



La seguridad social básica como instrumento de lucha contra la pobreza

Lineamientos sobre nuestro compromiso a favor de la seguridad social

Pie de Imprenta

Publicado por:

Diakonisches Werk der EKD e.V.

para "Brot für die Welt"

Stafflenbergstraße 76

D-70184 Stuttgart

Alemania

Teléfono: ++49 711/2159-568

Correo electrónico: info@brot-fuer-die-welt.de

www.brot-fuer-die-welt.de

Redacción: Jörg Jenrich, Mechthild Schirmer, Dr. Klaus Seitz

Revisión y diagramación: Jörg Jenrich

Persona responsable: Thomas Sandner

Traducción: Konrad Borst, Prof. Dr. Miguel Giusti

Foto en portada: Jörg Böthling

Art.Nr.: 129 600 390

Stuttgart, julio de 2010

La seguridad social básica como instrumento de lucha contra la pobreza

Lineamientos sobre nuestro compromiso a favor de la seguridad social

Contenido

| | |
|--|----|
| Prefacio | 7 |
| 1 Contextualización y significado del tema en el trabajo de “Brot für die Welt” | 8 |
| 1.1 Diagnóstico | 8 |
| 1.1.1 La globalización de la cuestión social | 8 |
| 1.1.2 Los grupos con capacidad insuficiente de autoayuda tienen una creciente necesidad de apoyo | 9 |
| 1.1.3 La seguridad social como planteamiento central de la lucha contra la pobreza | 9 |
| 1.2 Aspectos normativos | 10 |
| 1.2.1 ¿Qué debe entenderse por “seguridad social básica”? | 10 |
| 1.2.2 Importante pauta de evaluación: el respeto de los derechos humanos | 13 |
| 1.2.3 El papel de la sociedad civil | 14 |
| 2 Cuestiones en debate | 16 |
| 2.1 La controversia sobre los programas de seguridad social básica: ¿deben orientarse por destinatarios o por necesidades? | 16 |
| 2.2 ¿Cómo evaluar las condicionalidades desde una perspectiva de derechos humanos? | 17 |
| 2.3 ¿Prestaciones en dinero o prestaciones materiales? | 18 |
| 2.4 La responsabilidad de los donantes estatales | 18 |
| 3 Perspectivas | 20 |
| Bibliografía | 21 |
| | |
| Cuadro sinóptico 1: Categorización de las distintas formas de transferencias sociales | 11 |
| Cuadro sinóptico 2: Visión general de los programas típicos de transferencias sociales | 12 |

Prefacio

La Obra Diaconal de las Iglesias Evangélicas de Alemania (EKD), su Acción “Brot für die Welt” (“Pan para el Mundo”) y el Evangelischer Entwicklungsdienst/ EED (Servicio Evangélico de Desarrollo) vienen trabajando intensamente en la actualidad en los preparativos para fusionarse como un “Centro Evangélico para el Desarrollo y la Diaconía”. La fusión de ambas obras es igualmente una respuesta a los cambios que se vienen produciendo en el mundo entero a consecuencia de la globalización y que ponen a la Iglesia y la Diaconía ante nuevos desafíos. Frente a la globalización de la cuestión social y a la interconexión transfronteriza de los problemas ecológicos, económicos y sociales, es preciso que la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y el trabajo social en Alemania se entrelacen y vinculen más estrechamente entre sí.

El presente Documento de Trabajo sobre la seguridad social básica ha surgido en el marco del Proyecto “Pobreza Global – Estrategias sobre seguridad social y seguridad social básica” y ha de entenderse dentro de dicho contexto. El Proyecto es una de las plataformas actuales de intercambio de experiencias entre la Diaconía nacional y la Diaconía ecuménica implementadas con la finalidad de lograr un aprendizaje recíproco y, en la medida de lo posible, hallar una posición común. El Proyecto busca tomar partido ante los preocupantes procesos de discriminación que tienen lugar por doquier en el mundo, a consecuencia de los cuales muchas poblaciones más son excluidas del acceso a los recursos materiales y a la participación social.

Sobre la base de las experiencias vividas hasta el momento en este campo y animados por el diálogo permanente con nuestras organizaciones socias, quisiéramos con este Documento someter a discusión algunos lineamientos para el trabajo futuro en los asuntos de seguridad social básica en el contexto de la cooperación al desarrollo. No se trata, por cierto, de fijar una posición rígida ni de establecer una interpretación definitiva sobre el compromiso futuro de “Brot für die Welt” en el ámbito de la seguridad social. Hay aún numerosas cues-

tiones y controversias que requieren de mayor clarificación, como lo expresamos aquí mismo con toda nitidez. El Documento debe concebirse más bien como una invitación a seguir debatiendo sobre estas cuestiones, y como el inicio de un entendimiento recíproco acerca de los principios fundamentales del compromiso eclesial a favor de la seguridad social, tema que hoy en día ya solo puede concebirse en el marco de la sociedad global.

El texto ha sido redactado por el equipo interdepartamental del Proyecto “Pobreza Global” bajo la dirección de Mechthild Schirmer. Expresamos aquí nuestro agradecimiento a todos los miembros que han prestado su colaboración e invitamos a los lectores y lectoras de este Documento de Trabajo a ayudarnos a mejorarlo con ayuda de sus sugerencias y comentarios.

Stuttgart, abril de 2009

Dr. Klaus Seitz
Director del Departamento de Políticas y Campañas
Brot für die Welt

1 Contextualización y significado del tema en el trabajo de “Brot für die Welt”

1.1 Diagnóstico

1.1.1 La globalización de la cuestión social

“La globalización ha hecho más profunda la brecha entre ganadores y perdedores”.

Ella ha

“traído consigo la expansión, más allá de las fronteras, de múltiples problemas de desarrollo que hasta hace algunos años se consideraban aún como fenómenos típicos de los países en desarrollo, a saber: la pobreza, el hambre y la desigualdad social extrema. La oposición internacional entre el Norte y el Sur se ha convertido hoy en una oposición entre ricos y pobres que atraviesa todos los países y continentes. Ha aumentado la concentración de la riqueza y de los ingresos tanto entre los Estados como al interior de muchos de ellos. (...) La pobreza es una realidad vital rutinaria para cientos de millones de personas en todo el mundo” (Brot für die Welt 2008).

Mientras que las 500 personas más ricas del mundo disponen en conjunto de un ingreso mayor que los 416 millones de personas más pobres, 2 500 millones de seres humanos – es decir, el 40% de la población mundial – solo tienen una participación del 5% del ingreso mundial global y están obligados a sobrevivir con menos de dos US dólares al día. Al parecer, pues, el primero de los llamados “Objetivos de desarrollo del milenio” – la disminución en la mitad del número de personas con ingresos por debajo de un dólar al día – no podrá ser alcanzado, como se preveía, en el año 2015.

De acuerdo a los datos de Naciones Unidas, solo en el año 2008 la cantidad de personas que padecen hambre

creció en 109 millones: de 854 a 963 millones de seres humanos, y corremos el riesgo en este año de sobrepasar la barrera del billón de personas.

A consecuencia de la globalización económica, los seres humanos en el Norte, considerado globalmente, se han visto expuestos crecientemente a peligros de carácter social, como el desempleo; en el mundo entero hay cada vez más poblaciones afectadas o amenazadas por fenómenos de exclusión. Con frecuencia, la discriminación social va de la mano del empobrecimiento material, el deterioro de la situación económica o la anulación de la capacidad de participación política, todo lo cual se convierte en una violación de la dignidad de las personas concernidas.

Se produce así un fatal círculo vicioso: la discriminación incrementa la pobreza y se transmite a las generaciones siguientes, con lo cual a estas les espera nuevamente una vida en la pobreza. Esta situación es para nosotros inadmisibles.

El proceso mencionado se refuerza aun más por la creciente tendencia a la privatización que puede observarse en el mundo entero y que afecta tanto a los bienes como a los servicios públicos. La consecuencia es que con frecuencia los pobres no pueden ya tener acceso a dichos bienes y servicios y son excluidos de ellos.

“La globalización neoliberal constituye un desafío para el bienestar social en los países industrializados, así como para las perspectivas de un desarrollo social justo en los países en vías de desarrollo o en las economías en transformación” (Marinakou 2005, 97).

La crisis financiera mundial y las consecuencias económicas concretas que ella ha traído consigo, constituyen un duro golpe para la mayoría de los países en desarrollo.

En su Informe “Swimming against the Tide” (World Bank 2009), el Banco Mundial constata que en la actualidad ya son 94 (de 116) los países en desarrollo que están padeciendo seriamente las consecuencias de la

crisis – a causa del derrumbe del comercio mundial y la contracción del crecimiento económico, la dramática disminución de las exportaciones, la caída de los precios de las materias primas, el retiro de los capitales extranjeros y el despido y desplazamiento obligados de cientos de miles de trabajadores migrantes por ejemplo de las minas de África o de los campos de petróleo de Arabia.

El Banco Mundial calcula que en el lapso de solo un año el número de personas que viven en extrema pobreza en el mundo se ha incrementado de 130 a 155 millones de personas.

1.1.2 Los grupos con capacidad insuficiente de autoayuda tienen una creciente necesidad de apoyo

Ya en años pasados podía constatarse que un número creciente de seres humanos, tanto en el Sur como en el Norte, no pueden participar adecuadamente de los aumentos del ingreso global; es más, con frecuencia ni siquiera tienen la posibilidad de asegurarse el mínimo vital. Una parte de ellos no está en condiciones, por razones individuales – por edad, enfermedad o discapacidad – de disponer, ya sea temporal o permanentemente, de los recursos mínimos de autoayuda o de acceder a un oficio. El cambio demográfico es en este contexto un factor de creciente importancia. El porcentaje de ancianos en la población mundial, por ejemplo, crecerá considerablemente hacia la mitad del siglo, en especial en los países en desarrollo, donde se prevé un incremento de cuatro veces del número de personas con más de 60 años de edad.

A ello se añade un número creciente de personas que por razones estructurales no pueden asegurarse el sustento, ya sea porque no tienen acceso al mercado de trabajo, o porque no poseen tierras (cultivables) o porque ya no pueden vender en el mercado los productos que ellos mismos han producido a precios que les permitan sobrevivir. En África hay un problema adicional, consistente en que cada vez más personas deben ocuparse de sus familiares porque, por ejemplo, los responsables tradicionales de la alimentación de la familia se han contagiado o han muerto de Sida.

El trabajo de “Brot für die Welt” y sus socios está orientado principalmente a los pobres y tiene como meta desde hace muchos años apoyarlos para obtener condiciones más justas y para que obtengan ayuda para su autoayuda. Una serie de estudios llamados “Estudios sobre el hambre” en diferentes países y regiones del mundo (ver Wörner 2005) ha mostrado que hace falta una mayor diferenciación de los programas de lucha contra la pobreza, a fin de poder llegar a los más desfavorecidos en tiempos del VIH/Sida y de crecientes catástrofes naturales y bélicas. En relación con estas poblaciones, el aseguramiento de un mínimo vital se ha vuelto progresivamente una condición necesaria de las medidas que incrementen sus ingresos, vale decir, dicho aseguramiento es una forma de ayuda para su autoayuda. Por ello, “Brot für die Welt” y sus colaboradores quieren dedicarse más intensamente a la cuestión de la seguridad social, especialmente de la seguridad social básica dirigida a los más pobres entre los pobres – para lo cual, un importante requisito es guiarse por los derechos humanos.

1.1.3 La seguridad social como planteamiento central de la lucha contra la pobreza

Ya en el año 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague destacó la importancia de la seguridad social para la lucha contra la pobreza. En su declaración política, formuló la siguiente obligación de los Estados:

“Desarrollar e implementar políticas que aseguren una protección económica y social adecuada a todas las personas que no pueden encontrar trabajo por razones debidas a: desempleo, enfermedad, discapacidad, viudez, edad avanzada, maternidad o empleo del tiempo en la educación de los hijos.”

Estas son tareas propias de una política social estatal clásica, destinadas principalmente a asegurar el nivel de vida de las personas frente a riesgos eventuales y reguladas por lo general mediante sistemas de seguro social. No obstante, estos sistemas suelen aplicarse solo en el sector formal o incluso únicamente entre los trabajadores del Estado. Pero en los países del Sur, considerado

globalmente, la gran mayoría de los “trabajadores pobres” (“working poor”) se ubica en el llamado sector informal, es decir, por fuera de los sectores regulados de la economía (por ejemplo, en la producción y venta de bienes en mercados locales o en servicios simples). A ellos se suma la población campesina, dentro de la cual hay muchos trabajadores, como campesinos sin tierra o jornaleros, que actúan igualmente en el sector informal. Todos ellos, que representan sin duda la mayoría de la población, están excluidos de los sistemas de seguridad.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), solo un 20% de la población mundial tiene acceso adecuado a algún tipo de seguridad social, mientras que más de la mitad de dicha población no tiene ningún acceso a ella. Desde la perspectiva de los derechos humanos, sin embargo, es un deber del Estado garantizar el acceso de todos a la seguridad social e implementar una red de servicios de seguridad para casos de emergencia.

A la política social del Estado le corresponde cumplir varias funciones: limitar las consecuencias de los riesgos vitales (función de seguridad) y mejorar la situación de vida de los grupos socialmente desfavorecidos de la población (función de compensación social). Teniendo en cuenta el número creciente de personas que viven en extrema pobreza, dicha política debería ocuparse igualmente de implementar un tipo de seguridad social básica que tenga como meta garantizar la existencia de las personas y cubrir sus necesidades fundamentales. Aquí se inician nuestras reflexiones en el contexto de nuestro proyecto “Pobreza Global- Estrategias para la Seguridad Social: Seguridad Social Básica”.

1.2 Aspectos normativos

1.2.1 ¿Qué debe entenderse por “seguridad social básica”?

Un punto esencial de la defensa de los derechos humanos es la protección y la defensa de la dignidad humana. Para defender la dignidad de los seres humanos que se

hallan en extrema pobreza y para mejorar la situación de vida de estas personas especialmente afectadas, es indispensable que todas las capacidades disponibles del Estado intervengan con decisión. En opinión de “Brot für die Welt”, esto debería ocurrir también a través de la creación o la ampliación de los sistemas de seguridad social básica.

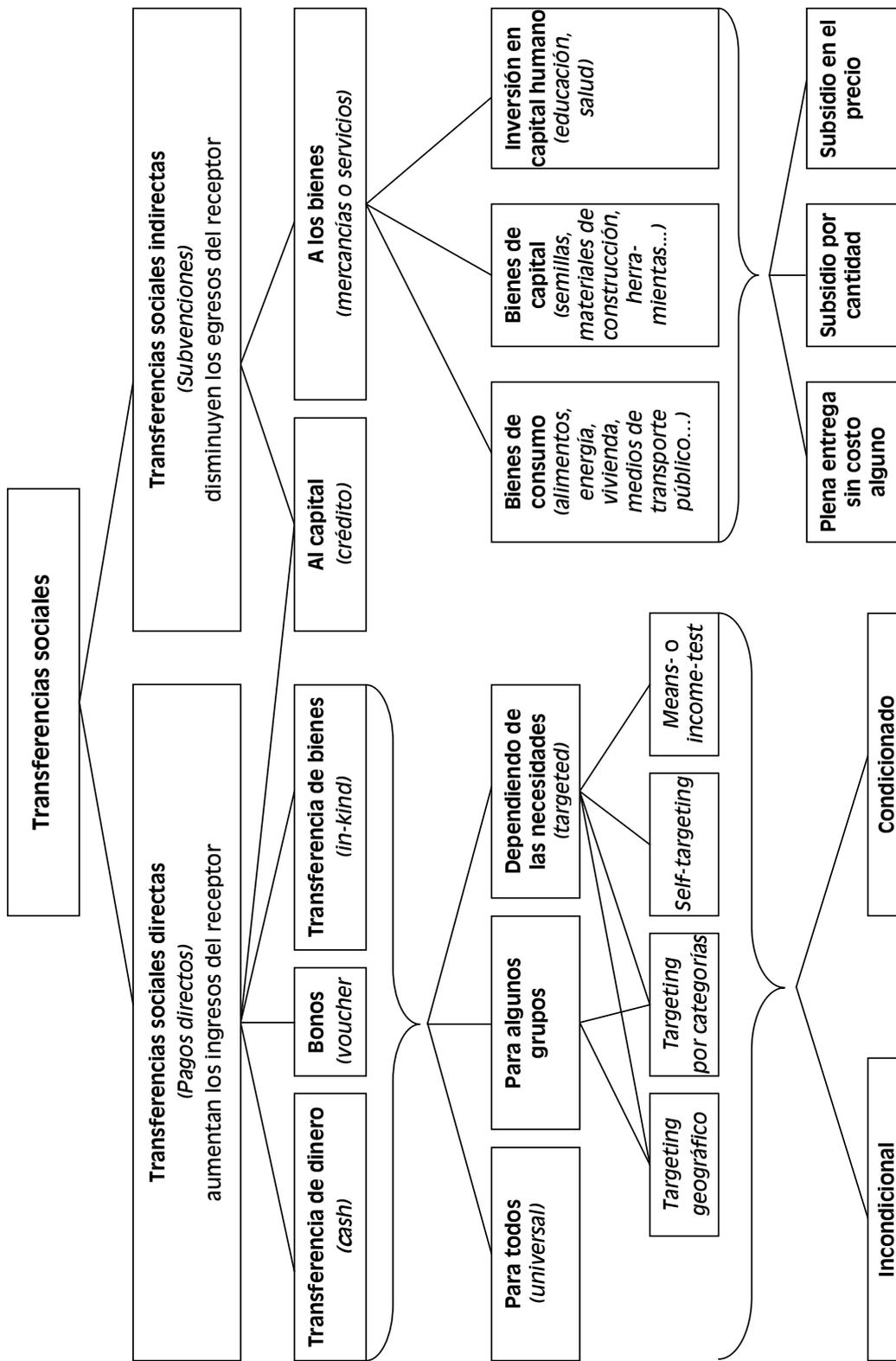
No estamos solos en esta posición. Entre las organizaciones que cooperan con nosotros, hay un número creciente de voces que se declaran a favor de iniciativas como esta o que ya ponen en práctica un compromiso al respecto, a veces incluso de forma muy comprometida. Así, por ejemplo, algunos socios en Namibia y Sudáfrica participan de forma activa en agrupaciones de la sociedad civil de amplio espectro en pro de la mejora de los sistemas de seguridad social; otros, en India, colaboran con diversas organizaciones no gubernamentales en una amplia campaña a favor de una mayor seguridad social en el sector informal; y algunos socios en Brasil monitorean en forma crítica el programa de transferencias del gobierno.

Como lo muestra un informe preparado por encargo de “Brot für die Welt” (ver Loewe 2008), una gran cantidad de agentes de la cooperación al desarrollo, tanto grandes como pequeños, están entretanto a favor de los sistemas de seguridad social básica como planteamiento central de la lucha contra la pobreza – aun cuando este se interprete de formas distintas.

Por “seguridad social básica”, “Brot für die Welt” entiende en primer lugar sistemas estatales (incluyendo a los comunales) de transferencias de prestaciones materiales o monetarias a favor de individuos u hogares. Por lo que observamos en la práctica hasta hoy, estas prestaciones van dirigidas a personas que tienen posibilidades muy limitadas de autoayuda; pero puede tratarse también de personas que podrían hacerse cargo en realidad de su sustento vital, pero que ven sus capacidades bloqueadas por el marco de condiciones estructurales en el que viven.

En correspondencia con las condiciones-marco vigentes a nivel regional y local, los sistemas de seguridad social

Cuadro sinóptico 1: Categorización de las distintas formas de transferencias sociales



Fuente: Loewe 2008, 11

Cuadro sinóptico 2: Visión general de los programas típicos de transferencias sociales

| Medición de la necesidad | Incondicional | Condicionado |
|--|---|--|
| Para todos (universal) | <ul style="list-style-type: none"> ■ subsidio general a los alimentos ■ (dinero a ciudadanos) | <ul style="list-style-type: none"> ■ medida generadora de empleo (programa cash o food-for-work) ■ programa cash o food-for-education/health |
| Para todos los miembros de un grupo social específico (targeting por categorías o geográfico) | <ul style="list-style-type: none"> ■ pensión básica (non-contributory basic pension) ■ subsidio infantil (universal child/family allowance) ■ bolsas o raciones de alimentos | <ul style="list-style-type: none"> ■ medida generadora de empleo (programa cash o food-for-work) ■ programa cash o food-for-education/health |
| Dependiendo de la necesidad (income- o means-test o community-based targeting) | <ul style="list-style-type: none"> ■ ayuda social (social assistance) ■ cupones de alimentos | <ul style="list-style-type: none"> ■ medida generadora de empleo (programa cash o food-for-work) ■ programa cash o food-for-education/health |
| Dependiendo de la necesidad y solo para los miembros de un grupo social específico (plus income- o means-test por categorías o geográfico) | <ul style="list-style-type: none"> ■ pensión social (non-contributory means-tested pension) ■ subsidio infantil (means-tested child/family allowance) ■ cupones de alimentos | <ul style="list-style-type: none"> ■ medida generadora de empleo (programa cash o food-for-work) ■ programa cash o food-for-education/health |
| Fuente: Loewe 2008, 13 | | |

básica son necesarios sobre todo para garantizar la supervivencia de las personas y para disminuir la pobreza extrema (en el Sur), o para proteger a las personas de los riesgos que amenazan su existencia y de la discriminación social (en el Norte).

Los sistemas de seguridad social básica se diferencian de otras formas de ayuda en lo siguiente:

- no dependen de contraprestaciones previas ni deben ser reembolsados;
- son recursos destinados a individuos y/u hogares;
- constituyen una ayuda para el sustento vital (y no primariamente para la educación o el fomento del empleo);

- son garantizados por ayuda material de largo plazo (ver Leisering 2006, 94).

Las prestaciones de los sistemas de seguridad social básica denominadas “transferencias sociales” pueden otorgarse en forma de transferencias monetarias (por ej., como ayuda social), bonos (por ej., cupones de alimentación o vales para viviendas) o recursos materiales (como bolsas de alimentos, medicamentos, semillas o materiales de construcción) (ver cuadros sinópticos 1 y 2).

Los sistemas de seguridad social no reemplazan a otras inversiones necesarias en bienes públicos tales como: infraestructura, atención médica, educación, administración o cuidado del tráfico, sino que las complementan; solo en este contexto dichos sistemas pueden desarrollar sus potencialidades respecto del desarrollo. Esto es pre-

ciso subrayarlo una y otra vez. Tampoco debe pensarse que las prestaciones en seguridad social básica puedan servir para compensar determinadas deficiencias del Estado en algunos campos de su accionar. La urgencia de realizar cambios estructurales – por ejemplo, en el mercado de trabajo, en el régimen de la tierra o en la reforma agraria –, urgencia sobre la que llama la atención la sociedad civil en muchos países, no debe verse en ningún modo disminuida por el hecho de que se promuevan sistemas de seguridad social básica. Menos aun debería considerarse a las prestaciones sociales como una justificación para excluir a personas o colectividades de la participación en los beneficios económicos o del acceso a los recursos productivos y su utilización.

Ha podido demostrarse que los microcréditos son un instrumento importante para reducir la pobreza, y que los micro-seguros, por ejemplo en el sector de la salud, son un valioso instrumento de seguridad social en creciente expansión. Ambos planteamientos son razonables y representan sin duda un complemento importante de la seguridad social básica, orientada más bien al aseguramiento de las condiciones de la existencia. Pero aquellos instrumentos dan por sentado que existen, aunque sea mínimamente, recursos financieros propios, razón por la cual no suelen ser accesibles a los más desfavorecidos. En tal sentido, en consonancia también con lo ya dicho sobre las características propias de la seguridad social básica, no serán tenidos en cuenta de modo prioritario en las siguientes reflexiones.

Sobre la base de las cuatro características de la seguridad social básica anotadas arriba, “Brot für die Welt” hace suya una interpretación de la seguridad social básica en sentido amplio, sin tomar partido previamente por un determinado sistema o por una determinada forma de su implementación. Lo importante es que, al margen del modo concreto en que se implementen dichos sistemas, los individuos sean los titulares de los derechos y estén además en condiciones de reclamar su vigencia. Además, es importante para nosotros dar prioridad a las soluciones que favorezcan al sector informal y que redunden en beneficio sobre todo de los más desfavorecidos y de los grupos con insuficiente capacidad de autoayuda.

En el marco conceptual de los derechos humanos, la seguridad social básica pertenece, en nuestra opinión, al ámbito de tareas del Estado (“deberes de garantías”). En el mismo marco, no hay en principio ninguna obligación de sujetarse a un sistema específico de seguridad frente a otros. Es posible, sin embargo, mencionar una serie de criterios que deben ser satisfechos por todos los sistemas y que puede ser traídos a colación como una valiosa pauta para evaluar los diferentes planteamientos. Es a ellos que nos referimos a continuación.

1.2.2 Importante pauta de evaluación: el respeto de los derechos humanos

Los derechos humanos sociales, codificados en 1948 y 1966, contienen referencias a aspectos importantes de la seguridad social básica. En especial, los artículos 9 y 11 del Pacto Internacional sobre Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales formulan la existencia de un derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. A fines de 2007, el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales emitió un Comentario General sobre el Art. 9 (seguridad social) que pone a nuestra disposición lineamientos para su interpretación y manejo. En particular, contiene sugerencias para la necesaria y urgente ampliación de los sistemas de seguridad social al sector informal.

Por principio, los Estados tienen el deber de omitir cualquier acción que pueda impedir o entorpecer el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos. Deben proteger a las personas de las violaciones de sus derechos por parte de terceros y garantizar que no exista discriminación de determinados grupos de ciudadanos. Además, están en la obligación de tomar las medidas adecuadas para asegurar el pleno cumplimiento de los derechos, en caso necesario también buscando el apoyo de terceros (por ejemplo, de la cooperación al desarrollo).

Los derechos pueden no ser satisfechos todos al mismo tiempo, pero deben serlo de manera paulatina, de acuerdo al principio de su “realización progresiva”, y se debe siempre utilizar todos los recursos disponibles en cada

país para tal fin. El principio mencionado no es arbitrario, sino exige concretamente de los países signatarios:

- medidas concretas y bien dirigidas;
- la prueba de que están movilizando y empleando todos los recursos disponibles para la realización de estos derechos;
- dar los pasos necesarios para hacer efectiva su realización en diferentes campos: en la legislación, en la administración, etc.;
- hacer un seguimiento tal que permita contar con los indicadores específicos necesarios para medir la concreción de los derechos.

Esto significa que también los países pobres tienen una responsabilidad al respecto. Como lo muestran además algunos programas de transferencias monetarias o de ayudas alimentarias, estos países están empezando a cumplir con dicha obligación.

Los siguientes criterios de derechos humanos fueron inicialmente formulados en relación con las transferencias de apoyo social monetario (ver Künnemann/Leonhard 2008), pero pueden tener vigencia más allá de esta forma específica de seguridad social básica y aplicarse también a otras formas (como prestaciones materiales, subvenciones, etc.), de manera que sean de utilidad para su concepción y evaluación:

- **Integridad:** Toda persona debería tener acceso seguro a un sistema de transferencias que le garantice un nivel mínimo de consumo, ya sea por medio de una o de varias prestaciones. El sistema de transferencias de un Estado debe ser íntegro en el sentido preciso que debe asegurar el nivel mínimo de consumo por medio de un único programa o por medio de una combinación de programas. Los Estados deberían presentar un plan estratégico nacional para la implementación de dichas transferencias.
- **Adecuación:** El monto de las transferencias debería ser suficiente para garantizar un nivel adecuado de in-

gresos que haga posible a su vez el acceso digno a una alimentación adecuada y a las otras dimensiones de un nivel de vida adecuado.

- **Cobertura plena:** Las transferencias deberían llegar a todas las personas cuyos ingresos se hallan bajo un límite predeterminado. Si este no fuese el caso, podría considerarse una violación de los derechos humanos.

- **Justiciabilidad:** Todas las personas que tienen derecho a recibir transferencias pero que no las reciben, deberían tener la posibilidad de presentar un reclamo ante el Estado y recibir ayuda inmediata. Las personas deben estar informadas sobre sus derechos y sobre la forma y el momento en que puedan presentar sus reclamos.

- **Papel de las autoridades estatales:** Las transferencias suelen ser la última oportunidad para las personas necesitadas. Ellas solo pueden garantizarse si son provistas por las autoridades del Estado, ya sea por medio de recursos presupuestarios o con ayuda técnica de la comunidad internacional.

- **No compensatorias:** Las transferencias sociales no deben ser políticamente mal utilizadas para excluir a personas o comunidades de la participación económica o del acceso a los recursos productivos. Ellas no eximen a los gobiernos de su obligación fundamental de hacer respetar, proteger y garantizar el acceso de los ciudadanos a dichos recursos y su utilización, asegurándole así a cada persona, sola o en comunidad, la posibilidad de mantener por sí misma un nivel de vida digno.

- **Objetividad:** En caso de que hubiera un proceso de selección previo al pago de las transferencias, los criterios de selección deberían ser objetivos, no discriminatorios y públicamente revisables.

1.2.3 El papel de la sociedad civil

En palabras del Obispo Wolfgang Huber, Presidente del Consejo de EKD, el planteamiento central de los derechos humanos nos induce a sostener que, en relación con la seguridad social básica:

“el Estado se halla ante el desafío permanente de proveer y desarrollar sin cesar los mecanismos que den cuenta debidamente de su responsabilidad social. (...) Es igualmente importante que no dejemos solo en manos del Estado la ayuda a las personas para que sigan su camino o para que busquen uno nuevo. Además de todos los recursos de la promoción estatal, las personas necesitan las redes del amor redentor” (Obra Diaconal de EKD).

Esto trae consigo una tarea específica para los socios de “Brot für die Welt”, como parte de la sociedad civil, a saber: además del cabildeo ante los respectivos gobiernos, implementar también un apoyo directo a los más pobres de entre los pobres y tener en cuenta ambas cosas en su trabajo programático. En tal sentido, parece por ejemplo razonable evaluar en qué medida los sistemas tradicionales de apoyo y las redes de solidaridad que han existido por doquier especialmente en el sector rural, no podrían revitalizarse y promoverse nuevamente.

Dichos sistemas o redes fueron desapareciendo a consecuencia de diversos factores, como el desarrollo agrícola, el éxodo del campo, la migración o la evolución demográfica, de manera que con frecuencia son ya desconocidos por las generaciones más jóvenes, como lo demuestra por ejemplo una reciente investigación en Kenia.

En situaciones de emergencia o de catástrofes, hay formas de transferencias sociales, por ejemplo entrega de dinero en efectivo, que son parte de la ayuda humanitaria de las agencias de ayuda al desarrollo. No obstante, estas organizaciones privadas no deberían ofrecer semejantes prestaciones en el largo plazo. Es al Estado a quien le compete garantizar la vigencia de los derechos humanos y los derechos fundamentales, entre ellos el derecho a no padecer de hambre.

Cuando los gobiernos no funcionan adecuadamente, corresponde a la sociedad civil intervenir y prestar ayuda directamente a las personas que se hallan en necesidad. Este apoyo debería concebirse de manera tal que no haga a las personas dependientes de la ayuda en el

largo plazo. Es precisamente la combinación de ayuda directa con un planteamiento basado en los derechos lo que puede ayudarnos a comprender cuáles deberían ser las tareas de la sociedad civil y cuáles las tareas del Estado o del orden público. No puede ni debe ser, pues, una tarea de la sociedad civil el asumir funciones del Estado en el largo plazo, ni descargar al Estado de su responsabilidad. La sociedad civil debe ponerse más bien en la situación de poder exigir del Estado que éste cumpla con sus obligaciones.

Para el trabajo de los socios de “Brot für die Welt”, lo anterior equivale por ejemplo a buscar de manera sistemática y específica información sobre los derechos existentes y darla a conocer especialmente entre la población más pobre; asimismo, exigir junto con otras organizaciones de la sociedad civil que se tomen medidas estatales a favor de la seguridad social y hacerles un seguimiento crítico. Una forma de actuar en esta dirección sería examinar en qué medida un gobierno específico se está esforzando por cumplir con su deber de garantizar los derechos humanos y está empleando todos los recursos disponibles para poner en práctica el derecho humano a una seguridad social en forma de un seguro básico para los más desfavorecidos.

2 Cuestiones en debate

2.1 La controversia sobre los programas de seguridad social básica: ¿deben orientarse por destinatarios o por necesidades?

A primera vista, parece plausible respaldar a quienes piensan que los recursos disponibles –por lo general escasos– deberían dirigirse en la medida de lo posible a destinatarios, vale decir en este caso, a quienes sufren mayor necesidad. Esta fue también una de las conclusiones de los llamados “Estudios sobre el hambre” promovidos por “Brot für die Welt” (ver Wörner 2005): que en los proyectos futuros se pusiese un énfasis mayor que hasta el momento en delimitar y diferenciar los destinatarios.

No obstante, querer implementar sistemas de seguridad social básica sobre la base de una selección y orientación estrictas por destinatarios (“Targeting”) dependiendo de su necesidad, es algo que no está exento de dificultades. La primera pregunta que se plantea al respecto es quién selecciona los destinatarios y de acuerdo a qué puntos de vista. Muy fácilmente pueden aparecer allí fenómenos de envidia o malevolencia que alteren la paz social, además de que una decisión errónea sobre los criterios o procesos de selección puede convertirse en una cuestión de supervivencia.

Si la capacidad de decisión sobre quién se halla en “necesidad” está en manos de personas individuales, ello puede prestarse a manipulaciones o abusos. Por ello, es muy importante contar no solo con procedimientos participativos transparentes (ver más abajo) sino también con bases legales que permitan, dado el caso, presentar recursos de apelación ante decisiones negativas.

De acuerdo a criterios de derechos humanos, las pautas para seleccionar destinatarios o para definir las necesidades deberían ser al menos transparentes, objetivas, claras y revisables. Esto parece posible de garantizar sobre todo en el caso del targeting geográfico o por catego-

rías, pero más difícil en el caso de una selección vinculada a la evaluación de las necesidades (¿qué indicadores son relevantes para medir los ingresos o la propiedad?). Con frecuencia aparecen también efectos secundarios (de estigmatización o discriminación) de los métodos de targeting, que contradicen abiertamente los mencionados criterios de derechos humanos.

Además, el targeting trae consigo el peligro de errores de exclusión, es decir, de casos en los que quienes son verdaderamente necesitados no reciben las prestaciones de apoyo –ya sea por falta de información, por falta de claridad en los procedimientos, errores de implementación, etc. Esto contradice el criterio de la mayor cobertura posible.

Evaluar las necesidades puede tener también efectos contraproducentes, por ejemplo, cuando ello obstruye las iniciativas a favor de la generación de empleo y repercute negativamente sobre el objetivo político más amplio de eliminar la pobreza favoreciendo la autonomía individual. O puede también causar una interrupción o acaso una participación irregular en los servicios de salud, cuando las prestaciones se otorgan solo a partir de un determinado grado de evolución de la enfermedad (un ejemplo de ello es el apoyo financiero a los enfermos de VIH/Sida).

Incluso la efectividad real del targeting es poco clara. Un estudio del Banco Mundial sobre 85 programas de transferencias en 48 países, por ejemplo, muestra que 21 programas tuvieron un grado tan bajo de efectividad que se hubiese podido obtener un resultado similar procediendo simplemente por azar (ver Schubert 2005, 26). Independientemente de los métodos elegidos, la efectividad del targeting en los países pobres sería más baja que en los países emergentes.

Desde el punto de vista conceptual, frente al planteamiento del targeting orientado a la selección de destinatarios según sus necesidades, se hallan los programas llamados “universalistas”, que se dirigen globalmente a toda la población o a ciertos grupos independientemente de que padezcan una determinada necesidad. En los debates sobre el tema se señala que los países más exi-

tosos no serían aquellos que dan prioridad a la práctica del targeting, sino más bien aquellos que complementan con medidas universalistas las prestaciones orientadas a destinatarios por necesidades, más aun, aquellos que en líneas generales practican una política social de tipo universalista.

En nuestra opinión, es preciso poner en cuestión el empleo de métodos de targeting especialmente en los países y las regiones con tasas muy altas de pobreza, pues allí donde la pobreza extrema se halla muy difundida, es difícil establecer delimitaciones guiándose por las necesidades.

Además, si los recursos son escasos, el costo administrativo comparativamente alto de los métodos de targeting en comparación con el conjunto mismo de los recursos sociales a transferir, es un asunto que debe ser cuestionado críticamente. En el caso de transferencias monetarias, los costos administrativos en comparación con los recursos a transferir son por cierto más bajos que en los casos, por ejemplo, de ayudas alimentarias o de programas de public-work. Pero si llegan al 30% de los recursos transferidos siguen absorbiendo una proporción relativamente alta de los mismos.

2.2 ¿Cómo evaluar las condicionalidades desde una perspectiva de derechos humanos?

Muchos de quienes están a favor de que las condicionalidades sean un prerrequisito para el otorgamiento de prestaciones en seguridad social básica ven allí un punto central de la promoción del desarrollo en cuanto tal. Solo dichas condicionalidades estarían en capacidad, en su opinión, de ir más allá del apoyo material y tendrían un potencial para influir en el cambio de las conductas.

Más aun, las condicionalidades estarían en correspondencia con el principio, muy difundido, de la reciprocidad de las prestaciones; ellas complementan el trabajo de “promoción y fomento” con el derecho a “exigir y presentar reclamos” – véase al respecto la discusión sobre las reformas sociales en Alemania.

A ello puede replicarse que los programas con condicionalidades llevan consigo un aspecto de paternalismo, pues presumen que los receptores de las prestaciones no actúan por su propio interés ni por una motivación propia, cuando por ejemplo deben mandar a sus hijos a la escuela o a hacerse un examen médico periódico. Desde un punto de vista de los derechos humanos, las condicionalidades son un asunto por lo menos muy delicado y merecen ser tratados de forma extraordinariamente diferenciada.

Dada la escasez de los recursos públicos, es comprensible que un Estado espere de los beneficiarios de las prestaciones una cierta disposición a cooperar. La cuestión es solo si dicha disposición no puede obtenerse más razonablemente por medio de incentivos o de una mayor motivación, en lugar de hacer de ella una condición obligatoria. Por lo mismo, siempre que se reflexione sobre las condicionalidades, será preciso examinar detenidamente en qué medida las transferencias sociales no podrían obtener iguales resultados si se prescindiera de ellas.

Los derechos humanos nos imponen un límite allí donde hagan falta transferencias de seguridad social básica para hacer efectivo el derecho a la alimentación: aquí no pueden establecerse condiciones (cambios de conducta) de ningún tipo. En todos los demás casos, el examen de las condicionalidades debe vincularse siempre a un contexto específico, y la evaluación que se haga de ellas desde un punto de vista de los derechos humanos debe llevarse a cabo de manera diferenciada en relación con cada caso concreto. Algunos criterios generales importantes podrían ser, por ejemplo: ¿son las condiciones verdaderamente exigibles?, ¿son adecuadas o realistas?, ¿son objetivas y verificables? (es decir, ¿hay indicadores claros?). En esa línea, no tendría ningún sentido exigir de los beneficiarios una prueba de que sus hijos están yendo regularmente a la escuela o a hacerse un examen médico, si no hay ninguna escuela o ningún centro de salud en el entorno; o si el acudir a la escuela está asociado a una serie de altos costos encubiertos (como materiales escolares, transporte, uniforme, etc.) que sobrepasan largamente las posibilidades financieras de la familia.

2.3 ¿Prestaciones en dinero o prestaciones materiales?

Desde una perspectiva de derechos humanos, ambos tipos de prestaciones, en dinero o en bienes, pueden considerarse válidos. No puede prescribirse a un Estado en qué forma ha de satisfacer su obligación de dar una garantía al respecto.

No obstante, la experiencia de los últimos años nos enseña que en muchos casos las transferencias monetarias son más fáciles de manejar desde un punto de vista organizativo y que, en relación con la eficiencia de los costos, son mucho más favorables que las prestaciones materiales. Además, ellas pueden cumplir una función positiva respecto de los mercados locales. Las prestaciones de dinero no son paternalistas; ellas se destinan a ciudadanas y ciudadanos responsables que pueden decidir por sí mismos en qué emplean dichos recursos. Esto también, nos parece, habla a favor de preferir en muchos casos las prestaciones monetarias a las prestaciones materiales en materia de seguridad social básica. Ello no quita, naturalmente, que puedan requerirse en algunos casos prestaciones materiales complementarias, como por ejemplo para trabajos de ampliación de la infraestructura local; su necesidad no debe verse afectada por lo dicho anteriormente.

2.4 La responsabilidad de los donantes estatales

¿Cuál es cálculo aproximado de los costos de implementación de la seguridad social básica? De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se necesitaría aproximadamente un dos por ciento del Producto Bruto Interno mundial (PBI) para dotar a los pobres de todo el mundo de un paquete mínimo de bienes y servicios sociales (acceso a un servicio básico de salud, educación básica y transferencias al ingreso mínimo en caso de necesidad) (ver OIT 2006, 7).

Para el otorgamiento de pensiones básicas no ligadas a contraprestaciones, se calcula en la mayoría de los países un costo de alrededor del uno al dos por ciento del PBI,

o de cinco a diez por ciento del presupuesto nacional (OIT 2006, 8). Según cálculos de la OIT, en países como Botswana, Brasil, Lesoto, Mauritius, Namibia, Nepal y Sudáfrica, la renta básica universal costaría entre 0.2 y seis por ciento del PBI (ver Cichon 2007), en Senegal y Tansania, uno por ciento (ver Schubert 2005).

En el corto plazo, los países de ingresos más bajos no van a estar en condiciones de suministrar por sí solos, con los propios recursos nacionales, los medios financieros indispensables para implantar sistemas de seguridad social básica. Necesitan para ello de un apoyo suplementario en el marco de la cooperación bilateral o internacional.

En una resolución sobre el tema aprobada por mayoría, el Parlamento alemán se ha pronunciado a favor de que el gobierno federal refuerce su compromiso en materia de seguridad social básica en su trabajo de cooperación al desarrollo, así como también a favor de que el tema se vuelva una prioridad política del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), de manera que este suministre los recursos correspondientes para tal fin (ver Deutscher Bundestag 2008). Saludamos esta resolución por cuestiones de principio. No solo deberían suministrarse recursos para la cooperación técnica y el asesoramiento en el diseño de sistemas de seguridad social básica como parte de un proyecto global de seguridad, sino también para el financiamiento de las transferencias sociales concretas.

Ante la urgencia de las tareas por realizar en la lucha contra la pobreza, y siguiendo una toma de posición de la Diaconía concerniente a sus expectativas sobre la presidencia alemana del Consejo de la Unión Europea en 2007, cabe preguntarse en qué medida no sería necesario demandar de los países recipientes que destinaran una proporción mínima de su PBI a gastos en seguridad social básica, un mínimo al que debería corresponder igualmente una cuota respectiva por parte de los países donantes.

“Es necesario que los donantes y las instituciones financieras internacionales y regionales contribuyan a la creación de sistemas naciona-

les de protección social en los países en desarrollo (...). Lograr el progreso en esta área sin duda requerirá un aumento de la solidaridad internacional. Esta es una cuestión clave para la comunidad global, al igual que para cualquier comunidad. La seguridad básica es un derecho humano reconocido, y también una responsabilidad global. Todos los países industrializados dedican recursos sustanciales a la protección social y las transferencias sociales, pero estas políticas están extremadamente limitadas en el ámbito global. (...) Debe aceptarse un determinado nivel mínimo indiscutible de protección social como parte de la base socioeconómica de la economía global. Siempre y cuando los países - aunque sean pobres - sean capaces de recaudar algunos impuestos y contribuciones, podrán permitirse determinados niveles de protección social. Si logran esto, merecen igualmente el apoyo internacional. Un compromiso social para remediar la inseguridad es crucial para dotar de legitimidad a la globalización.” (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización 2004).

Haría falta también examinar detenidamente la propuesta de no suministrar los recursos correspondientes en el marco de la cooperación bilateral al desarrollo, sino a través de un Fondo Social Internacional (aún por crear). Dicho Fondo tendría la ventaja de poder seguramente garantizar la continuidad en el flujo de los recursos de mejor manera de lo que ocurre con la asistencia bilateral, ligada por lo general a periodos de tiempo más breves. Además, si es utilizado por diversos donantes, podría traer consigo una disminución de los costos administrativos.

En el mismo sentido, la OIT viene abogando desde hace unos años a favor de la idea de un Global Social Trust cuyos recursos provendrían de las contribuciones de personas individuales sobre todo de los países de la OECD y que, a modo de complemento de los recursos públicos de los países receptores, podrían servir para implementar la seguridad social básica en los países en desarrollo.

Semejantes iniciativas, sin embargo, no deberían conducir a eximir de responsabilidad a los países receptores ni a la cooperación oficial al desarrollo, sino más bien a complementar sus esfuerzos y sus prestaciones por un tiempo limitado. Solo en ese caso, las contribuciones voluntarias pueden ser saludadas como expresión de solidaridad.

En todo caso, deberían satisfacerse algunas condiciones-marco para poder emitir un juicio positivo sobre aquella iniciativa. Las donaciones individuales deberían ir a un pozo común administrado y monitoreado a nivel nacional en el país receptor con participación de la sociedad civil. Las formas de entrega de los recursos deberían ser transparentes (en los criterios de elección y en el modo de su entrega) y debería crearse una base legal que haga posible la formulación de reclamos, defina los mecanismos de apelación y permita el acceso a la legislación en general.

Para poder asegurar el cálculo y la planificación de los pagos, las donaciones voluntarias deben estar asociadas a obligaciones financieras de mediano plazo y deben aplicarse estrategias de anulación y salida (exit strategies) para reemplazar eventualmente el “Fondo de solidaridad” con recursos presupuestarios o con recursos de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA).

3 Perspectivas

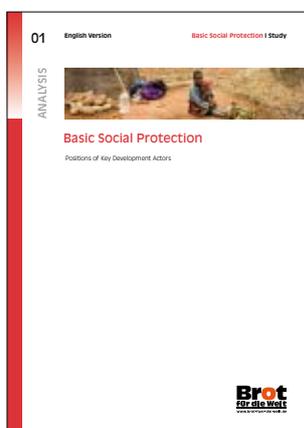
Por medio de su Proyecto “Pobreza Global: Estrategias sobre seguridad social y seguridad social básica”, “Brot für die Welt” se ha propuesto ir en busca de soluciones que nos lleven a superar la pobreza y luchar contra la desigualdad y la discriminación resultantes de la globalización neoliberal, y ha usado para ello su experiencia de muchos años, incluyendo el trabajo de la Diaconía nacional. En el centro de nuestras preocupaciones se halla la creación y el desarrollo de sistemas de seguridad social básica especialmente entre las poblaciones del Sur Global que trabajan en el sector informal.

Hacer estudios de casos sobre países particulares en diferentes regiones del mundo, podrá proveernos de una información básica y de puntos de referencia adecuados para realizar el trabajo de cabildeo así como el trabajo programático con nuestros socios. Habrá que poner especial énfasis en la discusión con nuestros socios de las cuestiones de principio aún abiertas, cuestiones que se vinculan, todas, a la pregunta central sobre qué política social es la más adecuada para favorecer el desarrollo en lugar de bloquearlo. Tendremos entonces que entrar a debatir con las posición de quienes cuestionan con dureza las transferencias sociales porque consideran ellas desvían la atención de los problemas políticos verdaderamente importantes o que son utilizadas como instrumento de neutralización de las protestas sociales; que bloquean, en lugar de promover, la autoayuda necesaria y que destruyen o deterioran paulatinamente los sistemas tradicionales de seguridad. La controversia de puntos de vista entre nuestros socios se extiende también a otros terrenos, como por ejemplo a la evaluación de los sistemas de targeting o la cuestión de las condicionalidades.

Estamos recién en los inicios de un proceso de creación de consensos. Este Documento de Trabajo es por ello solo un primer paso. El diálogo y las consultas entre los socios deberán enriquecerlo y madurarlo.

- Brot für die Welt (2008): 50 años de “Brot für die Welt”. Posicionamiento y concepción de una obra eclesial por el desarrollo. Stuttgart
- Cichon, Michael/ILO (International Labour Organisation) (2007): Die Soziale Sicherung als Grundpfeiler einer neuen Entwicklungsstrategie (Presentación en una conferencia internacional de la GTZ del 18 al 19 de septiembre de 2007 en Berlín)
- Deutscher Bundestag (2008): Entwicklungs- und Schwellenländer verstärkt beim Aufbau und bei Reformen von sozialen Sicherungssystemen unterstützen und soziale Sicherung als Schwerpunkt der deutschen Entwicklungszusammenarbeit implementieren (BT-Drucksache 16/7747)
- Diakonisches Werk der EKD (2008): Evangelischer Dialog mit Politik und Wirtschaft zu Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik; Congreso de Política Social en memoria de Johann Hinrich Wichern con entrega del Premio Wichern-Jugendwettbewerb (Presseinformation vom 03.06.2008). Berlín
- ILO/OIT (International Labour Organisation/Organización Internacional del Trabajo) (2006): Social security for all: Investing in global social and economic development. Issues in Social Protection Discussion paper 16. Ginebra
- Künnemann, Rolf/Ralf Leonhard/„Brot für die Welt“/Evangelischer Entwicklungsdienst (2008): Sozialgeldtransfers und Millenniumsentwicklungsziele – eine menschenrechtliche Betrachtung. Stuttgart/Bonn
- Leisering, Lutz/Petra Buhr/Ute Traiser-Diop (2006): Soziale Grundsicherung in der Weltgesellschaft. Bielefeld
- Loewe, Markus/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)/Brot für die Welt (2008): Positionen wichtiger entwicklungspolitischer Akteure zum Thema soziale Grundsicherung. Stuttgart
- Marinakou, Maria (2005): Globalisation and its Impact on Welfare Systems – From an anti-poverty Perspective. En: European Anti Poverty Network (Hrsg.) (2005): The EU we want – views from those fighting poverty and social exclusion on the future development of the EU. Bruxelles, S. 94-102
- Schubert, Bernd (2005): Grundsicherung in der Entwicklungszusammenarbeit. Studie im Auftrag der GTZ. Eschborn
- Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (2004): Eine faire Globalisierung - Chancen für alle schaffen. Ginebra
- World Bank (2009): Swimming against the Tide. How Developing Countries are Coping with the Global Crisis. Washington D.C. siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/swimmingagainstthetide-march2009.pdf
- Wörner, Beate/„Brot für die Welt“ (2005): Gesichter des Hungers. Der Hunger Report. Frankfurt/Main

Las publicaciones siguientes están disponibles en inglés:



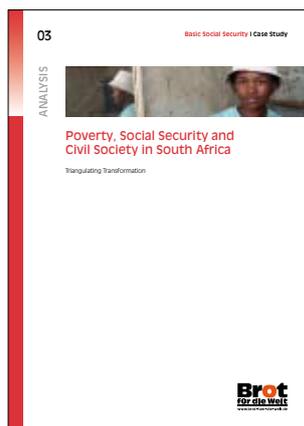
Basic Social Protection

Positions of Key Development Actors

The present study specifies the meaning of “social basic protection” as well as the positions significant development actors have adopted in connection with fighting poverty.

English version, 72 pages, Stuttgart 2008

Download: www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/analysis01_social-protection.pdf



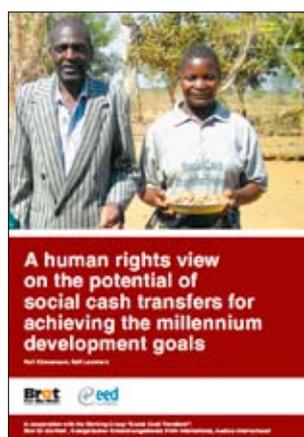
Poverty, Social Security and Civil Society in South Africa

Triangulating Transformation

With this study we like to make a further contribution to the current debate and present outcomes from the South African discussion about “basic social security” to a wider audience.

English version, 60 pages, Stuttgart 2008

Download: www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/analyse03_suedafrika.pdf



A human rights view on the potential of social cash transfers for achieving the millennium development goals

This study takes economic, social and cultural human rights as basic terms of reference for the evaluation of social cash transfers, which are seen as one of the instruments in social protection systems. It provides an overview over the current international debate and gives deeper insights into the practical implementation on the basis of three country studies. It should be seen as contribution for discussion.

English version, 64 pages, Stuttgart/Bonn 2008

Download: www.brot-fuer-die-welt.de/downloads/fachinformationen/studie_sozialgeldtransfer_engl.pdf



Diakonisches Werk der
Evangelischen Kirche
in Deutschland e.V.
für die Aktion „Brot für die Welt“
Postfach 10 11 42
70010 Stuttgart
Staffenbergstraße 76
70184 Stuttgart

Telefon: 0711/2159-568
E-Mail: info@brot-fuer-die-welt.de
www.brot-fuer-die-welt.de