

Dinero en las manos

**LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL COMO ESTRATEGIA PARA
COMBATIR LA POBREZA Y EL HAMBRE**



TEXTO: Agneta Gunnarsson
EDITORIA: Gunnel Axelsson Nycander
EL TÍTULO ORIGINAL: Pengar i handen
– sociala trygghetssystem som metod för att
bekämpa fattigdom och hunger

SEPTIEMBRE DE 2011

PORTADA: Algunos de los efectos más claros de
las transferencias monetarias en efectivo 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

TRABAJO INTERNACIONAL DE LA IGLESIA SUECA
KYRKOKANSLIET (OFICINA CENTRAL DE LA IGLESIA
SUECA), 751 70 UPPSALA

TEL: +46 (0)18-16 96 00 (DESDE FUERA DE SUECIA)

CORREO ELECTRÓNICO: info@svenskakyrkan.se

www.svenskakyrkan.se/espanol

NÚMERO DE GIRO PLUS

(PLUSGIRONUMMER): 90 01 22-3

NÚMERO DE GIRO BANCARIO

(BANKGIRONUMMER): 900-1223

REFERENCIA: SKI3096

PRODUCCIÓN E IMPRESIÓN: Ineko AB

Prólogo

¡Todo para erradicar el hambre! es actualmente un tema de las campañas de recaudación de fondos, información y sensibilización sobre el trabajo internacional de la Iglesia Sueca. Una parte importante del trabajo para combatir el hambre y garantizar el acceso a los alimentos tiene que ver con la agricultura, con el respaldo a los pequeños productores y con el fomento de una agricultura sostenible. Sin embargo, no es posible erradicar el hambre y la pobreza únicamente proporcionando ayuda a los agricultores. El presente documento trata sobre otra política importante : las transferencias de dinero en efectivo como medio para aumentar la capacidad de las personas desprotegidas para adquirir alimentos.

Mediante este texto queremos dar cuenta de una revolución silenciosa. Durante los últimos años se han ido introduciendo la pensión de jubilación, el subsidio por hijos, el derecho al empleo financiado con fondos públicos y otros tipos de sistemas de protección social, en cada vez más países alrededor del mundo. Sus efectos son evidentes: reducción de la desnutrición, especialmente entre los niños, aumento del número de niños escolarizados y disminución de la insalubridad. En el debate acerca del desarrollo internacional se concede cada vez más importancia a los sistemas de protección social. Sin embargo, en Suecia el tema apenas ha tenido repercusión hasta ahora.

Este silencio resulta llamativo puesto que en Suecia conocemos bien este tipo de transferencias en efectivo, las cuales forman parte del sistema político que contribuyó a sacar al pueblo sueco de la pobreza y que siguen constituyendo una parte imprescindible del Estado de bienestar.

La diaconía, el servicio y la ayuda al prójimo, siempre han constituido una misión esencial para la Iglesia. Cuando hablamos de los sistemas de protección social, resulta evidente que no existe ninguna diferencia de índole entre la diaconía en Suecia y la cooperación internacional para el desarrollo. Existe una conexión directa entre el compromiso a favor de los sistemas de protección social en los países en desarrollo y el Mensaje Pascual de la primavera de 2011, en contra de los cambios en el seguro de salud sueco. Cuando hacemos llamados de apoyo a quienes quedan excluidos de los sistemas de protección social en Suecia, es en esencia lo mismo que cuando hacemos llamados a nivel mundial: la reivindicación del derecho de las personas a una vida digna.

Este documento es el resumen de una antología elaborada por la Iglesia Sueca y el Instituto Nórdico de Estudios Africanos (Nordiska Afrikainstitutet), en la cual doce escritores aportan sus distintas perspectivas sobre los sistemas de protección social. Al final de este documento encontrará la lista de los autores que han participado y los capítulos que han elaborado.

Arzobispo Anders Wejryd



Brasil es uno de los países que han introducido sistemas de protección social, el subsidio familiar BOLSA DE FAMILIA. Existen muchas razones para afirmar que este tipo de sistemas debe ser considerado un elemento que genera desarrollo a largo plazo. En la foto aparecen escolares de Brasil. Foto: Wikimedia

Índice

Introducción	7
Menos hambre, más salud y una inversión rentable	9
Nuevas ideas en programa mexicano	12
Proyecto piloto en Namibia con ingreso básico universal	15
La plataforma africana para la protección social	19
Los sistemas de protección social pueden aumentar la igualdad	20
Los sistemas de protección social refuerzan los derechos humanos	24
Así surgió el Estado de bienestar en Suecia	27
Suecia vista desde fuera	31
Falta de interés de los donantes	33
El papel de la sociedad civil	39
La Iglesia y el Estado de bienestar	41



Existen pruebas fehacientes que los beneficios en forma de dinero en efectivo mejora el nivel de alimentación, especialmente entre los niños. En la foto una madre con su hija en Boi, Liberia. Foto: Magnus Aronson/IKON

Introducción

Durante las últimas décadas, más de 860 millones de personas con escasos recursos en países en desarrollo han sido incluidas en diferentes sistemas de protección social como, por ejemplo, los subsidios por hijos y las pensiones de jubilación. Tanto para los países afectados como para los donantes, estas inversiones en protección social representan un cambio paradigmático. Las subvenciones alimentarias y otras formas de “redes de protección” se sustituyen por formas confiables y predecibles de proporcionar dinero directamente a las personas, permitiéndoles cubrir por sí mismas las necesidades inmediatas. Este cambio de perspectiva recibe en ocasiones el nombre de “la revolución silenciosa”.

Pensiones y comidas escolares para cada vez más personas

Algunos ejemplos de sistemas de protección social son Oportunidades en México y Bolsa de Familia en Brasil, las cuales consisten en beneficios de dinero en efectivo para hogares con escasos recursos, condicionadas a que los niños asistan al colegio y a centros de salud de manera periódica. Otro ejemplo es el subsidio por hijos en Sudáfrica. En ocho países africanos existen sistemas de pensiones que cobijan a la mayoría de las personas mayores; la India ha introducido un programa de empleo financiado con fondos públicos que se calcula que incluye a alrededor de 45 millones de hogares al año y Kenia ha apostado por comidas gratuitas en los colegios de las provincias con menos recursos del país, etcétera.

Muchos de estos programas se han iniciado como medidas de urgencia ante situaciones de crisis económica, pero posteriormente se han convertido en medidas permanentes. En la mayoría de casos, tanto la iniciativa como su financiación han venido de los países mismos y la cooperación internacional ha jugado un papel marginal. Pero durante los últimos años este asunto ha aparecido en la agenda internacional para el desarrollo. Así, por ejemplo, todos los organismos de la ONU, incluyendo el Banco Mundial, han acordado un paquete mínimo de protección social, *The Social Protection Floor* (El Piso de Protección Social), que comprende el subsidio por hijos, la pensión de jubilación, el empleo financiado con fondos públicos y la asistencia básica en salud.

Los sistemas de protección social en el orden del día

La Unión Africana (UA) ha establecido un marco de política social con ambiciones parecidas al paquete mínimo de la ONU. El Comité de Ayuda al Desarrollo de los países industrializados, CAD/OCDE, ha llegado a un acuerdo sobre la manera en que la cooperación internacional debe apoyar a los sistemas de protección social. Así mismo, la Unión Europea abordó el tema de la protección social en el Informe

Europeo sobre el Desarrollo de 2010 y el G20 ha prometido apoyar los sistemas de protección social en los países en desarrollo.

Entonces, ¿qué son los sistemas de protección social? No existe una definición comúnmente aceptada, pero todas las definiciones incluyen las transferencias en efectivo, es decir, beneficios en forma de dinero financiadas con fondos públicos, comidas gratuitas en los colegios, o algún otro beneficio. Dichas ayudas pueden ir asociadas a una contraprestación, por ejemplo un trabajo o la asistencia de los niños a la escuela, o concederse sin condiciones. De igual modo, los seguros sociales, que están basados en cuotas pagadas por los asegurados, forman parte de los sistemas de protección social.

Menos hambre, más salud y una inversión rentable

Gracias a una larga serie de estudios conocemos actualmente el efecto que los sistemas de protección social tienen sobre la desnutrición y la pobreza. Por un lado disponemos de evaluaciones basadas en entrevistas y, por otro lado, de estudios estadísticos sobre el efecto producido en el nivel de vida de los hogares. También existen estudios comparativos entre localidades y hogares que se benefician de las transferencias y grupos de control que no las reciben. Estos estudios han demostrado que los beneficios reducen la pobreza, mejoran los niveles de nutrición y la salud, y aumenta la niñez escolarizada. Varios estudios han constatado, además, que los efectos positivos alcanzan incluso a personas que no reciben el dinero, debido, por ejemplo, al estímulo que supone para la producción local que las personas con escasos recursos puedan comprar más.

También existe una relación estrecha con el crecimiento económico. Niños bien alimentados que completan su formación pueden contribuir en mayor medida al desarrollo del país que niños desnutridos y sin formación. Existen muchas razones para afirmar que este tipo de transferencias en efectivo debe ser considerada una inversión de futuro que genera desarrollo a largo plazo, y no solamente una redistribución del consumo.

Las personas hambrientas no se atreven a asumir riesgos

Otra manera en que la protección social influye en el crecimiento es que las personas que tienen cubiertas sus necesidades básicas no necesitan preocuparse tanto por minimizar los riesgos. Por lo tanto se atreven, por ejemplo, a probar nuevos métodos de cultivo o a aprovechar las oportunidades que puedan aparecer. En relación a la pobreza, hay muchos datos que indican que deberíamos cambiar la expresión “el lobo hambriento caza mejor”. En la realidad los lobos hambrientos, en este caso las personas necesitadas, cazan peor, ya que tienen que gastar mucha energía para la sola supervivencia.

Pero, ¿la gente no se vuelve perezosa con estos beneficios? No, según los estudios realizados no pareciera que las transferencias en efectivo hayan hecho que las personas trabajen menos, más bien al contrario. Los beneficios son demasiado pequeño para dar lugar a la pereza. Además, en realidad sería bueno que los niños y niñas, las madres que acaban de dar a luz y los ancianos pudieran trabajar menos. Otros potenciales efectos negativos de los sistemas de protección social se pueden controlar a través del diseño del sistema.

Los programas de transferencias en efectivo han demostrado ser financieramente sustentables, especialmente en países de ingresos medios. Por ejemplo, Bolsa de Familia, el sistema de protección social de Brasil, beneficia a 12 millones de hogares y se calcula que su costo asciende al 0,5 por ciento del PIB de Brasil. En Sudáfrica las transferencias destinadas a niños y ancianos equivalen aproximadamente al 3 por ciento del PIB y las pequeñas pensiones de jubilación en ocho países africanos representan alrededor del 1,5 por ciento del PIB. Sin embargo, países de ingresos bajos, aun enfrentan grandes retos en términos de financiamiento.

Los costos de las distintas prestaciones sociales en los países de la OCDE son notablemente más altos y se sitúan entre el 15 y el 20 por ciento del PIB, pero los ingresos públicos son también considerablemente más elevados. Según se calcula en algunos países africanos de bajos ingresos, el paquete de protección social mínimo que la ONU pretende introducir supondría un costo de entre el 3,5 y el 4,5 por ciento del PIB. Por tanto, con el nivel actual de recaudación de impuestos y recurriendo únicamente a la financiación interna no es realista pretender introducir el paquete mínimo de forma inmediata. Pero, en cambio, es posible comenzar a pequeña escala e ir ampliando el programa de manera progresiva.

Aunque dadas las limitaciones de datos estadísticos, por el momento es difícil demostrar empíricamente, la teoría aporta poderosas razones teóricas para asumir que los sistemas de protección social bien diseñados pueden contribuir a la cohesión social, a la confianza mutua y al buen funcionamiento de las instituciones sociales – y, por consiguiente, al desarrollo en general. Muchos estudios indican que los sistemas de protección social tienden a reforzarse a sí mismos. Contribuyen a fortalecer a las instituciones, a los valores, a las expectativas y a las ideas de lo posible y de esa forma dejan huella en la agenda política.

¿Cómo deben ser los sistemas de protección social?

Dado que muchas personas en los países en desarrollo carecen de ingresos fijos, los sistemas basados en el pago de cuotas no son adecuados. Con el objeto de mejorar las condiciones de las personas más vulnerables, al menos parte de los sistemas tiene que estar conformado por transferencias, distintas modalidades de beneficios financiados a través de impuestos y quizás también por la cooperación internacional.

Un elemento importante a la hora de diseñar los beneficios es si van a concederse a todas las personas que pertenezcan a una categoría determinada, por ejemplo familias con hijos, o si van a basarse en las necesidades reales en cada caso. Los beneficios de carácter general tienen la ventaja de una administración más sencilla y barata, y con ello son también más transparentes y presentan menores riesgos de corrupción. No amenazan con influir en el comportamiento de las personas de forma no deseada y es más difícil su abuso. La ventaja más destacada de los siste-

mas basados en las necesidades reales es que resultan menos costosos. Con los mismos recursos se puede hacer más por los que más lo necesitan, lo cual en determinados contextos puede considerarse lo más justo.

La sociedad civil puede ejercer labores de control

Aún otra cuestión es si los beneficios van a ser condicionales, por ejemplo que las familias las reciban únicamente si los niños van a la escuela o si están vacunados. Este tipo de condiciones presuponen, por supuesto, el acceso a colegios o a cualquier otro servicio asociado a las condiciones que se establezcan. Los estudios muestran que es dudoso que las condiciones tengan el efecto deseado en el comportamiento de los beneficiarios. No obstante, muchos datos señalan que los beneficiarios pueden desempeñar un papel político importante para legitimar los programas frente a aquellos grupos de la sociedad que contribuyen a los mismos sin beneficiarse directamente de ellos.

La falta de capacidad administrativa y las distancias geográficas dificultan la introducción de sistemas de protección social en muchos países de bajos ingresos. Una sociedad civil comprometida, que pueda ejercer labores de control de las autoridades y contribuir a la implementación de los sistemas, puede facilitarle la tarea al Estado. Las nuevas tecnologías, como los cajeros automáticos móviles y la banca de telefonía móvil, pueden contribuir a resolver las dificultades prácticas.



El teléfono móvil ofrece nuevas posibilidades. En la foto Tiringo Sisay, de Etiopía. Foto: Magnus Aronson/IKON

Nuevas ideas en programa mexicano

En México, Progresa, al que posteriormente se nombro Oportunidades, representa un ejemplo de programa de protección social que surgió enteramente a iniciativa propia del país. Progresa se lanzó en 1997, un par de años después de una crisis económica devastadora, que sustituyó gradualmente a las anteriores subvenciones para alimentos que sólo llegaban de manera parcial a las personas con menos recursos, así como a los esquemas de asistencia que habían estado expuestos a manipulación política. El programa se financió inicialmente con recursos propios del Estado mexicano, pero el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial contribuyeron después a su ampliación.

Una base estadística reduce el nepotismo

Progresa/Oportunidades introdujo un replanteamiento de política de varias dimensiones. En primer lugar, el programa se basa en un enfoque de pobreza multidimensional en el que las transferencias monetarias van ligadas a controles sanitarios y a la escolarización de la niñez. En segundo lugar, el programa se centra en las personas más vulnerables. Los programas de beneficios anteriores en gran medida “se filtraban” hacia personas no tan necesitadas. Con el objeto de evitar el nepotismo y la arbitrariedad, en Progresa/Oportunidades se identifica a los beneficiarios mediante un sistema estadístico de selección. Y, finalmente, se afianza la legitimidad y la eficacia del programa mediante evaluaciones independientes de sus efectos.

En 1997 Progresa se introdujo en regiones rurales preseleccionadas y cobijó a alrededor de 300.000 familias con hijos. Posteriormente se ha ido ampliando sucesivamente el programa hasta incluir también a hogares pobres en las ciudades, a ancianos y a otros grupos vulnerables. Para el año 2010 Oportunidades llegó a más de 5,5 millones de hogares, aproximadamente una de cada cuatro familias mexicanas. Los pagos se efectúan cada dos meses y a lo largo de varios años, de modo que los niños pueden concluir la educación secundaria.

Los programas de protección social tienen un impacto social alto a un costo bajo

En varios países latinoamericanos se han introducido programas similares, pero mientras que Oportunidades equivale a alrededor del 20 por ciento de los ingresos de los hogares beneficiarios, son considerablemente inferiores en otros países. Oportunidades supone un costo que equivale aproximadamente al 0,3 por ciento del PIB de México. Bolsa de Familia en Brasil representa alrededor del 0,5 por ciento del PIB. Otros países de ingresos medios como Chile, Colombia y Uruguay también dedican menos del uno por ciento de su PIB a los beneficios sociales. En



En México el beneficio familiar Oportunidades está condicionada a que los padres lleven a sus hijos a un dispensario. El programa incluye a aproximadamente 5,5 millones de familias. En la foto una enfermera está pesando a un bebé. Foto: Oportunidades



El subsidio familiar brasileño Bolsa de Familia ha contribuido a la rápida reducción del hambre y la pobreza en Brasil. En la foto aparece una de las aproximadamente doce millones de familias que reciben ayuda a través de este programa. Foto: Ana Nascimento/MDS

cambio, en países de bajos ingresos como Bolivia y Honduras estos beneficios superan el dos por ciento del PIB.

Existen pruebas concluyentes que las transferencias en efectivo mejoran los niveles de nutrición, especialmente entre la niñez, tanto en México como en otros países latinoamericanos. El nivel de nutrición de la niñez influye en su crecimiento y las evaluaciones muestran que los niños y niñas de familias que han recibido beneficios tienen mayor estatura que los niños y niñas del grupo de control. También hay informes sobre el aumento en la utilización de los controles sanitarios en México y en otros países. Un estudio mostró que los niños de familias que recibían beneficios se enfermaban con menor frecuencia.

En lo que se refiere a la formación, los efectos son particularmente evidentes en las zonas rurales, donde estudios han mostrado que la proporción de niñez que inician la educación secundaria ha aumentado hasta en un 85 por ciento, el abandono escolar ha disminuido y la proporción de niños y niñas que finalizan su formación escolar se ha incrementado en casi un 25 por ciento. Las evaluaciones han llegado a la conclusión que la cantidad de personas desprotegidas se ha reducido y que se ha ido cerrando la brecha entre las personas más vulnerables y las que se encuentran por encima del umbral de la pobreza.

Proyecto piloto de ingreso básico universal en Namibia

En la aldea Otjivero de Namibia se llevó a cabo en 2008 y 2009 el primer proyecto piloto en el mundo de ingreso básico universal (*Basic Income Grant*, BIG). Durante un período de dos años, todos los habitantes de la aldea recibieron un beneficio en efectivo, de cien dólares namibios (alrededor de diez euros) al mes. Un seguimiento meticuloso y la evaluación de este proyecto mostraron resultados espectaculares. Por ejemplo, se redujo la proporción de niños de menos de cinco años desnutridos, del 42 al 10 por ciento solo en el primer año del proyecto.

Pobreza a pesar de oro y diamantes

Namibia es un país rico en recursos naturales como el oro y los diamantes y su población es pequeña, de tan solo dos millones. A pesar de ello la pobreza y la desnutrición están extendidas y la distribución de la renta es una de las más desiguales del mundo. El gobierno, democráticamente electo, ha prometido mejorar las condiciones de vida pero hasta el momento no ha conseguido cambiar la situación de pobreza, desempleo y desigualdad.

En el año 2002, una comisión de hacienda a la que el gobierno había asignado la tarea de evaluar el sistema fiscal y proponer modificaciones, lanzó la propuesta de introducir un ingreso básico universal. La comisión consideró que esa sería la mejor manera de afrontar la pobreza y la desigualdad. La propuesta contemplaba un beneficio de cien dólares namibios al mes para toda persona menor de 60 años. Para los mayores de 60 años ya existe una pensión de jubilación de 500 dólares namibios mensuales. La comisión había calculado que Namibia podría financiar un ingreso básico universal de esas características, pero el gobierno no llegó a pronunciarse sobre la propuesta.

Con el objetivo de apoyar la idea y evitar que cayera en el olvido surgió unos años después la coalición BIG, formada por varias plataformas de organizaciones namibias: el consejo cristiano, sindicatos, organizaciones contra el VIH/Sida y organizaciones juveniles, entre otras. La coalición llevó a cabo una amplia campaña y elaboró unos estudios que, entre otras cosas, demostraron que el ingreso básico universal costaría entre el 2,2 y el 3 por ciento del PIB. Sin embargo, no se consiguió convencer al gobierno, algunos de cuyos miembros afirmaban que el ingreso aumentaría la dependencia y fomentaría la pereza.



La directora de la escuela R. Jeremia explica que BIG (*Basic Income Grant*, Ingreso básico universal) ha tenido un impacto grande en la educación de la niñez en Otjivero. La ausencia disminuyó de forma notable y el rendimiento de los niños y niñas mejoró debido a la mejora de la nutrición. Foto: Dirk Haarman



Miembros del comité BIG, quienes lograron reducir radicalmente la desnutrición infantil en la aldea de Otjivero en Namibia, mediante beneficios incondicionadas de dinero en efectivo. Foto: Dirk Haarman

Del dicho al hecho en una aldea desfavorecida

A finales de 2006 la coalición tomó la decisión de pasar del dicho al hecho. Decidió llevar a cabo un proyecto piloto independiente para mostrar al gobierno la manera en que el ingreso básico universal podría funcionar en la práctica. El proyecto piloto se financió mediante donaciones de particulares, parroquias y organizaciones nacionales e internacionales. El apoyo económico fue tan grande que la coalición pudo llevar a cabo el proyecto durante dos años y continuar aun después, pagando un “subsidio de transición” algo más reducido.

La coalición escogió la aldea de Otjivero situada a unos cien kilómetros al este de la capital Windhoek, debido, entre otros aspectos, a la extrema pobreza, el elevado desempleo y la escasez de terrenos. La aldea está rodeada de ranchos ganaderos y de territorios de caza y los conflictos con los productores agrícolas comerciales son frecuentes.

El proyecto piloto consistía en que todos los habitantes de Otjivero de menos de 60 años recibieran cien dólares namibios al mes desde enero de 2008 hasta diciembre de 2009. En total se entregó el beneficio a 930 habitantes. El beneficio correspondiente a los niños y a los jóvenes menores de 21 años fue entregada a los titulares de la patria potestad, normalmente a la madre.

Tres niveles de pobreza

El proyecto se evaluó meticulosamente para que el gobierno tuviera una buena base de apoyo para una posible decisión. En la tarea participaron tanto institutos de investigación nacionales y sus trabajadores de campo, como un equipo de asesores internacionales. El trabajo partió de un estudio de línea de base realizado antes de que el proyecto comenzara, que abarcaba información aportada por personas claves, estudios de casos e información facilitada por el dispensario de la aldea y por la policía.

La situación de pobreza se analizó a partir de la definición del gobierno namibio, que divide la pobreza en tres niveles: pobreza alimentaria (la categoría más extrema, en la cual las personas no tienen recursos para suficiente comida), pobreza grave y pobreza. Antes de que se iniciara el proyecto, el 86 por ciento de los habitantes de Otjivero vivían en pobreza grave y el 76 por ciento sufría la pobreza alimentaria. Después de un año, había disminuido la pobreza grave al 68 por ciento y la pobreza alimentaria hasta el 37 por ciento. La desnutrición entre los niños menores de cinco años también se redujo radicalmente, como ya se ha mencionado, lo cual constituyó uno de los resultados más importantes del proyecto piloto.

Las visitas al dispensario de la aldea aumentaron de forma notable, debido a que más habitantes podían pagar la tarifa de cuatro dólares namibios, y así buscar re-

medio para dolencias que anteriormente habían dejado sin tratamiento. La enfermera del dispensario notó que los habitantes de Otjivero comían mejor, recibían mejor atención en salud y disfrutaban de un mejor nivel de vida.

Notable reducción del desempleo

El ingreso básico universal supuso que más padres pudieran pagar las tasas escolares. Ese dinero permitió que la escuela comprara material escolar con la consiguiente mejora en la calidad de la enseñanza. El absentismo escolar se redujo notablemente, en un 42 por ciento, y los profesores notaron cambios en el comportamiento y el rendimiento de los alumnos gracias a su mejor alimentación y mayor bienestar.

El desempleo disminuyó y el nivel de ocupación aumentó, tanto en el sector formal como en el informal. La tasa de desempleo se redujo del 60 al 45 por ciento. Por tanto, el ingreso básico universal llevó a que más personas trabajaran, y no a que fueran más pasivas. Algunos iniciaron negocios propios como, por ejemplo, pequeñas tiendas, y otros dispusieron del dinero necesario para viajar a las ciudades y buscar trabajo.

El comité debatió el problema del alcoholismo

Los habitantes de Otjivero designaron un comité BIG para que apoyara a la comunidad y realizara un seguimiento del proyecto. El comité debatió también varios problemas en la aldea, como el alcoholismo. No se encontraron datos que indicaran un aumento del abuso del alcohol durante el período del proyecto. En cambio, muchos datos señalaron que el proyecto no sólo significó mejoras materiales sino que también contribuyó a la dignidad de las personas y a la responsabilidad social.

Después de la finalización del proyecto la coalición BIG ha seguido pagando un subsidio de transición a los habitantes de Otjivero, mientras continúan las presiones al gobierno. Varios políticos apoyan la idea de introducir las ayudas en todo el país, pero el partido del gobierno está dividido. Tanto el Presidente como el Primer Ministro se oponen a la idea y el Presidente ha declarado que “no podemos repartir dinero a personas que no hacen nada”.

A mediados de 2010, la dirección del sindicato que participó en la creación de la coalición BIG decidió abandonar la organización, pero el descontento entre sus miembros y el público en general hizo que el asunto se tratara en el congreso del sindicato, que revocó la decisión inicial de la directiva. Sin embargo, aún queda por ver qué resultados producen el apoyo popular a favor de el ingreso básico universal, los debates y las luchas de poder dentro del gobierno.

La plataforma africana para la protección social

Namibia no es el único país africano en el que la sociedad civil está comprometida con el desarrollo de sistemas de protección social. La Plataforma Africana para la Protección Social (*the Africa Platform for Social Protection, APSP*), fundada en 2007, está compuesta por 15 plataformas nacionales en países de una gran parte del continente africano. El objetivo general de la plataforma consiste en promover el desarrollo de sistemas de protección social eficaces.

Este objetivo se alcanza mejor si los ciudadanos y la sociedad civil se comprometen en la sensibilización social así como en el diseño, la implementación y el control de los sistemas de protección. La plataforma tiene el propósito de fortalecer el papel de la sociedad civil en relación con los sistemas de protección social.

La plataforma evalúa y sensibiliza

La plataforma organiza, por ejemplo, cursos de formación, seminarios y talleres para organizaciones, investigadores y otras personas o grupos interesados. Asimismo, realiza estudios de caso para evaluar los sistemas de protección social vigentes en los países africanos y sus efectos sobre la pobreza.

El marco de política social de la Unión Africana fue aprobada en una reunión ministerial de los Ministros de Asuntos Sociales del continente africano, celebrada en Windhoek, Namibia, en 2008 - el mismo año en el que se inició el proyecto piloto en Otjivero. Este marco político incluye amplias medidas de protección social, servicios sociales básicos y la promoción de los derechos humanos para todos los ciudadanos. En 2010 los Ministros volvieron a reunirse en Jartum, Sudán, para reafirmar sus compromisos mediante una nueva declaración.

La plataforma funciona como enlace entre la Unión Africana y la sociedad civil en cada país. Aunque la Unión Africana no puede imponer una política a los Estados miembros, dispone de un mecanismo de informes que ejerce cierta presión sobre los Estados. La plataforma puede contribuir generando un estado de opinión favorable a los sistemas de protección social entre los habitantes de los distintos países y presionando para que se diseñen y se implementen políticas sociales que efectivamente beneficien a los ciudadanos desprotegidos.

Los sistemas de protección social pueden aumentar la igualdad de género

Las mujeres están más expuestas a la pobreza que los hombres y están con mayor frecuencia que estos empleadas en el sector laboral informal. Los sistemas de protección social dirigidos a las personas más vulnerables tienen, por tanto, el potencial de beneficiar especialmente a la mujer. Sin embargo, no está claro que sea así en la práctica, según las investigadoras Rebecca Holmes y Nicola Jones. Si los sistemas de protección social no se diseñan de forma consciente, se pierde la oportunidad de cambiar la situación de las mujeres de una manera más comprensiva y la situación de la mujer puede incluso verse empeorada.

Hasta el momento se ha prestado muy poca atención a las cuestiones de género a la hora de diseñar los sistemas de protección social. Se considera frecuentemente que la igualdad es un objetivo menos importante. Asimismo, es habitual suponer que la transferencia de recursos a la mujer automáticamente modifica la relación entre los sexos.

Los sistemas de protección deben combatir la desigualdad social

Sin embargo, en la práctica existe el riesgo que los sistemas de protección contribuyan a reforzar los roles y las responsabilidades tradicionales de la mujer. Rebecca Holmes y Nicola Jones argumentan por ello que los sistemas de protección social deben no sólo proteger (ayudar a las personas con menos recursos), prevenir (evitar que los hogares caigan en la pobreza) y estimular (mejorar los ingresos y las capacidades), sino también cambiar - transformar - las condiciones de vida de las personas de una manera más comprensiva. Los sistemas de protección social deben asimismo combatir la desigualdad social y la exclusión que a menudo son la causa fundamental de la pobreza y la desprotección.

La pobreza y la desprotección adoptan diferentes formas para las mujeres y los hombres en distintas circunstancias. La vulnerabilidad económica afecta con mayor intensidad a las mujeres, por ejemplo debido a que rara vez son propietarias de tierra, normalmente trabajan en el sector informal y comen menos cuando la comida es escasa. Como ejemplos de vulnerabilidad social caben mencionar la falta de tiempo de las mujeres, el que son los hombres quienes toman las decisiones acerca de préstamos y otros asuntos que afectan a toda la familia, y la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia en la familia, en la escuela y en la sociedad.

La falta de igualdad rara vez ha influido en el diseño de los sistemas de protección social. Con frecuencia existe una concepción muy limitada de la situación de desprotección de las mujeres y la atención se concentra en ayudarles en las tareas y responsabilidades del hogar, en lugar de tratar la desigualdad en la distribución de las labores del hogar o el bajo estatus social de la mujer. Sin embargo, existen algunas excepciones. Una de ellas es el programa de guarderías subvencionadas de México, que pretende incrementar el número de mujeres que desempeñan trabajos remunerados, y *Challenging the Frontiers of Poverty Reduction (CFPR)* (Desafiando las Fronteras de la Reducción de la Pobreza) en Bangladesh, que promueve la autonomía económica y social de las mujeres tanto en el hogar como en la sociedad. Pero aunque el programa CFPR, al menos en parte, está orientado a que las mujeres puedan ejercer trabajos económicamente productivos, se les ofrecen pocas posibilidades de acceder a los sectores económicos en expansión.

No obstante, varios de los programas que Rebecca Holmes y Nicola Jones han estudiado tienen en consideración los riesgos sociales. Por ejemplo, ofrecen beneficios alimentarios o de dinero en efectivo en lugar de trabajo durante el embarazo y después del parto. El programa CFPR y el programa Juntos en Perú combinan los beneficios de dinero en efectivo con objetivos económicos y sociales como la reducción de la violencia de género y de los matrimonios a edad temprana. Juntos exige además que todos los nacimientos sean registrados. Esto beneficia particularmente a los hogares a cargo de mujeres, que tenían difícil acceso a los servicios y programas públicos ya que carecían de documentos de identidad. Algunos programas también intentan fomentar la participación de las mujeres, por ejemplo, en las reuniones acerca de los propios programas.

Sin cuentas bancarias para las mujeres

Un aspecto positivo de los programas de empleo financiado con fondos públicos en Etiopía y la India es que alrededor del 40 por ciento de los trabajadores son mujeres. Además, hombres y mujeres reciben el mismo salario. Sin embargo, las mujeres siguen siendo perjudicadas por las ideas preconcebidas acerca de los tipos de trabajo que son adecuados para hombres y mujeres. Se considera por ejemplo que las mujeres pueden realizar “trabajos ligeros” como transportar piedras y recoger agua, pero no está claro por qué trabajos como éstos se consideren “ligeros”. Y dado que en muchos casos las cuentas bancarias no se abren a nombre de las mujeres, continúan dependiendo de sus maridos.

En su conjunto, los distintos estudios de caso muestran que cuando los programas proporcionan acceso a la formación y al desarrollo de capacidades para la mujer, se pueden apreciar avances.



En los programas de empleo financiado con fondos públicos en la India y en Etiopía, las mujeres pueden realizar “trabajos ligeros”, como transportar piedras y recoger agua. Por qué estos trabajos se consideran “ligeros” no está claro. Los sistemas de protección social pueden aumentar la igualdad si se diseñan de forma consciente. La foto es de la India. Foto: Leif Gustavsson/IKON

Sin embargo, el aumento de ingresos para las mujeres generalmente no ha conducido a cambios generalizados en su situación dentro del hogar, ni a una mayor cuota de poder para la mujer.

A modo de excepción cabe mencionar el programa en Perú, en el cual medidas complementarias, por ejemplo en contra de la violencia, produjeron resultados importantes, especialmente entre los niños y jóvenes.

Los sistemas de protección social refuerzan los derechos humanos

Suecia, al igual que muchos otros donantes, ha declarado que la cooperación para el desarrollo debe integrar un enfoque de derechos. Un trabajo que se basa en el enfoque de derechos parte del derecho que toda persona tiene a exigir la garantía y el cumplimiento de sus derechos humanos. La existencia de derechos y de personas titulares de los mismos, supone la existencia de obligaciones, particularmente la obligación de garantizar los derechos, así como la existencia de titulares de las obligaciones. Las obligaciones recaen en primer lugar en el Estado, pero toda persona u organización cuyas acciones de alguna forma afectan a los derechos de las personas, incluyendo a la Iglesia Sueca en su trabajo de cooperación al desarrollo, son titulares de obligaciones.

Cuando se trabaja con un enfoque de derechos, se definen y se analizan los problemas de las personas, así como las causas de los mismos, partiendo de los derechos humanos. En los análisis de las causas se presta atención a las estructuras de poder y se trabaja para combatir la discriminación y las desigualdades de poder, por ejemplo entre hombres y mujeres. La participación y *empowerment* o “empoderamiento”, es decir, dar a las personas la facultad y el poder de decidir sobre sus propias vidas, constituyen conceptos centrales en este tipo de trabajo.

Es necesario poder exigir las responsabilidades

Para que el trabajo basado en el enfoque de derechos funcione, también se tienen que poder exigir responsabilidades. La responsabilidad del Estado se puede exigir, por ejemplo, a través de los tribunales de justicia. Cada vez más donantes asumen también una responsabilidad y permiten que sus beneficiarios exijan el cumplimiento de sus responsabilidades.

Los sistemas de protección social pueden contribuir al cumplimiento de una serie de derechos humanos, como el derecho a la alimentación, a la salud y a la educación. La protección social constituye también en sí misma un derecho humano, sancionado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, así como por el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha ocupado de los sistemas de protección social en una serie de documentos y convenios y todos los organismos de la ONU, incluyendo el Banco Mundial, acordaron en 2009 trabajar por un paquete mínimo de protección social, (El Piso de Protección Social).



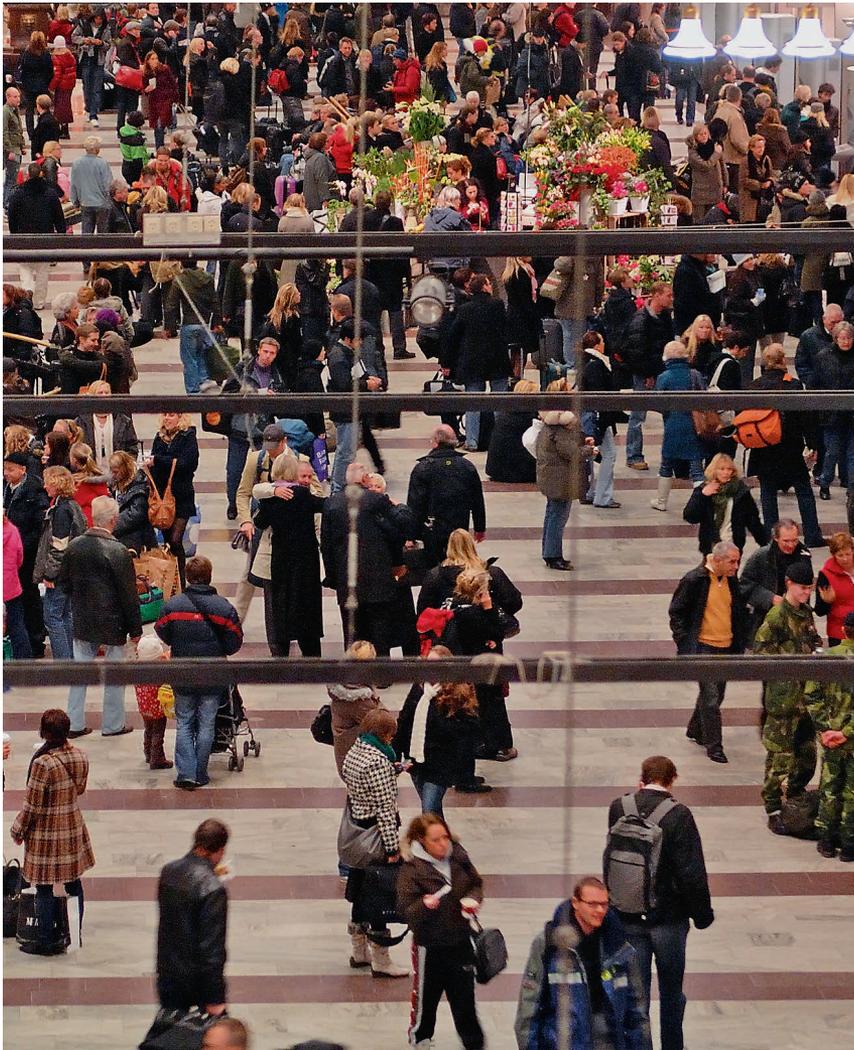
Los sistemas de protección social pueden contribuir al cumplimiento del derecho a la salud. En la foto Tadelech Shegute y Tadelech Kebede, enfermeras rurales en Etiopía. Foto: Magnus Aronson/IKON

El derecho a la protección social implica que el Estado debe ofrecer un mínimo de protección básica para todos. Los sistemas de protección no deben ser discriminatorios bajo ninguna circunstancia y se debe prestar especial atención a los grupos más vulnerables.

Si los recursos del Estado no son suficientes para alcanzar el nivel mínimo establecido, el comité recomienda realizar una amplia consulta para identificar los riesgos sociales más importantes que deberían quedar cubiertos por el sistema de protección. El Estado también debe solicitar la ayuda internacional a través de la cooperación para el desarrollo.

La importancia de una regulación sencilla de los beneficios

Desde el enfoque de derechos, es importante que los sistemas de transferencias en efectivo no sean discriminatorios y que sean transparentes. La regulación y los criterios de selección deben estar diseñados de forma tan sencilla que los posibles beneficiarios puedan juzgar por sí mismos si tienen derecho al beneficio o no. Desde un enfoque de derechos, los beneficios sujetas a la verificación de necesidades están asociadas a riesgos especiales, ya que pueden excluir a personas que realmente deben recibir los beneficios. El enfoque de derechos señala asimismo que los beneficios no deben estar condicionadas a contraprestaciones.



Para la mayoría de los suecos los sistemas de protección social juegan un papel importante en distintas fases de sus vidas. Existe un amplio consenso político acerca de los elementos fundamentales del modelo de bienestar. Foto: Magnus Aronson/IKON

Así surgió el Estado de bienestar en Suecia

En Suecia, el Estado de bienestar moderno surgió en la intersección entre la anterior sociedad agraria y la nueva sociedad industrial. La gran transformación de Suecia despegó a mediados del siglo XIX. Aquella época vio el avance de la industrialización y de la libertad económica, así como la modernización de la sociedad y el Estado, en gran medida gracias a las redes de comunicación que unieron al país, desde el tren hasta los periódicos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX la pobreza estaba extendida, la mortalidad infantil era alta y la esperanza de vida era de tan solo unos 50 años. Aproximadamente un millón de personas de los entre cuatro y cinco millones de habitantes de Suecia emigraron a Norteamérica. Al mismo tiempo surgieron nuevas formas de colaboración a nivel local como, por ejemplo, las denominadas “asociaciones de cien hombres” (“hundramannaföreningarna”), un tipo de seguros voluntarios de salud y de vida que fueron los precursores de la seguridad social actual. Estas asociaciones generaron vínculos entre vecinos y amigos y proporcionaron una protección ante posibles riesgos, especialmente para las muchas personas que ya no tenían terrenos de cultivo, derechos de pesca o patronos que les pudieran respaldar.

La opinión pública exigió reformas

A principios del siglo pasado emergió en las diferentes partes de Suecia un estado de opinión opuesta al sistema de cuidado a los pobres. La opinión pública exigía reformas integrales, pero no fue sino hasta 1957 que el Parlamento sueco eliminara el concepto “cuidado a los pobres” de la legislación sueca. Asimismo, no fue sino hasta 1944 que los beneficiarios del sistema de tratamiento adquirieron plenos derechos de ciudadanía, incluido el derecho al voto.

El modelo de bienestar que surgió tenía un doble fundamento: *Arbetslinjen* (la política del trabajo) y el sistema de protección social. La política del trabajo implica que todo ciudadano con edad suficiente para trabajar debe ser asalariado y por tanto también contribuyente de impuestos. El sistema de protección social garantiza el derecho a una seguridad económica básica para todos, independientemente de si ellos mismos tienen la capacidad de contribuir.

El sistema de protección comprende dos partes. La primera parte incluye el sistema de seguridad social y otros sistemas de carácter general que proporcionan seguridad económica en las fases de la vida en que generalmente no se tiene autonomía económica. Los beneficios del seguro de salud, el seguro de desempleo, el seguro



La oficina de la caja de seguros de salud y vida de Blomkronan en Estocolmo, 1918. Foto: Archivo y biblioteca del movimiento obrero (ARAB 2741.001)

parental, así como las pensiones, están todas vinculadas a los ingresos anteriores, se financian mediante impuestos y tasas sociales y se administran (a excepción del seguro de desempleo) a nivel estatal. Otros beneficios no están vinculadas a los ingresos anteriores, como el subsidio por hijos y hijas, la pensión mínima y ciertos beneficios de desempleo. La otra parte del sistema de protección consiste en beneficios económicos basadas en la necesidad, para las personas que quedan fuera de la cobertura de los sistemas de carácter general. Estos beneficios para la manutención, anteriormente denominada ayuda social y aún con más anterioridad ayuda a los pobres, es administrada y se financia por los ayuntamientos.

La nueva sociedad que emergió a lo largo del siglo XIX estaba caracterizada por nuevos movimientos populares: la asociación entre productores y consumidores, los sindicatos, los partidos y las iglesias libres, la educación para adultos (universidades populares y talleres de formación) y el movimiento de sobriedad. La importancia de los sindicatos en el origen de los sistemas de protección social, apenas se puede subestimar. Además, los sindicatos se vincularon rápidamente al partido social demócrata, lo cual dio al partido una posición privilegiada en el escenario político sueco.

No obstante, fueron los liberales quienes tomaron las primeras iniciativas de reforma. Ya en la década de 1880, los liberales del Parlamento sueco abogaron por inspecciones en las fábricas y seguros de riesgos laborales para mejorar la protección de los trabajadores. Una serie de investigaciones motivó que se fuera introduciendo reformas progresivamente, como, por ejemplo, en 1901 cuando se hizo



El subsidio parental temporal por nacimiento es una de las últimas adiciones al sistema de protección social de Suecia.
Foto: Magnus Aronson/IKON

obligatorio para los empresarios asegurar a sus empleados contra accidentes y lesiones. Ese mismo año se estableció también una nueva institución pública, el *Riksförsäkringsanstalten*, que asumió el manejo de los seguros. En el año 1934, se introdujo una ayuda estatal a las cajas sindicales de desempleo.

La primera pensión general de jubilación del mundo

En 1913 el Parlamento sueco adoptó la decisión casi unánime de establecer una pensión general de jubilación. El año siguiente todos los suecos mayores de 67 años recibieron mensualmente el pago de una pensión. Con ello, Suecia se convirtió en el primer país del mundo con un sistema de pensiones que no dependía del pago de cuotas. En 1948 se introdujo un sistema de pensiones más generoso. El siguiente paso fue la creación de una pensión general complementaria, que significó que la pensión de los profesionalmente activos fuera proporcional a sus ingresos.

El seguro general de salud se fue conformando a partir de las asociaciones de seguros de salud y vida, y se introdujo en 1955, tras haber sido examinada reiteradamente.

El subsidio por hijos y hijas se introdujo en 1948 para los niños y niñas hasta 16 años. En 1974 llegó el seguro parental y en la década de los 90 se introdujo el mes de licencia de paternidad para hacer que los hombres hicieran uso de una parte más amplia del seguro.

En los años 90 Suecia padeció la peor crisis económica desde la década de los 30. A causa de la crisis los niveles de la mayoría de los beneficios de protección social

se redujeron y la regulación se hizo más rigurosa. Se modificó el sistema de pensiones y los beneficios quedaron más claramente vinculada al pago de cuotas. En el vigente siglo la regulación del seguro de desempleo también se ha hecho más rigurosa, y las condiciones se han empeorado para amplios grupos de personas. Al mismo tiempo, la política municipal de bienestar social se ha reorganizado hacia una mayor competitividad entre proveedores públicos y privados.

Suecia vista desde fuera

Aunque el debate actual sobre el Estado de bienestar en Suecia se centra en sus defectos, internacionalmente se sigue considerando el modelo nórdico de sociedad y bienestar como un ejemplo a seguir. El escritor y comentarista Joseph Hanlon destaca que la exitosa estrategia de desarrollo en Suecia durante el siglo pasado constituye un buen modelo a seguir para el diseño de la cooperación internacional con los países en desarrollo. En Suecia los sistemas de protección social no eran considerados caridad o gasto improductivo, sino una inversión necesaria que posibilitó una industrialización rápida, afirma Hanlon.

La educación para adultos dio un impulso a Suecia

El catedrático J Samuel Valenzuela, nacido en Chile, ha comparado la historia de su país con la de Suecia. Valenzuela afirma que ambos países eran similares a principios del siglo XX, pero que las diferencias se fueron acrecentando y que Chile se quedó atrás en el desarrollo. Una diferencia decisiva fue que la tasa de natalidad descendió rápidamente en Suecia, mientras que en Chile no se redujo a dos hijos por mujer hasta la década de los 60. Suecia introdujo la pensión de jubilación y el seguro general de salud y, en consecuencia, no era necesario tener muchos hijos para asegurarse el sustento en la tercera edad. Chile, en cambio, contaba con una fuerza de trabajo muy grande pero con pocos recursos y escasamente formada, y su economía se basaba en una producción más simple. En Suecia la fuerza de trabajo no era tan cuantiosa, pero disponía de una buena formación gracias a la educación pública para adultos. Este hecho permitió que las empresas apostaran por una producción más avanzada y ello hizo posible incrementos en los salarios.

La política de cooperación internacional al desarrollo ha tenido grandes cambios durante las tres últimas décadas: de inversiones en los sectores productivos, a una gran confianza en los mecanismos del mercado para generar desarrollo. Pero a finales de la década de los 90, el péndulo volvió, al menos parcialmente: se puso énfasis en las inversiones públicas en infraestructuras, aunque debían todavía restringirse los gastos sociales. Muchos países del Sur señalan sin embargo que no existe ninguna línea clara de división entre el desarrollo económico y la inversión social. Los subsidios por hijos y hijas y las pensiones no reemplazan a las inversiones privadas, sino que constituyen inversiones para el desarrollo del sector privado.

Estudios recientes sobre las transferencias en efectivo muestran que el dinero se utiliza sobre todo para cubrir gastos de la familia, principalmente comida, ropa y la enseñanza. Los niños y niñas se desarrollan para ser adultos más sanos y mejor formados, con menor riesgo de caer en la pobreza.

Beneficios sociales desafían a la cooperación al desarrollo

Joseph Hanlon afirma que los países del Sur muestran que las transferencias en efectivo fomentan el crecimiento. Desafían por tanto a cuatro aspectos del paradigma actual de cooperación al desarrollo. En primer lugar, las personas se encuentran en una situación de pobreza por falta de dinero, no por negligencia. En segundo lugar, es mejor dar dinero directamente a las personas con escasos recursos en lugar de dárselo a los ricos y esperar que se filtre a las personas con escasos recursos. En tercer lugar, el principal problema en los países en desarrollo es la escasez de demanda, no la falta de oferta y resulta por tanto oportuno estimular el consumo de las personas con escasos recursos. Finalmente, el Estado desempeña un papel central para estimular la economía.

Pero lo que ha sido lo más difícil de aceptar por parte de los escépticos es que los beneficios de dinero en efectivo fomentan el empleo. Al parecer, el factor clave es el riesgo. Las familias con escasos recursos se muestran más reacias a asumir riesgos y deben actuar con precaución para no perder los limitados recursos que poseen. Las investigaciones muestran por ejemplo que los hogares que reciben beneficios de dinero en efectivo participan en el mercado laboral en mayor medida que los hogares que no las reciben, tanto en Brasil como en Sudáfrica.

Joseph Hanlon insta a Suecia a recordar su historia y a aprender de ella. Suecia debe apoyar el desarrollo de sistemas de protección social en los países en desarrollo, a través de la cooperación internacional. Suecia debe también participar en el debate internacional sobre los sistemas de protección social y compartir su historia y sus experiencias. Suecia podría, por ejemplo, encabezar una campaña global para hacer a los subsidios por hijos y hijas y las pensiones de jubilación universales.

Falta el interés de los donantes

Suecia y otros países industrializados han establecido amplios sistemas de protección social. Esto puede interpretarse como una señal de que la teoría según la cual el desarrollo económico que beneficia principalmente a la clase acomodada también “se filtra” a las personas con escasos recursos, no funciona del todo. El crecimiento no es suficiente. También es necesario una distribución del crecimiento.

Existen muchos resultados positivos de los emergentes sistemas de protección social en los países en desarrollo y nuestra propia experiencia histórica en Suecia demuestra lo mismo. A pesar de ello, Suecia y otros países donantes no han promovido ni respaldado el desarrollo de sistemas de transferencias en efectivo de manera que merezca mención. Según el sistema de información de la CAD/OCDE, se clasificó únicamente el 1,6 por ciento de la cooperación en 2008 como ayuda a las transferencias en efectivo y a los seguros sociales. En cuanto a la cooperación internacional de Suecia la cifra fue aún más baja, un 0,3 por ciento, la mayor parte de la cual correspondió a inversiones en Europa.

¿A qué se debe esta falta de interés? La respuesta no es obvia, pero tal vez la reticencia de los donantes se fundamente principalmente en argumentos económicos, mientras que el desinterés de las organizaciones de la sociedad civil más bien tiene una base ideológica.

Se presupone que los beneficios frenan el crecimiento

En las investigaciones económicas se presupone con frecuencia que las transferencias en efectivo en los países en desarrollo frenan el crecimiento. Se presupone que las personas que reciben beneficios trabajan menos y ahorran menos, lo cual reduce el desarrollo económico. Se recomienda además que los limitados recursos de los países en desarrollo se empleen en inversiones productivas que redunden en crecimiento, en lugar de utilizarlos en mejoras del bienestar a corto plazo.

Pero investigaciones económicas más recientes muestran que las transferencias en efectivo pueden contribuir al crecimiento económico, especialmente al crecimiento que incluye y beneficia a las personas con escasos recursos. La capacidad de las personas para trabajar aumenta cuando no tienen hambre, cuando disponen de dinero para la asistencia en salud, cuando pueden darles educación a los hijos y cuando se atreven a asumir riesgos. Las transferencias en efectivo pueden además contribuir a crear demanda en los mercados locales, simplemente porque las personas disponen de dinero para adquirir artículos y servicios, lo cual favorece la creación de empresas.

El hecho de que las organizaciones de la sociedad civil no hayan mostrado ningún interés particular por las transferencias en efectivo puede explicarse en parte con que muchas de esas organizaciones, entre ellas la Iglesia Sueca, desde hace mucho tiempo han enfatizado que la cooperación al desarrollo debe ser “ayuda a la autoayuda”, y reducir la dependencia de la cooperación. Se enfatiza la capacidad de todas las personas para mejorar su situación por sus propios medios y la importancia de proporcionar los instrumentos para ello.

La ideología de la autoayuda puede verse como una reacción a la cooperación al desarrollo centrada en la ayuda a corto plazo. En lugar de sólo satisfacer las necesidades de las personas en cuanto a la alimentación, la salud y la enseñanza, los donantes debían contribuir a generar las condiciones que les permitieran alcanzar la autonomía económica. En lugar de caridad para receptores pasivos, la cooperación debía ser un apoyo a personas activas con capacidad de construir su propio futuro.

La “ayuda a la autoayuda” excluye a los más desfavorecidos

En muchos sentidos ha sido necesario el énfasis en la “ayuda a la autoayuda” y ello ha contribuido a cambiar la imagen profundamente arraigada de las personas con escasos recursos como receptores pasivos de ayudas. Pero, ¿quizás se ha llevado este planteamiento demasiado lejos? En la actualidad podemos percibir varias limitaciones de la estrategia de la autoayuda.

Muchas personas se ven excluidas de proyectos de desarrollo que tienen por objeto aumentar su autonomía económica. Los más vulnerables carecen, por ejemplo, de



Todos tienen derecho a un nivel de protección básico. Prasanda Panda es trabajador de salud en Orissa y forma parte de un grupo que informa a las personas acerca de sus derechos a la asistencia en salud. Foto: Sean Hawkey/ACT-alianza.

tierras y, por tanto, no pueden participar en proyectos agrícolas. Los niños, los ancianos y los enfermos no tienen la capacidad de trabajo necesaria para participar en proyectos de generación de ingresos. Al mismo tiempo, costaría muy poco aumentar sus ingresos para que al menos pudieran tener alimentos suficientes. Según un estudio alemán, en general sería suficiente con entre un céntimo y veintidós céntimos de euro por persona al día.

Se ha llegado a conclusiones parecidas en el trabajo con las microfinanzas. Las expectativas de las posibilidades de los microcréditos para contribuir a la reducción de la pobreza se han basado, en muchas ocasiones, en una imagen muy simplista de que las mujeres con escasos recursos podrían crear empresas exitosas con tan sólo acceder a un crédito para adquirir una cabra o una máquina de coser. De hecho, al igual que sucede en Suecia, no todas las personas de los países en desarrollo pueden o desean convertirse en empresarios. Las microfinanzas juegan un importante papel concediendo créditos, ofreciendo posibilidades de ahorro y, en ocasiones, aportando soluciones para los seguros sociales en situaciones de crisis agudas. Sin embargo, no es ninguna solución universal que pueda reducir ampliamente la pobreza y, sobre todo, no ofrece ninguna vía de salida de la extrema pobreza..

Del desprecio al derecho a la protección

Aparte de las objeciones de índole económica e ideológica a las transferencias en efectivo, existen argumentos más o menos implícitos que tienen su origen en nuestra percepción de las personas vulnerables y de su capacidad para manejar el dinero. En este sentido, hay claros paralelismos con el debate de hace cien años sobre el cuidado a los pobres y el bienestar en Suecia. Eventualmente el desprecio de entonces tuvo que ceder ante un punto de vista completamente distinto: que todos tienen derecho a cierto nivel de protección básica, independientemente de cómo vivan. Hoy en día nadie promueve, por ejemplo, que los padres tengan que rendir cuentas sobre cómo gastan el subsidio por hijos.

Hay estudios que muestran que, en la práctica, las familias generalmente usan los recursos procedentes de los subsidios por hijos, las pensiones u otras transferencias en efectivo tan bien como cabría esperar: los destinan a alimentos, tasas escolares, prendas de vestir para los niños y a inversiones para incrementar los ingresos en el futuro.

Hoy en día, la protección social depende, en muchos países en desarrollo, de la familia o del clan, al mismo tiempo que la urbanización debilita las redes de protección tradicionales. Cuando se introducen sistemas públicos de protección social se reduce la carga sobre las redes de protección informales, puesto que los más vulnerables ya no necesitan pedir ayuda a sus parientes y vecinos.



Los amplios sistemas de protección social en Suecia y en otros países pueden considerarse una señal de que el crecimiento por sí solo no es suficiente, sino que también es necesaria una distribución del crecimiento. Cuando Habibe Yimer, de trece años, no está ayudando a su padre con las tareas del campo sueña con ser médico. Foto: Magnus Aronson/IKON

El interés creciente por los sistemas de protección social como método para combatir la pobreza supone un retroceso hacia el deseo caritativo de satisfacer las necesidades inmediatas de las personas en lo referente a alimentos, alojamiento y salud. Sin embargo, existen diferencias decisivas. Las transferencias en efectivo parten de los derechos del receptor y, en consecuencia, de las obligaciones del Estado. No se conceden como un acto de gracia, se entregan en base a una regulación preestablecida y previsible. Beneficios periódicos y previsibles permiten que las personas planifiquen y que tomen el control sobre sus propias vidas.



Gracias a su presencia a nivel local, las organizaciones de la sociedad civil pueden participar en la implementación de los sistemas de protección social. RDRS Bangladesh lleva más de 40 años trabajando con la Iglesia Sueca. RDRS canaliza un beneficio público destinada a los más vulnerables a través de su organización de microcréditos. Foto: RDRS

El papel de la sociedad civil

Aunque la responsabilidad principal de proporcionar protección social recae sobre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil también cumplen funciones importantes. Pueden, por ejemplo, informar a las personas acerca de sus derechos y ayudarles a ejercer los mismos. Otra tarea consiste en visibilizar las injusticias y promover sistemas sencillos, seguros y generales, que reduzcan el margen para las interpretaciones y la corrupción.

La sociedad civil tiene asimismo un importante papel en el debate político, con potencial para movilizar a la opinión popular. Iniciativas como la Plataforma Africana para la Protección Social y el proyecto piloto de ingreso básico universal en Namibia pueden contribuir a situar los sistemas de protección social en la agenda política. Gracias a su presencia a nivel local, las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir también a la implementación de los sistemas de protección social. Mientras los sistemas públicos de protección sean débiles, existen necesidades que sólo la sociedad civil puede satisfacer. Las iglesias, con su larga experiencia de trabajo social y su presencia a nivel local, reúne las condiciones adecuadas para cumplir todas estas funciones.

Los sistemas de protección social desafían a los donantes

Hasta el momento, los donantes no han tenido demasiado éxito promoviendo el desarrollo de sistemas de protección social. Una explicación es que no han querido aprender lo suficiente de las iniciativas públicas que ya existen y seguir construyendo a partir de las mismas.

Los sistemas de protección social desafían a los donantes, quienes están acostumbrados a implementar o financiar proyectos en lugar de dar a las personas dinero directamente en la mano. Sin embargo, muchos datos señalan que los sistemas de protección social representan una pieza que falta en la actual cooperación internacional para el desarrollo, tal y como se constató en el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010.

Las discusiones sobre la cooperación de desarrollo tratan a menudo de personas en lugares remotos y de una realidad lejana. Pero en los debates sobre los sistemas de protección social existen muchos paralelismos con Suecia y las cuestiones de fondo son en parte las mismas: ¿generan los beneficios pasividad en las personas? ¿deben los sistemas de protección ser universales o deben estar sujetos a las necesidades? A diferencia de lo que sucede con muchas otras cuestiones, vemos las similitudes entre los países en desarrollo y Suecia. El debate resulta más cercano si lo relacionamos con nuestra propia vida.



El pensamiento luterano implica que Dios obra de distintas maneras en la Iglesia y en la sociedad. No obstante, la Iglesia tuvo durante mucho tiempo una gran influencia sobre la educación y el cuidado a los pobres. Foto: Maria Svensk/IKON



El hogar para pobres Knista, en la provincia sueca de Närke, captado en esta foto antes de 1909. De pie, la directora, Maria Nilsson, conocida como Fattigstu-Mari (Mari la del hogar para pobres); sentada, Augusta i Korset (Augusta en la Cruz). Foto: Archivo de la asociación de hogares Västernärkes hembygdsförening, Fjugesta.

La Iglesia y el Estado de bienestar

Los sistemas de protección social se basan en un contrato entre las autoridades y los ciudadanos, por medio del cual las autoridades reconocen ciertos derechos a los ciudadanos y estos contribuyen pagando impuestos. Sin embargo, desde una perspectiva histórica ha sido la Iglesia la que se ha hecho cargo de la asistencia a las personas con escasos recursos, de la asistencia en salud y de la educación. En muchos países en desarrollo, así como en muchos países de Europa, sigue siendo habitual que escuelas y hospitales estén a cargo de iglesias y organizaciones vinculadas a las iglesias.

En los países nórdicos, las iglesias evangélico-luteranas adquirieron un papel completamente dominante tras la Reforma y la Iglesia y el Estado se repartieron las responsabilidades. Martín Lutero consideró que la asistencia en salud, la educación y la asistencia a las personas con escasos recursos no debían estar vinculadas al poder eclesiástico sino que debían ser responsabilidades de los laicos. La idea básica era que Dios obra en diversos ámbitos y que cada cristiano tiene su tarea en la actividad diaria. Este trabajo diario era más importante que el de los monasterios.

Al mismo tiempo, la Reforma rompió con la idealización espiritual de la pobreza propia de la Iglesia Católica y con la idea de que la caridad conlleva beneficios espirituales. La pobreza voluntaria fue considerada una forma de parasitismo y no como un sacrificio espiritual que merece recompensa. Lutero criticó las llamadas órdenes contemplativas (entre ellas la de los monjes franciscanos) y alegó que quienes no trabajaban tampoco deberían comer. La caridad tampoco debía considerarse una parte del desarrollo del ego, sino como una misión dentro del sacerdocio común.

El pensamiento luterano respalda el Estado de bienestar

Se podría decir que la concepción luterana que todos formamos parte de un plan superior, junto con el reparto de responsabilidades entre la Iglesia y la sociedad en cuanto al bienestar de las personas, eventualmente condujo al Estado de bienestar.

Durante la época católica, las iglesias y los monasterios se encargaban de la asistencia en salud, la asistencia a las personas con escasos recursos y la educación, las cuales costeaban parcialmente con los diezmos que la gente pagaba a la Iglesia. La Reforma supuso que únicamente el clérigo mantuvo su parte del diezmo, el resto pasaba al Estado. Esto supuso el fin del cuidado a los pobres y la Iglesia trató de encontrar nuevas fuentes de ingresos, mediante colectas, sanciones y huchas de donativos para los pobres, entre otros. En 1628 la ley obligó a las comarcas y las parroquias a proveer para la alimentación de las personas necesitadas que vivían en

su jurisdicción. En el siglo XVIII, se enfatizó cada vez más que no se trataba de limosnas, sino que la atención a los necesitados era una obligación de la sociedad.

No obstante la idea de que Dios obra de distintas maneras en diferentes ámbitos, a partir del siglo XVII la Iglesia tuvo una gran influencia sobre la educación y cuidado a los pobres. El clérigo siempre presidía las comisiones de cuidado a los pobres que tenían la responsabilidad de organizar la manutención de las personas cuyas familias no podían hacerse cargo de ellas, principalmente ancianos y niños huérfanos. Esta manutención se organizó mediante subastas, rotaciones (los hospicianos e indigentes rotaban de una granja a otra), acuerdos negociados o los hogares para los pobres.

El municipio asumió la responsabilidad de los cuidados a los pobres

La sociedad había evolucionado cada vez más hacia una simbiosis entre la Iglesia y las autoridades públicas, a nivel nacional y a nivel local. Los movimientos de reavivación de la fe contribuyeron a romper esta simbiosis y a un proceso de secularización en la que la Iglesia se separaba cada vez más del Estado y de los municipios. En 1862 se establecieron los municipios seculares, que asumieron las responsabilidades de las parroquias rurales en lo relativo al cuidado a los pobres.

Aunque la Iglesia como institución no desempeñó un papel activo cuando el cuidado a los pobres se fue transformando gradualmente en un sistema de bienestar durante la primera mitad del siglo XX, los clérigos y otros cristianos tuvieron una participación muy activa. Pero aparte de la responsabilidad de ayudar al otro, muchos se caracterizaban por una visión paternalista: los necesitados debían educarse y cambiar su modo de vida para recibir la ayuda. Por tanto, puede decirse que agentes cristianos han contribuido tanto a que el bienestar social se situara en la agenda política, como a frenar la concepción del bienestar como un derecho.

La perspectiva de derechos desafió a la Iglesia

La idea de que las personas tienen ciertos derechos tomó forma durante la primera mitad del siglo XX. Esta perspectiva de derechos desafió la visión paternalista de la Iglesia, pero el compromiso de la Iglesia a favor de la dignidad e igualdad de todas las personas constituyó también, aunque pueda parecer contradictorio, una fuente de inspiración para esta manera de pensar. Por ejemplo, el Consejo Mundial de las Iglesias jugó un papel impulsor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y subyace en ella la idea de que Dios ha creado a todos los seres humanos iguales.

El enfoque de derechos constituye hoy en día una parte central de la teología y la práctica de la Iglesia Sueca. Las políticas de la Iglesia establecen que el trabajo internacional debe integrar el enfoque de derechos. Sin embargo, no es evidente

cómo las parroquias en Suecia deben posicionarse respecto al Estado de bienestar ahora que parece que las responsabilidades del Estado se reducen. La Iglesia debe constantemente adoptar una postura ante nuevos retos y nuevas posibilidades de hacer la vida más humana para todos. Repartir el pan de manera que alcance para todos es un reto hoy, al igual que cuando el muchacho ofreció sus cinco panes y sus dos pescados.

Puede leer el texto completo en Inglés y Sueco en:

Cash in the hand [Dinero en las manos /Pengar i handen]

An anthology on rights based social protection as a method of eradicating poverty and hunger [Una antología sobre los sistemas de protección social como estrategia para combatir la pobreza y el hambre].

Lista de autores y capitulos

Social protection and development: do we need a rethink?

[Los sistemas de protección social y el desarrollo: ¿es necesario que modifiquemos nuestra mentalidad?]

GUNNEL AXELSSON NYCANDER

Social protection on the development agenda

[Los sistemas de protección social en la agenda para el desarrollo]

GÖRAN HOLMQVIST

The Swedish welfare society as a role model – opportunities and lessons

[La sociedad del bienestar en Suecia como modelo: posibilidades y enseñanzas]

JOSEPH HANLON

Namibia – the Basic Income Grant pilot project

[Namibia: un proyecto piloto de ingreso básico universal]

CLAUDIA Y DIRK HAARMAN

The Africa Platform for Social Protection

[Plataforma africana para la protección social]

EDMOND ODABA

Mexico's Progresa-Oportunidades and the emergence of Social Assistance in Latin America

[El programa Oportunidades de Mexico, y el surgimiento de programas de protección social en América Latina]

MIGUEL NIÑO-ZARAZÚA

Social protection strengthens human rights
[Los sistemas de protección social refuerzan los derechos humanos]
SOFIA NORDENMARK

Promoting gender equality in social protection
[Aumento de la igualdad en los sistemas de protección social]
REBECCA HOLMES Y NICOLA JONES

How did Sweden do it? The development of the Swedish welfare state
[¿Qué hizo Suecia? La aparición del Estado de bienestar Sueco]
SVEN E O HORT

The church and welfare
[La Iglesia y el Estado de bienestar]
ELISABETH GERLE

Para descargar esta antología en inglés visite
www.churchofsweden.org/international

Dinero en la manos: los subsidios por hijos y hijas, las pensiones y otros beneficios de dinero en efectivo reducen la pobreza y el hambre de forma eficaz, tal y como muestran las experiencias en una serie de países en desarrollo. Incluso beneficios permiten que las personas coman más y mejor, que estén más sanas y que puedan dejar que sus hijos acudan al colegio.

La historia de Suecia demuestra que los sistemas de protección social son necesarios para proporcionar a todos un nivel de vida aceptable y un desarrollo social estable. Sin embargo, la cooperación sueca al desarrollo no ha respaldado el desarrollo de sistemas similares en los países en desarrollo. En el presente documento se discute el papel que los sistemas de protección social pueden desempeñar en la lucha contra el hambre y la pobreza, y el tipo de contribución que los distintos agentes pueden realizar.

actalianza

La Iglesia Sueca es miembro de la Alianza ACT, Action by Churches Together.
La Alianza ACT es una comunidad global de iglesias y organizaciones relacionadas que colaboran en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo a largo plazo, la ayuda humanitaria y las campañas de concienciación e incidencia.