialistas diferentes hablan acerca de la protección social universal, pero sus visiones de cómo conseguirla son muy distintas. En esta nota informativa, analizaremos de qué manera enfocan el tema dos de los principales actores en este debate, el Grupo Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y así comprender mejor en qué se diferencian sus interpretaciones.

El debate entre el Banco Mundial y la OIT

Podemos resumir el debate al identificar las posiciones principales que, con respecto a la protección social universal, impulsan dos organizaciones internacionales: la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y el Banco Mundial. Las presentamos a grandes rasgos, aunque por supuesto habrá matices, pero esta nota informativa pretende hacer un sencillo esbozo.

El cuadro a continuación resume los diferentes enfoques de la protección social universal que cada organización apoya:

| Aspecto | OIT | Banco Mundial |
|-------------------------------|--|--|
| ¿Cuál es el papel del estado? | Contribuyente y ejecutor de los sistemas de protección social universal. | Regulador de planes privados; facilita y crea planes de protección social (papel menor); recauda impuestos para la asistencia social. |
| ¿Cuál es el modelo? | Todas las personas deberán estar cubiertas por los sistemas de protección social, que idealmente consisten en una combinación de asistencia social y esquemas de seguridad social. | Una red de seguridad básica para las personas en situación de pobreza extrema, así como mecanismos de seguros privados para quienes no se encuentran en situación de pobreza, a la vez que se limita la expansión de los esquemas de seguridad social ya existentes. |

¹ OIT, “Explicación de la Oficina sobre la protección social universal”, Comisión de la Discusión Recurrente, CIT, 2021. Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_803050.pdf

² C. Dankmeyer, “Universal Social Protection – What it means and why it concerns all of us” [Protección social universal: qué significa y por qué concierne a todo el mundo], *Development Matters*, OCDE, 2019. Disponible en oecd-development-matters.org/2019/02/06/universal-social-protection-what-it-means-and-why-it-concerns-all-of-us/

| Aspecto | OIT | Banco Mundial |
|---|---|---|
| ¿Expansión del estado? | Expansión horizontal y vertical. | Expansión horizontal. |
| ¿Quién paga? | Las personas empleadoras, las personas trabajadoras y el gobierno costean la protección social mediante impuestos y aportaciones a la seguridad social. | Los gobiernos financian mediante los ingresos fiscales, los cuales pueden provenir de un aumento de los impuestos sobre el consumo (por ej. el IVA) o de asegurar el cumplimiento tributario en el sector informal. Las cargas patronales no deberían ser demasiado elevadas, ya que el BM afirma que esto aumenta el coste laboral y desalienta la creación de puestos de trabajo. |
| ¿Derechos laborales? | Basados en las normas del trabajo, de la OIT. | Escasa referencia a las normas del trabajo, de la OIT. |
| | Diálogo social y estructura tripartita. | Sin referencia al diálogo social/estructura tripartita. |
| ¿Quién gestiona? | Esquemas de seguridad social, seguro médico y pensiones, gestionados por el gobierno con supervisión tripartita. | Alienta a las personas trabajadoras a contribuir a pensiones y seguros de salud privados sin representación sindical. |
| ¿A quiénes abarcan las transferencias de efectivo? | Las transferencias de efectivo universales deberían abarcar a todas las personas. | Las personas en situación de pobreza deberían incluirse mediante redes de seguridad específicas. |

Estas organizaciones comparten algunas ideas, en particular las relacionadas con ciertas tendencias generales, diagnósticos y desafíos de la protección social. Por ejemplo, tanto la OIT como el Banco Mundial coinciden en que la protección social actualmente no cubre a la mayoría de las personas trabajadoras. En particular, reconocen que las personas trabajadoras en empleo informal no se benefician de la protección social. Es más, también concuerdan que la relación laboral estándar no es la norma y que las formas de trabajo atípico aumentan. Finalmente, ambas sostienen que la protección social universal es necesaria para forjar un contrato social.

No obstante, existen enormes diferencias en el enfoque que cada una adopta para lograr la protección social universal –y también difieren en la forma que tendría este sistema de protección social de carácter universal–. Estas discrepancias son un reflejo de las diferentes perspectivas de la OIT y el Banco Mundial acerca del papel que debería tener el Estado, pero también de cómo éste debería financiarse y si dicho sistema debería basarse, o no, en una mayor solidaridad, como la seguridad social.

Una diferencia clave tiene que ver con la cobertura. El Banco Mundial promueve un modelo de protección social universal por capas, haciendo hincapié en la expansión horizontal. Es decir que los gobiernos deberían garantizar la prestación de algún tipo de cobertura a un sector amplio de la población y luego deberían instaurarse diferentes capas de mayor provisión, financiada y garantizada por operadores del sector privado, para satisfacer las necesidades de los grupos más acomodados de la población.

En las capas inferiores, el Banco Mundial sostiene que las personas en situación de pobreza extrema y/o aquellas que sufrieron pérdidas catastróficas deberían tener garantizada una prestación mínima definida, financiada por el gasto público general. Esto sería la llamada red de seguridad, que brinda prestaciones mínimas de asistencia social. Existen numerosos ejemplos de países, como Etiopía, Indonesia, Pakistán y Filipinas, que extendieron la protección a un mayor número de personas que viven en situación de pobreza o que son vulnerables a ella, independientemente de su situación en el empleo.

Hacia las capas superiores, el Banco Mundial defiende un esquema obligatorio financiado de forma individual, con prestaciones mínimas definidas y equitativas desde el punto de vista actuarial “que brinden el alivio adecuado”. Estas prestaciones, por un lado, deberían ser suficientes para garantizar ingresos por encima de la renta mínima, pero, por otro lado, no deberían ser demasiado generosas y así “impedir el riesgo moral”. Chile y Singapur son ejemplos de países que adoptaron este enfoque.

Para la capa siguiente, el Banco Mundial promueve esquemas contributivos voluntarios, con financiación privada, en los que el papel del Estado simplemente consistiría en “acicatear o dar un empujón” para alentar la adopción de este esquema. Y finalmente, para la capa superior, la organización es partidaria de esquemas puramente voluntarios y financiados de manera privada, en los que el Estado solo regularía la oferta del mercado en materia de ahorros y seguros fiables.³ Pueden encontrarse ejemplos de este enfoque en países desarrollados, como Nueva Zelanda y su plan de ahorro para la jubilación llamado *Kiwi Saver*, y en países en vías de desarrollo, como Kenia y sus dispositivos para comprometerse mediante plataformas de pago por teléfono. En países donde ya existen esquemas de seguridad social, el Banco Mundial recomienda reducir las cuotas patronales con el fin de disminuir los costos laborales y atraer más inversión del sector privado. Ve los aportes a la seguridad social como un impuesto para las personas empleadoras, en lugar de considerarlos una forma de proteger tanto a las personas trabajadoras como a las empleadoras de las crisis y los riesgos que se presentan en el ciclo vital.

El enfoque de la OIT es muy diferente: se basa en derechos humanos y laborales que dan acceso a la protección social, incluida la noción de pisos de protección social definidos en el ámbito nacional ([Recomendación sobre los pisos de protección social n.º 202](#), de la OIT). Una diferencia clave con respecto al concepto de red de seguridad del Banco Mundial es que los pisos de protección social son más integrales. Incluyen cuatro garantías esenciales: (1) acceso para todas las personas a una cobertura sanitaria esencial, (2) seguridad de ingresos para la niñez, (3) asistencia social para las personas desempleadas, subempleadas o en situación de pobreza y (4) seguridad de ingresos para las personas mayores o con capacidades diferentes. Brasil, México y Mozambique son ejemplos de países que han establecido pisos nacionales de protección social.⁴ Estos pisos se complementan luego con una segunda capa de protección, que cuenta con seguro social obligatorio o prestaciones de la seguridad social de un nivel garantizado para las personas contribuyentes.

Aquí es importante distinguir entre la seguridad social y los seguros privados. Los sistemas de seguridad social son planes gestionados por el Estado en los que las personas empleadoras, las personas empleadas y el gobierno aportan contribuciones sociales para garantizar el derecho a las prestaciones de la seguridad social (como el seguro médico, las prestaciones parentales, los beneficios por desempleo y las pensiones). Estos sistemas suelen ser obligatorios y tienen una base jurídica.⁵ Dado que toda persona empleada o empleadora inscrita aporta al sistema, las contribuciones de las personas de ingresos elevados subsidian a las de bajos ingresos, lo que permite una mayor solidaridad social.

Por otro lado, los planes de seguros privados no son administrados por el Estado y pueden incluir planes privados de pensiones a gran escala, así como planes de microseguros más pequeños. Las contribuciones a los seguros privados suelen ser voluntarias y no se basan en los principios de financiación colectiva y solidaridad. Los planes voluntarios de seguros como estos se encuentran en el nivel de protección más alto, según el enfoque de la OIT.

Otra diferencia con relación al Banco Mundial es que la OIT adopta un enfoque más evolutivo a lo largo del tiempo respecto de la protección social universal. Propone que “los países deberían asegurar progresivamente

³ T. Packard, U. Gentilini, M. Grosh, P. O’Keefe, R. Palacios, D. Robalino, I. Santos, *Protecting All: Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, [Proteger a todas las personas: distribución del riesgo para un mundo del trabajo diverso y que se diversifica], *Human Development Perspectives*, Washington, DC, World Bank, 2019. Disponible en openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32353

⁴ OIT, PNUD, “Successful Social Protection Floor Experiences” [Experiencias Exitosas de Piso de Protección Social], *Sharing Innovative Experiences*, vol. 18, 2011. Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_sec_soc_20840.pdf

⁵ WIEGO, Glosario de protección social, 2021. Disponible en www.wiego.org/sites/default/files/resources/file/WIEGO_SocialProtection_Glossary_EN_10Aug2021.pdf

niveles más elevados de seguridad social al mayor número de personas posible, y lo antes posible”,⁶ estipulando que se tome en consideración “la capacidad contributiva”. Es mediante esta “mezcla de esquemas contributivos y no contributivos” que se abarcaría el “segmento intermedio faltante” –las personas trabajadoras en la economía informal–, argumenta la OIT.⁷ Este es otro ejemplo de cómo la perspectiva de la OIT hace un llamamiento en favor tanto de la expansión vertical (es decir un nivel más alto de protección social) como de la expansión horizontal (el grado de cobertura de la población), mientras que el Banco Mundial se enfoca solo en la última.

Finalmente, los programas de seguridad social financiados mediante contribuciones obrero-patronales quizás liberen espacio en el presupuesto público para los programas de asistencia social, los cuales dependen de la fiscalidad general. Incluso podrían brindar una subvención cruzada a dichos programas y, por ende, desempeñar un papel redistributivo importante. Por ejemplo, el plan nacional de seguro médico de Ghana utiliza las contribuciones a la seguridad social del sector formal para financiar el acceso de las personas trabajadoras en empleo informal. Los sistemas de seguridad social también garantizan que las personas empleadoras contribuyan para proteger a las personas de cuyo trabajo se benefician –algo que es más probable que puedan evitar mediante la fiscalidad general–.

⁶ OIT, “Explicación de la Oficina sobre la protección social universal”, Comisión de la Discusión Recurrente, CIT, 2021. Disponible en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_803050.pdf

⁷ L. Alfery y R. Moussié, “The ILO World Social Protection Report 2017–19: An Assessment” [Una evaluación del Informe mundial 2017-2019 de la OIT sobre la protección social], *Development and Change*, vol. 51, núm. 2, pp. 683-697, 2019. Disponible en onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/dech.12563

Acerca de WIEGO

Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO, por su sigla en inglés) es una red mundial dedicada a promover el empoderamiento de los trabajadores –particularmente de las mujeres– en situación de pobreza en la economía informal para garantizar sus medios de sustento. Creemos que todxs lxs trabajadorxs deben tener los mismos derechos, oportunidades económicas y protecciones, y poder expresarse en un plano de igualdad. Para promover el cambio, WIEGO contribuye con el mejoramiento de las estadísticas, la construcción de nuevos conocimientos sobre la economía informal, el fortalecimiento de redes de organizaciones de personas trabajadoras en empleo informal, así como de sus capacidades; y, en conjunto con estas redes y organizaciones, busca influir en las políticas locales, nacionales e internacionales. Visite espanol.wiego.org

