

Protección social de la población rural

Protección social para las poblaciones
rurales: Necesidades, restricciones y
posibilidades

Oficina Internacional del Trabajo
Sector de la Protección Social
Ginebra

Protección social de la población rural

Protección social para las poblaciones rurales: Necesidades, restricciones y posibilidades

**Oficina Internacional del Trabajo
Sector de la Protección Social
Ginebra**

¿Para qué extender la protección social?

La extensión de la protección social debe situarse en el contexto de la mundialización. Una comunidad que invierte en la preservación de sus trabajadores rurales, en la salvaguardia de las oportunidades para las generaciones futuras y en la autonomía financiera de las personas mayores o minusválidas se encuentra en una buena posición para desempeñar un papel activo en el proceso de desarrollo económico. Del mismo modo, la comunidad internacional no puede pasar por alto que el camino hacia el progreso de todos exige una organización eficaz de las migraciones, cuyo punto común es la búsqueda de una vida o de una supervivencia económica y social, ni adoptar una posición laxista frente a pandemias como el VIH/SIDA, cuya potencia devastadora desconoce fronteras políticas.

Algunos indicadores del déficit social

- Según el Banco Mundial, 1,200 millones de personas cuentan para vivir con menos de USD 1 por día. Sin embargo, en términos monetarios, el esfuerzo necesario para eliminar la pobreza sólo representa, según los cálculos de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), 0,5 por ciento del ingreso nacional mundial.
- Sólo una de cada cinco personas en el mundo dispone de una cobertura de seguridad social adecuada. La mitad de la población mundial no dispone de ninguna protección de seguridad social.
- Incluso en los países más pobres, garantizar a todas las personas de más de 60 años una pensión de USD 1 a USD 2 por día sólo costaría entre 1 y 2 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB).
- Más de dos millones de personas mueren cada año a causa de un accidente del trabajo, es decir, 5.500 por día. Cada año, 22.000 niños trabajadores fallecen en un accidente del trabajo.
- Las proyecciones muestran que, entre 1985 y 2020, disminuirá la producción agrícola en los países más afectados por el VIH/SIDA debido a una disminución de hasta 26 por ciento de la población agrícola activa a causa de la sobremortalidad.
- Ochenta y siete millones de hombres y mujeres trabajan en un país diferente a su país de origen. 15 por ciento de estos trabajadores migrantes se encuentra en situación irregular.

Brechas en los dispositivos de protección social para las poblaciones rurales

Las poblaciones rurales no son homogéneas. Su importancia demográfica también varía considerablemente de un país a otro (de menos de 10 por ciento de la población total en los países altamente industrializados a casi 90 por ciento en algunos de los países menos avanzados) y experimenta importantes variaciones de acuerdo con las definiciones adoptadas.

Incluso si las distinciones administrativas aplicadas al acceso a los dispositivos de protección social no separan explícitamente las zonas rurales de las zonas urbanas, pueden afectar más a las primeras que a las últimas.

Para definir su campo de aplicación, ciertos regímenes de seguridad social combinan una limitación geográfica con una actividad socioeconómica. En general, las regiones excluidas son las de menor densidad urbana. A veces, se trata a los agentes de los servicios públicos de modo distinto, según su afectación y gran parte de los agentes locales se afectan a las zonas rurales. Los reglamentos de higiene y de seguridad en el trabajo, que incluyen la protección del medioambiente, pueden prever exenciones para ciertas actividades, muchas de ellas son para la agricultura y las plantaciones. El establecimiento de los servicios sociales puede decidirse en función de la densidad de la población y no de la proximidad de los beneficiarios – las zonas rurales son las más carentes. El acceso a los dispositivos de protección social por parte de los asalariados puede depender de umbrales fijados en función del volumen de empleo en una empresa – muchas pequeñas y medianas empresas se encuentran en zonas rurales. El acceso a la protección social puede no depender de la actividad económica sino del marco jurídico en que se ejerce – en las zonas rurales se encuentra la mayoría de las personas activas que no ejercen su empleo en el marco de una relación salarial clásica.

Por otro lado, no existe necesariamente una coincidencia entre las aspiraciones de ciertos componentes (a menudo los más numerosos y carentes) de las poblaciones rurales y los avances en materia de protección social obtenidos progresivamente por otras categorías.

Así, para la gran masa de los que no disponen de ingresos profesionales regulares y suficientes, la noción en sí de sustitución del ingreso no tiene ningún sentido. La definición adoptada para la concretización de ciertos riesgos que activan los mecanismos de protección, como por ejemplo la supervivencia más allá de una edad determinada o la pérdida de ingresos individuales a causa del desempleo, no tiene utilidad práctica en un modo de producción en el que la organización del trabajo es colectiva y solidaria, al igual que la repartición eventual de los frutos del trabajo. Por el contrario, la gran mayoría de las poblaciones activas en las zonas rurales no encuentra necesariamente en los mecanismos de protección social existentes las formas de intervención que podrían responder a sus necesidades prioritarias, como el acceso a bienes y servicios esenciales (entre ellos alimentación, salud, educación y vivienda) o la garantía de ingresos decentes procedentes de su trabajo (protección contra acontecimientos externos que afectan los ingresos de explotación, acceso a los mercados y a la inversión, continuidad del proceso de producción).

A falta de mecanismos reguladores adaptados de protección social, surgen fenómenos como la pauperización masiva y la desertificación de las zonas rurales, el carácter cada vez más incontrolable y gigantesco de los flujos migratorios del campo hacia las ciudades, el

renacimiento de un *lumpen proletariat* urbano que tiende a agruparse en bandas a veces mafiosas, el abuso, el tráfico y la explotación de personas, en particular de mujeres y niños, el carácter casi hereditario o ineluctable de la privación individual o social y el debilitamiento progresivo de la capacidad productiva y de innovación de regiones y países enteros.

Ambitos de intervención privilegiados para una ampliación y una mejora de la protección social

Para la OIT¹, "La protección social responde a las necesidades esenciales y fundamentales de cada uno de nosotros en su ciclo de vida: la salud (que incluye la prevención y la protección contra el VIH/SIDA), la seguridad y la salud en el trabajo, las condiciones de trabajo (que incluyen la seguridad del ingreso), la atención a las personas mayores, etc. En una economía mundializada, muchos hombres y mujeres viven y mueren en el extranjero. Una protección social eficaz no sólo debe tener en cuenta a las poblaciones autóctonas sino también a los migrantes internacionales, en constante aumento."

Encuestas sobre la seguridad de las personas

La situación en los países en desarrollo y en las economías en transición es particularmente grave puesto que las oportunidades de mejora económica y la protección social de muchas personas han disminuido en las últimas dos décadas. En estos países, la población rural ha sufrido de modo desproporcionado.

Los resultados de las encuestas sobre la seguridad de las personas realizadas en 16 países en desarrollo y en transición no sólo muestran que los ingresos absolutos son muy bajos, sino también que los ingresos medios en los hogares rurales son incluso inferiores. El alcance de la inseguridad se manifiesta en sus respuestas a las preguntas sobre la suficiencia de los ingresos para cubrir necesidades básicas como la alimentación, la atención médica, la vivienda, la vestimenta y la educación. En casi todas las encuestas, más de la mitad de los hogares respondieron que sus ingresos eran insuficientes para cubrir estas necesidades y en casi todos los casos la mayoría de los hogares rurales se expresaron de este modo. Además, los hogares rurales también son más vulnerables a los imprevistos, como lo muestran sus respuestas sobre las crisis financieras.

La mayoría de los trabajadores de las zonas rurales son independientes e informales. Muy pocos son asalariados. En dichas circunstancias, pocas instituciones (o ninguna) ofrecen protección profesional, como por ejemplo una protección contra despidos injustos. Los trabajadores de los hogares rurales, y en particular las mujeres, a menudo trabajan en condiciones pavorosas, tienen poco control sobre sus condiciones de trabajo y sufren de índices muy elevados de accidentes y lesiones fatales. Nuevamente, debido a que en general se trata de trabajadores informales, tienen una protección insuficiente en lo referente al seguro, a la indemnización por accidentes y al acceso a la atención médica. En su situación, las probabilidades de perfeccionar sus aptitudes son escasas, lo cual perpetúa su inseguridad. Además, su suerte se ve socavada porque no se escuchan sus reclamos ya que, salvo excepciones, no están afiliados a sindicatos y organizaciones de trabajadores que podrían representar sus intereses.

Este recordatorio permite reconsiderar los ámbitos en los que sería preciso intervenir para mejorar de modo duradero la protección social de las poblaciones rurales.

¹ OIT. 2003. "La protección social cuenta", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, junio.

Como ocurre con las demás categorías sociales, y en particular aquellas que emanan del sector no estructurado de la economía, la condición básica para que las poblaciones rurales activas accedan a los bienes y servicios esenciales es disponer de su plena fuerza de trabajo y preservarla. La preservación de la capacidad de trabajo individual depende, todos lo saben, de un acceso real a una atención de calidad. Hoy se conoce bien el aporte de los programas y proyectos de la OIT y de otros protagonistas de la economía social con el objeto de materializar ese derecho.

El programa mundial OIT/STEP (<http://www.ilo.org/step/>)

Una herramienta innovadora para extender la protección social a la economía no estructurada y a los trabajadores rurales

STEP (Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza) trabaja con regímenes de protección social (en particular, mutualidades de salud y microseguros) basados en las comunidades, con mecanismos especiales de seguridad social destinados a las personas excluidas y con los entornos institucionales correspondientes. STEP también trabaja con los vínculos entre los diversos instrumentos diseñados para proteger a las personas excluidas y los sistemas de protección social nacionales.

STEP trabaja en varios niveles. A nivel local, ofrece respaldo a organizaciones comunitarias y socioprofesionales para extender la protección social de sus miembros, como Vimo SEWA (100.000 miembros) en India, BRAC (*Bangladesh Rural Advancement Committee*) (3,8 millones de miembros) y Grameen/Kalyan (100.000 miembros) en Bangladesh y más de 100 microregímenes de seguro en Africa. A nivel intermediario, STEP refuerza el papel de los interlocutores sociales, de las federaciones de mutualidades y de estructuras de apoyo como UTM (*Union technique de la mutualité malienne*) en Malí, UNMS (*Union nationale des maraîchers du Sénégal*) en Senegal o GEFONT (*General Federation of Nepalese Trade Unions*) en Nepal. En el ámbito nacional, STEP se esfuerza por establecer entornos institucionales, políticos y legales para promover la protección y la inclusión sociales. Un reciente estudio sobre los microregímenes de seguro realizado por STEP reseña 160 sistemas en Asia con 21,4 millones de miembros y 700 sistemas en Africa con 1,4 millones de miembros.

STEP inició y administra la secretaría de "Concertation", red de más de 150 organizaciones que respaldan el desarrollo del movimiento "mutualista" en Africa (<http://www.concertation.org>).

No obstante, existen otros ámbitos en los que la protección social debería intervenir a favor de las poblaciones rurales, casi independientemente de su categoría socioprofesional. La lucha contra la pobreza en toda su complejidad, que constituye un aspecto fundamental de los objetivos de desarrollo del milenio² y se observa en prácticamente todas las políticas sociales destinadas a las poblaciones rurales, representa un compromiso local, nacional, regional y planetario que justifica por completo el recurso a todos los componentes de la protección social.

La lucha fundamentada contra la pobreza es un elemento constante de todos los programas que componen la protección social en la acepción adoptada por la OIT.

² Erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medioambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Además de la preservación de la fuerza de trabajo mediante el acceso a una atención de salud de calidad (y supuestamente disponible, aunque no siempre es así), la mejora preventiva de las condiciones de seguridad y salud en las que se ejercen las actividades rurales debería constituir una alta prioridad de las políticas de protección social ofrecidas a las poblaciones rurales, ya que los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, incluso no reconocidos o mal documentados, son numerosos, tienen graves consecuencias individuales y a menudo ambientales y en muchos casos son evitables en el mundo rural, en particular en la agricultura y la explotación forestal.

Seguridad y salud en el trabajo en las zonas rurales

Más de dos tercios de la población mundial viven en zonas rurales. Setecientos setenta millones de habitantes de países en desarrollo no tienen acceso a servicios de atención médica primaria. Las comunidades rurales corren diversos riesgos de salud y seguridad que comprenden el inadecuado abastecimiento en agua potable y alimentos, el insuficiente saneamiento, artefactos eléctricos inseguros y maquinaria agrícola peligrosa, pesticidas y productos químicos domésticos. En la mayor parte del mundo, gran parte de la población rural ejerce actividades agrícolas.

Según estimaciones de la OIT, alrededor de 1.300 millones de personas trabajan en el sector agrícola y muchas personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza viven en zonas rurales. La agricultura es uno de los oficios más peligrosos del mundo. En muchos países, la tasa de accidentes fatales en la agricultura es dos veces superior al promedio de las demás industrias. En 1997, según estimaciones de la OIT, de un total de 335.000 accidentes profesionales mortales en todas las profesiones, hubo 170.000 agricultores y granjeros que murieron produciendo los alimentos y las materias primas del mundo. En la última década, las tasas de mortalidad agrícola se han mantenido altas tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

A fin de garantizar un desarrollo rural sostenible en el nuevo milenio, los trabajadores rurales y sus familias deberían tener acceso a condiciones adecuadas de trabajo y vida, de salud, bienestar y seguridad social. A este respecto, el Convenio de la OIT (Núm. 184) y su Recomendación adjunta (Núm. 192) sobre la seguridad y la salud en la agricultura, de 2001, han sido las primeras leyes internacionales en garantizar a los trabajadores agrícolas asalariados, sean permanentes, temporarios o estacionales, los mismos derechos y el mismo nivel de protección que a otras categorías de trabajadores.

De nada sirve preservar la capacidad de trabajo si ésta se emplea inútilmente, al menos en lo referente al acceso a los ingresos. La ayuda a la actividad humana, en particular agrícola, ofreciendo a los productores los medios para escoger razonablemente los ámbitos en los que invertirán sus esfuerzos, ayudándoles a diversificar, mejorar y comercializar su producción, compensando en la medida de lo posible las consecuencias imprevistas de las catástrofes humanas o naturales en las cosechas, debería formar parte, sin lugar a dudas, de las medidas indispensables de toda política eficaz de protección social. La ausencia de dichos mecanismos compromete gravemente la seguridad y la autosuficiencia alimentarias, en particular en los países menos desarrollados.

Repercusiones del VIH/SIDA en la población rural

Las poblaciones rurales se encuentran en desventaja, en cuanto a la incidencia del VIH/SIDA y al acceso limitado a la atención médica, a los mensajes de prevención, etc. El éxodo rural – estrategia de supervivencia de muchos – crea condiciones que pueden propagar la infección. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (*Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO)) estima que en los 27 países más afectados, 7 millones de trabajadores agrícolas murieron de VIH/SIDA entre 1985 y 2000 y que en las próximas dos décadas morirán 16 millones más. La disminución de la mano de obra rural y el abandono del trabajo para atender cuestiones domésticas reducen la productividad y los ingresos e incrementa la inseguridad alimentaria. Cada vez son más los niños que trabajan para completar los ingresos familiares o para sobrevivir cuando son huérfanos. La creciente tasa de infección de las mujeres, al igual que su mayor participación en los cuidados, tienen consecuencias muy graves para los hogares rurales que dependen en gran medida del trabajo de las mujeres.

El programa OIT/SIDA opera a nivel legal y político, con empresas y comunidades, para garantizar que la acción en el lugar de trabajo se extienda a todos los ámbitos y sectores del mundo del trabajo. El código de práctica correspondiente se ha traducido a más de 40 idiomas y se están realizando proyectos de cooperación en 30 países. En el marco de un proyecto para el sector no estructurado de cuatro países africanos, se iniciaron actividades educativas de prevención y se adaptó el código de práctica a la economía no estructurada. Las actividades en colaboración con otros programas de la OIT comprenden una investigación sobre el papel de los regímenes de seguro de enfermedad descentralizados, investigación y diseño de políticas sobre las repercusiones de la epidemia en la seguridad social y en las migraciones y un respaldo a otros programas de acción que realizan investigación, establecen líneas directivas y ofrecen formación sobre VIH/SIDA en diversos sectores, entre ellos el agrícola.

Aún en la actualidad, se afirma a veces que en los medios rurales los vínculos tradicionales de solidaridad familiar, comunitaria o tribal son tan fuertes que la intervención de la protección social como mecanismo de garantía del ingreso resulta inútil. Tomadas al pie de la letra, estas ideas preconcebidas imponen en la práctica a grupos familiares o comunitarios con ingresos monetarios extremadamente bajos cargas incompatibles con su capacidad financiera y con las exigencias de inversión para obtener una producción más cuantiosa y de mejor calidad.

Sin embargo, el Sector de la Protección Social de la OIT realizó estudios que demuestran claramente que la implementación de regímenes de pensión universales, incluso en los países en desarrollo, es absolutamente factible.

Cuadro. Recursos necesarios para financiar pensiones no contributivas en ciertos países en desarrollo, año 2000 y años posteriores

País	Tipo de pensión	Edad de la pensión	Beneficiarios directos en porcentaje de la población total	Monto mensual de la pensión universal básica en moneda nacional			Costo de la pensión básica universal en porcentaje del PIB	
				En moneda local	Equivalente en USD	En % del PIB per cápita ⁵	En % del PIB	En % de los ingresos totales del Estado
Países con regímenes afianzados								
Botswana ⁶	universal con comprobación de recursos	65	3,8	BWP 151	28	10,5	0,4	0,8
Brasil, 2000 ¹	(asistencia social y pensiones rurales)	(55-67) ⁷	5,8	BRL 200	87	22,5	1,3	5,2
Mauricio, 2000/2002 ⁴	universal	60	9,0	MUR 1.700	58 ³	21	1,9	8,6
Namibia, 2002 ²	universal/prestaciones para sobrevivientes con comprobación de recursos	60	4,3	NAD 218	25,8	18,6	0,8	2,5
Nepal, 2000 ⁴	con comprobación de recursos	75	1,8	NPR 150	2,0	11,0	0,2	1,9
Sudáfrica, 2000 ¹	(casi universal)	60m/65h	4,0	ZAR 640	75,6	34,6	1,4	5,2
Estimaciones de la OIT								
Burkina Faso, 2002	universal	60	no disponible	10 % del salario medio			1	9,1
Panamá, 2000	universal	60	8,0	USD 58,55	58,55	20	1,6	6,0
Tanzania, 2000	universal	65	3,0	no disponible	15,2	70	2,1	9,0
Zimbabwe, 2000	universal	60	no disponible	ZWD 773,7	no disponible		1,9	7,9

Notas y fuentes:

¹ Costo de las pensiones universales, HelpAge/IDPM (2003).

² Estimaciones ILO-FACTS. Fuente de los ingresos estatales totales: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial 2003, Tabla 4.11 (salvo para Tanzania donde se emplearon los datos de la Oficina Nacional de Estadísticas); datos sobre los ingresos de Botswana, Burkina Faso, Nepal y Zimbabwe de 1990.

³ El monto asciende con la edad.

⁴ Willmore (2003).

⁵ PIB per cápita de 2001 procedente del informe sobre el desarrollo mundial.

⁶ Redd (2003).

⁷ 67 para la pensión de asistencia social y 55 para las mujeres y 60 para los hombres para las pensiones rurales (HelpAge/IDPM).

Por otro lado, la protección social puede intervenir en el mundo rural para ampliar y facilitar el acceso a los servicios sociales, beneficiando en primer lugar a las familias y completando el papel de la economía de mercado. Además, mediante una regulación de las condiciones de éxodo rural, la protección social puede ayudar a valorizar el potencial productivo de los candidatos a la migración cuyo papel en la valorización de sus regiones respectivas es hoy conocido.

Esta acción a favor de servicios sociales bien implantados, más accesibles, más eficientes en su lucha contra la pobreza, adaptados a las características locales y próximos de los beneficiarios es un componente tradicional de las políticas de desarrollo local. Sus vínculos con las políticas integradas de extensión de la protección social en ciertos casos aún se desconocen, aunque con el tiempo la OIT ha tenido éxito con numerosos ejemplos en una serie de proyectos de desarrollo del bienestar familiar, en particular mediante la congregación de los trabajadores rurales en cooperativas.

El compromiso político, factor crucial

En el pasado ha habido numerosas declaraciones de intención y se adoptaron compromisos en distintos niveles de decisión para conferir una atención prioritaria a la cuestión de la extensión de la protección social, en particular a las poblaciones rurales.

La experiencia muestra que, en el marco muy general de la denominada "economía solidaria" o "economía social" pueden realizarse progresos notables, a escala de una comunidad o de un grupo social o económico, en el acceso a formas adaptadas de seguridad social, en particular, pero no exclusivamente, en lo referente al seguro de enfermedad. Hoy se comprenden mejor los mecanismos con los que estos y otros aspectos de la protección social podrían incorporarse en los programas existentes, con el objeto de promover el desarrollo local sobre la base de iniciativas comunitarias.

Luchar contra la pobreza estructurando lo informal

Enfoque del Sector de la Protección Social de la OIT

El objetivo de PROTEC es ayudar a que los trabajadores y las trabajadoras pobres de la economía no estructurada dispongan de ingresos más elevados y asegurados y a que puedan ingresar progresivamente en la economía estructurada. Es preciso elaborar un nuevo enfoque que se base principalmente en:

- la integración de instrumentos de creación de empleos e ingresos, de extensión de la protección social y de aplicación de medidas de salud y seguridad en el trabajo en la economía no estructurada;
- la interacción entre actividades con el objeto de resolver las necesidades concretas y prioritarias de los trabajadores pobres y de otros trabajadores, a fin de respaldar reformas estructurales a favor de la formalización progresiva de la economía;
- la combinación de actividades interdependientes a escala local, nacional e internacional;
- una estrategia a favor de la experimentación, la innovación y, de modo más general, el desarrollo de los conocimientos;
- la propagación de los resultados mediante una difusión activa de las buenas experiencias a escala nacional e internacional;
- una colaboración que movilice a otros protagonistas clave de la lucha contra la pobreza.

Estos enfoques, que se basan a menudo en el voluntariado y en una concienciación específica de la comunidad en cuestión, no son suficientes para obtener los componentes de "protección social" de los objetivos de desarrollo del milenio para las poblaciones rurales de la mayoría de los países, incluso de ciertos países altamente industrializados donde se observa una persistencia o un resurgimiento de la exclusión del mundo rural de las formas mínimas de protección social.

El compromiso y la responsabilidad del Estado, en todos los niveles de ejercicio de la autoridad pública, son indispensables para generalizar estas iniciativas. En este sentido, sólo podemos felicitarnos por los avances realizados en el marco de la creación de la Unidad Africana. *Mutatis mutandis*, Sri Lanka siguió el mismo camino al constituir en 2003 un grupo de estudio nacional sobre la extensión de la seguridad social con el respaldo técnico de la OIT.

Grupo de estudio nacional sobre la extensión de la seguridad social en Sri Lanka

En Sri Lanka, un comité directivo tripartito y luego un "Grupo de Trabajo Nacional sobre la Seguridad Social" trabajaron durante más de un año sobre la cuestión de cómo podría extenderse la seguridad social a los excluidos y a los pobres. Sus recomendaciones se incluyen en un plan de acción nacional. La característica más notable del plan de acción es que surgió de un diálogo social entre el gobierno, los empleadores, los sindicatos y la sociedad civil.

Las recomendaciones constituyen el primer paso hacia un sistema de seguridad social justo para todos los ciudadanos de Sri Lanka. Las recomendaciones se inscriben en el marco de políticas definido por el gobierno para "reconquistar Sri Lanka" tras dos décadas de conflictos armados y completan muchos otros esfuerzos de reforma de la seguridad social realizados en el país.

El plan de acción abarca los sectores estructurado y no estructurado de la economía en un esfuerzo por llegar a las personas que en la actualidad no están cubiertas por un régimen de seguridad social y a aquellas que no pueden abonar cotizaciones con regularidad. El grupo de trabajo analizó los grandes regímenes oficiales disponibles en Sri Lanka, al igual que las iniciativas de microseguro a nivel de los pueblos, con la intención de definir uno o varios enfoques para incluir a los excluidos y ayudar a los pobres.

Cada sociedad rural tiene necesidades sociales diferentes

Las prioridades sociales varían, en naturaleza e intensidad, según el continente, el país, la región, el grupo social, el periodo histórico, las circunstancias de la época. El potencial de entreatyuda y la conciencia de las necesidades de protección que van más allá de la responsabilidad individual también son diferentes. Evidentemente, ciertas consideraciones como la condición de la mujer, las tradiciones, la cultura y el modo de producción desempeñan un papel considerable a la hora de determinar los ámbitos de intervención de una extensión de la protección social realmente adaptada a las características de la población rural en cuestión.

Sin embargo, en un contexto de aparente heterogeneidad a menudo utilizado como pretexto para justificar la inercia, la experiencia obtenida por la OIT en sus 85 años de compromiso tripartito para la adopción y la promoción de normas internacionales de trabajo permite

rescatar ciertos elementos comunes que pueden conformar un umbral mínimo de garantías sociales, como lo recomendó la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

Un punto capital en la concepción de medidas que, en su conjunto, formen una política de protección social debe ser el reconocimiento claro de los derechos, las responsabilidades y los deberes de cada uno y la identificación de objetivos cuantificables como indicadores de etapa.

Las normas internacionales de trabajo existentes y los estudios generales o "enfoques integrados" realizados por los representantes de la OIT sobre este tema ofrecen indicaciones muy valiosas sobre lo que podrían ser objetivos realistas para los distintos estados.

Incluso si estos estudios e instrumentos están diseñados ante todo para un contexto nacional, como lo afirma la Comisión Mundial³: "La manera en que las personas definen y realizan sus objetivos y aspiraciones depende en gran medida de su entorno económico y social inmediato. Las políticas que permiten enfrentar la mundialización deben aplicarse en primer lugar a escala de las colectividades locales. Un elemento central de toda estrategia diseñada para que las poblaciones saquen provecho de la mundialización es el responsabilizar a estas colectividades".

En efecto, las primeras dificultades que pueden socavar los intentos más sinceros de extensión significativa del entorno efectivo de la protección de seguridad social son la aplicación a nivel local y la falta de mecanismos de coordinación entre los distintos niveles en los que se organiza la implementación de la seguridad social.

No subestimar las dificultades administrativas

Las dificultades administrativas vinculadas con la extensión de la protección social, en particular en forma de mecanismos de seguridad social, son conocidas⁴ y se deben a diversos fenómenos como la definición de los riesgos cubiertos, la preocupación por el fraude en detrimento de un régimen básico más generoso, las reticencias de los contribuyentes en lo relativo al costo, al beneficio, a la fiabilidad o a la perennidad de la cobertura propuesta, la necesidad de encontrar a un interlocutor colectivo para las instituciones de seguridad social, la inscripción fiable de los asegurados y de los beneficiarios, el servicio de prestaciones en efectivo, la adaptación de las condiciones de entrega a las capacidades de los beneficiarios, la coordinación y la solidaridad entre instituciones o grupos demasiado pequeños, la disponibilidad de las estructuras necesarias para acceder a las prestaciones en especie, en particular a las prestaciones médicas.

³ Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, "Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos", párrafo 236.

⁴ "La informalidad es, ante todo, una cuestión de gobernanza", Conferencia Internacional del Trabajo (2002), Conclusiones sobre el trabajo decente y la economía informal.

La campaña mundial de la OIT en materia de seguridad social y cobertura para todos

La campaña mundial de la OIT en materia de seguridad social y cobertura para todos se inició oficialmente en junio de 2003 y resulta de un consenso entre gobiernos, empleadores y trabajadores obtenido en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001 y que orientó las actividades de la OIT hacia la extensión de la cobertura de seguridad social.

Existe una amplia variedad de políticas e instituciones a las que se puede recurrir para alcanzar el objetivo de seguridad social para todos pero deben integrarse en una estrategia nacional coherente. En el contexto del programa STEP (véase el recuadro sobre STEP), la Campaña Mundial centra sus actividades en regímenes comunitarios. Además, la campaña ofrece cooperación técnica para estrategias nacionales, mejora de los regímenes estatutarios, gobernanza y diseño, así como para la creación de nuevos regímenes. Por último, la campaña pretende ampliar las colaboraciones con interlocutores sociales y gubernamentales, al igual que con organizaciones internacionales, gobiernos donadores e instituciones de seguridad social.

En el marco de la Campaña Mundial, la OIT está presente en más de 40 países, contribuyendo a la extensión de la seguridad social mediante el diálogo social en Honduras, Malí y Sri Lanka. En marzo de 2004, la OIT lanzó una campaña subregional para los países africanos de habla portuguesa, respaldada por un programa intenso de cooperación técnica e investigación. La OIT también ha lanzado una iniciativa subregional para los países de las islas del Pacífico, está preparando para 2004 una iniciativa especial para África en el ámbito de la Cumbre de la Unión Africana sobre el Empleo y el Alivio de la Pobreza y planea una iniciativa junto a la Organización Panamericana de la Salud (OPS) para extender la cobertura de salud en América latina y el Caribe.

Pueden surgir otras dificultades de implementación de otros componentes de la protección social, vinculados por ejemplo con la prevención de los riesgos profesionales (mala interpretación de lo que está en juego, ausencia de material informativo adecuado, costo del equipo de protección, falta de mecanismos de control, inexistencia de estructuras de concertación, etc.), con la lucha contra las pandemias o la exclusión social e incluso con la simple mejora de las condiciones de trabajo.

En todo caso, una condición *sine qua non* para extender de modo significativo o introducir dispositivos de protección social para las poblaciones rurales es la apropiación por parte de los beneficiarios de la totalidad del proceso de extensión. Los beneficiarios tendrían que ser capaces de determinar los ámbitos y las condiciones en las que deberían realizarse dichas operaciones.

Este enfoque puede concretizarse mediante la movilización de formas de organizaciones sociales o económicas existentes (grupos de productores, cooperativas, tontinas, *mahallat* en Uzbekistán, *zakat* en Pakistán), combinarse con esfuerzos realizados para promover u organizar el desarrollo local (incluidas instituciones de financiación, de crédito o de organización de los mercados agrícolas) y resultar de operaciones de patrocinio o de colaboración dirigidas por las organizaciones de los interlocutores sociales (empleadores o trabajadores) o por instituciones nacionales (por ejemplo, cajas de seguridad social o establecimientos públicos de carácter económico y social).

Por otro lado, es necesario que las autoridades legislativas y públicas garanticen, en todos los niveles de intervención, que se estén tomando las disposiciones necesarias no sólo para

no dificultar sino para acompañar, en la medida de lo posible, los esfuerzos realizados o previstos para extender la protección social, en particular en las zonas rurales donde, debido a la ausencia casi general de cobertura para todas las categorías sociales, los riesgos de provocar una evasión fiscal fraudulenta mediante la introducción de nuevos regímenes menos costosos que el régimen general de seguridad social son bastante limitados y más fáciles de restringir que en las zonas urbanas.

¿Es posible financiar la extensión de la protección social en el mundo rural?

Cabe señalar desde ya que una extensión efectiva de todos los componentes de la protección social a las poblaciones rurales constituiría una fuente de enriquecimiento, de desarrollo económico y de mayor bienestar para toda la sociedad: se salvarían vidas, se evitarían cuidados largos y costosos gracias a la prevención, mejoraría la productividad, las fuerzas productivas se reforzarían y mejorarían, la detección de riesgos evitables explicando, por ejemplo, los peligros de la utilización sin control de ciertos productos químicos, beneficiaría a los productores, al medioambiente y a los consumidores, el acceso a las pensiones universales aumentaría la capacidad de ahorro familiar y por ende la capacidad de inversión de los hogares rurales, la lucha contra el trabajo infantil mediante mejoras en las condiciones de trabajo de sus padres y abuelos preservaría a las generaciones futuras, la autonomía financiera de los abuelos mejoraría la asistencia escolar de los nietos, la paz social, condición sine qua non del progreso económico sería menos vulnerable, etc.

Reducción de la vulnerabilidad de las comunidades rurales: Mejoras prácticas en las condiciones de trabajo y de vida de los campesinos

Las familias campesinas con pequeñas explotaciones constituyen una parte importante del potencial productivo nacional de muchos países. Pese a las horas de trabajo en la agricultura, a menudo muy numerosas, el nivel de producción es relativamente bajo, las condiciones de trabajo son arduas y los beneficios del trabajo suelen ser insuficientes para sacar de la pobreza a los campesinos.

Las condiciones de trabajo, malas y peligrosas, de las familias agricultoras pueden afrontarse mediante un programa de promoción de mejoras en el trabajo y en el hogar simples, prácticas y baratas que aumente la productividad y reduzca la vulnerabilidad vinculada con las malas condiciones de trabajo. En Vietnam, se ha elaborado y probado extensamente un programa de formación participativo y activo, adaptado a las necesidades específicas de los pequeños campesinos. Este programa de formación denominado WIND (*Work Improvement in Neighbourhood Development*) ha logrado capacitar a las familias para mejorar la seguridad, la salud y las condiciones de trabajo, al igual que su productividad y su capacidad de subsistencia. Usando una metodología simple de identificación de problemas, al igual que la autoayuda y acciones de grupos locales para elaborar soluciones prácticas, incluso los campesinos más pobres de las comunidades en cuestión pudieron obtener resultados tangibles y baratos en sus condiciones de trabajo y de vida.

Sin embargo, este progreso tiene un costo inmediato que en muchos casos habría que evaluar con más precisión, ya que la gran mayoría de los beneficiarios potenciales proceden

de categorías sociales con capacidades contributivas escasas, nulas o en todo caso casi siempre insuficientes para enfrentar las necesidades de financiación⁵.

Por cierto, los mecanismos de solidaridad de grupo⁶ permiten reducir los costos de ciertos aspectos de la extensión significativa de la seguridad social mediante economías de escala y/o una mejor repartición del riesgo⁷. No obstante, estos enfoques, por más innovadores y prometedores que sean, no alcanzan, incluso si los costos prospectivos son relativamente bajos⁸, para financiar por ejemplo ambiciosos programas de pensiones universales, como "redes de protección" contra el riesgo de gran pobreza, en particular de las personas que no tienen acceso al seguro social.

Si bien no podemos analizar en detalle las posibles combinaciones de los distintos mecanismos de financiación, conviene recordar que:

- Cuanto más las poblaciones rurales recurren a los mecanismos contributivos del seguro social, menos es necesario apelar a mecanismos no contributivos para entregar prestaciones a largo plazo que sirvan de dispositivo de lucha contra la pobreza.
- Una ampliación de la base contributiva de los regímenes de seguro social teniendo en cuenta otros elementos además de los ingresos en efectivo entregados directamente a cambio de un trabajo permitiría incrementar los recursos globales disponibles para financiar dichos dispositivos y diseñar nuevos mecanismos viables para la afiliación y el seguimiento de las personas protegidas.
- La solidaridad nacional puede y debería desempeñar un papel en la financiación de la cobertura social de los más desamparados. La utilización de los impuestos nacionales o locales a tal efecto ha logrado movilizar recursos en ciertos países.
- La solidaridad internacional podría respaldar dichos componentes de la lucha contra la pobreza.

⁵ La OIT elaboró, con el correr de los años, herramientas metodológicas que permiten realizar este tipo de evaluación, en particular en el marco de los presupuestos sociales concebidos como herramientas de gobernanza social.

⁶ Incluida la solidaridad profesional "vertical", mediante el patrocinio, por parte de las grandes empresas del sector estructurado que operan en el mismo sector de actividad, de ciertos aspectos clave de la protección social del sector no estructurado (como el acceso a la atención de salud en las unidades médicas de empresa y la prevención mediante material didáctico o equipo de protección individual o colectivo).

⁷ La cuestión del tamaño crítico que deben alcanzar los regímenes de seguridad social rurales descentralizados es importante. Las posibilidades que ofrece el reaseguro social (véase *Réassurance sociale: stabiliser les micro-assurances santé dans les pays pauvres*, OIT/Banco Mundial, 2004) captaron el interés de la OIT y de sus representantes.

⁸ Véase el cuadro – costo estimado entre 0,2 y 2 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) según los países aunque puede ascender hasta 10 por ciento del presupuesto del Estado.

Idea básica, misión y objetivo del Fideicomiso Social Mundial

La idea básica consiste en solicitar a las personas de los países más ricos, es decir, miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), una contribución voluntaria mensual bastante modesta (digamos de EUR 5 por mes o alrededor de 0,2 por ciento de sus ingresos mensuales) a un Fideicomiso Social Mundial que estará compuesto por una red mundial de fideicomisos sociales nacionales respaldados por la OIT que:

- invertirán estos recursos para construir regímenes de protección social básica en los países en desarrollo;
- al principio copatrocinarán prestaciones concretas durante un periodo inicial definido para demostrar la factibilidad y la validez de las prestaciones de protección social como medio para luchar contra la pobreza.

El objetivo del Fideicomiso es servir, en las próximas dos décadas, a millones de personas hoy excluidas de una protección social efectiva en los países menos desarrollados y con bajos ingresos, y a más en las décadas siguientes.

El Fideicomiso respaldará todas las acciones nacionales que apunten a extender la cobertura de la seguridad social mediante la implementación de prestaciones básicas de acuerdo con el concepto de umbral social. La serie de prestaciones concretas se determinará caso por caso según las prioridades nacionales, regionales o locales. Sin embargo, se espera que los principales sistemas de prestaciones respaldados por el Fideicomiso se combinen con iniciativas nacionales y comunitarias que financien atención médica básica, prestaciones básicas de seguridad del ingreso y educación básica.

De todos modos, no debe subestimarse el papel de los prestamistas de fondos externos. Estos fondos externos, obtenidos por Organizaciones No Gubernamentales (ONG) o puestos a disposición de interlocutores ministeriales escogidos por el prestamista, a veces son extremadamente importantes e incluso más elevados que los recursos nacionales disponibles en este ámbito. Sin embargo, el valor intrínseco de dichas medidas de protección social para las poblaciones rurales en cuestión es aleatorio, debido a las dificultades de viabilidad, gobernanza, falta de coordinación con los programas nacionales de desarrollo e incompatibilidad con los mecanismos existentes. El programa del Fideicomiso Social Mundial promovido por la OIT sobrelleva estas dificultades recurriendo a financiaciones internacionales para la extensión de la protección social y al fortalecimiento de las capacidades de los protagonistas institucionales nacionales para su ejecución.

¿Cuál es el papel de los organismos de seguridad social en la extensión de la protección social?

El papel de las instituciones de seguridad social en materia de prevención es suficientemente conocido como para que nos detengamos a analizarlo. Empero, señalemos que sin dudas los organismos podrían contribuir, por un lado, a la elaboración y a la difusión de material idóneo de concienciación adaptado a las características del mundo rural y, por otro lado, por medio de incentivos financieros (primas o reducción de las cotizaciones para los riesgos profesionales), a los esfuerzos de patrocinio en materia de prevención y de equipos de protección individual que ciertas grandes empresas podrían realizar a favor de la economía no estructurada, principalmente agrícola.

Existen varios otros ámbitos en los que los organismos de seguridad social podrían convertirse en colaboradores activos de una amplia política de extensión. En particular, podría tratarse del acceso, mediante convenios con terceros que reúnan a la población rural activa del sector no estructurado, a los servicios sanitarios y sociales administrados por los fondos, cuyos servicios ofrecidos a la población a menudo son muy variados. Otro aspecto importante en el que los fondos podrían participar es el apoyo a la gobernanza de instituciones creadas por las poblaciones rurales o a beneficio de ellas, mediante una formación del personal o de los colaboradores benévolos a cargo del funcionamiento de esas estructuras y de una cooperación administrativa que permita encontrar casos en los que la protección de los trabajadores en cuestión debería formar parte del régimen general – en otras palabras, disminuir la tarea de cobertura residual gracias a una mejora de la gobernanza de las instituciones existentes.

En lo que respecta a las prestaciones en efectivo clásicas (ingreso de sustitución), en primer lugar el papel de las instituciones de seguridad social es en efecto barrer delante de sus propias puertas e identificar las vías y los medios que podrían permitir extender considerablemente el ámbito de aplicación personal de los regímenes administrados.

Sin embargo, no hay razón para que el modelo administrativo según el cual funcionan las instituciones de seguridad social no se utilice como referencia para la implementación de organismos especializados en la protección de las poblaciones rurales, ya sea para trámites clásicos relacionados con el seguro, para la gestión democrática, la realización de análisis financieros periódicos, la constitución y la inversión de fondos de reserva, el establecimiento de los derechos o la coordinación de las legislaciones (paso de un sector económico a otro).

Evidentemente, para que la parte de una extensión de la protección social a las poblaciones rurales basada en técnicas de seguridad social tenga una posibilidad de éxito, es fundamental que la institución del país considerado sea fiable. En otras palabras, la institución debe ser administrada honesta y democráticamente, conciente de sus medios y de sus capacidades, conocida por respetar sus compromisos, respetuosa de sus asegurados y gestionada con eficacia. Si estas condiciones no se cumplen, hay pocas probabilidades de que unas técnicas desacreditadas por la opinión pública puedan generalizarse en un mundo rural donde no constituyen una tradición, sobre todo si la financiación de la extensión se basa en gran parte en retenciones obligatorias.

Del mismo modo, es indispensable que el Estado y las autoridades locales, que deben necesariamente desempeñar un papel clave en la concepción, la implementación, el control y la perpetuación de todo dispositivo de cierto calibre, dispongan de las capacidades, de los medios y de la confianza necesarios para desempeñar ese papel, incluso para sus componentes tutelares.

Por este motivo, en sus esfuerzos por extender la protección social, en particular en las zonas rurales, la OIT recalca la absoluta necesidad de proceder paralelamente a un fortalecimiento de las instituciones existentes y a una extensión centrada en los usuarios finales y en sus necesidades.

En resumen, casi todo es cuestión de gobernanza y de democracia social, al igual que de voluntad política y de pragmatismo en la innovación.