

Posicionamiento de la Iglesia Sueca respecto a los sistemas de protección social como método para combatir la pobreza y el hambre en los países en desarrollo

APROBADO POR LA COMISIÓN DE MISIÓN INTERNACIONAL Y DIACONÍA EL 17 DE OCTUBRE DE 2011. REVISADO POR EL COMITÉ DE TRABAJO DE LA COMISIÓN DE MISIÓN INTERNACIONAL Y DIACONÍA EL 11 DE ABRIL DE 2012.



Antecedentes

La lucha por erradicar el hambre es desde hace mucho tiempo un aspecto importante del trabajo internacional de la Iglesia Sueca. Una gran parte de este trabajo consiste en reforzar las posibilidades de las personas para autosostenerse, por ejemplo, a través de proyectos o programas de microfinanciación o de desarrollo agrícola.

Sin embargo, no es posible erradicar el hambre y la pobreza reforzando únicamente la capacidad de las personas para autosostenerse. Este trabajo debe complementarse con métodos que de forma directa refuercen el poder adquisitivo de las personas vulnerables, mediante diferentes formas de sistemas de protección social¹. Experiencias documentadas² muestran que las transferencias directas pueden resultar necesarias para llegar a las personas que viven en situaciones de alta vulnerabilidad, debido a que con frecuencia carecen de la capacidad de autosostenerse, como sucede en el caso de personas con enfermedades crónicas, niños y niñas, y personas ancianas. La importancia de potenciar el poder adquisitivo de las personas se ve reforzada por el aumento de las variaciones en los precios de los alimentos durante los últimos años. La concepción del ser humano que caracteriza a los sistemas de protección social se basa en la confianza en las personas y en su capacidad para administrar dinero, aunque vivan en situaciones de extrema vulnerabilidad y pobreza.

La Iglesia Sueca promueve el establecimiento de los sistemas de protección social partiendo de la misión profética de la Iglesia de denunciar las injusticias y constituirse en portavoz de las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad, y del papel específico que la Iglesia ha venido desempeñando durante mucho tiempo en el ámbito del trabajo social. Así pues, dicho trabajo va en consonancia con la misión diaconal: servicio y asistencia al prójimo. La promoción del establecimiento de sistemas de protección social en los países en desarrollo es una forma de generar un fuerte vínculo entre el compromiso social en Suecia y el trabajo internacional.

¹ Existen distintas definiciones de sistema de protección social. Según las definiciones de la OIT y la OCDE, entre otras, incluye seguros sociales (basados en cotizaciones), transferencias en efectivo (financiadas con impuestos y apoyos oficiales), y el derecho al trabajo. En el presente posicionamiento se presta atención principalmente a las transferencias en efectivo.

² Brot für die Welt (Pan para el mundo) (ed), 2005. Gesichter des Hungers. Der Hunger Report. (Historia del Hambre. Informe sobre el Hambre).

Introducción

Los sistemas de protección social como las transferencias en efectivo en forma de subsidio familiar, subsidio por hijos y pensión mínima de jubilación, así como en forma de derecho al empleo financiado con fondos públicos son, en los últimos años, cada vez más frecuentes en los países en desarrollo. Esta evolución se manifiesta con más claridad en los países de ingresos medios, pero también se pueden citar varios ejemplos entre los países de bajos ingresos.

Una gran cantidad de estudios científicos muestran que, en prácticamente todos los casos, las transferencias en efectivo dan buen resultado: se reduce la desnutrición, especialmente entre niños y niñas, aumenta la escolarización infantil y mejora la salud de las personas. La experiencia demuestra también que dichas transferencias no generan pasividad, sino que proporcionan a las personas más vulnerables mayores opciones de actuar a largo plazo, asumir riesgos y mejorar las posibilidades de autosostenerse. De esa forma los sistemas de protección social constituyen una inversión en las personas, que disponen así de mejores condiciones para contribuir al desarrollo económico del país y beneficiarse del mismo.

Muchos datos demuestran que los sistemas de protección social pueden contribuir a generar el clima de confianza social necesario para el establecimiento de sistemas democráticos e instituciones públicas sólidas, incluyendo un sistema tributario adecuado.³

La protección social tiene el potencial de incrementar la equidad de género porque las mujeres están más expuestas a pobreza que los hombres, hay más mujeres empleadas en el sector informal laboral y ellas viven más que los hombres, por lo tanto dependen más de las pensiones. Si los sistemas de protección social se diseñan con un enfoque sensible al género, pueden contribuir a cambiar relaciones inequitativas y retar las desigualdades de poder. Si no se otorga la atención adecuada

a la inequidad de género, existe el riesgo de contribuir a reforzar patrones que encierra las mujeres en roles tradicionales y de que se empeoren las condiciones de inequidad en la división del trabajo y en el acceso a los procesos de toma de decisiones.

Los sistemas de protección social también pueden constituir un componente importante de la adaptación al cambio climático del país, puesto que disminuyen la vulnerabilidad de las personas con menos recursos y más desprotegidas ante las inclemencias meteorológicas extremas y otros riesgos relacionados con el cambio climático.⁴

El establecimiento de sistemas de protección social queda plenamente justificado desde el enfoque de derechos. La protección social es en sí un derecho humano⁵ y constituye al mismo tiempo una forma eficaz de poner en práctica varios derechos humanos fundamentales. La protección social puede igualmente justificarse por motivos estrictamente económicos: ciudadanos bien alimentados y con buena formación disponen de mejores condiciones para contribuir al desarrollo económico del país.

Las transferencias en efectivo destinadas a grandes grupos de población resultan costosas. Así por ejemplo, en países de bajos ingresos de África las pensiones de jubilación y los subsidios por hijos supondrían el 1, 2 ó 3 por ciento del PIB. Es por ello necesario desarrollar estos sistemas de forma gradual al mismo tiempo que se establecen sistemas tributarios que permitan su financiación a largo plazo. Sin embargo, incluso en países de bajos ingresos existe un cierto margen para reorganizar las prioridades del gasto público. Por ejemplo, en muchos países existen sistemas de subvención de combustibles y alimentos que favorecen a las personas de escasos recursos económicos en una medida significativamente menor de lo que les beneficiaría este tipo de transferencias en efectivo.

3 B, Rothstein (2010) Corruption, happiness, social trust and the welfare state: a causal mechanisms approach, Departamento de Ciencias Políticas (Institutionen för statsvetenskap), Universidad de Gotemburgo

4 M. Davies, J. Leavy, T. Mitchell, y T. Tanner, *Social Protection and Climate Change Adaptation*, Informe político preparado por el Instituto de Estudios para el Desarrollo (Institute for Development Studies) para la Comisión de Cambio Climático y Desarrollo (Commission on Climate Change and Development), 2008.

5 *Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (artículo 22); Convenio Internacional de las Naciones Unidas sobre derechos económicos, sociales y culturales (artículo 9); Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008) Comentario General N° 19, El Derecho a la Seguridad Social E/C.12/GC/19.*

El establecimiento de sistemas de protección social en los países en desarrollo se ha llevado a cabo principalmente mediante procesos políticos internos en dichos países y sólo de forma excepcional a través de la cooperación internacional. Sin embargo, durante los últimos años una serie de organismos internacionales ha mostrado interés en este sentido⁶, y actualmente existe un consenso entre

los países donantes acerca de que la cooperación internacional debe jugar un papel importante en el establecimiento de sistemas de protección social en los países de bajos ingresos.⁷ Aunque los sistemas de protección social se están desarrollando con rapidez en muchos lugares, resultan aún totalmente insuficientes en la mayoría de los países de bajos ingresos.

Posicionamiento de la Iglesia Sueca

Posicionamiento general

- Los sistemas de protección social constituyen un instrumento esencial para reducir la pobreza y alcanzar varios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU⁸, así como para hacer realidad el derecho a la alimentación y otros derechos humanos fundamentales.
- En cada país el Estado tiene la responsabilidad primordial de crear y mantener un sistema de protección social. El principio básico consiste en que los sistemas de protección social deben financiarse a nivel nacional, mediante el establecimiento de un sistema tributario.
- La cooperación internacional puede desempeñar un papel muy importante, principalmente en la etapa inicial de los distintos sistemas de transferencias en efectivo. Según las normas de los derechos humanos, los países tienen además la obligación de apoyar a los Estados que no dispongan de recursos suficientes para garantizar el derecho a la protección social. Asimismo, existen motivos para una financiación internacional a largo plazo de ciertas transferencias en efectivo, como por ejemplo, en el marco de los compromisos asumidos por los países industrializados para contribuir económicamente a la adaptación al cambio climático de los países en desarrollo.
- Los sistemas de protección social deben diseñarse conforme a las condiciones políticas y económicas propias de cada país.
- Los sistemas de protección social deben ser planeados e implementados desde una perspectiva sensible al género. Así, los sistemas pueden contribuir a incrementar la equidad de género. De lo contrario, los sistemas de Protección Social corren el riesgo de reforzar las relaciones de poder desiguales.
- Los sistemas de protección social pueden ser condicionados⁹ o no condicionados; pueden estar sujetos a niveles de recursos o incluir a todas las personas de un grupo de población determinado. Independientemente de la manera en que estén conformados en relación con estos aspectos, deben cumplirse los principios fundamentales de los derechos humanos. Los sistemas no deben, por ejemplo, seguir estigmatizando a las personas de escasos recursos económicos o vulnerables, o aplicarse de forma que se corra el riesgo de empeorar las posibilidades de las

6 Todos los organismos de la ONU, incluyendo el Banco Mundial, han acordado una iniciativa denominada *The Social Protection Floor* (El Piso de Protección Social Mínimo). En ella se propone una especie de paquete mínimo de protección social que incluye la pensión de jubilación, el subsidio por hijos, el empleo financiado con fondos públicos y la asistencia sanitaria básica.

7 OECD/DAC (2009) Policy Statement on Employment and Social Protection I (Declaración Política sobre el Empleo y la Protección Social I). *Promoting pro-poor growth: Social protection (Fomento del crecimiento a favor de los pobres: protección social)*. (Existe una traducción al sueco de este documento en Axelsson Nycander (red) 2011, Pengar i handen: sociala trygghetssystem som metod för att bekämpa fattigdom och hunger. Svenska kyrkan och Nordiska Afrikainstitutet (la Iglesia Sueca y el Instituto Nórdico de Estudios Africanos)).

8 Especialmente el objetivo 1 sobre la erradicación de la pobreza extrema y el hambre, y el objetivo 2 sobre el incremento de la proporción de niños y niñas escolarizados. También tiene relación con los objetivos acerca del aumento de la igualdad de género (3), la reducción de la mortalidad infantil (4), la reducción de la mortalidad materna (5) y la reducción de la propagación del VIH y el SIDA, y otras enfermedades (6).

9 Se conceden a cambio de una contraprestación concreta, por ejemplo, que la persona beneficiaria permita que sus hijos e hijas sean vacunados o que acudan a la escuela.

personas para autosostenerse. Las transferencias en efectivo en ningún caso pueden estar diseñadas de manera discriminatoria. Una regla fundamental es que los sistemas deben resultar tan sencillos que las propias personas puedan discernir si tienen derecho a la transferencia o no. Desde el enfoque de derechos, deben evitarse los apoyos condicionados puesto que el ejercicio de los derechos humanos no puede condicionarse al comportamiento de la persona beneficiaria. No obstante, por razones políticas puede resultar necesario establecer condiciones para poner en práctica estos apoyos.¹⁰

El punto de vista de la Iglesia Sueca sobre el papel de Suecia

La experiencia histórica de Suecia en la construcción de sistemas de protección social hace que dispongamos de importantes experiencias para compartir. Por ello, existen grandes expectativas de que Suecia contribuya al establecimiento de sistemas de protección social en otros países, tanto a través de sus conocimientos como de su apoyo financiero. Hasta el momento, dichas expectativas se han cumplido sólo de forma limitada.

- Suecia debería desarrollar una política para los sistemas de protección social y participar activamente en la elaboración de las políticas que actualmente se están creando en este ámbito, por ejemplo, en el Banco Mundial.
- Suecia debería contribuir económicamente a la creación de sistemas de protección social en países de bajos ingresos en el marco de la cooperación bilateral para el desarrollo. En el marco de la Política para el Desarrollo Global (PGU, por sus siglas en sueco), se les debería encargar a las entidades estatales suecas la responsabilidad de compartir experiencias y dar asistencia técnica en la creación de sistemas de protección social.

El papel de la Iglesia Sueca en relación con nuestras copartes

El trabajo concreto que las copartes de la Iglesia Sueca están llevando a cabo en el marco de sus proyectos y programas de desarrollo debe verse a la luz del importante papel que los sistemas de protección social desempeñan en la lucha contra la pobreza, tanto en países de ingresos medios como en países de bajos ingresos, y tal como ha sucedido en Suecia.

La creación y financiación de sistemas de protección social es responsabilidad del Estado. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las iglesias, pueden jugar un papel importante apoyando e impulsando este proceso. Las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir al desarrollo de los sistemas de protección social de distintas maneras (véase el anexo 2).

Por lo tanto, se debe dar visibilidad al trabajo que realizan las copartes de la Iglesia Sueca en este sentido y se debe seguir apoyando dicho trabajo. Esto se puede hacer continuando o aumentando el apoyo al trabajo que la coparte ya realiza o proporcionando asistencia técnica para que la coparte renueve su forma de trabajo, así como asumiendo un rol activo en redes que promuevan los sistemas de protección social. Se debe ser restrictivo en el apoyo a iniciativas que complementen a los sistemas de protección estatales. Dichas iniciativas deben responder a razones especialmente justificadas y deben quedar claramente delimitadas.

10 Sofia Nordenmark (2011) Sociala trygghetssystem stärker de mänskliga rättigheterna (Los Sistemas de Protección Social refuerzan los derechos humanos) En Axelsson Nycander (red) *Pengar i handen: sociala trygghetssystem som metod för att bekämpa fattigdom och hunger (Dinero en las manos: los sistemas de protección social como método para combatir la pobreza y el hambre)*. Svenska kyrkan och Nordiska Afrikainstitutet (la Iglesia Sueca y el Instituto Nórdico de Estudios Africanos).

11 Proyecto de ley 2002/03:122 Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling (Responsabilidad conjunta: la política de Suecia para el desarrollo global). Véanse las páginas 28-29. <http://www.sweden.gov.se/content/1/c4/07/73/874fe3eo.pdf>

Anexo 1: Los sistemas de protección social desde el punto de vista de las perspectivas adoptadas por la Iglesia sueca

EL ENFOQUE DE DERECHOS Y EL ENFOQUE DE GÉNERO: Los sistemas de protección social son en sí mismos un derecho humano. El argumento a favor de los sistemas de protección social parte, en gran medida, del enfoque de derechos, el cual también es una guía para la creación y funcionamiento de dichos sistemas de protección. Éstos tienen el potencial de favorecer especialmente a las mujeres, ya que con frecuencia son ellas, a diferencia de los hombres, las que desempeñan trabajos en el sector informal y están más expuestas a la pobreza.

PERSPECTIVA DE SUSTENTABILIDAD ECONÓMICA Y ECOLÓGICA: La protección social contribuye al desarrollo económico local gracias a que la capacidad de las personas aumenta y pueden así actuar con perspectiva de largo plazo y asumir riesgos. A diferencia de los proyectos de desarrollo a corto plazo, los sistemas de protección social deben constituir un elemento permanente en la sociedad. Si bien los individuos necesitan del sistema de protección social sólo en determinados períodos de sus vidas, es fundamental para la seguridad de los mismos que dicho sistema de protección funcione siempre que lo necesiten. En la medida en que la pobreza y la vulnerabilidad contribuyen a que las personas hagan un uso excesivo e inadecuado de los recursos naturales, los sistemas de protección social pueden contribuir a reducir la presión sobre los recursos naturales locales.

PERSPECTIVA DE RECONCILIACIÓN: Los sistemas de protección social contribuyen a la cohesión social necesaria para el funcionamiento adecuado de la sociedad y para que ésta pueda afrontar cambios de distintos tipos. Existe un fuerte vínculo entre la confianza social, los sistemas de protección social y las buenas instituciones públicas. Los sistemas de protección social pueden contribuir a generar confianza social que, a su vez, facilita la creación de buenas instituciones públicas y sistemas tributarios adecuados.

Anexo 2. El papel de la sociedad civil en relación con el desarrollo de los sistemas de protección social

Las organizaciones de la sociedad civil pueden, dependiendo de las circunstancias locales y nacionales, contribuir al desarrollo de los sistemas de protección social de diferentes maneras.¹²

- Apoyando a las personas a reivindicar sus derechos, por ejemplo, informando a las personas vulnerables acerca de los sistemas de protección social a los cuales tienen derecho, proporcionándoles apoyo para obtener documentos de identidad y fortaleciendo la capacidad de las personas para exigir sus derechos, mediante un trabajo basado en los derechos humanos.
- Formando opinión pública a favor de los sistemas de protección social.
- Supervisando la puesta en práctica de los sistemas de protección social, señalando errores y alertando cuando aparezcan casos de corrupción entre los funcionarios públicos.
- Participando en la creación y aplicación de los sistemas de protección social. En muchas ocasiones, las iglesias y otras organizaciones de la sociedad civil tienen una presencia y una capacidad de actuación a nivel local que las autoridades pueden aprovechar en el proceso de puesta en práctica de los sistemas de protección social.
- Complementando los sistemas de protección social estatales. Cuando los sistemas de protección social estatales son inexistentes o están escasamente desarrollados, existen necesidades que los sistemas no estatales pueden satisfacer.

Pueden surgir sinergias si las organizaciones desempeñan algunos de los diferentes roles que se acaban de mencionar, pero también pueden generarse conflictos en torno a los objetivos a alcanzar y las lealtades a mantener, que es importante detectar y tener en cuenta.

12. Gunnel Axelsson Nycander, 2011. Sociala trygghetssystem och utveckling: behöver vi tänka nytt? (Los sistemas de protección social y el desarrollo: ¿es necesario que modifiquemos nuestra mentalidad? En Axelsson Nycander (red) *Pengar i handen: sociala trygghetssystem som metod för att bekämpa fattigdom och hunger (Dinero en las manos: los sistemas de protección social como método para combatir la pobreza y el hambre)*. Svenska kyrkan och Nordiska Afrikainstitutet (la Iglesia Sueca y el Instituto Nórdico de Estudios Africanos).

PORTADA: Algunos de los efectos más claros de las transferencias directas son el aumento de la cantidad de niños escolarizados y la reducción de la desnutrición infantil, con la consiguiente mejora del rendimiento escolar.

En la foto aparecen escolares de Haití.

FOTO: Paul Jeffrey/ACT

SVENSKA KYRKANS INTERNATIONELLA ARBETE

Kyrkokansliet, 751 70 Uppsala

TELÉFONO: (desde fuera de Suecia) +46 18-16 95 00

CORREO ELECTRÓNICO: info@svenskakyrkan.se

www.svenskakyrkan.se

PLUSGIRONUMMER: 90 01 22-3

BANKGIRONUMMER: 900-1223

ART.NR: SKI2261

actalianza