

Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010

# LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO:

UNA NUEVA PERSPECTIVA EN LA COOPERACIÓN DE LA UE CON ÁFRICA



EN COLABORACIÓN CON



INFORME EUROPEO  
SOBRE EL  
**DESARROLLO**

MOVILIZAR LA INVESTIGACIÓN EUROPEA PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO

# LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO:

UNA NUEVA PERSPECTIVA EN LA COOPERACIÓN DE LA UE CON ÁFRICA




MOVILIZAR LA INVESTIGACIÓN EUROPEA PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO

EN COLABORACIÓN CON



INFORME EUROPEO  
SOBRE EL **DESARROLLO**



Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010, *La protección social para el desarrollo inclusivo: una nueva perspectiva en la cooperación de la UE con África*, Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo, San Domenico di Fiesole.

© Unión Europea, 2010

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

**Descargo de responsabilidad :**

Las opiniones expresadas en el presente informe son propiedad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Comisión Europea o de los Estados miembros de la Unión Europea. En caso de ambigüedad, el texto inglés tendrá prioridad sobre las versiones en otros idiomas.

## PRÓLOGO

Aproximadamente 1400 millones de personas, casi tres veces la población de la Unión Europea, viven en la pobreza extrema. Ese sigue siendo el desafío global más apremiante de nuestros tiempos y exige actuar de forma urgente. Porque el desarrollo es la historia de interés humano por excelencia.

El panorama del desarrollo internacional está cambiando a gran velocidad. Están surgiendo nuevos actores y la cooperación entre los países en desarrollo va en aumento. Se persigue cada vez más un desarrollo coordinado con la respuesta a otros desafíos globales, como el cambio climático, la emigración, la seguridad y el acceso a la energía. La inestabilidad económica mundial, que se ha puesto de manifiesto en la triple crisis alimentaria, petrolera y financiera/económica que hemos padecido recientemente, ha ralentizado el crecimiento y aumentado la pobreza en numerosos países. Asimismo, ha arrojado luz sobre la vulnerabilidad estructural de muchos países en desarrollo, y sobre su creciente heterogeneidad. Por último, cada vez son más los que critican el papel, el impacto y la gobernanza de la ayuda en el contexto de las restricciones presupuestarias y el mayor escrutinio público en los países donantes.

Con este telón de fondo, 2015 sigue siendo el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Tal y como se anunció en septiembre de 2010 en Nueva York, la UE mantendrá firmemente su compromiso en este ámbito durante los próximos años.

El desarrollo se basa fundamentalmente en la responsabilidad de cada país para movilizar sus recursos humanos, naturales y económicos para ponerlos al servicio de políticas virtuosas. Pese a que en los últimos años gran parte de África ha experimentado un crecimiento relativamente sólido, la pobreza sigue siendo un importante desafío estructural, dada la enorme vulnerabilidad de los hogares -y de sociedades enteras- a los impactos económicos y culturales. Es preciso integrar la erradicación de la pobreza y la creación de "amortiguadores" efectivos que mitiguen los impactos en las estrategias de desarrollo nacional, así como en el diálogo y la cooperación con socios externos.

Por eso, esta segunda edición del Informe Europeo sobre el Desarrollo, elaborada bajo el liderazgo del Instituto Universitario Europeo en el contexto de la iniciativa "Movilizar la investigación europea para políticas de desarrollo"<sup>1</sup>, no puede llegar en momento más oportuno. Expone argumentos convincentes sobre el papel que la protección social puede desempeñar para afrontar la pobreza, reducir el efecto de los impactos y promover un crecimiento sostenible y un desarrollo inclusivo a largo plazo, mediante pruebas empíricas, una mayor colaboración entre investigadores y responsables políticos, y un enfoque innovador.

Los países africanos, los Estados miembros de la UE y otras organizaciones donantes e internacionales deberían prestar especial atención a las conclusiones del informe, según las cuales es preciso mejorar el perfil y el lugar que la protección social ocupa en las políticas de desarrollo. Los líderes africanos han reafirmado recientemente su compromiso con la política y la protección social, adoptando la Declaración de Jartum sobre la acción política social hacia la inclusión social (noviembre de 2010). Y, como demostraron las recientes reuniones de la ONU y el G20, se tiende cada vez más a incluir la protección social en la agenda política de la comunidad internacional.

Como europeos, conocemos de primera mano la capacidad de la protección social y la solidaridad intraeuropea para amortiguar los golpes y ayudar a los afectados a recuperarse. Europa, con su diversidad de modelos sociales y la valiosa experiencia de transición de los nuevos Estados miembros, está en muy buena situación para prestar apoyo a las iniciativas nacionales de protección social de África.

Para los europeos de hoy en día, la protección social es prácticamente un derecho adquirido. Los africanos también merecen la oportunidad de beneficiarse de ella.

**Fokion Fotiadis**



Director General de la Comisión Europea para el Desarrollo y las Relaciones con los Estados de África, del Caribe y del Pacífico

**Josep Borrell Fontelles**



Presidente del Instituto Universitario Europeo

<sup>1</sup> El IED está respaldado por la Comisión Europea y siete Estados miembros, concretamente: Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, España, Suecia y Reino Unido.

## AGRADECIMIENTOS

El presente informe ha sido preparado por un equipo dirigido por Giorgia Giovannetti y formado por Charlotte Bué, Stefan Dercon, Arjan de Haan, Stephan Klasen, Leandro Prados de la Escosura, Rachel Sabates-Wheeler, Marco Sanfilippo, Thierry Verdier y Pascal Vennesson. La sede del equipo fue el Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo (IUE). El director del proyecto ha sido Ingo Linsenmann y el gestor del proyecto, Claudio Mazzetti.

El equipo desea expresar su especial agradecimiento a François Bourguignon por su asesoramiento científico, así como a Mina Baliaoune-Lutz, Guido Boni, Paolo Brunori, Jacques Charwmes, Stefan Devereux, Nicholas Freeland, Nicolas Gérard, Margaret Grosh, Stefania Innocenti, Amy Heyman, Göran Holmqvist, Feridoon Koohi-Kamali, Frances Lund, Ramon Marimon, Luca Mancini, Jan Orbie, Eva Rossi y Sándor Sipos por su ayuda y apoyo continuados.

El informe se ha beneficiado de los valiosos comentarios y aportaciones de William A. Amponsah, Arup Banerji, Stefano Bartolini, Jonathan Beynon, Alok Bhargava, Christine Bockstal, Ollivier Bodin, Michael Cichon, Sarah Cook, Bob Deacon, Bina Desai, Bethan Emmett, Sanjev Gupta, Kennet Harttgen, Josep Jordán Galduf, Sven Kuehn Von Burgsdorff, Lynde Kuipers, Franklyn Lisk, Peter Little, Markus Loewe, George Mavrotas, Maxine Molyneux, Françoise Moreau, Hjordis Ogender, Alexander Sarris, Stewart-Shaw Mills, Diery Seck, Marcela Villarreal y Timo Voipio. Francesco Barbieri, Fabrizio Bernardi, Piera Calcinaghi, Monique Cavallari, Mei Lan Goei, Laura Jurisevic, Francesca Luchetti, Elisabetta Spagnoli, Angelica Salvi y Margherita Velucchi han hecho contribuciones en distintas fases de este informe. Bruce Ross-Larson ha sido el editor principal y Chris Engert ha llevado a cabo la revisión lingüística de los documentos de base. Vaya nuestro agradecimiento a todos ellos.

Estamos igualmente en deuda con los autores de los documentos de base y las notas: Jimi Adesina, Luca Alinovi, Thankom Arun, Francesca Bastagli, Kwabena Gyimah-Brempong, Agar Brugiavini, Nauro Campos, Daniele Checchi, Deepta Chopra, Fabrizio Coricelli, Paul Collier, Lucia Corno, Luca De Benedictis, Marco D'Errico, Cheikh Faye, Olivier Louis dit Guerin, Samuel Hickey, Goran Holmqvist, David Hulme, Seth Kaplan, Pramila Krishnan, Alain Letourmy, Hervé Mamboueni, Erdgin Mane, Jesse McConnell, Anna McCord, Mark McGillivray, Allister McGregor, Maria Pia Mendola, Victor Murinde, Yaw Nyarko, Mary O'Reilly, Abena Oduro, Marius Olivier, Noemi Pace, Donato Romano y Wouter Van Ginneken.

Queremos expresar también un agradecimiento especial a los participantes en la iniciativa "Caras nuevas para el desarrollo africano", que han aportado con entusiasmo nuevos puntos de vista a este informe, y que han presentado trabajos y escrito notas y documentos: Laura Alfery, Aua Balda, Henning de Klerk, Gaoussou Diarra, Ignatius Gutsa, Aderiran D. Ikumola, Joy M. Kiiru, Gloria Momoh, Patrick M. Nga Ndjoko, Kolawole E. Omomowo, Chrystelle T. Temah, Ousmane Traore, Eric H. Yeboah y Urbain T. Yogo.

También nos gustaría dar las gracias a todas las personas, ya sean participantes africanos o profesionales de la UE, que se han tomado el tiempo de responder a nuestros cuestionarios. Sus apreciaciones y aportaciones han sido de un valor incalculable. Asimismo, damos las gracias a los funcionarios de los Estados miembros por la valiosa información que nos han facilitado sobre sus actividades.

Es imposible mencionar a las muchísimas personas que han contribuido al proceso que, finalmente, ha conducido a la publicación de este informe con su participación en los actos preparatorios: de Florencia (5 de febrero), Bruselas (12 de marzo), Florencia (6 y 7 de mayo), París (17 y 18 de junio), Dakar (28-30 de junio), Florencia (17 de septiembre) y Bruselas (4 de noviembre). Las listas completas de los participantes de estos actos pueden consultarse en la página web; queremos agradecer expresamente las aportaciones de todos ellos a lo largo del proceso de consulta participando de forma activa en el debate. Por último, nuestro agradecimiento para las instituciones anfitrionas de las conferencias del IED: el Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos y la Escuela de Economía de París en París, y el PNUD Dakar y el Crepol (Centro de investigación en economía política) en Dakar.

**Este informe está financiado por la Comisión Europea y los siguientes Estados miembros, representados en el comité director del IED:**

- Finlandia	- Alemania	- España	- Reino Unido
- Francia	- Luxemburgo	- Suecia	

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN 1

### CAPÍTULO 1 EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA 13

<b>1.1 El África subsahariana: nunca más un “subcontinente condenado”</b>	<b>13</b>
1.1.1 Avances tangibles en la gobernanza	13
1.1.2 Mejoras en el entorno macroeconómico	15
<b>1.2 La persistencia de los desafíos estructurales</b>	<b>15</b>
1.2.1 Vulnerabilidad macroeconómica con transformación limitada en medios de subsistencia	16
1.2.2 Conflictos y países en situación de fragilidad	16
1.2.3 Pobreza y bajo desarrollo humano	16
1.2.4 Vidas precarias	17
1.2.5 Desigualdades integradas	17
<b>1.3 Tres crisis en tres años: hechos y consecuencias</b>	<b>18</b>
1.3.1 Capacidad de recuperación ante la crisis financiera global	18
1.3.2 Las consecuencias sociales de las crisis	20
1.3.3 Respuestas públicas a las crisis en el África subsahariana	20
<b>1.4 Los argumentos de la protección social en el África subsahariana</b>	<b>21</b>
<b>1.5 El impulso de la protección social</b>	<b>22</b>
1.5.1 El impulso africano	22
1.5.1.1 Hacia una agenda de protección social panafricana	22
1.5.1.2 Integrar la protección social en el ámbito subregional	23
1.5.1.3 El ámbito nacional: la puesta en práctica de la protección social	24
1.5.2 El impulso en la agenda de desarrollo global	25
1.5.2.1 Iniciativas para hacer frente a las crisis	25
1.5.2.2 ¿Hacia un consenso global sobre la protección social?	27
<b>1.6 El papel de apoyo de la asistencia internacional</b>	<b>28</b>
1.6.1 Ayuda oficial al desarrollo y más	28
1.6.2 Nuevos actores, nuevas reglas	28
1.6.3 Apoyar la protección social en el África subsahariana: cuál es el papel de la UE	29
<b>1.7 Perspectivas</b>	<b>30</b>

### CAPÍTULO 2 LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA PERSISTENTE Y LA VULNERABILIDAD 33

<b>2.1 La persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad en el África subsahariana</b>	<b>33</b>
2.1.1 Adaptarse a una vida precaria: las transferencias de redes, las remesas y sus límites	33
2.1.2 Las trampas de la pobreza o el círculo vicioso de la pobreza y sus riesgos	35
2.1.3 El coste económico de no prestar protección social	35
<b>2.2 La protección social: instrumentos y funciones</b>	<b>36</b>
2.2.1 La seguridad social	37
2.2.2 La asistencia social	37
2.2.3 Los esfuerzos por mejorar el acceso	38
<b>2.3 El papel complementario de la protección social en las agendas de desarrollo</b>	<b>39</b>
2.3.1 La protección social y el crecimiento	39
2.3.2 La seguridad social y la microfinanciación	40
2.3.3 La transformación sociopolítica y la protección social	42

<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>DISEÑO, APLICACIÓN Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>45</b>
<b>3.1 Diseño de los programas de protección social</b>	<b>46</b>
3.1.1 Transferencias condicionadas y no condicionadas	46
3.1.2 Programas específicos y programas universales	47
3.1.3 Transferencias monetarias, en especie y combinadas	49
3.1.4 Disposiciones tecnológicas y administrativas	51
<b>3.2 Aplicación de la protección social</b>	<b>52</b>
3.2.1 Canales de distribución	52
3.2.2 Limitaciones para la aplicación en Estados frágiles y afectados por los conflictos	53
3.2.3 Construcción de instituciones de protección social elásticas: protección social y construcción estatal	53
<b>3.3 El espacio político para la protección social</b>	<b>53</b>
3.3.1 Asequibilidad	54
3.3.2 Financiación	54
3.3.3 La política de protección social	54
<b>3.4 Construcción de los elementos de un marco de protección social</b>	<b>57</b>
<b>3.5 Siete criterios que pueden medir el éxito de los programas de protección social</b>	<b>57</b>
<b>CAPÍTULO 4</b>	
<b>LA NUEVA GENERACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, RAZONES DE SU ÉXITO Y LECCIONES APLICABLES A OTRAS ZONAS</b>	<b>61</b>
<b>4.1 Innovación en los instrumentos de protección social</b>	<b>62</b>
<b>4.2 Requisitos previos para que un programa tenga éxito</b>	<b>64</b>
4.2.1 Costes fiscales y sostenibilidad	64
4.2.2 Requisitos institucionales para que un programa tenga éxito	65
4.2.3 Vínculos y sinergias con otras políticas públicas	66
4.2.4 Compromiso político	67
<b>4.3 Maximización de los beneficios, minimización de la desincentivación</b>	<b>69</b>
4.3.1 Carácter selectivo y universal	70
4.3.2 Inclusión/exclusión	71
4.3.3 Reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad	72
4.3.4 Minimización de los impactos negativos	73
<b>4.4 Lecciones: qué, cómo y para quién</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO 5</b>	
<b>LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA</b>	<b>79</b>
<b>5.1 Algunas características de la protección social actual en el África subsahariana</b>	<b>79</b>
5.1.1 Escasa formalización de la protección social y el empleo	80
5.1.2 Continuidad de los programas de redes de seguridad como parte de las respuestas en caso de emergencia	81
5.1.3 Paso a programas de asistencia social selectivos a través de experiencias piloto	82
5.1.4 Un impulso hacia la ayuda universal	82
<b>5.2 Ampliación del seguro social a través de los sistemas basados en el sector formal existentes o los microseguros</b>	<b>83</b>
5.2.1 Apoyo en los sistemas de protección social basados en el sector formal	83
5.2.2 Ampliación del seguro social basado en el mercado y las comunidades	85
<b>5.3 Aprendizaje de los ejemplos africanos en el camino hacia la protección social</b>	<b>87</b>
5.3.1 La protección social basada en las contribuciones para mejorar la situación sanitaria de Ghana	88
5.3.2 Prestaciones universales para colectivos vulnerables: pensiones sociales en Lesoto	89
5.3.3 Desarrollo de sistemas de protección social en Ruanda	90
5.3.4 Apoyo específico a gran escala para las áreas rurales: Programa de redes de seguridad de la productividad de Etiopía	92
5.3.5 La atención a los niños vulnerables: alimentación escolar en Kenia	93
<b>5.4 Lecciones extraídas de los estudios de caso</b>	<b>94</b>

<b>CAPÍTULO 6</b>		
<b>EL APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: DE LA DONACIÓN A LA ASOCIACIÓN</b>		<b>101</b>
<b>6.1 La función de los donantes: asociaciones internacionales para promover la protección social</b>		<b>101</b>
6.1.1 El papel de apoyo de la asistencia para el desarrollo		101
6.1.1.1 Entre la solidaridad y el interés: motivaciones del compromiso de los donantes		101
6.1.1.2 Argumentos a favor del apoyo internacional a la protección social en el África subsahariana		102
6.1.2 Las modalidades y los aspectos políticos de la ayuda internacional destinada a la protección social		103
6.1.2.1 Proyectos piloto de transferencias sociales		103
6.1.2.2 Apoyo presupuestario		104
6.1.2.3 Creación de capacidades, asistencia técnica y diálogo		105
6.1.2.4 Una mirada al futuro: nuevas modalidades de apoyo		106
<b>6.2 Lecciones aprendidas de la implantación</b>		<b>108</b>
6.2.1 Equivocaciones de los donantes y desacuerdos		108
6.2.2 Programas piloto, ampliación y sostenibilidad		108
6.2.3 La creación de un consenso entre los donantes y el gobierno		109
6.2.4 El apoyo a los sistemas de protección social		109
<b>6.3 Retos de la comunidad de donantes</b>		<b>110</b>
6.3.1 Apoyar sin dirigir: apropiación y sostenibilidad		110
6.3.1.1 La delgada línea entre el apoyo, la influencia y la injerencia por parte de los donantes		110
6.3.1.2 Influencia de los donantes y apropiación		111
6.3.1.3 Impactos negativos en la sostenibilidad y la coherencia		111
6.3.2 Armonizar sin menoscabar la apropiación		112
6.3.2.1 El problema de la fragmentación de los donantes		112
6.3.2.2 Armonización de donantes en el ámbito de la protección social		112
6.3.2.3 Armonización y apropiación: la necesidad de un equilibrio		113
6.3.3 Apoyo a los países en situación de fragilidad		113
6.3.3.1 Fragilidad del compromiso de los donantes		113
6.3.3.2 Alcance del apoyo a la protección social en países en situación de fragilidad		114
6.3.3.3 Provisión de protección social en países en situación de fragilidad		115
<b>6.4 Conclusión</b>		<b>116</b>
<b>CAPÍTULO 7</b>		
<b>PROTECCIÓN SOCIAL PARA FOMENTAR EL DESARROLLO INCLUSIVO: COMPROMISO, RETOS Y RECOMENDACIONES PARA LA UE</b>		<b>119</b>
<b>7.1 De la teoría a la práctica: la protección social en la(s) política(s) de desarrollo de la UE</b>		<b>119</b>
7.1.1 Situación actual: un compromiso incipiente y diverso de la UE		119
7.1.1.1 La Comisión Europea		120
7.1.1.2 Los Estados miembros		121
7.1.2 Creación de asociaciones para promover la protección social: la perspectiva de la UE		122
7.1.2.1 Vinculación con la sociedad civil		122
7.1.2.2 Cooperación con la Organización Internacional del Trabajo		122
7.1.2.3 Promoción del enfoque regional		123
7.1.2.4 Fomento de la cooperación Sur-Sur en favor de la protección social		123
<b>7.2 Retos para la ampliación y mejora del apoyo de la UE a la protección social</b>		<b>124</b>
7.2.1 La (ir)relevancia de la UE		124
7.2.1.1 Un enfoque basado en la demanda: perspectivas para la UE en el África subsahariana		124
7.2.1.2 Vinculación a través del diálogo político		125
7.2.2 Coherencia de las políticas a favor del desarrollo		126
7.2.2.1 La protección social en un marco de coherencia más amplio		126
7.2.2.2 Respuesta y responsabilidad de la UE		126
7.2.3 División del trabajo y eficacia de la ayuda		127



7.2.3.1 Compromiso de la UE con la agenda de eficacia de la ayuda y de división del trabajo	127
7.2.3.2 Protección social en el marco de la división del trabajo dentro del país	127
7.2.3.3 Apoyo a la protección social y la división del trabajo entre países	128
<b>7.3 Recomendaciones políticas: hacia una postura europea sobre protección social en favor del desarrollo inclusivo</b>	<b>128</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 1</b>	<b>134</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 2</b>	<b>136</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 3</b>	<b>138</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 4</b>	<b>140</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 5</b>	<b>142</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 6</b>	<b>144</b>
<b>REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 7</b>	<b>146</b>
<b>ANEXO</b>	<b>147</b>

## TABLAS

Tabla 1: Protección social en el mundo en desarrollo	3
Tabla 1.1: Tendencias de crecimiento del PIB y de la población a largo plazo	15
Tabla 1.2: Porcentaje de hogares que afirman haber sufrido un suceso o impacto que ha afectado considerablemente a su riqueza o nivel de vida en los últimos cuatro años, Etiopía 2006	17
Tabla 2.1: Estructura de los ingresos por transferencias y remesas en África	34
Tabla 3.1: Transferencias en efectivo o de alimentos: ventajas e inconvenientes	51
Tabla 4.1: Últimos programas de protección social con buenos resultados	62
Tabla 4.2: Impacto de los programas	69
Tabla 5.1: Situación del empleo informal por países y regiones durante la década de los noventa y principios del siglo XXI	81
Tabla 5.2: Lecciones de los programas de protección social seleccionados en el África subsahariana	87
Tabla 5.3: Análisis de la OIT sobre la situación fiscal y de seguridad social básica en el África subsahariana	98
Tabla 7.1: La protección social en las políticas de desarrollo de los Estados miembros de la UE	121

## CUADROS

Cuadro 1: Definición de protección social en el Informe Europeo sobre el Desarrollo	1
Cuadro 2: Cinco éxitos emergentes	3
Cuadro 1.1: Las crisis alimentaria y de combustible tuvieron un grave impacto en el África subsahariana	18
Cuadro 1.2: Por qué la crisis financiera no ha sido tan mala para el ASS	19
Cuadro 1.3: El derecho a la seguridad social en las constituciones del África subsahariana	24
Cuadro 1.4: Perspectivas recientes sobre protección social en el África Subsahariana	25
Cuadro 1.5: La iniciativa conjunta de la ONU para promover un nivel mínimo de protección social	26
Cuadro 1.6: El impulso de la protección social en la política de desarrollo de la UE	30
Cuadro 2.1: Ejemplos de instrumentos de protección social clasificados por función	36
Cuadro 2.2: La migración y la protección social: el acceso a la prestación móvil	38
Cuadro 2.3: Reflexionar sobre las complementariedades políticas: la agricultura y la protección social	40
Cuadro 3.1: Medios de subsistencia sostenibles y progresión	45
Cuadro 3.2: Metodologías de selección	47
Cuadro 3.3: El derecho a la seguridad social: compromisos y aplicación	48
Cuadro 3.4: Transferencias en efectivo y subida de los precios de los alimentos: el Programa Red de Seguridad Productiva de Etiopía	50
Cuadro 3.5: El contrato social	55
Cuadro 3.6: El modelo o modelos sociales europeos	56
Cuadro 4.1: Asistencia social en Sudáfrica	62
Cuadro 4.2: Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia	63
Cuadro 4.3: Formulación de una política de protección social	67
Cuadro 4.4: Lecciones de la experiencia en la Unión Europea	75
Cuadro 5.1: Modelos de protección social en el África subsahariana	80
Cuadro 5.2: Ampliación de la protección social a los trabajadores del sector informal: la búsqueda internacional de una alternativa	83
Cuadro 5.3: Seguros médicos comunitarios en África	85
Cuadro 5.4: Transferencias en efectivo para luchar contra el VIH a través de la escolarización	95
Cuadro 5.5: La asequibilidad de la protección social en el África subsahariana	97
Cuadro 6.1: La perspectiva de la justicia distributiva	101
Cuadro 6.2: ¿Cómo sería un contrato de ayuda basada en el pago de transferencias sociales según los resultados?	105
Cuadro 6.3: Pruebas de control aleatorias y programas de protección social	107
Cuadro 6.4: Apoyo y provisión de protección social a pesar de la fragilidad	115
Cuadro 7.1: Ghana-Luxembourg Social Trust	123

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACH</b>	Acción contra el hambre
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>ACP</b>	Países de África, del Caribe y del Pacífico
<b>ADC</b>	Cooperación Austriaca para el Desarrollo
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>AFD</b>	Agencia Francesa de Desarrollo
<b>AISS</b>	Asociación Internacional de la Seguridad Social
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo
<b>APP</b>	Asociación Público-Privada
<b>APRM</b>	Mecanismo Africano de Evaluación Interpares
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>ASEM</b>	Cumbre Asia-Europa
<b>ASS</b>	África Subsahariana
<b>AusAID</b>	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional
<b>BAfD</b>	Banco Africano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BMZ</b>	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CAD/OCDE</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>CAO</b>	Comunidad de África Oriental
<b>CBHI</b>	Seguro médico comunitario
<b>CCT</b>	Transferencia en efectivo condicionada
<b>CEPA</b>	Comisión Económica para África de las Naciones Unidas
<b>CIDA</b>	Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional
<b>CIP-CI</b>	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
<b>CNLS</b>	Comisión Nacional de Lucha contra el SIDA
<b>CNUCD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
<b>COD</b>	Pago a la entrega
<b>COM</b>	Comisión Europea
<b>CPD</b>	Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo
<b>DECT</b>	"Dowa Emergency Cash Transfers"
<b>DED</b>	Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica
<b>DELP</b>	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
<b>DEVCO</b>	Dirección General para Desarrollo y Cooperación
<b>DFID</b>	Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido
<b>DG Desarrollo</b>	Dirección General de desarrollo y relaciones con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico
<b>ECDFM</b>	Centro Europeo para la Administración de Políticas de Desarrollo
<b>EDPRS</b>	Estrategia de Desarrollo Económico y Reducción de la Pobreza
<b>EPRI</b>	"European Parliaments Research Initiatives"
<b>FACT</b>	Food and Cash Transfer
<b>FAO</b>	Organización para la Agricultura y la Alimentación
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>FOSIS</b>	Fondo de Solidaridad e Inversión Social
<b>FSP</b>	Programa de Seguridad Alimentaria

<b>FTIDoL</b>	Iniciativa Vía Rápida para la División del Trabajo
<b>GDC</b>	Cooperación Alemana para el Desarrollo
<b>GLST</b>	"Ghana-Luxembourg Social Trust"
<b>GST</b>	Fideicomiso Social Mundial
<b>GTZ</b>	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
<b>HGSF</b>	Programa de alimentación escolar con productos locales
<b>HNV</b>	Huérfanos y Niños Vulnerables
<b>HSGIC</b>	Comité de Implementación de los Jefes de Estado y de Gobierno
<b>IBSA</b>	India, Brasil y Sudáfrica
<b>IDE</b>	Inversión Directa Extranjera
<b>IDS</b>	Instituto de Estudios sobre Desarrollo
<b>IED</b>	Informe Europeo sobre el Desarrollo
<b>IFPRI</b>	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
<b>IxD</b>	Investigación para el Desarrollo
<b>KfW</b>	Instituto de Crédito para la Reconstrucción
<b>LEAP</b>	"Livelihood Empowerment Against Poverty"
<b>MINALOC</b>	Ministerio de Administración Local, Buen Gobierno, Desarrollo Comunitario y Asuntos Sociales
<b>Minbuza</b>	Ministerio holandés de Asuntos Exteriores
<b>MMAS</b>	Ministerio de la Mujer y Acción Social
<b>MOFNP</b>	Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional
<b>MPS</b>	Marco de Política Social para África
<b>MSE</b>	Modelo Social Europeo
<b>NaCSA</b>	Comisión Nacional para la Acción Social
<b>NCMS</b>	Nuevo Sistema Médico Cooperativo de China
<b>NEPAD</b>	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
<b>NHIS</b>	Plan Nacional de Seguro Médico
<b>NREGA</b>	Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural
<b>OACDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OAP</b>	Pensiones de jubilación
<b>ODM</b>	Objetivos de Desarrollo del Milenio
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>OMM</b>	Organización Meteorológica Mundial
<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>ONUDD</b>	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>ONU-HABITAT</b>	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
<b>ONUSIDA</b>	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
<b>OOPS</b>	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente
<b>P4H</b>	"Providing for Health"
<b>PIB</b>	Producto Interior Bruto
<b>PIDES</b>	"Programme intégré de Développement économique et Social"
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<b>POVNET</b>	Red para la Reducción de la Pobreza
<b>PRAF</b>	Programa de Asignación Familiar
<b>PRODIAF</b>	Programa de Promoción del Diálogo Social en los Países Africanos de Habla Francesa
<b>PROGRESA</b>	Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación
<b>PRP</b>	“Protracted Relief Programme”
<b>PSA</b>	Programa Subsidio de Alimentos
<b>PSNP</b>	Programa Red de Seguridad Productiva
<b>RDC</b>	República Democrática del Congo
<b>RNB</b>	Renta Nacional Bruta
<b>RPS</b>	Red de Protección Social
<b>SADC</b>	Comunidad de Desarrollo del África Meridional
<b>SBS</b>	Apoyo Presupuestario Sectorial
<b>SCADD</b>	Estrategia de Crecimiento Acelerado y de Desarrollo Sostenible
<b>SEC/SOC</b>	Departamento de Seguridad Social
<b>SEWA</b>	Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia
<b>SGP</b>	Sistema Generalizado de Preferencias
<b>SNNPR</b>	Región de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur
<b>STEP</b>	Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>TIM</b>	Mecanismo Internacional Temporal
<b>UA</b>	Unión Africana
<b>UCT</b>	Transferencia en Efectivo no Condicionada
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UEMOA</b>	Unión Económica y Monetaria de África Occidental
<b>UIP</b>	Unión Interparlamentaria
<b>UNDESA</b>	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UNFPA</b>	Fondo de Población de las Naciones Unidas
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNRISD</b>	Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>VUP</b>	“Vision 2020 Umurenge Programme”
<b>WPF</b>	Fundación para la Población Mundial



## INTRODUCCIÓN

El Informe Europeo sobre el Desarrollo examina las necesidades y posibilidades de ampliar la protección social en el África subsahariana, así como la viabilidad y sus probables efectos en el desarrollo. En contraste con la idea de que el África subsahariana no puede permitirse un sistema de protección social, distintos países africanos han promovido e implantado con éxito en la región enfoques innovadores dirigidos a sentar las bases de amplios planes y sistemas de protección social. La incertidumbre posterior a la crisis mundial refuerza la necesidad de adoptar medidas que protejan a la población africana de riesgos e impactos, reduciendo la pobreza y promoviendo el desarrollo humano.

La “protección social para el desarrollo inclusivo” es una cuestión muy oportuna, puesto que el interés en la protección social ha ido en aumento tanto en el África subsahariana como en otros ámbitos. En el “Consenso de Desarrollo de Seúl” de 2010 del G20 se identificó el crecimiento con resiliencia como un pilar clave, y se puso especial énfasis en los mecanismos de protección social susceptibles de favorecer un crecimiento flexible e inclusivo. En términos amplios, se está generalizando la noción de que la protección social no es solo un derecho, sino también un instrumento indispensable para respaldar los avances hacia el crecimiento inclusivo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este impulso proviene, en gran medida, del creciente reconocimiento de la política social como una pieza clave del puzzle del desarrollo, tal y como se afirmó en el “Marco de política social para África” de 2008 de la Unión Africana y la “Declaración de Jartum sobre la acción política social hacia la inclusión social” de 2010.

Con este telón de fondo, el presente informe es una excelente oportunidad para hacer balance, aprender de la experiencia y sugerir prioridades para la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros. La protección social, que forma parte del núcleo del modelo social europeo, debería convertirse en una parte integral de las políticas de desarrollo de la UE y de su compromiso con la dimensión social de la globalización.

### Cuadro 1: Definición de protección social en el Informe Europeo sobre el Desarrollo

Este informe define la *protección social* como “un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas **mediante la seguridad social**, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; **mediante la asistencia social**, ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y **mediante esfuerzos de inclusión**, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social.”

Esta definición apunta una serie de funciones esenciales: ofrecer mecanismos que eviten penurias graves tanto a las personas desfavorecidas como a las no desfavorecidas frente a riesgos importantes; ofrecer medios para ayudar a los pobres en su esfuerzo por escapar de la pobreza; y mejorar el acceso de los grupos marginados a estos medios y mecanismos. La protección social es más que una mera “red de seguridad” capaz de amortiguar los impactos de crisis importantes: más bien, es parte de un plan general para sacar a las personas de la pobreza, permitiéndoles beneficiarse del crecimiento y participar en él de manera productiva.

## LOS ARGUMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El África subsahariana es una región sumamente diversa, que se enfrenta a retos de enormes proporciones. Su potencial económico y humano es inmenso y, en muchos países, la situación ha mejorado notablemente en la última década. Ahora, la gobernanza y la gestión macroeconómica son mejores. El crecimiento y la inversión extranjera son más fuertes. La pobreza está empezando a reducirse y se hacen algunos progresos hacia los ODM. Sin embargo, la macroeconomía sigue siendo vulnerable y la región tiene que cargar con países en situación de fragilidad que sufren conflictos recurrentes, niveles persistentes de pobreza, vulnerabilidad ante el cambio climático y las catástrofes naturales, y bajo desarrollo humano general. Por otro lado, se ha producido un serio retroceso en los dos últimos años, debido principalmente al impacto de la crisis alimentaria, exacerbada por la crisis financiera y del combustible. La subida de los precios de los alimentos y la caída de las tasas de crecimiento (de aproximadamente un 5% de 2000-2008 a un 2,5% en 2009) han ralentizado la reducción de la pobreza en muchos países africanos. Aunque parezca que se ha retomado la senda del crecimiento, los riesgos de otras crisis, además de los riesgos persistentes para los hogares, requieren políticas sociales activas que deben empezar por una inversión en la protección social.

De hecho, muchos africanos viven en entornos de riesgo que amenazan de forma constante sus medios de subsistencia. Las redes de solidaridad horizontales y las remesas de los emigrantes son una ayuda, pero a menudo no son una protección suficiente contra los impactos asociados a ralentizaciones económicas, problemas sanitarios graves o el cambio climático. La falta de protección social fuerza a las familias a vender bienes, reducir su consumo de alimentos y sacar a los niños de la escuela, todo lo cual intensifica su pobreza. Reducir estos riesgos -y amortiguar su impacto- es una asignatura pendiente crítica para el desarrollo. El cambio climático, en particular, supondrá riesgos adicionales e incertidumbre de cara al futuro. La protección social también podría ofrecer una vía de



escape para los círculos viciosos de la pobreza, caracterizadas por una pobreza persistente, oportunidades económicas limitadas y una mala sanidad y educación.

La protección social no es un sustituto del crecimiento económico ni de las inversiones convencionales orientadas al crecimiento, como pueden ser la construcción de infraestructuras o la oferta de sanidad y educación. Sin embargo, sí puede potenciar el crecimiento, protegiendo los activos y animando a los hogares a invertir en actividades más arriesgadas con mayores productividades e ingresos. Igualmente, puede aumentar el rendimiento del gasto social, ofreciendo a los colectivos pobres los medios para utilizar los servicios disponibles. Proteger y promover el capital humano puede tener efectos sustanciales a largo plazo. Se puede proteger a los niños de las penurias, mejorando sus oportunidades de éxito en la vida mediante una mejor salud, una mejor nutrición y un mejor desarrollo cognitivo, creando con ello la base del capital humano imprescindible para el crecimiento futuro.

Una protección social bien diseñada puede favorecer soluciones de mercado, por ejemplo, actividades de microfinanciación que proporcionen créditos o seguros, y facilitar los medios para llegar a los más pobres. Incluso puede ofrecer protección cuando las soluciones de mercado no dan los resultados apetecidos.

La protección social también puede formar parte de una estrategia para mejorar la participación de los grupos más vulnerables, abordando las desigualdades y favoreciendo un crecimiento más inclusivo. Puede desempeñar un papel capital en la creación de sociedades cohesivas y, en términos generales, en la consolidación del pacto Estado-ciudadano, porque el Estado gana en legitimidad cuando tiene capacidad para cumplir su parte del contrato social. En definitiva, puede contribuir a la sostenibilidad de crecimiento en África reforzando la estabilidad social y la responsabilidad política.

En pocas palabras, la protección social ofrece beneficios directos e indirectos que pueden convertir los círculos viciosos en virtuosos. También es un derecho consagrado en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos" que muy a menudo se pasa por alto en las agendas de desarrollo, como si se tratara de un lujo exclusivo de los países con ingresos medios o altos. Los programas de protección social, siempre que estén bien diseñados y ejecutados, pueden ser asumibles en condiciones sociales, demográficas y económicas muy variadas. De hecho, este tipo de programas ya han tenido éxito en el África subsahariana, tanto en países estables con ingresos medios, como Mauricio, como en países frágiles con ingresos bajos que salían de conflictos, como Ruanda.

## EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ÁFRICA

Tras la "Declaración y el plan de acción de Uagadudú" de 2004 y las "Llamadas a la acción de Livingstone y Yaundé" de 2006, el "Marco de política social para África de la Unión Africana" de 2008 y la "Declaración de Jartum de los ministros de asuntos sociales sobre la acción en materia de política social para la inclusión social" de 2010 son los hitos claves hacia un consenso panafricano sobre la necesidad y el alcance de la protección social. La creación de una agenda de protección social continental sigue su curso, completada por iniciativas y compromisos subregionales.

En el ámbito nacional, muchos países subsaharianos han hecho grandes progresos hacia la institucionalización de la protección social: Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona y Uganda, entre otros, han adoptado o están en proceso de adoptar estrategias de protección social como parte de la creación de sistemas de protección social completos. Botsuana, Lesoto, Mauricio, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia ya disponen de sistemas de pensiones sociales en vigor. Países como Benín, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón, Malí, Senegal y Tanzania están reformando sus mecanismos de protección social para poner en práctica una cobertura de salud universal, siguiendo la estela de Ghana y Ruanda. Aún hay que hacer mejoras, pero la protección social ya está afianzada en el África subsahariana, o al menos en muchos de sus países.

## ¿QUÉ HEMOS APRENDIDO HASTA AHORA?

Este informe revisa la nueva generación de programas de protección social, haciendo énfasis en los motivos de su éxito o fracaso. Si se dan determinadas condiciones previas, la protección social es posible y factible incluso en los países con bajos ingresos del África subsahariana. El informe demuestra que los programas de protección social pueden mitigar los riesgos y reducir sustancialmente la pobreza crónica y la vulnerabilidad, sin producir distorsiones o pérdidas de incentivos significativas. Tal y como se muestra en la Tabla 1, muchos de los programas citados son particularmente efectivos a la hora de reducir la pobreza severa y profunda, mientras que su impacto en la franja moderadamente pobre de la población es menos acusado. Por tanto, se consideran especialmente efectivos en lo que respecta al acceso a la población más pobre, lo que ya supone en sí todo un logro.

Tabla 1: Protección social en el mundo en desarrollo

Programa	País	Tipo	Cobertura	Impacto
Progres-Oportunidades	México	Transferencias en efectivo condicionadas	25% de la población	Redujo la brecha de la pobreza en zonas rurales en un 19% y contribuyó en un 18% a reducir la desigualdad de ingresos en México entre 1996 y 2006. Logros educativos de los beneficiarios: aumento estimado de 0,7-1% al año.
Bolsa Familia	Brasil	Transferencias en efectivo condicionadas	26% de la población	Redujo la brecha de la pobreza en un 12% entre 2001 y 2005, y contribuyó en una tercera parte a reducir las desigualdades de ingresos en la última década.
Plan Jefes y Jefas	Argentina	Transferencias en efectivo condicionadas (obras públicas)		La pobreza entre los participantes bajó de un 80% a un 72%; en ausencia del programa, un 10% de los participantes habrían caído en la pobreza extrema.
Red de Protección Social	Nicaragua	Transferencias en efectivo	3% de la población	Contribuyó a reducir en un 18% la brecha de la pobreza entre los beneficiarios.
Pensión de jubilación	Sudáfrica	Pensión social	80% de la población anciana	Los efectos directos combinados de ambos programas redujeron la incidencia de la pobreza en un 6%, con un efecto mucho mayor en la pobreza extrema.
Ayuda a la infancia	Sudáfrica	Subvención social	70% de la población infantil	
Programa Red de seguridad productiva	Etiopía	Transferencias en efectivo y en especie	10% de la población	Impactos medios modestos pero relevantes, que mejoraron la seguridad alimentaria (en un 11%), las explotaciones ganaderas (alrededor de un 7%) y la capacidad de los hogares para responder a emergencias. Los efectos en la acumulación de bienes fueron mayores en los casos de personas que reciben un apoyo sustancial y complementario.
Plan nacional de seguro médico	Ghana	Seguridad social	67% de la población	Redujo el gasto directo en sanidad de la población hasta en un 50%.
Programa Vision 2020 Umurenge	Ruanda	Obras públicas y transferencias en efectivo	Aprox. 36 000 hogares	Evaluaciones en curso. El programa contribuyó a disminuir el porcentaje de pobreza extrema entre los beneficiarios del 40,6% al 9%.

Por supuesto, la aplicación requiere un espacio fiscal, y los programas tienen que hacerse sostenibles a través de criterios claros y vinculantes. Además, el diseño de los programas debe tener en cuenta la capacidad institucional y administrativa, y ejecutarse a través de proyectos piloto y redes de hogares y comunidades. Los programas de protección social requieren un refuerzo de la capacidad interministerial e intersectorial y del trabajo en equipo, dado que tienden a funcionar mejor cuando actúan en sinergia con otras políticas sociales y económicas. Además, el compromiso político y los incentivos a los líderes han sido claves en casi todos los planes que han tenido éxito.

Los ejemplos analizados en este informe ilustran hasta qué punto es factible tender hacia sistemas de protección social más completos en África. El Cuadro 2 resume una serie de enfoques muy diversos que se han adoptado en diferentes países, con efectos y lecciones importantes.

### Cuadro 2: Cinco éxitos emergentes

El *Plan nacional de seguro médico de Ghana* es una forma intermedia de seguro sanitario que proporciona seguridad social. Se financia mediante las contribuciones de los empleados de los sectores formales (y, en menor medida, de trabajadores informales) y mediante una aportación del Estado, que cubre a las personas incapaces de contribuir. El programa, que actualmente beneficia a alrededor del 67% de la población, incluye a los trabajadores informales mediante un seguro médico basado en comunidades, gracias al firme compromiso del gobierno de garantizar la asistencia sanitaria a toda la población.

La *Pensión de jubilación de Lesotho* es un sistema universal no contributivo que cubre a todos los ciudadanos censados de más de 70 años de edad que no reciben ninguna prestación de pensión. Este programa demuestra que, cuando existe un compromiso político fuerte, la creación de un sistema universal de pensiones para reducir la vulnerabilidad



de los hogares y mejorar la asistencia sanitaria y el capital humano puede ser factible y asequible si se cumplen determinadas condiciones previas, incluso en países con bajos ingresos.

El **Programa Vision 2020 Umurenge de Ruanda** está formado por tres iniciativas básicas que reorientan los programas de protección social a las poblaciones vulnerables: (1) obras públicas; (2) plan de crédito Ubudehe; y (3) apoyo directo mediante transferencias en efectivo no condicionadas. El programa subraya la importancia de englobar la protección social dentro de las estrategias de desarrollo nacionales, y demuestra que las estructuras administrativas descentralizadas pueden mejorar la definición de objetivos, evitar la mala administración de los recursos y aumentar la implicación y responsabilidad locales.

El **Programa Red de seguridad productiva de Etiopía** es una transferencia condicionada en efectivo y en especie como contraprestación de trabajos públicos. También incluye un pequeño componente de transferencias directas no condicionadas para quienes no pueden trabajar. Es el programa de obras públicas más importante del continente y uno de los programas de protección social más efectivos del África subsahariana. Reduce la pobreza y aumenta la seguridad alimentaria a corto plazo, al tiempo que tiene potencial para hacer crecer la propiedad de bienes a largo plazo.

El **Programa de alimentación escolar con productos locales de Kenia** es una transferencia condicionada en efectivo a las escuelas. Los fondos se emplean para comprar de alimentos de producción local y beneficia a medio millón de niños de enseñanza primaria. Este programa demuestra que la alimentación escolar con productos locales puede ampliar los beneficios de la protección social a los niños y, al mismo tiempo, impulsar la productividad agrícola local.

Las principales lecciones se han agrupado bajo ocho epígrafes estrechamente interrelacionados. Cada uno representa un paso hacia delante en una agenda de protección social más inclusiva para el África subsahariana. Las lecciones permiten evaluar la posibilidad y la probabilidad de repetir los programas en diferentes contextos, así como de ampliar los planes existentes.

### **Lección 1: Los programas de protección social pueden mitigar riesgos, reducir la pobreza y la desigualdad y acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Con un diseño adecuado y una ejecución correcta, la protección social puede tener un efecto significativo en la reducción de la vulnerabilidad y la indigencia de los hogares africanos. La protección social puede complementar el gasto de sanidad y educación, y podría ser una de las inversiones más productivas para impulsar el crecimiento, reducir la pobreza y acelerar los avances hacia los ODM. Los ejemplos analizados en el informe revelan un efecto significativo en la mitigación de riesgos y el escape del cepo de la pobreza. Mientras que la seguridad social tradicional se centra, sobre todo, en los trabajadores de los sectores formales, normalmente con altos costes y bajo impacto sobre la pobreza, la evidencia indica que los programas de asistencia local (ligeramente) específicos, como las transferencias de dinero en efectivo (sobre todo si los beneficiarios son ancianos o niños) y las obras públicas, son un gran éxito. Las transferencias en efectivo pueden beneficiar a una amplia capa de la población y los programas de empleo pueden ser una buena respuesta a vulnerabilidades específicas. Dependiendo de la escala y la tipología de los beneficiarios, estos programas también pueden disminuir la desigualdad, reducir los riesgos e incertidumbres de los hogares pobres y promover el crecimiento.

### **Lección 2: La voluntad política y la implicación en los programas son claves**

Para diseñar y poner en práctica programas de éxito se necesita voluntad política, implicación nacional y un amplio consenso social. El hecho de que un programa sea asumible o no depende de la voluntad intrínseca de una sociedad de financiar las políticas sociales mediante impuestos y contribuciones, lo que hace que dependan menos de los flujos de capital externo, que con frecuencia son inciertos e inestables. Los exitosos programas nacionales de países como Brasil, China, Ghana, India, Ruanda o Sudáfrica surgieron de unos compromisos políticos muy fuertes, en ocasiones enmarcados en un enfoque fundamentado en los derechos. La transferencia de estas lecciones está, por tanto, subordinada a la existencia de un consenso social y político que respalde los programas. Eso no se construye de un día para otro y es específico del contexto.

### **Lección 3: Es esencial garantizar la sostenibilidad financiera**

Todos los programas de éxito han definido sus costes fiscales en una fase temprana y las pruebas evidencian que esos costes no tienen por qué ser excesivos. El proyecto brasileño Bolsa Familia cuesta en torno al 0,4% del PIB y beneficia al 26% de la población, mientras que Progresía-Oportunidades le cuesta a México el 0,4% de su PIB y beneficia a 5 millones de hogares. La capacidad administrativa y fiscal para ampliar el alcance de la protección social ya existe o puede alcanzarse progresivamente, incluso en los países subsaharianos con ingresos bajos, en los que las limitaciones fiscales son particularmente severas. El informe admite que, por el momento, muchos países africanos pobres no pueden permitirse un paquete de protección social exhaustiva. Sin embargo, existen programas y proyectos individuales que sí son factibles en la mayoría de países y que sentarían las bases para un sistema más completo a largo plazo. Los programas de obras públicas y empleo rural, al igual que los programas de alimentación infantil y escolar, ofrecen beneficios significativos y tienen un potencial que ya se ha contrastado en diversos contextos. Las pensiones

sociales no contributivas, universales o a lo sumo muy poco específicas, ya son posibles en muchos países africanos. Este tipo de programas deberían ser prioritarios para crear una plataforma de enfoques más exhaustivos.

Por supuesto, a todos los gobiernos del mundo les preocupan las implicaciones fiscales de la protección social y, en definitiva, si pueden asumirla. Aunque la mayoría de países cuentan con margen fiscal para lanzar intervenciones prioritarias, hay que analizar detenidamente la sostenibilidad a largo plazo a la hora de diseñar la escala y el alcance de los programas. A menudo, la creación y ampliación de programas de protección social implica un aumento de la movilización de recursos nacionales (lo cual ya es una meta valiosa en sí) o la reasignación presupuestaria. El punto de partida de cualquier plan serio de introducción de nuevos programas debe ser una estrategia realista basada en esos dos elementos. Los donantes pueden desempeñar un papel de apoyo.

#### **Lección 4: El éxito depende de la capacidad administrativa e institucional**

Debe existir capacidad administrativa e institucional para poner en práctica los programas. O, por lo menos, debe reforzarse y ampliarse esa capacidad a medida que los programas se van desarrollando. Los programas de protección social que tienen éxito se caracterizan por responsabilidades institucionales claramente definidas, colaboración y coordinación interministerial y mecanismos de ejecución bien diseñados, que combinan la orientación política de alto nivel con una puesta en práctica muy descentralizada. La implicación de diferentes niveles administrativos puede facilitar la participación de las instancias locales en el desarrollo de los programas. De hecho, los niveles administrativos más bajos suelen estar en mejor situación para identificar las preferencias y necesidades, así como para evitar errores en la elección de los beneficiarios.

El África subsahariana sufre más que otras regiones la falta de registros o la existencia de registros civiles poco fiables, que hacen que la elección de los beneficiarios sea complicada, especialmente en las zonas rurales. Reforzar los sistemas de registro civil, permitir a las mujeres el pleno ejercicio de sus derechos legales y de propiedad, además de la aplicación de los derechos de herencia a los niños, podría facilitar el acceso de más personas a los beneficios de la protección social. El enfoque "Ubudehe" de Ruanda -que garantiza la eficiencia total de las intervenciones evitando solapamientos y utilizando los recursos de la mejor manera posible- muestra que los sistemas descentralizados pueden ser muy útiles en el diseño de programas exitosos. Los programas de protección social de los países del África subsahariana con bajos ingresos y capacidad administrativa limitada no deberían ser demasiado complejos, especialmente en sus mecanismos de definición de objetivos. También deberían ser fáciles de ejecutar, para evitar los errores de inclusión más graves y el mal uso. Igualmente, debe reforzarse una transparencia y responsabilidad básicas a todos los niveles de la sociedad, con el fin de reducir la corrupción. Para ello, una adecuada divulgación de información puede ser muy importante.

#### **Lección 5: Los programas piloto, el seguimiento y la evaluación generan respaldo y permiten afinar los diseños**

A la vista de la variabilidad en las condiciones y necesidades específicas de cada país, y la obligación de demostrar las repercusiones para conservar el apoyo político, es crucial que los programas se lleven a cabo de un modo transparente, con una meticulosa supervisión de todos los aspectos de su puesta en práctica. Los proyectos piloto y los desarrollos escalonados que se evalúan con detenimiento, utilizando técnicas avanzadas de impacto, ayudan a aprender, hacer un ajuste fino y ganar apoyos políticos. El éxito de algunas experiencias latinoamericanas en programas de transferencias condicionadas ha dependido enormemente de evaluaciones sólidas y acreditaciones de impacto. Existen menos evidencias disponibles sobre los efectos de muchos de los nuevos programas del África subsahariana. Incluso para algunos de los programas que se analizan con más detalle en este informe, las evidencias son endebles. Una evaluación de impacto robusta, así como la evaluación meticulosa de los proyectos piloto y los experimentos debería ser, por tanto, una prioridad, dado que estos elementos son críticos para entender los puntos fuertes y débiles, y para granjearse apoyo político. El apoyo de los donantes a este tipo de evaluaciones podría ser de utilidad.

#### **Lección 6: Es fundamental minimizar la desincentivación, construir sobre los sistemas informales existentes y complementar los planes de microfinanciación basados en el mercado**

Los programas de protección social pueden crear efectos de pérdida de incentivos, como por ejemplo la desincentivación del trabajo. No obstante, en la mayoría de los programas de protección social más recientes e innovadores los problemas de desincentivación son menos graves de lo que podría suponerse a primera vista. Por ejemplo, la mayoría de pensiones de jubilación de carácter no contributivo, como los programas de pensiones de Sudáfrica o los programas de obras públicas de Etiopía, sufren muy pocos efectos de desincentivación. La protección social también podría desplazar a otros planes de protección social contributivos o informales ya existentes; en este sentido la evidencia es mucho menos concluyente y requiere estudio adicional. El solapamiento entre nuevos programas y planes ya existentes (formales e informales) requiere una supervisión constante y, en caso necesario, ajustes. No parece probable que la ampliación de los programas para los trabajadores de los sectores formales sea una solución. Sin embargo, la evidencia sugiere que sí se puede construir sobre planes informales existentes, como ocurre con el seguro médico en Ghana, para limitar una desincentivación perversa. Las iniciativas de microfinanciación, especialmente las vinculadas al microseguro, también ofrecen servicios complementarios de protección social y pueden utilizarse como plataformas para crear sistemas de protección social contributivos. No obstante, es poco probable que la microfinanciación y otras soluciones de mercado lleguen

a los más pobres, y además son insuficientes para muchos riesgos graves, lo que hace que se necesiten programas de protección social amplios y bien diseñados.

## Lección 7: Es importante maximizar las sinergias entre los programas de protección social y otras inversiones

Una protección social ampliada puede dar respaldo a inversiones complementarias en sanidad, educación, agricultura y otros sectores productivos. Es una forma rápida y flexible de reducir los efectos de la pobreza, pertinente en tiempos de crisis o cuando las reformas en otros sectores sociales se materializan muy lentamente. Puede ofrecer los medios financieros necesarios para acceder a los servicios sanitarios y de educación, o para invertir en agricultura o en otras actividades productivas. Puede ofrecer protección para que los hogares puedan afrontar los riesgos implícitos en nuevas actividades o emigrar para beneficiarse de oportunidades económicas. También puede proteger las inversiones en capital humano, al asegurar la nutrición y las oportunidades educativas de los niños durante periodos de crisis. Ofrece un medio directo para incluir los colectivos de pobres y marginados en los esfuerzos de desarrollo, contribuyendo a la cohesión social y la confianza. En definitiva, puede ser un elemento crítico de las políticas generales de desarrollo, capitalizando las muchas sinergias existentes. Por eso, la protección social no debería verse como una preocupación social específica, sino como parte de una estrategia general de desarrollo que capitaliza explícitamente la complementariedad. Por ejemplo, Progresía-Oportunidades en México señala la importancia de la transición hacia un enfoque integrado, que garantice el suministro simultáneo de un paquete básico de salud, educación y nutrición, y que obtenga beneficios de su carácter complementario.

## Lección 8: La protección social promueve la igualdad de género, mejora la participación de la mujer y reduce la exclusión social

La evidencia demuestra que los programas de protección social bien diseñados pueden dar respuesta a problemas de género y exclusión social. Asimismo, pueden contribuir a reducir las disparidades sociales y étnicas, y pueden atender las necesidades específicas de la mujer. Los programas sensibles al género pueden producir efectos multiplicadores positivos en términos de salud, educación para las niñas y revisión prenatal de la madre, y pueden mejorar la externalización positiva hacia las familias, en forma de transferencias de dinero en efectivo a las mujeres. Al mismo tiempo, pueden asegurarse de que las cargas de las mujeres no aumenten y de que los estereotipos no se refuercen.

### DE LECCIONES A PRIORIDADES

Todas estas son lecciones generales, y el informe reconoce que África es muy heterogénea y las características de cada país exigen enfoques a medida. En los países en situación de fragilidad, por ejemplo, pueden no darse las condiciones previas para el éxito. Cuando la capacidad administrativa es extremadamente débil o la gobernanza muy pobre es muy difícil diseñar y poner en práctica planes de protección social con posibilidades de éxito. Los instrumentos de protección social tienen que adaptarse a las vulnerabilidades y necesidades específicas, como (re)insertar a jóvenes y ex combatientes en la sociedad.

Resumiendo, hay oportunidades para introducir protección social incluso en contextos de alta pobreza. El tipo de programa dependerá de que se satisfagan o no una serie de condiciones previas, teniendo en cuenta que la dinámica nacional e internacional evoluciona y que puede haber algún margen de maniobra. Los programas que tienen éxito ayudan a crear estructuras administrativas y capacidad de ejecución, de las que a su vez dependen. Las lecciones muestran la importancia de la complementariedad y la coordinación entre sectores y administraciones, así como el valor del seguimiento y la evaluación. Sin embargo, las especificidades de las lecciones importan, y mucho, y las condiciones de éxito son críticas para conseguir efectos positivos. La transferibilidad de las lecciones de Latinoamérica, Asia, Sudáfrica o incluso de países vecinos del África subsahariana depende de la capacidad de cada país para gestionar los retos ligados a su puesta en práctica.

Aunque se admite esta heterogeneidad, este informe también sugiere que, en muchos países del África subsahariana con ingresos bajos, algunos programas sencillos -como las pensiones sociales no contributivas o las prestaciones familiares por hijos- son en general viables desde el punto de vista administrativo, sobre todo si se emplean sistemas de entrega de efectivo tecnológicamente innovadores que eviten errores en la elección de beneficiarios, recorten costes y agilicen las entregas. Asimismo, pueden ser fiscalmente sostenibles, tienen pocos efectos desincentivadores negativos y pueden granjearse un amplio apoyo político. No obstante, es crucial que cualquier programa, una vez lanzado, pueda sobrevivir a posibles cambios en el gobierno local y que también se pueda mantener en caso de alternancia política. Con el tiempo, otras iniciativas administrativas más complejas, como los paquetes coordinados, pueden hacerse viables, en la medida en que los países acumulan experiencia y generan recursos internos. A largo plazo, los países del África subsahariana pueden basarse en estos programas para crear una plataforma de protección social, que consista en varios programas coordinados, según las necesidades particulares, las realidades fiscales y los impactos demostrados. Dicha plataforma, basada en la asistencia social de los planes de protección social, debe ser coherente con una estrategia que tienda progresivamente a un sistema predominantemente de financiación nacional, ya sea vía impuestos, mediante alguna forma

de seguridad social contributiva o a través de sistemas que combinen ambas vías. En cualquier caso, los programas o sistemas no pueden replicarse sin más entre países y continentes, sino que deben adaptarse a las circunstancias locales.

## DE LA DONACIÓN A LA ASOCIACIÓN

A la vista de los retos que tenemos por delante, es posible que los socios africanos necesiten la ayuda de la comunidad internacional durante una fase de transición. La cristalización en ciernes de un consenso global sobre protección social entre los agentes del desarrollo –especialmente materializado en la iniciativa de las Naciones Unidas en pro de un nivel mínimo de protección social–, consolida y complementa el ímpetu creciente de este concepto en África. A raíz de la crisis, diversos donantes (bilaterales y multilaterales, tradicionales y emergentes) se han comprometido a ayudar a los países en desarrollo en su camino hacia la adopción de sistemas de protección social. No obstante, los socios internacionales deberían desempeñar exclusivamente un papel de apoyo, a pesar de que los principios de implicación, alineación y responsabilidad mutua de la “Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda” de 2005 y la “Agenda de Acción de Accra” de 2008 los sitúan claramente a los mandos de la nave. Pero evidencias demuestran que la subordinación es el único camino para crear y sostener programas de éxito.

Ahora que la protección social gana puestos en la agenda del desarrollo, es buen momento para extraer lecciones de anteriores experiencias de donación. El compromiso de los donantes tradicionales –a menudo poco coordinado, pasajero, ligado a proyectos y con poca estabilidad financiera– es de lo más inapropiado para fomentar la agenda de protección social. Por ejemplo, los proyectos piloto de transferencias sociales que inician los donantes suelen depender fuertemente de financiación externa y raras veces generan entusiasmo en los gobiernos nacionales, lo que debilita su implicación y sostenibilidad.

Como está ocurriendo cada vez más en África, los donantes pueden cambiar su papel por el de socios, y prestar su apoyo a la expansión de programas de protección social plenamente integrados en las estrategias nacionales de desarrollo. Este nuevo enfoque requiere que los socios internacionales estén dispuestos a subordinarse a los esfuerzos y prioridades de los países socios de un modo coordinado, facilitando una financiación previsible y dirigida a la sostenibilidad, invirtiendo en la creación de capacidades y en la promoción del aprendizaje.

En este cambiante panorama del desarrollo, la cooperación Sur-Sur puede desempeñar un papel cada vez más importante. Nuevos donantes como Brasil, Chile, India y México, líderes en el desarrollo de soluciones de protección social innovadoras, tienen un interés explícito en ayudar a otros países en desarrollo en este campo; para sus homólogos, especialmente los del África subsahariana, sus enfoques, modelos y experiencias pueden ser de lo más pertinente. Estos nuevos actores traen consigo el cambio y piden que se redefinan las ventajas y funciones comparativas de la UE.

## EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPROMISO, RETOS Y RECOMENDACIONES POLÍTICAS

Dada su riqueza de experiencias y su compromiso con el desarrollo, la dimensión social de la globalización y el trabajo digno, la UE (Comisión y Estados miembros) está en excelente situación para respaldar la protección social en el mundo en desarrollo. El modelo social europeo se caracteriza por la unidad en una serie de valores esenciales y el compromiso con la protección social. Por otro lado, existen diversas experiencias nacionales en cuanto a evolución, funcionamiento y enfoque de la protección social. La asociación estratégica África-UE ofrece una plataforma para dialogar con los países socios en estas y otras experiencias, y para apoyar la agenda de protección social mediante el diálogo político y el aprendizaje mutuo, evitando una perspectiva demasiado eurocéntrica.

Varios donantes de la UE, incluida la Comisión, ya están apoyando iniciativas de protección social lideradas por países concretos. No obstante, a la UE todavía le queda mucho por hacer para superar desafíos persistentes y aprovechar al máximo sus ventajas comparativas y su masa crítica colectiva. En primer lugar, se necesita más compromiso, fundamentado en lecciones y ejemplos de buenas prácticas.

Por tanto, el Informe Europeo sobre el Desarrollo recomienda que la UE redoble y mejore su apoyo a la protección social en el África subsahariana y otros países en desarrollo. Para ello, se identifican siete prioridades para la UE y sus Estados miembros:

### **PRIORIDAD 1: HACER DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UNA PARTE INTEGRAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA**

La UE debería adoptar un marco de actuación exhaustivo para la protección social, con compromisos concretos, con un plazo de cumplimiento y recursos específicos. Este paso indispensable debería mejorar la visibilidad de la protección social y crear oportunidades de discusión sobre el valor agregado colectivo de la UE. También serviría para capitalizar los valiosos recursos y el apoyo de la UE (Comisión y Estados miembros).

Para ello, hay diversas oportunidades en proceso, como los libros verdes sobre “Política de desarrollo de la UE para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible - Aumentar el impacto de la política de desarrollo de la Unión Europea” y sobre “El futuro

del apoyo presupuestario de la UE”, la implementación del Plan de Acción para la Estrategia Conjunta África-UE 2011-2013, el establecimiento del Servicio Europeo de Acción Exterior y la nueva Dirección General de la Comisión encargada de la política de desarrollo y su ejecución (DEVCO), así como las negociaciones sobre los instrumentos financieros futuros de relaciones externas. Estas oportunidades deberían garantizar que la amplia variedad de enfoques e instrumentos de la UE estén orientados a facilitar un apoyo de la protección social apropiado, predecible y a largo plazo.

### **PRIORIDAD 2: PROMOVER Y APOYAR LOS PROCESOS NACIONALES**

Para garantizar la implicación y sentar las bases para la sostenibilidad a largo plazo, la UE debe promover la ejecución de una agenda de protección social africana a escala continental, subregional y nacional, empezando por el “Marco de política social” de la Unión Africana (UA). Cuando y donde sea posible, la UE debe respaldar sistemas de protección social exhaustivos integrados en marcos basados en los derechos. Como mínimo, los socios de la UE deben asegurarse de que sus intervenciones sean coherentes con las prioridades y las necesidades nacionales, minimizando la microgestión y la intrusión política de los donantes.

Entre los papeles lícitos de los donantes podría estar la provisión de asistencia financiera y técnica para crear capacidades a todos los niveles (local, provincial, nacional; gubernamental y no gubernamental) y financiar los altos costes fijos iniciales y de puesta en marcha (como el establecimiento de sistemas de identificación, registro, definición de beneficiarios, entrega, supervisión y evaluación).

Consolidar el apoyo de las comunidades locales también es clave para sentar las bases de la implicación. La UE debería promover enfoques participativos multilaterales y apoyar a los defensores de la protección social nacional (funcionarios, parlamentarios, agentes no estatales).

### **PRIORIDAD 3: AYUDAR A RESOLVER LAS CUESTIONES DE ASEQUIBILIDAD**

Dado que la movilización de recursos nacionales es crítica para la sostenibilidad de los programas de protección social, la UE debería apoyar a los socios del África subsahariana en sus iniciativas de reforma fiscal y recaudación tributaria. Es imprescindible un diálogo político sobre los aspectos financieros y fiscales de la protección fiscal (reforma fiscal, asignación presupuestaria, estrategias de salida de los donantes), así como sobre distintas cuestiones relativas a la gestión de las finanzas públicas.

La ayuda para el desarrollo solo puede actuar como catalizador de la protección social y del crecimiento inclusivo relajando las restricciones a la asequibilidad durante una fase de transición. En primer lugar, los donantes de la UE tienen que cumplir sus compromisos oficiales de ayuda al desarrollo (0,7% del PIB en 2015), a pesar de la crisis financiera global y las restricciones presupuestarias que de ello se derivan. Asimismo, deberían explorar opciones financieras innovadoras, como la creación de un fondo de protección social para África.

Los compromisos de los donantes deben ser creíbles, y su financiación, previsible y fiable; especialmente cuando los donantes se comprometen a sufragar gastos recurrentes. Los compromisos a largo plazo, como ocurre en Zambia, constituyen ejemplos positivos al respecto. Debería prestarse especial atención a la sostenibilidad fiscal nacional. Debería concebirse y acordarse una estrategia de salida desde el principio, para evitar crear “islas de bienestar” vulnerables a las modas y vicisitudes de los donantes.

### **PRIORIDAD 4: ADAPTAR LAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN A NECESIDADES Y CONTEXTOS ESPECÍFICOS**

No hay un modelo universal de apoyo a la protección social en el África subsahariana. Los enfoques deben basarse en un conocimiento profundo de los contextos locales y la política subyacente, para valorar qué es lo más apropiado y factible.

Este informe sugiere que lo más apropiado para promover la implicación y apoyar los sistemas de protección social totalmente integrados en las estrategias nacionales de desarrollo general es un paquete formado por apoyo presupuestario, diálogo político y creación de capacidad. Sin embargo, la viabilidad del apoyo presupuestario depende de las condiciones locales, ya que la gestión pública de las finanzas y la gobernanza son temas controvertidos. El apoyo presupuestario debe estar respaldado por un contrato de ayuda creíble entre socios mutuamente responsables, con un enfoque en los resultados. Para mejorar la calidad del diálogo, podría ser preferible un apoyo presupuestario sectorial. También podrían explorarse soluciones innovadoras, como los contratos con “pago a la vista de resultados”.

Los proyectos piloto dirigidos por los donantes deberían limitarse al mínimo, ya que raras veces, por no decir ninguna, demuestran ser sostenibles. Sin embargo, los proyectos piloto son útiles para experimentar y evaluar las opciones o los esquemas iniciales que pueden aumentar de escala en el futuro, y deberían integrarse en los procesos nacionales, preferiblemente dirigidos por el Estado. De hecho, el trabajo a través de y con el Estado debería favorecerse para reforzar el contrato social. No obstante, también deberían apoyarse los planes informales y basados en comunidades (como las *mutuelles de santé* de África oriental), dado que pueden tener cabida en el marco de un sistema mayor (como ocurre en Ruanda).

En los países en situación de fragilidad, es crucial prestar atención a las percepciones locales de legitimidad (con quién trabajar) y ampliar la gama de la protección social (desde la ayuda humanitaria a la seguridad). La comunidad internacional debería acordar la secuencia de las intervenciones: la primera prioridad sería una agenda centrada en la asistencia de emergencia y las transferencias, obras públicas, insumos y asistencia sanitaria básica, antes de abordar el reto de reforzar la capacidad estatal a largo plazo para poner en práctica planes de protección social.

En general, el seguimiento y la evaluación son claves para garantizar responsabilidad y facilitar aprendizaje. Para que sea posible ampliar la escala o replicar iniciativas, es fundamental analizar antes su impacto, como también lo es identificar las mejores prácticas y los cuellos de botella de los planes existentes. Los donantes de la UE deberían apoyar las innovaciones en técnicas de evaluación del impacto (valoración sólida del impacto y aleatorización) y destinar recursos apropiados al seguimiento y la evaluación.

Para mejorar la toma de decisiones y adaptar mejor el diseño de los programas, la UE también debería explorar soluciones que mejoren la precisión y puntualidad de los datos sobre la pobreza y la vulnerabilidad, incluido el apoyo a la iniciativa Global Pulse de la ONU.

#### **PRIORIDAD 5: APOYAR EL DESARROLLO DE CONOCIMIENTOS Y EL USO COMPARTIDO DE LECCIONES**

Los donantes de la UE deberían encargar y financiar estudios de los distintos efectos y beneficios de la protección social en el desarrollo. También deberían alimentar el proceso de aprendizaje, haciendo posible un proceso de toma de decisiones e inversión basado en evidencias. Se necesitan más estudios que muestren el efecto de la protección social en el crecimiento y vulnerabilidad a medio plazo (particularmente, la posibilidad de los pobres para adquirir bienes y escapar de la pobreza de forma sostenible), y también en la estabilidad política, la cohesión social y el contrato social. El alcance de estos estudios debería ampliarse a experiencias más diversas, usando un enfoque multidisciplinar, y los resultados deberían difundirse entre los responsables políticos.

Pero, sobre todo, los donantes de la UE deberían apoyar la capacidad de África para desarrollar su propio análisis e ideas sobre la protección social. La financiación de la investigación local mejoraría la legitimidad y relevancia de los resultados producidos y facilitaría la difusión.

Es esencial integrar la protección social en el diálogo político entre África y la UE a todos los niveles si queremos compartir las lecciones y mejorar la voluntad política de ambas partes.

Los Estados miembros de la UE también deberían compartir las lecciones de sus experiencias en protección social, recopilando información y facilitando el acceso a la misma, y organizando viajes de estudios, conferencias, seminarios y cursos de formación en respuesta a demandas de los países socios.

Dada la creciente relevancia del aprendizaje Sur-Sur, la UE debería prestar apoyo cuando los socios del Sur lo soliciten, y capitalizar los ejemplos de buenas prácticas. Podría plantearse una asociación triangular ambiciosa para aprender sobre la protección social, en forma de intercambios regulares entre agentes relevantes en los distintos frentes de diálogo político y las asociaciones estratégicas de la UE. La UE también debería contribuir a crear directrices de buenas prácticas, basadas en la implantación de mecanismos de protección social en los países en desarrollo, tal y como acordó el G20 en Seúl.

#### **PRIORIDAD 6: MEJORAR LA COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y COHERENCIA DE LA ACCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA**

El apoyo de la UE a la protección social debería alinearse totalmente con la agenda de eficacia de la ayuda, así como con las obligaciones de los tratados de la UE.

Debería establecerse una red de expertos en “protección social y desarrollo” de ámbito europeo (a partir de los ministerios y agencias de desarrollo, los ministerios de trabajo y asuntos sociales y la sociedad civil). La primera tarea importante de esta red consistiría en elaborar un mapa del apoyo que la UE presta a la protección social. Esta iniciativa facilitaría la división del trabajo poniendo de manifiesto las lagunas y las redundancias, y facilitando la identificación de ventajas comparativas.

Para ello, es clave decidir si la protección social se enfoca como un sector. Este informe sugiere que, tal vez, lo más apropiado sería integrar la protección social como una cuestión transversal, aunque la postura de la UE debería estar más informada, tanto por las discusiones de esta nueva red como de la red OCDE-POVNET y los países socios.

La puesta en práctica de un “Código de conducta de la UE” ofrecería la oportunidad de racionalizar el apoyo y el desarrollo de programas a escala nacional. La UE debería tomar las riendas de la coordinación con el conjunto de la comunidad de donantes, dentro y fuera del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y en cooperación con los países socios.

La división del trabajo entre países de la UE debería mejorarse, prestando especial atención a los “huérfanos” (especialmente en los países en situación de fragilidad). En este sentido, dada su presencia global, la Comisión tiene un papel clave que desempeñar, como ya hacen los donantes de la UE que tienen vínculos con países “olvidados”.



También es esencial mejorar la coherencia política de la protección social. En relación con la ejecución del “Programa de trabajo sobre coherencia política para el desarrollo 2010-2013”, la UE debería encargarse de un estudio que valore el impacto de las políticas de no desarrollo, como el comercio, la emigración y la agricultura, sobre la protección social en los países en desarrollo. Se necesita más voluntad política para llevar a la práctica el compromiso de la UE con la Coherencia política para el desarrollo, y promoverla de forma convincente entre el conjunto de la comunidad de desarrollo (p. ej., el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, el G20 o la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados [PMA IV]).

#### ***PRIORIDAD 7: CONSOLIDAR LAS ASOCIACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA PARA UNA AGENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL PROGRESISTA***

La acción exterior de la UE ha prestado un apoyo limitado a la protección social, en particular en el marco de su compromiso con la dimensión social de la globalización y el trabajo digno. La UE debería trabajar en estrecha colaboración con socios estratégicos para promover una agenda internacional progresista para la protección social y una globalización más justa, en particular con la Organización Internacional del Trabajo y las agencias de la ONU implicadas en la protección social, dada su experiencia y legitimidad en este ámbito.

La UE también debería apoyar y cooperar más con el Departamento de Asuntos Sociales de la UA y el Departamento de Desarrollo Humano y Social del Banco Africano de Desarrollo, ya que son claves para alimentar y sostener el impulso “social” africano.

La UE, a la luz de su experiencia y dado su énfasis en la integración regional de su política de desarrollo, debería buscar avances en la cooperación regional para el desarrollo social y la protección social, aprovechando el impulso y los instrumentos existentes.

Las asociaciones con el sector privado también podrían propiciar avances en la agenda de protección social. Con una coordinación y un diseño de políticas adecuados, la UE podría capitalizar las acciones privadas. Debería explorarse una nueva colaboración público-privada (CPP) innovadora.

#### **CONCLUSIÓN**

En resumen, se dan las circunstancias para una nueva agenda de protección social entre África y la UE. Hay un creciente consenso sobre los beneficios de la protección social. El entorno posterior a la crisis, así como los riesgos probables vinculados al cambio climático, exigen una asociación renovada y mejorada.

Los programas de protección social existen y, si se dan algunas condiciones previas, pueden tener un efecto positivo sobre el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza, alcanzando a amplios sectores de la población y obteniendo un amplio apoyo político. Además, si están bien diseñados, pueden complementar los sistemas informales de las comunidades, así como las soluciones basadas en el mercado. Es esencial disponer de evaluaciones regulares, independientes y sólidas para generar información creíble y pruebas empíricas de los logros de los programas. Esto, a su vez, es clave para garantizar el apoyo y, por tanto, la sostenibilidad política y el éxito.

Los logros obtenidos hasta ahora muestran que, cuando existe compromiso, visión y apoyo, es factible desarrollar protección social en el África subsahariana, incluso en países con ingresos bajos. Sin embargo, la elección de nuevos programas concretos y la ampliación de la escala de los planes existentes son específicas de cada país y dependen de los contextos demográfico, geográfico y económico, así como del compromiso político y las prioridades.



# CAPÍTULO UNO

**EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN  
SOCIAL EN EL ÁFRICA  
SUBSAHARIANA**



# CAPÍTULO 1

## EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

El impulso de la protección social en África se ha consolidado progresivamente, con un compromiso y logros significativos en los ámbitos subregional, nacional y panafricano.

A raíz de la triple crisis alimentaria, de combustible y financiera, se está generalizando la noción global de que la protección social es una pieza clave que le falta al puzzle del desarrollo, indispensable para alcanzar un crecimiento flexible que beneficie a los más pobres y que facilite los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

De hecho, la protección social puede contribuir directamente al crecimiento y complementar otras inversiones, mejorando el rendimiento del gasto social.

Asimismo, puede ampliar los beneficios del crecimiento a los más vulnerables y excluidos, mejorando con ello la cohesión social y reforzando el contrato social entre el Estado y los ciudadanos.

Al ofrecer beneficios directos e indirectos, tiene potencial para convertir círculos viciosos en virtuosos.

La protección social no es un lujo: es necesaria y factible en el África subsahariana (ASS). Ya se han puesto en marcha una serie de planes en la región, y los éxitos en la mejora de las perspectivas de desarrollo indican que la protección social es posible. Debido a la rápida expansión de la triple crisis alimentaria, de combustible y financiera entre 2007 y 2009, la protección social es ahora más necesaria que nunca para amortiguar los impactos y afrontar los persistentes desafíos de pobreza y vulnerabilidad en África. A medida que se han ampliado los programas durante las recientes crisis, se ha ido adquiriendo, tanto en el África subsahariana como a nivel internacional, un impulso para introducir una protección social más sistemática. Nos encontramos en un momento muy oportuno para que el Informe Europeo sobre el Desarrollo exponga los argumentos a favor de la protección social en África, haciendo énfasis, a partir de las pruebas, en el papel crucial de los esfuerzos nacionales y el papel de apoyo potencial de los socios internacionales, en especial la Unión Europea (UE).

### 1.1 EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: NUNCA MÁS UN “SUBCONTINENTE CONDENADO”

A menudo, el África subsahariana se ha considerado un subcontinente condenado, donde “lo único que parecía prosperar era la pobreza y el conflicto”.<sup>2</sup> Durante sus décadas perdidas (años ochenta y noventa), el ASS se quedó atrás mientras otros países en desarrollo despegaban, especialmente en Asia y Latinoamérica.

Sin embargo, prácticamente desde que empezó el milenio, la situación ha cambiado a mejor. Algunos países del ASS han desafiado a los estereotipos, haciendo grandes avances (aunque todavía insuficientes) hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), registrando un crecimiento económico constante y obteniendo éxitos en ámbitos muy variados.<sup>3</sup>

Sin embargo, el ASS no es una entidad monolítica sino una región sumamente diversa, donde los países siguen diferentes caminos -raras veces en línea recta-.<sup>4</sup> Indudablemente, algunos países se han rezagado más que otros, sin avanzar o incluso retrocediendo. Este panorama sombrío del ASS en su conjunto ha eclipsado de modo sistemático los cambios fundamentales realizados por los países “emergentes” de la región.<sup>5</sup>

#### 1.1.1 AVANCES TANGIBLES EN LA GOBERNANZA

En primer lugar, muchos países del ASS han realizado notables progresos en materia de gobernanza, que se ha convertido en el eje central de la agenda de desarrollo continental. El establecimiento en 2002 del Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares

<sup>2</sup> Johnson-Sirleaf, E. “Introducción” en Radelet, 2010.

<sup>3</sup> S. Devarajan, economista jefe del Banco Mundial para África, y sus colegas han creado una lista de 42 historias de éxito, 20 de las cuales se detallan en los estudios de casos prácticos. <https://blogs.worldbank.org/africacan/african-successes>.

<sup>4</sup> Muchos líderes del crecimiento de la década de los sesenta se quedaron rezagados en 2000 (como Costa de Marfil, Gabón, Togo), mientras que otros países como Burkina Faso, Ghana y Senegal, que se quedaron atrás después de independizarse, se han convertido en los “campeones del crecimiento” de los últimos 10 años (Fosu, 2009).

<sup>5</sup> Para una defensa reciente de este punto de vista, véase Radelet, 2010.

(APRM), en el marco de la Nueva Asociación para el Desarrollo Económico de África (NEPAD),<sup>6</sup> probablemente materializó mejor el compromiso africano de mejorar la gobernanza. Desde finales de 2009, 30 de los 53 estados de la Unión Africana (UA)<sup>7</sup> se han sumado voluntariamente a este innovador esfuerzo africano, que constituye el principal mecanismo de gobernanza autocontrolada del continente. A pesar de los persistentes desafíos, el APRM tiene crédito sobrado para poner en primer término la gobernanza y permitir un diálogo colegiado sobre cuestiones controvertidas, ofreciendo un “diagnóstico exhaustivo y sincero de los problemas clave de gobernanza”.<sup>8</sup>

Una revisión del proceso APRM realizada recientemente por el “Africa Governance Monitoring and Advocacy Project” en nueve países de la UA mantiene que “el veredicto sobre el proceso APRM es contradictorio”, pero al menos ha permitido cierto debate nacional.<sup>9</sup> Yendo aún más lejos, un estudio de la Asociación África-Canadá sobre el APRM en siete países del ASS afirma que “los cambios se están introduciendo en función del modo en que funcionan los gobiernos y los países”.<sup>10</sup> Y otras iniciativas de la UA, como la *Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad* de 2007,<sup>11</sup> parecen indicar que la gobernanza se ha convertido en una prioridad continental generalizada.

En el ámbito nacional, algunos países del ASS, como Mauricio y Botsuana, destacan por ser actores constantes que han logrado estabilidad y buena gobernanza durante un periodo de tiempo considerable. De hecho, tal y como muestran los últimos *Indicadores Mundiales de Buen Gobierno*, “una economía en desarrollo no se traduce automáticamente en una mala gobernanza”.<sup>12</sup> Por ejemplo, Ruanda, tras sufrir los estragos del genocidio de 1994, se convirtió en un símbolo del cambio africano, logrando crecimiento económico,<sup>13</sup> avances sociales y mejoras significativas en la gobernanza. Pese a la preocupación internacional suscitada a raíz de la campaña que llevó a la reelección del presidente Kagame en agosto de 2010,<sup>14</sup> Ruanda se considera, en términos generales, un país pacífico con instituciones estables. De hecho, sus buenos resultados hacen que la UE desembolse el 75% de su ayuda al país en forma de apoyo presupuestario.<sup>15</sup> Asimismo, Ruanda es uno de los pocos países africanos que va bien “encaminado” hacia los ODM y casi ha cumplido el ODM 3 sobre igualdad de género y autonomía de la mujer, con más del 56% de las mujeres en el Parlamento y una paridad de género efectiva en la enseñanza primaria y secundaria.<sup>16</sup>

La recuperación de Liberia tras el conflicto que sufrió de 1989 a 2003 también ha sido todo un éxito, especialmente después de elegir en 2005 a Ellen Johnson-Sirleaf, la primera presidenta africana. El *Índice de Gobernabilidad en África de la Fundación Mo Ibrahim*<sup>17</sup> revela que Liberia registró las mayores mejoras durante el periodo 2005-2009, subiendo de 32 a 44 puntos. Entre otros logros, Liberia fue el primer país africano que en 2009 cumplió por completo la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva, un logro con un especial simbolismo, si pensamos en el papel que desempeñaron los recursos naturales en el conflicto de Liberia.

Los *Indicadores Mundiales de Buen Gobierno* y el Índice de la Fundación Mo Ibrahim también destacan mejoras sustanciales en países como Ghana, Angola, Sierra Leona y Togo. Por supuesto, estos indicadores no pueden captar todos los matices y desafíos, ya que la gobernanza es un asunto sumamente delicado y controvertido. Los países “mejorados” suelen partir de niveles muy bajo, con lo que tampoco procede anunciar su rendimiento y progresos de forma demasiado ampulosa. Ni tampoco esto debe enmascarar el hecho de que otros países del ASS se han estancado o incluso han empeorado. Dicho esto, el mayor número de democracias en el ASS (de 3 en 1989 a 23 en 2008)<sup>18</sup> y de elecciones democráticas (aproximadamente 50 entre 2005 y 2009), así como las numerosas

<sup>6</sup> En julio de 2002, NEPAD adoptó una “Declaración sobre Democracia y Gobernabilidad Política, Económica y Corporativa”, que incluía el compromiso de poner en práctica un Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares (APRM). El jefe de Estado y el Comité de Implementación Gubernamental adoptaron en marzo de 2003 el Memorando de Entendimiento del APRM, que entró en vigor de inmediato.

<sup>7</sup> Argelia, Angola, Benín, Burkina Faso, Cabo Verde, Camerún, Egipto, Etiopía, Gabón, Ghana, Kenia, Lesoto, Malawi, Mali, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Nigeria, República del Congo, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Sudán, Tanzania, Togo, Uganda, Yibuti, y Zambia.

<sup>8</sup> El Instituto de Asuntos Internacionales de Sudáfrica posee un “Programa de Gobernabilidad y APRM” que controla el proceso (<http://www.saiia.org.za/>). Véase, por ejemplo, Gruzdz, 2010.

<sup>9</sup> AfriMAP, 2010.

<sup>10</sup> Bing Pappoe, 2010.

<sup>11</sup> Para que la Carta entre en vigor deben ratificarla 15 Estados miembros. Desde julio de 2010, 29 Estados la han firmado pero solo 6 (Etiopía, Ghana, Lesoto, Mauritania, Sierra Leona, Uganda) la han ratificado.

<sup>12</sup> “Los Indicadores Mundiales de Buen Gobierno de Matters 2010 subrayan los éxitos, cambios y fracasos de gobernanza”, [[http://www.brookings.edu/opinions/2010/0924\\_wgi\\_kaufmann.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2010/0924_wgi_kaufmann.aspx)]. El proyecto *Indicadores Mundiales de Buen Gobierno* informa acerca de los indicadores de gobernanza individuales y totales de 213 economías de 1996 a 2009 en seis dimensiones de gobernanza: voz y responsabilidad, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, aplicación del derecho, y control de la corrupción.

<sup>13</sup> La media del crecimiento económico anual durante 1998-2008 fue del 8%. El “Índice de facilidad para hacer negocios de 2011” del Banco Mundial también clasificó a Ruanda, aclamada por sus constantes progresos y reformas, en el puesto 58 de los 183 países (Banco Mundial, 2010d, p.6).

<sup>14</sup> Las acusaciones de opresión y violencia (véase <http://www.amnesty.org/es/region/ruanda>) llevaron al presidente Kagame a defender la democracia de Ruanda como un “modelo para África” (Kagame, 2010).

<sup>15</sup> IP/10/1206, 29/09/10. Primera visita del Comisario Piebalgs a Ruanda para evaluar *in situ* el impacto de la ayuda de la UE y firmar acuerdos financieros sobre cooperación regional y gobernanza por un valor de 52 millones de euros.

<sup>16</sup> Ruanda se utiliza como ejemplo de “éxito” en [www.mdgmonitor.org/](http://www.mdgmonitor.org/) (noviembre de 2010).

<sup>17</sup> El Índice de la Fundación Mo Ibrahim mide el alcance del abastecimiento de numerosos bienes y servicios económicos, sociales y políticos públicos por parte de los gobiernos y agentes no estatales. El Índice agrupa los indicadores en cuatro categorías principales: seguridad y Estado de Derecho, participación y derechos humanos, oportunidad económica sostenible, y desarrollo humano (<http://www.moibrahimfoundation.org>).

<sup>18</sup> Radelet, 2010, p.54. Según Freedom House (Libertad en África Subsahariana 2009), la proporción de países “parcial y completamente libres” en el ASS ha aumentado del 41% en 1980 al 69% en 2009.

iniciativas de gobernanza del país (a todos los niveles), sugieren que los gobiernos del ASS se están haciendo más responsables, gracias sobre todo al liderazgo regional y subregional.

### 1.1.2 MEJORAS EN EL ENTORNO MACROECONÓMICO

El ASS ha sido una de las regiones que más rápido ha crecido en todo el mundo, con una media de en torno al 5% entre 2000 y 2008, más de dos puntos porcentuales por encima de la década anterior. El crecimiento no ha sido homogéneo en todas las zonas geográficas o los distintos países, puesto que algunas naciones ricas en recursos (como Angola y Guinea Ecuatorial) han registrado índices de dos dígitos, impulsados por el alza de los precios de las materias primas. Pero esta reciente aceleración del crecimiento ha sido algo más que un mero resultado del repunte de los precios de los recursos. El entorno macroeconómico ha mejorado en general. El Banco Africano de Desarrollo<sup>19</sup> ha indicado que, en comparación con la década anterior, los países del ASS recientemente han contenido la inflación (manteniéndola por debajo de los dos dígitos), han mejorado sus condiciones comerciales y han registrado mejoras generales en su equilibrio fiscal.

**Tabla 1.1: Tendencias de crecimiento del PIB y de la población a largo plazo**

		1980-2000	1980-1990	1990-2000	2000-2009
<b>África subsahariana</b>	Crecimiento PIB (% anual)	2,18	2,07	2,19	4,61
	Crecimiento población (% anual)	2,81	2,90	2,71	2,52
<b>Mundo</b>	Crecimiento PIB (% anual)	2,94	3,03	2,85	2,56
	Crecimiento población (% anual)	1,59	1,74	1,46	1,21
<b>Sudeste Asiático y Pacífico</b>	Crecimiento PIB (% anual)	9,25	10,08	8,56	10,17
	Crecimiento población (% anual)	3,44	3,78	3,11	2,37

*Fuente:* Elaboración del IED conforme a la base de datos en línea del Banco Mundial, *Indicadores del Desarrollo Mundial*, del 15 de octubre de 2010.

Este entorno favorable en términos generales suele ir acompañado por un aumento de la capacidad del país para movilizar sus recursos nacionales. Los impuestos recaudados en el continente aumentaron del 22% del PIB en 1990 al 27% en 2007.<sup>20</sup> Este aumento está fuertemente relacionado con la subida de los impuestos que gravan la extracción de recursos, que en 2007 representaba el 14% del PIB continental y más de dos tercios de los impuestos totales en países ricos en recursos como Angola, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Nigeria y Sudán.<sup>21</sup> Sin embargo, los impuestos al comercio han seguido bajando con el tiempo, aunque siguen representando una fuente de ingresos relevante para países manufactureros como Etiopía, Gambia, Lesoto, Namibia y Suazilandia. La participación tributaria en el PIB varía entre valores muy bajos en países, como Guinea Ecuatorial (1,6% del PIB de media entre 2001 y 2008) hasta el máximo de Lesoto (50,6%).

Los flujos de capital externo en forma de inversión directa extranjera (IDE) y ayuda extranjera también han aumentado considerablemente, siendo especialmente importante el apoyo de los donantes para aliviar las deudas. Entre 2000 y 2007, los donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) cancelaron 43 000 millones de dólares de la deuda de los países africanos. Y entre 2000 y 2008, la proporción de deuda respecto del PIB, uno de los principales indicadores de problemas de endeudamiento, cayó del 127% al 57%.

La creciente interacción económica con el grupo de economías emergentes ha supuesto un gran impulso para el reciente crecimiento económico de África. Las relaciones económicas y políticas chino-africanas están en auge. Desde mediados de los años noventa, el comercio bilateral entre China y África se ha multiplicado por diez, alcanzando un monto de más de 100 000 millones de dólares en 2008. Esto ha permitido que muchos países africanos diversifiquen la distribución geográfica de sus exportaciones, evitando así caídas importantes en las exportaciones debido al descenso de la demanda de los países desarrollados sumidos en la crisis financiera mundial. China e India también se están convirtiendo en importantes fuentes de capital para los socios africanos, en forma de IDE y ayuda.

## 1.2 LA PERSISTENCIA DE LOS DESAFÍOS ESTRUCTURALES

A pesar de los avances, el ASS todavía se enfrenta a diversos desafíos de enormes proporciones: una macroeconomía vulnerable, con una transformación limitada en medios de subsistencia; países en situación de fragilidad y conflictos recurrentes; y un alto grado de pobreza continuada y bajo desarrollo humano. El resultado es que muchas personas siguen viviendo en condiciones precarias.

<sup>19</sup> BAFD, 2010.

<sup>20</sup> BAFD, OCDE, CEPA, 2010, p. 84.

<sup>21</sup> BAFD, OCDE, CEPA, 2010.

## 1.2.1 VULNERABILIDAD MACROECONÓMICA CON TRANSFORMACIÓN LIMITADA EN MEDIOS DE SUBSISTENCIA

Es demasiado pronto para hablar de transformación económica y creación de puestos de trabajo a gran escala en la mayoría de países del ASS. La agricultura sigue teniendo un gran peso en el PIB y los agricultores minifundistas que trabajan por cuenta propia forman la mayoría de la fuerza de trabajo. La economía urbana está creciendo, pero aún hay mucho empleo en el sector informal. El crecimiento del PIB y de los ingresos por exportaciones es más inestable y volátil que en otros países, ya que la mayor parte de las economías del ASS dependen de un reducido número de productos primarios.<sup>22</sup> La variabilidad y los impactos climáticos también contribuyen a la alta variabilidad del crecimiento, dado que la mayor parte de la agricultura es de secano.<sup>23</sup>

El resultado es que la mayoría de los medios de subsistencia solo aportan ingresos modestos y son muy arriesgados, en particular en la agricultura de secano, donde los caprichos del clima aumentan considerablemente los riesgos de los ingresos. La alta variabilidad del PIB cambia con rapidez las condiciones de mercado de los trabajadores del sector informal, lo que produce altas fluctuaciones en sus ingresos y empleo, ejerciendo presión sobre su nivel de vida, sobre todo cuando las redes de seguridad o la seguridad social los excluyen.

## 1.2.2 CONFLICTOS Y PAÍSES EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD

Todavía abundan los conflictos en el ASS y constituyen la principal causa de la pérdida de vidas y medios de subsistencia. Según pruebas recientes, el número de desplazados internos en el ASS es casi el doble que en otros países de ingresos bajos y el número de refugiados originarios del ASS (más de 2,6 millones) representa una parte de la población total mayor que en otras regiones en desarrollo.<sup>24</sup> La fragilidad estatal -la incapacidad o falta de voluntad del Estado para facilitar servicios básicos a los ciudadanos- también es común<sup>25</sup> y representa una fuente fundamental de vulnerabilidad. La primera edición del Informe Europeo sobre el Desarrollo, publicado en 2009,<sup>26</sup> mostró que los países del ASS en situación de fragilidad estaban sustancialmente por detrás de otros países en desarrollo en lo que respecta a los indicadores clave de desarrollo. Y la condición de fragilidad constituye un grave obstáculo para mantener el crecimiento y alcanzar los ODM.<sup>27</sup>

Las personas que viven en países en situación de fragilidad -especialmente las que se encuentran en medio de un conflicto- requieren mucha más protección (más allá de lo económico) contra los riesgos.<sup>28</sup> Por tanto, el llamado Catch 22 de la protección social -cuanto mayor es la necesidad de protección social, menor es la capacidad del Estado de prestarla- es especialmente relevante en las situaciones de fragilidad.<sup>29</sup>

## 1.2.3 POBREZA Y BAJO DESARROLLO HUMANO

Se han hecho algunos avances en los ODM y otras dimensiones de la pobreza en el África subsahariana. Sin embargo, aún existen elevada carencias, lo que repercute en la velocidad a la que se reduce la pobreza de forma sostenible. Los últimos datos sugieren que la base de activos económicos y productivos de la población pobre sigue siendo baja. Desde los años noventa, la incidencia de la pobreza ha bajado rápidamente en todo el mundo.<sup>30</sup> En el ASS, la extrema pobreza (definida como pobreza inferior a 1,25 USD al día) descendió del 58% en 1990 al 51% en 2005, aunque el número de pobres aumentó de 296 millones en 1990 a 388 millones, debido al rápido crecimiento de la población.<sup>31</sup>

La salud y la educación de la población todavía presentan grandes carencias, que afectan a las oportunidades presentes y futuras de los pobres. Si bien el número de matrículas en las escuelas primarias ha aumentado, una nueva generación de analfabetos acaba de unirse a la población activa: el 21% de los jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años son analfabetos.<sup>32</sup> Y en 10 años no va a cambiar mucho la situación: el índice neto de matriculación en la enseñanza primaria (porcentaje de niños en edad de acudir a la escuela primaria que realmente asisten a ella) sigue siendo de tan solo el 73%.<sup>33</sup>

<sup>22</sup> Véase CNUCD, 2009 y el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2009.

<sup>23</sup> Banco Mundial, 2008.

<sup>24</sup> Constancia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados comunicada en el PNUD, 2009. El número de refugiados es elevado, pero está descendiendo y en general es menos destacado que en Asia Meridional, que no obstante cuenta con más población.

<sup>25</sup> Para consultar las diferentes definiciones de países en situación de fragilidad, véase el IED de 2009.

<sup>26</sup> Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2009.

<sup>27</sup> IED de 2009; Bourguignon et al. 2008.

<sup>28</sup> Darcy, 2004.

<sup>29</sup> Devereux, 2000.

<sup>30</sup> Por ejemplo, Asia Oriental vio caer en picado la extrema pobreza del 55% en 1990 al 17% en 2005, y es probable que mejore otro 6% en 2015.

<sup>31</sup> Véase el Banco Mundial y el FMI, 2010.

<sup>32</sup> Banco Mundial, 2010b.

<sup>33</sup> Banco Mundial, 2010b.

Una mala sanidad también dificulta una reducción más rápida de la pobreza. La esperanza de vida, uno de los datos estadísticos directos más claros sobre la salud de la población africana, se sitúa en los 52 años, muy por debajo de la de cualquier otra región. El África subsahariana es, con diferencia, la región del mundo más fuertemente afectada por el VIH/SIDA. En ella se concentran dos tercios de los 33,4 millones de adultos y niños que viven con VIH y el 71% del total de nuevas infecciones de VIH de 2008.

El peso de otras enfermedades también es muy alto todavía, ya que una amplia mayoría de la población mundial (en torno al 90%) con niveles de riesgo medio y alto de contraer la malaria vive en el ASS.<sup>34</sup> El cambio climático amenaza con extender la malaria y otras enfermedades a las áreas actualmente menos afectadas. Dado que solo el 31% de la población del ASS cuenta con sistemas de saneamiento adecuados, las consecuencias de la enfermedad se agravan, presionando continuamente sobre los sistemas de asistencia sanitaria. La enfermedad mina la capacidad productiva de los adultos, así como la salud de los niños, comprometiendo sus posibilidades futuras de escapar de la pobreza.

#### 1.2.4 VIDAS PRECARIAS

El alto nivel de pobreza, una baja base de bienes propios y la dependencia de medios de subsistencia arriesgados hacen que una gran variedad de impactos puedan desbaratar fácilmente cualquier intento de alcanzar una vida mejor. En Etiopía, el 67% de los hogares urbanos y el 86% de los hogares rurales afirman haber sufrido al menos un impacto en los últimos cuatro años (tabla 1.2). La mayoría de las familias rurales, que dependen de la agricultura de secano, a menudo se ven afectadas por sequías, heladas o exceso de lluvia. Las plagas todavía son muy frecuentes en los cultivos, al igual que las muertes de ganado. Tanto los hogares rurales como los urbanos sufren las penurias derivadas de la enfermedad y la muerte de miembros de la familia. Los riesgos del mercado (impactos en los precios de entrada y salida) también son una fuente de apuros, que refleja que el trabajador por cuenta propia, incluidos los agricultores, dependen mucho de los fluctuantes mercados. El crimen también supone un riesgo generalizado. Todos estos riesgos pueden hacer que las personas caigan en la pobreza y les resulte difícil escapar de ella.

**Tabla 1.2: Porcentaje de hogares que afirman haber sufrido un suceso o impacto que ha afectado considerablemente a su riqueza o nivel de vida en los últimos cuatro años, Etiopía 2006**

	Etiopía urbana	Etiopía rural
Porcentaje de impactos	67	86
Enfermedad en la familia	22	31
Inestabilidad de precios	21	38
Pérdida de trabajo	18	6
Muerte en la familia	15	14
Robo/delito	13	14
Muerte de ganado	6	36
Desahucio agrario	6	3
Plaga en cultivos	6	40
Sequía	5	44
Lluvia/inundación	3	22
Helada	1	12

Fuente: datos de Young Lives, [www.younglives.org.uk](http://www.younglives.org.uk).

El resultado es que tanto las personas desfavorecidas como muchas no desfavorecidas viven marcadas por la vulnerabilidad a sumirse en una pobreza persistente.<sup>35</sup> La amenaza de vivir en la pobreza continuará, con pocas esperanzas u oportunidades de escapar pronto de ella, incluso para la siguiente generación.

#### 1.2.5 DESIGUALDADES INTEGRADAS

Algunos grupos de edad están especialmente en peligro. Las carencias en nutrición y otros cuidados durante los primeros años de vida de los niños pequeños podrían ocasionar carencias permanentes en otros aspectos de su vida futura. Las oportunidades de ganar dinero son sumamente limitadas para un gran número de niños huérfanos (vinculados a los continuos brotes de VIH/SIDA

<sup>34</sup> <http://www.map.ox.ac.uk/milestones/7/>.

<sup>35</sup> En este informe, el término "pobreza persistente" se utiliza para enfatizar un estado de pobreza profunda que perdura en el futuro, con pocas esperanzas de escapar de la misma. Aunque puedan hacerse distinciones conceptuales y teóricas particulares, con fines políticos, no hay distinción y se utiliza indistintamente por "pobreza crónica" y "atrapado(s) en la pobreza".



en ciertas partes de África), ancianos o discapacitados. La vulnerabilidad a la pobreza persistente también está estrechamente relacionada con los medios de subsistencia: la mayor parte de la población del África subsahariana todavía trabaja en la agricultura o por cuenta propia (generalmente por necesidad), expuesta a muchos riesgos comerciales y con un capital limitado para hacerles frente.

Los factores sociales y políticos también aumentan la vulnerabilidad de determinados grupos sociales. En África existe una alta desigualdad, ya que el 10% más rico de la población percibe 22 veces el ingreso del 10% más pobre, una cifra superior a la media mundial, situada en 18 veces.<sup>36</sup> Siguen existiendo desigualdades horizontales profundamente integradas en los planos regional, étnico, religioso o de género, y tienden a persistir. Estas desigualdades se reflejan en las estructuras económicas, sociales y políticas, agravando las condiciones ya de por sí pobres de algunos grupos de población<sup>37</sup> excluidos de las oportunidades que ofrece el crecimiento económico.<sup>38</sup> Las mujeres pobres -cabezas de familia, agricultoras, obreras, mujeres que prestan servicios informales-, los desplazados internos y los refugiados son algunos de los colectivos más vulnerables.<sup>39</sup>

### 1.3 TRES CRISIS EN TRES AÑOS: HECHOS Y CONSECUENCIAS

En un corto espacio de tiempo, entre 2007 y 2009, se produjeron tres crisis distintas: alimentaria, de combustible y financiera. Considerando los desafíos estructurales y la alta vulnerabilidad a la pobreza de gran parte de la población, estas crisis han ejercido una fuerte presión sobre las economías africanas y el bienestar de su población.

Una visión más detallada del impacto de estas tres crisis en el ASS pone de manifiesto dos elementos contrapuestos: por un lado, una capacidad de recuperación ante la crisis financiera mayor de lo esperado y, por otro, efectos sociales generalizados, especialmente como consecuencia de la crisis alimentaria. Los episodios también muestran que las crisis podrían agravar la debilidad estructural de los países del ASS, con consecuencias de larga duración.

#### Cuadro 1.1: Las crisis alimentaria y de combustible tuvieron un grave impacto en el África subsahariana

El boom mundial en los precios de las materias primas se hizo patente en 2007, con un alza del precio de los alimentos de más de un 45% desde finales de 2006. Muchos precios alcanzaron cifras récord desde el punto de vista del dólar actual, por ejemplo, los del petróleo, estaño, níquel, soja, maíz y trigo. Algunos de los principales cultivos alimentarios (maíz, trigo y aceite) fueron los desencadenantes de la oleada, que después se propagó a otros artículos alimenticios. Dado que las subidas en los precios de los alimentos afectaron a los mercados nacionales de la mayoría de países, el impacto social fue considerable para las clases pobres urbanas. En algunos países, las crisis alimentaria y de combustible intensificaron las tensiones sociales, llegando incluso a producirse disturbios en Burkina Faso, Camerún, Nigeria y Mozambique.

*Fuente:* basado en el FMI, 2010, "Impact of high food and fuel prices on developing countries". FMI: Washington, DC.

#### 1.3.1 CAPACIDAD DE RECUPERACIÓN ANTE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), "tal vez uno de los aspectos menos conocidos de la recesión mundial haya sido la capacidad de recuperación de la región del África subsahariana".<sup>40</sup> De hecho, pese a las alarmantes advertencias que se hicieron a principios de 2009 sobre los efectos negativos de la crisis financiera global en los países en desarrollo, el impacto macroeconómico ha sido hasta ahora sorprendentemente modesto (cuadro 1.2). En 2009, el crecimiento medio del PIB en el ASS fue del 2,6%.<sup>41</sup> Si excluimos Sudáfrica, el peso pesado de la región y uno de los países africanos más seriamente afectados, el crecimiento rondaría el 4%, lo cual supera el crecimiento de la población, que se sitúa en un 2,5%. Se espera que el crecimiento se acerque al 5% en 2010 y al 5,5% en 2011, volviendo a las elevadas tasas anteriores a la crisis.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> Ferreira y Ravallion, 2008, y <http://databank.worldbank.org/>

<sup>37</sup> Stewart y Langer, 2008.

<sup>38</sup> Banco Mundial, 2007.

<sup>39</sup> Banco Mundial y FMI, 2010.

<sup>40</sup> FMI, 2010a.

<sup>41</sup> FMI, 2010b.

<sup>42</sup> FMI, 2010b.

## Cuadro 1.2: Por qué la crisis financiera no ha sido tan mala para el ASS

Cuatro grupos de factores principales explican los motivos por los que el comportamiento del ASS ha sido mejor de lo esperado:

- A diferencia de algunas crisis anteriores, la actual crisis financiera se originó por completo en el mundo desarrollado y las vías de transmisión al ASS fueron principalmente indirectas. El ASS se vio afectado por el breve colapso inicial del comercio mundial -que dificultó sus exportaciones- así como por el descenso en los flujos de capital y la caída de los precios de las materias primas, asociada al descenso de la demanda global. Los países del ASS más integrados en la economía mundial y los mercados de capitales (como Sudáfrica) experimentaron la mayor contracción del PIB en 2009, mientras que los exportadores de materias primas se vieron principalmente afectados por su relación con las commodities.
- La crisis demostró ser mucho más breve de lo que se preveía, debido al alto crecimiento de 2009 y 2010 en los mercados emergentes, especialmente en China e India. La demanda de materias primas de estos países -así como de otros mercados emergentes- se mantuvo estable, lo cual propició una rápida recuperación de los precios, lo que mantuvo a la mayor parte del ASS fuera de la recesión.
- La capacidad de recuperación del ASS se debe principalmente a que “entró en la crisis con mejores condiciones”<sup>43</sup>. De hecho, las grandes mejoras en la gestión macroeconómica y las reformas anteriores a la crisis ayudaron a la mayoría de países del ASS a capear el temporal. Como es evidente, tras esta afirmación general se esconden notables diferencias en el comportamiento de los países: los que tienen un elevado déficit presupuestario y por cuenta corriente se vieron más afectados, y es probable que tarden más que otros en recuperarse de la crisis.
- La mayoría de los países del ASS abordaron los problemas a corto plazo de la crisis con bastante celeridad, en algunos casos con ayuda de la comunidad internacional. Las reservas bajaron en aproximadamente 9000 millones de dólares en 2009 y las entidades financieras oficiales aumentaron los flujos en 4000 millones de dólares, amortiguando potencialmente el descenso en los flujos de capital.<sup>44</sup> Los gobiernos también utilizaron su margen fiscal para estabilizar la economía, dejaron que sus presupuestos entraran significativamente en déficit. Estos déficits fiscales excepcionales habrán permitido a algunos países “proteger el gasto público en favor de los pobres y del crecimiento”, como la sanidad y la educación.<sup>45</sup>

La capacidad de recuperación del ASS ante la crisis financiera global tampoco debe ocultar el hecho de que la rápida sucesión de las tres crisis sometió a los países de la región a fuertes tensiones. La drástica subida en los precios de las principales materias primas, especialmente los alimentos básicos en 2007 y 2008, tuvo serias consecuencias para muchos de los países del ASS y sus ciudadanos. Dado que la mayoría de países africanos son importadores netos de alimentos, se vieron muy afectados cuando los precios de los alimentos básicos se multiplicaron por más de dos en menos de un año. La subida sustancial de los precios de los alimentos nacionales probablemente aumentó los ingresos de muchos agricultores con cultivos alimentarios. No obstante, los ingresos reales descendieron, ya que la mayoría de la población (incluidos muchos agricultores) son compradores netos de alimentos.<sup>46</sup> Al mismo tiempo, los precios récord de los combustibles hicieron que muchos importadores de petróleo no pudieran permitirse las importaciones, lo que supuso altos déficits y reducción de las reservas de divisas. La crisis financiera, la última por orden cronológico, se materializó inmediatamente después de las crisis alimentaria y de combustible, afectando especialmente a los países de ingresos medios del ASS, más integrados en los mercados mundiales.

Es posible que África lo haya sobrellevado bien esta vez, pero sigue siendo vulnerable a impactos de tanta gravedad, dejando a un lado los precios de los alimentos. La crisis alimentaria puso de manifiesto la debilidad en de estructura económica y de producción y distribución de alimentos. Las alzas y fluctuaciones de precio que han experimentado recientemente los alimentos pueden hacerse más frecuentes con el cambio climático. Si bien los precios de los alimentos cayeron durante la crisis financiera, ya están remontando, al ritmo de la recuperación de la economía mundial; además, los impactos meteorológicos están trastocando los suministros.<sup>47</sup>

Cuando estos impactos afectan a los hogares, el consumo y las inversiones se mantienen mediante ingresos adicionales procedentes de jornadas laborales más largas, venta de bienes, remesas, transferencias en efectivo y en especie, o con alguna forma de red de seguridad pública u otro sistema de ayuda. Sin embargo, el aumento de la demanda de estas ayudas colisiona con el descenso de los ingresos y de la ayuda externa derivada de la recesión mundial. Si se reducen los recursos, la intensidad y la duración del impacto sobre los ingresos pueden ampliarse, con funestas consecuencias sociales adicionales, especialmente para la población más pobre y vulnerable.

<sup>43</sup> BAFD, 2010.

<sup>44</sup> Banco Mundial, 2010c, tabla B6.1.

<sup>45</sup> FMI, 2010a.

<sup>46</sup> Banco Mundial, 2008.

<sup>47</sup> Asimismo, la reciente sequía rusa (septiembre de 2010) y la prohibición de exportar granos ha aumentado la amenaza de que se repita de forma inminente una crisis en el precio de los alimentos.

### 1.3.2 LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LAS CRISIS

Es difícil evaluar el impacto de las tres crisis por separado, pero su rápida sucesión agotó las reservas tanto de los países como de las familias, exacerbando su vulnerabilidad a nuevos impactos. Además, es posible que muchos impactos sociales tarden todavía en materializarse. No es fácil conseguir pruebas empíricas sobre el impacto directo de las crisis, ya que los datos sobre el periodo poscrisis apenas están empezando a ver la luz. Sin embargo, es probable que los grandes impactos en los precios -en particular de los alimentos- tengan efectos importantes en la distribución, haciendo que los productores salgan ganando y los consumidores muy perjudicados.

Es posible que la pobreza haya aumentado de manera directa debido a la crisis alimentaria, incluso aunque, entre los agricultores africanos, se contrarreste parcialmente con la mejora del nivel de vida de los productores netos de alimentos.<sup>48</sup> Los precios mundiales del cereal se duplicaron entre 2006 y 2008,<sup>49</sup> aunque en la mayor parte de países, incluidos los africanos, el aumento real fue menor. Pero incluso con solo la mitad de este aumento, la pobreza entre los consumidores netos hubiera aumentado en 4,4 puntos porcentuales, con casi 33 millones más de personas por debajo del umbral de la pobreza de 1,25 USD al día en el ASS.<sup>50</sup>

Por contra, no se espera que la crisis mundial y la ralentización del crecimiento africano aumenten la pobreza de forma sustancial. Más bien se piensa que la pobreza se reducirá a un ritmo más lento. Algunos estudios agregados indican que las mejoras registradas en la lucha contra la pobreza en el ASS se ralentizarán.<sup>51</sup> Antes de la crisis financiera, el ASS se había fijado alcanzar un nivel de pobreza del 35,9% en 2015, pero las últimas estimaciones hablan del 38%, lo que implica que 20 millones de personas menos saldrán de la pobreza de aquí a 2015 y que muchos millones más sufrirán hambrunas y desnutrición.<sup>52</sup>

Uno de los mecanismos de la crisis mundial que afecta a la pobreza es el empleo, especialmente en los países más integrados en la economía mundial. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>53</sup> ha informado de considerables pérdidas de puestos de trabajo en las industrias forestal y algodonera de Camerún. En Sudáfrica, el empleo formal cayó de 13,7 millones en el segundo trimestre de 2008 a 12,9 millones en el tercer trimestre de 2009, mientras que en Nigeria la tasa de desempleo ascendió al 19,7% en marzo de 2009, casi 5 puntos porcentuales más que el año anterior.<sup>54</sup>

Las consecuencias del crecimiento ralentizado y de la distribución de la riqueza vinculadas a estas crisis también afectan a otros indicadores de bienestar, especialmente los asociados a los niños. Es probable que las consecuencias en la nutrición y la salud sean significativas: una estimación reciente indica que es posible que en 2009 murieran entre 30 000 y 50 000 niños más de menos de cinco años debido a las crisis, con impactos significativamente superiores en las niñas.<sup>55</sup> Un estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia revela que el bienestar infantil de Ghana se vio truncado por un drástico aumento de la pobreza monetaria y el aumento de la hambruna; en Burkina Faso, por la reducción de la escolarización y el aumento del trabajo infantil; y en Camerún, por todas las dimensiones por igual.<sup>56</sup>

Por último, algunas evidencias sugieren que hay un vínculo entre las crisis y el aumento de las tensiones sociales y la violencia en algunos países del ASS, como disturbios y otros enfrentamientos vinculados a la subida de los precios de las materias primas durante 2008, especialmente en los países con una gobernanza débil.<sup>57</sup> Bakrania y Lucas divulgaron información de Amnistía Internacional sobre manifestaciones contra la subida del coste de vida en Benín, Mozambique, Senegal y Zimbabue.<sup>58</sup>

### 1.3.3 RESPUESTAS PÚBLICAS A LAS CRISIS EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Estas últimas crisis han sido distintas de las muchas que han azotado con anterioridad al ASS. El fuerte crecimiento reciente, una mejor gestión macroeconómica general y el alivio de la deuda dejaron un cierto margen fiscal para las medidas anticíclicas. Además, la política nacional no era el origen de estas crisis. Para evitar los efectos negativos de las crisis recientes, muchos países del ASS mostraron un interés renovado por las políticas sociales. Esto tuvo como resultado una protección en términos generales del gasto social, como el de sanidad y educación, así como la ampliación y consolidación de varios programas de protección social.<sup>59</sup> De hecho, algunos países ampliaron su gasto social y sus programas de protección social como parte de los paquetes de estímulos fiscales.

<sup>48</sup> Wodon y Zamam, 2010.

<sup>49</sup> Índice de precios de la FAO (<http://faostat.fao.org/default.aspx?lang=es/>).

<sup>50</sup> Calculado por Wodon y Zamam empleando los datos de Chen et al., 2008, y del Banco Mundial y el FMI, 2010.

<sup>51</sup> Banco Mundial y FMI, 2010.

<sup>52</sup> Se espera que la crisis frene o retroceda para paliar la pobreza en África. De hecho, para dejar atrás el crecimiento de la población y hacer avances significativos en la mitigación del número de víctimas de hambruna, desempleo y enfermedad, en general se considera necesario un crecimiento anual mínimo del 7%.

<sup>53</sup> OIT, 2010b.

<sup>54</sup> OIT, 2010a,b.

<sup>55</sup> Véase Friedman y Schady, 2009, que adoptaron los datos del ámbito familiar para sus simulaciones.

<sup>56</sup> Bibi et al., 2010.

<sup>57</sup> Véase von Braun, 2008 y Ardnt et al., 2008.

<sup>58</sup> Bakrania y Lucas 2009. "The African Economic Outlook" (BAfD, OCDE, CEPA, 2010) indica que en 2009 también se produjeron fuertes manifestaciones, lo que llevó a un (pequeño) incremento del número de episodios de violencia, aunque en general fueron de menor intensidad que en años anteriores.

<sup>59</sup> Banco Mundial y FMI, 2010.

Por ejemplo, Sudáfrica ha dedicado el 56% de su paquete de estímulos a programas sociales, incluidas mejoras en sanidad y educación, subvenciones sociales, obras públicas, y nutrición y prevención del VIH.<sup>60</sup> Del mismo modo, el 39% del paquete de estímulos de Kenia se ha distribuido entre los programas sociales, especialmente en los sectores de sanidad y educación. El gobierno de Tanzania incrementó el gasto social hasta un 28,5% del PIB en 2009, aumentando el número de personas inscritas en el sistema de creación de empleo nacional y poniendo en marcha varios programas de infraestructuras (2,5% del PIB nacional), con un efecto positivo sobre el empleo, que también se dejó notar en las zonas rurales.<sup>61</sup> En Nigeria, los grandes programas de infraestructuras (36,4% de los estímulos totales) crearon puestos de trabajo en todo el país.<sup>62</sup> En Etiopía, el Programa Red de Seguridad Productiva, establecido en 2005, se amplió para prestar asistencia a 4,4 millones de personas más.<sup>63</sup> Sin embargo, es probable que los gobiernos que han ampliado sus presupuestos con medidas a corto plazo tengan problemas para sostener el gasto social a largo plazo.<sup>64</sup>

En pocas palabras, parece que la mayoría de países del ASS han capeado el temporal de la crisis financiera bastante bien. Sin embargo, los efectos de las crisis alimentaria y del combustible, así como las reducidas perspectivas de crecimiento asociadas a las secuelas de la crisis financiera mundial, pueden debilitar el desarrollo humano y la reducción de la pobreza a medio plazo. La reciente expansión de varios programas de red de seguridad supone una oportunidad para mejorar los sistemas de protección social y hacer que se mantengan durante la vuelta al crecimiento, como un medio de hacer que el crecimiento sea más inclusivo, pero con flexibilidad presupuestaria y administrativa.

## 1.4 LOS ARGUMENTOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Este informe demuestra que la protección social, aunque no es una panacea, sí es una pieza clave y muy necesaria del puzzle del desarrollo. Constituye una parte crítica para todos los sectores sociales, y complementa y capitaliza otras intervenciones en desarrollo inclusivo.

Sería un error empezar un debate sobre el alcance y la naturaleza de las respuestas políticas sin considerar primero la forma en que las personas, las familias y las comunidades intentan reducir de forma activa su vulnerabilidad a la pobreza persistente del África subsahariana. Sin esperar pasivamente a recibir ayuda externa, a menudo intentan limitar las consecuencias de la pobreza y los riesgos que corren sus medios de subsistencia y las redes y comunidades a las que pertenecen. Entender los puntos fuertes y débiles de estas respuestas ayuda a entender cómo deben diseñarse y organizarse las respuestas políticas públicas (algunas se discuten en el capítulo 2). Sin embargo, resulta evidente que los mecanismos de respuesta existentes no son suficientes para proteger a los colectivos pobres y vulnerables. Se necesita una política pública proactiva y específica que desempeñe un papel claro en la reducción de la vulnerabilidad y la pobreza en el África subsahariana.

La protección social se define en este informe como un conjunto específico de acciones para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas *mediante la seguridad social*, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; *mediante la asistencia social*, ofreciendo pagos y transferencias en especie para apoyar y ayudar a los más pobres; y *mediante esfuerzos de inclusión*, para mejorar el acceso de los marginados a la asistencia y la seguridad social. Este informe se centra en las acciones públicas: en los programas y medidas que adoptan los gobiernos y otras entidades públicas para promover y aumentar la protección social, así como en las medidas para apoyar, facilitar o incluso simplemente crear espacio o aprobar acciones comunitarias y privadas para la protección social.

Esta definición apunta a una serie de funciones esenciales: ofrecer mecanismos que eviten penurias graves tanto a personas desfavorecidas como no desfavorecidas frente a riesgos graves; ofrecer medios para ayudar a los pobres en su esfuerzo por escapar de la pobreza; y mejorar el acceso de los grupos marginados a estos medios y mecanismos. Son más que meras "redes de seguridad", que amortiguan los impactos de crisis importantes y, por tanto, deberían formar parte de estrategias para sacar a la población de la pobreza y permitir que se beneficien y formen parte del crecimiento de forma productiva.

La protección social no es un sustituto del crecimiento económico ni de la necesidad de crear puestos de trabajo y aumentar la rentabilidad de las actividades de los pobres. No puede ser un sustituto de las inversiones orientadas al crecimiento, como las infraestructuras y el apoyo a los sectores productivos. Sin embargo, no es incompatible con el crecimiento económico: tal como se explica claramente en los capítulos 4 y 5, muchos de estos programas no suelen ser prohibitivamente caros. Las contribuciones a la economía local en general son positivas, mediante efectos de demanda, y el pobre acaba gastando localmente la mayor parte de las transferencias recibidas de la asistencia social, al tiempo que protege sus activos para futura acumulación.

<sup>60</sup> Zhang et al., 2009.

<sup>61</sup> OIT, 2010b.

<sup>62</sup> OIT, 2010b.

<sup>63</sup> Banco Mundial y FMI, 2010.

<sup>64</sup> Según los datos de crisis anteriores de 11 países del ASS (Burundi, Liberia, Madagascar, Togo, Zimbabue, República del Congo, Lesoto, Mali, Senegal, Tanzania y Zambia), Prasad y Gerecke (2010) sugieren que muchos países tienden a reducir sus gastos específicos de la seguridad social durante las crisis y los aumentan después. De hecho, según información reciente publicada por Oxfam, se prevé que los gastos africanos en protección social caigan del 0,94% del PIB en 2008 al 0,61% en 2010, aunque queda por ver si ahora aumentarán (Oxfam, 2010).

La protección social puede contribuir directamente al crecimiento. Ofrece medios financieros y protección para aquellos riesgos y circunstancias para los cuales los mercados aseguradores y crediticios no suelen dar soluciones, como los grandes impactos económicos o climáticos. La existencia de una protección social ofrece oportunidades de emprender acciones innovadoras y económicamente arriesgadas sin exponerse a la indigencia. Los mecanismos de protección social bien diseñados que se ocupan de los fracasos del mercado pueden estimular la eficiencia y el crecimiento.

Asimismo, la protección social también puede ser una inversión complementaria a otras inversiones focalizadas en el crecimiento: los efectos a largo plazo de proteger la sanidad y el capital humano probablemente sean sustanciales, ya que permiten proteger a los niños de las penurias, mejorando sus oportunidades de éxito en la vida mediante una mejor salud, una mejor nutrición y un mejor desarrollo cognitivo, creando con ello la base del capital humano imprescindible para el crecimiento futuro.<sup>65</sup> En cualquier caso, y sin lugar a dudas, la protección social hará que el crecimiento sea más inclusivo y favorezca en mayor medida a los desfavorecidos, repartiendo directamente algunos de los beneficios del crecimiento y ofreciendo una vía factible para mejorar los resultados en términos de ODM.

La protección social tampoco es un sustituto de una mayor inversión en sanidad y educación, así como de ningún otro gasto social. Pero sí puede aumentar el rendimiento de ese gasto social, ofreciendo un medio para utilizar los servicios ofertados, sin forzar recortes en la alimentación y la educación o en otros bienes y servicios. Algunos planes incluso garantizan que los niños se beneficien del gasto social, como ocurre con las transferencias condicionadas, tan comunes ahora en Latinoamérica.

La protección social, mediante redistribución y planes bien diseñados, puede ayudar a que los grupos más vulnerables y a menudo más excluidos (como las mujeres, los ancianos, los discapacitados y las personas afectadas por el VIH/SIDA) puedan beneficiarse del crecimiento, y puede ser un elemento importante en una estrategia para mejorar su participación y hacer que el crecimiento sea más inclusivo.

Por tanto, la protección social puede desempeñar un papel central en la mejora de la cohesión social y, en términos generales, en la consolidación del pacto entre el Estado y los ciudadanos. El Estado, al prestar protección a sus ciudadanos, puede cumplir su parte del contrato social, reforzando su legitimidad. Esto es especialmente relevante en los países frágiles, donde la construcción de un Estado elástico es uno de los principales retos. Al reforzar la estabilidad social y la responsabilidad política, la protección social puede contribuir a la sostenibilidad del actual esfuerzo de crecimiento de África.

En pocas palabras, la protección social aporta beneficios directos e indirectos y puede convertir los círculos viciosos en virtuosos. También es un derecho humano fundamental consagrado en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y en diversos pactos legales regionales, nacionales e internacionales. Sin embargo, a menudo se pasa por alto la protección social en las agendas de desarrollo, como si se tratara de algo secundario, un lujo que solo se pueden permitir los países con ingresos medios o altos. La experiencia muestra que puede ser asequible y viable, incluso en los países con ingresos bajos del África Subsahariana.

## 1.5 EL IMPULSO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

El interés por la protección social ha ido en aumento, tanto en el ASS como a nivel internacional. Entre los muchos agentes del desarrollo se está generalizando, despacio pero de forma imparable, la noción de que la protección social no es solo un derecho, sino también un instrumento indispensable para alcanzar el crecimiento inclusivo a favor de los pobres y los ODM.

### 1.5.1 EL IMPULSO AFRICANO

#### 1.5.1.1 HACIA UNA AGENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL PANAFRICANA

En los últimos años, los gobiernos africanos han dado pasos importantes hacia un consenso sobre la necesidad y el alcance de la protección social en África. La Declaración y el plan de acción de Uagadugú de 2004 pueden considerarse el primer hito hacia el desarrollo de una agenda exhaustiva de protección social panafricana, desde el Acta Constitutiva de la Unión Africana de 2000. El plan fue adoptado durante la tercera sesión extraordinaria de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana. Su principal mensaje es preparar a las personas, crear oportunidades de empleo, y potenciar la protección social y la seguridad mientras se promueve el Programa de Trabajo Decente.<sup>66</sup>

En marzo de 2006, la UA y el gobierno de Zambia lideraron la organización de una conferencia regional intergubernamental llamada "A transformative agenda for the 21<sup>st</sup> century: examining the case for basic social protection in Africa". El resultado fue la llamada a la acción de Livingstone, un hito clave en el camino de África hacia la protección social. El acuerdo indica que la protección social es

<sup>65</sup> Spence (presidente), 2008.

<sup>66</sup> Taylor, 2009, pp. 25-26.

tanto una cuestión de propiedad como de una agenda de derechos; las transferencias sociales son importantes para la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento, y puede conseguirse un paquete básico sostenible de transferencias sociales. Para su ejecución, se anima a los gobiernos africanos a unir los planes nacionales financiados de transferencia social integrados con los planes de desarrollo nacional y los presupuestos nacionales.<sup>67</sup> Unos meses después, en septiembre de 2006, la Llamada a la acción de Yaundé reiteró la importancia de la protección social, requiriendo específicamente planes de protección social exhaustivos para los ancianos (poniendo especial énfasis en las pensiones sociales universales), así como la creación de amplios marcos de coordinación nacional.<sup>68</sup>

Siguiendo estos hitos, la Comisión de Asuntos Sociales de la UA lanzó en 2008 lo que se conoce como el proceso Livingstone 2. En colaboración con HelpAge International y los gobiernos anfitriones, organizó seis diálogos nacionales (Burkina Faso, Camerún, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona y Túnez) y tres regionales (África Oriental y Meridional, África del Norte, y África Occidental y Central) acerca de "Invertir en la protección social africana".<sup>69</sup> Este proceso contribuyó a la revisión del Marco de política social para África, que se presentó por primera vez en Johannesburgo en 2005 y que finalmente fue adoptado durante la primera Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la Unión Africana que se celebró en octubre de 2008 en Windhoek, Namibia. Este Marco es un importante documento global que incluye 18 áreas prioritarias, entre las que se encuentra la protección social. Defiende un "paquete mínimo de protección social esencial", que debería cubrir "cuidados sanitarios esenciales, prestaciones para menores, trabajadores informales, personas en desempleo, personas mayores y discapacitados", y se espera que tenga "un impacto significativo en la mitigación de la pobreza, la mejora del nivel de vida, la reducción de las desigualdades y el impulso del crecimiento económico". Este paquete se considera asequible, y ofrece la "plataforma para la ampliación y extensión de la protección social y se crea mayor espacio fiscal". Para ello, el Marco recomienda que los gobiernos nacionales reconozcan la protección social como una obligación estatal con disposiciones legales, que la incluyan en los planes de desarrollo nacional y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), que revisen y reformen los programas de protección social existentes, que desarrollen planes financiados e incluyan el paquete mínimo en el presupuesto nacional.<sup>70</sup>

Tras el Marco de Protección Social, la UA encargó un estudio con vistas a informar y crear una circunscripción africana para los programas de protección social nacionales.<sup>71</sup> En este sentido, la implicación de la sociedad civil panafricana está tomando forma con el lanzamiento de la African Civil Society Platform for Social Protection de 2008. También han tenido lugar en el continente numerosos eventos relacionados con la protección social, entre los que destaca la Segunda Sesión de la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la Unión Africana en noviembre de 2010.<sup>72</sup> La consiguiente Declaración de Jartum sobre la acción política hacia la inclusión social reafirma el compromiso africano de acelerar la puesta en práctica de las medidas de protección social relevantes para beneficiar directamente el bienestar de la familia en África,<sup>73</sup> prestando especial atención a discapacitados, niños y ancianos. Por tanto, la creación de una agenda de protección social panafricana sigue su curso a día de hoy.

### 1.5.1.2 INTEGRAR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO SUBREGIONAL

El ímpetu de la protección social también se ha ido consolidando en las comunidades regionales. La Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC) ha ejercido un notable liderazgo en el campo de la protección social. De hecho, el artículo 10 de la Carta de los Derechos Fundamentales de 2003 en SADC indica que "los Estados miembros crearán un entorno propicio para que todos los trabajadores de la región tengan derecho a una protección social adecuada".<sup>74</sup> El *Código SADC sobre Seguridad Social* de 2007 aborda la protección social no solo "incluyendo todas las formas de seguridad social", sino "yendo más allá del concepto mismo de seguridad social. Asimismo, abarca los servicios sociales y el bienestar social del desarrollo, y no se limita a la protección contra la inseguridad de ingresos por contingencias particulares. Por tanto, su objetivo es potenciar el bienestar de las personas".<sup>75</sup> El Foro Parlamentario de la SADC ha anunciado que tratará de hacer que la protección social forme parte de las constituciones nacionales, para afianzar su compromiso con esta visión más amplia.<sup>76</sup>

<sup>67</sup> Llamada a la acción de Livingstone, Zambia, 23 de marzo de 2006.

<sup>68</sup> Llamada a la acción de Yaundé, Camerún, 13 de septiembre de 2006.

<sup>69</sup> Unión Africana y HelpAge, 2008.

<sup>70</sup> Unión Africana, 2008. §2.2.3.

<sup>71</sup> Este estudio se publicó en 2009 (Taylor, 2009).

<sup>72</sup> Entre otros: el primer "Foro Regional de la Seguridad Social para África" de la Asociación Internacional de Seguridad Social en Kigali (Ruanda) en 2008, el "Segundo Simposio Africano sobre el Trabajo Decente" en Yaundé (Camerún) en octubre de 2010, y el "Foro Mundial de la Seguridad Social" en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) en diciembre de 2010.

<sup>73</sup> Unión Africana, 2010a. Para acelerar la aplicación efectiva de un nivel mínimo de protección social, se acordó iniciar y desarrollar programas de creación de capacidades para los Estados miembros; recabar datos sobre los sistemas de protección social y difundir buenas prácticas; adoptar el principio de nivel mínimo de protección social: aumentar la inversión en el sector social; y armonizar las intervenciones de la política social en el ámbito regional (Unión Africana, 2010b).

<sup>74</sup> SADC, 2003.

<sup>75</sup> SADC, 2007.

<sup>76</sup> Bafana, 2010.

### Cuadro 1.3: El derecho a la seguridad social en las constituciones del África subsahariana

Varias constituciones del ASS -algunas de forma más incisiva que otras- contienen una afirmación solemne del derecho a la seguridad social, que impone a los legisladores el deber de actuar y ofrece a los ciudadanos la expectativa legítima de tener acceso a la seguridad social básica. Las constituciones de Sudáfrica y Kenia ofrecen ejemplos interesantes de cómo el derecho a la seguridad social puede enmarcarse de forma constitucional.

La constitución de Sudáfrica de 1996, posterior al apartheid, incluye una declaración de derechos en la que se afirma que “toda persona tiene derecho a acceder a la seguridad social, incluida una asistencia social apropiada para quienes no puedan mantenerse a sí mismos o a las personas a su cargo” (artículo 27§1c). Sin embargo, se especifica que el Estado solo tiene el deber de tomar “las medidas legislativas *razonables* [énfasis añadido], *dentro de sus recursos disponibles*, para lograr el cumplimiento *progresivo* de cada uno de estos derechos” (art. 27§2).

La Constitución de Kenia de 2010, sometida a referéndum y aprobada por un 67% de los votantes kenianos, garantiza a “cada persona” una serie de derechos económicos y sociales, entre ellos el derecho a la seguridad social (artículo 43§1e). Asimismo, afirma que “el Estado ofrecerá una seguridad social apropiada a las personas que sean incapaces de mantenerse a sí mismas y a las personas a su cargo” (artículo 43§3).

Sin embargo, la mayoría de las constituciones del ASS aún no establecen un derecho específico a la seguridad social. En su lugar, suelen incluir referencias menos vinculantes al objetivo de lograr justicia social y proteger a las personas necesitadas. O bien indican simplemente que la ejecución de disposiciones relativas a la seguridad social es un tema reservado a la acción parlamentaria, sin garantizar un derecho sino solo la intervención en la atribución de poderes entre los distintos órganos del Estado. En estas constituciones, la competencia para decidir los derechos a la seguridad social suelen tenerla los legisladores, que actúan solo cuando las condiciones económicas y sociopolíticas lo permiten.

La protección social también es una de las áreas prioritarias de cooperación de la Comunidad de África Oriental (CAO): el artículo 39 del *Protocolo para el establecimiento de un mercado común en la Comunidad del África Oriental* exige la armonización de políticas sociales, incluida la ejecución de programas para ampliar y mejorar la protección social.<sup>77</sup> En particular, la CAO se ha comprometido recientemente a mejorar la protección social de las personas discapacitadas.<sup>78</sup> Por otro lado, la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo se centra en el vínculo entre la protección social y la seguridad alimentaria. El Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Gestión de Riesgos<sup>79</sup> posee un componente de protección social con el objetivo de desarrollar estrategias de protección social y reformas en la región. La Comunidad Económica de Estados de África Occidental se ha centrado principalmente en armonizar la legislación laboral y la protección infantil,<sup>80</sup> mientras que la Unión Económica y Monetaria del África Occidental ha adoptado un marco regional para las *mutuelles de santé* en 2009, y ahora está avanzando hacia su aplicación y la ampliación de la protección de la sanidad social.<sup>81</sup> Las iniciativas seleccionadas muestran el creciente compromiso subregional con la protección social, así como la diversidad de enfoques y prioridades en diferentes subregiones del ASS.

#### 1.5.1.3 EL ÁMBITO NACIONAL: LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Las consultas de 2008 de la UA, apoyadas por HelpAge International, subrayaron la necesidad de desarrollar exhaustivas estrategias nacionales de protección social y de incluir la protección social en los planes de desarrollo nacionales o DELP. Tal y como Mutangadura destacó, los planes de desarrollo nacional y los DELP establecen la estrategia de desarrollo y las prioridades del gasto público, y pueden ayudar a enseñar cómo se puede integrar la protección social en todos los sectores relevantes.<sup>82</sup> Muchos países del ASS han incluido ahora una sección sobre protección social en su DELP. Por ejemplo, la protección social no figuró en el primer DELP de Burkina Faso en 2000, pero sí se incluyó en la segunda generación de DELP (2004-2010) para garantizar a los pobres el acceso a los servicios sociales básicos y la protección social, y se prevé que adquiera incluso más relevancia en la tercera generación. En lo que respecta a las estrategias de desarrollo nacional, Tanzania fue en 2005 uno de los primeros países en integrar la protección social en su *Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza* (conocida como Mkukuta), seguida de Ruanda y Zambia.<sup>83</sup>

<sup>77</sup> CAO, 2009. Artículo 39 §3h. Los jefes de Estado de la CAO adoptaron y firmaron el Protocolo el 20 de noviembre de 2009, y entró en vigor el 20 de mayo de 2010.

<sup>78</sup> “La CAO se creó para mejorar la protección social de los discapacitados en el África Oriental”, [www.newstimeafrica.com/](http://www.newstimeafrica.com/).

<sup>79</sup> Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Gestión de Riesgos.

<sup>80</sup> Deacon et al., 2010, “Departamento de Salud y Servicios Sociales”: <http://www.comm.ecowas.int/>.

<sup>81</sup> <http://learning.itcilo.org/ilo/step/mutuellesdesante/> y documento interno de la Agencia Francesa de Desarrollo.

<sup>82</sup> Mutangadura, 2008.

<sup>83</sup> Zambia: Quinto Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Ruanda: Estrategia de Desarrollo Económico y Reducción de la Pobreza 2008-2012.

### Cuadro 1.4: Perspectivas recientes sobre protección social en el África Subsahariana

En la última década, la protección social en el ASS ha ido ganando impulso, tal y como se muestra también en las referencias explícitas a la protección social como estrategia clave que hacen los “Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza”(DELP). Aunque la adopción de los DELP esté supeditada al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, la diversidad de perspectivas sobre protección social y su definición sugieren que los procesos y preferencias nacionales también desempeñan un papel.<sup>84</sup> Asimismo, los DELP ofrecen la oportunidad de crear espacio para la protección social en la agenda política.<sup>85</sup>

No todos los gobiernos le han dado la misma centralidad a la protección social en sus DELP. Algunas definiciones son bastante sucintas y vagas, como ocurre con Nigeria o la República de Benín, que se refieren a la protección social simplemente como todos los sistemas y medidas que prestan asistencia social y varios servicios sociales, lo que sugiere que la protección social solo tiene un papel específico limitado en la política social general. Otras definiciones parecen sugerir un compromiso más resuelto y generalmente se aproximan bastante a las definiciones acordadas internacionalmente: la protección social se compone de un conjunto de instrumentos cuyo objetivo es afrontar la vulnerabilidad y la pobreza, con determinadas categorías de individuos que hay que cubrir. Todas las definiciones de DELP se centran en la pobreza, mientras que la vulnerabilidad no aparece con tanta regularidad. Benín, Cabo Verde, Costa de Marfil y Uganda enumeran en su definición las categorías de personas que necesitan promoción y protección. El DELP de Tanzania es el único que hace hincapié explícitamente en el papel que desempeñan los mecanismos informales tradicionales para prestar protección social, mientras que los DELP de la República de Benín y Cabo Verde son los únicos que resaltan los avances realizados en los sistemas de protección social de sus países.<sup>86</sup>

Adicionalmente, son muchos los países africanos que han diseñado y adoptado una estrategia nacional de protección social en los últimos cinco años. En este sentido, puede ser que las mejoras en la gobernanza democrática hayan creado cierto espacio para la protección social como cuestión política, con gobiernos que se responsabilizan cada vez más de cumplir su parte del contrato social. Ghana adoptó en 2007 su *Estrategia Nacional de Protección Social*, un documento exhaustivo fundamentado en los derechos, resultado de un largo proceso inclusivo. La estrategia se integró en el marco de desarrollo gubernamental y el proceso presupuestario, e incluye un componente de seguimiento y evaluación. Abundan los ejemplos de “institucionalización” de la protección social en países como Burkina Faso, Ghana, Kenia, Mozambique, Ruanda, Sierra Leona y Uganda, entre otros, que han establecido o están en proceso de establecer agendas, estrategias o sistemas de protección social.

Aunque los marcos políticos son indudablemente importantes, la ejecución es la prueba decisiva. Los compromisos no siempre se materializan de forma inmediata y efectiva sobre el terreno. En cambio, aunque algunos países aún no cuentan con un marco de protección social exhaustivo, sí han implementado iniciativas pioneras en su género. Además de las redes tradicionales e informales de protección social ya integradas, en los últimos años se ha puesto en marcha una gran variedad de planes de protección social en el ASS: transferencias de alimentos y efectivo, programas de obras públicas, pensiones y subvenciones, seguros médicos comunitarios, microseguros, programas de alimentación escolar y subvenciones a los insumos. En otras palabras, aunque todavía hay mucho por hacer, la protección social ya se ha afianzado en el ASS o, al menos, en muchos de sus países.

## 1.5.2 EL IMPULSO EN LA AGENDA DE DESARROLLO GLOBAL

### 1.5.2.1 INICIATIVAS PARA HACER FRENTE A LAS CRISIS

La protección social forma parte de la Agenda de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas tienen competencia para promover y hacer cumplir un enfoque fundamentado en los derechos. Es más, el derecho a la protección social está recogido en varios pactos. Y lo que es más importante, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 promulga que “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”(Art.22) y que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar”(Art.25).<sup>87</sup>

La protección social también es uno de los cuatro pilares del trabajo digno, que es en sí uno de los ODM (objetivo 1B).<sup>88</sup> La OIT lanzó una Campaña Mundial en materia de Seguridad Social y Cobertura para Todos en 2002, vinculando explícitamente la protección social como medio para alcanzar los ODM. Las crisis revitalizaron el consiguiente debate sobre los mínimos sociales mundiales. En abril

<sup>84</sup> Todos los documentos de los países pobres muy endeudados están disponibles en <http://www.imf.org/external/np/hipc/index.asp>

<sup>85</sup> Oduro, 2010.

<sup>86</sup> Para consultar una lista detallada de definiciones, véase Brunori y O'Reilly, 2010.

<sup>87</sup> Véase también el Cuadro 3.3.

<sup>88</sup> El *Programa de Trabajo Decente* tiene cuatro pilares: normas y derechos en el trabajo, creación de empleo y desarrollo empresarial, protección social, y gobernanza y diálogo social. ODM-1, Objetivo 1B: “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”.



de 2009, la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas acordó nueve iniciativas globales para hacer frente a las crisis, incluido un “mínimo social mundial”. Desde entonces, muchos países del ASS y otros agentes del desarrollo internacional han aprobado el nivel mínimo de protección social. Más concretamente, el documento resultante de la Cumbre ODM 2010 indicaba que “promover el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social puede contribuir de manera importante a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y al logro de otros nuevos”.<sup>89</sup>

### Cuadro 1.5: La iniciativa conjunta de la ONU para promover un nivel mínimo de protección social

Por el Departamento de Seguridad Social (SEC/SOC) de la Organización Internacional del Trabajo

El nivel mínimo de protección social promueve una visión transversal de los sistemas nacionales de protección social como un elemento clave de las estrategias de desarrollo nacionales. Su objetivo es ayudar a los países a identificar y llenar vacíos en la protección social, a través de medidas coherentes y efectivas que optimicen los efectos de unos recursos limitados en la reducción de la pobreza y la inseguridad, para garantizar así un acceso real a los servicios y transferencias sociales esenciales. El término *nivel mínimo de protección social* expresa la idea de una política social global que promueva estrategias coherentes y exhaustivas establecidas en el ámbito nacional para garantizar a todos un nivel mínimo de acceso a los servicios básicos y seguridad de los ingresos. La iniciativa conjunta trata de coordinar la capacidad, los recursos y las respuestas de las Naciones Unidas, así como de los actores bilaterales que participan en la iniciativa. Además, trata de promover que las medidas tomadas sean coherentes con los Estados y los agentes nacionales. El propósito no es promover una sola solución sino un conjunto flexible de garantías que contribuyan al respeto de los derechos humanos:

- *Algunos servicios públicos básicos*: acceso a servicios geográficos y financieros (como suministro de agua y saneamiento, asistencia sanitaria y educación).
- *Transferencias sociales*: un conjunto de transferencias sociales básicas a los pobres y vulnerables, para garantizar unos ingresos mínimos y el acceso a la asistencia sanitaria básica.

La iniciativa de un MPS ofrece apoyo a los Estados, así como a los interlocutores sociales y a los agentes de la sociedad civil, para que todos tengan protección social: uno de los pilares de la última generación de estrategias para reducir la pobreza. Varios países del África subsahariana se han unido a esta iniciativa.

En Burkina Faso, por ejemplo, las agencias de las Naciones Unidas y la delegación de la Comisión Europea, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y socios bilaterales, como Canadá y los Países Bajos, se reúnen con regularidad y ponen en común sus actividades relativas a la protección social. Este grupo de trabajo está respaldado por un comité interdepartamental (presidido por el Ministerio de Economía y Finanzas) que se encarga de redactar las prioridades principales de protección social en la Estrategia de crecimiento acelerado y desarrollo sostenible de Burkina (SCADD 2011-2015, la tercera generación de Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza) y dirige el desarrollo de una política nacional de protección social. Una primera revisión de los programas de protección social actuales (Banco Mundial y UNICEF, 2010), discutida en un foro nacional en abril de 2010, muestra que actualmente están fragmentados y suelen ser de pequeña escala, lo que pone de manifiesto la importancia de formular una política coherente y unificada. El sistema que se está estudiando en Burkina Faso busca explotar los puntos fuertes de los diferentes planes y esquivar sus restricciones. Así que más que concentrar todos los conocimientos de seguros o la gestión de todos los mecanismos de un componente de protección social, se trata de propagarlos mediante múltiples planes que dependan de su valor añadido y experiencia. Asimismo, se centra en fortalecer la cobertura de salud de los trabajadores en el sector formal y aumentar el acceso a los servicios sanitarios de las personas de la economía informal y las áreas rurales que no tienen cobertura.

La creación de un nivel mínimo de protección social es un proceso incremental, mientras que el acceso a los servicios sanitarios esenciales en general es una prioridad principal en el punto de partida. Varios países del ASS, incluidos Mali, Benín, Ghana, Costa de Marfil, Ruanda y Burkina Faso, han empezado a desarrollar un enfoque pluralista, basado en la sinergia entre los mecanismos tradicionales de seguridad social, los microseguros y las transferencias sociales. Estos mecanismos de seguros convencionales, microseguros y asistencia gratuita, que ya solían existir de un modo fragmentado e incluso competitivo, no pueden resolver individualmente el reto de extender la protección social.

Los principios de universalidad, progresividad y pluralismo sostienen la construcción general del MPS. Asimismo, dependen de dos dimensiones mínimas de protección social: verticalmente, fortalecen las garantías en la economía formal y, horizontalmente, promueven el derecho de todos a un nivel mínimo de protección social. ▶▶

<sup>89</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010.

La iniciativa está respaldada por una coalición de 19 agencias de las Naciones Unidas, varios donantes bilaterales (Bélgica, Alemania, Reino Unido, Finlandia, Portugal...) y multilaterales (BAfD, Unión Europea...), así como organizaciones no gubernamentales internacionales. Otros, como el G20, la OCDE o el FMI, han aprobado o acordado explorar el concepto. En octubre de 2010, los delegados del tripartito de los 47 Estados miembros africanos de la Organización Internacional del Trabajo adoptaron la *Declaración de Yaundé sobre la implementación del nivel mínimo de protección social*.

En cuanto al nivel mínimo de protección social de las Naciones Unidas, los agentes de desarrollo multilaterales (BAfD, FMI, BM), bilaterales (UE y Estados miembros, Agencia Australiana para la Ayuda Internacional, Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, Agencia Japonesa de Cooperación Internacional, Organismo Noruego de Desarrollo Internacional, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y no gubernamentales (Save the Children, Care International, HelpAge International) se han comprometido de nuevo a respaldar las políticas de protección social. De hecho, aunque algunos ya estaban implicados de antemano (especialmente el Departamento para el Desarrollo Internacional, la Cooperación Alemana para el Desarrollo, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, el Banco Mundial y organizaciones no gubernamentales), la rápida expansión de las tres crisis desencadenó una nueva oleada de interés y compromisos.

En abril de 2009, el G20 declaró que concedería 50 000 millones de dólares para apoyar la protección social, con vistas a "garantizar una recuperación justa y sostenible para todos".<sup>90</sup> Al mismo tiempo, la UE y sus Estados miembros se comprometieron a tomar medidas para ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a la crisis y a fortalecer sus sistemas y programas de protección social.<sup>91</sup> Asimismo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial abogaron por aumentar la protección social y las redes de seguridad, anunciando este último que triplicaría su apoyo en dos años (12 000 millones de dólares para 2009-2010).<sup>92</sup>

### 1.5.2.2 ¿HACIA UN CONSENSO GLOBAL SOBRE LA PROTECCIÓN SOCIAL?

Los agentes internacionales operan conforme a sus distintas definiciones y planteamientos de la protección social,<sup>93</sup> promueven diversos enfoques e instrumentos (proyectos piloto frente a marcos, transferencias en efectivo condicionadas frente a transferencias en efectivo no condicionadas, lo específico frente a lo universal, un enfoque fundamentado en los derechos frente a un enfoque ascendente) y tienen actividades en regiones sumamente diferentes. No obstante, aunque sus políticas y prácticas son indudablemente diferentes, hay una base común bastante extensa.

Se ha alcanzado una forma de consenso en las organizaciones y agrupaciones: la base social de las Naciones Unidas es una iniciativa conjunta de todo el sistema que involucra a 19 agencias de la ONU;<sup>94</sup> los miembros del CAD/OCDE adoptaron una declaración política común sobre protección social en 2009;<sup>95</sup> la protección social constituye el núcleo de las estrategias de desarrollo social de India, Brasil y Sudáfrica (IBSA);<sup>96</sup> y, como se ha visto anteriormente, los 53 Estados de la UA se han unido en torno al Marco de política social para África.

Hay muchas similitudes en estos compromisos. Por ejemplo, el "paquete mínimo" de la UA y la "base social" de las Naciones Unidas están conceptualmente próximos. En términos generales, estas plataformas convergen en una serie de cuestiones: "efectos beneficiosos múltiples" (UA) de la protección social como instrumento de "crecimiento a favor de los pobres" (OCDE); la necesidad de "apartarse de las iniciativas insignia" (IBSA) en favor de un "enfoque exhaustivo de la protección social" (ONU) que utilice la "combinación de herramientas más apropiada" y que esté respaldado por "planes de acción nacionales exhaustivos en materia de protección social a largo plazo" (UA); la convicción de que "pueden costearse los programas de protección social" (OCDE); "la necesidad de la implicación crítica del Estado" (IBSA) y el reconocimiento de que la "protección social debería ser una obligación estatal, contemplada en la legislación nacional" (UA).

Reuniendo estas conclusiones, la Asamblea General de las Naciones Unidas acordó en septiembre de 2010 que "para proteger los avances en la consecución de los ODM son esenciales sistemas de protección social que aborden y reduzcan las desigualdades y la exclusión social".<sup>97</sup> Y los líderes del G20 reconocieron "la importancia de dar respuesta a los problemas de los más vulnerables" en

<sup>90</sup> G-20, 2009.

<sup>91</sup> Consejo de la Unión Europea, 2009.

<sup>92</sup> Conferencia de prensa del Comité para el Desarrollo, observaciones de R. Zoellick, presidente del Banco Mundial (26-04-09).

<sup>93</sup> Para obtener un resumen de las definiciones, véase Brunori y O'Reilly, 2010.

<sup>94</sup> OIT, OMS (guía), FAO, FMI, OACDH, ONUSIDA, UNDESA, PNUD, UNESCO, UNFPA, ONU-HÁBITAT, ACNUR, UNICEF, ONUDD, Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, OOPS, PMA, OMM, BM.

<sup>95</sup> OCDE, 2009.

<sup>96</sup> IBSA, 2010.

<sup>97</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas, 2010.

el Consenso de Desarrollo de Seúl (noviembre de 2010), haciendo especial hincapié en su “determinación” de crear mecanismos de protección social que favorezcan un crecimiento flexible e inclusivo.<sup>98</sup>

Es posible que este nuevo consenso sirva como preludio a un cambio de paradigma, dejando atrás el enfoque de las redes de seguridad y de reducción de pobreza para promover y reforzar una visión más amplia del desarrollo social.<sup>99</sup> Sin embargo, por el momento, pese al creciente interés por la protección social, ésta es “en realidad, el recién llegado más modesto a una agenda política contra la pobreza ya de por sí apretada, por detrás del crecimiento, la buena gobernanza y un mayor enfoque en la reducción de la pobreza”,<sup>100</sup> por no hablar de la seguridad y la estabilidad internacional.

## 1.6 EL PAPEL DE APOYO DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL

Todavía hay mucho por hacer para que el “consenso” se lleve totalmente a la práctica. A la vista de los retos que tenemos por delante, es posible que los socios africanos necesiten la ayuda de la comunidad internacional. No obstante, cabe destacar que la verdadera naturaleza de la relación entre “los que dan” y “los que reciben” está cambiando.<sup>101</sup> La Declaración de París de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008 han consagrado los principios de propiedad, alineación y responsabilidad mutua, situando claramente a los países en desarrollo al mando. Esto es aún más relevante para la protección social, dado el fuerte ímpetu nacional africano actual. Por tanto, los donantes (entre los que se encuentra la UE) pueden prestar apoyo, aunque su papel no debería sobrevalorarse.

### 1.6.1 AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO Y MÁS

Durante la Cumbre de Gleneagles en 2005, los miembros del G8 se comprometieron a duplicar su Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para África en 2010, un aumento que ascendía aproximadamente a 25 000 millones de dólares. No obstante, la OCDE prevé que África solo ha obtenido 12 000 millones de dólares, en gran parte debido al incumplimiento de algunos de los principales donantes de la UE.<sup>102</sup> Además, es posible que los flujos de ayuda se estrechen aún más, ya que la crisis ha minado la capacidad (y voluntad) de los gobiernos del CAD/OCDE de cumplir los compromisos de la AOD.

En este contexto de escasez de recursos y voluntad política vacilante, es probable que una parte significativa de la AOD se asigne al cambio climático, lo que potencialmente reducirá aún más el presupuesto de la AOD “tradicional”. Dado que la protección social aún no está muy presente en la agenda de desarrollo, su financiación podría verse amenazada, lo que a su vez podría afectar a la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas de protección social en los países del ASS que dependen de la ayuda.

Se están explorando y probando nuevas soluciones para mitigar el déficit financiero en materia de desarrollo.<sup>103</sup> En la invitación del Consejo Europeo, la Comisión Europea presentó un informe en el que investigaba la financiación innovadora y evaluaba nuevas posibles opciones en abril de 2010.<sup>104</sup> En particular, el “impuesto mundial de solidaridad” propuesto por el *Grupo piloto sobre financiamiento innovador para el desarrollo* para financiar los bienes públicos globales se introdujo en la Cumbre de los ODM de 2010.<sup>105</sup> Aunque el resultado de la propuesta es incierto, la idea de la financiación innovadora se está abriendo camino indudablemente entre la concepción dominante del desarrollo.

### 1.6.2 NUEVOS ACTORES, NUEVAS REGLAS

El poder y la riqueza están cambiando de manos a escala mundial. De hecho, “mientras el poder se distancia de Europa y Estados Unidos, las reglas de compromiso internacional se redefinen”.<sup>106</sup> La gobernanza mundial se está haciendo cada vez más multipolar, lo que se traduce en una importante revolución en el mundo de la ayuda al desarrollo internacional. Los “nuevos” donantes (algunos de los cuales llevan décadas siéndolo), como Brasil, China, India, Kuwait, Corea del Sur, Arabia Saudí, Sudáfrica, Turquía, Emiratos Árabes Unidos o Venezuela, han invertido en el campo de la ayuda al desarrollo y se cree que representan en torno al 10% de la AOD mundial, aunque podrían estar muy subestimados.<sup>107</sup> Lo más sorprendente es que ahora hay más países que dan AOD fuera del CAD que dentro de él. Además, la ayuda privada total ya supera la ayuda prestada mediante el sistema multilateral,

<sup>98</sup> G20 2010a,b.

<sup>99</sup> Véase por ejemplo: Mkandawire, 2004 y 2007; Adesina, 2010a,b; Deacon, 2010.

<sup>100</sup> Hickey, 2008, p.257.

<sup>101</sup> Por no hablar de que pueden ser los mismos.

<sup>102</sup> OCDE, 2010a. Se prevé que Francia, Alemania, Italia, Austria, Portugal y Grecia no cumplan la AOD objetivo de la UE de un 0,51% del PIB en 2010. Algunos Estados miembros ya han recortado sus presupuestos de ayuda (Irlanda y España), mientras que otros han pospuesto sus compromisos (Francia).

<sup>103</sup> Un informe reciente estima que el déficit financiero necesario para cumplir los compromisos internacionales en materia de medio ambiente y desarrollo podría estar entre los 324 000 y 336 000 millones de dólares al año entre 2012 y 2017, de los que 156 000 millones de dólares se destinarían al cambio climático y entre 168 000 y 180 000 millones de dólares a la AOD. (Grupo piloto de financiamiento innovador para el desarrollo, 2010, p.4).

<sup>104</sup> Consejo Europeo, 2009 §27; Comisión Europea, 2010a.

<sup>105</sup> Grupo piloto de financiamiento innovador para el desarrollo, 2010.

<sup>106</sup> Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (2010). Véase también la OCDE, 2010b.

<sup>107</sup> OCDE, 2010b, p.87.

y es bastante probable que supere la ayuda bilateral.<sup>108</sup> Los donantes “tradicionales” (como los miembros y afiliados del CAD/OCDE) han perdido así su monopolio de la ayuda internacional, y operan en un mercado de ayudas notablemente distinto. Ahora que los presupuestos de los donantes del CAD están en el punto de mira, nuevos actores, como China e India, o algunos agentes privados, como la Fundación Bill y Melinda Gates, desempeñan un papel cada vez más importante en el flujo de fondos.

La revolución en el panorama del desarrollo va más allá del dinero en sí. Los nuevos donantes han empezado a cambiar las reglas del juego, aumentando su ayuda y estableciendo sus propias condiciones.<sup>109</sup> De hecho, los nuevos actores operan de formas muy distintas, al margen del tan discutido “derecho indicativo” del CAD y las normas de información de la AOD.<sup>110</sup> Por una parte, esto se añade a la complejidad y la falta de contabilidad de un sistema de gobernanza de la ayuda que ya de por sí es difícil de controlar, caracterizado por una constante proliferación de actores y una fragmentación de las intervenciones. Por otra parte, esta recién descubierta variedad en la ayuda al desarrollo ofrece al ASS y a otros países en desarrollo un mayor espacio político, así como nuevas perspectivas y oportunidades de desarrollo. Los nuevos donantes ofrecen una alternativa Sur-Sur -resaltando la cooperación económica, la solidaridad política y la no interferencia- al punto muerto de la dicotomía Norte-Sur.<sup>111</sup>

Esto es especialmente relevante en el caso del apoyo a la protección social. Los donantes del Sur -u otros “socios”- tienen un interés explícito en prestar ayuda a otros países en desarrollo en materia de protección social, ya que muchos de ellos, como India, Brasil y China, han sido líderes desarrollando la protección social en el mundo en desarrollo. Los países IBSA ponen cada vez más énfasis en compartir sus propias experiencias a través de la cooperación internacional.<sup>112</sup> De hecho, Brasil ya participa activamente en el aprendizaje Sur-Sur, por ejemplo mediante el “Programa de Cooperación África-Brasil en Desarrollo Social”.<sup>113</sup> Otros, como México y Chile, también se han involucrado. A medida que crece su impulso, los enfoques, modelos y experiencias de estos donantes “emergentes” del Sur podrían ser considerados más pertinentes por sus homólogos “en desarrollo”, en especial en el ASS.

### 1.6.3 APOYAR LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: CUÁL ES EL PAPEL DE LA UE

Aunque estas nuevas reglas requieran algunos ajustes, también ofrecen nuevas oportunidades. La UE ya ha emprendido el camino hacia el establecimiento de asociaciones “trilaterales” para el desarrollo<sup>114</sup> y ha tomado las riendas de la financiación innovadora.<sup>115</sup> Pero, sobre todo, la relación África-UE se basa ahora en una “asociación estratégica” que sirva de transición entre una relación tipo donante-beneficiario a una verdadera asociación entre iguales.<sup>116</sup> Aunque sean las primeras etapas, estas iniciativas están sentando las bases de un enfoque revitalizado de la UE sobre la cooperación al desarrollo.

Sobre estas nuevas bases, la UE debería (re)definir su valor añadido al desarrollo, sacando el máximo provecho posible a sus puntos fuertes. Por ejemplo, hacer de la protección social una parte integrante de su política de desarrollo se ajusta al compromiso de la UE con la *Dimensión social de la globalización* (“promover una globalización inclusiva que beneficie a los pobres mediante políticas sociales adecuadas”),<sup>117</sup> así como capitalizar la “contribución que puede realizar el modelo europeo para... poner en práctica sistemas sostenibles de protección social”.<sup>118</sup> Sin embargo, por el momento la dimensión social externa de la UE se ha traducido principalmente en la promoción de normas internacionales de trabajo digno, y no parece que se le haya dado verdadera preeminencia a la protección social.<sup>119</sup>

Un cambio que sí es evidente es que la UE y sus Estados miembros son cada vez más conscientes de que apoyar la protección social es una inversión gratificante en el desarrollo inclusivo y el crecimiento a favor de los pobres. En una serie de documentos de política de la UE han aparecido referencias a la protección social en relación con asuntos específicos (empleo, sanidad, seguridad alimentaria, impuestos) o con una mayor persecución de los ODM.

<sup>108</sup> Bader et al., 2010, p.10.

<sup>109</sup> Woods, 2008, p. 1205.

<sup>110</sup> Por ejemplo, tienden a “exigir pocas de las condiciones en materia de derechos humanos, gobernanza o medio ambiente preferidas por los donantes occidentales y, en su lugar, pueden imponer condiciones sobre adquisición” (Fengler y Kharas, 2010, p.10).

<sup>111</sup> Deacon, 2007.

<sup>112</sup> IBSA, 2010; CIP-CI, 2010.

<sup>113</sup> Véase la sección 6.1.2.3 del Capítulo 6.

<sup>114</sup> Especialmente con China (Comisión Europea, 2008) y Brasil (*Plan de acción conjunto entre Brasil y la UE 2008*).

<sup>115</sup> Comisión Europea, 2010b, pp.26-28.

<sup>116</sup> Unión Africana-Unión Europea, 2007; Comisión Europea, 2005; Comisión Europea, 2010f.

<sup>117</sup> Comisión Europea, 2009, p.101.

<sup>118</sup> Comisión Europea, 2004 p.7.

<sup>119</sup> Véase Orbie y Tortell, 2008; Eichhorst et al., 2010. Por ejemplo, la UE ha promovido normas de trabajo esenciales mediante los acuerdos bilaterales y multilaterales, como el SGP+, que vincula los acuerdos comerciales preferenciales a la ratificación de convenios internacionales clave.

### Cuadro 1.6: El impulso de la protección social en la política de desarrollo de la UE<sup>120</sup>

“En el contexto de la erradicación de la pobreza, la Comunidad pretende prevenir la exclusión social y combatir la discriminación contra cualquier grupo. La Comunidad promoverá el diálogo y la protección social” (Consenso Europeo, 2005).

“El Consejo recalca la importancia de integrar los diferentes componentes del trabajo decente en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza lideradas por países concretos, incluida (...) la protección social” (Conclusiones del Consejo, 2006).

“El Consejo reconoce que los países socios y los donantes deben aumentar sus esfuerzos para crear más empleo, mejor y más productivo, y establecer sistemas de protección social con una cobertura más amplia y eficaz, que deben estar guiados por las necesidades y circunstancias de cada país” (Conclusiones del Consejo, 2007).

“La UE adoptará medidas orientadas a la protección social teniendo en cuenta la perspectiva de género y apoyará las acciones de los países en desarrollo destinadas a hacer frente al impacto social directo de la crisis mediante la creación y el fortalecimiento de sistemas y programas de protección social, incluida la mejora de las transferencias financieras y en especie” (Conclusiones del Consejo, 2009).

“Las intervenciones específicas deben centrarse en los más vulnerables, como mujeres, niños y personas con discapacidad, respaldando los sistemas de protección social de amplia cobertura, que constituyen un elemento fundamental de la cohesión social y de la estabilidad” (Comisión Europea, 2010).

“La UE y sus Estados miembros deberían... componerse de mecanismos de coordinación entre los sectores de agricultura, sanidad, educación y protección social” (Comisión Europea, 2010).

“La UE debe apoyar los esfuerzos de terceros países para formular políticas efectivas que movilicen los ingresos nacionales, amplíen la financiación equitativa de los sistemas de salud y desarrollen o consoliden mecanismos de protección social en el sector sanitario” (Comisión Europea, 2010).

“Al reducir la desigualdad y apoyar a las personas más desfavorecidas, la protección social fomenta las inversiones en capital humano, potencia la productividad, mejora la estabilidad sociopolítica y contribuye a la creación de instituciones sólidas” (Comisión Europea, 2010).

Pese al reconocimiento explícito del vínculo entre protección social y desarrollo, y de una petición específica del Consejo,<sup>121</sup> todavía no existe un marco europeo que integre la protección social en la política de desarrollo de la UE. Para abogar por una mayor priorización e integración de la protección social en la política de desarrollo de la UE, el presente informe alimentará el debate en curso sobre cómo la UE puede “basarse en su profunda experiencia en el apoyo al desarrollo social y humano” para “apoyar el desarrollo de sistemas nacionales efectivos de protección social”.<sup>122</sup>

## 1.7 PERSPECTIVAS

El Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) de 2010 examina la necesidad, el potencial, la viabilidad y los posibles efectos para el desarrollo de una agenda que promueva la expansión de la protección social en el ASS. El entorno de incertidumbre posterior a las crisis requiere la adopción de medidas de protección social que ayuden a los países del ASS a vencer su debilidad estructural a largo plazo. El Marco de política social de la Unión Africana de 2008 y la Declaración de Jartum sobre acción política hacia la inclusión social reafirman el compromiso africano con el desarrollo social en general y la protección social en particular. Se han desarrollado e implantado con éxito planes y enfoques innovadores que sientan las bases de amplios sistemas de protección social en el África subsahariana. El informe constituye por tanto una excelente oportunidad para hacer balance, aprender de la experiencia del ASS y de otros países, y sugerir oportunidades para que la UE y los Estados miembros apoyen una agenda progresista que mejore la protección social en África.

<sup>120</sup> Por orden de citación: *Consenso europeo sobre el desarrollo* §97; Consejo de la Unión Europea, 2006, 2007 y 2009; Comisión Europea, 2010c, 2010d y 2010e.

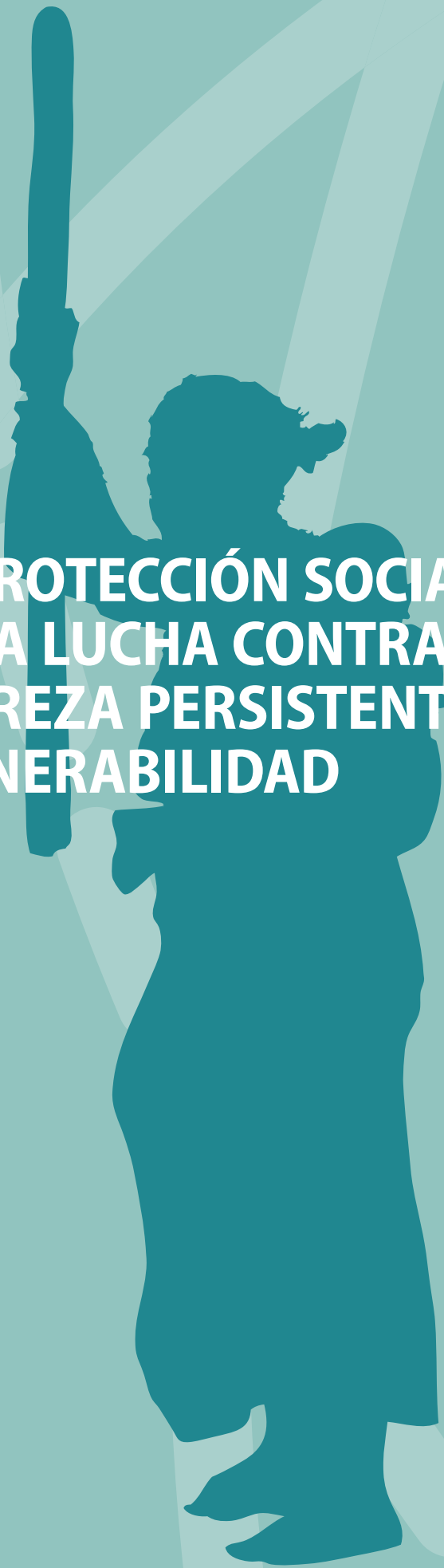
<sup>121</sup> Consejo de la Unión Europea, 2007 §20. “El Consejo invita a la Comisión a que prepare una propuesta sobre la protección social en la cooperación al desarrollo de la UE con vistas a presentarla a finales de 2008”.

<sup>122</sup> Comisión Europea, 2010f.



# CAPÍTULO DOS

**LA PROTECCIÓN SOCIAL  
EN LA LUCHA CONTRA LA  
POBREZA PERSISTENTE Y LA  
VULNERABILIDAD**



## CAPÍTULO 2

# LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA PERSISTENTE Y LA VULNERABILIDAD

El IED define la protección social como un conjunto de acciones públicas que mitigan la vulnerabilidad de las vidas de las personas de tres formas: mediante seguridad social, asistencia social e inclusión social.

La seguridad social ofrece protección contra los riesgos y las adversidades que se presentan a lo largo de la vida, ayudando a las personas a superar impactos y acontecimientos adversos y evitando una mayor caída en la pobreza.

La asistencia social proporciona pagos en efectivo y en especie, con el fin de apoyar los esfuerzos de las personas por alcanzar unos umbrales mínimos de activos y escapar de la pobreza.

La inclusión social mejora la capacidad de los colectivos pobres, vulnerables y excluidos para obtener seguridad y asistencia social, garantizándoles derechos legales y permitiéndoles acceder a los sistemas comunitarios y los mercados de seguros.

La protección social es una pieza clave de la agenda de desarrollo que se suele olvidar a menudo. Sus principales objetivos consisten en mitigar la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Una protección social eficaz tiene que empezar por conocer los problemas a los que se enfrentan tanto las personas desfavorecidas como las no desfavorecidas, así como las respuestas existentes, incluidas las relativas a los mercados y las redes comunitarias. No es un sustituto de las estrategias orientadas al crecimiento para reducir la pobreza; sin embargo, puede contribuir directa e indirectamente al crecimiento, haciendo que este sea más inclusivo. Además, un diseño meticuloso y una correcta prestación de la protección social pueden compensar lagunas del mercado. Este papel complementario en las agendas de reducción de la pobreza basadas en el crecimiento hace que la protección social, tal y como se ha visto en el presente informe, vaya más allá de las redes de seguridad tradicionales.

## 2.1 LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA Y LA VULNERABILIDAD EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

### 2.1.1 ADAPTARSE A UNA VIDA PRECARIA: LAS TRANSFERENCIAS DE REDES, LAS REMESAS Y SUS LÍMITES

Una protección social eficaz tiene que empezar por conocer a la perfección los problemas a los que se enfrenta gran parte de la población del ASS, así como las respuestas existentes basadas en las comunidades y los mercados. Como subrayaba el capítulo anterior, los desafíos estructurales de la vulnerabilidad económica persistente y su limitada transformación en medios de subsistencia, el alto grado de pobreza y el bajo desarrollo humano tienen como resultado vidas precarias con un alto riesgo de sufrir las adversidades de los impactos climáticos, sanitarios, económicos y laborales, entre otros.

Los sistemas de solidaridad y apoyo mutuo -según los cuales los hogares y comunidades se apoyan entre sí en tiempos de penuria- están bien documentados en el ASS. Habitualmente, ofrecen apoyo en especie y en efectivo cuando las necesidades apremian. Algunos se basan en la reciprocidad informal entre familias, vecinos, clanes y redes. Por ejemplo, el apoyo étnico en Costa de Marfil,<sup>123</sup> las redes de clanes y vecindarios que se ayudan con los costes médicos en Tanzania<sup>124</sup> y los acuerdos de acogida de niños en Burkina Faso según los cuales se envían niños a otras familias para que estas les atiendan cuando los padres sufren penurias.<sup>125</sup>

Otros sistemas de apoyo están más estructurados y utilizan estructuras grupales formales, como las sociedades funerarias, que pagan los funerales y otros gastos derivados de la muerte de un miembro de la familia. Hay muchos ejemplos de su influencia y sofisticación en grupos de Benín, Etiopía, Sudáfrica y Tanzania.<sup>126</sup> Por ejemplo, más del 90% de los etíopes rurales son miembros de al menos un grupo. En Sudáfrica, pese al desarrollo del mercado financiero y la protección social que presta el Estado, más de una quinta parte de la población pertenece a una de estas instituciones informales.

Además, estos sistemas se adaptan constantemente a los nuevos desafíos y oportunidades. A pesar de su informalidad y pequeña escala, muchas sociedades funerarias de Etiopía ofrecen otros servicios, como seguros médicos, agropecuarios y contra incendios.

<sup>123</sup> Grimard, 1997.

<sup>124</sup> De Weerd y Dercon, 2006.

<sup>125</sup> Akresh, 2009.

<sup>126</sup> Dercon et al., 2007; Schneider, 2008; LeMay-Boucher, 2007.



La migración nacional e internacional es otro modo de sobrellevar los riesgos, al crear hogares en múltiples ubicaciones y establecer un sistema de apoyo mutuo. Los inmigrantes internacionales que viven en Europa todavía parecen estar vinculados a redes de apoyo mutuo en su país natal, tal y como lo demuestran los inmigrantes ghaneses de los Países Bajos<sup>127</sup> y la diáspora somalí del Reino Unido.<sup>128</sup>

La escala de las transferencias y remesas privadas en las familias africanas es sustancial, lo que hace que cualquier transferencia pública parezca pequeña a su lado (tabla 2.1). Aunque las definiciones no sean idénticas entre países, sí existen patrones similares: las transferencias y remesas equivalen al 14% de los ingresos medios. Esto incluye las transferencias públicas, que son pequeñas en todas partes. En Tanzania, por ejemplo, equivalen a menos de una décima parte de las transferencias totales.

**Tabla 2.1: Estructura de los ingresos por transferencias y remesas en África**

Países	Porcentaje de los ingresos familiares totales que aportan las transferencias y remesas
Botsuana (2002-2003)	14,6
Burkina Faso (2003)	11,9
Etiopía (2004)	7,1
Ghana (2008)	8,4
Madagascar (1999)	9,6
Mali (2006)	18,2
Mauricio (2006-2007)	13,5
Tanzania (2007)	16,1
<b>Promedio de países</b>	<b>14,1</b>

*Fuente:* recopilado por Charmes, 2010 de los estudios de ingresos y gastos o estudios de calidad de vida.

Las transferencias y remesas de las redes informales de apoyo y migración son claramente una parte fundamental de los ingresos de muchas familias africanas puesto que, como son capaces de responder a los graves impactos que sufren las familias en sus ingresos, son una forma de proteger a las redes y familias contra las penurias.<sup>129</sup> No obstante, su papel en la prestación de protección y asistencia se suele sobrevalorar con facilidad: estos sistemas presentan serias deficiencias que limitan su eficacia como alternativa a la protección social con apoyo público. En primer lugar, solo son eficaces para los impactos localizados, es decir, los que no afectan a todos los integrantes de una familia o comunidad extendida. Es difícil protegerse de los impactos climáticos o económicos mediante transferencias. Algunos trabajos recientes en Etiopía, Malawi, Mali y Tanzania demuestran que las pérdidas agrícolas vinculadas a adversidades climáticas siguen haciendo que el consumo de alimentos disminuya de forma significativa.<sup>130</sup> Las pruebas sobre el impacto de la crisis reciente en los precios de los alimentos y los combustibles sugieren una debilidad similar.

En segundo lugar, los sistemas informales suelen ofrecer únicamente seguros parciales para los impactos localizados, como son los relacionados con la salud o la muerte de miembros de una familia o comunidad. Por ejemplo, las redes de apoyo mutuo de Tanzania garantizan los costes sanitarios parcialmente pero no en su totalidad. Existen episodios sanitarios que producen pérdidas en los ingresos y el consumo de aproximadamente el 8%, a pesar de las transferencias de las redes.<sup>131</sup> Además, en las comunidades rurales, las redes de apoyo mutuo protegen menos a los pobres que a los ricos.<sup>132</sup>

En tercer lugar, la evidencia sobre las remesas de los emigrantes africanos demuestran que, en las comunidades receptoras, el rico tiende a recibir sustancialmente más transferencias que el pobre, con lo que no se garantiza un reparto equitativo.<sup>133</sup> De igual modo, en las redes de seguros mutuos de África suele haber una redistribución limitada.<sup>134</sup>

<sup>127</sup> Mazzucato, 2009.

<sup>128</sup> Lindley, 2007; PNUD, 2008. Pese a la escasez de datos, estas remesas representan en torno al 23% de los ingresos familiares somalíes (PNUD/Banco Mundial, 2008) con hasta un 40% de familias somalíes que se benefician del dinero enviado por la diáspora (Chalmers y Hassan, 2008).

<sup>129</sup> Dercon, 2002; Azam y Gubert, 2006.

<sup>130</sup> Davies, 2010; Beegle et al., 2007; Dercon et al., 2004; Harrower y Hoddinott, 2005. Cogneau y Jedwab (2010) muestran que otros impactos, como los relacionados con los precios de insumos y la producción que afectan a comunidades enteras, también son muy importantes, como mostraron las caídas en los precios del cacao de Costa de Marfil.

<sup>131</sup> De Weerd y Dercon, 2006.

<sup>132</sup> De Weerd, 2002.

<sup>133</sup> Azam y Gubert, 2006.

<sup>134</sup> Fafchamps, 2004; Barrett et al., 2001; Carter y May, 1999.

### 2.1.2 LAS TRAMPAS DE LA POBREZA O EL CÍRCULO VICIOSO DE LA POBREZA Y SUS RIESGOS

Un entorno de alto riesgo, unas explotaciones con pocos activos y limitaciones en los sistemas de apoyo mutuo implican que amplias capas de la población del África subsahariana presenten un alto nivel de vulnerabilidad a la pobreza. Los procesos sociopolíticos de marginalización agravan la situación, y los sistemas de protección social existentes, así como los sistemas de familias y redes, son insuficientes para evitarla. Esto hace que muchas personas corran de manera reiterada el riesgo de padecer graves -y a menudo extremas- carencias en distintas dimensiones de la pobreza, así como en el consumo de alimentos, la nutrición, la salud y las oportunidades de educación. Para los pobres, significa que corren el riesgo de vivir atrapados en una pobreza persistente: un estado de pobreza extrema con pocas esperanzas o posibilidades de escape. Para muchos de los no desfavorecidos, esto implica una vida con una persistente vulnerabilidad a la pobreza.

La pobreza persistente puede derivarse de las “trampas de la pobreza de los activos”, situaciones en las que las familias o incluso las comunidades con pocas oportunidades de subsistir y sin acceso al capital se enfrentan a activos productivos agotados, que ofrecen un rendimiento tan bajo que es probable que queden sumidos en la pobreza extrema para siempre. La única vía de escape sería una ganancia inesperada (por suerte o por algún tipo de intervención). En un entorno de alto riesgo es fácil caer en la pobreza ante un impacto grave, pero muy difícil salir de ella.

Algunos datos de Kenia sugieren trampas de pobreza de activos entre los pastores, ya que su umbral de pobreza está vinculado a un tamaño mínimo de rebaño por debajo del cual no existe ninguna posibilidad de recuperación y acumulación.<sup>135</sup> Esto hace que un impacto grave, como una sequía o una enfermedad en el ganado, pueda situar los niveles de existencias por debajo de dicho umbral, sin que se puedan recuperar con sus propios recursos y esfuerzos. Es difícil probar empíricamente unos umbrales bien definidos ya que los hogares tienen distintas oportunidades y restricciones.

La información subyacente -que sugiere que los procesos de agotamiento de activos (de los que es imposible recuperarse) llevan a una pobreza persistente con pocas esperanzas de escape- cuenta con un sólido apoyo empírico en los entornos de alto riesgo que caracterizan al África subsahariana. Asimismo, tiene consecuencias en el diseño de políticas. Garantizar que las familias no entren en este círculo vicioso de activos bajos y riesgos altos resulta mucho menos costoso que intentar mejorar su bienestar una vez que el círculo vicioso se cierra. La demora en la acción y el apoyo aumenta considerablemente el coste de mitigar la pobreza.

Esta argumentación encuentra una sólida evidencia en los datos médicos sobre nutrición infantil. En general, el ser humano se recupera habitualmente por completo de periodos relativamente cortos de desnutrición en la adolescencia o la edad adulta, aunque a expensas de un mayor riesgo de padecer enfermedades. Sin embargo, en la primera infancia no ocurre lo mismo y hay pruebas sustanciales de que las carencias nutricionales, sobre todo en menores de tres años, provocan pérdidas permanentes en el desarrollo psicológico, con graves consecuencias para la vida futura. La desnutrición no solo puede provocar un retraso en el crecimiento (es decir, una talla baja para la edad) durante la infancia, sino también una estatura reducida para toda la vida.<sup>136</sup> El retraso del crecimiento es una buena representación de otras complicaciones, como un desarrollo limitado del cerebro, con una correlación causal con un menor desarrollo cognitivo y no cognitivo.<sup>137</sup> Dado que no existe recuperación posible, es una trampa de pobreza nutricional. Más de un tercio de los niños menores de seis años del África subsahariana están poco desarrollados, lo que sugiere graves carencias durante la primera infancia, además de pérdidas irreversibles de estatura y desarrollo cognitivo.

Se ha demostrado que los impactos importantes, como las sequías y los conflictos en Zimbabue y Etiopía en los años ochenta, afectan a la nutrición de los niños pequeños, y su futuro aprendizaje e ingresos en la edad adulta.<sup>138</sup> Se descubrió que los ingresos familiares de los afectados por las malas cosechas en Etiopía y Tanzania eran significativamente más bajos en comparación con los de la comunidad que no se vieron afectados más de una década después.<sup>139</sup> Las pérdidas de cosechas a gran escala no son la única crisis a la que se le han identificado grandes impactos. También se ha demostrado que hay otros impactos que producen pérdidas permanentes semejantes a una trampa de pobreza. Las altas tasas de mortalidad y prevalencia del VIH en el África subsahariana han hecho que haya muchos huérfanos. Una revisión exhaustiva de los datos de los estudios de Sudáfrica desde 1995 concluyó que la orfandad está sistemáticamente relacionada con peores resultados educativos. De este modo, datos relativos a Tanzania demostraron que los huérfanos padecían retraso en el crecimiento y un nivel educativo más bajo.<sup>140</sup>

### 2.1.3 EL COSTE ECONÓMICO DE NO PRESTAR PROTECCIÓN SOCIAL

El retraso generalizado en el crecimiento, unos peores resultados educativos y la pérdida de activos están vinculados a impactos como la sequía y las enfermedades, que afectan a la capacidad productiva de la economía y, a su vez, a las perspectivas de

<sup>135</sup> Barrett y Carter, 2006.

<sup>136</sup> Grantham-McGregor et al., 2007.

<sup>137</sup> Grantham-McGregor et al., 2007.

<sup>138</sup> Alderman y Hoddinott, 2010; Dercon y Porter, 2010.

<sup>139</sup> Beegle et al., 2008; Dercon, 2006.

<sup>140</sup> Ardington y Leibbrandt, 2010; Beegle et al., 2010.

crecimiento futuro y a las posibilidades de reducción de la pobreza. La falta de protección social, incluso la más básica, genera costes económicos a mayor escala. La falta de unos activos financieros mínimos no es solo una causa de la pobreza actual, sino también una causa de las inversiones sustancialmente insuficientes que hacen los pobres. El Informe sobre el desarrollo mundial de 2006<sup>141</sup> documentó exhaustivamente algunas de estas consecuencias, que contribuyen a una inversión limitada en las pequeñas empresas o la agricultura minifundista.

Asimismo, la vulnerabilidad no es solo cuestión de sufrir o no de impactos y pobreza. También produce un profundo sentimiento de inseguridad, de peligro potencial ante el cual hay que ser precavidos: algo malo puede pasar y llevarnos a la ruina. Muchas familias que eligen estrategias de subsistencia menos arriesgadas dejan escapar oportunidades de obtener buenos rendimientos. En lugar de una especialización rentable se eligen cultivos, activos o tecnologías más seguros.<sup>142</sup> Estas decisiones no solo producen una mayor pobreza, sino que también reducen la eficiencia de la economía, acentuada por unos mercados de seguros que no funcionan bien. Por ejemplo, el miedo a no poder devolver los créditos necesarios para adquirir fertilizantes por los riesgos que corren las cosechas ha dado lugar a un menor uso de fertilizantes y, por ende, rendimientos más bajos en la producción de cereales en Etiopía.<sup>143</sup> La dependencia de los sistemas de apoyo mutuo para hacer frente a los impactos también implica costes que pueden llevar a relaciones de clientelismo y patrocinio, lo que debilita la economía local.<sup>144</sup> En general, en los entornos de alto riesgo con una protección limitada, se reprime la innovación y la inversión, lo cual reduce el crecimiento.<sup>145</sup>

## 2.2 LA PROTECCIÓN SOCIAL: INSTRUMENTOS Y FUNCIONES

La protección social es una de las herramientas para luchar contra la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad. En este informe, la protección social se define como un conjunto específico de acciones públicas para mitigar la vulnerabilidad de la vida de las personas mediante la seguridad social, ofreciendo protección contra los riesgos y las adversidades de la vida; mediante la asistencia social, ofreciendo pagos para apoyar y ayudar a los más pobres; y mediante esfuerzos de inclusión, para mejorar la capacidad de los marginados de obtener asistencia y seguridad social.

De acuerdo con Drèze y Sen,<sup>146</sup> el foco de atención son las acciones públicas (las del Estado en el ámbito local o nacional), así como las acciones de otros que trabajan como colaboradores o incluso como adversarios junto al Estado (organizaciones no gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil). No obstante, la atención recae implícitamente sobre el Estado, ya que desempeña un papel central en la prestación de la protección social. Esto no significa, ni mucho menos, que el gobierno deba ser el único agente que ejecute las políticas ni que los instrumentos utilizados para ello deban limitarse a los programas e intervenciones del gobierno. El sector privado, las instituciones de microseguros y las redes comunitarias de seguros podrían mejorar la protección social.

No obstante, los conocidos fracasos del mercado en la prestación de seguridad limitan el papel de los mercados de seguros privados. Y los problemas de acción colectiva y los requisitos de escala para que el riesgo compartido resulte eficiente significan que muchos mecanismos de riesgos, microseguros o basados en la comunidad no pueden ser efectivos. Por tanto, es muy probable que el gobierno sea esencial, como ocurre con los riesgos covariados o catastróficos. Además, es fundamental formular una política de protección social activa para la inclusión de los más pobres y vulnerables, y conseguir que los mercados no puedan excluirlos así con la selección adversa. Uno de los principales problemas es equilibrar los mecanismos de protección social estatales, privados y más informales o comunitarios.

La definición de protección social se centra en tres medios de alcanzar la protección social, estrechamente relacionados entre sí: la seguridad social, la asistencia social y los esfuerzos de inclusión social. El cuadro 2.1 a continuación presenta ejemplos de la gran variedad de instrumentos de protección social existentes, clasificados según su papel de seguridad, asistencia o "acceso". Por supuesto, estas funciones pueden solaparse y muchas intervenciones de protección social tienen más de un objetivo.

### Cuadro 2.1: Ejemplos de instrumentos de protección social clasificados por función

#### Seguridad social

- Planes de pensiones contributivos
- Seguros médicos
- Seguros de desempleo
- Seguros de invalidez
- Seguros de accidente laboral.



<sup>141</sup> Banco Mundial, 2006.

<sup>142</sup> Barrett y Carter, 2006; Dercon, 2004.

<sup>143</sup> Dercon y Christiaensen, 2010.

<sup>144</sup> Fafchamps, 2004; Dercon, 2004.

<sup>145</sup> Banco Mundial, 2006, capítulo 5.

<sup>146</sup> Drèze y Sen, 1988.

### Asistencia social

- Ayudas a la infancia
- Programas de alimentación escolar
- Obras públicas, programas de ayuda al empleo, planes de empleo garantizado
- Programas de transferencias en efectivo, planes de ingresos garantizados
- Ayudas de emergencia
- Pensiones sociales y otros beneficios de la jubilación.

### Esfuerzos para mejorar el acceso a la protección social

- Regulación del mercado laboral y del lugar de trabajo
- Garantías de acceso basadas en los derechos a los ingresos, trabajo y otras formas de protección social
- Discriminación positiva o acuerdos de cobertura universal
- Campañas de concienciación
- Marcos regulatorios o apoyo para la prestación de seguros comunitarios o privados.

## 2.2.1 LA SEGURIDAD SOCIAL

Ofrecer protección mediante la seguridad social es uno de los papeles más clásicos de la protección social: ayudar a la gente a hacer frente a impactos y acontecimientos adversos. Las transferencias se aplican en determinados eventos o circunstancias. Suelen tener un elemento contributivo, no tan distintos de los pagos de primas de los seguros,<sup>147</sup> aunque esa contribución pueden estar subvencionada o a veces incluso omitirse, y costearse con recursos públicos o de otro tipo.<sup>148</sup> Algunos de los ejemplos más habituales son los planes de pensiones y los planes contributivos de seguros médicos y de desempleo.

La importancia de la seguridad social ha quedado clara en el punto anterior, ya que los impactos adversos pueden desencadenar un círculo vicioso que conduzca a una pobreza persistente. Los pobres pueden incluso sumirse aún más en la indigencia y los que no son pobres corren el riesgo de caer en la pobreza. Por lo tanto, la seguridad social va más allá de las redes de seguridad estándar y de la ayuda de emergencia, evitando procesos dinámicos y estructurales de pobreza e indigencia.

Además, el enfoque de la seguridad social también es importante ya que, más que cualquier otra red genérica de ayuda de emergencia o seguridad, sugiere un acuerdo contractual, un derecho a la protección ante las adversidades. La naturaleza contributiva habitual de los programas de seguridad social refuerza la expectativa *ex ante* de tener derecho a una cobertura contra los riesgos. Esta característica no solo es importante para un entendimiento de la protección social basado en los derechos, sino que también es funcionalmente importante como mecanismo para reducir el sentido de inseguridad, una pieza clave para la vulnerabilidad: los malos efectos pueden llevar a la ruina. Este miedo a los malos resultados hace que se eviten las oportunidades de subsistir arriesgadas, aunque potencialmente rentables.

Prestar protección garantizada contra diversas formas de adversidad permite a los pobres aprovechar oportunidades emergentes, lo que a su vez podría ser un mecanismo clave para garantizar su inclusión en el crecimiento y el desarrollo económico. Pero para que esto sea factible, debe establecerse claramente un derecho. Por lo tanto, también está relacionado con una capacidad política e institucional determinada de comprometerse a largo plazo a proteger y consolidar efectivamente dicho derecho.

La definición también subraya la función que debe desempeñar la seguridad social en el ciclo de vida: en ciertos momentos de la vida es crucial contar con una protección suficiente y oportuna contra la adversidad. Algunas formas específicas de seguridad social para familias con niños pequeños, por ejemplo para evitar deficiencias nutricionales en la primera infancia, son especialmente rentables porque evitan la pobreza futura y pueden generar beneficios en el crecimiento económico debido a su vínculo con la formación del capital humano.

## 2.2.2 LA ASISTENCIA SOCIAL

Proteger contra nuevas penurias no es suficiente en el caso de muchos de los pobres cuyos activos, salud o capital humano han alcanzado niveles críticamente bajos; es casi imposible que escapen de la pobreza por sus propios medios y se arriesgan a permanecer en una pobreza persistente. La asistencia social, segunda función de la protección social, pretende solucionar este problema proporcionando apoyo a estos grupos para que escapen de la pobreza.

<sup>147</sup> La esencia del seguro aquí se entiende como "la eliminación del riesgo incierto de pérdida para el individuo y la familia, por la combinación de un amplio número de exposiciones similares individuales o colectivas dentro de un financiamiento común, que hace beneficioso la pérdida causada por cualquier otro miembro" (van Ginneken, 1999, p.6).

<sup>148</sup> Para los asalariados, las primas pueden estar vinculadas a los ingresos, aunque también podrían recaudarse directamente de los miembros. En algunos casos, el gobierno y el mercado pueden apoyar el seguro, como es el caso del clásico plan de pensiones contributivo tripartito (individuo, gobierno y empresario).

La asistencia social engloba todas las formas de acción pública destinadas a transferir recursos a grupos que se considera que reúnen los requisitos necesarios por sus penurias. Normalmente, el presupuesto del gobierno o de los donantes financia la asistencia social, sin contribuciones previas de los beneficiarios. El acceso puede limitarse mediante la comprobación de los recursos o cualquier otra identificación de necesidades específicas, o bien prestarse universalmente dentro de una categoría general, como los ancianos o los niños de un grupo de edad particular. A menudo pretende beneficiar a aquellas personas a las que no se podría llegar con los planes contributivos u otros planes médicos.

Los instrumentos que, de forma clásica, entran dentro de la asistencia social son muy diversos, y van desde programas de alimentación escolar a obras públicas y pensiones (“sociales”) no contributivas. La gran mayoría de estos instrumentos puede identificarse como una forma de transferencia social. Dichas transferencias han sido cruciales para la reducción de la pobreza en los países desarrollados durante mucho tiempo, y se consideran cada vez más como un instrumento político esencial para la reducción de la pobreza en los países con ingresos bajos y medios.<sup>149</sup>

La lógica anterior de las trampas asociadas a la pobreza de los activos ayudaría a definir cuánta ayuda es necesaria. Si se necesitan unos umbrales de activos mínimos para tener posibilidades reales de romper los círculos viciosos de la pobreza y los riesgos, estas necesidades de ayuda podrían ser considerables. Además, los diferentes grupos pueden necesitar diferentes niveles de apoyo, y es muy probable que algunos grupos desfavorecidos -como los huérfanos con discapacidad física o los ancianos- requieran mayores transferencias. De igual modo, las necesidades son mayores o menores según el momento y también es posible que deban vincularse a la seguridad social, con contribuciones variables según los impactos, eventos y circunstancias.<sup>150</sup>

### 2.2.3 LOS ESFUERZOS POR MEJORAR EL ACCESO

La última función de la protección social merece una atención especial, si bien está relacionada con las dos primeras. La pobreza suele caracterizarse por procesos de marginalización social y política derivados de la exclusión de grupos particulares de pobres. Las mujeres, determinados grupos étnicos, las personas de fuera, como los inmigrantes, y los grupos estigmatizados por sus medios de vida (como los recogedores de basura o los niños de la calle) o por enfermedades (como las personas diagnosticadas de VIH/SIDA) son algunos ejemplos de ello. El acceso también puede verse limitado por la ubicación geográfica o la falta de información. Al tratar de ampliar la protección social mediante la seguridad social y la asistencia social, se debe prestar especial atención a la inclusión de estos grupos,<sup>151</sup> principio central del marco de protección social. El cuadro 2.2 aborda algunos de los problemas de los inmigrantes, que forman uno de los grupos potencialmente excluidos.

#### Cuadro 2.2: La migración y la protección social: el acceso a la prestación móvil

La necesidad de controlar los riesgos y asegurar los medios de subsistencia puede influir en la decisión de las familias de emigrar. Además, las remesas representan una fuente de ingresos clave para muchas familias en el mundo en desarrollo. Al mismo tiempo, la emigración exige varias formas de protección social para el inmigrante y la familia del inmigrante que se queda en casa. Habitualmente, los inmigrantes son excluidos de varias formas de protección social formal, aunque, como consecuencia, los mercados laborales pueden verse afectados negativamente. Por ejemplo, hay inmigrantes que, al saber que no se beneficiarán completamente de las contribuciones de la seguridad social o de las contribuciones fiscales, prefieren evitar las contribuciones y trabajar de forma informal o no declarar correctamente sus ingresos. Además, si después de trabajar durante muchos años en un mercado laboral formal donde se han deducido las contribuciones, los inmigrantes no pueden “repatriar” estos ingresos (como una pensión) a su país de origen, es posible que decidan no volver a casa.

Ciertos países en desarrollo, en particular algunos de los principales países con más inmigrantes en la Unión Europea (UE), han protegido a gran parte de su población emigrante mediante acuerdos de transferibilidad bilaterales. Sin embargo, los acuerdos de seguridad social bilaterales suelen ser insuficientes para los países en desarrollo que no cuentan con sistemas de seguridad social muy bien desarrollados. La UE, en tanto que bloque comercial regional con libre circulación de la mano de obra, posee los sistemas más sofisticados de transferibilidad de seguridad social, a diferencia de otros bloques



<sup>149</sup> Por ejemplo: “La Comisión para África identificó a las transferencias sociales como una herramienta clave para afrontar la extrema pobreza en el África subsahariana... El Informe sobre el desarrollo mundial de 2006 del Banco Mundial fomenta un mayor uso de las transferencias sociales en los países en desarrollo del mundo, reconociendo su posible impacto en la pobreza y las desigualdades, así como su contribución en la promoción y distribución del crecimiento” (DFID, 2005, p. 2).

<sup>150</sup> De Janvry et al., 2006.

<sup>151</sup> Son un problema central en la prestación de protección social en el mundo. Como en India, donde existen obstáculos a su acceso. El acceso al Sistema Público de Distribución está restringido a los residentes nacionales. La población móvil que atraviesa las fronteras estatales suele quedarse sin acceso a esta asistencia social. Del mismo modo, Ku y Matani (2001) descubrieron que en Estados Unidos los inmigrantes asegurados y sus hijos tienen menos acceso a la asistencia médica que los ciudadanos nativos asegurados.

económicos regionales (principalmente, los de países con bajos ingresos), que cuentan con pocos mecanismos y capacidad para apoyar estos acuerdos. Un desafío político es hacer que la emigración Sur-Sur sea más segura para los emigrantes, con el fin de maximizar los beneficios de esta importante estrategia de subsistencia.

*Fuente: Avato et al., 2010; Holzmann et al., 2005; Sabates-Wheeler y Koettl, 2010.*

La protección social puede ser un mecanismo importante para acabar con la exclusión y sentar precedentes para la capacitación e inclusión más sistemática de estos grupos en la relación entre los ciudadanos y el Estado. De esta manera, la inclusión social complementa y promueve la efectividad institucional y la sostenibilidad política de la seguridad social y la asistencia social. Asimismo, garantiza que la protección social se ocupe de la justicia social al tiempo que persigue el crecimiento y la reducción de la pobreza.<sup>152</sup>

Las acciones específicas podrían adoptar una gran variedad de formas (véase el cuadro 2.1). Las campañas de sensibilización y concienciación pueden transformar las actitudes y el comportamiento del público. Y las modificaciones en el marco regulatorio pueden proteger a los grupos vulnerables o minoritarios de la discriminación y el abuso. Otras acciones incluyen garantizar los derechos legales y tratar de promover el acceso de los pobres y vulnerables a los mercados de seguros o a los sistemas comunitarios.

## 2.3 EL PAPEL COMPLEMENTARIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS AGENDAS DE DESARROLLO

### 2.3.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL CRECIMIENTO

La reducción de la pobreza a gran escala en África dependerá del crecimiento económico y de la creación ininterrumpida de puestos de trabajo. Un mayor nivel de ingresos significa que cada vez hay menos gente sumida en la pobreza y más gente capaz de soportar los impactos. ¿Acaso la necesidad de protección social no es sencillamente un signo de que no se está produciendo este proceso? No debería descartarse este argumento. Muchos pobres están sumidos en la pobreza porque sus posibilidades son limitadas. Gran parte de su vulnerabilidad a los impactos y la pobreza persistente está estrechamente relacionada con sus posibilidades de subsistencia. Por ejemplo, el trabajo en explotaciones agrícolas con una agricultura muy arriesgada o el trabajo por cuenta propia en un pequeño negocio con un entorno de mercado arriesgado.

Para reducir la pobreza del mundo, hay que concentrar a gran parte de la mano de obra en trabajos con salarios estables. Si las personas que trabajan por su cuenta y en la agricultura obtuvieran más ingresos, tendrían nuevas oportunidades para crear activos u otros medios para soportar los impactos y la desgracia. La amenaza de la pobreza persistente y las trampas de la pobreza de activos desaparecerían para muchos. Si bien algunos grupos especialmente vulnerables siempre requieren formas de protección social, la envergadura de la tarea se reduciría con el crecimiento constante.

La protección social no sustituye este proceso, pero sí tiene un importante papel que desempeñar en las agendas de desarrollo. La protección social es un mecanismo para hacer que el crecimiento favorezca a los pobres y sea inclusivo. Ofrece una manera directa y segura de redistribuir parte de los beneficios del crecimiento entre aquellos que no son capaces de contribuir productivamente a la economía -como los ancianos y discapacitados- y que, de lo contrario, correrían el riesgo de quedarse atrás. Los desafíos estructurales de las economías africanas también implican altos riesgos.

Durante los periodos de crecimiento, los medios de subsistencia pocas veces cambian sin problemas. Muchos tienen que asumir riesgos, incluido emigrar y emprender actividades que antes no realizaban. Estos cambios son esenciales para que los pobres puedan participar en la transformación económica y se beneficien de ella. Sin embargo, tal y como muestran las economías de Asia y Latinoamérica, al tiempo que se mejoran muchas vidas, se tiende a implicar otras en graves penurias, que -si bien son temporales- les llevan a la pobreza persistente. Esto hace que otros participantes se muestren reticentes, ralentizando la reducción de la pobreza durante los periodos de crecimiento. Durante las temporadas de crecimiento, la protección social bien diseñada puede agilizar el proceso, haciendo que el crecimiento favorezca a los pobres. Asimismo, puede poner en práctica mecanismos que eviten cualquier ralentización para invertir las reducciones en la pobreza.

Una protección social bien diseñada también puede contribuir al crecimiento. Las transferencias sociales y otros tipos de asistencia social pueden ofrecer los activos productivos que los pobres necesitan para incorporarse productivamente a la economía y dejar de ser dependientes.<sup>153</sup> Los programas de obras públicas también pueden crear bienes públicos e infraestructuras relevantes en las comunidades locales para contribuir al crecimiento. La seguridad social bien diseñada puede eliminar las lagunas existentes en los mercados de seguros privados y complementar los sistemas comunitarios. Además, al superar los fracasos del mercado, puede

<sup>152</sup> Para obtener información más detallada de una agenda "transformadora" de la protección social, véase Sabates-Wheeler y Devereux, 2008.

<sup>153</sup> Banco Mundial, 2006.

contribuir a la eficiencia, permitiendo que las familias utilicen sus recursos de un modo más efectivo, y fomentando las acciones innovadoras y arriesgadas esenciales para el crecimiento.<sup>154</sup>

La protección social también puede hacer que los gastos realizados en otros sectores sean más efectivos, como el gasto social en sanidad y educación o el gasto agrícola (cuadro 2.3). Un modo es hacer transferencias sociales condicionadas en la asistencia sanitaria o educativa, como en muchos programas de Latinoamérica, para garantizar avances en los resultados de sanidad y educación, independientemente de los pagos en efectivo transferidos a los beneficiarios. No obstante, las condiciones no son el único modo de obtener mayores ingresos del gasto social. Tanto la seguridad social como la asistencia social pueden proteger las inversiones familiares en capital humano, como la educación y la salud, garantizando que los niños van a la escuela o que no padecen desnutrición a causa de un impacto financiero. Las carencias nutricionales y educativas suelen ser irreversibles, hacen que las primeras inversiones sociales se desaprovechen, lo que podría haberse evitado con una protección social adecuada.<sup>155</sup>

### Cuadro 2.3: Reflexionar sobre las complementariedades políticas: la agricultura y la protección social

Las políticas agrícolas habitualmente se centran en aumentar la productividad de la agricultura mediante insumos modernos, servicios de divulgación que mejoren las prácticas y mercados de producción en desarrollo. Las políticas de protección social raras veces destacan, salvo si actúan como red de seguridad para prestar ayuda de emergencia durante crisis como las sequías. Sin embargo, puede que así se desaprovechen las posibilidades de un claro entendimiento entre las posibles sinergias y las políticas de protección social.

Las políticas de protección social pueden ayudar a la gente rural pobre a ampliar y utilizar de forma más eficiente sus activos, así como a adoptar actividades de mayor rentabilidad. Pueden ofrecer empleo e ingresos durante periodos flojos del calendario agrícola, permitiendo a los agricultores ganar dinero para el capital circulante o crearse un stock de activos. Pueden crear infraestructuras, como rehabilitar carreteras, mejorar el riego o contribuir a la conservación del suelo. Pueden ofrecer seguridad social contra catástrofes, permitiendo que los agricultores mantengan sus activos, o proteger las inversiones en capital humano y en la salud y nutrición de adultos y niños. Al mejorar el acceso a la protección social también se puede apoyar y fomentar mejores sistemas de seguridad (comunitarios o de mercado), como los microseguros de salud, o los seguros contra periodos de sequía, como los seguros basados en índices.

No obstante, hay que obrar con cautela para garantizar que los incentivos y alteraciones de los programas de protección social no afecten al crecimiento potencial de la agricultura. Los programas de rescate y de obras públicas a largo plazo podrían reducir los incentivos para participar en la agricultura productiva. La dependencia de los recursos públicos también puede hacer que se menoscaben y simplemente reemplacen los sistemas de apoyo informal.

Las pruebas disponibles demuestran que la mayoría de programas recientes de protección social rural no se encuentran con trabas extendidas o severas, lo que no quita que haya que tenerlas en cuenta -las personas encargadas de elaborar los programas deberían garantizar que los planes de protección social no pongan trabas.

*Fuente:* Alderman y Hoddinott, 2010; Doward et al., 2006.

### 2.3.2 LA SEGURIDAD SOCIAL Y LA MICROFINANCIACIÓN

Desde el punto de vista económico, la seguridad social interviene cuando los mercados financieros privados y los sistemas de seguridad social parecen fracasar. La asistencia social ofrece garantías donde los mercados crediticios normalmente proporcionarían la liquidez requerida, en particular si se pudiese disfrutar de oportunidades rentables con el crédito disponible. Ahora que los mercados estándares de créditos y seguros parecen fallar a los pobres de todo el mundo, las entidades de microfinanciación se han difundido ampliamente y, sobre todo en lo relativo al crédito, están ofreciendo servicios a los pobres. Así que ¿por qué promover la seguridad social y no ampliar la microfinanciación? Hay un espacio claro y complementario para la seguridad social junto a un planteamiento más específico de la microfinanciación -con sus puntos fuertes y débiles correspondientes- para reducir la pobreza y la vulnerabilidad.

La seguridad, a través de las instituciones de microfinanciación, ha captado una atención considerable en los últimos años. Estas instituciones ahora ofrecen una gran variedad de productos, incluidos seguros de salud, de vida y contra los impactos climáticos. Aunque siguen estando muy por detrás de la escala de microcréditos, procuran soluciones de mercado para los que parecen ser

<sup>154</sup> Ravallion, 2006.

<sup>155</sup> Alderman y Hoddinott, 2010.

problemas similares. ¿Es la microfinanciación una alternativa mejor que la seguridad social? Los datos actuales ofrecen un panorama prometedor, aunque no es probable que sustituya por completo a la seguridad social por al menos seis razones:

- Primera: la seguridad es un producto muy difícil de vender, ya que no se entiende con facilidad incluso en entornos de personas ricas que han recibido una buena educación. La educación del consumidor llevará tiempo.
- Segunda: como nuevo producto que es, requiere granjearse mucha confianza para que las familias empiecen a comprarlo.<sup>156</sup> Observe la diferencia con el microcrédito. En el microcrédito, el proveedor primero da dinero en forma de préstamo y después tienen que encontrar un medio para recuperarlo más tarde. En el microseguro, el proveedor primero tiene que convencer al consumidor para que le dé dinero y después éste tendrá que confiar en el proveedor para que le pague en circunstancias particulares. Las familias pobres consideran este desprendimiento de dinero muy arriesgado, lo que incrementa su vulnerabilidad en vez de reducirla.
- Tercera: crear confianza y educar al consumidor es costoso, así que es poco probable que se puedan proporcionar productos de seguridad sin primero subvencionarlos o, al menos, sin sacar provecho de ellos.
- Cuarta: valorar la seguridad requiere datos actuariales detallados, que actualmente son limitados en los entornos pobres del África subsahariana. Sin estos datos, establecer planes de seguros será una actividad comercial arriesgada, además de poco probable que los reguladores favorezcan a dichas instituciones financieras.
- Quinta: la seguridad financiera no es apropiada para abordar los riesgos catastróficos y los grandes desastres covariados porque habría que fijar un precio alto y requerir un reaseguro costoso.
- Sexta: las distintas formas de seguro se ven afectadas por asimetrías de información. Por ejemplo, es difícil poner en práctica el seguro médico por una selección adversa; es decir, cuando solo las personas propensas a enfermar lo compran. El seguro de bienes o contra incendios presenta riesgos morales, ya que la gente que lo compra puede volverse menos cuidadosa. Esto lleva a los problemas de fijación de precios y abastecimiento en el mercado de seguros, dejando algunos sin asegurar.

De este modo, siempre será insuficiente una solución de mercado para la protección social, definitivamente a corto plazo pero también a largo. Igual que en las economías de los países ricos, esto supondría el infraseguro, ya que los pocos conocimientos al respecto hacen que la gente compre una cobertura insuficiente o inadecuada. Y muchos peligros podrían no estar cubiertos por la insuficiencia en el suministro de productos del mercado. Los precios también se verían afectados, con productos demasiado caros. Por lo tanto, es probable que el microseguro no pueda sustituir sin más a las actividades de la seguridad social, al menos a corto plazo. Pero es prometedor prestar una protección rentable contra muchos peligros específicos y podría formar parte de un sistema de seguridad social, incluidos los pagos de primas de determinados beneficios.

Se puede aprender mucho de los intentos de prestar microseguros privados en el diseño y la sostenibilidad de los planes de seguridad social. Lo más importante es que la seguridad implica un contrato que puede aplicarse con los marcos regulatorios apropiados, algo que ofrece credibilidad y garantías al cliente. Para imitar esto, tendría que existir un claro derecho a la seguridad social como una forma de ofrecer una verdadera protección.

A los mercados de seguros privados les resulta difícil cubrir los riesgos catastróficos y la seguridad social se enfrentaría a problemas similares. Para cubrir este tipo de riesgos, habría que hacer los pertinentes cambios, inspirándose en los principios del reaseguro. Y muchos de los problemas de seguridad, como la confianza o el riesgo moral, también afectarían a la seguridad social que presta el Estado u otros agentes, minando su efectividad y aumentando sus costes.

¿No se podrían utilizar de otro modo los sistemas de apoyo mutuo y otros sistemas de seguridad informal para mejorar la protección social? Los sistemas de seguridad informal están integrados en la sociedad local, explotando las conexiones sociales de la gente y el alto grado de confianza e información que esto proporciona. Los sistemas basados en clanes y redes dependen del intercambio de conocimientos y la comprensión, así como de las normas de conducta que hacen que la sostenibilidad de estos sistemas sea más sencilla. Los grupos de apoyo mutuo, como las sociedades funerarias, suelen tener estrictas reglas de afiliación y reuniones regulares para reforzar su vínculo. La entrega de seguridad, incluida la seguridad social, puede beneficiarse de estas relaciones para limitar algunos de los típicos problemas de riesgo moral y confianza. En otras palabras, los sistemas de seguridad informal podrían llegar a los pobres mediante la seguridad de mercado o la seguridad social. Así se limitarían los costes y aumentaría la efectividad.

Para los riesgos que necesitan una cobertura conjunta a gran escala, como los riesgos covariados, la seguridad social podría complementar los sistemas de apoyo mutuo existentes sin desplazarlos, salvo que la fuerza de estas organizaciones es su independencia del mercado o de las estructuras estatales. Por ejemplo, las sociedades funerarias de Etiopía y Tanzania están consideradas como unas de las instituciones más democráticas e inclusivas, y la mayoría están desprovistas de captación política o elitista. De hecho, ampliarlas podría perjudicarlas.

<sup>156</sup> Véase, por ejemplo, Cai et al, 2009.



La asistencia social proporciona liquidez a determinados grupos de personas en forma de garantías. ¿Por qué no créditos de las instituciones de microcrédito? El microcrédito, una parte fundamental del mantra general del desarrollo, es un instrumento clave para llegar a los pobres y mejorar su participación. Ahora que todavía no es sencillo encontrar pruebas claras e indiscutibles de la transformación de vida prometida que ofrece el microcrédito,<sup>157</sup> el evidente atractivo y éxito de las mayores instituciones de microcrédito asiáticas y latinoamericanas sugiere una potente alternativa de mercado que ofrece una seguridad social mucho más amplia al pobre. Un argumento que justifica una asistencia social más amplia es que a los programas de microcrédito les resulta sumamente difícil llegar a los más pobres.<sup>158</sup> Por ejemplo, una de las mayores instituciones de microfinanciación del mundo, BRAC (inicialmente con sede en Bangladés, pero ahora también en varios países africanos), empezó a diseñar programas específicos para los ultrapobres, con el fin de encontrar la manera de que algunas de las personas más pobres se beneficiasen de sus programas de microcrédito.

Además, el crédito no es gratis para el pobre: en la mayoría de modelos de prestación, se hace poca distinción entre un incumplimiento de pago por conducta inapropiada o por auténtica mala suerte. Por eso, algunos se refieren a estos programas como de “microdeuda”, en vez de microcrédito, ya que se crean obligaciones que no pueden cumplirse después de los impactos. Ha habido casos en los que la gente ha utilizado los prestamistas para refinanciar los micropréstamos que tenía que devolver, creando una deuda trampa.<sup>159</sup> A pesar de que se ofrezcan créditos para los insumos, el miedo al endeudamiento y la penuria que esto podría conllevar ha reducido el consumo de insumos modernos en la Etiopía rural.<sup>160</sup> En pocas palabras, es probable que el microcrédito no sea idóneo ni ofrezca una solución a todos los pobres.

Sin embargo, el éxito que han tenido los programas de microcrédito al alcanzar a millones de personas de todo el mundo ilustra una posible lección para los programas de asistencia social. El microcrédito implica un claro contrato entre el proveedor y el prestatario, con sus consabidos derechos y obligaciones. En los contratos de algunas instituciones de microcrédito, el pago ofrece una promesa creíble de préstamos de mayor importe. Ofrecer esta vía garantizada de derechos y obligaciones consolidaría el alcance de utilizar la asistencia social como una fuerza de apoyo.

El papel cada vez mayor de los sistemas de protección social también podría dañar el surgimiento de mercados crediticios con un mejor funcionamiento, respaldados por planes de microcrédito. Conceptualmente, el problema reside en ofrecer un nivel mínimo de bienestar. Entre los que se acercan a este nivel mínimo puede fomentar la conducta de asumir mayores riesgos con la esperanza de recuperarse, tal y como se observa en empresas con legislación limitada en materia de responsabilidad.<sup>161</sup> Ofrecer préstamos a personas que tienen poco que perder si no pagan (pueden conseguir un pago mínimo mediante los planes de protección social) fomenta una excesiva asunción de riesgos, aparte de que a las instituciones de microcrédito no les interesa que traten de permanecer solventes. Como consecuencia, la protección social puede desplazar de los mercados crediticios a los más pobres, a quienes ni siquiera las instituciones de microcrédito ofrecerían créditos.

Este problema puede evitarse y ofrece claros motivos para diseñar la protección social, especialmente la seguridad social, conforme a determinados riesgos, como la salud, la discapacidad, el desempleo y la sequía, y no contra algunos riesgos generales de ingresos. De hecho, la prestación de una protección social y seguridad bien diseñadas, centrándose en los riesgos definidos que son difíciles de manejar, podría favorecer un mayor uso del microcrédito para obtener oportunidades rentables. De esta manera, se evitaría que los programas de microcrédito se convirtiesen en programas de microdeuda.

### 2.3.3 LA TRANSFORMACIÓN SOCIOPOLÍTICA Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

Mucha pobreza, incluida la del África subsahariana, está estrechamente relacionada con procesos sociales y políticos, como la etnicidad, la desigualdad de riqueza, la corrupción, la falta de democracia, la violencia y la fuerza militar. El debate sobre la protección social no puede dejar de lado todo ello. A duras penas podría la protección social luchar contra estos procesos. En ocasiones, puede incluso pensarse que la asistencia y la seguridad social perpetúan esas fuerzas estructurales y ayudan a evitar la verdadera transformación política y social.

Sin embargo, una protección social bien diseñada puede desempeñar un papel positivo. Puede favorecer la inclusión de los grupos de pobres y marginados en los procesos de desarrollo. Por ejemplo, muchos campesinos andinos reconocen que con Juntos, un programa de transferencia en efectivo de Perú, reciben por primera vez algo del Estado, en vez de experimentar su opresión y violencia. Aunque la transferencia sea pequeña, la experiencia puede suponer un importante paso adelante hacia unos procesos sociales y políticos más amplios.

<sup>157</sup> Armandáriz de Aghion y Murdoch, 2005.

<sup>158</sup> Armandáriz de Aghion y Murdoch, 2005.

<sup>159</sup> Matin, 1997; Adams y von Pischke, 1992.

<sup>160</sup> Dercon y Christiaensen, 2010.

<sup>161</sup> Stiglitz, 1981.

La protección social también puede tener importantes consecuencias en la economía y la política de redistribución. De hecho, los mecanismos de protección social pueden ayudar a reducir la estructura de patrocinio que suele asociarse a los acuerdos de seguridad informales entre los pobres y las elites locales.<sup>162</sup> La ruptura de estas relaciones de dependencia podría, a su vez, reducir las políticas clientelistas y el neopatrimonialismo,<sup>163</sup> mejorando una competencia política que puede respaldar en mayor medida la acción pública efectiva en favor de los pobres.<sup>164</sup> En este sentido, la protección social puede tener un efecto político multiplicador en la reducción de la pobreza.

Para que la protección social tenga éxito es importante definir su lugar, junto a las demás acciones públicas para el desarrollo. Favorecer el crecimiento y la creación de puestos de trabajo, y hacer que las soluciones de mercado, como el microcrédito y la seguridad, formen parte de la lucha continuada contra la pobreza persistente complementan otras acciones públicas y reducen la pobreza de forma más efectiva. La escala adecuada para la protección social no es simplemente una cuestión tecnocrática, sino esencialmente política. ¿Cuánto apoyo quiere prestarse a los grupos de población más pobres? ¿Hasta qué punto las personas deberían pagarse su protección? ¿Qué es políticamente factible y sostenible?

En el plano técnico, los compromisos proceden de la intensidad de sustituciones y complementariedades en los instrumentos políticos. Hasta el punto que la financiación de la protección social compite con otras asignaciones de fondos públicos (como la educación, las infraestructuras o el desarrollo del sector privado); la rigurosidad del presupuesto del gobierno es un importante compromiso. En principio, para determinados objetivos sociales y condiciones de ejecución, la cuestión está en identificar los índices de rentabilidad social de instrumentos políticos complementarios y rivales, y comprender qué combinación maximiza los objetivos bajo estas condiciones. Hay que tener en cuenta que esta perspectiva requiere cierta capacidad de análisis y evaluación, algo que a menudo necesita un desarrollo progresivo en el proceso político.

Sin embargo, más allá de la perspectiva técnica, los objetivos sociales se definen por compromisos políticos, mientras que las condiciones de ejecución reflejan detalles histórico-sociales. Como se indica más adelante en este informe, es necesaria una perspectiva caso por caso para que la ejecución política sea efectiva. También es importante tener en cuenta las posibles dimensiones complementarias y conflictivas en la cartera política. Los instrumentos de protección social que benefician específicamente a ciertos grupos pueden generar un antagonismo político y la polarización de otros grupos si no se perciben como estrategias sociales beneficiosas para todos. De este modo, la asistencia social orientada al "muy pobre" puede generar antagonismo entre los grupos de los "no tan pobres" o, de forma más general, oposición entre las clases más ricas, y describirse como "asistencialismo". Al mismo tiempo, la inclusión social y la emancipación de los grupos marginados pueden tener efectos políticos multiplicadores que cambien el equilibrio de poder y faciliten futuros compromisos políticos que favorezcan la protección de los pobres. Comprender las distintas dinámicas del espacio político es, por tanto, importante para determinar qué es factible y sostenible en la formulación de políticas.

<sup>162</sup> Fafchamps, 1992; De Weerd, 2004.

<sup>163</sup> Bratton y Van de Walle, 1994.

<sup>164</sup> Para obtener más pruebas sugerentes de los vínculos negativos entre los esfuerzos por reducir la pobreza y el patrocinio, véase Moser (1998).

# CAPÍTULO TRES

DISEÑO, APLICACIÓN Y POLÍTICAS  
DE PROTECCIÓN SOCIAL



## CAPÍTULO 3

# DISEÑO, APLICACIÓN Y POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

La protección social puede lograr objetivos a corto o medio plazo en materia de seguridad alimentaria, estabilidad de los medios de subsistencia y reducción de la pobreza. No obstante, como objetivo a largo plazo, la protección social debería aspirar a reducir la pobreza y la desigualdad mediante la creación de sistemas de protección social que aprovechen las sinergias entre los distintos programas e iniciativas de desarrollo sectoriales.

Resulta esencial un diseño y aplicación bien planificados de las distintas políticas e instrumentos de protección social para luchar contra la pobreza persistente y la vulnerabilidad, así como para facilitar un crecimiento inclusivo.

En el contexto del África subsahariana, un amplio sector informal, el elevado número de pequeños agricultores, las limitaciones de los presupuesto públicos y la existencia de varios Estados frágiles y afectados por conflictos plantean serias dificultades para la ampliación y prestación de la protección social.

La sostenibilidad de las políticas e instrumentos de protección social requiere un compromiso político. Con frecuencia este depende del compromiso de las personas que están en el poder, del apoyo de la clase media a una serie de programas, y de un concepto claro de sostenibilidad fiscal a largo plazo, que se debe lograr fundamentalmente a través de un espacio fiscal propio, complementado por una ayuda de los donantes estable a largo plazo.

A partir de nuestra definición de protección social, que ya hemos expuesto en los capítulos anteriores, podemos extrapolar un conjunto de *objetivos* de protección social y una serie de "instrumentos" o mecanismos clasificados según su *función* (seguridad, asistencia e inclusión) que sean de utilidad.

El principal objetivo de la protección social consiste en abordar i) la vulnerabilidad; ii) la pobreza y iii) la exclusión de la provisión de protección social. A través de un diseño y aplicación de la protección social bien planificados se pueden alcanzar otros objetivos: la promoción de i) un desarrollo inclusivo y que beneficie a los pobres, y el impulso del ii) crecimiento económico. La novedad de una agenda de protección social frente a una agenda de redes de seguridad tradicionales radica en la vinculación de estos objetivos para que los mecanismos de reducción de la pobreza y la vulnerabilidad también disminuyan la dependencia, y permitan en consecuencia que muchos de los pobres "productivos" logren medios de subsistencia sostenibles. Esta nueva agenda se centra en facilitar que los hogares pobres y vulnerables progresen hacia medios de subsistencia sostenibles e independientes, a través de programas de protección social minuciosamente diseñados. Muchos programas de transferencia en efectivo condicionada y no condicionada se basan en este modelo.

### Cuadro 3.1: Medios de subsistencia sostenibles y progresión

El término "sostenible" hace referencia explícita a la aspiración de que la protección social proporcione y fomente medios de subsistencia elásticos. Por ejemplo, el Programa Red de Seguridad Productiva (PSNP) de Etiopía es un programa de transferencia social (de alimentos y efectivo) condicionada en buena medida por la participación en obras públicas, que se aplica junto con una serie de iniciativas de extensión agraria y creación de activos en los hogares. El PSNP aspira a que los hogares progresen hacia una situación de seguridad alimentaria donde ya no necesiten la transferencia social y puedan buscar medios de subsistencia independientes. Según el programa, "los hogares progresan cuando, sin recibir las transferencias del PSNP, pueden satisfacer sus necesidades alimentarias durante todo el año y son capaces de hacer frente a convulsiones moderadas".<sup>165</sup> Chile Solidario es otro ejemplo de protección social que se presta a través de un conjunto de iniciativas complementarias: una transferencia en efectivo condicionada y respaldada por la prestación de servicios. Otros programas en Latinoamérica, como Oportunidades<sup>166</sup> o Bolsa Familia, también aspiran a que sus participantes "progresen" y acaben abandonándolos.

<sup>165</sup> Oficina de Coordinación de Seguridad Alimentaria, 2007, p. 1.

<sup>166</sup> Este programa, antes conocido como PROGRESA, recibió el nuevo nombre de Oportunidades en 2001. En este informe nos referiremos a él como Oportunidades.

La protección social también puede lograr objetivos a corto y medio plazo en materia de seguridad alimentaria, estabilidad de medios de subsistencia y reducción de la pobreza. No obstante, como objetivo a largo plazo, la protección social debe aspirar a reducir la pobreza y la desigualdad mediante la creación de sistemas de protección social de propiedad y diseño nacional, que aprovechen las sinergias entre los distintos programas e iniciativas de desarrollo sectoriales. La protección social no debe limitarse a su inclusión en un menú de instrumentos para alcanzar una serie de objetivos, sino que debe basarse en una agenda programática y progresista que reconozca la necesidad de actividades de desarrollo coordinadas y cimentadas en el compromiso político. Sin perder de vista estos objetivos, ahora pasaremos a exponer los distintos instrumentos de protección social.

### 3.1 DISEÑO DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El diseño de los programas de protección social puede variar en función de los objetivos perseguidos. Algunos están sujetos al cumplimiento de determinados requisitos, y otros no imponen condiciones a sus destinatarios. Algunos se dirigen a grupos específicos para lograr sus metas, mientras que otros adoptan un enfoque más universal. En función de sus objetivos y recursos, pueden distribuir transferencias monetarias o en especie. Además, el diseño de los programas de protección social debe tener en cuenta los medios para la realización de los pagos. Todas estas características de diseño pueden contribuir a que un programa logre sus objetivos y llegue hasta los más vulnerables.

#### 3.1.1 TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NO CONDICIONADAS

Las transferencias condicionadas, muy comunes en Latinoamérica, tratan de romper el círculo de la pobreza intergeneracional mediante la exigencia del cumplimiento de una serie de condiciones que promueven las inversiones en capital humano. Dichos requisitos están a menudo asociados al acceso a servicios de educación, sanidad y nutrición, como por ejemplo la matriculación en los colegios (como en PROGRESA, en México), el mantenimiento de un índice de asistencia, las revisiones médicas regulares, las vacunas y la participación en programas de educación en materia de nutrición (como la alimentación escolar). Uno de los requisitos previos para realizar transferencias condicionadas es la correcta prestación de servicios. Además, los programas que emplean transferencias condicionadas necesitan mayor financiación para cubrir los costes administrativos derivados de la evaluación del cumplimiento de las condiciones. A menudo, los destinatarios de estas transferencias son mujeres que ejercen la función de cabeza de familia. En consecuencia, las transferencias condicionadas han conseguido dotar a las mujeres de independencia financiera, motivo por el que han recibido elogios. No obstante, este tipo de transferencias también han sido objeto de críticas ya que han reforzado el papel de la mujer como responsable del cuidado de dependientes.<sup>167</sup> Un ejemplo de transferencia en efectivo condicionada (TEC) es el programa *Oportunidades* (anteriormente denominado PROGRESA), en México. Las madres de niños en edad escolar que están matriculados y asisten a la escuela el 85% del tiempo perciben una transferencia en efectivo. Y las madres que llevan a sus hijos más pequeños a revisiones médicas y se aseguran de que sean vacunados, también reciben este tipo de transferencia.

Las transferencias no condicionadas, en cambio, no imponen requisitos a sus destinatarios. Estas incluyen pensiones sociales no contributivas, renta básica universal, subsidios a discapacitados y ayudas a la infancia. El carácter incondicional de este tipo de ayudas se basa a menudo en la creencia de que el destinatario sabe cómo gastar el dinero mejor que la organización que lo distribuye. Además, al recibirlas sin condiciones, los destinatarios pueden destinarlas a elementos esenciales para su supervivencia o progreso. Las transferencias no condicionadas se han vuelto muy populares en regiones donde los servicios sociales están debilitados y no se dispone de medios para construir las instalaciones educativas y sanitarias que requiere la distribución de transferencias condicionadas. También suelen conllevar menos costes administrativos que las TEC, ya que no se precisa personal que lleve un registro e investigue si los destinatarios cumplen las condiciones. Dado el carácter incondicional de la transferencia, no existe garantía de que el destinatario la dedique a actividades beneficiosas para su subsistencia (a pesar de que algunas experiencias en Sudáfrica demuestran que probablemente lo harán).

Al igual que ocurre con todas las características de diseño de las transferencias monetarias, las condiciones presentan ventajas y desventajas y deben tener en cuenta el contexto. Según algunos autores, las condiciones relacionadas con la sanidad y la educación son innecesarias, ya que, aunque no se impusieran, los pobres decidirían igualmente utilizar las transferencias para enviar a sus hijos al colegio o recurrir a la atención sanitaria primaria. No obstante, no hay que dejar de prestar atención a los beneficiarios marginales. Por ejemplo, “en las zonas rurales de México, las tasas de abandono escolar al inicio de la educación secundaria eran inaceptablemente elevadas, sobre todo entre las chicas. Según los cálculos sobre las repercusiones de *Oportunidades* en los índices de matriculación, dos años después del inicio del programa estos habrían aumentado aproximadamente un punto porcentual (sobre un 90-94%) en el caso de los niños en la escuela primaria, y hasta 9,3 puntos porcentuales (sobre un 67%) en el caso de las chicas en la escuela secundaria. El efecto de la condicionalidad se mide en función del número de hogares marginales que matricularon

<sup>167</sup> Molyneux, 2007.

a sus hijos o que, de lo contrario, los habrían sacado de la escuela. Ahora bien, si estos resultados compensaron el 2% de los costes de transferencia en los que se incurrió para aplicar las condiciones de *Oportunidades* ya es una cuestión aparte”.<sup>168</sup>

Otra posible desventaja de las condiciones es la medida en que suponen costes de cumplimiento importantes para los beneficiarios que no se valoran en el momento de determinar los beneficios. Dichos costes incluyen el tiempo empleado por las madres en garantizar el cumplimiento de las condiciones, rellenar formularios y hacer cola en las escuelas o centros sanitarios. Estos costes probablemente agravarán la difícil situación de los hogares pobres en la medida en que son considerables y no se tienen en cuenta en el momento de establecer la cuantía de la transferencia.

En consecuencia, si bien las condiciones son importantes para los beneficiarios “marginales” y pueden fomentar el acceso y el uso de los servicios básicos, la eficacia de una transferencia condicionada frente a otra no condicionada dependerá del contexto y deberá ser evaluada. Aquellos que se oponen a la condicionalidad de las transferencias argumentan que es el dinero lo que produce el efecto buscado, y no la condición. Algunos estudios han tratado de comprobar la verdad de esta afirmación. A lo sumo, se puede afirmar que las condiciones, de resultar eficaces, probablemente lo serán en los márgenes.<sup>169</sup> Aunque existe otro argumento político-económico a favor de las condiciones: estas pueden comprar el favor de los no beneficiarios, ya que no se ofrece nada a cambio de nada.

### 3.1.2 PROGRAMAS ESPECÍFICOS Y PROGRAMAS UNIVERSALES

Desde una perspectiva moral, empírica y política, existe un acalorado debate en torno a si las transferencias sociales deben ser selectivas. Los programas específicos tratan de identificar un grupo vulnerable, y canalizan la transferencia hacia este, excluyendo así a otros sectores de la población que se consideran menos vulnerables. Esta selección puede basarse en el nivel de ingresos o en una cierta categorización, incluyendo en este caso determinadas zonas geográficas y categorías específicas de población (por ejemplo, huérfanos, niños vulnerables y desempleados). Los métodos para elegir a la población objetivo de la ayuda comprenden la autoselección, mecanismos basados en comunidades y la evaluación de los medios económicos. A pesar de que estos programas buscan incluir grupos muy específicos, han recibido críticas por la exclusión y estigmatización de las poblaciones vulnerables que conllevan, por la tensión social generada en las comunidades, y por los costes administrativos en los que incurren con la propia selección inicial y la reevaluación de la población.<sup>170</sup> No obstante, tal y como señala Hoddinott,<sup>171</sup> “a fin de cuentas, las experiencias actuales demuestran que los programas específicos, tal y como se llevan a cabo hoy en día en los países en desarrollo, consiguen que un gran porcentaje de las ayudas llegue a los hogares pobres”. Y añade también que en los programas específicos los mecanismos de asignación pueden ser más transparentes.

#### Cuadro 3.2: Metodologías de selección

Las posibles metodologías de selección incluyen:

**Evaluación de los medios económicos:** se basa en una evaluación de los ingresos, activos o riqueza de los solicitantes. Aquellos que se encuentren por debajo de un umbral predefinido podrán optar a la ayuda.

**Indicadores sustitutivos:** se basan en características como la ubicación (selección geográfica), la edad y el sexo, ya que se cree que estas están estrechamente relacionadas con el bienestar o la privación.

**Evaluación sustitutiva de los medios económicos:** se basa en una combinación ponderada de características que se piensa están estrechamente relacionadas con el bienestar o la privación.

**Selección por categorías:** se basa en características de interés para los responsables políticos (como los huérfanos o los discapacitados) que pueden o no estar relacionadas con el bienestar o la privación.

**Autoselección:** se basa en la participación voluntaria en el programa, que a menudo requiere que los participantes se identifiquen como posibles candidatos a la ayuda.

**Por comunidades:** se basa en una evaluación de la aptitud llevada a cabo por la comunidad donde se pone en práctica un programa.

**Orientación universal:** todas las personas (o todas aquellas que pertenecen a una categoría concreta) pueden optar a la ayuda.

<sup>168</sup> Caldes and Ahmed, 2004.

<sup>169</sup> Barrientos, 2007.

<sup>170</sup> Samson, 2009.

<sup>171</sup> Hoddinott, 2007.

En lo que respecta al coste, los que defienden los programas específicos argumentan que los programas universales no resultan eficaces por dos motivos. En primer lugar, un programa universal destinará transferencias a hogares que no son pobres. Y, en segundo lugar, algunos hogares pobres percibirán transferencias por un valor superior al de sus carencias. Estas ineficiencias disminuyen el impacto de las transferencias universales sobre la pobreza y pueden hacer que resulten menos efectivas para reducirla. La investigación llevada a cabo por Coady y sus colegas<sup>172</sup> refuerza la creencia de que los programas específicos pueden resultar altamente eficaces y efectivos. Con el desarrollo de una medida comparativa que puede indicar el porcentaje de los recursos del programa transferidos a un determinado segmento de la población, demuestran hasta qué punto el segmento de la población más pobre (por sus ingresos) se beneficia de un programa de transferencia. El análisis de 85 programas reveló que, con los programas específicos, se transfirió un 25% más de recursos a los hogares pobres que con un posible programa universal. También se descubrió que los países con más medios para aplicar el programa y los países donde era más probable que se exigieran responsabilidades a los gobiernos canalizaban de forma más eficaz las ayudas hacia los sectores más pobres de la población.

Si bien la investigación de Coady y sus colegas resulta convincente, si se analiza desde la perspectiva de la programación en el mundo real, puede ser engañosa. Sus resultados dan por hecho que un programa específico dispondrá de la misma cantidad de recursos que un programa universal. En el mundo real, ese no suele ser el caso: los gobiernos suelen destinar una cantidad de recursos considerablemente mayor a los programas universales (dada su popularidad) que a los programas específicos (que no son populares). Por lo tanto, cabe la posibilidad de que a través de un programa universal se transfiera una cantidad de recursos considerablemente mayor a los hogares pobres.

No obstante, estas estadísticas no pueden negar las críticas de ineficacia hacia las transferencias específicas señaladas por Hoddinott.<sup>173</sup> Efectivamente, tal y como se apuntaba en el debate entre las transferencias condicionadas y no condicionadas, el aumento de los costes de los programas específicos puede reducir el impacto de la transferencia. Para calcular el coste de establecimiento de una ayuda a la infancia que seleccionaba a sus beneficiarios a través de una evaluación de medios económicos en Sudáfrica, se determinó que una solicitud implicaba un coste administrativo de 2,85 dólares estadounidenses, mientras que el coste para el solicitante suponía de media 3,80 dólares estadounidenses más y requería seis horas. Al aumentar la escala para incluir a todos los niños que podían optar a la ayuda, el coste se situaba entre 17,2 millones de dólares estadounidenses para los niños con edades comprendidas entre 0 y 8 años con puntos de corte, y 34,0 millones de dólares estadounidenses para los niños con puntos de corte en función de la inflación.<sup>174</sup> Este tipo de ineficiencias puede justificar la demanda de programas universales.

Muchas personas que propugnan y trabajan en el ámbito de la protección social reivindican una programación universal y un mínimo social universal. Según argumentan, el acceso a la protección social se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, donde se expresa como el derecho fundamental a la seguridad social (Art. 22), a la protección social (Art. 23) y a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia (Art. 25) y de un nivel de vida adecuado de todos los ciudadanos. Thomson<sup>175</sup> va todavía más lejos al asociar un mínimo social a los valores en los que se basan los derechos humanos, sobre todo autonomía, operatividad y dignidad.<sup>176</sup> Según sugiere, estos tres valores se reflejan y promueven en el cometido fundamental de un mínimo social.

### Cuadro 3.3: El derecho a la seguridad social: compromisos y aplicación

Tras la redacción de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, el derecho a la seguridad social se integró en varios tratados internacionales<sup>177</sup> y regionales.<sup>178</sup> El *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 “reconoce el derecho de todas las personas a la seguridad social, incluso al seguro social” (Art. 9). El derecho a la seguridad social engloba el derecho a acceder y conservar las ayudas, ya sean en efectivo o en especie, sin ningún tipo de discriminación, al objeto de garantizar la protección, *inter alia*, frente a la falta de ingresos asociados al trabajo como consecuencia de enfermedad, discapacidad, maternidad, accidente de trabajo, desempleo, vejez o fallecimiento de un familiar; frente al acceso inasequible a la asistencia sanitaria; y frente a un respaldo familiar insuficiente, especialmente en el caso de los niños y los adultos dependientes.<sup>179</sup>

<sup>172</sup> Coady et al., 2004a.

<sup>173</sup> Hoddinott, 2007.

<sup>174</sup> Budlender et al. 2005.

<sup>175</sup> Thomson, 2007.

<sup>176</sup> Thomson, 2007.

<sup>177</sup> La *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* de 1966 (Art. 2 y 5), la *Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* de 1979 (Art. 11 y 14), la *Convención de la ONU sobre los Derechos del Niño* de 1989 (Art. 26) y la *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad* de 2006 (Art. 28). El Convenio de la OIT nº 102 sobre la Seguridad Social (Norma Mínima) de 1952 define las nueve ramas clásicas de la seguridad social.

<sup>178</sup> La *Carta Social Europea* de 1961 (Art. 12 y Art. 8 (1), 14,16, y 17); la *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea* de 2000 (Art. 34); el *Protocolo de San Salvador* (Art. 9); la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (Art.16).

<sup>179</sup> Consejo Económico y Social de la ONU, 2008, p. 2.

No obstante, la aplicación del Artículo 9 ha sido deficiente. En 2008, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU manifestó su preocupación por el “bajo nivel de acceso a la seguridad social, con una vasta mayoría (en torno al 80%) de la población mundial que no puede beneficiarse de los servicios de la seguridad social formal en la actualidad. De este 80%, el 20% vive en una situación de pobreza extrema”.<sup>180</sup> De hecho, si bien los derechos sociales están reconocidos y declarados, con frecuencia se alude a ellos como “los derechos de los pobres”, y en consecuencia como “derechos pobres”. No suelen disfrutar del mismo régimen y garantías que otros derechos fundamentales, y no resulta fácil ejercerlos.

Por ejemplo, la *Carta Africana Sobre Los Derechos Humanos y de los Pueblos* de 1981 omite el derecho a la seguridad social. Según el antiguo Secretario de la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, no se trató de “un descuido, sino más bien se omitió teniendo en cuenta el actual entorno económico de la mayoría de los Estados africanos, cuyos recursos no pueden respaldar un sistema de seguridad social de forma adecuada. Por lo tanto, se dejó a discreción de cada Estado la constitución de su propio sistema de seguridad social”.<sup>181</sup>

Si bien la experiencia indica que los programas específicos normalmente aumentan el porcentaje de ayudas que se destinan a los pobres, existen excepciones. Coady y sus colaboradores<sup>182</sup> señalan que el 14% de los programas tenían un carácter regresivo (es decir, el 20% de los hogares más pobres percibía menos del 20% de las ayudas del programa), una cifra que ascendía al 25% si se incluían las ayudas alimentarias asignadas por autoselección. La orientación de los programas tampoco garantiza la inclusión de todos los hogares pobres: pueden producirse errores de exclusión como consecuencia de la incapacidad del programa para identificar de forma correcta a los posibles beneficiarios, de la falta de información entre los destinatarios y, en ocasiones, por la propia autoexclusión de estos.

Los programas específicos para los pobres a menudo presentan un diseño deficiente o una aplicación incorrecta. Hoddinott<sup>183</sup> afirma que para orientar los programas de forma correcta, sus administradores deben saber quiénes son los pobres, dónde están y cuál es la mejor forma de llegar a ellos. También es preciso poder identificar a estos particulares, hogares o grupos. Si no se da alguna de estas condiciones, la selección no resultará eficaz.<sup>184</sup> No obstante, la capacidad para saber quiénes son los pobres, dónde se encuentran y la mejor forma de identificarlos no depende únicamente del buen o mal diseño del programa, sino que guarda relación con la capacidad y el contexto. En muchos lugares de África (y también en países con un elevado nivel de ingresos) resulta extremadamente difícil obtener esta información como consecuencia de la mala calidad de los datos y de los escasos medios administrativos. Por lo tanto, en algunas zonas los enfoques de selección en función de categorías pueden resultar la mejor solución para los problemas inherentes a la orientación de los programas hacia los pobres.

### 3.1.3 TRANSFERENCIAS MONETARIAS, EN ESPECIE Y COMBINADAS

Muchas transferencias de protección social o bienestar adoptan la forma de efectivo. Una de las ventajas de las transferencias monetarias (por oposición a las transferencias en especie) es que dejan libertad a los hogares para invertirlas. Además, las transferencias en efectivo pueden suponer una ayuda para los mercados locales, ya que permiten a los destinatarios adquirir bienes en los comercios de la zona, y esto a su vez tiene un efecto beneficioso indirecto y multiplicador.<sup>185</sup> Sin embargo, si el precio de los alimentos sube rápidamente y el valor de la transferencia no se ajusta a estas variaciones, la falta de flexibilidad en la cuantía de la ayuda asignada puede dificultar que el destinatario cubra sus necesidades alimentarias básicas. Además, la realización de transferencias en efectivo debe prever la posibilidad de que estas se pierdan como consecuencia de la corrupción o el robo.

A diferencia de lo que ocurre con las transferencias en efectivo, el valor para los destinatarios de las transferencias en especie, independientemente de si se trata de alimentos o de otros bienes (insumos agrícolas, por ejemplo), se ve relativamente menos afectado por la inflación. No es que la inflación no afecte a los alimentos y los insumos, pero cuando estos son objeto de transferencias en especie, el riesgo lo sufren los gobiernos y donantes en lugar de los destinatarios. Las transferencias en especie, como los programas de alimentación escolar o de obras públicas que se pagan en alimentos, ayudan a las familias a conseguir un nivel de nutrición básico. Y los programas de alimentos por educación han incrementado los índices de matriculación y asistencia a los centros educativos.<sup>186</sup> Las críticas hacia las transferencias en especie, sobre todo a las de alimentos, señalan que si estos proceden de una fuente externa (y no de la comunidad local) pueden mermar el comercio de la zona y reforzar los fracasos del mercado.<sup>187</sup> Además, si los alimentos se compran a fuentes externas, su importación puede resultar extremadamente cara.

<sup>180</sup> Ibid, p.3.

<sup>181</sup> Baricako 1999, p.51.

<sup>182</sup> Coady et al., 2004a,b.

<sup>183</sup> Hoddinott, 2007.

<sup>184</sup> Hoddinott, 2007.

<sup>185</sup> Samson, 2009, p.49.

<sup>186</sup> Adelman et al, 2007, p.3.

<sup>187</sup> Samson, 2009, p.49.



A diferencia de las transferencias monetarias, las transferencias en especie no permiten a las familias elegir su propio modelo de consumo, salvo que las cambien por efectivo. Tampoco queda claro hasta qué punto las transferencias de alimentos que no tienen un carácter de emergencia favorecen la nutrición del destinatario. Los programas de obras públicas que pagan con alimentos a veces requieren que los destinatarios quemen más calorías de las que ganan. Y los resultados nutricionales de los programas de alimentos por educación son ambiguos como consecuencia de los distintos tipos de alimentos que distribuyen.<sup>188</sup>

Una tendencia al alza en los programas de protección social consiste en la combinación de transferencias en efectivo y en especie, sobre todo en los programas de microfinanzas dirigidos a las poblaciones ultrapobres.<sup>189</sup> El programa “Targeting the Ultra Poor”<sup>190</sup> puesto en marcha por el BRAC en Bangladés, o la iniciativa “Chemen Lavi Miyó” de Fonkoze en Haití, combinan una transferencia en efectivo, formación en materia empresarial y un activo productivo (normalmente ganado o suministros empresariales) para ayudar principalmente a las mujeres a generar ingresos. Estos programas han recibido elogios por su capacidad para hacer progresar a las mujeres de la ultrapobreza hacia la pobreza moderada. No obstante, su administración es relativamente cara, al menos al comienzo, dada la estrecha relación entre el destinatario y la organización responsable de su ejecución y el coste de la transferencia inicial.

Además, van más allá de las meras microfinanzas: incluyen una transferencia de activos, una transferencia en efectivo (y/o de alimentos) y otros servicios. Resultan caros porque proporcionan un paquete de asistencia completo (el activo más una vivienda mejorada), seguro (la transferencia en efectivo/de alimentos, y atención sanitaria gratuita) e inclusión (servicios legales, formación, orientación). Los programas de microfinanzas que se dirigen a los ultrapobres no son los únicos que combinan transferencias monetarias y en especie. También se pueden observar ejemplos de otras iniciativas de protección social combinadas en Etiopía, Lesoto, Malaui y Zambia.<sup>191</sup> El Cuadro 3.4 presenta los efectos de la subida de los precios de los alimentos en un programa completo.

#### Cuadro 3.4: Transferencias en efectivo y subida de los precios de los alimentos: el Programa Red de Seguridad Productiva de Etiopía

Normalmente, las transferencias en efectivo proporcionan lo justo para adquirir algunos productos locales (normalmente alimentos esenciales). A veces los beneficiarios pueden sufragar el coste de otras provisiones, las tasas escolares o algunos servicios sanitarios. No existen restricciones a lo que los beneficiarios pueden adquirir (salvo en los casos en que reciben cupones para bienes específicos). Sin embargo, las poblaciones están concienciadas sobre el fin del programa, por lo que el consumo de alimentos de subsistencia en los hogares pobres queda protegido.

Esto suscita dos cuestiones importantes:

- Los precios de los alimentos varían de los mercados mundiales a los locales, y dentro de los mismos países. Por lo tanto, ¿qué precios se toman como referencia para determinar la cuantía de la transferencia en efectivo?
- Los precios pueden modificarse como consecuencia de la inflación general, los ciclos estacionales o los picos vinculados a las hambrunas. ¿Qué ocurre entonces si los precios cambian una vez que se ha determinado la cuantía de la transferencia en efectivo?

Al objeto de poder extraer conclusiones en el debate sobre efectivo/alimentos, durante una investigación del Instituto de Estudios sobre Desarrollo británico se analizaron los datos de encuestas (entre 2006 y 2008) realizadas entre los beneficiarios del Programa Red de Seguridad Productiva de Etiopía (PSNP) y un grupo de control de no beneficiarios. El PSNP es uno de los pocos programas de protección social que distribuye transferencias en efectivo y de alimentos entre sus beneficiarios, por lo que brinda una valiosa oportunidad para llevar a cabo un análisis comparativo. A través de métodos econométricos, el estudio comparó el impacto de las distintas formas de pago.

Etiopía sufre una elevada inflación desde 2007 que ha reducido el poder adquisitivo real de los pagos en efectivo del PSNP. Por lo tanto, el beneficio real de los destinatarios de las transferencias monetarias suele ser menor que el de los destinatarios de las transferencias de alimentos. Este estudio confirmó este hecho, y además constató lo siguiente:

- El PSNP tuvo repercusiones positivas sobre el crecimiento de la renta y la seguridad alimentaria, sobre todo en los hogares que recibieron transferencias exclusivamente de alimentos y mixtas (efectivo más alimentos).
- Los destinatarios de alimentos del PSNP experimentaron un rápido aumento de la renta con respecto a los receptores del efectivo (cuyo incremento de los ingresos se vio mermado por la inflación).



<sup>188</sup> Véase Adelman et al, 2007, p.3.

<sup>189</sup> Huda y Siamowitz (2009) han clasificado tres tipos de iniciativas microfinancieras como programas que combinan las ventajas de la protección social con las de las microfinanzas.

<sup>190</sup> Este programa se denomina ahora «Challenging the Frontiers of Poverty Reduction» (CFPR). Este programa se denomina ahora «Challenging the Frontiers of Poverty Reduction» (CFPR).

<sup>191</sup> Samson, 2009, p.56.

- Los beneficiarios empiezan a preferir las transferencias de alimentos frente a los pagos en efectivo.
- Las transferencias de alimentos o los paquetes “efectivo más alimentos” permiten un mayor nivel de crecimiento de la renta, acumulación de ganado y seguridad alimentaria según los propios encuestados.

Estos resultados plantean dudas para la respuesta humanitaria global y la política en materia de protección social. ¿Las transferencias en efectivo pueden llegar con suficiente rapidez como para responder a la brusca subida de los precios (o incluso a la estacionalidad de los precios de los alimentos habitual)? ¿Los responsables políticos cuentan con suficiente flexibilidad presupuestaria para ajustar el importe de las transferencias en efectivo con frecuencia? ¿Cuál es la combinación adecuada de transferencias en efectivo y de alimentos si los precios de los alimentos son impredecibles?

Los beneficiarios aprovecharían en mayor medida las transferencias si recibiesen pagos en efectivo ajustados o pagos ampliados durante los años de sequía o de subida de los precios. Pero esto requeriría flexibilidad en el diseño, aplicación y (sobre todo) presupuesto del programa, algo que plantea numerosas dificultades a los administradores. El presupuesto del PSNP tendría que haberse triplicado en dos años, aun cuando todas las transferencias hubiesen sido de alimentos. En el caso de las transferencias alimentarias, son los gobiernos y los donantes quienes asumen el riesgo, mientras que con las transferencias en efectivo lo hacen los beneficiarios.

En consecuencia, cualquier programa de protección social que busque la seguridad alimentaria de los hogares debe mitigar los efectos de convulsiones como la inflación sobre las transferencias sociales. Para ello, el diseño debería:

- Prever la inflación.
- Evaluar los mercados locales.
- Prever un fondo de imprevistos en los presupuestos de los programas.
- Tener en cuenta las características de los distintos grupos de beneficiarios.
- Escoger entre métodos de pago alternativos.

**Tabla 3.1: Transferencias en efectivo o de alimentos: ventajas e inconvenientes**

Alimentos	Efectivo
<b>Ventajas</b>	
Disponibilidad del excedente de alimentos del donante	Mayor rentabilidad que los alimentos
Aumento inmediato de la disponibilidad de alimentos	Ofrece mayor libertad de elección a los beneficiarios
Solución directa para los déficits nutricionales	Más fungible que los alimentos
Aptitud para los programas de autoselección	Fomenta la producción
Su uso favorece a mujeres, niños, personas mayores	Estimula el mercado
Menor riesgo para la seguridad	
<b>Inconvenientes</b>	
Elevado coste de transporte y almacenamiento	Disponibilidad de recursos del donante limitada
Pérdidas porque los bienes se han estropeado o han sido robados	Pérdidas derivadas de la inflación
Su intercambio es más difícil que el del efectivo	Se puede utilizar para un consumo distinto del de los alimentos
No fomentan la producción	Su uso favorece a los hombres
Compiten con los mercados y el comercio local	Riesgo para la seguridad acentuado

Fuente: Sabates-Wheeler y Devereux, 2010.

### 3.1.4 DISPOSICIONES TECNOLÓGICAS Y ADMINISTRATIVAS

Los pagos de protección social en Europa normalmente se depositan en una cuenta bancaria o se envían en un cheque por correo, opciones que no siempre son posibles en los países en desarrollo. Puede que en muchas zonas no opere ninguna entidad bancaria, y si este no fuera el caso, a menudo los pobres no pueden acceder a este tipo de servicios. En consecuencia, la protección social ha desarrollado otros métodos de distribución de las transferencias adaptados al contexto local. Devereux y Vincent<sup>192</sup> afirman que

<sup>192</sup> Devereux y Vincent (2010).

estos métodos implican un mecanismo “de estímulo” o “de disuasión”: la transferencia se envía al destinatario o bien este tiene que recogerla. Además, la transferencia se puede desembolsar en efectivo o en especie, o puede realizarse a través de una tarjeta inteligente o un teléfono móvil.

Los mecanismos “de disuasión” reparten las transferencias a través de las oficinas de correos locales u otros establecimientos públicos, donde funcionarios del Estado o personal de organizaciones no gubernamentales (ONG) distribuyen divisas fuertes, pagos en especie o una combinación de ambos. Lesoto utiliza oficinas de correos para distribuir sus pensiones sociales, pero otros países han descubierto los inconvenientes de estos métodos.<sup>193</sup> Los establecimientos de pago fijos obligan a los destinatarios a desplazarse hasta ellos y a hacer cola allí para recibir su transferencia, lo que les supone perder un día de trabajo e incurrir en costes de viaje. Además, en el proyecto “Food and Cash Transfers”(FACT) de Malawi, los destinatarios tenían que transportar ambas transferencias, con lo que resultaban fácilmente identificables y esto podía hacer que fuesen víctimas de robos o estigmatización.<sup>194</sup> Para el distribuidor, estos programas requieren mano de obra y administración, lo que supone empleados que cuenten el efectivo, rellenen los sobres y entreguen el dinero. La entrega del dinero en mano también puede propiciar el robo y la corrupción. Por otro lado, el distribuidor debe prever medidas de seguridad, ya que el establecimiento de pago contará con una importante suma de dinero y puede convertirse en un blanco fácil para los ladrones.

Durante los últimos años ha aumentado el uso de tecnologías más vanguardistas para realizar los pagos mediante mecanismos “de disuasión”. Estos programas a menudo depositan los pagos a través de tarjetas inteligentes (incluidas tarjetas biométricas) y teléfonos móviles. Las organizaciones responsables de la ejecución de los programas han instalado puntos de pago fijos con cajeros automáticos, donde los destinatarios pueden recoger el dinero a su conveniencia, y han creado puntos de pago móviles que se desplazan hasta la comunidad del receptor. Namibia emplea tarjetas biométricas para abonar las pensiones sociales. De este modo, los ancianos pueden cobrar su pensión en las unidades de pago fijas o móviles con sus tarjetas y huellas digitales.<sup>195</sup>

En Kenia, un proyecto puesto en marcha en el Valle del Kerio permitía a los ciudadanos enviar, recibir y guardar su dinero a través de teléfonos móviles. Concern Worldwide y su socio, la diócesis católica de Eldoret, repartieron un móvil y un cargador solar a varios grupos de personas, y una tarjeta SIM a cada particular.<sup>196</sup> Desde 2008, los keniatas pueden utilizar móviles para enviar, recibir y guardar dinero a través de los operadores Safaricom o Vodafone.<sup>197</sup> Estos métodos tecnológicamente avanzados han sido muy bien acogidos por su eficiencia, rentabilidad y, en el caso de las tarjetas inteligentes de algunas zonas, por su capacidad para facilitar a los pobres el acceso a una infraestructura financiera formal.<sup>198</sup> Pero su implantación puede resultar cara en un principio, y los costes pueden ser demasiado elevados para los programas pequeños.<sup>199</sup>

## 3.2 APLICACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

### 3.2.1 CANALES DE DISTRIBUCIÓN

La protección social se puede prestar a través de una gran variedad de sistemas de distribución dentro y fuera del mercado. Por un lado, los mercados perfectos no tienen restricciones formales de acceso, precio o cantidad (aunque son inexistentes en la práctica), y por el otro, los sistemas fuera del mercado presentan limitaciones en cuanto al acceso a determinados particulares, cantidades fijas y precios establecidos (ayuda en forma de alimentos que se suministra en cantidades fijas de forma gratuita a todos los hogares registrados en un campo de desplazados internos).

El suministro puede ser formal (gobiernos u organizaciones que distribuyen a personas que cumplen un criterio determinado, como una enfermedad crónica, o seguros médicos basados en el mercado) o informal (particulares que distribuyen limosnas fuera de un templo o iglesia a los que parecen necesitados). Puede darse en condiciones de igualdad (transferencias en efectivo universales realizadas por el gobierno a las cuentas bancarias de los destinatarios) o basarse en una relación (afiliación a asociaciones en el pueblo natal que ofrecen seguridad a la comunidad y los hogares frente a las convulsiones). También existen muchas combinaciones y variaciones de estas características intermedias (por ejemplo, pensiones basadas en el mercado complementadas por la distribución estatal fuera del mercado).

<sup>193</sup> Ejemplo de Lesoto: Devereux y Vincent, 2010, p. 370.

<sup>194</sup> Ibid, pp.375-76.

<sup>195</sup> Ibid, p. 371.

<sup>196</sup> La idea procedía de Devereux y Vincent, pero la información de Datta et al., 2008.

<sup>197</sup> Vodafone también ha ampliado las transferencias monetarias a través de móviles a Afganistán y Tanzania, y prevé lanzar otros programas en Fiji, Sudáfrica y Qatar.

<sup>198</sup> Devereux y Vincent, 2010, pp. 371-72

<sup>199</sup> Ibid.

### 3.2.2 LIMITACIONES PARA LA APLICACIÓN EN ESTADOS FRÁGILES Y AFECTADOS POR LOS CONFLICTOS

Muchos de los retos a los que se enfrenta la aplicación de la protección social en los países en una situación de fragilidad<sup>200</sup> son similares a los de los países con bajos ingresos, pero magnificados. Por ejemplo, el caso de la protección social completa en Malawi o Zambia (Estados que no se encuentran en una situación de fragilidad) presenta limitaciones fiscales, administrativas/logísticas y de gobernanza, pero en países como Afganistán o Somalia (o el norte de Uganda, o Zimbabue) las dificultades son mucho mayores:

- **Déficits fiscales.** Muchos Estados frágiles se encuentran en una situación de bancarrota efectiva. Con la gran cantidad de recursos que destinan a la seguridad, disponen de una capacidad para recaudar impuestos muy baja y son casi totalmente dependientes de las ayudas. ¿Cómo se puede pagar la protección social en este contexto?
- **Déficits administrativos.** Los Estados frágiles sufren violencia esporádica de bajo nivel o cuentan con zonas inseguras y posiblemente inaccesibles (señores de la guerra o grupos antiguerrilla). Su infraestructura se encuentra destruida y su capacidad administrativa es baja. ¿Cómo se puede *prestar* la protección social en este contexto?
- **Déficits democráticos.** Los Estados frágiles no disponen de gobierno, y cuando lo tienen, suele ser débil o ilegítimo, y representa a una parte de la población en lugar de a la totalidad. Si la vulnerabilidad se debe en parte a la exclusión de los procesos políticos, ¿cómo puede basarse la protección social en los derechos de la ciudadanía y en un contrato social efectivo? ¿Cómo se puede evitar la *politización* adversa (por ejemplo, durante la selección de los beneficiarios)?

El reto consiste en identificar mecanismos innovadores para financiar y prestar protección social y otros servicios básicos de forma que se construyan estructuras democráticas y un contrato social. Una forma práctica de enfocar la protección social en las situaciones de fragilidad consiste en seguir estas líneas. En primer lugar, en las relaciones entre la protección social, los medios de subsistencia y la construcción estatal, hay que centrarse en la forma de aprovechar la protección social para promover un contrato social y transformar la vida de los ciudadanos. En segundo lugar, hay que comprender y facilitar vías de acceso a la prestación social para los colectivos pobres y vulnerables. Y, en tercer lugar, se debe utilizar la protección social para salvar la distancia entre la ayuda humanitaria a corto plazo y las iniciativas de desarrollo a largo plazo.

Los retos a los que se enfrentan los Estados frágiles dificultan más la consecución del objetivo a largo plazo de un paquete de programas y políticas de protección social de autoría y financiación gubernamental. En los Estados frágiles y los contextos de conflicto existen necesidades de asistencia humanitaria, recuperación y desarrollo que se solapan. La ayuda y la protección social con frecuencia se plantean como opuestas, pero se trata de una división inútil e inadecuada. La ayuda humanitaria y la protección social a menudo funcionan de forma conjunta, y, de hecho, en las situaciones de fragilidad es obligatorio que así sea. Por último, el objetivo común consiste en “alentar a los Estados para que estén a la altura de sus responsabilidades de protección y asistencia a los ciudadanos”, tanto a través de la ayuda en caso de desastre como de la asistencia social a largo plazo.<sup>201</sup>

### 3.2.3 CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL ELÁSTICAS: PROTECCIÓN SOCIAL Y CONSTRUCCIÓN ESTATAL

La inversión en protección social puede contribuir a la construcción estatal, ya que estabiliza los ingresos y el consumo a través de medios legítimos. Esto a su vez transmite una sensación de seguridad y confianza, y en consecuencia transforma las relaciones entre los ciudadanos, el Estado y el sector privado (interno y externo). En la teoría, la protección social puede ofrecer dividendos de paz tangibles en situaciones de fragilidad y conflicto, y cada vez existen más pruebas de que efectivamente así es.<sup>202</sup> Pero estas relaciones tienen que ser rigurosa y empíricamente demostradas. Los distintos instrumentos y estrategias de aplicación de la protección social resultarán más adecuados en unos contextos que en otros. En otras palabras, es necesario estudiar las condiciones que hacen posibles y limitan las distintas formas y mecanismos de provisión social. Se necesitan tipologías y posibles situaciones que permitan a los responsables políticos identificar la provisión social, y los compromisos entre el Estado y la sociedad civil más adecuados en situaciones de fragilidad.

## 3.3 EL ESPACIO POLÍTICO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL

En el debate en torno a las políticas de protección social se deben tener en cuenta tres cuestiones: su asequibilidad, su financiación y su viabilidad política.

<sup>200</sup> Existen varias clasificaciones y rankings sobre la fragilidad estatal. No obstante, el IED de 2009 señalaba que, con independencia de la definición de este grupo, los países en situación de fragilidad se caracterizaban (entre otros factores clave) por graves deficiencias en sus instituciones públicas, incapacidad para prestar servicios básicos a sus ciudadanos y escasos medios para movilizar los recursos nacionales.

<sup>201</sup> Harvey, 2009, p.188.

<sup>202</sup> Véase, por ejemplo, Jennings, 2006 sobre Yemen.

### 3.3.1 ASEQUIBILIDAD

Muchos gobiernos se oponen a la introducción de amplios programas de protección social porque se consideran inasequibles para los países de renta baja. En el contexto de la Iniciativa en pro de un nivel mínimo de protección social, la Organización Internacional del Trabajo<sup>203</sup> evaluó la asequibilidad de las pensiones por vejez y discapacidad básicas, las ayudas a la infancia esenciales, la asistencia sanitaria elemental y un programa de desempleo (asistencia social). Los resultados revelaron que estos paquetes de protección social básicos eran asequibles en los 12 países africanos y asiáticos analizados, y que en la mayoría de los casos su coste era inferior al 4% del Producto Interior Bruto (PIB). De hecho, la mayoría de los programas en los 12 países suponía un coste menor del 2% del PIB. En los países donde los costes de infraestructura o militares son elevados, este supuesto probablemente no es realista. Pero PROGRESA (ahora denominado *Oportunidades*), que benefició al 40% de los hogares rurales mexicanos en 2003, tiene un coste igual al 0,4% del PIB. La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural india, un programa de obras públicas que garantiza 100 días de trabajo al año, tan solo supone el 1% del PIB de este país.

### 3.3.2 FINANCIACIÓN

Los programas de protección social se financian por varios medios que incluyen los ingresos gubernamentales nacionales, la ayuda de los donantes internacionales, las fuentes de financiación privadas o de las ONG, o el ahorro de los hogares y el gasto directo.

La financiación nacional de la protección social procede de los ingresos gubernamentales nacionales, incluidos los procedentes de los recursos naturales, los impuestos directos, las contribuciones de la seguridad social, los impuestos sobre bienes y servicios, y las tasas sobre el comercio. Además, los gobiernos pueden reasignar dinero procedente de otros ámbitos que reciben un alto nivel de financiación (como los presupuestos militares) a las medidas de protección social. Aunque para financiar programas de desarrollo es preferible el uso de ingresos nacionales (sobre todo los que se recaudan mediante los impuestos), ya que esto genera un sentimiento de responsabilidad. No obstante, si los fondos para la protección social se recaudan mediante los impuestos, este tipo de programas pueden volverse políticamente impopulares, sobre todo entre aquellos que se encuadran en los tramos fiscales más altos.

Varios países subsaharianos han manifestado recientemente su preocupación por la “dependencia de los alimentos” a través de transferencias sociales y programas de protección social a gran escala. El límite entre los pobres dignos de ayuda y los que no lo son se puede establecer entre aquellos con necesidades crónicas y a largo plazo (como los discapacitados), y aquellos que pueden trabajar pero que disfrutan de oportunidades limitadas. El apetito político para prestar asistencia social a este último grupo, a veces apodados como “pobres y vagos”, está menguando y seguirá haciéndolo si no se demuestra el potencial de crecimiento de la protección social.

Los donantes internacionales pueden distribuir ayuda para respaldar iniciativas en forma de apoyo presupuestario general o sectorial, fondos combinados, fondos fiduciarios multidonante, o ayudas programas y proyectos.<sup>204</sup> Pero todas estas modalidades deben ser evaluadas en función de los tipos de objetivos y programas aplicados (si la ayuda es para reestructuración o para asistencia financiera adicional), y es preciso determinar si son coherentes con las necesidades y prioridades nacionales. La ayuda es además volátil y poco fiable, ya que con frecuencia los donantes no pueden comprometerse a proporcionar a largo plazo la financiación necesaria para la sostenibilidad de los programas de protección social.

### 3.3.3 LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Por muy sólidos y asequibles que sean los sistemas de protección social en el plano económico (en la teoría y en la práctica), las decisiones sobre ellos y su aplicación siguen siendo una cuestión eminentemente política. La historia de la protección social en Europa demuestra claramente la importancia del compromiso político para la creación de sistemas de protección social. Las propuestas de política social de Bismarck en 1878 tenían como objetivo explícito la consolidación de un vínculo entre el Estado y los trabajadores. La política social sueca entre 1889 y 1913 se basaba en un fuerte sentimiento nacional y en la creación de lazos entre clases.<sup>205</sup> Y en todo el mundo, los programas de protección social (al igual que las políticas públicas en un sentido más amplio, tal y como lo ha demostrado el debate en torno a la atención sanitaria en Estados Unidos) son el resultado de historias políticas, instituciones, nociones de justicia e interacciones entre grupos de interés. La sostenibilidad de los programas de protección social depende en gran medida de la voluntad política del gobierno, así como de su uso para financiar y dar prioridad a dichos programas.<sup>206</sup>

El compromiso político puede adoptar distintas formas. Algunos sistemas de protección social se promueven a través de la demanda popular y las actividades ascendentes. Para ello, grupos organizados deben articular dicha demanda de distintas formas, como

<sup>203</sup> OIT, 2008.

<sup>204</sup> Pal et al, 2005, p.41.

<sup>205</sup> De Neubourg, 2009, p.64.

<sup>206</sup> Samson, 2009, p.48.

sucedió por ejemplo en la India. El apoyo de las clases medias también puede resultar clave. La experiencia en la construcción del Estado de bienestar en Europa demuestra que “cualquier solución sostenible para construir sociedades aceptables requiere formas universales de provisión social que también satisfagan las necesidades de la clase media”.<sup>207</sup> En China, la protección social se está extendiendo como consecuencia de la presión sobre el gobierno para mejorar los servicios para la totalidad de la población.

El compromiso también puede proceder de la clase dirigente. Muchas de las recientes iniciativas de construcción de protección social han nacido gracias a que los gobiernos han creído que era preciso ampliar la asistencia a los pobres, a menudo en situaciones de desigualdades extremadamente altas o crecientes. Tal fue el caso en la Sudáfrica posterior al apartheid, o en Brasil bajo el gobierno de Lula. Las convulsiones también pueden (re)activar el compromiso: en el Sudeste Asiático se introdujeron nuevos programas tras las graves repercusiones de la crisis financiera de 1997. Las distintas posturas políticas sobre la necesidad de la protección social y sobre si determinados grupos “merecen” asistencia social probablemente son importantes para el establecimiento de este tipo de programas, así como sus modalidades. Con frecuencia se cree que los programas universales cuentan con un apoyo más amplio, pero también existe una función de “selección dentro del universalismo”, como en Sudáfrica, donde las pensiones selectivas forman parte de la protección social universal emergente.

El sistema político también influye, a pesar de que la Historia demuestra que regímenes de todas las tendencias, motivados por distintos incentivos, han implantando sistemas de protección social. De hecho, los sistemas de partido estables (Ghana), y en ocasiones los sistemas de partido único o autoritarios electos (Etiopía), suelen mostrar un mayor avance en protección social. En este sentido, las elecciones pueden suponer una ventana de oportunidad: un incentivo para iniciar programas de protección social o incrementar el gasto público al objeto de ganar apoyo electoral (Lesoto en 2007). El diseño y orientación de los programas de protección social también pueden verse influidos por políticas patrocinador-cliente informales, por ejemplo favoreciendo determinados patrocinios (el Fondo de Acción Social de Uganda Meridional) o garantizando el apoyo al régimen en el poder (ayuda alimentaria selectiva en Kenia).<sup>208</sup>

Las características institucionales también son de vital importancia. Los departamentos y ministerios sociales, que normalmente ejercen presión en favor de la protección social, suelen quedar anulados frente a ministerios de finanzas más poderosos que a menudo consideran las medidas de protección social una costosa limosna. Los funcionarios y organismos responsables de la protección social desempeñan una función clave: la eficacia de los programas depende de su capacidad para ponerlos en práctica y de su integridad al hacerlo.

Los programas de protección social crean su propia demanda y dinámica institucional. Pueden generar un sentimiento de exigencia, sobre todo si se basan en derechos. Esto constituye un reto y un incentivo al mismo tiempo. Plantea un reto porque los programas tienen que estar organizados de modo que se mantengan fieles a los objetivos originales. Y al mismo tiempo constituye un incentivo porque la participación de los beneficiarios puede desempeñar un papel decisivo en la mejora de los efectos positivos de los programas a través de una mayor responsabilidad.

De manera más amplia, existe una clara relación entre las acciones de protección social estatales y su legitimidad y estabilidad. Esto ha hecho que recientemente se haga hincapié en el contrato social (cuadro 3.5). En el nivel más básico, la capacidad del gobierno para responder a sus ciudadanos cuando más lo necesitan puede sentar y romper su autoridad frente a la opinión pública.<sup>209</sup> Esto se aplica sobre todo en tiempos de crisis, descontento, conflicto o fragilidad. En Kenia, el gobierno está ampliando las transferencias en efectivo y destinando una importante partida fiscal a la protección social, aun en la situación de crisis financiera, para promover la estabilidad tras las revueltas civiles de 2008. Del mismo modo, la aplicación de programas de transferencia en efectivo se puede emplear para extender la ayuda a las poblaciones con una limitada filiación al Estado e instaurar una legitimidad simbólica de un gobierno surgido de un conflicto por su capacidad para cumplir el pacto Estado-ciudadano transcurrido este.<sup>210</sup>

### Cuadro 3.5: El contrato social<sup>211</sup>

La protección social normalmente aspira a (re)establecer y (re)negociar el contrato social entre el Estado y sus ciudadanos. La (in)capacidad o (falta de) voluntad de proteger a sus ciudadanos más vulnerables, así como de proporcionar a todos acceso a servicios básicos, puede ser crucial para su legitimidad. La protección social repercute en la cohesión social, ya que un alto grado de exclusión y marginalización (y la posible anomia derivada) puede desencadenar reacciones violentas. Dicho claramente, “la función política de la protección social consiste en proporcionar un equilibrio social”.<sup>212</sup>

<sup>207</sup> Deacon, 2010.

<sup>208</sup> Párrafo inspirado en Hickey, 2007.

<sup>209</sup> Cook y Kabeer, 2009, p.16.

<sup>210</sup> Párrafo inspirado en McCord, 2010.

<sup>211</sup> Cuadro inspirado en Hickey, 2010.

<sup>212</sup> BMZ, 2009, p.8.

El enfoque del contrato social aplicado a la protección social está cobrando cada vez más popularidad en la teoría y práctica del desarrollo internacional, a pesar de que no existen muchas evidencias de que los donantes lo fomenten. Una perspectiva del contrato social no solo ofrece una comprensión analítica del modo en que la política de la protección social acaba en la práctica, sino también un marco organizativo para promover este tipo de programas.

El contrato social constituye los cimientos del Estado moderno. Sienta las bases de la autoridad política y la legitimidad para la convivencia de los ciudadanos. Según Flanagan, se puede definir por tanto como “el conjunto de derechos y obligaciones recíprocos que vinculan a los ciudadanos a su sistema de gobierno”.<sup>213</sup> Aplicado a la protección social, se puede entender como un acuerdo sobre quién y cómo debe ser protegido. El tipo de contrato social acordado tiene un impacto directo y profundo sobre el tipo de protección social pactada.

Las medidas de protección social pueden contribuir a reforzar la posición del Estado. Al responder a las necesidades de los ciudadanos, el Estado ofrece una garantía de su legitimidad real, y una garantía de la legitimidad de los impuestos potencial. También al contrario, cuando el Estado no satisface estas necesidades, su relevancia y legitimidad se ven debilitadas frente a los ciudadanos.<sup>214</sup> Esto probablemente generará desconfianza y alienación, lo que a su vez puede conducir a la desestabilización o el conflicto.<sup>215</sup>

Una perspectiva del contrato social sitúa a los gobiernos nacionales y a sus ciudadanos en el centro del análisis y el debate: pone de relieve el papel clave del Estado como proveedor de la protección social y llama la atención sobre su responsabilidad y legitimidad. En consecuencia, la primera lección del enfoque del contrato social enseña que no se puede pasar por alto al Estado. Por lo tanto, los donantes necesitan centrarse claramente en el trabajo con estructuras estatales, incluidos los gobiernos locales, y en la promoción de un contrato social mediante el papel del Estado.

Por último, la dinámica regional puede mejorar el compromiso político. En Latinoamérica se ha producido una nueva oleada de programas de protección social y, tal y como se explica en el capítulo 1, el actual impulso panafricano está situando la protección social en las agendas políticas nacionales. Históricamente, en Europa se han realizado muchos estudios en varios países, sobre todo a raíz de la integración europea. Si bien la diversidad de las soluciones en materia de protección y política social se ha incrementado de forma considerable a lo largo de los más de 50 años de integración europea y con la ampliación de 6 a 27 Estados miembros, los nuevos candidatos han adoptado sus propias variantes del Modelo Social Europeo (cuadro 3.6).<sup>216</sup>

### Cuadro 3.6 : El modelo o modelos sociales europeos

El “Modelo Social Europeo”(MSE) se ha convertido en una de las características que definen a la Unión Europea (UE) dentro y fuera de sus fronteras. En la Agenda de Lisboa se ha definido como un modelo “caracterizado sobre todo por sistemas que ofrecen un elevado nivel de protección social, por la importancia del diálogo social y por servicios de interés general que cubren actividades vitales para la cohesión social”.<sup>217</sup> En consecuencia, la protección social es un componente esencial del MSE, y se considera una inversión productiva, crucial tanto para el crecimiento económico como para la cohesión social. EL MSE consiste, o debería consistir, en “una combinación de dinamismo económico y justicia social”.<sup>218</sup>

Pero no existe un único modelo “estándar”. De hecho, existen tantos modelos como Estados miembros, normalmente conceptualizados por características geográficas (anglosajón, nórdico, mediterráneo, continental, oriental) o de régimen (social-democrático, liberal, conservador).<sup>219</sup>

Desde esta perspectiva, el MSE debería entenderse “como una unidad de valores con una diversidad de sistemas”.<sup>220</sup> Estos valores (dignidad humana, igualdad, solidaridad, no discriminación) están consagrados en los Tratados (Artículo 2 del TUE) y en la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (Preámbulo), al igual que el derecho a la protección social (Artículos 32-34 de la Carta, Artículo 9 del TFUE).<sup>221</sup> Un alto grado de compromiso con la solidaridad y la

<sup>213</sup> Flanagan, in Hickey, 2010.

<sup>214</sup> Adesina, 2007, p.23-24.

<sup>215</sup> Inspirado en Ortiz, p. 62. Por ejemplo, Chidambara hm demuestra que en la India, la menor implicación del Estado en la provisión de bienestar aumenta la propagación de la ideología religiosa de derechas entre los sectores pobres de las ciudades (Chidambara hm, 2010).

<sup>216</sup> Golinowska et al, 2009. Para consultar un punto de vista más crítico, véase Scharpf, 2002.

<sup>217</sup> Consejo Europeo, 2000.

<sup>218</sup> Giddens, 2005.

<sup>219</sup> Véase por ejemplo: Esping-Endersen, 1990; Ferrera, 1998.

<sup>220</sup> Parlamento Europeo, 2006.

<sup>221</sup> *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea* de 2000; *Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea* de 2009; *Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* de 2009. Después de Lisboa, la Carta adquirió el mismo efecto jurídico vinculante que los Tratados.

igualdad (plasmado en la redistribución dentro y entre los países de la UE) también se traduce en un importante apoyo a la ayuda al desarrollo en el extranjero.<sup>222</sup>

Si observamos la UE desde una perspectiva global, podremos apreciar el carácter distintivo del MSE: la desigualdad en la UE suele ser considerablemente menor, sobre todo cuando se la compara con los Estados Unidos.<sup>223</sup> Tal y como señaló la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, el MSE “contiene elementos que podrían inspirar una gestión mejorada, más inclusiva de la economía global”.<sup>224</sup>

Aunque su éxito seguramente no sería desmedido. Las actuales reformas del estado de bienestar del gobierno británico y el descontento social en Francia con las pensiones de jubilación son prueba de las dificultades. No obstante, el afianzamiento de estos modelos y de los derechos que otorgan en la mentalidad europea prueban que la protección social es uno de los principios clave del acuerdo entre el Estado y la ciudadanía. En este sentido, la protección social constituye el núcleo de las sociedades europeas y de la construcción de Europa.

### 3.4 CONSTRUCCIÓN DE LOS ELEMENTOS DE UN MARCO DE PROTECCIÓN SOCIAL

Se necesitan criterios para construir un marco que enfoque la protección social sostenible de modo que esta alcance los objetivos expresados (señalados en la introducción):

- Abordar la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión de la provisión de la protección social.
- Fomentar un desarrollo inclusivo y que favorezca a los pobres y el crecimiento económico.

### 3.5 SIETE CRITERIOS QUE PUEDEN MEDIR EL ÉXITO DE LOS PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

**Diseño adecuado.** Los programas y políticas de protección social deben adecuarse a cada contexto, y responder y adaptarse a sus vulnerabilidades específicas. Deberían, en la medida de lo posible, ser sinérgicos con otras políticas de desarrollo sectoriales. La coordinación de las iniciativas de desarrollo, en las que la protección social debe ser un elemento más, es de capital importancia.

**Orientación apropiada.** Dadas las estrictas limitaciones de recursos a las que se enfrentan muchos gobiernos en el África subsahariana, además de las restricciones de los donantes, es necesario orientar la provisión social para distribuir las ayudas. Los métodos de selección de los beneficiarios deben tener en cuenta las jerarquías de poder y culturales existentes (en una comunidad pastoral, una selección por clanes a través de los ancianos puede ser la solución más adecuada). Sin embargo, el diseño de los métodos de selección no debe consolidar la exclusión ni la discriminación.

**Sistemas de aplicación adecuados.** La protección social se puede distribuir a través del mercado, el gobierno y canales en red, y a veces mediante una combinación de estos elementos. El mecanismo más adecuado dependerá del contexto político del programa y de las características de la población objetivo. Por ejemplo, en un contexto de conflicto o situación inmediatamente posterior a este, puede que el suministro de dinero físico no resulte seguro. Las soluciones tecnológicas, como los pagos a través de teléfono móvil, pueden ser más seguras y eficaces. Y en el caso de los trabajadores de sectores informales, su interacción con el mercado laboral y los sistemas de cobro de ingresos formales puede hacer que las deducciones por pensión basadas en el salario no resulten adecuadas.

**Compromiso político constante.** La protección social es una cuestión eminentemente nacional. Y para que cuaje y sea sostenible a largo plazo, debe estar reflejada e incluida en los imperativos políticos, económicos y sociales nacionales. En consecuencia, es de vital importancia que los donantes comprendan mejor las políticas de protección social, los motivos por los que algunos países prefieren determinados tipos de iniciativa frente a otros, y las razones por las que algunas iniciativas funcionan en unas ubicaciones y en otras no. Un respaldo de los donantes hacia las decisiones políticas nacionales armonizado y coherente probablemente facilitará una estrategia de protección social de propiedad nacional con sinergias entre distintos sectores.

**Viabilidad financiera.** La asequibilidad se considera a menudo la principal limitación para el compromiso inicial y sostenido con la protección social a gran escala. En consecuencia, hay que demostrar de forma más clara los beneficios de la protección social para justificar una reasignación de partidas presupuestarias de los gobiernos o los donantes. Además, es de vital importancia mejorar la movilización de recursos nacionales. Los donantes pueden y deben ayudar a los socios africanos en esta empresa. También pueden prestarles apoyo financiero para sufragar los costes iniciales o el gasto recurrente. En este último caso, es esencial averiguar de qué

<sup>222</sup> Según el último Eurobarómetro (Comisión Europea, 2010, p. 6), el 89% de los europeos valoran mucho la cooperación al desarrollo, con un 45% que la consideran muy importante y un 44% que la consideran bastante importante.

<sup>223</sup> Por ejemplo, el coeficiente de Gini en la UE27 es de 30,6 frente al 45 de los Estados Unidos. También es superior en Japón (38,1), China (41,5), la Federación Rusa (43,7) y México (48,1). Fuentes: Eurostat, fichas de la CIA, Indicadores de Desarrollo Mundial).

<sup>224</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, 2004, p. 20.



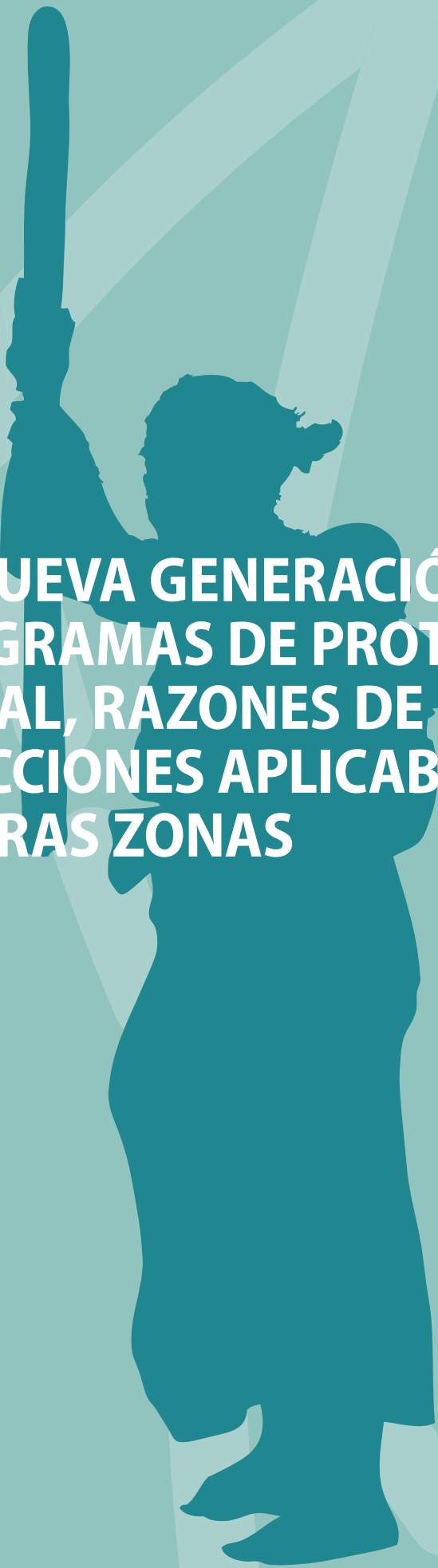
forma los donantes pueden promover la confianza de los gobiernos en la asequibilidad y sostenibilidad de los programas con la menor intrusión política posible.

**Capacidad administrativa.** Tal y como se verá en los siguientes capítulos, cuando los gobiernos nacionales dan prioridad a determinados tipos de transferencia, proporcionan un grado de protección social considerable a escala. Algunos ejemplos son las pensiones sociales universales de Lesoto, Namibia y Sudáfrica, y la implementación nacional del Programa Red de Seguridad Productiva de Etiopía. La clave para una aplicación fructífera consiste en garantizar que los procedimientos de orientación, prestación y cumplimiento sean lo más sencillos posibles.

**Métodos de evaluación sólidos y efectos demostrados.** Las recomendaciones políticas basadas en la experiencia revisten especial importancia para respaldar la aceptación y longevidad de los programas de protección social. Sin unos sistemas de control y evaluación firmes, cualquier afirmación sobre lo que la protección social puede o no lograr se quedará en una mera conjetura, con frecuencia promulgada como la "verdad" por los activistas políticos. Una base empírica sólida para el proceso y los resultados de las distintas iniciativas de protección social permitirá mejoras en su diseño y aplicación, reforzará la credibilidad del programa a escala política, y permitirá aprovechar lo aprendido para su reproducción y ampliación a otras zonas.



# CAPÍTULO CUATRO



**LA NUEVA GENERACIÓN DE  
PROGRAMAS DE PROTECCIÓN  
SOCIAL, RAZONES DE SU ÉXITO  
Y LECCIONES APLICABLES  
A OTRAS ZONAS**

## CAPÍTULO 4

# LA NUEVA GENERACIÓN DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL, RAZONES DE SU ÉXITO Y LECCIONES APLICABLES A OTRAS ZONAS

La experiencia de programas llevados a cabo en todo el mundo demuestra que existen buenas oportunidades de implantar la protección social en zonas con elevados niveles de pobreza. No existen recetas milagrosas, pero sí se sabe con bastante certeza qué funciona y qué no, y en qué circunstancias.

Los programas que dan buenos resultados presentan características distintivas que los hacen idóneos para su contexto. Todos los programas que han funcionado tienen como denominador común un sólido liderazgo político que ha sabido movilizar el apoyo de la clase política y de las élites. Entre las condiciones indispensables para el éxito de estos programas se incluyen una capacidad administrativa adecuada, así como vínculos (y sinergias) con otras políticas sociales. Además, los programas de protección social fructíferos han solucionado el problema de la sostenibilidad fiscal llegando a amplios segmentos de población pobre con un coste limitado.

Una de las claves de su éxito ha sido la evidencia de que ejercen un claro impacto sobre el bienestar de los beneficiarios objetivo, tal y como han revelado los indicadores de pobreza, desigualdad y desarrollo humano. Para determinar los puntos fuertes y débiles de estas iniciativas, y que logran apoyo político, ha sido fundamental una rigurosa evaluación de sus repercusiones. No obstante, es necesario obtener más pruebas de las repercusiones de los programas sobre la reducción del riesgo y la vulnerabilidad, así como sobre la regularidad de los ingresos a lo largo del ciclo de vida: el estudio de estos efectos a más largo plazo es un aspecto esencial de una agenda de investigación política progresista.

Durante las dos últimas décadas ha nacido una nueva generación de programas de protección social fuera de la OCDE. Este capítulo describe dónde y por qué han surgido estos programas, y qué conclusiones se han extraído de la experiencia en otros países, sobre todo en el África subsahariana (temática del capítulo 5).

Si bien los nuevos programas de protección social que han dado buenos resultados no se han aplicado en los países más pobres en la misma medida, existen varias razones para valorar todo lo que se ha aprendido con ellos. Tradicionalmente, el aprendizaje político ha sido un canal muy importante para el desarrollo de políticas. Dado que muchos países de renta baja siguen ahora una trayectoria de crecimiento económico bastante estable, es conveniente que empiecen a pensar en el tipo de programas que serán más necesarios (por razones políticas, demográficas) y factibles (fiscalmente) con el paso del tiempo.

El capítulo se organiza del modo siguiente: En primer lugar, aborda las principales innovaciones de los programas que tienen buenos resultados. La innovación no es una condición indispensable para el éxito de los programas, pero los que han funcionado han desarrollado características distintivas que los hacen idóneos para su contexto. En segundo lugar, existen condiciones previas que hacen que los programas den buenos resultados. Tiene que existir un espacio fiscal, y los programas deben hacerse sostenibles a través de criterios de progresión claros y aplicables. La capacidad administrativa debe ser acorde al diseño del programa, incluida la implementación de sistemas piloto y el aprovechamiento de los programas existentes. Los programas suelen funcionar mejor si forman parte o están vinculados a otras políticas sociales, como las de sanidad y educación. El compromiso político y los incentivos o la presión sobre los líderes para poner en marcha programas de protección social han sido de vital importancia en los programas de mayor éxito, por no decir en todos. Estos requisitos previos no tienen un carácter absoluto, y existe mucho margen de maniobra. En la historia hay ejemplos de países con un espacio fiscal limitado que han mantenido un importante compromiso con los servicios sociales universales, como Cuba, Sri Lanka y el Estado indio de Kerala.<sup>225</sup> Sin embargo, todos los programas que han dado buenos resultados pertenecen a contextos socioeconómicos y políticos específicos, y esto puede constituir un buen aprendizaje para otros países.

En tercer lugar, los programas de protección social deben tener un efecto claro sobre el bienestar de los beneficiarios a los que se dirigen (de hecho, muchos programas han controlado estos beneficios). Los criterios clave incluyen los resultados de los indicadores de pobreza, desigualdad y desarrollo humano, que constituyen una buena prueba. Dado el hincapié que se hace en la protección social, deberían existir pruebas o mediciones de la reducción de los riesgos o de la vulnerabilidad así como de la regularidad de los ingresos a lo largo del ciclo de vida, y, sin embargo, esta necesidad parece menos explícita. Los programas con buenos resultados mejoran la inclusión y minimizan la exclusión. Para ello, ponen de relieve los derechos, establecen normas de aptitud claras, hacen hincapié en la

<sup>225</sup> Ahmad et al., 1991.

universalidad e integran las cuestiones de género, entre otras cosas. También minimizan la desincentivación en los mercados laborales y el desplazamiento de las redes de apoyo personal: una vez más, la experiencia demuestra que un diseño adecuado puede ayudar a lograr todo esto.

**Tabla 4.1: Últimos programas de protección social con buenos resultados**

Programa	Impacto sobre el bienestar	Voluntad política	Ensayos, control y evaluación	Sostenibilidad financiera	Capacidad administrativa	Minimización de la desincentivación	Maximización de los efectos indirectos	Corrección de la exclusión social y de género
<b>Pensiones sociales en Sudáfrica</b>	Reducción de la pobreza y la desigualdad, inversión en la educación y salud de los niños	Elevado grado de compromiso político y renovación del contrato social	Ampliación del sistema de pensiones en función de la raza; gestionado por la Agencia de Seguridad Social de Sudáfrica	Cerca del 2% del PIB, el 7% del gasto público: costoso, pero asequible	Mecanismos de aplicación centralizados; pago: transferencias directas y efectivo	Desincentivación limitada de adultos que viven con pensionistas	Las pensiones (eje central) han ampliado el sistema de seguridad social	La evaluación de medios excluye a los más ricos; sin sesgo de género; corrige la desigualdad entre razas
<b>Bolsa Familia Brasil (transferencia en efectivo condicionada)</b>	Reducción de la pobreza y la desigualdad; mejora del rendimiento educativo	Elevado grado de apoyo político y popular al programa	El banco nacional selecciona y paga a los beneficiarios	0,4% del PIB, reducción de los costes administrativos con el tiempo	Legislación nacional detallada, administración descentralizada; Los municipios mantienen la información a los beneficiarios	Impacto reducido o inexistente en la oferta de mano de obra	Buque insignia de la estrategia Hambre Cero; Las transferencias en efectivo condicionadas dependen de la disponibilidad de escuelas	Cubre las necesidades de las mujeres, reduce las disparidades entre grupos sociales
<b>Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (obras públicas)</b>	El impacto difiere en función de las localidades; hasta 100 días de empleo	Programa estrella del gobierno de coalición de 2004; impulsado por la sociedad civil	Se basa en la experiencia de Maharashtra	Completamente financiado con impuestos, con contribuciones compartidas (Estado central); sin asignación preestablecida	Basado en derechos, con legislación central, implementación descentralizada, control de base	Se espera algún efecto sobre los salarios del mercado y la oferta de mano de obra	Respalda la infraestructura rural en las zonas más pobres (hasta ahora hay pocas evidencias)	Todos los hogares rurales; se dirige y beneficia sobre todo a mujeres y marginados
<b>Vimo SEWA India (seguro sanitario para trabajadores de las comunidades)</b>	Cubre parte de los riesgos sanitarios de los miembros; Impacto limitado sobre una conducta saludable	Organización de afiliación con una importante agenda de reivindicaciones	Expansión gradual como estrategia para hacer respetar la organización de la afiliación	Depende de la contribución de los miembros	Personal administrativo profesional y trabajadores de campo	No existen pruebas de que desplace las redes informales	Parte de una organización femenina; conexión con una aseguradora formal	Organización centrada en las mujeres trabajadoras
<b>Nuevo Sistema Médico Cooperativo de China (seguro sanitario sufragado con impuestos)</b>	Impacto sobre la pobreza limitado, pero hay indicios de mejora en el acceso	Grado de respaldo político muy elevado; consagrado legalmente	Programa nacional implantado tras ensayos en condados y revisión	Contribución individual, cofinanciación estatal; los bancos estatales responden del NCMS	Normas centralizadas, implementación y responsabilidad locales	Los costes sanitarios (copagos) siguen siendo elevados	Concebido como sistema sanitario nacional principal (y "sociedad armoniosa")	Programa rural inclusivo, el acceso a la asistencia sanitaria sigue variando

Fuente: Woolard et al., 2010 y los estudios allí citados; Bastagli, 2010; Grosh et al., 2008; Ranson et al., 2006; Glewwe y Kassouf, 2010; Teixeira, 2010; Warmerdam y de Haan, 2010, y estudios allí citados.

#### 4.1 INNOVACIÓN EN LOS INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las pensiones sociales se han perfilado como la piedra angular en la construcción de un sistema de seguridad social en Sudáfrica en un contexto de acusadas desigualdades, sobre todo por motivos de raza (cuadro 4.1). Aunque el seguro social parece mucho más difícil de reformar, Sudáfrica ha creado un impresionante conjunto de políticas de protección social, dirigidas sobre todo a niños y ancianos. Resulta bastante sencillo hacer llegar las pensiones a todos los ancianos con derecho a ellas con un bajo coste y escasa desincentivación. Pero los beneficios de este sistema pueden ir más allá del mero aumento del bienestar de los particulares, y tener un efecto positivo sobre las generaciones más jóvenes.

##### Cuadro 4.1: Asistencia social en Sudáfrica

Las contingencias históricas, los compromisos políticos y la distinta velocidad de las reformas condujeron a Sudáfrica hacia un sistema de protección social expansivo durante la década de los noventa y principios del siglo XXI. El sistema se basa en ayudas sociales no condicionadas que se destinan a grupos desfavorecidos, sobre todo ancianos, niños y discapacitados, tras llevar a cabo una evaluación de sus medios de subsistencia. No obstante, las desigualdades persisten y los programas de seguridad social aún siguen un patrón claramente racial. El seguro de desempleo cubre una pequeña parte



de la población activa. Los pagos solo llegan a cerca del 10% de los parados. El seguro sanitario cubre únicamente a algunos trabajadores de sectores formales. Y existe un sistema de pensiones contributivas solamente para los trabajadores formales con ingresos superiores.

La mayoría de las ayudas sociales anteriores discriminaban de forma explícita o implícita a la población negra. En consecuencia, se consideró lógico y políticamente factible reformar este sistema para que la mayoría antes desfavorecida disfrutase del mismo acceso a él. Dado que todas las ayudas se centraban en los pobres que las “merecían” o que eran “inocentes”(ancianos, niños y discapacitados), las medidas recibieron un amplio apoyo político.

Casi 14 millones de personas (un tercio de la población) están cubiertas por el nuevo sistema de protección social, que ya no presenta el antiguo sesgo racial. Las ayudas son bastante generosas, y con frecuencia superan la renta per cápita. Otras medidas de asistencia social (obras públicas, comida en las escuelas, socorro en caso de desastre) tienen un papel mucho menos importante. Por lo general, la selección de los beneficiarios es bastante buena. Los hogares de los quintiles más bajos son los principales destinatarios de las ayudas, que constituyen una de las fuentes de ingresos más importantes. De hecho, para muchos hogares de estos quintiles, se trata de la única fuente de ingresos.

La cobertura es amplia: el 70% de los hogares de los tres quintiles inferiores recibieron alguna ayuda en 2008. Este porcentaje ha aumentado considerablemente durante los últimos años con la introducción de la ayuda a la infancia, asignada a muchos hogares. Las ayudas sociales han reducido la pobreza, y su ampliación probablemente ha contribuido al descenso de la pobreza registrado desde 2000. Sus beneficios no se limitan a los efectos directos. La pensión por vejez redundante en una mejora de la nutrición, educación y salud de los niños en los hogares beneficiarios. El hecho de que la mayoría de los destinatarios de las ayudas sean mujeres también potencia el efecto positivo sobre la infancia.

*Fuente: Woolard et al., 2010.*

Otros muchos nuevos sistemas de protección social han surgido en un contexto de importantes desigualdades e incentivos políticos para corregirlas. La aplicación de requisitos es una de las innovaciones más importantes en la mayoría de ellos (como por ejemplo Bolsa Familia). Los hogares reciben las ayudas cuando siguen acciones específicas, como la asistencia de los niños al colegio durante un tiempo mínimo, y la visita de embarazadas y madres con hijos pequeños a consultorios médicos. Según datos informales, esto no solo ha mejorado el bienestar, sino también el respaldo político al programa selectivo.

Las obras públicas constituyen una medida contra el desempleo o el subempleo con beneficios demostrados y que ha sido ampliamente utilizada durante siglos. El programa que más ha llamado la atención recientemente es la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural india. Se trata de un programa basado en la experiencia en el Estado de Maharashtra, nacido de la presión ejercida por la sociedad civil a raíz de la estrategia de desarrollo “India Reluciente”, que desatendía a los pobres. Como programa estrella de la posterior estrategia “Crecimiento Inclusivo” del gobierno del Partido del Congreso, lleva en marcha varios años con cierto éxito, aunque sus resultados tan solo se han evaluado de forma parcial. Entre sus características más innovadoras se encuentra su carácter basado en derechos, que permite a todos los ciudadanos disfrutar de 100 días de trabajo remunerado. Esta atención a los derechos estaba directamente relacionada con un movimiento en favor de los derechos sociales más amplio, que incluía también el derecho a la alimentación y a la información.

La protección social basada en grupos tiene distintos objetivos y formas de funcionamiento. Su característica más innovadora u original tal vez radica en la organización de sus miembros, y no así en las formas de la protección social prestada. En la India se ha desarrollado un conjunto de programas de seguro médico comunitario<sup>226</sup> como respuesta las deficiencias de los servicios sanitarios generales del país. La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia de Gujarat ha creado una serie de servicios para sus miembros que incluyen seguro social y seguro médico (cuadro 4.2). También propugnó una nueva legislación que garantizase el acceso a la protección social de los trabajadores por cuenta propia en el sector no organizado.

#### Cuadro 4.2: Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia

La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA, por sus siglas en inglés), con sede en Ahmedabad, ayuda a las mujeres a lograr el pleno empleo a través de trabajo asegurado, ingresos, alimentos y seguridad social (concretamente con atención sanitaria y cuidado de los hijos), así como a ser autónomas e independientes en sus decisiones. Se considera una organización y un movimiento de trabajadores por cuenta propia que aúna elementos del movimiento de los ▶▶

<sup>226</sup> Ranson et al., 2006.

trabajadores tradicional, del movimiento cooperativo y del movimiento feminista. Pero se trata fundamentalmente de un movimiento de trabajadores por cuenta propia con aproximadamente 700 000 miembros.

La organización fue uno de los defensores clave de la ampliación de la seguridad social, sobre todo durante la redacción del proyecto de legislación de 2003 en torno a un seguro médico universal, un seguro de vida y pensiones. Se cree que los programas de seguro social contributivo dotan de mayor poder a los beneficiarios, ya que les proporcionan una mayor capacidad para exigir responsabilidades frente a los funcionarios.

En 1992, la SEWA puso en marcha un programa de seguro integrado, denominado Vimo SEWA, que ofrece seguro de vida, activos y hospitalización en un paquete integrado. La afiliación es voluntaria, y no se restringe a los miembros de la SEWA. Las mujeres, sus principales miembros, también pueden contratar un seguro para sus maridos e hijos. El seguro médico cubre (reembolsa) únicamente los gastos de hospitalización hasta un máximo de 2000 rupias anuales por miembro (46 USD en 2006). Los miembros pueden elegir libremente a su proveedor de asistencia sanitaria. La organización está compuesta por una combinación de trabajadores de base locales y personal administrativo profesional.

Se ha demostrado que el programa ha prestado una protección financiera importante a sus miembros, con un alto índice de reembolsos y una reducción del gasto directo. Pero no ha afectado al uso hospitalario, ya que siguen existiendo elementos disuasorios de carácter financiero y práctico (distancia, responsabilidades domésticas). La presentación de solicitudes de reembolso también resulta difícil.

*Fuentes:* [www.sewa.org](http://www.sewa.org); [www.wiego.org/news](http://www.wiego.org/news); y experiencia de un taller SEWA/WIEGO/Cornell sobre "Organizaciones de afiliación para pobres" (<http://www.wiego.org/ahmedabad/>); Jhabvala, 2008; Ranson et al., 2006, de Haan y Sen, 2007.

Probablemente el mayor instrumento social del mundo es el Nuevo Sistema Médico Cooperativo (NCMS) de China, desarrollado como respuesta al recorte en los servicios sanitarios tras las reformas económicas iniciadas en 1978. Con él se pretende dar solución a la pobreza y a las deficiencias en la atención sanitaria. Inicialmente, el gobierno central lanzó NCMS pilotos en 300 de los más de 2000 condados rurales chinos. El NCMS se ha puesto en marcha siguiendo un marco de carácter centralizado que concede a los gobiernos locales la autonomía necesaria para realizar ajustes en función de sus peculiaridades regionales. Las directrices políticas estipulan que la inscripción es voluntaria y que el gasto catastrófico debe quedar cubierto. Si bien la falta de financiación y las restricciones de acceso aún limitan su efectividad, sobre todo entre las poblaciones más pobres, el sistema promete una importante mejora para la población rural.

## 4.2 REQUISITOS PREVIOS PARA QUE UN PROGRAMA TENGA ÉXITO

Los programas de protección social funcionan cuando previamente se dan condiciones de asequibilidad, capacidad administrativa, vínculos con otros sectores y compromiso político.

### 4.2.1 COSTES FISCALES Y SOSTENIBILIDAD

Los programas que han dado buenos resultados en todo el mundo han sabido superar los problemas de costes fiscales llegando a un amplio porcentaje de la población pobre con un gasto limitado.<sup>227</sup> Bolsa Familia en Brasil cubre el 26% de la población, y sin embargo su coste es inferior a medio punto porcentual del PIB, cifra que probablemente está subiendo lentamente a medida que el programa se va ampliando. No obstante, su coste sigue siendo ínfimo en comparación con el gasto total del país en seguridad social. El coste de Oportunidades en México es igual al 0,4% del PIB, y beneficia a 5 millones de hogares. Del mismo modo, Chile Solidario se considera asequible, y ha sido posible gracias al considerable crecimiento económico del país durante las últimas décadas.<sup>228</sup> China está ampliando su programa de protección social junto con otras políticas públicas en materia de educación y sanidad, aunque con un enfoque fiscal conservador y cierta preocupación por la dependencia de la asistencia social. Además, según algunos observadores, los fondos de los programas sociales siguen siendo bajos.

También se pueden corregir las responsabilidades a más largo plazo. Las características de diseño que explícitamente prevén una retirada paulatina ayudan a reducir el gasto a medida que pasa el tiempo. En Sudáfrica, donde las ayudas sociales se llevan aproximadamente el 3% del PIB, las cantidades se han modificado para gestionar los costes fiscales. Los cambios demográficos en Sudáfrica impulsarán el gasto en las pensiones, aunque estas se pueden ver moderadas por el aumento de edad para optar a las ayudas, mientras que el gasto en ayudas a la infancia puede bajar como consecuencia del descenso de la población infantil. En

<sup>227</sup> La cobertura de los programas varía, pero suele ser amplia, mientras que el gasto en los ejemplos latinoamericanos sigue siendo reducido con un total de las ayudas por destinatario relativamente bajo: entre el 4% del consumo de los beneficiarios en Honduras y el 20% en México (Bastagli, 2010, p. 7).

<sup>228</sup> Datos sobre cada uno de los programas citados por Bastagli, 2010; datos sobre otros gastos en seguridad social procedentes de Weigand y Grosh, 2008.

Brasil, los pagos de Bolsa Familia se realizan mientras se cumplan los criterios para optar a la ayuda. El valor medio de la transferencia real se redujo entre 2001 y 2005, y el valor de las ayudas no se incrementó hasta 2007.<sup>229</sup>

La preocupación por el coste fiscal de los programas se ha visto aún más mitigada por sus impactos positivos, que van más allá de las meras transferencias en efectivo. Muchas de las transferencias en efectivo son condicionadas, y poseen efectos probados sobre el aumento de los índices de matriculación en las escuelas y la asistencia a los servicios sanitarios.<sup>230</sup> Incluso se ha demostrado que las transferencias a los ancianos contribuyen a sufragar los costes escolares de los nietos. Las obras públicas cuentan con un objetivo adicional de creación de infraestructura, y suponen una “inversión” económica además de una transferencia de ingresos. Normalmente, la protección social se considera un gasto de “consumo”, y por lo general, los países prefieren destinar los recursos nacionales a gastos “productivos”. Sin embargo, la experiencia de los programas que han funcionado demuestra que la protección social también es “productiva”.

Muchos de los ejemplos positivos se han dado en lugares donde la disponibilidad de recursos ha hecho posible (y quizás ha hecho políticamente necesaria) la inversión en programas de asistencia a los pobres. Los gobiernos africanos no se equivocan al preocuparse por la financiación de la protección social por parte de los donantes, dadas las responsabilidades a largo plazo que esto conlleva, la incertidumbre de los flujos de ayuda y los limitados ingresos. Por lo tanto, las nuevas iniciativas deben integrar estimaciones de costes minuciosas en los planes de gasto intersectoriales y contar con objetivos de generación de ingresos.

#### 4.2.2 REQUISITOS INSTITUCIONALES PARA QUE UN PROGRAMA TENGA ÉXITO

El diseño de los sistemas de protección social puede hacer que parezcan sencillos, a pesar de que sus necesidades institucionales pueden resultar considerables. Es muy importante tener en cuenta estas necesidades en el diseño de nuevos sistemas: su introducción debe producirse no solo tras un periodo de diseño y ensayo minuciosos, sino también tras un refuerzo de las instituciones.

La aplicación de programas de protección social con buenos resultados normalmente combina una orientación política de alto nivel con una puesta en marcha ampliamente descentralizada y objetivos claramente definidos (o aclarados en caso de confusión). La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGA) de la India se basa en una ley gubernamental que establece las responsabilidades de la aplicación del sistema desde las autoridades de los Estados hasta los funcionarios de los distintos bloques y distritos. Los consejos de las aldeas (*gram panchayats*) llevan a cabo “auditorías sociales” y se hace especial hincapié en la información al público: tanto a los beneficiarios, como a los grupos de presión que con frecuencia participan directamente en la evaluación de los progresos.

Estos sistemas tan minuciosos normalmente comienzan con pequeños experimentos y ensayos, o se basan en la experiencia y las instituciones de otros programas. La NREGA de la India se basa en la experiencia del sistema de empleo de Maharashtra durante décadas, pero su implementación a escala nacional ha sido deficiente en zonas donde la aplicación de políticas públicas es por lo general débil. Vimo, de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), formaba parte de una estrategia de desarrollo de la organización más amplia, pero en general ha evolucionado a medida que el número de miembros se ha ampliado. El NCMS chino se desplegó a escala nacional tras un periodo de prueba en varios condados, y su aplicación local sigue descentralizada.

El programa Bolsa Familia, que ahora beneficia a 12 millones de familias brasileñas, fue el sucesor nacional de *Bolsa Escola* (no es una experiencia “piloto”). *Bolsa Escola* se inició en la ciudad de Campinas y fue ampliado a otras localidades, hasta que en 2001 se desplegó a escala nacional, antes del lanzamiento de Bolsa Familia en 2003. Bolsa Familia formaba parte integral de la estrategia *Fome Zero* (Hambre Cero), cuyo objetivo era mejorar el acceso a los alimentos, reforzar la labor de las explotaciones familiares, generar ingresos y promover una asociación entre la sociedad civil y el gobierno.<sup>231</sup> El programa *Chile Solidario integrado*, que presta ayuda psicosocial o familiar, transferencias monetarias y acceso prioritario a los programas sociales a aproximadamente 300 000 de los hogares más pobres del país, surgió en 1999 cuando se constató que 25 agencias estaban llevando a cabo 134 programas con objetivos orientados a la lucha contra la pobreza.<sup>232</sup>

Los costes administrativos son muy importantes. El coste del sistema de ayudas en Sudáfrica está por encima del 5% de los beneficios que se destinan al pago de dividendos. Parece un porcentaje bajo, y en parte se debe al alto nivel de las ayudas en Sudáfrica. El coste administrativo por beneficiario es de aproximadamente 40-50 dólares estadounidenses anuales, una cifra importante. La administración cuenta con la ayuda de una infraestructura estatal relativamente bien desarrollada, altos niveles de capital humano en las burocracias estatales, y un índice de corrupción relativamente bajo. En el caso de las ayudas a la infancia, el sistema ha sido específicamente diseñado para mejorar la infraestructura estatal mediante el registro de los nacimientos como condición previa obligatoria. En Latinoamérica, los costes administrativos han variado,<sup>233</sup> en parte como un reflejo de la aplicación de las políticas

<sup>229</sup> Bastagli, 2010, p.7.

<sup>230</sup> Véase, por ejemplo, el último estudio del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias en <http://www.ifpri.org/pressrelease/study-finds-bolsa-familia-children-healthier-doing-better-school>.

<sup>231</sup> Soares y Silva, 2010.

<sup>232</sup> Soares y Silva, 2010. Las sinergias con otros programas se tratan más adelante.

<sup>233</sup> Grosh et al., 2008 se señalaban unos costes administrativos de entre el 4% y el 12% de los desembolsos totales de las transferencias en efectivo condicionadas.



y los cambios en la orientación de los programas.<sup>234</sup> Los costes de Oportunidades supusieron solo el 10% de su presupuesto total (destinándose una importante proporción de los costes operativos a la identificación de los beneficiarios), mientras que los del Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras y los de la Red de Protección Social (RPS) de Nicaragua ascendieron al 30-40%. Los costes administrativos normalmente se han ido reduciendo con el tiempo, aunque en menor medida en el RPS de Nicaragua (hasta la fecha).<sup>235</sup>

El modo en que se abonan las transferencias en efectivo puede mantener los costes administrativos bajos y reducir el riesgo de corrupción. Los pagos electrónicos han desempeñado un papel importante en muchos sistemas. Oportunidades, por ejemplo, se vale de tarjetas de crédito para ello. Además, tras su distribución por parte del gobierno, los beneficiarios comenzaron a ahorrar dinero en cuentas bancarias.<sup>236</sup>

En muchos programas, las ayudas se distribuyen en especie (alimentos, en parte como consecuencia de las prácticas de los donantes y del interés en la seguridad alimentaria nacional), aunque últimamente se ha producido un aumento de las transferencias en efectivo. Esta mayor atención a este tipo de programas se debe a la preocupación por los efectos de las transferencias de alimentos sobre la producción local. Por lo general, este cambio de tendencia es bien recibido, y las ayudas deberían distribuirse en efectivo salvo que en los mercados locales no se disponga de una cantidad suficiente de bienes básicos (en cuyo caso, una inyección de liquidez conduciría a la inflación). Los programas que funcionan estudian detalladamente sus efectos sobre grupos específicos, como las mujeres o los propietarios de terrenos y ganado, en contextos específicos.

Algunas características de diseño requieren mecanismos administrativos específicos y a veces complejos. Hay que preparar, comprobar y renovar los registros de los beneficiarios a intervalos regulares, algo que supone un reto en México.<sup>237</sup> Es necesario supervisar el cumplimiento de las condiciones y establecer mecanismos que aborden los casos de incumplimiento, como en Chile y Brasil.<sup>238</sup> Según se informa, Mauricio abandonó las evaluaciones de medios de subsistencia de su sistema de pensiones no contributivas porque constató cierta tendencia a la corrupción.<sup>239</sup> En China, los comités de barrio realizan una importante labor que ayuda a orientar el programa de asistencia social *di bao*.<sup>240</sup>

Incluso en países con una sólida capacidad administrativa sigue siendo difícil garantizar que las ayudas lleguen a las personas adecuadas (y que todas ellas puedan acceder a los beneficios y conocimientos de los programas). Esto supone un problema que puede generar tensiones locales. Muchos autores creen que el coste de la selección de beneficiarios puede superar los beneficios, argumento que aboga por los programas universales.<sup>241</sup>

#### 4.2.3 VÍNCULOS Y SINERGIAS CON OTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Bolsa Familia, las pensiones de Sudáfrica y el NCMS chino forman parte de políticas sociales más amplias: puede que sean los programas estrella, pero no dejan de ser uno de entre tantos y pueden tener repercusiones negativas y positivas sobre otras políticas públicas, sus objetivos e instituciones.<sup>242</sup> Existen cinco vínculos entre los instrumentos de protección social específicos y otras políticas públicas que son relevantes para los buenos resultados de los programas.

- En primer lugar, las decisiones sobre la asignación de fondos se toman en un contexto de consideraciones presupuestarias más amplio. En China, pese a las reivindicaciones de un aumento del gasto en programas sociales, se sigue haciendo especial hincapié en la inversión en infraestructura, sobre todo por parte de los gobiernos de menor rango. Esta tendencia sigue la línea del programa de modernización, que está avanzando hacia un incremento del gasto social a un ritmo muy lento.
- En segundo lugar, el hecho de que los programas de protección social se considerasen un apoyo a la labor de los ministerios de Sanidad, Educación y Agricultura podría constituir una baza políticamente fuerte. La coordinación con otras políticas públicas es importante a distintas escalas de aplicación política. Cabe recordar que el programa integrado Chile Solidario nació de una necesidad de coordinar una gran cantidad de programas y agencias.
- En tercer lugar, las condiciones de la nueva generación de transferencias en efectivo requieren el uso de instalaciones sanitarias y de educación. De hecho, las transferencias en efectivo incrementan el uso de instalaciones médicas, lo que requiere la disponibilidad de estas. De no cumplirse este requisito, no deberían aplicarse condiciones. Por lo tanto, es importante que

<sup>234</sup> Bastagli, 2010.

<sup>235</sup> Los costes administrativos del programa mexicano Oportunidades se redujeron del 57% en 1997 al 6% en 2003; y los de las transferencias en efectivo condicionadas de Brasil bajaron del 15% al 5%, Bastagli, 2010.

<sup>236</sup> Seira, 2010.

<sup>237</sup> Bastagli, 2010, p.10.

<sup>238</sup> Bastagli 2010, p.9.

<sup>239</sup> Willmore, 2003, en Wermer, 2008.

<sup>240</sup> Ravallion, 2006.

<sup>241</sup> También Bastagli, 2010, p.17.

<sup>242</sup> Jehoma, 2010.

las agencias y los ministerios estén coordinados. En Latinoamérica, esto ha supuesto la inclusión de condiciones de acuerdo y subsidios.<sup>243</sup> En China, la introducción del seguro se ha visto acompañada por otras medidas, incluido el refuerzo de la prestación de servicios.

- En cuarto lugar, uno de los objetivos de las obras públicas es la construcción de infraestructura, normalmente en zonas rurales, lo que puede contribuir a los objetivos de los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural. No obstante, resulta difícil determinar en qué medida esto es así, ya que muchos estudios se han centrado en los beneficios directos en días de trabajo e ingresos. Entre los motivos de preocupación habituales se incluye la calidad del trabajo, que parece el resultado de dar prioridad a la creación de empleo, y la falta de coordinación con los departamentos técnicos pertinentes.
- En quinto lugar, los mecanismos para exigir responsabilidades (incluidas las condiciones de acuerdo) se están mejorando en los programas de transferencia en efectivo. Para reforzar los servicios, el gobierno federal de Brasil paga subsidios administrativos a las autoridades locales en función de las necesidades y el esfuerzo, ayudando así a los municipios más pobres a ponerse al día.<sup>244</sup>

En definitiva, es importante desarrollar mecanismos de sinergias, coordinación y comunicación entre las instituciones, dejar claras las responsabilidades y promover la colaboración y la difusión de la información.

#### 4.2.4 COMPROMISO POLÍTICO

Las distintas formas que adopta el compromiso político influyen en los programas. La NREGA de la India surgió de la fuerte presión de la sociedad civil, incluidas organizaciones no gubernamentales y personalidades académicas, en estrecha colaboración con políticos reformistas y funcionarios (cuadro 4.3). La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia nació como respuesta popular al declive de los sectores tradicionales en Ahmedabad.

#### Cuadro 4.3: Formulación de una política de protección social

*Autor: D. Chopra (Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex)*

La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de 2005 (NREGA) es el programa de bienestar social más importante de la India. Está formulado bajo los principios de un enfoque basado en los derechos, y garantiza 100 días de empleo a todos los hogares rurales que demandan trabajo.

Los programas de creación de empleo en forma de obras públicas ya contaban con una larga tradición en la India, pero la NREGA supuso dos novedades importantes. En primer lugar, se basa en la demanda, su principal ventaja como instrumento de protección social basado en derechos. En segundo lugar, se ejecuta a través de una ley del parlamento indio y no como un programa que puede modificarse o suprimirse fácilmente con los cambios de gobierno. Esto garantiza su sostenibilidad a largo plazo y el compromiso político con la protección social.

La formulación de la ley siguió un proceso político que unió a actores de diverso origen en un contexto de crecimiento económico sostenido, donde las demandas de bienestar se expresaban a través de los canales de la democracia y la sociedad civil.

La idea de una garantía de empleo procedía de varios sectores, incluida la burocracia estatal de alto rango y un activismo de la sociedad civil que defendía una provisión de empleo sostenida para contrarrestar los efectos negativos de la crisis agrícola. Una sentencia positiva en el litigio de interés público sobre el "derecho a los alimentos" puso de relieve el lenguaje de los derechos, mientras que la formación de consorcios a escala estatal creó un espacio de encuentro para ideas y actores.

La idea de una política de Garantía Nacional del Empleo se gestó en principio en el seno del gobierno estatal, a través de una asociación entre activistas de la sociedad civil y líderes políticos que la impulsaron a escala nacional. Esta se plasmó en el Manifiesto del entonces partido de la oposición, que ganó las elecciones de forma inesperada en 2004. La garantía del empleo se convirtió en una cuestión de alta prioridad en el Programa Mínimo Común Nacional (una declaración de intenciones conjunta realizada por el nuevo gobierno de coalición). Si bien esto supuso una oportunidad para la formulación de la ley, la fase de promulgación conllevó oposición, contra oposición y negociación política. No obstante, el respaldo político de alto nivel, así como un perspicaz control por parte de los activistas de la sociedad civil, garantizó que la política llegase a buen puerto. ▶▶

<sup>243</sup> Bastagli, 2010, p.19.

<sup>244</sup> Bastagli, 2010, p.19. La introducción del componente del New Deal en los Estados Unidos implicaba o formaba parte de una reorganización drástica de las relaciones fiscales con el Estado central.

La NREGA fue aprobada en octubre de 2004 con una fase final de determinación de normas, detalles financieros y procedimientos de supervisión y evaluación. Inicialmente la ley se aplicó en 200 distritos en febrero de 2005, y en abril de 2008 ya se había ampliado a todo el país.

Cuatro factores principales impulsaron los procesos políticos hacia la formulación de la ley:

- La creación de espacios y redes.
- Unos actores y redes estatales poderosos, inteligentes y receptivos.
- Unos actores y redes de la sociedad civil activos y responsables.
- Las coacciones políticas.

Las estrategias de presión incluían la creación de redes y vínculos entre distintos actores (públicos y no estatales); el uso de conexiones personales y múltiples puntos de entrada para acceder a los procesos de toma de decisiones formales; la creación y uso de ventanas de oportunidad para las negociaciones, deliberaciones y el acuerdo mutuo; y por último, el uso del principio de responsabilidad para que las promesas realizadas se mantuvieran como objetivos que debían cumplirse.

Los actores que brillaron por su ausencia en todos estos procesos políticos fueron los donantes y organismos de ayuda internacionales.

La historia de la formulación de la NREGA pone de relieve la importancia de la interacción entre el Estado y la sociedad en la elaboración de programas de protección social. Los programas de protección social que nacen de una interacción tan estrecha entre el Estado y la sociedad civil tienen más probabilidades de ser económica y políticamente sostenibles en las políticas de autoría nacional a largo plazo. Si bien el enfoque de la NREGA no se basa completamente en derechos (limitado a los hogares, 100 días, trabajo manual duro, cuestiones de género), el lenguaje de los derechos y su ejercicio hacen de ella una potencial herramienta de movilización política y de cambio en la dinámica política desde la raíz.

*Fuente:* D. Chopra, Tesis Doctoral, Cambridge, 2010.

La NREGA es la prueba de que la movilización y las actividades ascendentes tienen que contar con el respaldo de las políticas nacionales. La SEWA demuestra que las organizaciones de base también pueden encontrar oposición. Pero varios sistemas de protección social se deben directamente a un firme compromiso político con el fin de las desigualdades extremadamente altas o crecientes (o con la reconstrucción del contrato social).

- En Sudáfrica, la constitución relativamente rápida de un sistema de ayudas sociales, que ahora cubre aproximadamente un tercio de la población, suponía un intento explícito, junto con otras políticas, de corregir las antiguas desigualdades (por motivos de raza) y enmendar los errores del pasado.
- En Brasil, donde las desigualdades también son extremadamente altas, la ampliación de Bolsa Familia mejoró el apoyo político a la administración de Lula y el Partido de los Trabajadores (tal y como se comprobó en las elecciones presidenciales), a pesar de que buena parte del resto de las provisiones de la seguridad social siguen siendo muy regresivas, y las bases del programa se sentaron bajo el mandato de Cardoso. Al parecer, no se cree que el crecimiento compense la inversión en protección social: según afirma Jorge Abraão, del instituto de investigación gubernamental Ipea, “los banqueros ganan, los industriales ganan, pero los pobres también ganan”.<sup>245</sup>
- Chile Solidario busca promover la cohesión social a través de la redistribución.

Naturalmente, cada uno de estos casos es distinto, pero lo que resulta evidente, al igual que en la expansión de las políticas sociales en Europa, es que la protección social forma parte integral de agendas políticas y contextos más amplios.

En el capítulo 3 ya se puso de manifiesto la importancia del sistema político y administrativo, y cómo la protección social puede forjar instituciones más amplias. El sistema de protección social chino, que incluye servicios sanitarios, constituye un impresionante ejemplo de ampliación de las políticas a favor de los pobres impulsada por el Estado. Las reformas económicas llevadas a cabo después de 1978 conllevaron ingentes cambios demográficos, remodelaciones de las empresas públicas (que antes constituían buena parte del estado de bienestar chino) y la aceptación explícita de las crecientes desigualdades. Los costes se hicieron evidentes a finales de los ochenta, y el Partido Comunista ahora considera que su legitimidad depende de la provisión de protección social a aquellos que menos se han beneficiado de las reformas económicas. En 2005, con la administración de Hu-Wen, esta idea se englobó en el concepto de “sociedad armoniosa”, que implicaba, entre otras cosas, un sistema de seguridad

<sup>245</sup> <http://www.irishtimes.com/newspaper/weekend/2010/0925/1224279643776.html>.

social universal (tal y como se describía en un Libro Blanco de 2004). La determinación de mejorar los servicios sociales se reforzó tras la crisis de 2008,<sup>246</sup> y el “crecimiento inclusivo” es en la actualidad un objetivo formulado por el comité central del partido.

Con frecuencia, las crisis dan lugar a necesidades percibidas de ampliación de la protección social y obligan a los líderes políticos a tomarlas, como se suele decir, como una oportunidad. En tiempos de crisis han surgido muchas políticas públicas de protección social y de otros tipos. Prueba de ello son las constelaciones políticas que difieren de las “situaciones de normalidad”: el New Deal en los Estados Unidos en los años treinta, el estado de bienestar europeo después de la crisis de los treinta y la guerra, y la ampliación de los nuevos sistemas de protección social en el Sudeste Asiático tras la crisis de 1997. Tal y como sucedió en Corea del Sur después de 1997, los cambios en la protección social tras las crisis también pueden estar directamente asociados a cambios políticos e institucionales significativos.<sup>247</sup>

Los sistemas basados en derechos, como la NREGA y las pensiones y ayudas a la infancia de Sudáfrica, resultan especialmente importantes para el contrato social (capítulo 3). Los servicios sociales crean vínculos entre el Estado y los ciudadanos, con obligaciones (simbolizadas por condiciones, o contribuciones en los sistemas de seguro) y expectativas específicas (la permanencia de la NREGA, la “sociedad armoniosa” prometida por los líderes chinos). Con el tiempo, un modelo de organización de los servicios públicos específico puede llegar a arraigarse profundamente en la historia y consenso políticos de un país, como en el caso del Sistema Nacional de Salud británico, o seguir siendo objeto de controversia, como las reformas sanitarias de los Estados Unidos. En cualquier caso, el debate sobre los modos de provisión va más allá de las meras opciones técnicas: está estrechamente relacionado con las luchas políticas e ideológicas nacionales.

La inevitable asociación de los aspectos técnicos y políticos de la protección social afecta directamente a los organismos internacionales. Tal y como se ha analizado en este documento, la financiación procedente de estos organismos en los programas de protección social que han dado buenos resultados ha sido escasa o nula. Esto se debe a que los países de renta media necesitan menos préstamos y ayudas que los países más pobres, a la reticencia a tomar prestado para actividades de “consumo”, y a decisiones conscientes de mantener a los donantes al margen de los procesos políticos. No obstante, la asistencia técnica internacional ha estado presente en el diseño y, sobre todo, en la supervisión en muchos casos. El hecho de que las formas de financiación sean esenciales para el diseño técnico y la política de la protección social puede hacer que las ayudas en este campo resulten problemáticas. Estas se pueden convertir fácilmente en una herramienta política y populista que no dé lugar (o experimente dificultades para ello) a la responsabilidad de los sistemas de protección social nacionales.

### 4.3 MAXIMIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS, MINIMIZACIÓN DE LA DESINCENTIVACIÓN

Todos los programas que han funcionado han demostrado claramente cómo han logrado sus objetivos en cuanto a impacto sobre la pobreza (aunque no tanto sobre el riesgo y la vulnerabilidad), sobre la exclusión y la inclusión, y sobre la erradicación o minimización de la posible desincentivación (tabla 4.2).

**Tabla 4.2: Impacto de los programas**

	Destinatarios	Impacto sobre la pobreza y la desigualdad	Impacto sobre la sanidad y la educación	Coste (% del PIB)	Costes administrativos (porcentaje del presupuesto total de programa)	Fuente
<b>Transferencias en efectivo</b>						
Nicaragua Red de Protección Social	Hogares pobres con hijos de entre 7 y 13 años en la escuela primaria, e hijos de entre 0 y 5 años (sanidad)	Reducción del 18% de la brecha de la pobreza entre los beneficiarios	Aumento de la matriculación de 13 puntos porcentuales; aumento de las revisiones médicas de niños pobres de 13 puntos porcentuales; aumento de la altura de los niños	0,2% del PIB	40%	Maluccio y Flores, 2005
México Oportunidades	Hogares rurales en situación de extrema pobreza; cubre el 32% del quintil inferior y el 2% del quintil superior	Reducción del 19% de la brecha de la pobreza en zonas rurales entre 1996 y 2006; reducción del 18% del GINI tras las transferencias entre 1996 y 2006	Mejora de la matriculación y la conclusión de los estudios. Logro educativo de los beneficiarios: aumento estimado de 0,7-1% al año.	0,36% del PIB	10%	Behrman et al., 2005; Esquivel et al., 2009; Parker et al., 2008, Skoufias et al., 2010
Bolsa Familia Brasil	Familias pobres con hijos de hasta 15 años y/o mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; renta per cápita de 17 dólares estadounidenses mensuales	Reducción del 12% de la brecha de la pobreza entre 2001 y 2005; se estima que ha contribuido a un tercio de la reducción del Gini		0,35% del PIB	1,41% del gasto gubernamental en 2005	Bastagli, 2008; Paes de Barros et al., 2009

<sup>246</sup> de Haan, 2010b.

<sup>247</sup> Kwon, 2009.

	Destinatarios	Impacto sobre la pobreza y la desigualdad	Impacto sobre la sanidad y la educación	Coste (% del PIB)	Costes administrativos (porcentaje del presupuesto total de programa)	Fuente
<b>Obras públicas</b>						
<i>Plan Jefes y Jefas, Argentina</i>	Cabezas de familia desempleados con dependientes (niños menores de 18 o incapacitados)	La pobreza entre los participantes bajó de un 80% a un 72%; en ausencia del programa, un 10% de los participantes habrían caído en la pobreza extrema; reducción de la bajada de los ingresos con respecto a los no participantes	Reducción de la tasa de desempleo en Argentina en un 2,5% aproximadamente	0,82% del PIB en 2004		Galasso y Ravallion, 2003; Galasso, 2008

*Nota:* los métodos de evaluación han variado, y no todos se basan en experimentos aleatorizados.

### 4.3.1 CARÁCTER SELECTIVO Y UNIVERSAL

Los programas siguen diferentes métodos para seleccionar a sus beneficiarios, y la comparación de los resultados en todos los casos de los sistemas de transferencia en efectivo hace pensar que distintos mecanismos de selección pueden funcionar igual de bien.

En primer lugar, los programas de transferencia en efectivo se basan en la identificación de los pobres, o en todo caso de aquellos que se consideran dignos de la ayuda, mediante la fijación de algunos límites (los programas de empleo también pueden valerse de este método de selección). Se ha hablado largo y tendido sobre la dificultad de determinar quién merece la ayuda y quién no, así como de la probabilidad de que la selección no se adecue a la realidad. Puede que resulte sorprendente el hecho de que se considere un éxito la experiencia de Bolsa Familia, donde son los propios beneficiarios quienes declaran sus ingresos y los eventuales cambios en ellos (tal vez como consecuencia de su amplia cobertura). Sus resultados son tan buenos como los del Programa Puente de Chile, que emplea una evaluación de los medios económicos y realiza una selección muy eficaz.<sup>248</sup> Argentina pasó de un programa de transferencia en efectivo a otro de obras públicas como consecuencia de la dificultad para determinar el desempleo.<sup>249</sup>

El desarrollo de los métodos de identificación de los pobres es bueno (en cuanto a los programas de distribución de alimentos en la India), pero es objeto de polémica y a menudo no resulta práctico.<sup>250</sup> Con frecuencia se emplean variables sustitutivas que normalmente resumen varias características de los hogares, como el número de habitaciones, las condiciones sanitarias, los terrenos en propiedad u otros activos. La selección de hogares puede combinarse con una selección geográfica, centrada, por ejemplo, en los barrios más pobres de la India o en los municipios desfavorecidos de Colombia. Por último, algunos programas y transferencias en efectivo condicionadas (TEC) se centran en grupos concretos con características fácilmente identificables que no pueden ser manipuladas, como el embarazo y la lactancia.

Las TEC permiten una buena selección de los beneficiarios. Los efectos de políticas selectivas alternativas en 48 países demuestran que se encuentran entre los programas más progresistas. Las dimensiones de las transferencias son importantes para determinar su impacto. En Sudáfrica, la orientación de las ayudas, incluidas las destinadas a la infancia, ha sido positiva: los hogares de los quintiles más bajos son los principales destinatarios de las ayudas (y estas constituyen una de las fuentes de ingresos más importantes). La cobertura también es amplia, con un 70% de los hogares en los tres quintiles inferiores que recibieron algún tipo de ayuda en 2008.

El segundo método más importante es la autoselección, esencial para el éxito de los programas de obras públicas. Se sabe con certeza qué condiciones deben reunir los programas de obras públicas para ser efectivos.<sup>251</sup> Únicamente aquellos que estén muy necesitados realizarán este duro trabajo a cambio del bajo salario que se ofrece, pero solo pueden participar las personas con las condiciones físicas adecuadas y los hogares con miembros aptos para el trabajo (hay que poner en marcha medidas alternativas para ellos, como la ayuda alimentaria directa, al igual que en Etiopía). Se ha demostrado que la orientación depende de los salarios que se ofrecen, como en el Plan de Garantía del Empleo de Maharashtra. El hecho de que los beneficiarios tengan que trabajar para percibir las ayudas hace que estos programas sean políticamente más aceptables. Pero comparadas con las TEC, las obras públicas ofrecen menos oportunidades de acumulación de capital humano. No obstante, hay evidencias de que los índices de abandono escolar entre los niños se han reducido gracias a una menor migración estacional de los adultos.

Los detalles de diseño influyen en gran medida en la eficacia de la selección de los beneficiarios, e incluso los sistemas basados en la auto selección pueden presentar importantes lagunas. Una norma técnica consiste en mantener los salarios por debajo de los niveles de mercado al objeto de evitar el racionamiento del trabajo y mejorar la selección, pero esto puede plantear problemas

<sup>248</sup> Bastagli, 2010, p.14.

<sup>249</sup> Plan Jefes y Jefas; véase Koohi-Kamali, 2010.

<sup>250</sup> Drèze, 2010.

<sup>251</sup> Lipton, 1996.

desde la perspectiva de la justicia política y social. En la India, por ejemplo, la tendencia ha sido la fijación de los salarios en torno al mínimo oficial. Muchos programas cuentan con disposiciones especiales para garantizar la participación de la mujer.

Al margen de los resultados de la orientación de los programas, existe una duda más general sobre si esta es deseable y si los programas universales no son mejores.<sup>252</sup> Esto puede ser objeto de un debate profundamente político, tal y como lo demostraron las discusiones que se mantuvieron en Reino Unido en 2010 sobre las ayudas a la infancia. A menudo se argumenta que los programas universales conllevan un mayor apoyo político, que la provisión social de carácter no universal puede generar resentimientos, y que los servicios para los pobres suelen ser servicios pobres.<sup>253</sup> Además, tal y como se ha señalado antes, la selección de los beneficiarios puede ser costosa y administrativamente difícil de poner en práctica,<sup>254</sup> reduciendo en consecuencia las ventajas del cambio de un programa universal a otro selectivo.

No obstante, estos problemas dependen del contexto. Si bien los programas selectivos pueden carecer de popularidad política, muchos de ellos (incluidas las obras públicas, y también las transferencias en efectivo) encuentran un amplio apoyo político. Dado que las normas en relación con las responsabilidades estatales difieren de un país a otro (por ejemplo, en lo que respecta a la aceptación de la desigualdad de ingresos u oportunidades) y cambian con el tiempo, es probable que el apoyo o aversión hacia este tipo de programas también cambie.

Parte del debate en torno al carácter selectivo o universal va más allá de los programas específicos. La pensión social sudafricana complementa los sistemas de pensiones para los ciudadanos en mejor posición económica. Bolsa Familia es un programa selectivo que se encuadra en el contexto de una política mucho más amplia destinada a acabar con el hambre, así como de otros programas de seguridad social regresivos y muy difíciles de reformar. Un objetivo de "selección dentro del universalismo", así como un objetivo de selección encaminada hacia el universalismo, puede resultar evidente y necesario.

#### 4.3.2 INCLUSIÓN/EXCLUSIÓN

Las transferencias selectivas suscitan dudas concretas en torno a la inclusión y la exclusión. En primer lugar, hay que minimizar los "errores de inclusión" y los "errores de exclusión". El éxito de programas como Bolsa Familia ha dependido en buena parte de su capacidad para reducir estos errores: han conseguido llegar a las personas adecuadas con unas ayudas relativamente modestas,<sup>255</sup> condiciones que automáticamente excluían a los no necesitados, e indicadores sustitutos sencillos como la composición familiar. No obstante, los errores de exclusión se mantienen, sobre todo en los límites de los cortes de aptitud, y allí donde los hogares pobres no pueden reunir las condiciones (o lo hacen a costa de tensiones internas y del reparto de las cargas).<sup>256</sup>

En algunos casos y programas, las medidas adicionales pueden garantizar la participación de los beneficiarios adecuados. Para que las mujeres participen en los programas de empleo, es esencial disponer de instalaciones específicas: la NREGA reserva un cupo de participación a las mujeres, y obliga a prever servicios de guardería (en coordinación con servicios sanitarios y para la infancia). Para acabar con la discriminación por motivos de raza o casta se necesitan medidas adicionales que garanticen el beneficio de todos, y, en lo que respecta al género, se precisa una supervisión desagregada para seguir los progresos.

Muchos programas que han tenido buenos resultados se basan en estructuras de implementación descentralizadas. Esto es de vital importancia para acabar con las limitaciones locales para la inclusión, e implica aspectos sencillos, como el uso de idiomas locales en la información sobre el programa. También es esencial garantizar la complementariedad con otros programas gubernamentales. Sin embargo, esto también conlleva riesgos, ya que las instituciones locales pueden actuar de forma discriminatoria. Incluso las normas formales para la representación de estos grupos desfavorecidos (como los puestos reservados a mujeres) no garantizan en sí que sus intereses sean debidamente tenidos en cuenta. Si bien la descentralización y la participación local se han convertido en parte de la aplicación de la protección social y otros programas gubernamentales, hasta la fecha los estudios parecen estar de acuerdo en que es necesaria pero insuficiente.<sup>257</sup>

Una de las desventajas de la selección de los beneficiarios radica en el riesgo de estigmatización y acentuación de las divisiones sociales: el carácter cualitativo de buena parte de las experiencias no debería dificultar la inclusión de estos ejemplos en los debates sobre el coste y los beneficios de la selección de beneficiarios.<sup>258</sup> Las divisiones sociales que se solapan con las desigualdades económicas se pueden reforzar si las ayudas se dirigen de forma específica a esos grupos desfavorecidos, ya

<sup>252</sup> Véase en Mkandawire, 2005 una clara reivindicación del universalismo; también en de Haan, 2010a.

<sup>253</sup> Adesina, 2010.

<sup>254</sup> Véase Bastagli, 2010, p. 15, y el comentario a continuación. Los costes administrativos derivados de la identificación de los beneficiarios se elevaron a un cuarto de los costes de administración del PRAF de Honduras, y a un tercio de los costes operativos de Oportunidades durante los primeros años de su puesta en marcha.

<sup>255</sup> Modestas con respecto a algunos ejemplos africanos; esto es importante, ya que los niveles de las ayudas pueden implicar distintas dinámicas para los programas. Las ayudas son mayores en los programas sudafricanos.

<sup>256</sup> Álvarez et al. (citados en Bastagli, 2010, p. 16) descubrieron que las poblaciones indígenas y en situación de extrema pobreza en comunidades con importantes desigualdades tenían menos probabilidades de cumplir los requisitos de Oportunidades. Molyneux, 2007 pone de relieve una mayor carga para las madres.

<sup>257</sup> IFPRI, 2010 sobre la NREGA.

<sup>258</sup> Bastagli, 2010, p.16-17.

que los “necesitados” pueden llegar a considerarse “inferiores” (o extenderse esta percepción). Uno de los objetivos del Plan de Garantía del Empleo de Maharashtra era reducir la migración a las ciudades, lo que manifestaba y tal vez reforzaba la idea de que las poblaciones rurales no eran deseables en las urbes. Además, el estigma vinculado a los programas de bienestar puede hacer que personas que los necesitan no los soliciten aunque sus beneficios materiales les interesen.<sup>259</sup> Adato señaló un aumento del malestar y el resentimiento como consecuencia de la distinción entre beneficiarios y no beneficiarios en Oportunidades.<sup>260</sup>

Los problemas de estigmatización pueden extenderse a la política, sobre todo cuando las desigualdades económicas se solapan con las identidades de grupo. La India cuenta con un amplio marco de ayudas para grupos desfavorecidos que adoptan la forma de programas de acción afirmativa independientes y de disposiciones en los programas de protección social, incluido el sistema de distribución de alimentos. Tal vez estos han fortalecido la identificación con los grupos sociales, e indirectamente han contribuido al predominio de la identidad social en la política nacional y estatal.<sup>261</sup>

Los efectos sobre la igualdad de género son de vital importancia para valorar la protección social, sobre todo teniendo en cuenta que muchos de los antiguos sistemas de seguridad social normalmente acentuaban las desigualdades de género. En la actualidad muchas prácticas evidencian una mayor inclusión de las cuestiones de género.<sup>262</sup> Esto incluye las disposiciones específicas para mujeres en los programas de empleo: el cupo para mujeres de la NREGA se ha cubierto de forma constante, y, por lo general, las mujeres perciben el mismo salario que los hombres. Las medidas específicas de género en otros programas incluyen transferencias más elevadas para las niñas en edad escolar y asistencia sanitaria gratuita para las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia.

La mayoría de las TEC en Latinoamérica se dirigen a los hogares, pero las mujeres suelen ser las principales destinatarias. La experiencia demuestra que las mujeres normalmente invierten el dinero de forma que tiene efectos más beneficiosos para los niños, y de hecho no existen evidencias de que las mujeres consideren los programas una ayuda para cumplir con su responsabilidad hacia los hijos. Incluso una cantidad limitada de recursos puede potenciar la capacidad de negociación de las mujeres en el hogar, así como su confianza, autoestima y sensación de control sobre los cambios en las circunstancias de la vida. Del mismo modo, la interacción comunitaria y el acceso a espacios públicos vinculados a la formación y los eventos de los beneficiarios pueden contribuir al capital social de las mujeres.

Los aspectos de emancipación e igualdad de género de los programas de protección social también han sido objeto de críticas. Entre estos, destaca sobre todo la preocupación por que los programas, o la forma en que se ponen en práctica, refuercen el papel tradicional de la mujer dentro del hogar. Estas se consideran sobre todo las cuidadoras de los hijos, recompensadas por ser buenas madres, y en consecuencia, están “al servicio del Estado”.<sup>263</sup> Algunos analistas también han hecho hincapié en que el diseño de los programas de protección social se basa de forma inadecuada en el análisis de las desigualdades de género y la discriminación, centrándose sobre todo en cómo la distribución desigual dentro de los hogares contribuye a la vulnerabilidad de mujeres y niños. La identificación de las mujeres como las principales responsables de la atención a dependientes en la protección social puede ser positiva si se las reconoce y apoya en esta labor. Es preciso reforzar los vínculos con otros programas, como los de sanidad y educación, o formación sobre la concienciación y los derechos.

### 4.3.3 REDUCCIÓN DE LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA VULNERABILIDAD

El impacto de programas específicos depende de una gran variedad de objetivos, requisitos de aptitud y otros factores. Aunque muchos de los nuevos instrumentos de protección social han favorecido a los pobres o han sido más progresistas que las transferencias públicas tradicionales,<sup>264</sup> sus efectos dependen del contexto y tienen que considerarse parte de un conjunto de políticas públicas y tendencias económicas más amplio.

En primer lugar, el alcance de los programas de protección ha variado mucho. Bolsa Familia, en Brasil, beneficia al 26% de la población, pero el RPS de Nicaragua solo llega al 3% (hasta la fecha).<sup>265</sup> Las cifras del seguro sanitario de la SEWA son impresionantes (más de 100 000 miembros), aunque se quedan cortas si tenemos en cuenta las necesidades. El seguro médico chino alcanzó una cobertura del 90% con mucha rapidez, reflejando así la gran capacidad administrativa del país.

<sup>259</sup> Martinelli y Parker, 2006, en referencia a Oportunidades.

<sup>260</sup> Bastagli, 2010, p.16.

<sup>261</sup> De Haan, 2010c. Los riesgos de estigmatización son unos de los argumentos en favor de los programas universales. Pero dichos riesgos se pueden paliar en función de las condiciones de aplicación de estos programas. En la India, los nuevos programas se ponen en marcha bajo la presión de movimientos que propugnan la garantía de algunos derechos, incluido el derecho a los alimentos y a la información (y se institucionalizan innovaciones en materia de gobernanza como las auditorías sociales). Todo esto puede contribuir a reforzar el papel de la ciudadanía, las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, y la responsabilidad, aunque suele dar mejores resultados en zonas que ya gozan de una importante movilización política.

<sup>262</sup> Soares y Silva, 2010.

<sup>263</sup> Molyneux, 2007.

<sup>264</sup> Skoufias et al., 2010.

<sup>265</sup> Bastagli, 2010, p.8.

En segundo lugar, el valor de las ayudas también varía considerablemente. El valor de las TEC en Latinoamérica oscila entre aproximadamente el 20% de la renta o gasto de los hogares en Oportunidades (México), y el 10% de Bolsa Familia o el 4% del PRAF (Honduras).<sup>266</sup> Las transferencias de los programas de Sudáfrica son mucho más elevadas: el valor de las pensiones por vejez equivale al 175% de la renta media, y el de las ayudas a la infancia al 40%.<sup>267</sup> Los ingresos diarios de la NREGA india son relativamente altos, mientras que la renta total depende del número de días trabajados (que varía considerablemente a pesar del compromiso de los 100 días). Las ayudas de los programas de seguro médico suelen describirse de forma más minuciosa, y la cobertura de los costes tiende a ser limitada.

Naturalmente, el tamaño de las transferencias limita sus efectos sobre la redistribución, la pobreza y la desigualdad.<sup>268</sup> Los impactos sobre la brecha de la pobreza son más claros que los efectos sobre la tasa de pobreza en sí, y algunos han defendido que esta puede ser un indicador más importante (aunque tal vez no goce de popularidad política). Los impactos sobre la brecha de la pobreza registrados fueron del 12% en el caso de Bolsa Familia, del 18% entre los beneficiarios del RPS de Nicaragua, y del 19% con Oportunidades en la zonas rurales de México. Se cree que Bolsa Familia ha contribuido en un tercio a la reducción de la desigualdad en Brasil durante la última década, mientras que Oportunidades fue responsable de casi una quinta parte de la disminución del Gini en el México rural tras la aplicación del programa.<sup>269</sup>

Los programas de transferencia en efectivo en Latinoamérica han demostrado efectos positivos sobre el uso de los servicios educativos y de la atención sanitaria (aunque esta mejora no ha sido tan evidente en cuanto a los resultados, como demuestra la puntuación en los tests de logros).<sup>270</sup> El nivel de matriculación, asistencia y conclusión de los estudios en las escuelas mejoró en México con Oportunidades, y en Nicaragua con el RPS (sobre todo entre los niños más pobres). En la sanidad, las repercusiones positivas incluyen un aumento del uso de la atención infantil preventiva y revisiones durante el embarazo, tras el parto y durante los primeros años de vida. El RPS contribuyó a un importante aumento de las revisiones médicas y controles de peso de los niños pobres (13 puntos porcentuales). El PRAF de Honduras incrementó las vistas al médico con fines preventivos en 20 puntos porcentuales, y el programa colombiano Familias en Acción lo hizo en 17-40 puntos porcentuales. Existen evidencias de la mejora del estado de salud y nutricional de los niños gracias a Familias en Acción, Oportunidades y el RPS de Nicaragua, aunque otros programas no han obtenido los mismos resultados.

El principal impacto de las obras públicas es la mitigación de las fluctuaciones de las oportunidades laborales y los ingresos. Las obras públicas se ofrecen durante las épocas de escasez, y a los gobiernos les resulta relativamente fácil disponer de varios proyectos listos para su ejecución cuando se producen sequías o inundaciones. Han dado buenos resultados en muchos contextos, con frecuencia como parte de medidas de ayuda más amplias. Los beneficios directos de los programas de empleo no se limitan a los participantes, ya que con ellos se crean infraestructuras, normalmente en zonas pobres, que se centran en las necesidades de los marginados de estas comunidades. Algunos programas de obras públicas ha demostrado su eficacia para *proteger los activos* de los pobres frente la falta de ingresos y el agotamiento de los activos, pero los datos sobre la *creación de activos* son más variados.<sup>271</sup> Los últimos debates sobre la NREGA india tienden a centrarse en el impacto sobre el empleo y los ingresos, con menor atención en general a la creación de activos. No se requiere una compensación, pero esto pone de relieve la necesidad de encontrar un equilibrio entre los objetivos, así como de buscar la colaboración entre los organismos responsables de la implementación y los ministerios de operaciones y los organismos técnicos que se ocupan de la infraestructura y el desarrollo rural.

#### 4.3.4 MINIMIZACIÓN DE LOS IMPACTOS NEGATIVOS

Tal vez, la cuestión políticamente más controvertida radica en si la protección social, y concretamente las transferencias en efectivo, produce desincentivación. Por ejemplo, en el Este Asiático se intenta no caer en los errores de los estados de bienestar europeos. ¿Las transferencias en efectivo harán que los beneficiarios reduzcan sus esfuerzos o los de los miembros de su familia para conseguir sus propios medios de subsistencia y formar parte de la población activa? La desincentivación también implicaría una exageración de los efectos de la política en la medición del impacto sobre la pobreza. Existen muchos estudios en torno a estas cuestiones que no ofrecen respuestas uniformes, pero lo que sí parece claro es que el diseño del programa puede evitar la desincentivación.

Los estudios sobre el estado de bienestar europeo han puesto de relieve los tipos de desincentivación más comunes, así como las reformas políticas que los han resuelto. En un estudio a largo plazo sobre los estados de bienestar de los países de la OCDE, Lindert concluía que no existe un coste neto ("almuerzo gratuito") del estado de bienestar y que, a una macroescala, una protección social

<sup>266</sup> Bastagli, 2010, p.7; cada programa posee normas y procedimientos de ajuste de las ayudas distintos.

<sup>267</sup> Woolard et al., 2010: tabla 7.

<sup>268</sup> Coady et al. y Lindert et al., ambos citados en Bastagli 2010; Skoufias et al., 2010 (también destacan que los programas generalmente no diferencian la cuantía de las transferencias para redistribuir aún más los ingresos).

<sup>269</sup> Bastagli, 2010, p.12.

<sup>270</sup> Bastagli, 2010, p.13.

<sup>271</sup> Koohi-Kamali, 2010.



más extensa no merma el crecimiento económico.<sup>272</sup> Para este análisis son de vital importancia las condiciones en las que realmente este almuerzo es gratuito, sobre todo mejorando la “voz” y existencia de los intereses de los grupos en conflicto que controlan la ampliación de los servicios de protección social.

Esto no quiere decir que no se incurra en esos costes, pero la historia de los estados de bienestar europeos muestra cómo se han corregido los “errores”. La primera cuestión es si las ayudas monetarias tienen como consecuencia no deseable una menor participación en el mercado de trabajo. Los programas con evaluación de medios de subsistencia pueden fomentar la dependencia, y esto puede hacer que el índice de desincentivación sea elevado, sobre todo a través de impuestos implícitos sobre la renta (como en el programa estadounidense Ayuda a Familias con Hijos Dependientes). Los métodos de selección que identifican a los beneficiarios con un escaso margen y se basan en un punto de corte claro y fijo corren el riesgo de incentivar a los particulares para que mantengan un nivel de ingresos bajos, asegurándose así la aptitud para percibir la ayuda.

En este sentido, existen pruebas alentadoras: la participación en las transferencias en efectivo no redujo el esfuerzo laboral en México ni en Brasil.<sup>273</sup> Tan solo existen pruebas de desincentivación sobre la oferta de mano de obra adulta en el programa que realizó las transferencias más cuantiosas: el RPS de Nicaragua.<sup>274</sup>

Los motivos por los que no se ha producido este tipo de efectos no están completamente claros, y se alegan varias razones.<sup>275</sup> En primer lugar, los beneficiarios de las transferencias en efectivo suelen ser muy pobres, por lo que es improbable que puedan permitirse trabajar menos. En segundo lugar, puede que influyan las condiciones: para algunos hogares, la pérdida de los ingresos del trabajo infantil y el aumento de los gastos escolares pueden verse compensados con la cuantía de la transferencia, tal y como ocurre en el Proyecto de Apoyo al Sector Educativo de Camboya y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador. En tercer lugar, los hogares que consideran las transferencias un ingreso temporal en lugar de permanente tienen menos probabilidades de modificar su situación laboral.<sup>276</sup> Pero incluso la experiencia de las pensiones por vejez de Sudáfrica, que son relativamente generosas y probablemente se consideran derechos permanentes, ha revelado que los hogares receptores no cambiaron el trabajo de los adultos activos por personas de mediana edad. De hecho, lo aumentaron un poco, posiblemente porque las pensiones mitigan las limitaciones financieras y por el cuidado de los hijos.<sup>277</sup>

Una de las inquietudes más habituales es la posibilidad de que la protección social tenga efectos negativos sobre las redes sociales y sistemas de atención tradicionales, aunque los estudios sobre desplazamiento de unas actividades por otras también ilustran un panorama variado. Hansen y Jiménez<sup>278</sup> demuestran que en Filipinas el 30-80% de las transferencias privadas pueden verse desplazadas en los hogares de renta baja, en parte porque estos dejan de verse movidos por razones altruistas y empiezan a basarse en motivos de intercambio a medida que aumentan los ingresos de los perceptores. Pero Gibson y sus colegas también estudiaron el desplazamiento de las transferencias privadas, y no constataron este efecto en China, Indonesia, Papúa Nueva Guinea o Vietnam.<sup>279</sup> Algunas observaciones casuales revelan que las transferencias pueden complementarse con los bonos familiares, por ejemplo si la situación de las mujeres (incluidas las ancianas) mejora cuando reciben una ayuda.

Un informe del Banco Mundial<sup>280</sup> refleja distintos resultados sobre el desplazamiento de las remesas por las transferencias en efectivo, una de las principales preocupaciones en muchos países pobres: esta situación podría darse si los remitentes de las remesas u otras transferencias privadas se marcasen como objetivo un nivel de ingresos fijo para los hogares destinatarios o tratasen de equiparar la ocupación marginal de donantes y perceptores. Dos estudios empíricos sobre Oportunidades también sacan conclusiones contradictorias: Albarran y Attanasio identifican cierto desplazamiento, pero Teruel y Davis descartan cualquier efecto negativo de las transferencias monetarias o en especie. El estudio de Nielsen y Olinto sobre los programas de transferencia en efectivo hondureño y nicaragüense revelaba que estos no habían afectado ni al predominio ni a la cantidad de las remesas, aunque sí habían tenido cierto efecto negativo sobre las transferencias de alimentos privadas.<sup>281</sup>

Por lo tanto, si bien no cabe duda de que las políticas públicas pueden moldear las relaciones sociales e incluso las estructuras demográficas a la larga, el fantasma de un posible desplazamiento parece bastante injustificado, y existen muchos ejemplos de cómo las políticas y la protección social pueden complementarse. El temor a la dependencia es importante, pero existen claras evidencias de que se puede minimizar la desincentivación y potenciar los impactos positivos.

<sup>272</sup> Lindert, 2009.

<sup>273</sup> Skoufias y Di Maro para México, y Foguel y de Barros para Brasil en Bastagli, 2010, p. 14; Fiszbein y Schady, 2009, p. 117-18.

<sup>274</sup> Fiszbein y Schady, 2009; Bastagli, 2010, p.15.

<sup>275</sup> Fiszbein y Schady, 2009.

<sup>276</sup> El RPS de Nicaragua ha reducido su valor en tres años. En el Programa Puente de Chile, el valor del bono de protección se reduce cada seis meses durante los dos años que las familias beneficiarias tienen derecho a la transferencia.

<sup>277</sup> Uno de los primeros estudios sobre las pensiones apuntaba que estas tenían repercusiones negativas importantes sobre la oferta de mano de obra adulta Bertrand et al., 2003 en Fiszbein y Schady, 2009); otros estudios más recientes (Ardington et al., 2008 en Fiszbein y Schady, 2009) cuestionan estos hallazgos.

<sup>278</sup> En Gibson et al., 2006.

<sup>279</sup> Ibid.

<sup>280</sup> Fiszbein y Schady, 2009.

<sup>281</sup> Todas las evidencias citadas en Fiszbein y Schady, 2009.

#### 4.4 LECCIONES: QUÉ, CÓMO Y PARA QUIÉN

Los buenos resultados de Brasil, con Bolsa Familia como sistema estrella, demuestran que los programas de protección social pueden reducir la pobreza y la desigualdad, y que son compatibles con las políticas económicas en favor del crecimiento y con el apoyo político. El caso de Sudáfrica demuestra que la implementación de un sistema de ayudas sociales expansivo es política, económica y administrativamente factible en un país subsahariano de renta media, con múltiples componentes. Cada programa y el sistema en su totalidad pueden contribuir a la reducción de la pobreza, proporcionar una fuente de ingresos estable y ampliar sus efectos positivos más allá de los beneficiarios directos (sobre todo a los niños) con un grado de desincentivación relativamente pequeño.

Se ha puesto un gran entusiasmo en el aprendizaje de estas experiencias. Brasil ha formulado con gran interés los conocimientos que ha adquirido a través de sus programas populares, incluido el Programa de Cooperación Brasil-África sobre Desarrollo Social. Tras una visita a Oportunidades en México, el alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, promovió una TEC piloto con financiación privada en uno de los barrios más deprimidos de su ciudad.<sup>282</sup> Y en 2008, el gobierno británico propuso una iniciativa similar.<sup>283</sup>

Pensando ya en el capítulo 5 sobre el África subsahariana, ¿qué conclusiones podemos aplicar a la implementación de programas de protección en los países de renta baja?

En primer lugar, hay oportunidades para introducir protección social incluso en contextos con un alto nivel de pobreza. Cada vez hay más evidencias de que las transferencias en efectivo se pueden hacer llegar a sectores de población bastante amplios, y de que los programas de empleo pueden constituir una buena respuesta frente a vulnerabilidades específicas. Ahora mismo existen muchas experiencias de programas selectivos que ya han puesto de relieve sus pros y contras, algo que los países pueden aprovechar en el diseño de sus propios sistemas. No existen recetas milagrosas, pero sí se sabe qué funciona y qué no, y en qué circunstancias.

La elección de los instrumentos de protección social depende de una gran variedad de condiciones, entre las que destaca la necesidad, sobre todo para los organismos de ayuda, de considerar la protección social una parte integral de políticas públicas más amplias, y de tener en cuenta su evolución en el tiempo. Los programas que funcionan se centran en mantener los costes dentro de los medios establecidos en los recursos e iniciativas gubernamentales para mejorarlos. Dependen de las estructuras de gobierno y de su capacidad de ejecución, o contribuyen a su construcción. Lo hacen a distintas escalas y en función de programas específicos que, con frecuencia, se basan o integran en otros programas. Y demuestran la importancia de la complementariedad y la coordinación entre sectores y organismos. Por último, los programas de mayor éxito cuentan con un importante liderazgo político.

Pero el quid de la cuestión radica en los detalles. Los pormenores de las lecciones aprendidas con los programas más eficaces son de gran importancia, y las "condiciones" en que estos dieron frutos son tan relevantes como los impactos positivos. La complejidad del sistema sudafricano, por ejemplo, conlleva una gran dificultad para su aplicación en cualquier otro sitio. Y las restricciones financieras e institucionales podrían limitar las posibilidades de reproducir las experiencias positivas de Latinoamérica. No queda claro si los países africanos de renta baja podrían poner en marcha más de una ayuda con una administración bastante básica y sencilla. Si bien la elección de un solo programa reducirá la complejidad, suscitará dudas sobre las prioridades y minimizará las oportunidades de sinergias que se producen cuando existen varios de ellos. En cualquier caso, la elección de un programa debe estar integrada en una visión más amplia de la política social, y de las políticas públicas en general, hallando un punto medio para una proyección a largo plazo y dando prioridad al desarrollo institucional.<sup>284</sup>

A diferencia de las experiencias piloto en África que se describen en el capítulo 6, los avances políticos en torno a la protección social en Brasil, China, la India y Sudáfrica fueron de autoría local. Los proyectos piloto puestos en marcha por donantes rara vez generan propiedad local, aunque los donantes como la Unión Europea pueden recurrir a enfoques más innovadores y contractuales, como la divulgación de su experiencia entre sus socios de desarrollo, e incluso el aprendizaje de ellos (cuadro 4.4).

#### Cuadro 4.4: Lecciones de la experiencia en la Unión Europea

Los europeos cuentan con una dilatada experiencia (en su diversidad, complejidad e historia) que pueden compartir con aquellos de sus socios que quieran reformular las interrelaciones en el desarrollo político, económico y social.

Este proceso para aprender, o mejor dicho, para compartir experiencias, puede adoptar muchas formas.

- En primer lugar, tan importantes como las experiencias más recientes son los distintos procesos históricos que llevaron al desarrollo del estado de bienestar europeo desde sus orígenes, en general en el siglo XIX. ▶▶

<sup>282</sup> La Red Interamericana de Protección Social es un ejemplo de iniciativa que promueve el aprendizaje de experiencias ([www.socialprotectionnet.org](http://www.socialprotectionnet.org)). El Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo ([www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)) se dedica a articular lo aprendido en los programas de protección social.

<sup>283</sup> Lloyd-Sherlock y Barrientos, 2009.

<sup>284</sup> Bastagli, 2010, p.20.

- En segundo lugar, puede ser útil compartir tanto las malas como las buenas experiencias. Basándose en las dificultades experimentadas en la Unión Europea (UE), los países subsaharianos podrían aprender qué no se debe hacer para que el sistema sea sostenible.
- En tercer lugar, la experiencia europea constituye un buen recordatorio de que las dotaciones y recursos distan mucho de ser las únicas condiciones previas para la construcción del estado de bienestar. Cuando los países escandinavos iniciaron unos modestos programas de seguro social en el siglo XIX, su población era pequeña, disponían de recursos relativamente escasos, su sociedad era eminentemente agrícola y ocupaban una posición periférica en el sistema capitalista que se estaba expandiendo por el mundo. Poco a poco, estos programas se fueron ampliando y extendiendo hasta convertirse en las bases de algunos de los sistemas de protección social más completos del planeta.<sup>285</sup>
- En cuarto lugar, compartir experiencias no implica defender la adopción de un único modelo. De hecho, el caso de la UE constituye un desafío a la creencia de las “tallas únicas” en la protección social, ya que sus países han seguido distintos caminos para lograr objetivos similares. Por lo tanto, la divulgación de la experiencia europea supone una apertura, no una restricción, de las distintas trayectorias que llevan a la creación de la protección social.

La UE cuenta con un amplio conjunto de experimentos, naturales y bien estudiados, de las distintas respuestas de la protección social frente a dificultades sociales similares. En definitiva, Europa posee un nutrido abanico de trayectorias, mecanismos y resultados en el ámbito de la protección social que puede compartir con el mundo en desarrollo.

El objetivo aquí no es la reproducción y exportación, sino la divulgación y el aprendizaje mutuo. De hecho, los países en desarrollo también tienen mucho que enseñar, y la experiencia de las soluciones de protección social de los países del hemisferio sur (incluidos los países subsaharianos) podría ayudar a los países europeos a hacer frente a nuevos retos (como la creciente flexibilidad e informalización del mercado laboral) y a proteger a los grupos de población especialmente vulnerables (como la comunidad gitana y los inmigrantes ilegales).

*Fuente:* Gough, 2008.

<sup>285</sup> Kuhnle y Hort, 2004.



# CAPÍTULO CINCO

LA PROTECCIÓN SOCIAL  
EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA



## CAPÍTULO 5

# LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

En el África subsahariana, la escasa formalización de la economía imposibilita la constitución de sistemas de protección social completos basados en el empleo del sector formal. Las redes de seguridad siguen desempeñando un papel importante como respuesta ante las emergencias, por lo que en ocasiones pueden suponer un buen punto de apoyo para la creación de programas de protección social más permanentes. Además, se ha producido una considerable expansión de los programas selectivos específicos, si bien muchos de ellos siguen en una fase piloto. Por otro lado, los sistemas de carácter (casi) universal se están extendiendo, sobre todo en el sur de África.

Varios programas reúnen “algunas” de las condiciones previas necesarias para dar buenos resultados, y solucionan problemas a través de métodos que aparentemente abordan las dificultades específicas de su contexto de forma adecuada. Esto demuestra que el continente africano puede evolucionar hacia sistemas de protección social más completos.

Los ejemplos analizados demuestran que, incluso en los países de renta baja del África subsahariana, resulta política, fiscal y administrativamente factible prestar protección social en un ámbito y a una escala que antes se consideraban imposibles. Si bien la introducción inmediata de un completo paquete de protección social no siempre será viable, los programas de pensiones por vejez no contributivas y/o los de obras públicas resultan especialmente idóneos como punto de partida. Con el tiempo, la construcción de sistemas basados en las contribuciones, posiblemente en conjunción con los microseguros de mercado, podrá complementar estas iniciativas al objeto de ampliar la protección social.

Este capítulo repasa la situación de la protección social en el África subsahariana, poniendo de relieve sus puntos fuertes y débiles, e identificando las posibilidades de expansión y reproducción de algunos de los programas existentes. Trata algunas de las características más importantes de las últimas actividades de protección social llevadas a cabo en el continente africano. Estudia el modo de aprovechar los mecanismos de seguro social basados en el sector formal existentes. También recoge las últimas iniciativas para adoptar enfoques basados en el mercado o las comunidades ampliando el seguro a través de actividades de microseguro en ámbitos como el sanitario. Después se centra en programas específicos que aparentemente han dado buenos resultados en África de acuerdo con algunos de los criterios explicados en los capítulos 3 y 4, poniendo de relieve las características que hacen de ellos ejemplos que podrían ampliarse con éxito a todo el continente.

### 5.1 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL ACTUAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Los programas de protección social han proliferado en el África subsahariana (cuadro 5.1). Algunos programas, como las pensiones de Namibia y Sudáfrica, han ampliado los sistemas que ya existían antes de la independencia a sectores de la población que estaban excluidos o marginados. Otros programas son de reciente creación y buscan proteger a las poblaciones objetivo frente a la pobreza y la vulnerabilidad. Todos reúnen cuatro características, potencialmente complementarias, que determinan el debate sobre el rumbo de la protección social en el África subsahariana.

- En primer lugar, la protección social sigue presentando un escaso grado de formalización, y su ampliación se ve limitada por la falta de empleo remunerado formal entre las poblaciones pobres.
- En segundo lugar, las redes de seguridad siguen desempeñando un papel importante como respuesta a las emergencias, y están muy extendidas.
- En tercer lugar, se ha producido una considerable expansión del número de programas selectivos específicos que están dirigidos a los grupos especialmente pobres y vulnerables, aunque muchos siguen en una fase piloto.
- En cuarto lugar, en algunos países, sobre todo en el sur del continente, se están extendiendo los programas de carácter universal o con un amplio grupo de beneficiarios.

## Cuadro 5.1: Modelos de protección social en el África subsahariana

### *Asistencia social construida a través de circunscripciones nacionales fuertes*

En 1940, Sudáfrica amplió su pensión por vejez no contributiva a la población negra, y en 1994, con el fin del apartheid, sus pensiones sociales perdieron el sesgo racial y ahora benefician a 2 millones de personas. Este modelo (transferencias de ingresos no condicionadas, regulares, categóricas y con evaluación de los medios de subsistencia) se ha extendido por el sur del continente hasta Botsuana, Lesoto, Namibia y Suazilandia. Impulsado por las circunscripciones políticas nacionales, este sistema se financia con los impuestos recaudados en el país y no recibe ninguna ayuda extranjera.

Según Mkandawire, en los países del sur de África (además de en algunos Estados africanos de la zona este, como Kenia), los sistemas de protección social se han visto determinados por el legado colonial y en ellos influye en gran medida el grado de formalización de las economías. En las economías con *reserva de mano de obra*, surgió un estado de bienestar, que incluía pensiones, educación y sanidad, dirigido a proteger a la población blanca. En el momento de su independencia, estos países contaban con mecanismos de recaudación de impuestos bastante sofisticados, y la política social se convirtió en un instrumento para corregir las injusticias coloniales. En consecuencia, muchos sistemas se hicieron aplicables a toda la ciudadanía.

### *Políticas de protección social respaldadas por los donantes*

En otras zonas de África, durante los últimos 10 años han evolucionado las políticas de protección social oficiales no vinculadas a situaciones de emergencia. La mayoría de estos programas están financiados por donantes, y a menudo estos están muy implicados en su diseño y gestión. Existen dos variantes principales: los programas de transferencia de ingresos pura, y los programas de transferencia de ingresos más servicios.

Los programas de transferencia de ingresos pura son selectivos, no condicionados y regulares. Los que implican otras actividades son menos comunes y se centran sobre todo en el efectivo por el trabajo en lugar de en la prestación de servicios sanitarios o educativos (como ocurre con los programas latinoamericanos). Malawi está mejorando los medios de subsistencia a través de un programa de obras públicas, y varios sistemas en Etiopía, incluido el Programa Red de Seguridad Productiva, están probando este modelo. Estos programas cuentan con un importante apoyo de la ayuda extranjera. Si bien algunos programas disponen de un fuerte respaldo político y han sido impulsados en gran medida por los actores nacionales (incluidos los programas de Etiopía), se cree que las élites políticas desconfían de las transferencias en efectivo, aunque están dispuestas a seguir adelante con este tipo de programas si los donantes pagan.

*Fuente:* Nino-Zarazua et al., 2010; Mkandawire, 2010.

### 5.1.1 ESCASA FORMALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL Y EL EMPLEO

A pesar de que durante las últimas décadas las economías africanas se han convertido en buena medida en economías de mercado, y están más vinculadas a la economía mundial, siguen predominando los sistemas de empleo y protección social informales.

Los sistemas de solidaridad y respaldo mutuo familiares o comunitarios, a menudo de origen precolonial, siguen siendo importantes para el bienestar y, por diseño o por defecto, están estrechamente relacionados con las iniciativas gubernamentales para reducir la pobreza o la vulnerabilidad. La media de sus transferencias y remesas equivale al 14% de la renta de varios países en la región (tabla 2.1, capítulo 2). El problema es que solo ofrecen una protección limitada.

Los mecanismos informales normalmente son más adecuados para abordar pequeñas convulsiones de carácter idiosincrásico que solo afectan a algunos miembros de las comunidades. Su eficacia suele verse deteriorada ante las convulsiones graves que afectan a comunidades enteras, los impactos negativos secuenciales o las tendencias que reducen la capacidad o voluntad de mostrar generosidad con las personas con necesidades especiales.<sup>286</sup> En el mejor de los casos, solo ofrecen un seguro "parcial", de modo que los necesitados aún tienen que afrontar unos costes considerables. La cobertura y escala de la protección no favorecen a los pobres; al contrario, hacen que esté más disponible para las familias con más recursos.<sup>287</sup>

Pese a ello, la provisión de la protección social formal debería tener en cuenta los mecanismos existentes, ya que el desplazamiento de los mecanismos informales podría reducir los beneficios de la protección social en materia de bienestar y desperdiciar recursos si se produjera una mera sustitución.<sup>288</sup> Por el contrario, el aprovechamiento de los mecanismos existentes y de su complementariedad puede hacer que la selección de los beneficiarios sea más eficaz y mejorar el bienestar en general.

<sup>286</sup> Platteau, 1991; Fafchamps y Lund, 2003.

<sup>287</sup> Azam y Gubert, 2006; Barrett et al., 2001.

<sup>288</sup> Morduch, 1999.

Los sistemas de seguridad social de los países de renta media y alta normalmente se basan en el empleo, y son las contribuciones de las empresas y sus trabajadores las que constituyen las reservas necesarias. Pero, en la mayoría de los países subsaharianos, el porcentaje de la población activa con un empleo formal sigue siendo muy bajo. El medio de subsistencia más común es el autoempleo, ya sea en la agricultura o en el sector informal.

El sustento de más de la mitad de la población de los países subsaharianos depende de la agricultura. En algunos de los países más pobres, esta proporción es todavía mayor: en Etiopía, por ejemplo, cerca del 80% de la población vive de la agricultura a pequeña escala. Incluso en los sectores no agrícolas, los estudios más recientes señalan que el empleo informal (definido como aquel en el que no media un contrato escrito o protección social) constituye aproximadamente el 70% del empleo total.<sup>289</sup> A diferencia de lo que sucede en otras zonas del mundo, una de las características clave del empleo informal en el África subsahariana es que está compuesto fundamentalmente por el autoempleo (se calcula que el porcentaje de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados asciende a más del 70%), y que el empleo remunerado (incluso de forma ocasional) constituye un porcentaje minoritario, a excepción de Sudáfrica y Kenia (tabla 5.1).

Las dificultades para ampliar los sistemas de seguro social contributivo en estas condiciones son considerables. Los seguros sociales basados en el empleo darían lugar a una cobertura relativamente limitada, y excluirían en buena medida a las poblaciones pobres y rurales: por lo tanto, se necesitan otros modelos al margen de este. En consecuencia, el modelo de los países ricos que basa la protección social principalmente en sistemas vinculados al empleo formal no se puede aplicar en África, aunque, como señalaremos más adelante, la ampliación de los sistemas de seguro social formales, posiblemente en combinación con los microseguros, podría sentar la base para una protección social más completa.

**Tabla 5.1: Situación del empleo informal por países y regiones durante la década de los noventa y principios del siglo XXI**

Regiones/países:	Porcentaje de empleados por cuenta propia en el sector informal
Años	1990-2000
África subsahariana	71,7
Benín	95,4
Burkina Faso	86,9
Chad	92,7
Guinea	95
Kenia	42
Mali	(78,1)
Mauritania	72,8
Mozambique	63,3 (73,2)
Sudáfrica	25,2 (20,8)
Latinoamérica	61,2
Sur y Sudeste Asiático	57,4

Fuente: Charmes, 2010.

### 5.1.2 CONTINUIDAD DE LOS PROGRAMAS DE REDES DE SEGURIDAD COMO PARTE DE LAS RESPUESTAS EN CASO DE EMERGENCIA

La segunda característica de la actual protección social en África guarda relación con las medidas políticas diseñadas para hacer frente a la escasez de medios de subsistencia temporal, normalmente asociada a algunas crisis. Dichas medidas suelen incluir los programas de emergencia o lucha contra el hambre tan comunes durante las últimas décadas. Estos programas de "red de seguridad" constan principalmente de ayuda alimentaria y asistencia humanitaria, y suministran alimentos, refugio temporal, agua potable y servicios sanitarios básicos a las "víctimas" de las guerras civiles y las crisis medioambientales. Son importantes para la supervivencia, pero normalmente tienen un carácter temporal, y por lo general su relevancia es limitada para los sistemas de protección social a largo plazo. No generan obligaciones (gobiernos) ni derechos (para los particulares) permanentes.

<sup>289</sup> Charmes, 2010



En contadas ocasiones, la necesidad de ayuda a largo plazo tras las emergencias ha dado lugar a enfoques más sistemáticos que han transformado los programas de redes de seguridad en sistemas de protección social más completos que van mucho más allá de la ayuda en caso de desastre. Un buen ejemplo de ello es el mayor programa de obras públicas de África, el eje central del Programa Red de Seguridad Productiva (PSNP) de Etiopía. Este surgió a raíz de una sequía en 2002-2003 y su objetivo era evitar el riesgo general de hambruna a través de operaciones de ayuda llevadas a cabo por el gobierno con el apoyo de donantes. El PSNP ahora suministra de forma habitual efectivo, o alimentos por trabajo, a aproximadamente 8 millones de personas en épocas de escasez.

Si bien no se trata de la práctica habitual, tras las crisis alimentarias y de combustibles de 2007-2009 surgieron oportunidades similares. Entonces muchos países instituyeron o ampliaron programas de redes de seguridad, incluidos los de obras públicas (por ejemplo en Sudáfrica, Tanzania, Nigeria y Etiopía).<sup>290</sup> Pero aún debe estudiarse su forma y funcionamiento a más largo plazo como parte de mecanismos de protección social más duraderos y completos.

### 5.1.3 PASO A PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL SELECTIVOS A TRAVÉS DE EXPERIENCIAS PILOTO

A pesar de que en África seguían prevaleciendo los programas de redes de seguridad como parte de las respuestas en caso de emergencia, algunos responsables políticos reconocieron la necesidad de dejar de centrarse en la pobreza temporal para pasar a ocuparse de la pobreza crónica (sobre todo teniendo en cuenta que buena parte de las respuestas de emergencia parecían dirigirse a los mismos destinatarios año tras año). De este modo nació un enfoque de la asistencia social dirigido a la “pobreza”, cuyo objetivo era ayudar a los particulares que no podían mantener una seguridad alimentaria básica de forma permanente. Desde esta perspectiva, cabía prever las necesidades de ayuda de las familias en una situación de pobreza crónica para proporcionales transferencias regulares.

Este nuevo enfoque se vio acompañado del cambio de las transferencias alimentarias por las de efectivo. Dicho paso se vio motivado por el reconocimiento de que el suministro de efectivo puede ser más eficiente que el de alimentos, respalda en mayor medida el desarrollo de los mercados de alimentos locales, preserva la libertad de elección de los beneficiarios en cuanto al gasto, y puede beneficiarse del uso de innovadoras tecnologías electrónicas que garantizan un suministro más seguro y de bajo coste. Dentro de este enfoque se encuadran varias experiencias piloto, como el proyecto Kalomo, llevado a cabo en Zambia en 2004, y “Food and Cash Transfer”(FACT) puesta en marcha en Malawi en 2005-2006. “Hunger Safety Net Programme” llevado a cabo en el norte de Kenia también forma parte de esta línea de pensamiento, al igual que “Livelihoods and Empowerment Against Poverty”(LEAP) en Ghana, aunque este último está financiado por el gobierno de dicho país e integra condiciones para las ayudas. A pesar de que estos proyectos aumentan la capacidad para llegar a las situaciones de pobreza extrema crónica y mejorarlas mediante transferencias de efectivo, también presentan límites en cuanto a los costes de la selección de los beneficiarios y la capacidad para obtener respaldo político.<sup>291</sup>

Hasta la fecha, muchos de estos programas no son más que proyectos piloto, normalmente financiados por donantes y puestos en marcha por organizaciones no gubernamentales (ONG), y su ampliación no ha sido sistemática ni siquiera en los casos con resultados aparentemente positivos. De hecho, los temores a la dependencia y las preocupaciones por la sostenibilidad fiscal de la partida presupuestaria necesaria para corregir la pobreza crónica por estos medios han hecho que los gobiernos se muestren reticentes a ampliar o institucionalizar estas transferencias específicas contra la pobreza. Esta actitud también refleja la falta de apoyo político a estos sistemas entre una buena parte de la población que es casi tan pobre como sus posibles beneficiarios, pero que no recibiría las ayudas.

### 5.1.4 UN IMPULSO HACIA LA AYUDA UNIVERSAL

Las transferencias sociales con financiación pública a escala completa dirigidas a grupos de población específicos y bien definidos son universales en la medida en que se aplican a todos los ciudadanos que cumplen los criterios para percibir las ayudas. Algunos estudios las denominan “categóricas” porque cubren una categoría de particulares bien definida en lugar de la población entera. Este enfoque de la protección social, arraigado en una visión ortodoxa de la seguridad social, se corresponde con la provisión de la protección en relación con los principales riesgos del ciclo de vida (vejez, infancia y discapacidad).

En esta línea, un grupo de países del sur de África y Estados insulares (Botsuana, Lesoto, Mauricio, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Suazilandia) cuenta con pensiones universales no contributivas o pensiones sociales ligeramente selectivas, y en algunos casos ayudas a la infancia y subsidios por discapacidad, como derechos legislados.

En comparación con el enfoque orientado a la pobreza, estas transferencias superan restricciones sociales y políticas importantes. Su carácter (casi) universal fomenta un mayor apoyo de la población (entre las clases más acomodadas y las más pobres), evita

<sup>290</sup> Banco Mundial, 2010.

<sup>291</sup> Ellis, 2010.

las comparaciones interpersonales socialmente divisivas que surgen con las transferencias selectivas, y goza de mayor influencia política. Pero este mismo carácter universal supone un coste superior, ya que los particulares que no necesitan las ayudas las perciben igualmente. Y los errores en las definiciones de las categorías pueden dejar lagunas en el sistema de protección social.

## 5.2 AMPLIACIÓN DEL SEGURO SOCIAL A TRAVÉS DE LOS SISTEMAS BASADOS EN EL SECTOR FORMAL EXISTENTES O LOS MICROSEGUROS

La mayoría de los países subsaharianos de renta baja han mantenido durante mucho tiempo sistemas de seguro social contributivos, con frecuencia basados en los sistemas desarrollados en la época colonial. Su principal característica es que los sistemas de seguro social formales tienen una cobertura muy escasa: apenas entre el 5% y el 10% de la población activa, principalmente a través de pensiones para funcionarios y empleados de grandes empresas privadas (formales).<sup>292</sup> De forma paralela, las iniciativas de microseguro están ofreciendo soluciones de mercado al seguro social para los pobres (basadas en primas o adaptadas a sus necesidades). La mera ampliación de los sistemas basados en el sector formal plantea restricciones considerables, pero la constitución de sistemas contributivos, posiblemente en conjunción con sistemas de microseguro de mercado, puede complementar las iniciativas de ampliación de la asistencia social.

### 5.2.1 APOYO EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL BASADOS EN EL SECTOR FORMAL

La mayoría de los sistemas contributivos cubren a los funcionarios y a otros trabajadores del sector formal, quienes siguen conformando un pequeño porcentaje de la población activa (tabla 5.1). En consecuencia, en el África subsahariana estos sistemas dejan sin protección a una proporción de la población activa superior a la de cualquier otra región del mundo: los pobres, los trabajadores informales y la población rural quedan ampliamente excluidos.

Con una seguridad social del sector formal tan limitada, una de las opciones sería ampliarla para que cubriese un mayor porcentaje de la población. Esto resulta difícil, ya que la mayor parte de la población activa africana está compuesta por trabajadores por cuenta propia (como agricultores o en el sector informal) o por trabajadores que no tienen contratos escritos en el sector informal. Consideremos el caso de Namibia. La Ley de la Seguridad Social de 1994 ofrecía a los trabajadores por cuenta propia la posibilidad de adscribirse de forma voluntaria al sistema de seguridad social. No obstante, dado que las empresas informales no podían aportar la contribución que se exigía por ley, esto requería una doble contribución por parte de los trabajadores. En consecuencia, la iniciativa obtuvo escasa respuesta.

Algunos sistemas intentan integrar el seguro social basado en el sector formal en programas de protección social más amplios. Uno de estos ejemplos es el Instituto de Seguridad Social y del Seguro Nacional de Ghana, que creó el Fondo del Sector Informal. Antes, el sistema de la seguridad social excluía al 80% de la población activa de la nación. Un primer sistema fiduciario que se basaba en las contribuciones voluntarias proporcionaba a los trabajadores informales una mayor seguridad durante la vejez a través de pensiones. Pero la falta de incentivos adecuados y una concienciación deficiente contribuyeron a que el programa no tuviese una gran acogida. Más tarde se identificó una importante demanda de los planes de ahorro para la jubilación en el sector informal, por lo que el instituto desplegó un proyecto piloto en junio de 2005. Tras su aparente éxito, en febrero de 2008 se creó el Fondo del Sector Informal. El éxito del fondo se debe a unas disposiciones que permiten a los participantes utilizar sus ahorros como garantía y disfrutar de acceso a microcréditos con fines productivos.

En algunos contextos también se pueden integrar programas de seguro social basado en el sector formal en un marco de protección social y legal más amplio al objeto de incluir grupos que de otro modo quedarían excluidos. Tal es el caso de los empleados domésticos en Sudáfrica, donde, a raíz de los cambios legislativos, con el Fondo de Desempleo se registraron más de 600 000 empleados domésticos entre 2003 y 2008. Esta ampliación se debió a una mayor concienciación pública sobre el creciente marco de derechos y a la voluntad de cumplir y utilizar nuevos mecanismos (cuadro 5.2).

#### Cuadro 5.2: Ampliación de la protección social a los trabajadores del sector informal: la búsqueda internacional de una alternativa

Autor: Marius Olivier, Director del International Institute for Social Law and Policy

En 2006, la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó la Recomendación sobre la relación de trabajo 198, que contiene varias cláusulas relevantes para la ampliación de la cobertura al sector informal. Esta recomendación exige a los Estados miembros la adopción de medidas encaminadas a:



<sup>292</sup> En algunos países subsaharianos de renta media, como Mauricio y Sudáfrica, la cobertura del seguro social oscila entre el 40% y el 60%, valores comparables a los de los países de renta media de Asia, Latinoamérica y el norte de África.

- Luchar contra las relaciones de trabajo encubiertas (cláusula 4(b)).
- Garantizar la protección de los trabajadores asalariados en relaciones que vinculen a varias partes (cláusula 4(c)).
- Asegurar una protección efectiva a los trabajadores afectados por la incertidumbre en cuanto a la existencia de una relación de trabajo (cláusula 5).
- Emplear medidas que faciliten la determinación de la existencia de una relación de trabajo y que distingan entre trabajadores asalariados o trabajadores independientes (cláusula 11).

La aplicación de la recomendación es limitada porque no cubre todas las relaciones donde se lleva a cabo un trabajo. Por ejemplo, los trabajos realizados de conformidad con un contrato genuinamente independiente no se consideran relaciones de trabajo.

Se pueden apreciar claramente esquemas conceptuales e institucionales alternativos vinculados a respuestas normativas apropiadas. Los ajustes legales progresivos en varias jurisdicciones de los países desarrollados y en desarrollo están ampliando cada vez más el ámbito de aplicación de la legislación laboral a personas que trabajan en una relación de subordinación o dependencia. No obstante, se necesita una revisión deliberada de las leyes de la seguridad social que afectarán a este cambio al objeto de garantizar que esta ampliación conceptual también se aplique a la seguridad social.

La extensión de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores del sector informal también debería reconocer la necesidad de un conjunto de medidas institucionales complementarias para conseguir una aplicación de la protección significativa. La mera ampliación de los sistemas de seguro social existentes sin adaptarlos a este contexto de economía informal especial no ha dado grandes resultados, tal y como demuestran algunas experiencias en África. Las medidas de asistencia social son esenciales, también (de forma ideal) como puente hacia la ampliación del seguro social a más largo plazo. Las pensiones por vejez sudafricanas, a las que siguió la introducción sistemática de los sistemas de pensiones basados en el seguro social, constituyen un ejemplo interesante.

Los sistemas informales y de iniciativa propia (ascendentes) con buenos resultados son igualmente importantes cuando los marcos institucionales son lo suficientemente amplios y organizados. La ampliación a gran escala de la cobertura a la totalidad o a la mayor parte de la economía informal es posible e incluso necesaria cuando se han seleccionado y puesto a punto los instrumentos, se han estudiado detenidamente la ampliación y las medidas para lograrla, se han adoptado enfoques consultivos y de concienciación pública, y se dispone de la capacidad fiscal e institucional necesaria.

En cambio, los enfoques sectoriales que integran soluciones, disposiciones y prescripciones a medida para un grupo concreto de trabajadores de la economía informal podrían ampliar la cobertura. Con frecuencia, esto solo se puede hacer de forma progresiva.

Una ampliación fructífera requiere que el grupo afectado sea lo suficientemente grande, posea unas características bastante homogéneas y tenga una clara necesidad de la protección, tal y como ocurría con los empleados domésticos sudafricanos. Aun así, la voluntad política, la determinación de políticas y la persuasión y concienciación públicas, respaldadas por enfoques consultivos y, siempre que sea posible, alguna medida de apoyo internacional, son de vital importancia para la extensión de la protección.

También podría ser necesario el desarrollo de modos de contribución especializados, criterios de aptitud y paquetes de ayudas para la economía informal en su totalidad o para sectores concretos por separado. Las contribuciones tendrían que prever la limitada capacidad de los trabajadores pobres y de los que trabajan de forma intermitente. Es esencial complementar las reducidas contribuciones de los trabajadores pobres con ayudas públicas, tal y como ocurre en el seguro médico comunitario en Tanzania. Además, el desarrollo de escalas de ingresos flexibles para calcular las contribuciones podría resultar de utilidad.

En el caso de las ayudas, es importante plantearse el uso de paquetes a medida que proporcionen un conjunto y nivel mínimo de beneficios a los trabajadores informales (esto podría aplicarse por sectores). Es una medida válida para los sistemas grupales de iniciativa estatal o propia. También podría resultar prudente espaciar la ampliación de las ayudas. Una vez más, algunas ayudas para los empleados domésticos en Sudáfrica pueden ser buenos ejemplos.

*Fuente:* Olivier, 2009.

La cobertura de la asistencia sanitaria constituye otro campo activo para las iniciativas que aprovechan los sistemas basados en el sector formal. Para muchos trabajadores informales o por cuenta propia, la asistencia sanitaria básica normalmente es la principal prioridad de la seguridad social.<sup>293</sup> En todo el África subsahariana, los gobiernos reconocen la importancia del acceso a la atención sanitaria universal, aunque también la necesidad de modelos financieros sostenibles. Por lo tanto, para lograr una cobertura sanitaria universal a través de la protección social, probablemente se necesita una combinación adecuada de sistemas de seguro social de

<sup>293</sup> van Ginneken, 2010.

contribución obligatoria, con mecanismos que incluyan a la población de la economía informal, y asistencia social financiada con impuestos para aquellos cuyos ingresos descarten sus propias contribuciones.<sup>294</sup> A todo ello cabría sumar importantes fondos fiscales y de ayuda para financiar la infraestructura sanitaria y muchos de sus costes.

Algunos países han intentado lograr un seguro médico universal a través de un sistema obligatorio, previsto en la legislación nacional.<sup>295</sup> En Ruanda, las contribuciones no dependen de la situación del empleo, y se ha alcanzado una cobertura prácticamente universal; el caso de Ghana se analiza más adelante.<sup>296</sup> Gabón también está siguiendo esta trayectoria. Antes de la guerra civil, Costa de Marfil empleaba el mismo enfoque.

Otros muchos países tienen como objetivo la cobertura universal, pero sin asegurar a todas las categorías. Los modelos estándar distinguen el seguro obligatorio para el sector formal, el seguro voluntario para grupos que pueden pagar en el sector informal, y exenciones en el pago de tasas o fondos de inversión para los más pobres. Este tipo de sistemas se puede encontrar en Kenia, Mali, Senegal y Tanzania. El grupo de beneficiarios de algunos sistemas sanitarios formales se ha ampliado. En Kenia, el Fondo de Seguro Hospitalario Nacional proporcionaba en un principio un seguro hospitalario obligatorio a los funcionarios; después se amplió a los trabajadores del sector privado y, de manera más reciente, a grupos pertenecientes a cualquier clase económica. Tanzania se está planteando la aplicación de planes similares.

El éxito de estos programas ha sido relativo, ya que su apertura a ciudadanos fuera del sector formal sin un intento activo de registro e inclusión de nuevos miembros tiene pocas probabilidades de funcionar (aunque aparentemente el paquete de ayudas pueda servir a muchos). Además, los buenos resultados de las iniciativas de seguro social en el sector sanitario siempre dependen de la calidad de la prestación del servicio médico. Incluso en los sistemas obligatorios más expansivos de Ghana y Ruanda, las contribuciones suponen menos del 10% del presupuesto sanitario.<sup>297</sup>


### 5.2.2 AMPLIACIÓN DEL SEGURO SOCIAL BASADO EN EL MERCADO Y LAS COMUNIDADES

Existe otro modelo que parte de sistemas basados en el mercado y las comunidades en lugar de los sistemas basados en el sector formal existentes. Durante las últimas décadas estos sistemas han sido objeto de un profundo estudio, sobre todo en el ámbito de la sanidad. Inspirados por los sistemas de seguro médico social europeos, muchos países africanos empezaron a desarrollar modelos de seguro médico comunitario (CBHI, por sus siglas en inglés), sobre todo desde finales de los ochenta.

Los CBHI son gestionados por organizaciones comunitarias ampliamente definidas, e incluyen sistemas que ponen en práctica centros sanitarios, ONG, sindicatos, comunidades locales, autoridades locales o cooperativas. De este modo se diversifica el riesgo financiero del gasto sanitario individual y se facilita el acceso de los hogares de renta baja al sistema de atención sanitaria.<sup>298</sup> Los ciudadanos se inscriben de forma voluntaria en una organización sin ánimo de lucro y abonan primas de forma regular para acceder a los servicios sanitarios o al reembolso de sus costes. Normalmente toman decisiones sobre los servicios y las contribuciones de forma colectiva. En la mayoría de los casos, no existen ninguna protección fiscal ni ninguna intervención gubernamental que asegure estos riesgos (cuadro 5.3).

#### Cuadro 5.3: Seguros médicos comunitarios en África

La mayoría de las iniciativas de CBHI del África subsahariana nacieron como respuesta a la inestabilidad política, las restricciones económicas y la falta de una protección social formal para las poblaciones vulnerables. Como consecuencia de su larga tradición francófona, las "Mutuelles de Santé" son más comunes en el África Occidental y Central que en otras zonas del continente. En Senegal, los CBHI cuentan con una larga tradición; en la República Democrática del Congo y Guinea, las "Mutuelles de Santé" aparecieron durante la segunda mitad de la década de los ochenta, sobre todo a raíz de la retirada de la financiación pública del sector sanitario y la consiguiente necesidad de otros recursos. Todos los sistemas de mutua que existen en Benín, Ghana, Kenia, Mali y Uganda fueron implantados durante la década de los noventa. En Ghana y Kenia nacieron de la necesidad de estabilizar los ingresos hospitalarios tras la reducción de las ayudas gubernamentales y la constatación de que el cobro de tasas a los usuarios no funcionaba.

La mayoría de los CBHI africanos son pequeños, con una media de aproximadamente 100 beneficiarios. A pesar de que existen miles de ellos, su reducido tamaño implica una escasa cobertura: se calcula que esta comprende únicamente un 8,2% de la población objetivo. A pesar de que a menudo se basan en valores de solidaridad tradicional, son 

<sup>294</sup> Ron, 2010.

<sup>295</sup> Letourmy, 2010.

<sup>296</sup> Annycke, 2009; Samson, 2009.

<sup>297</sup> Letourmy, 2010.

<sup>298</sup> Jutting, 2009.

seguros colectivos. Un amplio porcentaje de la prima se utiliza para pagar los aspectos puramente médicos: los costes administrativos suponen aproximadamente el 5-10% del gasto total de los CBHI.

Las mutuas tienen potencial para solucionar muchos de los problemas asociados a la cobertura de los pobres. Gracias a su sencillez, accesibilidad y gestión local, estos sistemas reducen la selección negativa, ya que agrupan a los beneficiarios en función de su nivel de riesgo y los aseguran de forma colectiva. También cuentan con una tradición de gobernanza relativamente democrática: brindan a sus miembros la oportunidad de participar en reuniones de grupo y de elegir a los funcionarios del sistema, y prestan servicios de voluntariado. De esta forma, pueden incrementar el acceso a la atención sanitaria de los trabajadores rurales y del sector informal con bajos ingresos, mejorando así el nivel de salud de las comunidades y previniendo riesgos sanitarios.

No obstante, presentan algunos inconvenientes que podrían dificultar su ampliación. Muchas experiencias han puesto de manifiesto que poseen una escasa capacidad de gestión, que los recursos que pueden movilizar son limitados, que presentan un elevado coste inicial, que con frecuencia excluyen a los ultrapobres, y que, en general, cuentan con un fondo común de riesgos reducido, por lo que el seguro resulta caro y a menudo insostenible.

*Fuente:* Tabor 2005; Jutting 2009.

Los CBHI son ejemplos de microseguros, que normalmente se definen como sistemas que ofrecen un producto de seguro asequible para los hogares de renta baja. Pueden ofrecerse a través de instituciones microfinancieras, sistemas comunitarios o mutuas, bancos, aseguradoras comerciales privadas y ONG. Proporcionan el equivalente a la protección social contributiva, pero emplean sistemas de mercado o comunitarios. Los últimos cálculos del Fondo para microseguro de la Organización Internacional del Trabajo, basados en un estudio de más de 500 sistemas, indican que aproximadamente 15 millones de personas en el África subsahariana (un 2,6% de la población) que viven con menos de 2 dólares al día reciben cobertura de un microseguro.<sup>299</sup> Aproximadamente el 56% de la totalidad se concentra en Sudáfrica, donde los seguros de vida y deceso se venden de forma habitual incluso a las familias pobres. Los seguros de reintegro de préstamo (que utilizan seguros de vida para préstamos microfinancieros) representan la mayor parte de los otros 6,5 millones de pólizas de microseguro en el resto del África subsahariana, seguidos de los seguros de vida, con menos de 2 millones de pólizas de seguro médico (incluidos los CBHI), y solo una pequeña cantidad de seguros de propiedad o agrícolas.<sup>300</sup>

Estas reducidas cifras reflejan las dificultades del uso de modelos basados en seguros para incluir a los grupos más pobres. Tal y como se señalaba en el capítulo 2, algunos de estos problemas son de sobra conocidos, pero no resulta fácil corregirlos: el seguro constituye un concepto difícil y requiere un grado de comprensión y educación del consumidor considerable. También exige confianza, puesto que los clientes desembolsan su dinero de antemano con la expectativa de recibir un pago en caso de que se produzca el siniestro. Estos problemas, que no son exclusivos de los microseguros, probablemente influirán en cualquier tentativa de ampliación del seguro social de contribución voluntaria. A medida que las instituciones microfinancieras muestren un mayor interés por estos productos y adquieran experiencia con los seguros de reintegro de préstamo, probablemente surgirán y se ofrecerán productos de seguro más variados para los pobres.

Los gobiernos y donantes podrían fomentar estos sistemas. Una de las posibilidades, como ya se ha comentado, sería hacerlos obligatorios con una importante inyección de ayudas, como parte de un impulso a la ampliación de la cobertura universal (como en el caso de Ghana y Ruanda). De no lograrse este apoyo, seguiría siendo importante ampliar los sistemas voluntarios que emplean los principios de los seguros. De hecho, este paso puede ser esencial para el desarrollo de sistemas de protección social sostenibles. En primer lugar, la necesidad de primas regulares puede dar importancia al trato especial de algunos de los sectores más pobres, aunque estos necesitarían la ayuda del gobierno o los donantes para no socavar la sostenibilidad del fondo común de riesgos. En segundo lugar, podría prestarse ayuda para ampliar el fondo común de riesgos, unificando los riesgos de los distintos sistemas,<sup>301</sup> facilitando el acceso al reaseguro por parte de las aseguradoras privadas, y financiando la sostenibilidad de los sistemas con recursos fiscales o ayudas. En tercer lugar, los gobiernos o donantes podrían comprometerse a respaldar estos sistemas en caso de colapso como consecuencia de convulsiones covariables importantes, como las sequías o crisis económicas, financiando su capital u otros medios.<sup>302</sup> También contribuirían una regulación y control adecuados (al menos tan importantes como la ayuda directa), así como conocimientos técnicos y administrativos.<sup>303</sup>

<sup>299</sup> Matul et al., 2010.

<sup>300</sup> Ibid.

<sup>301</sup> Tabor, 2005, p.49.

<sup>302</sup> Jutting, 2009.

<sup>303</sup> Tabor, 2005, p.49.

### 5.3 APRENDIZAJE DE LOS EJEMPLOS AFRICANOS EN EL CAMINO HACIA LA PROTECCIÓN SOCIAL

Esta sección repasa de forma sucinta cinco ejemplos de programas de protección social en el África subsahariana. No los hemos elegido porque deban aplicarse en todas partes, sino porque cumplen algunas de las condiciones previas para dar buenos resultados y resuelven problemas reales de formas aparentemente adecuadas para su contexto. Ilustran las posibilidades que son factibles en el camino hacia unos sistemas de protección social más completos en África (tabla 5.2).

**Tabla 5.2: Lecciones de los programas de protección social seleccionados en el África subsahariana**

País	Descripción		Condiciones previas				Impacto		
	Programa	Descripción	Sostenibilidad financiera	Administración e instituciones	Compromiso político	Vínculos y sinergias	Pobreza	Inclusión/exclusión	Factores externos
Lesoto	Pensiones por vejez 2004	Pensión por vejez no contributiva universal	Se calcula un coste inferior al 2% del PIB	Administradas por el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo, con una unidad especial exclusivamente dedicada a esta labor	Surgieron completamente de la agenda política nacional hasta que se convirtieron en un derecho por la Ley de Pensiones por Vejez de 2005	Parte de la estrategia de reducción de la pobreza en Lesoto 2020	No hay pruebas concluyentes de su impacto sobre la pobreza, pero otros sistemas similares en Sudáfrica han tenido efectos considerables para los ancianos y sus hogares	Fomentan la inclusión de los ancianos en los hogares y las comunidades	Aumentan la seguridad alimentaria y sanitaria de los hogares. Apenas afectan a la creación de activos
	Programa de Alimentación Escolar con Productos Locales (HGSF) 2008	Alimentación escolar	En 2009 el Ministerio de Finanzas le asignó aproximadamente 5 millones de dólares	Gestionado por el Ministerio de Educación en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos	Elevado. El gobierno asumió el control del programa, que antes estaba gestionado por el Programa Mundial de Alimentos	Vincula políticas sociales sectoriales con la protección social	Efecto positivo sobre la calidad de la alimentación, la salud, la capacidad de aprendizaje, el rendimiento y la asistencia a la escuela de los niños	En las zonas áridas y semiáridas las ayudas solo se dirigen a los distritos más necesitados	Efectos positivos indirectos sobre la educación y el empleo
Etiopía	Programa Red de Seguridad Productiva (PSNP) 2005	Transferencia en efectivo y en especie (condicionada por el trabajo en un programa de obras públicas)	El gobierno solo aporta el 8% del presupuesto total (cantidad que representa el 1,2% del PIB), y nueve organismos donantes aportan el resto	Administrado por distritos. El efectivo se paga a los participantes en los distritos con mayor capacidad administrativa, mientras que los alimentos se reparten en distritos de "baja capacidad" con mercados débiles	Elevado	Parte de un Programa de Seguridad Alimentaria integrado puesto en marcha por el Estado, que incluye creación de activos para los hogares e inversiones comunitarias	Impactos medios modestos pero relevantes, que mejoraron la seguridad alimentaria (en un 11%), las explotaciones ganaderas (alrededor de un 7%) y la capacidad de los hogares para responder a emergencias. Aquellos que recibieron efectivo salieron más perjudicados que los que recibieron alimentos o ambos. Los efectos en la acumulación de bienes fueron mayores en los casos de personas que reciben un apoyo sustancial y complementario.	Excluye a los hogares con limitaciones laborales porque no pueden cumplir las condiciones en cuanto a horas/días de trabajo	Impacto positivo sobre la seguridad alimentaria, pero con una acumulación de activos moderada
	Plan Nacional de Seguro Médico (NHIS) 2003	Seguridad social	Financiado con impuestos nacionales (70-75%); contribución del sector formal (20-25%) y primas del sector informal (5%).	Regulado por el Consejo NHI central, que gestiona el fondo NHI. Aplicado en regiones y distritos	Nacido de la Ley del Seguro de Salud Nacional, aprobada en 2003	Uno de los pilares de la Estrategia de Protección Social, asociado a las transferencias en efectivo a través del LEAP	Reducción de los gastos directos en salud	Excluye a la mayoría de la población en los quintiles más pobres	La seguridad sanitaria mejora la productividad
Ruanda	Programa "Vision 2020 Umurenge"(VUP) 2008	Obras públicas y transferencias en efectivo	Se lleva el 50% de presupuesto nacional para protección social	Se basa en el enfoque participativo por comunidades de Ubudehe	Importante compromiso para reducir la pobreza y la vulnerabilidad a través de una estrategia de protección social integrada	Uno de los pilares de la estrategia para reducir la pobreza del país 2008-2012	Los pagos se utilizan para satisfacer las necesidades de consumo básicas y fomentar el ahorro. El número de personas en situación de pobreza extrema entre los beneficiarios se ha reducido del 40,6% al 9%.	En la primera fase de su aplicación se excluyó a personas en situación de pobreza extrema	Fomenta las oportunidades laborales fuera de las explotaciones; mejora la economía de mercado (formal)

### 5.3.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL BASADA EN LAS CONTRIBUCIONES PARA MEJORAR LA SITUACIÓN SANITARIA DE GHANA

El Plan Nacional de Seguro Médico de Ghana (NHIS) es una adaptación de un modelo convencional de seguro médico social inspirado en el CBHI que permite incluir a los trabajadores informales. Los programas de CBHI existentes, implantados en 57 de los 138 distritos, influyen en el Plan Nacional de Seguro y son su fuente de información.<sup>304</sup>

El NHIS es una forma intermedia de seguro médico que proporciona seguridad social. Se financia mediante las contribuciones de los empleados de los sectores formales (y, en menor medida, de sectores informales) y mediante una aportación del Estado, que cubre a las personas incapaces de contribuir. Se instauró en 2005 con el propósito de proporcionar a todos los ciudadanos atención sanitaria de calidad, minimizar el gasto directo y reducir las causas de mortalidad, y por tanto contribuir de forma directa a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 4, 5 y 6. Ofrece un paquete que cubre aproximadamente el 95% de los problemas de salud registrados en el país. La participación ha aumentado de manera considerable, pasando del 6,6% de la población en 2005 al 66,4% en junio de 2010. Ello se debe fundamentalmente a los trabajadores del sector informal y a las personas exentas de contribuir (los menores de 18 años y los mayores de 70, que se corresponden con el 29,2% y el 55% de los participantes respectivamente).

Las evaluaciones sobre el terreno plantean dudas sobre la eficacia del proceso de selección de beneficiarios. El programa parece incluir a un mayor número de beneficiarios pertenecientes a los quintiles más adinerados de la población que a los más desfavorecidos.<sup>305</sup> Uno de los motivos es el alto coste de la inscripción.<sup>306</sup> De hecho, solo cubre a un pequeño porcentaje (2,3%) de la población indigente (en situación de "pobreza extrema"). Teniendo en cuenta que el número de personas bajo el umbral de la pobreza se encuentra en torno al 28% de la población, la falta de cobertura es considerable.<sup>307</sup>

En 2000 el Nuevo Partido Patriótico llegó al poder con la promesa de eliminar las cuotas y crear un seguro nacional que cubriese al 50-60% de la población en 10 años y posteriormente proporcionase una cobertura universal.<sup>308</sup> Un comité ministerial sobre financiación de la sanidad impulsó en 2003 la aprobación de la Ley Nacional de Seguro Médico (N. 650).<sup>309</sup> Empleando los CBHI como plataforma, se creó un modelo de centros satélite coordinados por una autoridad central y un fondo nacional que regula y gestiona (pero no controla) una red nacional de CBHI.<sup>310</sup> El NHIS se financia en un 70% por vía tributaria, mediante una contribución al seguro nacional del 2,5% en el IVA sobre bienes y servicios. Cerca del 25% se financia con el 2,5% de las contribuciones a la seguridad social que realizan los empleados del sector formal y con el dinero del fondo. El resto se financia mediante una prima en función del poder adquisitivo y dirigida a trabajadores del sector informal, cuya cuantía varía entre los diferentes distritos.<sup>311</sup>

La sostenibilidad financiera fue un aspecto problemático desde el principio. En los programas de seguro "ortodoxos", el presupuesto aumenta de forma directamente proporcional al número de afiliados, mientras que en el caso del NHIS, aumenta cuando se incrementa el consumo interior.<sup>312</sup>

Con las afiliaciones aumenta el número de usuarios que reciben asistencia sanitaria de un proveedor de servicios médicos cualificado y los beneficiarios hacen un mayor uso de la medicina preventiva, con chequeos periódicos o cuidados prenatales más frecuentes, con lo que disminuye el autotratamiento.<sup>313</sup> Asimismo, el servicio es más eficiente y se ha reducido de manera sustancial la duración de las estancias hospitalarias.<sup>314</sup> Por otra parte, uno de los logros más importantes cosechados hasta la fecha es la reducción de los gastos directos a casi la mitad en algunos distritos.<sup>315</sup>

**Lecciones.** El caso del NHIS es un ejemplo de cómo una fuerte apropiación política permite la rápida implantación del acceso universal a la sanidad. El gobierno de Ghana entiende la protección social como una inversión en servicios sociales, y su estrategia nacional parece reflejar un aumento de la demanda por parte de la población. A diferencia de otros países que han tratado de instaurar sistemas sanitarios universales (como Benín o Senegal), Ghana aprovechó los sistemas comunitarios, lo que ha permitido hacer el programa extensible al sector informal.

<sup>304</sup> Rajkotia, 2007.

<sup>305</sup> Mensah et al., 2010; Brugiavini y Pace, 2010.

<sup>306</sup> Este resultado se confirma en Asante y Akins, 2009, que apuntan además a la falta de información sobre el programa como uno de los principales factores de su escasa aceptación, especialmente en las zonas rurales.

<sup>307</sup> Witter y Garshong, 2009. Asimismo, el análisis empírico también pone de relieve una marcada tendencia en la selección a discriminar entre personas con estudios y sin ellos, siendo los primeros mucho más propensos a inscribirse. USAID, 2009; Mensah et al., 2010.

<sup>308</sup> R4D, 2010.

<sup>309</sup> Solo Mali (1996) y, posteriormente, Senegal (2003) disponían de una ley sobre mutualidades aplicada al sector sanitario. En virtud de una ley promulgada por la UEMOA en 2009, la mayoría de los países africanos francófonos están elaborando su propia ley (Letourmy, 2010, p.11).

<sup>310</sup> R4D, 2010, p.3. La Ley 650 de 2003 hace referencia explícita al hecho de que el NHIS debería poner en marcha programas de seguro a nivel de distrito. Se han creado oficinas a nivel regional y de distrito con el fin de descentralizar el funcionamiento del programa.

<sup>311</sup> Las primas se calculan dividiendo las cuotas de usuario anuales a nivel nacional entre el total de la población (una cifra de unos 4 USD per cápita anuales). Asimismo, debido a que la relación entre los exentos de pago y los no exentos es de 1 a 1, esta cifra se duplicó y por tanto se fijó en 8 USD (Rajkotia, 2007).

<sup>312</sup> Witter y Garshong, 2009.

<sup>313</sup> Mensah et al., 2010; Brugiavini y Pace, 2010.

<sup>314</sup> USAID, 2009.

<sup>315</sup> Asante y Akins, 2009.

### 5.3.2 PRESTACIONES UNIVERSALES PARA COLECTIVOS VULNERABLES: PENSIONES SOCIALES EN LESOTO

El programa de Pensión de jubilación de Lesoto (OAP) -desarrollado y financiado íntegramente por tal país- es una muestra de que incluso los países con ingresos bajos pueden proporcionar transferencias en efectivo periódicas a colectivos específicos de la población,<sup>316</sup> gracias a un sistema de pensiones equilibrado e integrado.

Este programa universal no contributivo fue anunciado por el Congreso para la Democracia de Lesoto en abril de 2004 y se puso en marcha de forma oficial seis meses más tarde. En enero de 2005 se instituyó como un derecho en el marco de la Ley de Pensiones de Jubilación, gracias a la cual Lesoto pasó a ser uno de los pocos países del África subsahariana con pensiones universales no contributivas, y el único considerado un país menos adelantado (junto con Nepal).<sup>317</sup> La implantación de este programa desarrollado íntegramente por este país está claramente motivada e inspirada por el sistema de pensiones sociales de la vecina Sudáfrica. En marzo de 2009 existían 78 064 beneficiarios registrados,<sup>318</sup> de los cuales el 60% eran mujeres.<sup>319</sup>

Los requisitos de acceso se basan en la edad y la condición de ciudadano: todos los ciudadanos censados de más de 70 años que no reciban ningún tipo de pensión tienen derecho a una prestación mensual que en 2004 ascendía a 150 maloti (25 USD), 2 maloti por encima del umbral nacional de pobreza. Las Pensiones de jubilación se emplearon como argumento político durante las elecciones generales de 2007 y cuando el Congreso para la Democracia de Lesoto resultó reelegido, el Ministro de Finanzas anunció una subida del 33% de las transferencias en efectivo, que pasarían a ser de 200 maloti (29 USD al mes). En abril de 2009 se aprobó otro aumento (a 300 maloti, el equivalente a 42 USD). Tanto el rango de edad como el importe de las transferencias en efectivo de Lesoto difieren sustancialmente de los de otros países con pensiones no contributivas. La cuantía de las pensiones en Botsuana es menor; asciende a 220 pula (unos 32 USD), que se conceden a ciudadanos residentes de más de 65 años de edad, mientras que en Namibia la edad de jubilación es de 60 años y el importe es de unos 60 USD (500 NAD). En Sudáfrica las pensiones son más generosas y ascienden a 1080 rand (unos 130 USD), que se conceden a aquellos pensionistas de más de 60 años que cumplen los requisitos.

Cuando se implantaron las Pensiones de jubilación en Lesoto, este país se enfrentaba a una elevada tasa de desempleo, un alto número de infecciones por VIH/SIDA y un descenso en el envío de remesas. El gobierno de Lesoto dio prioridad a la protección social en "National Vision 2020" y la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Las pensiones -así como la educación primaria gratuita, los tratamientos médicos subvencionados y las transferencias en efectivo para los más desfavorecidos- forman parte de la "filosofía de igualdad y redistribución de la riqueza del gobierno".<sup>320</sup>

A diferencia de los procesos impulsados por los suministros de Sudáfrica y Namibia, donde se implantaron las pensiones sociales para abordar necesidades concretas y apoyar a colectivos específicos de interés o salvaguardar la posición política del gobierno,<sup>321</sup> la Pensión no contributiva de jubilación de Lesoto parece surgir de la preocupación por la igualdad y la situación geopolítica de la región, y cuenta con un fuerte respaldo del gobierno. Formaba parte del manifiesto político del Congreso para la Democracia de Lesoto (y su predecesor) desde 1993.<sup>322</sup>

Se ha puesto de relieve su carácter autosuficiente: durante el debate parlamentario el Ministro de Finanzas manifestó de forma explícita su intención de mantener la independencia respecto de la financiación exterior, aduciendo que Lesoto no podía "depender de la ayuda del extranjero para pagar las pensiones".<sup>323</sup> Las pensiones siguen financiándose exclusivamente con recursos internos, y la comunidad de donantes fue informada de su presupuesto formal solo tras el proceso de inscripción de octubre de 2004.

El coste del programa para 2008/2009 y 2009/2010 se estima en 205 millones y 288 millones de maloti respectivamente, cantidades éstas que no parecen excesivas para los presupuestos, en vista de que los ingresos tributarios se mantienen elevados.<sup>324</sup> No obstante, la sostenibilidad depende de las tendencias demográficas, la dinámica del VIH y del SIDA, y los efectos de las recientes crisis en el presupuesto nacional.<sup>325</sup>

Las pensiones de jubilación de Lesoto son administradas por el Ministerio de Finanzas y Planificación del Desarrollo, y existe una unidad independiente específica encargada exclusivamente de su gestión. En la mayoría de países, como Namibia, son los ministerios sociales, con menor peso político, los que se encargan de gestionar las pensiones sociales.<sup>326</sup>

<sup>316</sup> Ellis et al., 2009.

<sup>317</sup> Ellis et al., 2009; Devereux et al., 2005, p.23.

<sup>318</sup> APRM, 2010.

<sup>319</sup> Devereux et al., 2005, p.23.

<sup>320</sup> Pelham, 2007, p.18.

<sup>321</sup> Véase Pelham, 2007, p.7.

<sup>322</sup> Nyanguru, 2007.

<sup>323</sup> Pelham, 2007.

<sup>324</sup> De acuerdo con las Perspectivas Económicas de África 2010, Lesoto cuenta con el mayor nivel de carga impositiva, lo que refleja la efectividad del país en cuanto a recaudación tributaria.

<sup>325</sup> APRM, 2010.

<sup>326</sup> Devereux et al., 2010.



Muchos estudios indican que las pensiones sociales reducen la pobreza entre la población de edad avanzada y sus familias, a pesar de que en el caso de Lesoto no existen pruebas concluyentes al respecto. Un estudio a pequeña escala en el que participaron 215 pensionistas, que fueron entrevistados tras la introducción del programa de pensiones,<sup>327</sup> refleja una reducción de la pobreza. Datos más contrastables sobre un programa similar implantado en Sudáfrica muestran que reduce la pobreza, mejora la nutrición de los niños que viven con pensionistas y apenas produce desincentivación.<sup>328</sup>

La población anciana, que antes dependía de otros miembros de la unidad familiar, se convierte en contribuyente activa a la economía familiar<sup>329</sup> y participa más en sus hogares y comunidades. Parte de la pensión contribuye al bienestar familiar al cubrir los costes educativos. Al tratarse de una fuente regular de efectivo, permite a los hogares un mayor acceso a los créditos a corto plazo para adquirir bienes que podrán pagar con la siguiente mensualidad de la pensión. Según el informe sobre Lesoto del Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares, muchas personas consideran que “la pensión de jubilación desempeña un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la dependencia [de la población anciana] en otros miembros de la familia”.<sup>330</sup>

Para aumentar las prestaciones sería preciso reforzar la capacidad administrativa, por ejemplo, aumentando el personal. Asimismo, y en vistas de su corta esperanza de vida, la población anciana solicita una reducción en la edad a la que se empieza a percibir la prestación para equipararla a la de los programas de Namibia, Sudáfrica y Suazilandia. Sin embargo, ello implicaría un esfuerzo fiscal considerable y podría poner en peligro la sostenibilidad.

**Lecciones.** Las Pensiones de jubilación reducen la pobreza y la vulnerabilidad de las familias con pensionistas, aumentando su salud y capital humano, hecho éste que cobra especial importancia en países con una elevada tasa de contagios por VIH/SIDA. El hecho de que las pensiones hayan cobrado relevancia a nivel electoral es indicativo de que la población comienza a percibir estas ayudas como un derecho y la asistencia al bienestar como un deber del Estado. Por consiguiente, se redefine el contrato social y se espera del Estado que cumpla su parte del mismo y proporcione un nivel mínimo de protección a sus ciudadanos. Como contrapartida, la capacidad del Estado para cubrir las necesidades de los colectivos más vulnerables de la población puede contribuir a reafirmar su legitimidad. De hecho, la instauración de las pensiones de jubilación (y la promesa de aumentarlas) por parte del Congreso para la Democracia de Lesoto resultó crucial para su reelección en 2007. Una encuesta confirmó que muchos votantes se decantaron por uno u otro partido en función de su compromiso con el Programa de Pensiones de jubilación.<sup>331</sup>

### 5.3.3 DESARROLLO DE SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RUANDA

La inclusión de programas de protección social en el marco de un plan nacional constituye una clara prioridad en Ruanda, cuyo gobierno se ha comprometido firmemente con la reducción de la debilidad social, económica y estructural, y ha convertido la protección social en el eje de su estrategia de desarrollo a largo plazo. Su sólido compromiso se materializó en dos artículos (14 y 23) de la nueva constitución, aprobada en 2003, que ofrecen protección específica a los supervivientes del genocidio y a los niños. La naturaleza descentralizada del sistema administrativo de Ruanda resulta ejemplar.

Los esfuerzos del gobierno por reforzar la protección social culminaron en 2010 con la estrategia nacional de protección social, que aún no se ha puesto en marcha. Ésta pretende alcanzar los objetivos fijados por el Programa “Vision 2020” y la Estrategia de desarrollo económico y reducción de la pobreza para el periodo 2008-2012, en la que se postula que la protección social universal refuerza el contrato social entre el gobierno y sus ciudadanos.

Ruanda cuenta con una serie de programas de protección social bastante consolidados, entre los que se incluyen un seguro médico universal (del que se beneficia el 91% de la población), la educación gratuita, las transferencias sociales (como el programa de pensiones), el Programa “Vision 2020 Umurenge”(VUP), el apoyo a los supervivientes del genocidio y el programa “una vaca por familia”. La descentralización administrativa, de la mano del Ministerio de Administración Local, Buen Gobierno, Desarrollo Comunitario y Asuntos Sociales, resulta esencial para este sistema. *Ubudehe* permite a la comunidad definir programas para áreas específicas e identificar a las personas u hogares vulnerables de cada comunidad.<sup>332</sup>

Las metas de Ruanda en materia de protección social nacional para los próximos 20 años consisten en construir un sistema que establezca un nivel mínimo de protección social, facilitar el acceso a los servicios públicos a los colectivos más necesitados y vulnerables, y promover la participación del sector informal en el sistema de seguridad social contributiva.<sup>333</sup> Su propósito a medio plazo es reforzar los programas existentes y establecer una prestación universal de jubilación dirigida a los mayores de 65 años.

<sup>327</sup> Bello et al., 2007.

<sup>328</sup> Véanse Woolard et al., 2010 y el capítulo 4 para consultar un resumen de tales datos.

<sup>329</sup> Nyanguru, 2007.

<sup>330</sup> APRM, 2010, p.185.

<sup>331</sup> Devereux et al., 2010.

<sup>332</sup> *Ubudehe* es una práctica tradicional y cultural basada en la acción colectiva para solucionar los problemas de la comunidad.

<sup>333</sup> El nivel mínimo de protección social, basado en los programas existentes, incluye una prestación por jubilación, una prestación por minusvalía, una ayuda a la infancia y un programa de efectivo por trabajo.

El gobierno asignó cerca del 4,7% del presupuesto al sector de la protección social en 2009/2010 y se espera que el porcentaje ascienda al 4,9% en 2010/2011 y al 5,1% en 2011/2012.<sup>334</sup>

El VUP, la piedra angular de la estrategia nacional, consiste en tres iniciativas básicas que reorientan los programas de protección social hacia las poblaciones vulnerables: obras públicas, plan de crédito *Ubudehe* y apoyo directo. Esta iniciativa, que cuenta actualmente con el apoyo del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Banco Mundial y la Unión Europea, se puso en marcha como proyecto piloto con el componente de obras públicas en 2008, al que seguirían las transferencias en efectivo en 2009. Por último, el plan de crédito se puso en marcha en febrero de 2010. Se prevé que el VUP, que experimenta una rápida expansión, contemple todos los sectores<sup>335</sup> del país antes de 2013.<sup>336</sup>

El componente de obras públicas, dirigido a aquellos capaces de trabajar, se basa en el *Ubudehe*, un enfoque participativo y comunitario en el que se plasman los objetivos y estructuras descentralizados definidos por el gobierno. Las comunidades identifican a los beneficiarios y proponen proyectos comunitarios. En la primera fase se seleccionaron 30 sectores atendiendo a sus características socioeconómicas.<sup>337</sup> Los beneficiarios de cada sector se eligen en base a dos criterios principales. En primer lugar, los hogares deben pertenecer a una de las dos categorías inferiores de *Ubudehe* (los sumidos en la pobreza más absoluta y los muy pobres), establecidas mediante una evaluación nacional participativa de la pobreza. En segundo lugar, la extensión total de la hacienda familiar debe ser inferior a 0,25 hectáreas. En la primera fase de implantación la selección de beneficiarios fue muy desafortunada y muchas personas en situación de pobreza extrema fueron excluidas.<sup>338</sup>

El VUP registra aquellos hogares susceptibles de recibir apoyo directo o de beneficiarse de obras públicas durante un periodo inicial de 12 meses, tras el cual se procede a reevaluar su situación. Si ya no cumplen los criterios de selección, se dan de baja del programa y dejan de recibir asistencia. En vista de que no todos los hogares pueden salir de la pobreza tras un año de trabajo, la estrategia nacional de protección social para 2010 prevé crear un programa de garantía laboral que proporcione 100 días de trabajo al año a cambio de un salario inferior al ofertado en el mercado laboral.<sup>339</sup>

La inversión en protección social ha aumentado a raíz de la implantación del VUP. Según fuentes gubernamentales, el VUP precisa de 72 USD por persona al año.<sup>340</sup> Se estima que en el primer año del proyecto piloto el coste del programa ha sido de 44 millones de USD. Las obras públicas acaparan en torno a la mitad del presupuesto total en concepto de sueldos y equipo, mientras que el resto se destina al programa de crédito (30%) y a las transferencias en efectivo (20%).

El gobierno afirma que el programa promueve los empleos no agrarios al mejorar las capacidades productivas.<sup>341</sup> En efecto, el flujo de efectivo repartido entre los más pobres debería monetarizar y, en última instancia, formalizar la economía. Una primera evaluación del programa realizada a instancias del DFID en diciembre de 2009 reflejó que la mayor parte de los importes transferidos a los beneficiarios cubre sus necesidades básicas de consumo.<sup>342</sup>

Kimetrica International Limited llevó a cabo una evaluación rápida del programa VUP en julio de 2010 que reveló que esta iniciativa también fomenta el ahorro. Cerca del 55% de los beneficiarios ahorró parte de las prestaciones del VUP y las utilizó para adquirir alimentos (53,3%), activos productivos tales como ganado (24,5%), insumos agrícolas (18,3%) y educación (13,1%). Este mismo informe afirma que el número de hogares beneficiarios pertenecientes a la categoría "más vulnerable" experimentó un descenso espectacular del 41% al 9%. Los primeros resultados oficiales de las actividades de seguimiento y evaluación presentados en septiembre de 2010 reflejan que la pobreza extrema cayó del 39% registrado en 2006 hasta el 34,5% de 2009, en gran medida gracias a este programa.<sup>343</sup> La reducción de la pobreza ha sido más significativa en los hogares con hombres como cabeza de familia (-4,0%), lo que plantea dudas respecto a la perspectiva de género del programa.<sup>344</sup>

**Lecciones.** Nos encontramos ante uno de los ejemplos más destacables de un programa totalmente integrado en la estrategia nacional de desarrollo y respaldado por la férrea voluntad política del gobierno central. Este hecho ha permitido a los donantes consensuar sus posturas y alinearse con el gobierno, evitando de este modo la fragmentación al tiempo que conservan su función. El país se ha beneficiado de la fuerte descentralización de su estructura administrativa y ha desarrollado una estrategia de selección de beneficiarios innovadora (el enfoque *Ubudehe*), que contribuye a la eficacia global de las intervenciones y evita la duplicación de esfuerzos, permitiendo así una distribución más eficiente de los recursos.

<sup>334</sup> Gobierno de Ruanda, 2009 en McConnel, 2010.

<sup>335</sup> Un sector (Umurenge) es una división administrativa inferior al distrito. La población de Ruanda se distribuye en 30 distritos y 416 sectores.

<sup>336</sup> Devereux y Ndejuro, 2009.

<sup>337</sup> Gobierno de Ruanda, 2007.

<sup>338</sup> Devereux y Ndejuro, 2009.

<sup>339</sup> El salario diario para las obras públicas oscila entre 700 y 1000 Rwf (aproximadamente 2 USD) al día.

<sup>340</sup> Gobierno de Ruanda, 2007.

<sup>341</sup> Gobierno de Ruanda, 2007.

<sup>342</sup> Devereux y Ndejuro, 2009.

<sup>343</sup> Asselin, 2010 en Hartwig, 2010.

<sup>344</sup> Hartwig, 2010.

### 5.3.4 APOYO ESPECÍFICO A GRAN ESCALA PARA LAS ÁREAS RURALES: PROGRAMA DE REDES DE SEGURIDAD DE LA PRODUCTIVIDAD DE ETIOPÍA

El Programa Red de Seguridad Productiva de Etiopía (PSNP) consiste en transferencias condicionadas en efectivo y/o en especie (en forma de grano) como contraprestación de trabajos públicos.<sup>345</sup> Asimismo, dispone de un pequeño componente de transferencias directas no condicionadas destinadas a aquellos que no pueden trabajar, como los niños, los ancianos y los afectados por el VIH. Más del 80% de los beneficiarios reciben transferencias a cambio de trabajo, mientras que menos del 20% reciben ayudas directas.<sup>346</sup>

El PSNP tiene por objeto reducir la pobreza a corto plazo, y aumentar la propiedad de bienes a largo plazo. Cuenta con más de 8,3 millones de beneficiarios y dispone de un presupuesto de aproximadamente 500 millones de USD, lo que lo convierte en el programa de obras públicas más ambicioso de África y uno de los más importantes de todo el mundo.

El gobierno mantiene un fuerte compromiso con el desarrollo agrícola y tiene el firme propósito de dejar atrás los llamamientos de emergencia para pasar a proporcionar protección social predecible a la población pobre del ámbito rural.<sup>347</sup> Contribuye con más del 8% del presupuesto del PSNP (aproximadamente un 1,2% del PIB), mientras que 9 agencias donantes sufragan el resto. La contribución de la Comisión Europea (la segunda más cuantiosa) desde 2006 asciende a 160 millones de euros.<sup>348</sup>

La selección de beneficiarios se basa en la escasez continuada de alimentos durante un mínimo de tres meses en los tres años anteriores -y por tanto en la dependencia constante de la ayuda de emergencia durante ese periodo-, y en los adultos de la unidad familiar que trabajan y también mantienen a otros miembros no activos de la misma. La ración de comida cubre las necesidades energéticas de una familia media de seis miembros, a razón de 1800 Kcal por persona y día. Los salarios, inferiores a los ofrecidos en el mercado laboral, consisten en un importe en metálico equivalente a 3 kilos de cereal o en una cesta de la compra "completa" (cereales, algo de legumbres y aceite), a cambio de ocho horas de trabajo diarias, cinco días al mes por miembro de la unidad familiar. Esta misma cantidad de alimentos se proporciona mediante transferencias de ayuda no condicionadas a aquellos que no pueden trabajar.<sup>349</sup>

El límite superior de gasto administrativo y de capital de estos proyectos es del 20%.<sup>350</sup> el programa funciona en ocho regiones durante la "estación del hambre", especialmente en las zonas montañosas.<sup>351</sup> El PSNP se complementa con programas de seguridad alimentaria basados en el crédito, la inversión y el asesoramiento técnico agrícola proporcionados a través del "Household Asset Building Programme" y del "Community Complementary Investments Programme", auspiciados por el Programa de Seguridad Alimentaria (FSP) del gobierno, que pretende mejorar la calidad de vida de sus beneficiarios para que éstos dejen de necesitar la ayuda del PSNP. Los hogares dejan de percibir la ayuda cuando pueden satisfacer sus necesidades alimenticias durante los doce meses de un año y mantener unas reservas moderadas sin recibir las transferencias del PSNP. No obstante, los participantes a menudo se resisten a abandonar el PSNP debido a los escasos incentivos.<sup>352</sup>

Uno de los elementos más característicos del PSNP como programa de obras públicas orientado a paliar la inseguridad alimentaria es su sistema doble de pago en efectivo o con alimentos. Algunos estudios apuntan a que el sistema de selección de beneficiarios del PSNP excluye a hogares desfavorecidos cuyos miembros tienen dificultades laborales. No se dispone de información concluyente sobre este aspecto. No obstante, durante las temporadas difíciles con excedentes de mano de obra y en las que resulta más necesario el empleo proporcionado por el PSNP, la oferta de empleo privado es prácticamente inexistente en las regiones contempladas por tal programa. Por otra parte, tanto los agricultores y ganaderos marginales con una economía de subsistencia deficitaria como los jornaleros sin tierras pueden optar a la ayuda de los proyectos del PSNP.<sup>353</sup>

Según las últimas evaluaciones, el PSNP protege los activos, en tanto en cuanto los ingresos y activos de los beneficiarios han aumentado mucho más que los de los no beneficiarios; no obstante, estas deducciones se basan en datos de panel no representativos.<sup>354</sup> El aumento de los ingresos y los activos (ganado) de aquellos que recibieron el sueldo en forma de comida fue del 59% y el 62% respectivamente en el periodo 2006-2008, mientras que no se ha observado un efecto parejo entre los participantes que recibieron solo efectivo. Basándose en un estudio de datos de panel más amplio y representativo a nivel nacional, Gilligan y otros autores sugieren un efecto más modesto (aunque significativo) del PSNP durante este mismo periodo 2006-2008: un aumento del 11% en la seguridad alimentaria (calculado a partir del aumento en el número de meses en que los hogares logran satisfacer sus

<sup>345</sup> En las últimas décadas, Etiopía ha sido víctima de la inseguridad alimentaria, lo que ha convertido este país en uno de los principales receptores de la ayuda alimentaria de emergencia de África. Las acciones de emergencia han tenido un efecto limitado en la protección de los activos y la mitigación de los efectos de las sequías en los ingresos de millones de personas.

<sup>346</sup> Gebru et al., 2010.

<sup>347</sup> Devereux y Guenther, 2009.

<sup>348</sup> Banco Mundial, 2009.

<sup>349</sup> Sharp et al., 2006.

<sup>350</sup> Devereux, 2006.

<sup>351</sup> Hobson, 2009.

<sup>352</sup> IDL Group, 2010.

<sup>353</sup> Koohi-Kamali, 2010.

<sup>354</sup> Sabates-Wheeler y Devereux, 2010; Devereux y Guenther, 2009.

necesidades alimenticias) y de un 7% en las explotaciones ganaderas.<sup>355</sup> Si bien estos efectos son estimables, se encuentran lejos de las expectativas. Ello puede deberse a la irregularidad en los pagos durante este periodo del programa, así como a un mayor ahorro de las familias de lo esperado. Los efectos son más perceptibles entre aquellos que perciben transferencias más cuantiosas del PSNP o ayudas de otros componentes del FSP.

Existen indicios de un cierto efecto desplazamiento de las transferencias privadas, aunque apenas se dispone de datos sobre una desincentivación para la inserción laboral. Save the Children<sup>356</sup> realizó un estudio en la región de Amhara entre enero de 2007 y febrero de 2008 que indica que el precio del maíz aumentó de 2 a 3 birr al día. El gobierno contrarrestó tal subida con un aumento de los salarios del PSNP de 6 a 8 birr al día. Sin embargo, el precio del maíz siguió subiendo y cuando se produjo la última transferencia del PSNP de 2008 en julio, el salario de 8 birr solo permitía adquirir 1,2 Kg de cereal en los mercados locales. Ello implica una pérdida del 56% del poder adquisitivo de los hogares más desfavorecidos y con mayor inseguridad alimentaria de la región rural de Amhara en tan solo 7 meses. Los datos sobre la reacción de los mercados locales en las regiones con inseguridad alimentaria ante el aumento del precio de los alimentos desaconsejan los pagos en efectivo en este periodo del PSNP.

Este hecho quedó patente en el caso de la región de las Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur, la más castigada por la escalada de precios de los alimentos de 2008. Pese a haber sido una de las regiones del PSNP con mejores resultados, en 2007 recibió casi todas las transferencias en efectivo, lo que provocó una grave crisis alimentaria y un aumento de la mortalidad infantil durante el periodo de inflación de los precios de los alimentos de 2008. Como consecuencia, los participantes en el PSNP se decantaron masivamente por los pagos en forma de alimentos.<sup>357</sup>

Los datos empíricos han disipado la inquietud habitual respecto al posible desarrollo de un síndrome de dependencia.<sup>358</sup> No se ha hallado evidencia alguna de que el PSNP conduzca a una desinversión en ganado o árboles. Muy al contrario, el número de cabezas de ganado y árboles ha aumentado en el caso de los hogares contemplados por el PSNP.<sup>359</sup> Como aspecto negativo, Gilligan y otros autores<sup>360</sup> destacan una participación relativamente baja en el componente de obras públicas, retrasos en los pagos de los salarios y menos participación simultánea en el PSNP y en otros programas de seguridad alimentaria de la esperada. Todo ello parece indicar la existencia de problemas administrativos para gestionar este programa de gran envergadura.

**Lecciones.** El PSNP, como iniciativa que se basa en las obras públicas para combatir la inseguridad alimentaria, constituye un buen ejemplo de programa de redes de seguridad que se transforma en un sistema de asistencia social. Ha contribuido a la reducción de la pobreza, al aumento de los ingresos, y a la protección y acumulación de bienes. Las ayudas directas fomentan a su vez la inclusión social, ya que se dirigen a los colectivos más marginados, como el de los huérfanos. Su carácter predecible se debe en parte al apoyo constante de los donantes.

Con las modificaciones oportunas, podría emularse en otros países del África subsahariana a menor escala, restringiéndose seguramente a las regiones que sufran una mayor inseguridad alimentaria. Si su principal objetivo es la seguridad alimentaria, la opción del pago en forma de comida en metálico no debería descartarse automáticamente. No obstante, para poder aplicarlo en otras regiones del África subsahariana sería preciso establecer una correlación entre los pagos en efectivo y en especie para evitar disparidades. El proyecto FACT llevado a cabo en Malawi es un ejemplo de ello. Los efectos de la inflación en los precios de los alimentos se reducen gracias a una práctica innovadora consistente en establecer una correlación entre las transferencias mensuales en efectivo y los precios de los alimentos del mes anterior para mantener la paridad entre pagos con alimentos y en efectivo.<sup>361</sup>

### 5.3.5 LA ATENCIÓN A LOS NIÑOS VULNERABLES: ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN KENIA

En el marco del Programa de Alimentación Escolar con Productos Locales de Kenia (HGSF), una serie de entidades locales e internacionales colaboran para romper el círculo vicioso intergeneracional del hambre y la pobreza. Este programa va dirigido a los niños y a los agricultores y ganaderos locales, aunque también beneficia indirectamente a los comerciantes y a los cocineros de la zona, estimulando por tanto la economía local mediante el aprovisionamiento de una escuela local con fondos públicos.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha gestionado esta iniciativa en Kenia durante los últimos 30 años. La gestión del programa se ha ido transfiriendo gradualmente al gobierno, de manera que lo que inicialmente era una actuación de emergencia ante el hambre y la miseria se ha convertido en una intervención duradera. En 2008, el Ministerio de Educación y el PMA pusieron en marcha el HGSF para paliar el hambre y fomentar la educación al mismo tiempo. El traspaso al gobierno de las competencias

<sup>355</sup> Gilligan et al., 2009.

<sup>356</sup> Save the Children, 2008.

<sup>357</sup> Sabates-Wheeler y Devereux, 2010.

<sup>358</sup> Andersson et al., 2009.

<sup>359</sup> Ibid.

<sup>360</sup> Gilligan et al., 2009.

<sup>361</sup> Devereux, 2008.

sobre el programa puede entenderse como una declaración de compromiso por parte de éste, que incluyó en la iniciativa una serie de distritos que habían sido excluidos por el PMA.

El gobierno se propone asumir la responsabilidad de alimentar a medio millón de niños de enseñanza primaria, y a 50 000 niños más cada año, en los distritos áridos y semiáridos. El coste de una comida escolar en Kenia ascendía a 11 KES por alumno y día en 2008, y a 12,4 KES en 2009.<sup>362</sup> Las escuelas beneficiarias reciben del gobierno una transferencia en efectivo por valor de 7 KES por cada alumno al principio de cada trimestre. Las transferencias en efectivo se realizan directamente a las escuelas para que éstas adquieran alimentos producidos por pequeños agricultores y ganaderos locales.

El Comité de gestión escolar de cada escuela beneficiaria proporciona los alimentos necesarios para las comidas del mediodía. También se encarga de establecer la política de la escuela, ayudar al director en las tareas de dirección y fomentar las matriculaciones y la recaudación de fondos. Un subcomité se ocupa de la provisión de alimentos y de contratar al personal de cocina. Todo ello establece un vínculo entre las comunidades y sus escuelas.

Para seleccionar a los beneficiarios, el gobierno y el PMA detectan las zonas con población indigente y plantean un modo de llegar a ella. Debido a la escasez de recursos dedicados a la alimentación escolar, se identifican los distritos prioritarios de acuerdo con un indicador ponderado que contempla la educación, la pobreza y la inseguridad alimentaria. Este método permite una selección acertada de los distritos más necesitados, y se utiliza todos los años para volver a definir las zonas beneficiarias del programa.

En 2009 el Ministerio de Finanzas dotó a este programa con 400 millones de KES (unos 5 millones de USD) y el gobierno japonés añadió 150 millones de KES más (1,8 millones de USD) a través de su Fondo de Contrapartida. En 2010 el presupuesto del gobierno fue el mismo. Para que los precios de los alimentos básicos sigan siendo asequibles, el gobierno ha creado incentivos para aumentar la producción de alimentos mediante inversiones en el sector agrícola y el apoyo a los pequeños agricultores y ganaderos.<sup>363</sup>

Aún no se dispone de evaluaciones del impacto de este programa. Los programas anteriores desarrollados en Kenia tuvieron un efecto positivo en la calidad de la dieta de los niños, su salud, su asistencia a la escuela y su capacidad de aprendizaje y rendimiento. Se espera que el HGSF tenga un efecto positivo similar.<sup>364</sup>

**Lecciones.** Los programas de alimentación escolar pueden contribuir considerablemente a la salud infantil, así como al rendimiento y la asistencia a la escuela. El programa crea una demanda fija y predecible de alimentos de los mercados locales, genera oportunidades para la implicación de la comunidad en las actividades escolares, aumenta los ingresos de un número considerable de agricultores y ganaderos minifundistas, y genera puestos de trabajo en varias comunidades. Las comidas escolares permiten a los hogares ahorrar parte de sus ingresos anuales, y el hecho de adquirir la comida directamente de los pequeños agricultores y ganaderos redundan en beneficio de éstos últimos y de los distintos colectivos de la comunidad, lo que a su vez contribuye al desarrollo local.

## 5.4 LECCIONES EXTRAÍDAS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Estos casos demuestran que resulta factible desde un punto de vista político, fiscal y administrativo que los países del África subsahariana con ingresos bajos establezcan programas de protección social a una escala y con un alcance que parecían inaccesibles para ellos. Por tanto, cabe esperar que otros países del África subsahariana se planteen poner en marcha programas similares adaptados a sus capacidades fiscales y administrativas.

El alcance de tales iniciativas diseñadas a medida depende de las condiciones de cada país, tales como su compromiso político y experiencia previa. La voluntad política resulta fundamental no solo para poner en marcha el programa en un principio, sino también para lograr un compromiso con los programas de protección social sostenibles y proyectar su posterior ampliación.

En algunos casos, el compromiso del gobierno se sustentaba principalmente en la necesidad de abordar las principales vulnerabilidades a las que se enfrentaba la población, y en la intención de alcanzar una capacidad de recuperación a largo plazo. En Lesoto se puso en marcha la Pensión de jubilación para reducir la carga que suponen las personas mayores y, de manera indirecta, prestar apoyo a sus familias. En Etiopía, se implantó el PSNP con el propósito de superar la dependencia de las actuaciones de emergencia y de proporcionar una ayuda predecible para reducir la pobreza endémica y proteger los activos, fomentando la agricultura como la piedra angular del crecimiento.

Al considerar la protección social como un elemento primordial de la agenda de desarrollo nacional, también se reafirma el contrato social entre el Estado y los ciudadanos, lo que a su vez dota al gobierno de una mayor legitimidad. En Ghana, el principal programa de seguro médico se fraguó a partir de una promesa electoral que afirmaba el derecho legítimo al mismo y que pretendía proteger a los colectivos vulnerables al tiempo que reforzaba la responsabilidad del gobierno. Los beneficios políticos del compromiso con la protección social han sido considerables: en Lesoto, la Pensión de jubilación tuvo un peso específico en la reelección del gobierno.

<sup>362</sup> Datos incluidos en PMA, 2010.

<sup>363</sup> USAID, 2009.

<sup>364</sup> PMA, 2010.

La lucha contra la vulnerabilidad, el fomento del proceso de crecimiento y desarrollo y la obtención de réditos electorales podrían estar detrás de la tendencia actual hacia el compromiso político, especialmente en lo que respecta a la creación de estrategias inclusivas de protección social en toda la región del África subsahariana. En Ghana, el NHIS no puede verse como un hecho aislado de un proceso político más amplio que culminó en la Estrategia nacional de protección social de 2007. En los países en situación de posconflicto, como Sierra Leona o Ruanda, la protección social se considera un elemento esencial para la reconciliación y la construcción del Estado: ambos países han destacado la protección social en sus Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza y han implantado recientemente sendas Estrategias nacionales de protección social. En Mozambique, la “Estrategia Nacional de Segurança Social Básica 2010-2014” constituye el eje de un marco legal e institucional exhaustivo cuya intención es promover un enfoque integrado de la protección social.

Otros países se apresuran a seguir estos mismos pasos. Mali puso en marcha un foro nacional en 2009 para reforzar el compromiso del gobierno con la protección social. El buque insignia del programa “Vision 2030” del gobierno de Kenia es el fondo de protección social.

La voluntad política debe venir acompañada de una capacidad administrativa e institucional adecuada. Por otra parte, los programas deben ser factibles y económicamente sostenibles, y deben evitar la desincentivación perversa. Las agencias públicas deben desarrollar redes de servicios e infraestructuras, llevar a cabo una gestión transparente del programa, optimizar la coordinación entre agentes implicados y controlar los costes administrativos. El equilibrio y la coordinación de los poderes institucionales horizontales y verticales son, sin lugar a dudas, la clave del éxito. En Lesoto, el Ministerio de Finanzas -uno de los más poderosos, si no el más poderoso- puso en marcha y gestionó la Pensión de jubilación. En Zambia, por el contrario, el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales fomentó la ampliación de los proyectos piloto de Kalomo para convertirlos en el “National Social Cash Transfer scheme”. No obstante, ha tenido que enfrentarse al “reto de transferir competencias en materia de protección social a otros actores debido a su poco peso específico en la arquitectura institucional de Zambia”, así como a sus propias deficiencias de carácter interno.<sup>365</sup>

La coordinación interministerial suele resultar problemática. Kenia se enfrenta a una serie de desafíos a la hora de administrar sus programas de protección social. Las principales competencias recaen en el Ministerio de Género, Infancia y Desarrollo Social, pero existe un debate abierto respecto a si se trata del organismo institucional más adecuado. Otros ministerios se encargan de distintas intervenciones en materia de protección social, sin que exista un mecanismo de coordinación eficaz y consensuado. En Ruanda, por el contrario, el VUP se integra en un sistema basado en la subsidiaridad: el gobierno central formula las políticas y éstas son administradas por los subdistritos y puestas en marcha por los municipios.

La adopción de soluciones adecuadas, unida a una considerable capacidad administrativa, permite reducir los costes organizativos por unidad de transferencia y mejorar la implantación. Los costes administrativos suponen una pequeña parte (2%) del presupuesto total de la Pensión de jubilación de Lesoto. Sin embargo, en Mozambique los costes administrativos de las ayudas alimentarias son muy elevados (30%) debido a una financiación inadecuada y al escaso número de beneficiarios. Por consiguiente, las pensiones de jubilación no contributivas podrían resultar especialmente adecuadas como punto de partida para una protección social más amplia. Los costes y trámites administrativos y la desincentivación asociados a esta iniciativa son moderados y es muy probable que atraiga el interés político.

Su éxito pasa necesariamente por un diseño y un sistema de selección y entrega adecuados, ya que tales elementos afectan directamente a los costes y la eficacia. En Malawi, las transferencias del proyecto FACT se realizaron en efectivo y en especie a partes iguales, y, para evitar fluctuaciones en la capacidad de adquisición de alimentos durante la estación seca, su importe se fijó en función de las variaciones en los precios locales de los alimentos. Asimismo, los importes se establecieron atendiendo al tamaño de cada unidad familiar (pequeña, media, numerosa). En Etiopía, el PSNP asociado a su largo historial de inseguridad alimentaria se alza como una solución parcial a esta vulnerabilidad. Un sistema innovador de transferencias en efectivo empleado en Kenia pretende fomentar la escolarización a modo de “vacuna social” contra el SIDA, abordando pues esta vulnerabilidad endémica asociada a los riesgos de infección de los jóvenes del Sur y Este de África (cuadro 5.3).

#### Cuadro 5.4: Transferencias en efectivo para luchar contra el VIH a través de la escolarización

El matrimonio precoz y el hecho de que las niñas estén prometidas desde una edad temprana son las principales causas de las diferencias existentes en la prevalencia del VIH entre la población de entre diez y veinte años. El Programa de transferencias en efectivo de Zomba consiste en la provisión durante dos años de transferencias condicionadas en efectivo asignadas aleatoriamente a chicas jóvenes escolarizadas o que han abandonado sus estudios recientemente.



<sup>365</sup> Chiwele, 2010, pp. 3-4

Provocó un importante aumento de las matriculaciones, especialmente entre personas que no se encontraban escolarizadas en un principio (17,2% en el grupo de control, frente al 61,4% del grupo de tratamiento); las beneficiarias en los grupos de tratamiento eran entre 3 y 4 veces más proclives a acudir a la escuela. Las chicas del grupo de tratamiento que habían abandonado los estudios fueron un 5,4% menos propensas a quedarse embarazadas durante el año pasado, lo que en términos porcentuales supone una importante reducción de más del 30%. La condicionalidad, en términos generales, no resultó relevante. El impacto se debe principalmente a las transferencias. El coste administrativo por cada dólar transferido fue de 0,50 dólares en concepto de control de asistencia. Las variaciones en el importe de las transferencias no afectaron significativamente al comportamiento, lo que parece indicar que tales programas podrían financiarse con presupuestos relativamente ajustados, ya que una asignación modesta resulta casi tan eficaz para fomentar la asistencia a la escuela como una suma más abultada. Estos resultados son importantes para el África subsahariana, donde se prevé que proliferen las transferencias en efectivo y donde el riesgo de contraer el VIH es desproporcionadamente elevado entre las mujeres jóvenes.

*Fuente:* Baird et al., 2009.

La adopción de un planteamiento basado en las comunidades, según el cual la responsabilidad de seleccionar a los beneficiarios recaería en éstas, podría ser una alternativa válida a la selección vertical que permitiría evitar errores importantes en la inclusión o exclusión, así como adaptarse a las necesidades locales y no malgastar los recursos. El enfoque Ubudehe empleado en Ruanda es una muestra de cómo puede contribuir la descentralización a la eficacia de las intervenciones en su conjunto y a evitar la duplicación de esfuerzos. Ghana parece inspirarse en el mismo concepto: la utilización de los sistemas comunitarios ya existentes permitió realizar una selección adecuada de beneficiarios y hacer el programa extensible al sector informal. Sin embargo, los más pobres siguen siendo objeto de un grado considerable de exclusión.

En cuanto a la entrega, una de las principales diferencias radica en la utilización de “mecanismos de disuasión o de estímulo”.<sup>366</sup> Los primeros obligan a los beneficiarios a acudir a lugares concertados para recoger las transferencias, mientras que los segundos les permiten recibirlas en el momento y lugar que les resulte más conveniente. La popularidad de los mecanismos de estímulo aumenta a medida que las tecnologías de la información facilitan el acceso a los más desfavorecidos. El gobierno de Sudáfrica distribuye las ayudas sociales entre los beneficiarios de ciertas provincias mediante una tarjeta de débito denominada Sekulula. Kenia y Tanzania han puesto en marcha un servicio de transferencias de dinero a través del teléfono móvil para facilitar a los prestatarios el reembolso de la microfinanciación.

El coste de oportunidad de los mecanismos de disuasión es más elevado, ya que los beneficiarios deben trasladarse al punto acordado de pago y poner en peligro su seguridad: en Nigeria han aumentado los robos durante el trayecto de vuelta a casa desde el banco. No obstante, cuando la entrega se pone en manos de una red bien establecida, como la del servicio de correos en el caso de Lesoto, los costes de oportunidad de la recogida de las transferencias en efectivo disminuyen, ya que la existencia de múltiples puntos de pago evita las pérdidas de tiempo.

Los gobiernos suelen apuntar a la capacidad presupuestaria como el mayor obstáculo. En efecto, los ministerios de finanzas suelen cuestionar la validez y sostenibilidad de la inversión en protección social en detrimento de otras actividades más productivas, como ocurre en Tanzania o Mozambique.<sup>367</sup>

A pesar de que algunos programas de protección social resultan efectivos, su coste es demasiado elevado. Los programas de fomento de la lactancia materna se encuentran entre los más efectivos para reducir la mortalidad infantil. No obstante, los casos de Ghana, Madagascar y Zambia indican que su coste sigue siendo demasiado elevado para que sean sostenibles y factibles desde un punto de vista económico.<sup>368</sup>

Muchos países del África subsahariana con ingresos bajos no pueden permitirse el paquete completo de medidas estipulado por la ONU como nivel mínimo de protección social, especialmente en el caso de aquellos que presentan una baja capacidad tributaria y unos costes administrativos elevados. No obstante, algunos elementos del nivel mínimo de protección social son posibles desde un punto de vista fiscal en la mayoría de los países del África subsahariana con renta baja. Como se ha apuntado previamente, las pensiones no contributivas de jubilación, las ayudas a la infancia o las obras públicas constituyen un buen punto de partida. El margen de acción se ampliaría si los gobiernos adoptaran medidas como aumentar el ratio impuestos/PIB (positiva en sí misma), reasignar los recursos presupuestarios u obtener apoyos externos fiables.

<sup>366</sup> Devereux, 2008

<sup>367</sup> Cuestionarios del IED.

<sup>368</sup> Chee y Makinen, 2006.

### Cuadro 5.5: La asequibilidad de la protección social en el África subsahariana

Los costes fiscales de la ampliación de los programas de protección social en el África subsahariana se han considerado siempre como uno de los principales impedimentos para la implantación de la protección social. Sin embargo, las experiencias recientes en otras regiones en vías de desarrollo y en la propia África subsahariana con varios programas de protección social (como las transferencias en efectivo y la asistencia médica gratuita) fuerzan un replanteamiento de nuestra visión sobre su capacidad presupuestaria. Es posible abordar una ampliación de la protección social en los países africanos con ingresos medios, como evidencian las experiencias en los países del sur del continente. De hecho, los países del África subsahariana con renta baja también pueden asumir un paquete de iniciativas de protección social.

Teniendo en cuenta la escasa experiencia respecto a los costes de un paquete básico de prestaciones de protección social en países de renta baja, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) llevó a cabo una serie de estudios de simulación para calcular los costes en 12 países de estas características.<sup>369</sup> El paquete consiste en asistencia médica básica gratuita (calculada en función de los costes), ayudas a la infancia (15% del PIB per cápita con un límite de 0,50 USD al día PPA), asistencia económica específica para las personas pobres y desempleadas, y pensiones por discapacidad y jubilación fijadas al 30% del PIB per cápita con un límite de 1,00 USD (PPA) destinadas al 1% de la población activa y a todas las personas a partir de los 65 años.

Algunos países africanos han implantado ciertos aspectos de este paquete, pero nunca se ha aplicado íntegramente. En Sudáfrica, por ejemplo, se conceden ayudas (mucho más elevadas que las previstas en el paquete básico de la OIT) a niños, ancianos y discapacitados, pero no existe un marco general de ayuda a los más pobres o a los desempleados ni un servicio gratuito de asistencia médica básica. Se han calculado los costes de los distintos elementos del paquete de protección social para una serie de países (véase la tabla 5.3 del cuadro). Cabría cuestionar algunas de las asunciones de este ejercicio de cálculo de costes. Concretamente, el cálculo de los costes de la ayuda al desempleo/la pobreza provista a través de un programa de empleo se refieren tan solo al 10% de la población en edad de trabajar, porcentaje éste que podría resultar demasiado bajo para cubrir a todas las personas en edad activa que se encuentran desempleadas o en situación de pobreza. Un 1% de población con algún tipo de discapacidad es un porcentaje demasiado bajo y plantearía problemas a la hora de establecer los requisitos de inclusión en el programa. Los costes del paquete sanitario básico son muy inferiores a las estimaciones de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud de la Organización Mundial de la Salud para un paquete mínimo en países con ingresos bajos. Por último, cabe cuestionarse la asunción de que los costes administrativos son siempre proporcionales a la cantidad abonada en el caso de los programas de transferencias en efectivo; es evidente que existen costes fijos asociados a la implantación del programa de transferencias en efectivo, y que probablemente los costes variables sean inferiores al 15% propuesto. En consecuencia, los países pobres que asignen importes menores deberán afrontar más costes administrativos por beneficiario que aquellos más ricos con programas más ambiciosos. El siguiente análisis de sensibilidad ofrece dos alternativas respecto a los costes administrativos. Una parte de la base de que se trata de una cantidad fija per cápita anual de 5 USD (según tipo de cambio) más un 10% de los pagos en efectivo; la segunda postula que el coste asciende a 10 USD (PPA) per cápita anuales, cantidad ésta muy inferior a la de la primera opción (especialmente en los países más pobres) y que tiene en cuenta el hecho de que la mayoría de los costes administrativos fijos se emplean para cubrir los salarios, que son más bajos en los países más desfavorecidos.

La tabla 5.3 del cuadro presenta los costes de los elementos del paquete básico más los costes administrativos (según las estimaciones de la OIT y los cálculos alternativos). Los dos cálculos alternativos de los costes administrativos reflejan importantes diferencias en el caso de los países con ingresos bajos. Los costes totales del paquete equivalen a entre el 5% y el 12% del PIB de los países contemplados, una cantidad considerable que implicaría un importante aumento en el gasto actual en seguridad social, que se estima en un 0,5-2% en estos países.<sup>370</sup> Incluso si se tuviese en cuenta el coste total de la sanidad pública (que no podría reasignarse íntegramente a las medidas mínimas de protección social), el gasto actual estaría muy por debajo del necesario.

Otra de las dificultades que plantea la implantación del paquete completo viene dada por la movilización de recursos internos y los flujos de ayuda. El ratio impuestos/PIB de los países contemplados es del 10-18%. Este límite presupuestario impide a algunos países implantar todos los elementos del paquete de protección social a corto plazo. Sin embargo, sería posible una implantación gradual del paquete adaptada a las necesidades, prioridades y asequibilidad de cada país.

Los ratios impuestos/PIB son a todas luces demasiado bajos y es necesario un aumento a medio plazo para abordar muchas de las necesidades de gasto público, como la protección social. Los recursos proporcionados por los donantes son equiparables a los ingresos tributarios y por tanto podrían compensar a corto y medio plazo una recaudación insuficiente. ▶▶

<sup>369</sup> Véase OIT, 2008.

<sup>370</sup> Según cálculos de la OIT para los países contemplados, sería preciso un incremento en el gasto del 0,9-9,6%.



Por consiguiente, para ampliar la protección social y alcanzar el nivel propuesto por la OIT es preciso recurrir al apoyo de los donantes o desviar los recursos de los donantes (y el gasto interno) empleados para otros fines. Por ejemplo, si se suma el gasto público total en sanidad al gasto de la seguridad social (última columna de la tabla 1 del cuadro), el gasto de algunos países se aproxima al nivel necesario. Si se tienen en cuenta en la reasignación otros sectores sociales y no sociales (como la educación, la defensa o el gasto administrativo), sería posible ampliar el gasto en seguridad social. Existe un cierto margen para la reasignación, pero ello implicaría una evaluación concienzuda de las necesidades y prioridades de gasto del sector social (y no social) de cada país.

**Tabla 5.3: Análisis de la OIT sobre la situación fiscal y de seguridad social básica en el África subsahariana**

	Costes estimados de la seguridad social básica expresados como porcentajes del PIB (2008)													
	Pensiones universales	Asistencia sanitaria básica	Ayudas a la infancia	Asistencia social/plan de empleo	Costes admin., transferencias en efectivo (OIT)	Costes admin. per cápita (valor actual en USD, OIT)	Constes admin. de la alternativa 1 (valor actual en USD)	Constes admin. de la alternativa 2 (valor actual en USD)	PNB per cápita (valor actual en USD)	Total	AOD 2006	Impuestos 2006	Gasto estimado en protección social básica 2010	Protección social más gasto sanitario del último año
Burkina Faso	1,1	5,5	2,8	0,6	0,7	2,6	6,8	5,1	440	10,6-12,1	14,1	11,1	1,1	4,9
Camerún	0,8	2,6	1,8	0,4	0,4	4,0	7,6	6,5	990	6,0-6,8	9,2	11,1*	0,6	2,0
Etiopía	1,0	3,6	2,8	0,6	0,4	1,0	5,7	2,3	170	8,8-12,1	14,6	10,7*	1,3	9,6
Guinea	0,6	1,5	1,5	0,3	0,4	1,2	5,8	2,0	400	4,4-5,9	4,9	n.a.	0,4	0,8
Kenia	0,9	3,0	3,0	0,6	0,7	3,5	7,3	5,9	580	8,2-9,5	4,1	18,3	1,6	3,0
Senegal	1,1	2,5	2,0	0,5	0,5	3,8	7,5	6,8	760	6,6-7,6	9	16,1*	0,6	3,6
Tanzania	1,1	1,4	3,1	0,6	0,7	2,1	6,4	5,5	350	7,9-9,7	14,2	n.a.	2,1	4,5

Fuente: OIT (2008)<sup>371</sup>; IDM, 2009; estadísticas internacionales del FMI.

Nota: Cálculo basado en datos de 2000. El supuesto de la alternativa 1 de costes administrativos se basa en unos costes fijos de entrega de 5 USD per cápita más el 10% de la transferencia en efectivo; el supuesto de la alternativa 2 contempla unos costes fijos administrativos per cápita de 10 USD (PPA), mientras que la estimación de la OIT se refiere a un 15% de la transferencia en efectivo (sin costes fijos).

Sobre el gasto real asociado a la seguridad social. Los datos de la segunda a la última columna se corresponden con los cálculos de la OIT (2008) sobre el gasto real asociado a la seguridad social básica. La última columna refleja el gasto público en seguridad social más el gasto público sanitario total. Fuentes: Tabla 18 del Anexo Estadístico de la OIT, 2010. Informe Mundial sobre Seguridad Social, 2010-2011: Ofrecer cobertura en tiempos de crisis y perspectivas (Ginebra). Fuente de datos sobre Kenia, 2008: Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (salud y protección social), Indicadores de Desarrollo Mundial (PIB y tipo de cambio)

Por consiguiente, para muchos países del África subsahariana resultaría fiscalmente imposible implantar la totalidad de las medidas básicas de seguridad social. Existe, sin embargo, la posibilidad de ir introduciendo paulatinamente los elementos mínimos de protección social en los países de ingresos bajos del África subsahariana. Las siguientes opciones merecen un estudio y análisis pormenorizados y específicos para cada país:

1. En la medida en que se produzca un aumento sustancial y sostenible de los fondos de donantes para la protección social, en muchos países sería posible introducir progresivamente y a medio plazo el paquete íntegro de medidas, aunque para ello sería preciso abordar la escasa apropiación nacional de los programas piloto auspiciados por los donantes (véase el capítulo 6).
2. Siempre que los países con ratios impuestos/PIB inaceptablemente bajos logren aumentar sus ingresos tributarios a medio plazo, cabría la posibilidad de introducir progresivamente y a medio plazo el paquete completo de medidas, empleando recursos internos.

<sup>371</sup> La OIT (2008) analiza los costes de un programa de seguridad social básica consistente en: asistencia sanitaria primaria universal; pensión básica de jubilación y por discapacidad; ayuda básica a la infancia para los dos primeros hijos; asistencia social básica que garantiza 100 días de empleo al decil más pobre de población en edad activa. Los costes de la asistencia sanitaria primaria universal se calculan de acuerdo a un ratio de una plantilla médica de 300 personas por cada 1 000 000 habitantes. Los sueldos del personal médico se fijan en función del crecimiento del PIB per cápita (cuando no existen datos desgregados sobre los sueldos del sector sanitario, se asume que su salario medio equivale al de un profesor. Los salarios del personal sanitario se fijaron en un mínimo de tres veces el PIB per cápita ajustado al crecimiento del PIB per cápita). El programa básico de pensiones se fija en el 30% del PIB per cápita (1 USD al día [PPA] como máximo). La ayuda a la infancia se fija en el 15% del PIB per cápita (0,5 USD al día [PPA] como máximo). El programa básico de asistencia social dirigida a los más pobres y los desempleados se fija en el 30% del PIB per cápita (1 USD al día [PPA] como máximo). Se calcula que se proporciona una prestación al 10% de la población en edad laboral durante 100 días al año.

3. La reasignación de parte del gasto existente en el sector social (tanto los fondos propios como los procedentes de los donantes) a la consecución de un nivel mínimo de seguridad social también permitiría implantar progresivamente el paquete íntegro a medio plazo.
4. La implantación de algunos elementos del paquete está al alcance de la mayoría de los países del África subsahariana. Más en concreto, las pensiones universales no contributivas son factibles prácticamente en cualquier contexto. En muchos casos, también es posible instaurar programas de obras públicas y una cobertura médica básica y gratuita en el marco de las intervenciones esenciales del paquete. Para que estos programas sean más sostenibles es preciso que su gestión pase a manos del gobierno, que se financien con fondos propios y que los donantes asuman exclusivamente una función de apoyo.

Aunque la apropiación y la voluntad política en materia de protección sean sólidos, la función de los donantes sigue siendo importante en aquellos casos en que la movilización de recursos nacionales sea escasa. En Etiopía solo el 8% del presupuesto total del PSNP procede del gobierno. En el caso de Malaui, aunque el gobierno mostró un rotundo compromiso con la seguridad alimentaria, el programa FACT fue financiado e implantado íntegramente por donantes, habida cuenta de la escasez de recursos del gobierno y su incapacidad para abordar la crisis alimentaria de 2005-2006. En Kenia, sin embargo, cuando la rápida escalada del precio de los alimentos dio lugar a una reducción del apoyo del PMA, el gobierno asimiló el programa a uno desarrollado internamente para evitar un deterioro del bienestar, y asumió como propio el compromiso con la alimentación escolar.

En definitiva, los casos seleccionados y las pruebas recogidas en el cuadro 5.4 indican que existen programas de protección social a gran escala susceptibles de aplicarse en el África subsahariana. Las pensiones sociales de Lesoto, pese a resultar relativamente costosas para el PIB (2%), proceden íntegramente de los impuestos, bastante elevados en este país. El NHIS instaurado en Ghana, que cubre actualmente a gran parte de la población, se basa en distintas fuentes de financiación, todas propias. La asequibilidad depende de la voluntad de las sociedades de financiar políticas sociales a través del sistema impositivo, la reasignación presupuestaria y las contribuciones. La voluntad política y la asequibilidad están pues íntimamente ligadas.

# CAPÍTULO SEIS

**EL APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL  
EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA:  
DE LA DONACIÓN A LA ASOCIACIÓN**



## CAPÍTULO 6

# EL APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA: DE LA DONACIÓN A LA ASOCIACIÓN<sup>372</sup>

Los donantes han ejercido una influencia considerable en la agenda de protección social del África subsahariana. No obstante, los donantes suelen carecer de una comprensión suficiente de los procesos internos en los que se integran sus actuaciones, lo que reduce la apropiación y la sostenibilidad de estas iniciativas. Es preciso, por tanto, adoptar nuevos enfoques.

La transición de la donación a la asociación requiere que los agentes internacionales estén dispuestos a subordinarse a los esfuerzos y prioridades de los países socios de un modo coordinado, facilitando una financiación previsible que permita la sostenibilidad e invirtiendo en el desarrollo de capacidades y en la promoción del aprendizaje.

La ayuda y los planteamientos deben adecuarse a cada contexto -ya se trate de países inestables y frágiles o de Estados con un sistema de protección social arraigado- y ajustarse a las demandas del país socio y a las necesidades de las personas vulnerables.

Es fundamental adaptarse a un contexto de desarrollo cambiante y a la creciente importancia de la cooperación Sur-Sur.

### 6.1 LA FUNCIÓN DE LOS DONANTES: ASOCIACIONES INTERNACIONALES PARA PROMOVER LA PROTECCIÓN SOCIAL

#### 6.1.1 EL PAPEL DE APOYO DE LA ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO

##### 6.1.1.1 ENTRE LA SOLIDARIDAD Y EL INTERÉS: MOTIVACIONES DEL COMPROMISO DE LOS DONANTES

Cabe argumentar que el Norte tiene la responsabilidad de garantizar un cierto grado de “bienestar en el mundo”,<sup>373</sup> y que la ayuda no debe entenderse como un acto de caridad sino como una “transferencia de la riqueza necesaria para reparar las injusticias en su reparto”.<sup>374</sup> En este sentido, la redistribución no solo debería producirse dentro de los países sino también entre ellos: la ayuda para instaurar la protección social se adapta perfectamente a esta idea de justicia distributiva mundial (cuadro 6.1).

#### Cuadro 6.1 : La perspectiva de la justicia distributiva

El problema de la justicia en las relaciones internacionales “va más allá de la justicia distributiva... pero los problemas de justicia distributiva internacional son con diferencia los más complejos”.<sup>375</sup> De hecho, la justicia distributiva pone sobre la mesa cuestiones fundamentales que afectan a los fundamentos que subyacen a las desigualdades en el mundo, la medida en que deben abordarse, quién debe hacerlo y cómo. En definitiva, ¿pueden y deben extenderse a todo el mundo los principios internos de justicia distributiva según los recoge Rawls en su *Teoría de la Justicia*?<sup>376</sup>

La respuesta depende totalmente de la concepción del mundo en la que nos basemos, ya se trate, en términos generales, de una perspectiva Hobbesiana o Kantiana, realista o cosmopolita. Dentro de este espectro, Beitz defiende la postura cosmopolita y sostiene que “la interdependencia económica internacional se ajusta a un principio de la justicia distributiva

<sup>372</sup> Este capítulo está inspirado en el Informe Europeo sobre el Desarrollo “*Questionnaire on social protection in EU development policy*”, divulgado en los círculos de interés. Se entregaron 39 cuestionarios a facultativos de 11 donantes de la UE (Bélgica, Comisión Europea, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, España, Suecia, Países Bajos y Reino Unido) presentes en 23 países en vías de desarrollo del África subsahariana y otras regiones del mundo (Afganistán, Bielorrusia, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, República Democrática del Congo, El Salvador, Etiopía, Ghana, India, Indonesia, Kenia, Lesoto, Mali, Mozambique, Nepal, Paraguay, Ruanda, Senegal, Tanzania, Ucrania, Vietnam y Zambia).

<sup>373</sup> Mitrany, 1975, p.219.

<sup>374</sup> Beitz, 1979, p.172.

<sup>375</sup> Hoffmann, 1981, p.141.

<sup>376</sup> Rawls, 1971. Más adelante, Rawls se mostraría contrario a la postura de Beitz y abogaría por una aplicación mucho más restrictiva de su propia teoría más allá del ámbito interno (Rawls, 1999).

mundial similar al aplicable a las distintas sociedades<sup>377</sup> En el marco de un mundo interdependiente, la cooperación económica y social traspasa las fronteras, aporta beneficios y genera conflictos de carácter distributivo y sienta las bases de una nueva moralidad internacional. Por consiguiente, “el cometido de un principio de justicia distributiva sería el de definir la distribución justa de esos beneficios y conflictos”,<sup>378</sup> lo que elevaría a escala mundial los conceptos Rawlsianos del velo de ignorancia y el principio de diferencia.

No obstante, de acuerdo con la arquitectura global actual -según la cual la autoridad, la legitimidad y el sentido de comunidad siguen emanando del Estado-nación soberano- la idea de una agencia de redistribución global con recursos propios y permanentes procedentes de los impuestos, parece inasequible. Por consiguiente, la estructura de la ayuda internacional se erige como la forma embrionaria por defecto de un sistema fiscal internacional, siendo las transferencias de fondos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) el equivalente a la “redistribución pura de ingresos globales”.<sup>379</sup>

Sin embargo, la redistribución facilitada por la ayuda internacional tiene lugar fundamentalmente entre países más que entre pueblos. El hecho de que beneficie realmente a los más pobres y vulnerables -compensando las injusticias distributivas más acuciantes- depende principalmente de las políticas sociales internas. Los estudios muestran que el impacto de la ayuda en la distribución promueve en cierta medida la igualdad, especialmente en el decil más pobre.<sup>380</sup> No obstante, “las estimaciones del efecto de la redistribución mediante la ayuda se ven eclipsados por la redistribución que tiene lugar en los países que disponen de sistemas eficaces de redistribución”.<sup>381</sup>

En tanto en cuanto fomenta y refuerza directamente la redistribución interna, la asistencia internacional a la protección social -especialmente si se financia a través de un impuesto o fondo de nueva creación- podría convertirse en un instrumento fundamental de justicia distributiva global. Sin embargo, su impacto seguiría dependiendo de la reforma de otras políticas como la comercial, esencial para abordar las causas que subyacen al aumento de la desigualdad distributiva global.

El aumento de las diferencias entre los más ricos y los más pobres - el 10% de la población acapara el 85% de la riqueza mundial total<sup>382</sup> - hace necesaria la redistribución internacional a través de la ayuda, dado que un aumento en las desigualdades podría conducir a la inestabilidad e inseguridad a escala global. Para evitar las repercusiones en sus propios territorios (terrorismo, inmigración ilegal, conflictos) y en aras de su propio interés, los países desarrollados prestan su apoyo a los países en vías de desarrollo para que adquieran una mayor capacidad de recuperación. El apoyo a la protección social contribuye a la estabilidad internacional, al mejorar el bienestar de los países más pobres y más vulnerables del Sur.

Por otra parte, la contribución al impulso de África y sus esfuerzos para integrar la protección social en sus políticas de desarrollo, brinda a los socios internacionales la ocasión de aprovechar la oportunidad que se malgastó en el pasado de recoger los frutos de una ayuda para el desarrollo más eficaz. No invertir en la protección social repercutiría negativamente en aspectos como la salud, el hambre y la educación entre otros, lo que a su vez lastraría el crecimiento económico nacional. Por el contrario, el fomento de la protección social es la clave para avanzar más rápido hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y el desarrollo inclusivo. La protección social es, por tanto, un pilar básico del “contrato social global”<sup>383</sup> que beneficiaría tanto a los donantes como a los receptores.

### 6.1.1.2 ARGUMENTOS A FAVOR DEL APOYO INTERNACIONAL A LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Para llevar a la práctica las recomendaciones del Marco de política social para África (MPS) -especialmente las relativas a la protección social- los socios africanos señalan la necesidad de “ayuda técnica y financiera” por parte de sus socios de desarrollo.<sup>384</sup> Ante todo, es preciso “reforzar la ayuda de los socios de desarrollo para financiar la protección social de manera sostenible”<sup>385</sup>, especialmente en los países del África subsahariana que dependen en gran medida de la ayuda y disponen de escaso margen fiscal. Cuando la economía nacional carece de la elasticidad necesaria para sufragar programas de protección social, los donantes representan un balón de oxígeno en lo que respecta a la falta de asequibilidad.

<sup>377</sup> Beitz, 1979, p.144.

<sup>378</sup> Ibid, p.152 y 176.

<sup>379</sup> Bourguignon et al., 2009, p.1. La ayuda puede entenderse como una red de seguridad global o como un mecanismo de redistribución que hace las veces de “instrumento permanente de regulación internacional”(Naudet et al., 2007, p.103).

<sup>380</sup> Bourguignon et al., p.1 y 5.

<sup>381</sup> Ibid, p.5.

<sup>382</sup> Ortiz, 2007, p.63.

<sup>383</sup> Birdsall, 2008.

<sup>384</sup> Unión Africana, 2008, sección 3.2.5.

<sup>385</sup> Ibid, sección 2.2.3.

Según los ejercicios de cálculo de costes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), atendiendo a factores meramente cuantitativos, *a priori*, sería posible financiar las transferencias sociales por medio de la ayuda externa: se podría, por ejemplo, cofinanciar al 50% un paquete básico de transferencias,<sup>386</sup> siempre que los donantes cumplieren sus promesas de ayuda a África (cosa improbable en muchos casos)<sup>387</sup> y asignasen una cantidad considerable de su ayuda a la protección social (no es aún el caso).<sup>388</sup>

Por tanto, se precisa una ayuda financiera más sostenible y predecible por parte de los donantes para ayudar a los países del África subsahariana a gestionar la creciente demanda de protección social. Además de la aportación financiera, la contribución de los donantes puede consistir en asistencia técnica, desarrollo de capacidades e intercambio de lecciones. Para pasar de donantes a socios, pueden ofrecer una combinación de conocimientos, asistencia técnica y financiación, adaptada a las necesidades de los países socios. De este modo desempeñarían una función asistencial de gran utilidad.

A pesar de que el MPS otorga una función a los socios internacionales de desarrollo, insiste en el hecho de que su ayuda debe ajustarse siempre a los procesos y prioridades propias de África (a nivel de la Unión Africana, regional, nacional y local).<sup>389</sup> En condiciones ideales, se trataría de un compromiso sostenible por parte de los donantes supeditado a la demanda, adaptado a las estrategias surgidas de la implicación del propio país, y armonizado a través de mecanismos compartidos de financiación. Huelga decir que la realidad de la ayuda externa a la protección social difiere considerablemente del escenario descrito.

## 6.1.2 LAS MODALIDADES Y LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA AYUDA INTERNACIONAL DESTINADA A LA PROTECCIÓN SOCIAL

Los socios de desarrollo disponen de un abanico de opciones para adaptar lo mejor posible sus intervenciones a las necesidades de los países socios y a sus propias agendas. Hasta el momento, se han decantado por tres enfoques: experiencias piloto de transferencias sociales, apoyo presupuestario y creación de capacidades.

### 6.1.2.1 PROYECTOS PILOTO DE TRANSFERENCIAS SOCIALES

Las transferencias sociales son, en términos generales, el instrumento político más empleado por la comunidad de donantes. Los donantes, ya sean bilaterales o multilaterales, han promovido y sufragado gran cantidad de proyectos piloto en el África subsahariana, muchos de ellos consistentes en transferencias en efectivo. Muchos programas de transferencias sociales están íntegramente financiados, diseñados e implantados por donantes (“Hunger Safety Net Programme” y “OVC Cash Transfer” en Kenia; Transferencias Sociales en Efectivo en Zambia; Mchinji, “Food and Cash Transfer” [FACT] y “Dowa Emergency Cash Transfers” [DECT] en Malawi, etc.), mientras que otros son gestionados por los gobiernos con la ayuda de los donantes (Programa Red de Seguridad Productiva [PSNP] de Etiopía, Programa Subsidio de Alimentos [PSA] de Mozambique, “Livelihood Empowerment Against Poverty” [LEAP] en Ghana, Programa “Vision 2020 Umurenge” [VUP] en Ruanda, etc.). Estas diferencias no siempre están claras, ya que las situaciones pueden evolucionar: por ejemplo, el programa PSA de Mozambique fue financiado exclusivamente con fondos propios durante casi 20 años y en la actualidad está siendo reforzado y ampliado mediante la financiación de donantes.

A ojos de los donantes, las transferencias sociales son un medio rentable y práctico de inyectar recursos directamente a la población necesitada. Los experimentos piloto a pequeña escala pretenden ofrecer pruebas convincentes de los beneficios de este tipo de transferencias y convencer a los gobiernos para que asuman la financiación de los programas y los apliquen a escala nacional. No obstante, algunas experiencias piloto que han gozado de una buena acogida como la de Kalomo en Zambia y la de Mchinji en Malawi, que lograron sacar de la pobreza a los colectivos objetivo, no han sido asumidas ni ampliadas por el gobierno. Son muy pocas las transferencias sufragadas por los donantes que pasan de ser proyectos piloto a pequeña escala gestionados por los donantes con fines demostrativos y duración limitada a convertirse en programas nacionales de asistencia social sostenibles dirigidos por el gobierno.

Aunque sus beneficios para las vidas de algunas personas son innegables, los proyectos piloto gestionados externamente resultan, por tanto, bastante problemáticos. A pesar de que permiten a los donantes y las organizaciones no gubernamentales (ONG) “dar ejemplo” y proporcionar lecciones útiles, suelen “generar islas temporales de acceso a un bienestar social sufragado por la comunidad internacional”, en detrimento tanto de la apropiación como de la sostenibilidad.<sup>390</sup>

<sup>386</sup> Párrafo basado en Holmqvist, 2010.

<sup>387</sup> Véase el capítulo 1, apartado 1.6.1

<sup>388</sup> El porcentaje de AOD destinada a la protección social –en la medida en que es cuantificable– sigue siendo bastante bajo. Las estadísticas de la OCDE indican que un 1,6% de la AOD del CAD se destina al código CRS 16010 (servicios sociales). No obstante, el porcentaje exacto destinado a la protección social resulta difícil de cuantificar, especialmente en el África subsahariana (OCDE-POVNET, 2010).

<sup>389</sup> Véase Unión Africana, 2008 y Taylor, 2009.

<sup>390</sup> Devereux y White, 2010.

### 6.1.2.2 APOYO PRESUPUESTARIO

Otra opción es prestar a los gobiernos un apoyo presupuestario general (asociado a la implantación de una estrategia nacional de desarrollo) o sectorial (destinado a la puesta en marcha de estrategias para sectores específicos).<sup>391</sup> En lo que respecta a la eficacia de la ayuda, el apoyo presupuestario preconiza y facilita la aplicación de las Agendas de París y Accra sobre la eficacia de la ayuda. En lo que respecta a la asequibilidad, supone una inyección directa a los gobiernos con escasos recursos financieros para proporcionar el “paquete básico” establecido por la OIT (u otros programas de protección social). En cuanto al contrato social, constituye la mejor opción para promover la apropiación en los sistemas de protección social, ya que el gobierno no solo debe responder ante los donantes sino ante sus propios ciudadanos.

Varios socios de desarrollo recurren ya al apoyo presupuestario para sufragar programas y sistemas de protección social en el África subsahariana. En Mozambique, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido y los Países Bajos proporcionan financiación a través de lo que podría denominarse apoyo presupuestario sectorial: los fondos se asignan, por un lado, a la provisión de las transferencias en efectivo del PSA y la creación de capacidades institucionales del Instituto Nacional de Acción Social, encargado de gestionar el PSA y, por otro, y en menor medida, al Ministerio de la Mujer y de Acción Social (MMAS). En Tanzania, la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GDC) presta apoyo presupuestario y participa en la cesta sanitaria en el marco del “Tanzanian-German Program to Support Health”. En Ruanda, la delegación de la Unión Europea (UE) participa en un equipo que se dispone a ofrecer apoyo financiero sectorial destinado a la protección social.

No obstante, el apoyo presupuestario no es la panacea. Por ejemplo, aunque teóricamente favorece la apropiación, proporciona a los donantes “un derecho al seguimiento y a la negociación/evaluación respecto al presupuesto total del país socio”<sup>392</sup> - lo que podría interpretarse como una injerencia directa en cuestiones soberanas, dada la “naturaleza intrínsecamente política del presupuesto nacional”.<sup>393</sup> Asimismo, la provisión directa de apoyo presupuestario para financiar la protección social plantea ciertos problemas de naturaleza fiscal que podrían afectar a la sostenibilidad del nivel de gasto recurrente.<sup>394</sup> También podrían plantearse problemas de gobernanza y de gestión financiera pública, especialmente en lo que respecta a los países “frágiles” o “difíciles”, donde las instituciones públicas son ilegítimas o están alienadas.<sup>395</sup>

Para que surta el efecto esperado, el apoyo presupuestario debe definirse en el marco de un contrato de ayuda creíble y debe establecerse una correlación entre la financiación y sus resultados. Al desviar la atención de las aportaciones y fijarla en los resultados cuantificables, en virtud de un planteamiento de “gestión orientada a resultados”, se fomenta la “cultura del rendimiento”, que refuerza la responsabilidad mutua y optimiza la toma de decisiones. La Comisión Europea es uno de los organismos pioneros: por ejemplo, en el caso del denominado “contrato ODM”, se emplean indicadores de resultados como base para evaluar los avances y asignar tramos variables.<sup>396</sup>

El planteamiento de “pago a la entrega”(COD) del Centre for Global Development supone un paso más en la definición de la noción del pago en función de los resultados. Consiste básicamente en un contrato en el que se plasman los resultados esperados por ambas partes y se fijan los importes fijos pagaderos por cada unidad de avance hacia su consecución. El contrato se refiere únicamente a los resultados; las decisiones relativas a cómo conseguirlos recaen en el socio y los desembolsos se efectúan una vez obtenidos los resultados y previa evaluación independiente.<sup>397</sup> Holmqvist desarrolla este concepto y propone una arquitectura de un contrato de ayuda tipo COD para las transferencias sociales encaminado a optimizar el apoyo presupuestario. Este tipo de contrato reuniría tres características interesantes:

- Una fórmula de reparto de gastos creíble y sostenible en el tiempo que aporta previsibilidad a los países socios y una estrategia de retirada a los donantes.
- Un enfoque de no intervención por parte de los donantes que respeta la apropiación del diseño y la aplicación por parte de los países socios.

<sup>391</sup> “El apoyo presupuestario es la transferencia de recursos financieros de un organismo de financiación externo al Tesoro público de un país socio, siempre que este último respete las condiciones de pago acordadas. Los recursos financieros recibidos en tal concepto forman parte de los recursos globales del país socio y, en consecuencia, se utilizan con arreglo a su sistema público de gestión financiera. La UE solamente ofrece apoyo presupuestario a los países que cumplen los tres criterios de admisibilidad siguientes, derivados de los marcos jurídicos que rigen la ayuda de la UE a cada región: que esté en vigor, o en fase de aplicación, a) una política y una estrategia nacional bien definida (o sectorial, en el caso del apoyo presupuestario sectorial); b) un marco macroeconómico orientado a la estabilidad; c) un programa creíble y adecuado para mejorar la gestión de las finanzas públicas. Todos los desembolsos están condicionados a la adhesión permanente a estos tres criterios estándar de admisibilidad (plasmados en las “condiciones generales”) y también pueden condicionarse a “condiciones específicas” que reflejan los indicadores y criterios de funcionamiento (a menudo centrados en los resultados) en los ámbitos prioritarios” Comisión Europea, 2010 p.3.

<sup>392</sup> Comisión Europea, 2008a, p.21.

<sup>393</sup> Comisión Europea, 2010, p.8.

<sup>394</sup> Penrose, 2010.

<sup>395</sup> Comisión Europea, 2010, p.14. Son pocos los donantes que proporcionan apoyo presupuestario a países en situación de fragilidad. La Comisión Europea, el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial están trabajando en un “documento para un planteamiento común”.

<sup>396</sup> Basado en Comisión Europea, 2008b; Comisión Europea, 2010 p.10; OCDE, 2008b, p.6-8; “gestión orientada a resultados” de la *Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*.

<sup>397</sup> Birdsall y Savedoff, 2010. Véase también: [http://www.cgdev.org/section/initiatives/\\_active/codaid](http://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/codaid)

- Claridad respecto a los resultados sufragados con la ayuda económica, que permite trasladar los mismos a la ciudadanía de los países donantes.

Este planteamiento exigiría un compromiso a largo plazo por parte de los donantes, alineado con las estrategias internas de los países y articulado mediante un mecanismo de financiación conjunta.<sup>398</sup>

### Cuadro 6.2: ¿Cómo sería un contrato de ayuda basada en el pago de transferencias sociales según los resultados?

**Partes:** País X (el País) y un grupo de agencias donantes (los Financiadores).

**Objeto:** El País prevé ampliar la cobertura de las transferencias sociales a determinados colectivos objetivo, lo que constituye un factor esencial de su estrategia de protección social. El objeto de este contrato es posibilitar tal ampliación.

**Propósito:** Provisión de transferencias sociales predecibles a largo plazo a personas pertenecientes a colectivos definidos conforme a una serie de criterios C (esto es, los criterios de selección de los distintos tipos de transferencias sociales definidas por el País: niños, desempleados, ancianos, personas discapacitadas, etc.). La ampliación encaminada a una cobertura total será gradual y se estima que durará X años/décadas. (Los niveles de ayuda podrán variar con el tiempo dependiendo del colectivo objetivo y no están predefinidos en el presente contrato, aunque cabe la posibilidad de establecer un umbral superior.)

**Punto de partida:** En el año X las transferencias sociales dirigidas a los grupos definidos por los criterios C ascendían a XXX USD según su valor actual.

**Unidad de medida y pago:** Los Financiadores se comprometen a pagar al País, con periodicidad anual, el 75% del valor de las transferencias sociales concedidas el año anterior que superen el punto de partida, siempre que las mismas hayan ido dirigidas a personas de los colectivos definidos por los criterios C. A partir de la primera renovación del contrato (una vez transcurridos cinco años) el punto de partida se ajustará anualmente de manera que se corresponda con el importe de las transferencias sociales otorgadas cinco años antes.

Una vez desembolsados por los Financiadores, el País podrá disponer de los fondos sin restricción alguna.

Cuando efectúe las transferencias, el País no podrá establecer distinciones atendiendo al origen étnico, la religión o la afiliación política de los posibles beneficiarios. Con esta salvedad, el País gozará de total libertad para establecer prioridades en el proceso de ampliación hacia la cobertura prevista (podrá por tanto ajustar la cuantía de la prestación, los criterios de selección o las condiciones, y dar prioridad a ciertos subgrupos o áreas geográficas).

**Presentación de informes:** El País informará sobre el número de beneficiarios y los importes de las ayudas ajustándose a un formato que facilite el análisis de la validez de la información. Los informes elaborados se pondrán a disposición del público.

**Verificación:** Los informes serán evaluados por un Agente de verificación independiente siguiendo un proceso aleatorio de selección. Asimismo, el Agente de verificación comprobará si en el proceso de entrega de las transferencias se ha producido algún tipo de discriminación sistemática no autorizada en virtud del presente contrato.

**Duración:** La duración del contrato es de cinco años, tras los cuales se prevé proceder a su renovación por periodos de cinco años.

Otras posibles condiciones:

- Umbral máximo de la cuantía de la ayuda: la cuantía de la ayuda deberá mantenerse por debajo del umbral especificado.
- Umbral máximo de desembolso anual por parte de los Financiadores.
- Un aporte mayor en la fase de implantación consistente en financiar un porcentaje menor de las transferencias sociales por debajo del punto de partida durante los primeros x años.

#### 6.1.2.3 CREACIÓN DE CAPACIDADES, ASISTENCIA TÉCNICA Y DIÁLOGO

Al abordar el diseño y la ejecución de los programas y sistemas de protección social, los socios del África subsahariana se enfrentan a menudo a restricciones financieras, pero también a limitaciones técnicas y de capacitación. Los socios de desarrollo pueden prestar su apoyo centrándose en la creación de capacidades, la asistencia técnica y el asesoramiento en materia de políticas, así como

<sup>398</sup> Holmqvist, 2010.



comunicando sus propias experiencias de éxito y fracaso. La ayuda para crear capacidades nacionales es una inversión primordial para la sostenibilidad a largo plazo, y resulta indispensable para garantizar la continuidad de los programas y sistemas una vez se retire la ayuda internacional.<sup>399</sup> La creación de capacidades incluye varios tipos de actividades y afecta a un espectro de agentes (ministerios, instituciones gubernamentales a nivel central y descentralizado, comunidades, ONG y centros educativos).

En este sentido, la OIT desempeña una función fundamental, dado que el “objetivo del Departamento de Seguridad Social de la OIT es reforzar la capacidad de los interesados”.<sup>400</sup> Para ello se precisa una cooperación a nivel técnico, que contemple tanto el asesoramiento político y legal en la fase de diseño de los programas y estrategias de seguridad social, como los servicios de asesoramiento financiero y actuarial (modelos y análisis actuariales, elaboración de presupuestos sociales, evaluación de costes), pasando por las Revisiones de Gastos y Resultados de la Protección Social y la formación en el centro de Turín de la OIT.

Algunos socios de desarrollo que también invierten en la creación de capacidades lo hacen ya sea atendiendo a solicitudes específicas de un país socio (como ocurre con la asistencia técnica o el asesoramiento en materia de políticas)<sup>401</sup> o como parte integrante de un programa (como en el caso del PSNP). En Mozambique, los socios de desarrollo implicados en el PSA prestan servicios de capacitación institucional y asistencia técnica sobre varios temas, como el desarrollo de la capacidad de gestión de los riesgos fiduciarios, sistemas de gestión de información, seguimiento y evaluación o desarrollo de conocimientos y de bases de pruebas.<sup>402</sup> El proyecto Ubudehe puesto en marcha en Ruanda cuenta con un componente de creación de capacidades dirigido al personal de entidades descentralizadas y a representantes de las comunidades locales.<sup>403</sup>

Los socios no gubernamentales también pueden contribuir. Por ejemplo, la Universidad de Maastricht se ha asociado con la Universidad de Zambia y el Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales para prestar asesoramiento sobre el diseño de cursos sobre protección social, así como formación para tecnócratas y responsables políticos, con el fin de desarrollar sus capacidades a corto y largo plazo.<sup>404</sup>

En los últimos años, el desarrollo del aprendizaje Sur-Sur ha proporcionado un “modo innovador de abordar el desarrollo de capacidades de los gobiernos socios”.<sup>405</sup> Chile comparte sus experiencias a través de la cooperación internacional,<sup>406</sup> mientras que India, Brasil y los países sudafricanos han emprendido una “cooperación técnica y transferencia de tecnología social mejoradas” para África.<sup>407</sup> Brasil ha ayudado a Ghana a diseñar LEAP. También ha fomentado el aprendizaje Sur-Sur con Guinea Bissau, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica y Zambia, gracias al Programa de Cooperación África-Brasil en Desarrollo Social. Eventos recientes como la Expo Global para el Desarrollo Sur-Sur, el Evento de Aprendizaje Sur-Sur y Diálogo de Políticas sobre Protección Social a Largo Plazo para el Crecimiento Inclusivo y la presentación del Portal de Aprendizaje Sur-Sur sobre Protección Social son una prueba evidente de la importancia que está cobrando el diálogo Sur-Sur.<sup>408</sup>

En efecto, el diálogo también es un pilar esencial para reforzar las asociaciones y para que sus socios puedan compartir lecciones y promover la voluntad política en ambas partes. Puede ser bilateral o multilateral, formal o informal, y puede llevarse a cabo en grupos temáticos de trabajo o a un nivel político más alto. La UE establece una diferencia entre el diálogo político (sobre el gobierno político y los principios que lo sustentan) y el diálogo sobre políticas (sobre la función de la condicionalidad y las conexiones con el funcionamiento y los resultados).<sup>409</sup> Ambos son complementarios y necesarios para conseguir progresar en la agenda de protección social al tiempo que se garantiza la responsabilidad mutua.

#### 6.1.2.4 UNA MIRADA AL FUTURO: NUEVAS MODALIDADES DE APOYO<sup>410</sup>

Los donantes podrían intensificar su papel ayudando a sufragar los elevados costes iniciales y fijos en los que se incurre durante la puesta en marcha de un programa de protección social a escala nacional. Entre ellos se incluyen los sistemas nacionales de identificación (tales como el uso de tarjetas electrónicas), los mecanismos de entrega (a través de minoristas y terminales punto

<sup>399</sup> OCDE, 2009, p.30.

<sup>400</sup> Página web del SEC/SOC: <http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/areas/index.htm>.

<sup>401</sup> El gobierno de Kenia se muestra muy interesado en adquirir experiencia pero también en desarrollar sus propias capacidades. Por normal general, se asigna a un funcionario del gobierno para colaborar en la asistencia técnica provista (Cuestionario).

<sup>402</sup> Cuestionarios del IED. Socios de desarrollo: DFID, Embajada de los Países Bajos, OIT, UNICEF.

<sup>403</sup> Cuestionario del IED. La UE se encuentra entre los principales promotores del programa.

<sup>404</sup> MCDSS, “Capacity building”: [http://www.mcdss.gov.zm/capacity\\_building.php](http://www.mcdss.gov.zm/capacity_building.php).

<sup>405</sup> OCDE, 2009, p.30.

<sup>406</sup> Véase <http://www.fosis.cl/> “Cooperación internacional”. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social proporciona en Mozambique desarrollo de capacidades al MMAS y participa en el diseño de una iniciativa piloto que toma como modelo el “Programa Puente”.

<sup>407</sup> IPC-IG, 2010, p.5

<sup>408</sup> La Expo (<http://www.southsouthexpo.org/>) se celebró en Ginebra en noviembre de 2010 y en octubre se presentó el Portal (<http://south-south.ipc-undp.org/>) durante el Evento de Aprendizaje Sur-Sur y Diálogo de Políticas que tuvo lugar en Johannesburgo (<http://pressroom.ipc-undp.org/about/3-day-workshop-on-social-protection/>).

<sup>409</sup> Comisión Europea, 2010, p.9.

<sup>410</sup> Agradecemos a Nicholas Freeland sus sugerencias en esta materia.

de venta o mediante los proveedores de servicios de telecomunicaciones y teléfonos móviles), y el seguimiento y la evaluación por parte de agentes independientes.

El efecto y alcance de tales elementos podría ser considerable. Los sistemas de identificación, por ejemplo, podrían utilizarse para otros fines (como elaborar historiales médicos, censos electorales o permisos de conducir); el suministro de terminales de punto de venta estimularía el sector minorista privado, y las telecomunicaciones mejorarían la conectividad y la información del mercado. Cuando aporte una ventaja comparativa, recurrir al sector privado podría reducir las limitaciones de la capacidad del gobierno. Un seguimiento y evaluación mejorados reforzarían la capacidad local de investigación y la calidad del debate, y, lo que es más importante, las evaluaciones independientes potenciarían la credibilidad y la confianza en los programas. Por ejemplo, podrían probarse nuevos métodos como la aleatorización para comprobar la eficiencia de una opción de diseño, un programa o un paquete (cuadro 6.3).

### Cuadro 6.3 : Pruebas de control aleatorias y programas de protección social

En la última década, las pruebas de control aleatorias (RCT) se han convertido en una herramienta de investigación integrada empleada por los economistas del desarrollo para comprobar la eficacia de los programas sociales. Conocer el efecto de un programa en una población permite responder a varios interrogantes: ¿Cuál habría sido la situación de las personas participantes en el programa si éste no hubiese existido? ¿Cuál habría sido la situación de las personas que no participaron en el programa si éste hubiese existido? El enfoque RCT se basa en la asignación aleatoria de personas a grupos de tratamiento y de control. La asignación aleatoria de personas al tratamiento permite realizar un cálculo no sesgado del efecto del programa en el resultado, esto es, el efecto del tratamiento.

Kremer y Miguel<sup>411</sup> estudiaron el efecto en el rendimiento escolar del suministro de fármacos desparasitantes en los centros educativos. Demostraron que la desparasitación reducía en un 25% el absentismo en las escuelas en tratamiento. Asimismo, mejoraba considerablemente la salud y la participación en la escuela de los niños no sometidos al tratamiento. El programa, más barato que otros sistemas alternativos para promover la participación en la escuela, se está implantando a gran escala en India, Kenia, Madagascar y Tanzania.

Kremer, Miguel y Thornton<sup>412</sup> investigaron los efectos de un programa de becas por méritos en Kenia: las chicas que obtenían buenos resultados en los exámenes finales de sexto curso no tenían que pagar la matrícula y recibían una beca en metálico para adquirir material escolar durante los dos años siguientes. Los resultados reflejan que las chicas que optaban a las becas obtenían calificaciones académicas mucho mejores. El experimento también ofrece evidencias sobre las externalidades positivas: las chicas con resultados pobres antes del examen y que tenían pocas probabilidades de obtener una beca, mejoraron sus calificaciones en el examen en las escuelas en tratamiento.

También se emplearon RCT para evaluar la asistencia sanitaria. Dupas y Cohen<sup>413</sup> estudiaron el impacto de la distribución de mosquiteras tratadas con insecticidas en la incidencia de la malaria. Se estableció aleatoriamente el precio al que las clínicas de maternidad venderían las mosquiteras tratadas con insecticidas contra la malaria (ITN) a las mujeres embarazadas, lo que demostró que, contradiciendo la hipótesis de que el reparto de costes evita desperdiciar recursos con aquellos que no van a utilizar el producto, las mujeres que recibieron las ITN gratuitamente no eran menos proclives a utilizarlas que aquellas que pagaron por ellas. En el marco de un proyecto reciente, Dupas<sup>414</sup> proporcionó información a adolescentes de Kenia elegidos aleatoriamente sobre el riesgo de contraer el VIH en función de la edad de la pareja. La campaña redujo en un 28% los embarazos entre las adolescentes bajo tratamiento, lo que nos ofrece una aproximación de la incidencia del sexo sin protección.

Karlan y Zinman<sup>415</sup> estudiaron si un mayor acceso al crédito para fomentar el consumo resultaba beneficioso para los prestatarios, especialmente en aquellos casos en que se ofrecían créditos con altos tipos de interés a clientes con mayor riesgo. Su estudio reveló que el 26% de los hogares contemplados en el tratamiento experimentaron una mejora en su consumo de alimentos, lo que apunta a un efecto positivo de los créditos en los gastos a corto plazo.

En resumidas cuentas, existen multitud de vías de ayuda complementarias que deberían combinarse para formar “paquetes” adecuados y diseñados a medida. El arte de proporcionar asistencia es un terreno muy disputado: por ejemplo, el “asesoramiento” puede percibirse como una imposición, y el “diálogo”, como un monólogo. A pesar de los grandes esfuerzos ya realizados, “hasta la

<sup>411</sup> Kremer y Miguel, 2010

<sup>412</sup> Kremer et al., 2009.

<sup>413</sup> Dupas y Cohen, 2010.

<sup>414</sup> Dupas, 2009.

<sup>415</sup> Karlan y Zinman, 2010.

fecha los resultados han sido desiguales”,<sup>416</sup> lo que se debe principalmente a que los agentes externos e internos no suelen entenderse. Por consiguiente, convendría extraer lecciones de los fracasos, las dificultades y los éxitos parciales para superar las diferencias.

## 6.2 LECCIONES APRENDIDAS DE LA IMPLANTACIÓN

### 6.2.1 EQUIVOCACIONES DE LOS DONANTES Y DESACUERDOS<sup>417</sup>

En la última década, los casos de desacuerdo entre donantes y gobiernos dan fe de las diferencias a veces irreconciliables que existen entre sus respectivas preferencias, prioridades y limitaciones. Citando un caso reciente, varios gobiernos de países del África subsahariana que se embarcaron en iniciativas estatales de gran envergadura renunciaron a la ayuda externa (financiera o técnica) en lugar de apoyar los programas promovidos por los donantes, que a su juicio se ajustaban menos a sus necesidades y prioridades. Las pensiones sociales para todos los ciudadanos de edad avanzada se introdujeron en Lesoto y Suazilandia en 2004 y 2005 respectivamente. Estas iniciativas nacionales fueron acogidas inicialmente con cierta hostilidad por parte de los donantes, quienes se decantaban por las transferencias en efectivo de emergencia para paliar los estragos de la sequía. Actualmente, las pensiones se consideran un gran acierto, ya que el gobierno y la ciudadanía las han asumido rápidamente como propias y han sido objeto de una “politización positiva”,<sup>418</sup> cosa que no ha ocurrido con los programas promovidos por los donantes.

Los gobiernos de Malawi y Zambia optaron por invertir en insumos agrícolas -el Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas en Malawi y el Paquete de Seguridad Alimentaria y el Programa de Subvención de Fertilizantes en Zambia- con el fin de alcanzar la seguridad alimentaria de las familias y del país en su conjunto fomentando la producción de los minifundistas. En Malawi, el gobierno reintrodujo los subsidios para los fertilizantes y el maíz en 2005, desoyendo las recomendaciones de los socios internacionales de descartarlos.<sup>419</sup> El Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas no solo abordaba las necesidades de los más pobres, sino también las de los agricultores y ganaderos humildes que disponían de algunas tierras y podían explotarlas, de manera que a través de esta inversión se obtuvo una producción de grano más abundante. Su gestión y financiación corrió a cargo del gobierno exclusivamente, ante la fuerte oposición de los donantes, que optaron por la implantación y la financiación de los programas de transferencias sociales Mchinji, FACT y DECT.<sup>420</sup> El programa de subvenciones resultó ser un gran éxito y obtuvo un fuerte respaldo político y popular, mientras que las transferencias, aunque eficaces, no lograron granjearse el apoyo a nivel nacional.<sup>421</sup> Los socios internacionales accedieron finalmente a apoyar las subvenciones, a pesar de que este tipo de intervención “productiva” no se encuentra entre los instrumentos de protección social que promueven habitualmente.

De estos cuatro ejemplos se desprende una clara conclusión: los programas de protección social deben emanar de procesos políticos internos y reflejar las agendas políticas y prioridades del propio país -aunque se aparten de la “lógica habitual”- en lugar de proyectarse desde el exterior. Como se ha destacado previamente, las iniciativas promovidas por los donantes rara vez se convierten en intervenciones dirigidas por el gobierno.

### 6.2.2 PROGRAMAS PILOTO, AMPLIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD<sup>422</sup>

Un estudio más profundo del caso de Zambia revela que podríamos encontrarnos ante la excepción que confirma la regla. En 2004 se introdujo el Programa de Transferencias Sociales en Efectivo del Distrito de Kalomo con la asistencia técnica y financiera de GDC y Care International. Posteriormente, se amplió a través de cinco programas piloto y goza de la aprobación entusiasta de los teóricos (del Norte) de la protección social. Aunque Kalomo puede considerarse un caso de éxito, el gobierno ha preferido asignar sus escasos recursos a sus propios programas en lugar de asumir la responsabilidad de los programas piloto y ampliarlos. Los donantes contaron con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Comunitario y Servicios Sociales (MCDSS) pero tuvieron que vencer la resistencia opuesta por el Ministerio de Finanzas y Planificación Nacional (MOFNP), que albergaba dudas sobre la posible creación de dependencias y la falta de sostenibilidad, y se inclinaba por inversiones de naturaleza más productiva.

No obstante, en los últimos meses se ha intensificado el diálogo en torno al quinto y sexto plan de desarrollo nacional y el MOFNP ha comenzado a “ver con mejores ojos” los programas piloto. El DFID y el Irish Aid, accediendo a una solicitud del gobierno, asumieron un compromiso ampliado a medio plazo que garantiza la financiación del programa piloto durante 10 años. Ello ha influido en

<sup>416</sup> Devereux et al, 2010.

<sup>417</sup> Esta sección se basa en los ensayos encargados por el IED a Adesina, Devereux y McCord.

<sup>418</sup> Véase el estudio de caso sobre Lesoto en el capítulo 5; Devereux, 2010.

<sup>419</sup> En 1987 las instituciones financieras internacionales impusieron el “Fertiliser Subsidy Removal Programme”, cuyas consecuencias fueron nefastas. A finales de la década de 1990 un grupo de donantes introdujo los denominados “Paquetes Iniciales”, que en 2002 se redujeron a través del “Programa Selectivo de Insumos” y finalmente se abandonaron en 2004 (Devereux y White, 2010).

<sup>420</sup> ACT se ejecutó en 2005-2006; DECT en 2006-2007.

<sup>421</sup> Devereux y White, 2010, p.58-59.

<sup>422</sup> Esta sección se basa en las reflexiones de los asesores del DFID y de Irish Aid en Zambia (cuestionario del IED).

la actitud del gobierno, y como resultado, se ha desarrollado un plan de financiación a medio plazo según el cual éste asume gradualmente un porcentaje cada vez mayor de la financiación hasta llegar a sufragar la mayoría de los costes del programa antes de que finalice el periodo de financiación de los donantes. Por consiguiente, el DFID, el Irish Aid, la OIT, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y ahora también Finlandia, se han comprometido a apoyar y acompañar el “Social Protection Expansion Programme” mediante ayuda financiera y de capacitación.<sup>423</sup>

El caso de Zambia parece indicar que un compromiso fiable ampliado por parte de los donantes puede impulsar al gobierno a asumir las responsabilidades futuras que conllevan los programas piloto de transferencias en efectivo. Aunque es demasiado pronto para afirmarlo, podría tratarse de un caso excepcional de programa piloto iniciado por donantes y posteriormente asumido por el gobierno.

### 6.2.3 LA CREACIÓN DE UN CONSENSO ENTRE LOS DONANTES Y EL GOBIERNO

Desde la perspectiva de los gobiernos donantes, las lecciones extraídas del PSNP en Etiopía resultan muy valiosas. Está financiado casi en su totalidad (más del 90%) por un grupo de socios externos,<sup>424</sup> su aplicación corre a cargo del gobierno y fue diseñado conjuntamente por ambos. Por tanto, se trata de “un ejemplo vigente de las oportunidades y los retos a los que se enfrentan los donantes y los gobiernos cuando intentan alcanzar una postura consensuada en materia de protección social”.<sup>425</sup>

A pesar de que en un principio todos los socios, cada uno con sus propias motivaciones, se mostraron de acuerdo en la necesidad de llevar a cabo el programa, el proceso que condujo a su implantación estuvo minado por los desacuerdos. Dentro del grupo de donantes existían opiniones divergentes respecto a las transferencias de alimentos, las transferencias en efectivo condicionadas o no condicionadas, y la concesión por derecho o atendiendo a factores productivos.<sup>426</sup> No con pocas dificultades, los donantes lograron pactar una serie de “líneas directrices” básicas, que a su vez fueron motivo de diferencias importantes con el gobierno. Surgieron dos ámbitos principales de desavenencia. Por un lado, el gobierno quería aplicar el PSNP directamente a gran escala y haciendo uso de sus propias estructuras, mientras que los donantes abogaban por una aplicación gradual con una importante participación de las ONG. Por otro, los donantes se inclinaban por las transferencias no condicionadas, mientras que el gobierno insistía en que debían concederse a cambio de la participación en obras públicas, una medida más “productiva” que “asistencial”.<sup>427</sup>

En última instancia, el PSNP fue el resultado de un proceso de negociación con tintes claramente políticos tras el cual el gobierno logró imponer su criterio (aplicar el programa a gran escala y a través de sus estructuras), aunque hizo concesiones (el 80% de la ayuda ofrecida por el PSNP está condicionada a la participación en obras públicas, pero también se introduce un elemento no condicionado que asciende al 20%) y mitigó los temores de los donantes (estableciendo una línea presupuestaria dirigida exclusivamente a la financiación). Los socios internacionales, por su parte, crearon un grupo de donantes y establecieron unos sólidos mecanismos de coordinación “para sofocar sus voces individuales en favor del colectivo”.<sup>428</sup> El resultado es un programa dirigido internamente y financiado por socios externos (mediante la puesta en común de fondos y una financiación plurianual), que también prestan un servicio unificado de asistencia técnica y de desarrollo de capacidades.

Además del logro que constituye en sí mismo, el PSNP ha mejorado el nivel de protección social en Etiopía y ha sentado las bases para un diálogo fructífero -aunque no siempre exento de conflictos- entre socios, con la dirección firme del gobierno. El gobierno ha diseñado y puesto en marcha una Plataforma Nacional de Protección Social, y su Plan de Crecimiento y Transformación 2011-2015 está llamado a introducir cambios en el sistema de seguridad social con carácter prioritario.<sup>429</sup> Aunque los resultados de estas recientes actuaciones aún no se han materializado, el PSNP podría ser el primer paso hacia un sistema más amplio de protección social dirigido por el gobierno con el apoyo de los socios internacionales.<sup>430</sup>

### 6.2.4 EL APOYO A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Ante un escenario “ideal” como el descrito al comienzo de este capítulo, el planteamiento más adecuado sería el de apoyar los esfuerzos de los países socios para construir sus propias estrategias y sistemas integrales de protección social. Para ello es preciso combinar varias modalidades de ayuda adaptadas a las necesidades del país, y, ante todo, supeditadas a los procesos y prioridades

<sup>423</sup> La incorporación de Finlandia se aprobó en noviembre de 2010 (véase el anexo).

<sup>424</sup> UE, Banco Mundial, USAID, PMA, DFID, Asdi, Irish Aid, Países Bajos, CIDA

<sup>425</sup> IDL, p.4.

<sup>426</sup> Gebru et al., 2010, p.335. Debido a su estrecha colaboración con el gobierno y su planteamiento inicial basado en alimentos, las relaciones entre el Programa Mundial de Alimentos y otros socios internacionales fueron a menudo bastante tensas (ibid, p.341).

<sup>427</sup> Devereux y White, 2010, p.67.

<sup>428</sup> Gebru et al., p.335.

<sup>429</sup> Mencionado en los cuestionarios del IED cumplimentados por los asesores de la UE, DFID, Irish Aid y Asdi. No obstante, al parecer se prevé que el sistema de seguridad social cubra exclusivamente al sector formal.

<sup>430</sup> Cabe destacar que Human Rights Watch publicó un informe en el que se señala específicamente que el PSNP podría ser “vulnerable a la manipulación política” y objeto de una instrumentalización orientada a discriminar a la oposición y reforzar el control político. (Human Rights Watch, 2010).

políticas internas. Aunque la situación descrita es fundamentalmente un ideal al que aspirar -y que depende en gran medida de la propia implicación de los países socios-, en algunos países se puede apreciar un cambio en esta dirección.

Un buen ejemplo de ello sería Ruanda, que avanza hacia un sistema integral de protección social.<sup>431</sup> En los últimos años, la iniciativa y el fuerte compromiso del gobierno se han visto complementados con éxito por un diálogo real con los socios de desarrollo, que han prestado su apoyo a programas propios del país como el VUP y Ubudehe. En el marco de este diálogo, los socios de desarrollo han contribuido a la elaboración de la *Estrategia Nacional de Protección Social* que sienta las bases de una futura asociación con el gobierno para fomentar la protección social.

Más en particular, con esta estrategia se pretende aplicar mecanismos “de coordinación mejorados” en virtud de los cuales los socios de desarrollo deberán informar periódicamente sobre sus intervenciones en materia de protección social a las autoridades de cada distrito para garantizar que se ajustan a sus correspondientes prioridades. A nivel nacional, la estrategia propone desarrollar “un mecanismo sectorial de financiación” que “garantice que la financiación concuerda con las prioridades del gobierno y que permita a los donantes abordar el sector en su conjunto”.<sup>432</sup> El gobierno y sus socios de desarrollo están redactando un memorándum de acuerdo respecto a un apoyo presupuestario sectorial al sistema de protección social, en el que se hace hincapié en la importancia de la calidad de la asociación en el proceso hacia un sistema de protección social para Ruanda.<sup>433</sup>

Aunque el caso de Ruanda sea probablemente el más avanzado, no es el único. En Ghana, la *Estrategia Nacional de Protección Social* (NSPS) y LEAP “fueron el resultado de varios años de asociación y diálogo”,<sup>434</sup> no solo con los socios de desarrollo tradicionales del “Vulnerability and Exclusion Working Group” sino también con socios del Sur (Brasil, Sudáfrica, Turquía y Zambia), que aportaron su experiencia y asistencia. En Mozambique, la reciente “*Estrategia Nacional de Segurança Social Básica de 2010-2014*” y el “Grupo de Trabalho de Acção Social” establecen un sólido marco “para definir estrategias comunes encaminadas a la consecución de la agenda para la ampliación de la Protección Social Básica”.<sup>435</sup> En Burkina Faso, los socios de desarrollo apoyan al gobierno en su labor de construir una política nacional de protección social.<sup>436</sup> En Uganda, DFID, Irish Aid y UNICEF han formado una asociación coordinada de cinco años para apoyar el reciente “Expanding Social Protection Programme” con el fin de desarrollar y poner en marcha “un marco estratégico y fiscal nacional coherente y viable de protección social”.<sup>437</sup>

En resumen, de todas las experiencias analizadas, tanto las fallidas como las desarrolladas con éxito, se desprende una lección principal: la asistencia internacional a la protección social resulta más eficaz cuando complementa los esfuerzos y las iniciativas locales en lugar de sustituirlas. Un éxito sostenible pasa necesariamente por la apropiación nacional, apoyada si es preciso y posible por la ayuda coordinada y alineada de socios de desarrollo. Para ello la comunidad de donantes debe replantearse sus posturas y abordar una serie de retos importantes.

## 6.3 RETOS DE LA COMUNIDAD DE DONANTES

### 6.3.1 APOYAR SIN DIRIGIR: APROPIACIÓN Y SOSTENIBILIDAD

#### 6.3.1.1 LA DELGADA LÍNEA ENTRE EL APOYO, LA INFLUENCIA Y LA INJERENCIA POR PARTE DE LOS DONANTES<sup>438</sup>

La intervención de los donantes para proporcionar ayuda siempre plantea problemas, independientemente del sector del que se trate. Las prioridades y preferencias de los donantes y los países socios suelen ser distintas y, a veces, incompatibles. En aspectos como la selección de beneficiarios, los donantes se suelen inclinar por el apoyo a varios colectivos objetivo, en cumplimiento de sus directrices institucionales y preferencias de programación. Entre los colectivos objetivo más habituales se encuentran la tercera edad, los niños y el 10% más necesitado de la población. Estas preferencias no siempre se ajustan a las prioridades internas, como puede apreciarse en el caso de Malawi, que optó por favorecer a un reducido colectivo con potencial productivo de la población. Los agentes de desarrollo que se centran en un único aspecto (edad, género, hambre, empleo) aportan pruebas constantemente para

<sup>431</sup> Véase el capítulo 5. Esta sección se basa en la Estrategia Nacional de Protección Social (borrador de mayo de 2010) y en las respuestas de tres asesores de la UE destacados en el país (COM, DFID, GTZ) al cuestionario del IED.

<sup>432</sup> Gobierno de Ruanda, MINALOC, 2010, §4.4 y §6.2.

<sup>433</sup> En sus comentarios introductorios a “First National Consultation of the Civil Society of Rwanda on Social Protection” (20 de octubre de 2010), el representante del Gobierno de Ruanda elogió a los “socios de desarrollo que, sin excepción, han trabajado a través de sus instituciones para adaptarse a la visión del gobierno”.

<sup>434</sup> Cuestionario del IED.

<sup>435</sup> Mause y Cunha, 2010.

<sup>436</sup> Véase el cuadro 1.5 y <http://sites.google.com/site/protectionsocialeauburkinafaso/>

<sup>437</sup> Página web oficial del ESP: <http://www.socialprotection.go.ug/>. El ESP se puso en marcha en septiembre de 2010. Inicialmente se centrará en dos tipos de transferencias en efectivo, la “Old Age Grant” y la “Vulnerability Family Support Grant”, sufragadas conjuntamente por el DFID e Irish Aid, y con la asistencia técnica de UNICEF y el Banco Mundial.

<sup>438</sup> Esta sección se basa en los documentos de referencia del IED (Adesina, Hickey, Holmqvist, McCord).

respaldar su causa -a menudo recalcando que un programa dirigido a su campo objetivo requeriría tan solo un “pequeño” porcentaje del PIB- y acusan a los gobiernos de “falta de voluntad política”.

Los donantes y los gobiernos suelen trabajar con horizontes temporales distintos. Para el país, la creación de un escenario político adecuado para la protección social es un proceso que se dilata en el tiempo, como lo hacen los debates y negociaciones para acordar una visión y compromisos aceptables para todas las partes implicadas. El cambio solo puede ir orientado a un incremento, como ha sido el caso en países que ahora presumen de sistemas de protección social avanzados. Sin embargo, los donantes suelen estar sometidos a la presión de cumplir objetivos de gasto a corto plazo y obtener resultados palpables. En consecuencia, los donantes que se implican activamente en el apoyo a la protección social pueden intentar acelerar en exceso el ritmo de la agenda política, en detrimento de un impulso nacional y un contrato sólidos.

En efecto, la protección social se encuadra en el propio contrato social (y fiscal) existente entre el Estado y sus ciudadanos.<sup>439</sup> Desde esta perspectiva, la protección social es un pilar de la soberanía del Estado, y por ende la intervención externa se convierte en un campo de batalla político. Por ejemplo, si los donantes optan por colaborar con las ONG en lugar de emplear las estructuras del Estado, pueden debilitar los contratos de protección social existentes y perturbar el equilibrio social interno.<sup>440</sup> La línea que separa la “promoción” de la protección social en los países socios y los intentos manifiestos de definir (o modificar) el contrato social del país desde fuera suele ser, por tanto, muy fina (y difusa).

### 6.3.1.2 INFLUENCIA DE LOS DONANTES Y APROPIACIÓN

Los donantes que se proponen fomentar la protección social tienden a dirigir sus esfuerzos a convencer a los gobiernos para que se impliquen en una política en gran medida nueva y confeccionada por manos ajenas, que suele estar inspirada en sus propios modelos y experiencias en cuanto a la protección social y formulada de acuerdo con sus propias preferencias.

Por consiguiente, los conceptos de protección social introducidos por la comunidad de donantes no siempre se adecuan al contexto y los retos locales. Según Devereux y White: “El dominio de los actores internacionales en el diseño, la financiación e incluso en la prestación de protección en África ha provocado cierta parcialidad en lo que respecta a los tipos de programas implantados y su alcance, ubicación y duración [...] tales desviaciones implican irremediablemente la exclusión de otras formas de protección social [...] A efectos prácticos, la protección social en África consiste básicamente en transferencias en efectivo no condicionadas, a menudo previstas a escala subnacional y normalmente financiadas por donantes bilaterales o multinacionales y ejecutadas por ONG, generalmente procedentes de países anglófonos”.<sup>441</sup>

Desde la perspectiva africana, Adesina afirma que las iniciativas en favor de la agenda de protección social de los donantes suelen asemejarse a un “mercadeo de políticas” en el cual los donantes presionan (o “vapulean”) a una “audiencia cautiva” e imponen soluciones interesadas, imposibilitando una visión más amplia de la protección social en el África subsahariana en el proceso.<sup>442</sup> Incluso las pruebas presentadas por los donantes se consideran problemáticas, ya que sus investigaciones podrían entenderse como “interesadas” o “a menudo poco convincentes y dudosas”.<sup>443</sup> La promoción de “casos de éxito en África” también puede interpretarse como un modo de “disimular la influencia de los donantes en los programas” y sugieren a los principales “defensores” (principalmente miembros de los ministerios social y de bienestar) que promuevan una agenda de protección social que de otro modo no podría apropiarse el país.

En esencia, esta postura cuestiona la pertinencia de la ayuda como instrumento para promover las reformas políticas e institucionales desde el exterior. Entre los donantes, existe una contradicción inherente entre los “esfuerzos por promover su propia visión de la protección social por una parte, y los esfuerzos por asegurar la apropiación del gobierno, por la otra”.<sup>444</sup> Los gobiernos socios toleran las iniciativas externas (como las transferencias en efectivo sufragadas por donantes) aunque no se ajusten a sus prioridades internas, tanto debido a los desequilibrios de poder entre el gobierno y los donantes, como porque no disponen de margen político y fiscal para emprender sus propias iniciativas. Tal tolerancia, sin embargo, no siempre implica apropiación, respaldo político o compromiso financiero.

### 6.3.1.3 IMPACTOS NEGATIVOS EN LA SOSTENIBILIDAD Y LA COHERENCIA

La ausencia de apropiación amenaza directamente a la sostenibilidad de muchos programas de protección social actualmente vigentes en el África subsahariana. Como ya se ha mencionado, los gobiernos son reticentes a asumir como propias iniciativas

<sup>439</sup> Véase el capítulo 3.

<sup>440</sup> Hickey, 2010.

<sup>441</sup> Devereux y White, 2010, p. 55.

<sup>442</sup> Adesina, 2010.

<sup>443</sup> Ibid. Otras dos personas africanas señalaron este punto en el cuestionario del IED.

<sup>444</sup> Adaptación de Hickey et al., 2008.

que no han puesto en marcha ellos mismos. Esto obedece en parte a la percepción de que los donantes no son de fiar y de que su financiación es transitoria. Siempre existe el riesgo de que los donantes retiren de forma repentina su ayuda a una causa, tras haberla apoyado durante varios años, para concentrarse en otra. Por tanto “algunos gobernantes tienen la continua sospecha de que la protección social no es sino una tendencia pasajera de desarrollo y muestran reticencias a la hora de implantar o apoyar sistemas que habrán de desmantelarse si los donantes retiran sus fondos”.<sup>445</sup> Como ocurre con otros casos de financiación de gastos recurrentes, la posibilidad de que los donantes interrumpan su ayuda (se retiren sin prever una estrategia de salida) resulta especialmente delicada dada la naturaleza permanente de las actividades de protección social.

Estas preocupaciones no son en modo alguno infundadas. A pesar de que en el caso de Kalomo el DFID e Irish Aid han asumido las transferencias sociales después de la retirada de GDC, no todas las historias tienen un “final feliz”. En Costa de Marfil, el Programa Mundial de Alimentos tuvo que reducir a la mitad las comidas escolares de 460 000 niños debido a un recorte presupuestario.<sup>446</sup> En Burkina Faso, cuando un proyecto de transferencias de efectivo financiado por el Banco Mundial llegó a su fin previsto tras dos años, los (ex) beneficiarios expresaron su preocupación por que las cosas simplemente “volviesen a ser como antes” y volviesen a ser presa de la pobreza y la precariedad tras haber disfrutado de un cierto grado de bienestar.<sup>447</sup> En ausencia de compromisos predecibles y fiables a largo plazo, los gobiernos socios -y, lo que es más importante, la población vulnerable- quedan a merced de las tendencias pasajeras de los donantes, los ciclos de los proyectos y las vicisitudes económicas.

Los donantes, por su parte, tampoco forman una comunidad homogénea, ni tan siquiera los considerados “tradicionales”. Se trata de agentes políticos que representan tradiciones nacionales distintas y defienden agendas distintas, y se encuentran supeditados a sus propias limitaciones políticas y a sus ideologías. Las soluciones que defienden pueden ser distintas -incluso contradictorias- y obedecer a exigencias y prioridades institucionales en lugar de a la necesidad de una programación coherente y dirigida por el gobierno. Por tanto, es preciso racionalizar la programación y la financiación en materia de protección social, y minimizar la pugna entre donantes por implantar enfoques e instrumentos alternativos para, de este modo, abordar la financiación de la protección social desde una perspectiva que contemple las preferencias del gobierno y evite la fragmentación de fondos y programas.<sup>448</sup>

## 6.3.2 ARMONIZAR SIN MENOSCABAR LA APROPIACIÓN

### 6.3.2.1 EL PROBLEMA DE LA FRAGMENTACIÓN DE LOS DONANTES

Uno de los principales retos a los que se enfrentan los donantes es la aplicación de la agenda sobre la eficacia de la ayuda. En Roma (2003), París (2005) y Accra (2008),<sup>449</sup> los donantes se comprometieron a conciliar sus actividades y fomentar la apropiación de los países socios. La *Encuesta de seguimiento de la Declaración de París* elaborada por la OCDE en 2008 señala que “se avanza, pero no con la rapidez suficiente. Sin nuevas reformas y una acción más rápida no podremos alcanzar las metas para 2010 en cuanto al mejoramiento de la calidad de la ayuda”.<sup>450</sup> Resulta especialmente preocupante el grado de proliferación y fragmentación de los donantes, ya que no se han efectuado avances en este punto desde la firma de la Declaración de París.<sup>451</sup> Más bien al contrario, la fragmentación parece haberse intensificado, especialmente en los países con ingresos bajos “con una menor capacidad para asumir los costes de la fragmentación”.<sup>452</sup> El consiguiente problema de ayuda afecta de manera desproporcionada a los socios dependientes de la misma, que suelen verse obligados a destinar sus ya escasos recursos (humanos y financieros) a actividades relacionadas con los donantes.

### 6.3.2.2 ARMONIZACIÓN DE DONANTES EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Dado el escaso número de donantes comprometidos activamente con la protección social, su armonización aún no plantea grandes problemas. No obstante, comienza a suscitar cierta preocupación: en Ghana, por ejemplo, “hasta la fecha, el compromiso de los donantes había sido bastante unitario y coherente, pero se teme que comience a fragmentarse cuando aumente, si lo hace,

<sup>445</sup> Marcus, 2007.

<sup>446</sup> Programa Mundial de Alimentos, 2010.

<sup>447</sup> La transferencia, que finalizó en junio de 2010, iba dirigida a huérfanos vulnerables y personas afectadas por el VIH/SIDA en la provincia de Nahouri. Fue promovida por el Comité nacional de Lutte contre le Sida y benefició a 3250 hogares. UNICEF y el Banco Mundial están estudiando posibilidades de apoyar un nuevo proyecto (informe de visita de proyecto).

<sup>448</sup> Párrafo basado en McCord, 2010.

<sup>449</sup> Declaración de Roma sobre Armonización (2003); Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005); Agenda de Acción de Accra (2008). Disponibles en [www.oecd.org/dac/Aid effectiveness](http://www.oecd.org/dac/Aid%20effectiveness)

<sup>450</sup> OCDE, 2008a, p.3.

<sup>451</sup> Frot y Santiso, 2009.

<sup>452</sup> Ibid.

el número de donantes, ya que podrían surgir diferencias [entre nosotros] en una serie de asuntos clave como la condicionalidad de las subvenciones en efectivo".<sup>453</sup>

En algunos países parecen existir mecanismos eficaces de coordinación y diálogo, no solo entre donantes sino también entre éstos y el país socio. En Etiopía, Mozambique y Zambia, los donantes han puesto en común sus recursos y han coordinado su aportación a proyectos específicos (PSNP, PSA y Transferencias Sociales en Efectivo respectivamente). En Ghana, Kenia y Ruanda existen grupos de trabajo que facilitan una coordinación sólida y el diálogo entre las partes. Como se ha comentado previamente, estos mecanismos suelen estar ligados a un alto grado de apropiación por parte del gobierno, y por tanto permiten el apoyo a planteamientos integrales de protección social.

En muchos otros países, sin embargo, no existe un mecanismo formal de coordinación de la protección social. Este tema puede tratarse en otros foros: este es el caso de Lesoto, donde el diálogo sobre la protección social tiene lugar a través de otros mecanismos de coordinación, como el "National OVC Coordination Committee" o los distintos foros de salud y seguridad alimentaria. Incluso cuando existe un grupo de trabajo dedicado específicamente a la protección social, algunos donantes (que no consideran la protección social un sector), prefieren tratar el asunto en el marco de los grupos de trabajo de sus sectores de actuación (salud, género, discapacidad, derechos de la infancia). Tal "fragmentación institucionalizada" parece difícil de superar.

Por otra parte, la armonización de donantes va más allá de la existencia (o ausencia) de mecanismos formales de coordinación. Resultan relativamente frecuentes los casos en que varios donantes trabajan en distintos programas fragmentados y colaboran con distintas unidades del mismo ministerio dedicadas a aspectos políticos diferentes. En estos casos, la fragmentación existente en el seno de los donantes agrava la fragmentación institucional, y por tanto impide la instauración de políticas coherentes. La coherencia se ve aún más amenazada cuando los donantes no solo ponen en marcha distintos programas sino que también abogan por visiones e instrumentos divergentes, cosa que podría obstaculizar los esfuerzos a nivel nacional para ampliar la protección social.<sup>454</sup>

### 6.3.2.3 ARMONIZACIÓN Y APROPIACIÓN: LA NECESIDAD DE UN EQUILIBRIO

La armonización y la apropiación se encuentran entre los principales objetivos de la Declaración de París, aunque la primera podría resultar perjudicial para la segunda. Por un lado, "los países socios pretenden ser ellos los que dirijan los esfuerzos de armonización y que éstos se inspiren en sus sistemas y los fomenten".<sup>455</sup> Por el otro, la comunidad de donantes debe armonizar sus propios incentivos y podría caer en un exceso de armonización y de precipitación, siendo la implicación de los países socios escasa y su propia participación en el proceso desigual. En tales casos, "otorgar una prioridad excesiva a la armonización entre donantes podría resultar contraproducente en términos de apropiación".<sup>456</sup>

De hecho, cabría temer que una excesiva armonización permitiese a los donantes "confabularse" para imponer sus puntos de vista sobre lo que hay que hacer y cómo hay que hacerlo: si las agencias donantes se comprometen con una misma línea de políticas, los responsables políticos del África subsahariana corren el riesgo de perder su autoridad para expresar su disconformidad con el discurso sobre protección social predominante, aunque no necesariamente acertado.<sup>457</sup> Encontrar el equilibrio entre la armonización y la apropiación no es, por tanto, una tarea fácil: desde el punto de vista de los donantes, implica alinearse con un conjunto de políticas internas que no tienen por qué ser necesariamente prioritarias, en lugar de dirigir y promover los intereses de sus respectivas organizaciones.<sup>458</sup> Por otra parte, aunque el apoyo a estrategias legítimas elaboradas internamente parezca la opción más adecuada, los problemas que plantea la fragilidad hacen necesario recurrir a soluciones alternativas en algunos casos.

## 6.3.3 APOYO A LOS PAÍSES EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD

### 6.3.3.1 FRAGILIDAD DEL COMPROMISO DE LOS DONANTES

Como se destaca en el capítulo 3, muchos de los retos que plantea la provisión de protección social en países en situación de fragilidad son similares a los que afrontan los países con ingresos bajos, pero a mayor escala. Lo mismo ocurre con la intervención de los donantes: si la provisión de ayuda nunca está exenta de problemas, resulta aún más difícil encontrar el equilibrio y el enfoque adecuado en los países que se encuentran en situación de fragilidad, ya que "los actores internacionales pueden influir en los resultados de forma positiva

<sup>453</sup> Cuestionario del IED.

<sup>454</sup> Párrafo basado en Adesina, 2010.

<sup>455</sup> Woods et al., 2008, p.20-21.

<sup>456</sup> Ibid, p.20-21.

<sup>457</sup> Adesina, 2010.

<sup>458</sup> Como ocurre en Ruanda (cuestionario del IED).



o negativa”.<sup>459</sup> En un intento de “potenciar al máximo el impacto positivo del compromiso y reducir al mínimo los daños involuntarios”, los donantes de la OCDE han acordado 10 principios para el compromiso internacional en Estados frágiles.<sup>460</sup>

No obstante, la diversidad también está presente en la fragilidad. Los socios internacionales son proclives a apoyar la protección social fundamentalmente en Estados incluidos en las categorías de “mejora progresiva” y “situaciones posconflicto/crisis o de transición política”. Los que se encuentran en situaciones de “crisis prolongada o punto muerto” o “deterioro de los medios de gobernanza”, más complejas, son objeto de menos intervenciones.<sup>461</sup> Por tanto, es preciso centrarse en estas dos últimas categorías y analizar las posibles modalidades de apoyo a la protección social, tratando al mismo tiempo de aprender del amplio abanico de soluciones que ya se han llevado a la práctica.

### 6.3.3.2 ALCANCE DEL APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD

En países en situación de fragilidad -especialmente los que se encuentran en situación de conflicto o de posconflicto- “la aplicación del concepto de protección social implica ciertas adaptaciones respecto a su uso habitual”.<sup>462</sup> El propio alcance de la protección social se amplía, mientras que el espectro de posibilidades de intervención se ve un tanto limitado. Es posible que los socios internacionales tengan que apartarse de sus concepciones tradicionales y adaptar sus instrumentos y planteamientos en consecuencia.

Por ejemplo, el tercer principio para el compromiso internacional en países frágiles es “centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal”. Sin embargo, en algunos casos de conflicto o deterioro de los medios de gobernanza, el Estado podría ser parte del problema, o incluso su causante, y podría estar implicado en el conflicto o discriminar a una parte de sus ciudadanos. Por consiguiente, aunque trabajar con y a través del Estado suele ser la mejor forma de facilitar la apropiación y reforzar el contrato social, los actores internacionales podrían no estar dispuestos a hacerlo cuando consideren que carece de legitimidad. En otros casos el Estado puede no ser un socio viable debido a un exceso de debilidad (o incluso un “hundimiento”) o a la pérdida de control sobre una parte o la mayoría de su territorio.

Por consiguiente, en aquellos casos en los que cooperar con el Estado resulte imposible o inadmisibles, es preciso idear soluciones alternativas para evitarlo. Otros actores internacionales y locales pueden convertirse en los socios adecuados para la prestación de protección social. En tal situación, “tomar el contexto como punto de partida”(el primer principio del compromiso internacional) resulta esencial. Para elegir posibles colaboradores en situaciones frágiles (el Estado a nivel central o descentralizado, otros planteamientos políticos menos ortodoxos como benefactores locales, comunidades, el sector privado, ONG locales e internacionales o agencias de la ONU) es preciso escrutar la percepción local respecto a su legitimidad.<sup>463</sup>

También se requiere un profundo conocimiento del contexto local para decidir qué instrumentos son los más convenientes.<sup>464</sup> Cabe argumentar que a pesar de las reservas (por ejemplo respecto a la viabilidad y pertinencia de las transferencias en efectivo), “no existe nada inherente a la fragilidad del Estado que justifique la exclusión sistemática de algunos instrumentos... en lugar de reducir el abanico de instrumentos disponibles, éstos se deberían adaptar a los contextos de fragilidad”.<sup>465</sup> De hecho, la existencia de un espectro más amplio de riesgos y condiciones difíciles hace aún más oportuna la gran variedad de instrumentos de protección social, circunscritos en un compendio de intervenciones como las de carácter humanitario o de seguridad. Ante todo, la ayuda humanitaria suele ser el mecanismo por excelencia para proporcionar protección social. La ayuda de emergencia en forma de alimentos o comidas escolares, por ejemplo, se encuentra entre los instrumentos más apropiados y factibles.

Se puede ir más lejos y emplear paquetes de desarme, desmovilización y reintegración como forma de protección social para proporcionar a las poblaciones vulnerables redes de seguridad de transición. Como demuestra la atención que prestan el sistema y la estrategia de protección social de Ruanda a los excombatientes y supervivientes del genocidio, las crisis y conflictos generan nuevas categorías de ciudadanos vulnerables que precisan protección y cuya inclusión resulta esencial en la reconstrucción posconflicto.<sup>466</sup>

<sup>459</sup> OCDE, 2007.

<sup>460</sup> (1) Tomar el contexto como punto de partida; (2) No hacer daño; (3) Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal; (4) Priorizar la prevención; (5) Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo, (6) Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas; (7) Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes; (8) Acuerdo sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales; (9) Actuar rápido... pero permanecer comprometido lo suficiente para tener posibilidades de éxito; (10) Evitar las bolsas de exclusión. (OCDE, 2010a).

<sup>461</sup> Estas son las cuatro categorías de Estados frágiles definidas por la OCDE.

<sup>462</sup> Darcy, 2004.

<sup>463</sup> OCDE, 2010b.

<sup>464</sup> Véase IED, 2009.

<sup>465</sup> Harvey et al., 2007, p.19. Los problemas en lo que respecta a las transferencias en efectivo están asociados a la selección de beneficiarios y los posibles efectos discriminatorios, los riesgos de corrupción e inflación, la ausencia de mercados activos y de capacidad a nivel gubernamental, las amenazas de seguridad durante las entregas, la creación de dependencia y las expectativas de apoyo a largo plazo.

<sup>466</sup> Los Fonds d'Aide aux Rescapés du Genocide y los subsidios por minusvalía para excombatientes, ya en marcha, constituirán los pilares del nivel mínimo de protección social (Gobierno de Ruanda, MINALOC, 2010)

En resumen, abordar la protección social en situaciones de fragilidad, en las que los problemas están exacerbados y las soluciones se distorsionan, es una tarea ingente. Si no se planifica con detenimiento y se adecua al contexto, la intervención externa puede alterar un equilibrio ya delicado de por sí. Tales dificultades no deben desalentar a los donantes en su labor de prestar apoyo en los Estados frágiles.

### 6.3.3.3 PROVISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL EN PAÍSES EN SITUACIÓN DE FRAGILIDAD

En el África subsahariana y en otros puntos del planeta se han puesto en marcha una serie de programas sufragados por los donantes. A pesar de que no es posible reproducir fielmente las experiencias, estas soluciones ofrecen una visión (no exhaustiva) de las posibilidades de las que se dispone. Además de los ejemplos ilustrados en este documento, indudablemente se puede aprender mucho de las iniciativas de protección social del Banco Africano de Desarrollo (BAfD), que se centra en los Estados frágiles.<sup>467</sup>

#### Cuadro 6.4 : Apoyo y provisión de protección social a pesar de la fragilidad

##### *Programas conjuntos para evitar al Estado*

El "Protracted Relief Programme"(PRP) implantado en Zimbabwe y el Mecanismo Internacional Temporal (TIM) de los Territorios Palestinos son ejemplos de apoyo conjunto a la protección social en los que el Estado no se considera un socio viable. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido puso en marcha en 2004 el PRP, que conjuga la asistencia humanitaria con una ayuda de subsistencia a más largo plazo a través de un conjunto de instrumentos (apoyo a la agricultura, transferencias sociales, asistencia comunitaria y acceso al agua y a la higiene). En su segunda fase (2008-2013) pasó a ser una iniciativa sufragada por varios donantes:<sup>468</sup> 21 organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales que contaban con el apoyo de socios técnicos y agencias de la ONU.<sup>469</sup> El PRP, llevado a cabo al margen de las estructuras gubernamentales, beneficia a un número estimado de 2 millones de personas, lo que equivale al 15-20% de la población de Zimbabwe. En esta misma línea, en 2006 se estableció el TIM para soslayar al gobierno de Hamas: en el marco de "Window III", la Comisión Europea y otros donantes pusieron sus respectivos fondos en común para ofrecer ayuda en forma de prestaciones sociales a alrededor de 1 millón de palestinos en situación vulnerable.<sup>470</sup>

##### *Transferencias sociales en crisis o situaciones de conflicto*

En Somalia se instauraron las transferencias en efectivo con éxito, a pesar de encontrarse en una situación de "Estado descompuesto". Tanto en el sur como en el norte de Somalia, sendos consorcios de ONG internacionales (Oxfam, Action Contre la Faim, Horn Relief) y locales pusieron en marcha proyectos de subvenciones en efectivo y ayudas en efectivo por trabajo, y recurrieron a servicios de giro o transferencia de dinero para efectuar la distribución. Según las evaluaciones, la inyección de dinero en efectivo se distribuyó adecuadamente y resultó beneficiosa para los hogares y las economías locales.<sup>471</sup> Estos ejemplos -y otros como el proyecto de ayudas en efectivo por trabajo de Save the Children en la República Democrática del Congo (RDC) y el Programa Nacional de Acceso Rural en Afganistán<sup>472</sup>- parecen indicar que las transferencias en efectivo son plausibles incluso en entornos en conflicto. Asimismo, las transferencias en efectivo permiten paliar situaciones de emergencia como las crisis alimentarias (proyecto piloto de transferencias en efectivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en Níger),<sup>473</sup> mientras que las soluciones híbridas, como los vales canjeables por efectivo, pueden proporcionar asistencia de emergencia a personas vulnerables en situaciones inestables (feria de vales canjeables por efectivo en RDC).<sup>474</sup> Las transferencias sociales en especie también pueden desempeñar un importante papel: durante el conflicto



<sup>467</sup> "El Departamento [de Desarrollo Humano y Social] contribuye a la reconstrucción de la infraestructura socioeconómica en situaciones de posconflicto y hace especial hincapié en el trabajo en obras públicas, el desarrollo de capacidades y la generación de empleo/ingresos. El Banco también colabora estrechamente con otros socios de desarrollo en labores de desmovilización selectiva, desmilitarización y reintegración encaminadas a crear oportunidades para aquellos más afectados por el conflicto" (<http://www.afdb.org/>).

<sup>468</sup> Además de los 54,8 millones de GBP aportados por DFID, Australia, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, la UE y el Banco Mundial contribuirán con 24 millones de GBP para el periodo 2008-2013 (Cámara de los Comunes, 2010).

<sup>469</sup> Página web oficial del PRP: <http://www.prpzim.info/>. A pesar de que se prevé un "nuevo intento de compromiso gradual", actualmente los fondos del DFID no pasan por los sistemas del gobierno de Zimbabwe (Cámara de los Comunes, 2010).

<sup>470</sup> En el marco de Window III del TIM se pusieron en marcha dos programas de ayuda económica directa ("Low Income Cases" y "Social Hardship Cases") que se dotaron con un presupuesto total de 425,7 millones de euros.

<sup>471</sup> Ali et al., 2005, Majid, 2006.

<sup>472</sup> Harvey et al., 2007, p.10.

<sup>473</sup> UNICEF, 2010a. Se trata de la primera ocasión en que UNICEF recurre a aportaciones en efectivo (40 USD al mes durante 3 meses para 30 000 familias vulnerables) en situaciones de emergencia.

<sup>474</sup> UNICEF, 2010b. En tres semanas 65 000 personas desplazadas por la violencia recibieron vales canjeables por efectivo para adquirir suministros de primera necesidad.

de Costa de Marfil, las comidas escolares suministradas por el Programa Mundial de Alimentos mitigaron el impacto de la crisis en los niños.<sup>475</sup>

### **Obras públicas en transiciones de posconflicto**

En las situaciones de posconflicto los programas de obras públicas contribuyen a la reconstrucción nacional tanto de forma literal como figurada. Los gobiernos de Liberia y Sierra Leona dirigen sus esfuerzos al empleo de los jóvenes, ya que ofrecer oportunidades económicas a los colectivos de jóvenes marginados y desfavorecidos (incluidos los excombatientes) es esencial para lograr su (re)integración en la sociedad, y por ende la cohesión y la estabilidad social. Con la colaboración internacional, tanto la Comisión Nacional para la Acción Social de Sierra Leona (NaCSA), como la Agencia de Liberia para la Habilidad de la Comunidad han logrado poner en marcha con éxito proyectos de obras públicas basados en comunidades. En 2010 el Banco Mundial aprobó la financiación de dos nuevos proyectos: “Youth, Employment and Skills” en Liberia y “Youth Employment Support Project” en Sierra Leona.<sup>476</sup> El BAFD también apoya a la NaCSA de Sierra Leona desde 2003, y recientemente ha emprendido un proyecto de trabajo en obras públicas en Liberia.<sup>477</sup>

Los éxitos son a menudo frágiles en situaciones inestables y de emergencia. Aunque se desarrollan y ponen en práctica constantemente nuevas soluciones para proporcionar ayuda de emergencia,<sup>478</sup> siempre surgen nuevos obstáculos. Por ejemplo, el grupo islamista Al-Shabab, que controla gran parte del sur de Somalia, ha prohibido las transferencias de dinero a través del teléfono móvil, aduciendo que son “anti-islámicas”.<sup>479</sup> Esta prohibición supone un gran impedimento para el envío de remesas y para los mecanismos innovadores de entrega de las transferencias en efectivo. Sin embargo, las circunstancias pueden mejorar, de manera que países en situación de fragilidad pueden convertirse en bastiones de la protección social, como es el caso de Ruanda. En el proceso hacia la rehabilitación y la capacidad de recuperación, los programas puntuales pueden hacer las veces de plataformas para soluciones mejoradas (Programa Nacional de Transferencias en Efectivo de Palestina) o integrarse en un marco más ambicioso de políticas (“*National Policy Framework for Social Protection*” de Sierra Leona). El apoyo a la protección social en países en situación de fragilidad es, cuando menos, una obligación dictada por el principio de humanidad y una vía para proporcionar unas condiciones mínimas de bienestar a las personas que viven en entornos difíciles.<sup>480</sup>

## **6.4 CONCLUSIÓN**

La experiencia revela que los compromisos de los donantes tradicionales a menudo han adolecido de una tendencia a privilegiar tipos de protección social no necesariamente oportunos, mal coordinados e inestables desde el punto de vista financiero. Por otra parte, los donantes suelen carecer de una comprensión suficiente de los procesos internos en los que se integran sus actuaciones, lo que debilita el potencial de apropiación y la sostenibilidad de sus intervenciones.

Es preciso por tanto, adoptar nuevos enfoques. En lugar de dividir la agenda, los donantes deberían convertirse en socios que acompañen el proceso de transición de los países del África subsahariana hacia estrategias y sistemas de protección social. Tal paso de la donación a la asociación requiere que los socios internacionales estén dispuestos a subordinarse a los esfuerzos y prioridades de los países socios de un modo coordinado, facilitando una financiación previsible y dirigida a la sostenibilidad, e invirtiendo en la creación de capacidades y en la promoción del aprendizaje.

Asimismo, las funciones y los enfoques empleados deben adecuarse a cada contexto, ya se trate de países inestables y frágiles o de Estados con un sistema de protección social arraigado, y ajustarse a las demandas del país socio y a las necesidades de las personas vulnerables. La comunidad tradicional de donantes debe adaptarse, además, a un escenario de desarrollo cambiante, así como a la creciente importancia y relevancia de la cooperación Sur-Sur. Estas lecciones constituyen un punto de partida para el compromiso de la UE con la protección social.

<sup>475</sup> PMA, 2008.

<sup>476</sup> <http://web.worldbank.org/>. “Proyectos”.

<sup>477</sup> <http://www.afdb.org/en/projects-operations/project-portfolio/> (consultado en noviembre de 2010).

<sup>478</sup> Véase, por ejemplo: Harvey et al., 2010.

<sup>479</sup> “Al-Shabab prohíbe las transferencias de dinero a través del teléfono móvil en Somalia”1020 (<http://www.bbc.co.uk/>).

<sup>480</sup> Harvey et al., 2007.



# CAPÍTULO SIETE

A dark teal silhouette of a person standing and holding a long, thin baton or stick vertically in their right hand. The person is facing right. The background is a light teal color with abstract, overlapping geometric shapes in various shades of teal, creating a modern, layered effect.

**PROTECCIÓN SOCIAL PARA  
FOMENTAR EL DESARROLLO  
INCLUSIVO: COMPROMISO,  
RETOS Y RECOMENDACIONES  
PARA LA UE**

## CAPÍTULO 7

# PROTECCIÓN SOCIAL PARA FOMENTAR EL DESARROLLO INCLUSIVO: COMPROMISO, RETOS Y RECOMENDACIONES PARA LA UE

Dada su riqueza de experiencias en materia de protección social, su compromiso con la dimensión social de la globalización y su papel preponderante en el campo del desarrollo, la UE está en excelente situación para respaldar la protección social en las regiones en vías de desarrollo.

Varios donantes de la UE, incluida la Comisión, apoyan ya activamente iniciativas de protección social dirigidas por los países beneficiarios. No obstante, la UE precisa un mayor compromiso para superar desafíos persistentes y llevar a la práctica todo su potencial de ventaja comparativa.

El IED ha establecido 7 prioridades para reforzar y mejorar el respaldo de la UE a la protección social en países en vías de desarrollo: (1) Hacer de la protección social una parte integral de la política de desarrollo de la Unión Europea, adoptando un marco de actuación exhaustivo con compromisos concretos, con un plazo de cumplimiento y recursos específicos; (2) Promover y apoyar los procesos internos que sientan las bases para la sostenibilidad a largo plazo; (3) Ayudar a resolver las cuestiones de asequibilidad ayudando a aumentar la movilización de recursos nacionales, proporcionando una ayuda fiable y predecible y explorando nuevas opciones de financiación; (4) Adaptar las modalidades de intervención a necesidades y contextos específicos; (5) Apoyar el desarrollo de conocimientos y el uso compartido de lecciones; (6) Mejorar la coordinación, complementariedad y coherencia de la acción de la UE; (7) Consolidar las asociaciones de la UE para una agenda de protección social progresista.

Dada su riqueza de experiencias y su compromiso con el desarrollo y con la dimensión social de la globalización, la Unión Europea (UE) (Comisión y Estados miembros) está en excelente situación para respaldar la protección social en el mundo en desarrollo. No obstante, es necesario un mayor compromiso -que incorpore las lecciones recogidas en el capítulo anterior- para llevar a la práctica todo su potencial de ventaja comparativa.

El modelo social europeo se caracteriza por la unidad en el compromiso con la protección social en el marco de una variedad de experiencias nacionales en cuanto a evolución, funcionamiento y enfoque de la protección social. Los socios de desarrollo de la UE han adquirido una amplia experiencia en la (re)construcción de sistemas de protección social; desde el primitivo estado del bienestar del siglo XIX hasta los procesos de transición de los nuevos Estados miembros. El Acuerdo de Cotonú y la Asociación Estratégica África-UE ofrecen plataformas para tratar con los países socios estas experiencias y las suyas propias en un marco de diálogo político y aprendizaje mutuo.

La UE ha asumido una serie de ambiciosos compromisos políticos -desde el *Consenso Europeo* hasta los objetivos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)- que compagina con la transición de una relación donante-beneficiario a otra basada en planteamientos contractuales y en una financiación predecible.<sup>481</sup> Como tal, se encuentra en la posición idónea para apoyar sistemas de protección social dirigidos por los socios e integrados en sus estrategias globales de desarrollo.

### 7.1 DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA: LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LA(S) POLÍTICA(S) DE DESARROLLO DE LA UE<sup>482</sup>

#### 7.1.1 SITUACIÓN ACTUAL: UN COMPROMISO INCIPIENTE Y DIVERSO DE LA UE

Dado que cada donante de la UE se atiene a su propia definición de protección social (de tenerla), el reparto de tareas sobre el terreno resulta un verdadero reto. Las únicas actividades bien documentadas y conocidas son las de algunos de los principales donantes de la UE en materia de protección social, como el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la Cooperación Alemana para el Desarrollo (GDC), y en menor medida, la Comisión Europea y la Agencia Sueca de Cooperación

<sup>481</sup> Comisión Europea, 2010b p.3, *Consenso Europeo sobre el Desarrollo*, 2006.

<sup>482</sup> La mayoría de la información recogida en esta sección ha sido facilitada por la Comisión de la UE y los Estados miembros. El equipo del IED se puso en contacto con las sedes para obtener información exhaustiva y actualizada sobre sus actividades. Por otra parte, los facultativos de 11 donantes de la UE completaron 39 "Questionnaires on social protection in EU development policy" del IED (véase la nota del capítulo 6).

Internacional para el Desarrollo (Asdi). No obstante, existen otros actores de la UE que se embarcan en iniciativas menos conocidas, a veces relacionadas tangencialmente, que contribuyen a ampliar e intensificar la protección social de la UE.

### 7.1.1.1 LA COMISIÓN EUROPEA

La Comisión Europea apoya el diseño, la puesta en marcha y el refuerzo de programas y sistemas de protección social desarrollados por los propios países. La ausencia de una posición política integrada en materia de protección social dentro del marco de su política de desarrollo, sin embargo, repercute negativamente en su actuación y su liderazgo.

Las intervenciones de la Comisión en las distintas regiones en vías de desarrollo abarcan desde las redes de seguridad a corto plazo hasta la reforma de las políticas de protección social. A través de la financiación, la asistencia técnica, el desarrollo de capacidades y la participación en el diálogo político, ofrece su apoyo a los países en vías de desarrollo o que pretenden reformar sus sistemas de protección social. En Afganistán, trabaja junto al gobierno, la sociedad civil y una serie de donantes bilaterales y multilaterales para diseñar e implantar un sistema de protección social. En Armenia, la República Kirguisa y Tayikistán, proporciona apoyo a las políticas sectoriales para mejorar el diseño, la gestión, la provisión y la efectividad de las políticas nacionales en el sector de la protección social. En Azerbaiyán, China, Moldavia y Siria, la ayuda va encaminada a reformar los sistemas ya existentes. En El Salvador, la Comisión ha apoyado el programa de transferencias sociales *Comunidades Solidarias* y está desarrollando un sistema de apoyo presupuestario sectorial para las políticas de protección social del gobierno. En el caso de Paraguay, presta su apoyo para la aplicación de la Red de Protección Social, consistente en un programa de transferencias en efectivo condicionadas destinadas a las familias vulnerables promovido por el gobierno en 2006, y prepara una iniciativa de apoyo presupuestario para el sector de la protección social.

El programa de protección social de mayor envergadura en el que participa la Comisión se ejecuta en Etiopía. Se trata del Programa Red de Seguridad Productiva (PSNP), que consiste en transferencias en efectivo para los beneficiarios, desarrollo de capacidades y asistencia técnica, y al que contribuye con cerca de 100 millones de euros. Su apoyo directo a la protección social en otros puntos del África subsahariana es, sin embargo, bastante escaso, especialmente si tenemos en cuenta el compromiso de la UE con la dimensión social de la globalización y con África. En Lesoto, la Comisión aporta fondos y asistencia técnica para el Programa de Subsidios para la Infancia destinado a Huérfanos y Niños Vulnerables (HNV), en colaboración con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. En Ruanda, colabora en la financiación del programa Ubudehe basado en las comunidades, y prevé aportar 20 millones de euros de apoyo presupuestario sectorial para la protección social. La Dirección General de Ayuda Humanitaria de la Comisión (ECHO) prevé llevar a cabo un proyecto piloto de transferencias en efectivo en Burkina Faso, en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos. Asimismo, en Burkina Faso y Etiopía se ha puesto en marcha el proyecto "Improving Social Protection and Promoting Employment", financiado con fondos comunitarios y coordinado por la UE y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La protección social no suele considerarse un sector central, pero existen puntos de acceso para que la Comisión proporcione su apoyo en el marco de la cooperación bilateral (tales como la cohesión social y el empleo, el desarrollo rural o la seguridad alimentaria).<sup>483</sup> Una evaluación de los Programas indicativos regionales y nacionales de 2007-2013 señala que en 23 países socios se prevé proporcionar apoyo prioritario a aspectos sociales en general (tales como la protección social, el trabajo infantil, la lucha contra el fraude, el trabajo digno y la formación profesional).<sup>484</sup> Asimismo, la protección social ocupa un lugar cada vez más destacado en el diálogo político entre la UE y los países del África subsahariana y de otras regiones.<sup>485</sup>

A pesar de que no siempre están orientados específicamente a la protección social, los instrumentos innovadores de la UE también pueden contribuir a la protección de los más vulnerables. En este sentido, el Mecanismo Alimentario de la UE (1000 millones de euros durante 3 años) se consagra a la creación de redes de seguridad para mantener o aumentar la capacidad productiva agrícola y a atender las necesidades alimentarias básicas de la población más vulnerable de los países más castigados por la crisis alimentaria. El Mecanismo "Vulnerability Flex" (dotado con 500 millones de euros para un periodo de dos años) va dirigido a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) más vulnerables y con menos capacidad de recuperación que soliciten ayuda para mantener el gasto prioritario, especialmente en los sectores sociales.

La Comisión es uno de los mayores proveedores de apoyo presupuestario, tanto en términos porcentuales (un 37% en 2009 en el marco del 10º Fondo Europeo de Desarrollo) como cuantitativos (cerca de 8000 millones de euros destinados a África durante el periodo 2003-2009).<sup>486</sup> Los innovadores "contratos ODM" están llamados a fomentar las asociaciones sostenibles encaminadas a establecer sistemas de protección social, ya que aportan una financiación a largo plazo más predecible (6 años) y basada en el

<sup>483</sup> La Comisión Europea también ofrece apoyo a través de programas temáticos como Invertir en los ciudadanos.

<sup>484</sup> Comisión Europea, 2009, p.109.

<sup>485</sup> Véase la sección 7.2.1.2.

<sup>486</sup> Comisión Europea, 2010a, c. La UE aportó 13 000 millones de euros en apoyo presupuestario entre 2003 y 2009, de los cuales el 56% se destinó a los países ACP y el 5% a Sudáfrica. La protección social consta como prioridad en el apoyo presupuestario general a Cabo Verde, y en Ruanda está previsto el apoyo presupuestario sectorial.

establecimiento de contratos. Los indicadores se consensúan con los países socios en el marco de sus estrategias nacionales de desarrollo: los contratos ODM de Ruanda constan de cuatro indicadores relativos a la protección social.

La protección social parece haber cobrado importancia a nivel comunitario, como indican las posturas políticas recientes de la UE<sup>487</sup> y su labor de investigación (Informe Europeo sobre el Desarrollo, estudio sobre “Protección social en Centroamérica”, nota conceptual sobre transferencias sociales). La Comisión también ha comenzado a invertir en el desarrollo de sus propias capacidades y lleva a cabo iniciativas de sensibilización sobre este sector no tradicional dirigidas al personal de sus sedes y delegaciones (Capacity4Dev, cursos de formación sobre protección social, documento de referencia sobre “transferencias sociales en la lucha contra el hambre”). Tales iniciativas parecen apuntar a un cambio muy necesario hacia una mayor implicación de la UE en el debate intelectual y sobre políticas, y a una mayor atención a la protección social en la política de desarrollo de la UE en el futuro.<sup>488</sup>

### 7.1.1.2 LOS ESTADOS MIEMBROS

Los Estados miembros ofrecen una perspectiva diversa y heterogénea. Varios donantes de la UE colaboran en este ámbito, aunque resulta difícil determinar si sus iniciativas se circunscriben a la protección social, dada la falta de acuerdo respecto a cómo definir y cuantificar la AOD destinada a la misma.<sup>489</sup> La Tabla 7.1 ofrece un resumen provisional de sus actividades.<sup>490</sup>

**Tabla 7.1: La protección social en las políticas de desarrollo de los Estados miembros de la UE**

Estado miembro	Países	Actividades
<b>Alemania-GDC</b> (BMZ, GTZ, KfW, Inwent, DED)	Camerún, Guinea, Kenia, Malauí, Mozambique, Namibia, Ruanda, Tanzania, Zimbabue, Bangladés, Camboya, El Salvador, Indonesia, India, Pakistán, Filipinas	Microseguro, planteamientos productivos basados en vales, estrategias de inclusión de personas discapacitadas, apoyo y reforma de la protección social (miembro de P4H), apoyo a mutualidades de salud y sistemas de protección social básica. Apoyo financiero, desarrollo de capacidades y servicios de asesoramiento
<b>Reino Unido</b> (DFID)	Etiopía, Ghana, Kenia, Malauí, Mozambique, Nigeria, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabue, Bangladés, India, Nepal, Pakistán, Vietnam, Yemen	Programas piloto de transferencias sociales, apoyo presupuestario, creación de capacidades, refuerzo de sistemas mediante el apoyo a programas dirigidos por el gobierno. Desarrollo de conocimientos, apoyo a la investigación y la generación de pruebas Fomento del aprendizaje Sur-Sur Desarrollo de capacidades (Train4Dev, Manual de PS con EPRI)
<b>Suecia</b> (Asdi)	Etiopía, Kenia, Mali, Mozambique, Zambia, Bosnia Herzegovina, Bielorrusia, Bolivia, Croacia, Tayikistán, Ucrania	Transferencias en efectivo y seguridad alimentaria Asistencia a niños y jóvenes, especialmente en relación al VIH/SIDA Establecimiento de estructuras generales para sistemas de seguridad social Apoyo a la sociedad civil Apoyo a largo plazo a la investigación a través del UNRISD
<b>Francia</b> (MAE, AFD, GIPSI)	Benín, Camerún, Chad, Comoras, Mali, Mauritania, Níger, Senegal, Togo, Camboya, Laos, Vietnam	Atención especial a la protección sanitaria (miembro de P4H) Apoyo al diseño de programas de seguro médico (microseguro, CBHI) a nivel local, nacional y subregional (UEMOA) Apoyo presupuestario, asistencia técnica y diálogo político
<b>Irlanda</b> (Irish Aid)	Etiopía, Lesoto, Malauí, Uganda, Zambia, Vietnam	“High level Hunger Task force” como punto de acceso a la protección social Programas piloto de transferencias sociales, apoyo presupuestario, Programas de Reducción del Riesgo de Desastres Desarrollo de capacidades, sistemas de apoyo
<b>Países Bajos</b> (Minbuza)	Etiopía, Mozambique, Zimbabue	Apoyo al PSNP y PSA Apoyo presupuestario, desarrollo de capacidades, diálogo sobre políticas

<sup>487</sup> Véase el capítulo 1, apartado 1.6.3.

<sup>488</sup> Especialmente, en vista de las distintas consultas en marcha (sobre la modernización de la política de desarrollo de la UE, el futuro del apoyo presupuestario y la financiación de la acción externa de la UE a partir de 2013), previas a la publicación prevista de la *Comunicación sobre modernización de la política de desarrollo de la UE* (y la posible revisión del *Consenso Europeo*), de las Perspectivas Financieras 2014-2020 y del nuevo ciclo de programación.

<sup>489</sup> La OCDE-POVNET mantiene en la actualidad un debate sobre este asunto.

<sup>490</sup> Véase el anexo para más información.



<b>Finlandia (MAE)</b>	Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán, Vietnam, Zambia	Creación de capacidades, utilización de sistemas nacionales, coordinación, sistemas basados en TIC, seguimiento, protección de la maternidad, seguro de desempleo, salud y seguridad en el trabajo. Derechos e inclusión de personas discapacitadas.
<b>Portugal (Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social)</b>	Angola, Cabo Verde, Guinea, Bissau, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental	Formación profesional, desarrollo de capacidades institucionales Implantación a través de ONG locales Apoyo al programa OIT/STEP sobre protección social en el África lusófona
<b>Luxemburgo (MAE)</b>	Ghana, Senegal	Apoyo a fondos de mutualidades de salud, "Ghana-Luxembourg Social Trust"
<b>Bélgica (MAE)</b>	Benín, RDC, Mali, Ruanda, Senegal, Sudáfrica, Uganda	Apoyo presupuestario, proyectos, apoyo a ONG y sociedad civil
<b>España (AECID)</b>	Senegal	Protección de jóvenes y niños vulnerables
<b>Austria (ADC)</b>	Burkina Faso, Etiopía, Mozambique, Uganda, Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Moldavia, Territorios Palestinos	Transferencias sociales, obras públicas, diversificación de actividad económica
<b>Italia (MAE)</b>	Senegal	Apoyo al <i>Programme intégré de Développement économique et social</i> (PIDES), asociado al PRSP y la "National Initiative for Social Protection".

El grado en que la UE y sus Estados miembros utilizan su ventaja comparativa en el campo de la protección social es discutible. Como demuestra la ausencia de un compromiso y un marco de políticas comunitarias común y consensuado, la protección social sigue sin tener mucho peso en la agenda de desarrollo de la UE. Por consiguiente, la ayuda de la UE en términos generales sigue adoleciendo de fragmentación y descoordinación, lo que deja a muchas personas olvidadas y sin asistencia.

## 7.1.2 CREACIÓN DE ASOCIACIONES PARA PROMOVER LA PROTECCIÓN SOCIAL: LA PERSPECTIVA DE LA UE

Los donantes de la UE podrían aprender de sus respectivas buenas prácticas y enfoques innovadores y emplearlos como base para un compromiso comunitario mejorado y más sólido. Para ello no solo es preciso concentrarse en proyectos e instrumentos específicos o en las experiencias de cada país,<sup>491</sup> sino también en el comportamiento de la UE y sus Estados miembros y en las asociaciones que constituyen para fomentar y apoyar la protección social en el África subsahariana.

### 7.1.2.1 VINCULACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

Para desarrollar sistemas integrales de protección social es primordial promover la apropiación, ya que el apoyo interno es la clave para fomentar la puesta en marcha de iniciativas de protección social y garantizar su continuidad. A pesar de que por lo general se ha prestado poca atención al tejido local de movimientos de base, algunos socios de la UE han promovido el empoderamiento de los principales agentes de la sociedad civil. En Zambia, Irish Aid y DFID han apoyado la "Civil Society Social Protection Platform", en torno a la cual se ha articulado la agenda de protección social y que en la actualidad desempeña un papel esencial de coordinación y defensa. Un proyecto de hermanamiento entre el Consejo de Desarrollo Social de Tanzania y su homólogo finés apoya el desarrollo de capacidades de los "defensores" de la sociedad civil. Otros muchos donantes de la UE, como Asdi y Portugal, apoyan proyectos promovidos por las organizaciones no gubernamentales (ONG) relativos a distintos aspectos de la protección social.

También las organizaciones sindicales y el sector privado participan como socios. En Benín, Ruanda y Sudáfrica, Bélgica apoya el *Programme syndical de l'Institut de formation syndicale internationale*, cuyo propósito es desarrollar la capacidad sindical en materia de salud y seguridad en el trabajo para mejorar la protección en los sectores formal e informal. En Senegal, la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) ha emprendido una iniciativa innovadora y experimental de microseguro con participación del sector privado. En Guinea, GDC prevé la creación de asociaciones público-privadas para el desarrollo de actividades de microseguro a través de empresas privadas y del sector minero. Todas estas iniciativas contribuyen a la labor de apoyo a los procesos promovidos por los Estados y refuerzan el contrato social entre éstos y la ciudadanía desarrollando las capacidades de ambas partes.

<sup>491</sup> Los donantes de la UE participan en una serie de buenas prácticas que se analizan en el capítulo 6.

### 7.1.2.2 COOPERACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La OIT promueve la ampliación de la protección social en el África subsahariana y constituye un foro que define el consenso político internacional en materia social y de protección social, como ocurre con el nivel mínimo de protección social (SPF) establecido por la ONU. Por consiguiente, la inclusión de las políticas de protección social de la UE en el marco más amplio de la OIT podría conferirles un mayor grado de legitimidad. Recientemente se ha decidido ampliar el alcance de la asociación estratégica OIT-Comisión en el campo del desarrollo para incluir la protección social y garantizar la debida atención a los cuatro pilares del trabajo digno.<sup>492</sup> El proyecto conjunto "Improving Social Protection and Promoting Employment" se puso en marcha en 2010 en Burkina Faso, Camboya, Etiopía y Honduras. Su objetivo es promover una estrategia integrada en materia de protección social y políticas de empleo mediante un consenso nacional y en el marco de la estrategia de desarrollo de estos países.<sup>493</sup>

Varios Estados miembros han creado asociaciones con la OIT para actuar en el ámbito de la protección social. La cooperación belga ha sufragado el "Programme de Promotion du Dialogue social en Afrique"(PRODIAF), mientras que Portugal apoya el programa OIT/Estrategias y Técnicas contra la Exclusión Social y la Pobreza, cuyo propósito es ampliar la protección social en los países lusófonos del continente africano.<sup>494</sup> En cuanto a enfoques innovadores, Luxemburgo lideró la implantación del Fideicomiso Social Mundial (GST) (cuadro 7.1).

#### Cuadro 7.1: "Ghana-Luxembourg Social Trust"

En 2002, la OIT desarrolló el concepto de Fideicomiso Social Mundial, "de acuerdo con los valores de la justicia social, la solidaridad internacional, la igualdad y la responsabilidad".<sup>495</sup> Su propósito es que las personas de los países desarrollados puedan contribuir voluntariamente con una modesta cantidad mensual adicional de su contribución a la seguridad social destinada a un fondo fiduciario para financiar la ampliación de la protección social en los países en vías de desarrollo. "Ghana-Luxembourg Social Trust"(GLST), que comenzó su andadura en enero de 2010, es la primera de estas iniciativas.

El proyecto piloto GLST consiste en la provisión de transferencias en efectivo condicionadas en función de los ingresos y dirigidas a mujeres embarazadas de cuatro consejos zonales de Dangme Oeste. Este programa, cofinanciado por el gobierno de Luxemburgo (dos tercios) y la organización sindical no gubernamental OGB-L Solidarité Syndicale (un tercio), es el resultado de un esfuerzo conjunto de OGB-L, la OIT y el gobierno de Ghana, desde su diseño hasta su implantación.

GLST se encuentra enmarcado en el sistema de protección social de Ghana y hace uso de las estructuras locales siempre que es posible. Para seleccionar a los beneficiarios se empleó la metodología y el baremo de pobreza del programa "Livelihood Empowerment Against Poverty", muy relacionado con este proyecto. La idea subyacente es desarrollar el proyecto de manera que facilite el proceso de apropiación por parte del gobierno. El objetivo es, en última instancia, lograr que tras los cinco años del ciclo de este proyecto piloto el gobierno se ponga al frente del mismo y asuma su ejecución y financiación, para lo cual se deberá demostrar que ha tenido un impacto favorable.

### 7.1.2.3 PROMOCIÓN DEL ENFOQUE REGIONAL

Debido a su propia experiencia de regionalización, la UE y sus Estados miembros promueven desde hace tiempo la integración regional a través de la cooperación para el desarrollo. La Comisión ha prestado apoyo financiero y técnico al "Regional Food Security and Risk Management programme", cuyo cometido es ayudar a los países de la región IGAD a desarrollar marcos y estrategias de protección social. En septiembre de 2010, la AFD aprobó un proyecto para aumentar la cobertura del seguro médico y ayudar a los países miembros de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental a diseñar e implantar estrategias y sistemas nacionales de protección médica social, principalmente mediante el desarrollo de las capacidades regionales.<sup>496</sup> Tales iniciativas tienen una especial relevancia, ya que los planteamientos regionales pueden resultar los más oportunos para abordar los problemas de protección social que sobrepasan el ámbito nacional (como las comunidades dedicadas al pastoreo en el Cuerno de África). Las organizaciones regionales, por su parte, pueden respaldar el impulso panafricano y apoyar a sus Estados miembros.

<sup>492</sup> Comisión Europea, 2009, p.105.

<sup>493</sup> Documento interno facilitado por la UE.

<sup>494</sup> PRODIAF ([www.prodiaf.org/](http://www.prodiaf.org/)) se circunscribe al África francófona y también cuenta con el apoyo de Francia. El Centro de Informação em Protecção Social ([www.cipsocial.org/](http://www.cipsocial.org/)) proporciona información en portugués.

<sup>495</sup> El folleto del GLST está disponible en [www.solidaritesyndicale.lu/glst.php](http://www.solidaritesyndicale.lu/glst.php). Véase también OIT, 2005.

<sup>496</sup> *Projet d'appui à l'extension de la couverture du risque maladie dans les États membres de l'UEMOA (PACRM)*. El principal socio del proyecto será la Direction de la Santé, de la Protection sociale et de la Mutualité de la Comisión de la UEMOA.

### 7.1.2.4 FOMENTO DE LA COOPERACIÓN SUR-SUR EN FAVOR DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Tal como se describe en el capítulo 6, el grado de compromiso de los donantes “tradicionales” como impulsores de políticas y proveedores de asistencia técnica para la protección social resulta controvertido. Asimismo, los cambios en el mosaico de donantes y la creciente demanda de cooperación Sur-Sur en el campo de la protección social hacen necesario un replanteamiento. En este sentido, los socios de desarrollo de la UE comienzan a asumir el papel de intermediarios además del de proveedores directos de asistencia y asesoramiento.

Concretamente, el DFID respaldó la transferencia de conocimientos Sur-Sur entre el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre de Brasil y su homólogo en Ghana que dio lugar al programa “Livelihood Empowerment Against Poverty”. Tras esta exitosa iniciativa, el DFID apoyó el Programa de Cooperación África-Brasil en Desarrollo Social que se puso en marcha en 2008 para reforzar la cooperación entre ambos países en el ámbito de la protección social. En 2010 comenzó su andadura el “Portal de Aprendizaje Sur-Sur sobre Protección Social”, de nuevo con el apoyo del DFID.

GDC contribuye al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) de Chile para desarrollar su potencial de cooperación horizontal y triangular.<sup>497</sup> Francia, por su parte, se ha comprometido a apoyar la iniciativa SPF fomentando la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular entre Argentina, Brasil y México y países de Asia y África.<sup>498</sup> Estas iniciativas “UE-Sur-Sur” emergentes constituyen un primer paso hacia el cambio en la configuración de la comunidad de donantes, además de apoyar la recomendación del Marco de política social de la Unión Africana de “aprovechar la cooperación Sur-Sur y las buenas prácticas regionales e internacionales”.<sup>499</sup>

Queda mucho por descubrir sobre el potencial prácticamente inédito e inexplorado del apoyo de la UE a la protección social, tanto en el África subsahariana como en otras regiones, ya se trate de los donantes más destacados o de agentes nicho, de buenas prácticas o de experimentos innovadores. No obstante, para aprovechar al máximo este potencial, los socios de la UE deben abordar los retos descritos en el capítulo 6 y superar una serie de obstáculos que atañen más específicamente a la Unión.

## 7.2 RETOS PARA LA AMPLIACIÓN Y MEJORA DEL APOYO DE LA UE A LA PROTECCIÓN SOCIAL

### 7.2.1 LA (IR)RELEVANCIA DE LA UE

#### 7.2.1.1 UN ENFOQUE BASADO EN LA DEMANDA: PERSPECTIVAS PARA LA UE EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

En el África subsahariana, la ayuda para el desarrollo proporciona a la UE una “palanca para anticipar problemas sociales”<sup>500</sup> y su propia visión “social” de la globalización.<sup>501</sup> No obstante, a pesar de los conocimientos y la experiencia de la UE en materia de protección social y de su potencial para compartir lecciones,<sup>502</sup> es preciso desterrar la visión excesivamente eurocéntrica según la cual se da por sentado que la UE dispone de una ventaja comparativa inherente y predominante. Como reconocen los propios donantes de la UE, recurrir a un discurso y un enfoque basado en un “modelo” es erróneo y contraproducente para la apropiación. Asimismo, y a pesar del interés que está despertando la protección social en el África subsahariana, tal interés no tiene por qué orientarse necesariamente a la concepción europea de protección social ni buscar como socios a los donantes de la UE.

El modelo social europeo es el resultado de un proceso específico desarrollado en unas condiciones particulares que no se asemejan a las que vive el África subsahariana. La predominancia del sector informal, la escasez de recursos fiscales y las problemáticas como las epidemias de VIH/SIDA hacen necesario un conjunto de soluciones distinto, que también varía de un país a otro. En este sentido, las interesantes vivencias sobre protección social de la UE no son las únicas, ni tampoco necesariamente las más destacables. Los africanos pueden preferir aprender de las experiencias sociales positivas de otros países del África subsahariana y adaptarlas a su situación local y sus limitaciones en cuanto a recursos y capacidades.

Las experiencias de Latinoamérica y Asia -recogidas en detalle en el capítulo 4- atraen cada vez más atención, como evidencia la proliferación de eventos y programas formativos Sur-Sur. Por tanto, las experiencias y el apoyo más valiosos bien podrían proceder de países en vías de desarrollo (de dentro y fuera de África), así como de los socios “tradicionales” no pertenecientes a la UE, especialmente los de carácter multilateral. El problema reside, pues, en superar la “brecha entre las capacidades y las

<sup>497</sup> Esta cooperación condujo a la elaboración de un CD-ROM con un *Modelo de Transferencia para la Cooperación Horizontal y Triangular*, cuyo propósito es facilitar la difusión de la experiencia de FOSIS.

<sup>498</sup> Incluido en el nuevo acuerdo marco de asociación firmado en 2010 por Francia y la OIT.

<sup>499</sup> Unión Africana, 2008, §2.2.3 “Recommended actions”

<sup>500</sup> Eichhorst et al., 2010.

<sup>501</sup> Véase el capítulo 1, apartado 1.6.3.

<sup>502</sup> Véanse los cuadros 3.6 y 4.4.

expectativas“ creadas respecto a la UE<sup>503</sup> y el apoyo a la protección social, no solo mejorando sus capacidades sino también analizando con espíritu crítico lo que los socios esperan realmente de la UE.

En cuanto a la apropiación, el apoyo y la asistencia de la UE deberían supeditarse a la demanda, siempre y cuando sea posible. Las experiencias en este ámbito revelan que existe una considerable demanda de asistencia de la UE.<sup>504</sup> Este interés podría estar motivado por aspectos específicos de los sistemas de protección social de la UE. Por ejemplo, un equipo de funcionarios del gobierno senegalés ha realizado recientemente una visita de estudio a Italia para conocer y aprender del marco y los mecanismos empleados para proteger a los niños vulnerables. El programa “Tanzanian-German Programme to Support Health” es un ejemplo de asociación institucionalizada consagrada a un componente específico del conjunto de instrumentos de protección social.<sup>505</sup> En términos generales, se observa una fuerte demanda de asistencia técnica y de desarrollo de capacidades. En Ruanda, por ejemplo, los socios de la UE respondieron a una petición del gobierno de asistencia técnica a largo plazo en materia de desarrollo y administración de programas, finanzas y gestión y calidad.

El valor añadido que aportan los socios de la UE también podría derivarse de sus actividades en otros países en vías de desarrollo. El DFID, que cuenta con una dilatada experiencia de apoyo a la protección social en varios países del África subsahariana, podría actuar a modo de intermediario y compartir lecciones y buenas prácticas aplicadas en países con un nivel de desarrollo y unas problemáticas similares. Asimismo, otros donantes de la UE con experiencia en el África subsahariana y otras regiones -GDC en Asia, Asdi en Europa del Este, la Comisión en Latinoamérica- pueden actuar como mediadores directos del aprendizaje Sur-Sur.

### 7.2.1.2 VINCULACIÓN A TRAVÉS DEL DIÁLOGO POLÍTICO

La ventaja comparativa de la UE radica en parte en la amplitud y el calado de sus asociaciones institucionales. Existe una creciente demanda de intercambios en el ámbito del desarrollo social y la protección social por parte de países del África subsahariana y de otras regiones. Prueba de ello es el hecho de que la protección social figurase como punto prioritario de la agenda de la última Cumbre Asia-Europa (ASEM). En la Cumbre celebrada en octubre de 2010, los mandatarios de ASEM hicieron un llamamiento en favor de “un intercambio de experiencias y una asistencia técnica más intensos durante la puesta en marcha de políticas de bienestar social”.<sup>506</sup> La protección social se encuentra entre las seis prioridades del Programa EuroSocial II sobre cohesión social, que facilita los intercambios entre responsables políticos de la UE y de Latinoamérica. Cada año China y la UE celebran una mesa redonda a alto nivel sobre seguridad social en el marco del proyecto “Social Security Reform Cooperation Project”.

La protección social también forma parte del diálogo político con India-Brasil-países sudafricanos, en el marco de sus respectivas asociaciones estratégicas con la UE. El *Plan de acción de la Asociación Estratégica UE-Sudáfrica* (2007) sugiere entablar un diálogo en el ámbito de la política social que incluiría la Agenda del Trabajo Digno. En el segundo *Plan de Acción UE-India* (2008) se recomienda intensificar los “intercambios en el campo de la ampliación sostenible de la protección social”. El *Plan de Acción Conjunto de la Asociación Estratégica Brasil-UE* (2008), por su parte, prevé realizar gran cantidad de actividades relacionadas con la protección social, como la “intensificación de los intercambios de la cooperación Sur-Sur de acuerdo con el modelo brasileño de acceso a sistemas de protección social básicos equitativos”, o el refuerzo de la “cooperación y el diálogo relativo a los sistemas de seguridad social con vistas a ampliarlos a trabajadores en situación precaria o atípica”.<sup>507</sup> Estos diálogos cierran el círculo del “triálogo” UE/Sur/Sur, ya que todas las partes (África subsahariana, países emergentes del Sur y UE) han adquirido un mayor interés en los intercambios sobre protección social.

Según el Artículo 25§3 del Acuerdo de Cotonú “la cooperación fomentará y apoyará la elaboración y la aplicación de políticas y sistemas de protección social y seguridad social con el fin de reforzar la cohesión social y promover la autoasistencia así como la solidaridad de las comunidades locales”. En la segunda revisión del Acuerdo que se llevó a cabo en 2010, se añadió una disposición específica sobre la mejora de los sistemas de salud a través del apoyo a medidas como las redes de seguridad.<sup>508</sup>

La “Asociación Estratégica UE-África sobre migración, Movilidad y Empleo” se ha convertido en un foro de debate sobre el empleo y el trabajo digno, incluida la protección social, en el marco de la Estrategia Conjunta África-UE y su primer Plan de Acción (2008-2010).<sup>509</sup> El Segundo Plan de Acción (2011-2013) prevé intensificar el diálogo sobre la aplicación del Plan de Acción de Ouagadougou y la Agenda del Trabajo Digno en su conjunto. Las Comisiones de la UA y la UE se comprometieron fundamentalmente a poner en

<sup>503</sup> Célebre término acuñado por Christopher Hill (Hill, 1993).

<sup>504</sup> Esta sección se basa en conclusiones extraídas de la bibliografía, de debates surgidos en conferencias del IED y de dos cuestionarios del IED (perspectivas de los agentes africanos y de los facultativos de la UE).

<sup>505</sup> En el marco de programa (<http://www.tgphs.ort.tz>). Entre las intervenciones se incluye el desarrollo de capacidades y el apoyo técnico a largo plazo a nivel central, regional y de distrito.

<sup>506</sup> ASEM, 2010, p.6.

<sup>507</sup> *Plan de Acción Conjunto de la Asociación Estratégica Brasil-UE*, II Cumbre Brasil-Unión Europea, Río de Janeiro, 22 de diciembre de 2008, pp.9-10.

<sup>508</sup> *Acuerdo de Asociación ACP-CE* firmado en Cotonú el 23 de junio de 2000, revisado en Luxemburgo el 25 de junio de 2005; *Segunda Revisión del Acuerdo de Cotonú* - texto consolidado aprobado, 11 de marzo de 2010.

<sup>509</sup> Por ejemplo, del 30 de junio al 2 de julio de 2010 tuvo lugar en Dakar (Senegal) un “seminario sobre empleo, protección social y trabajo decente en África - Intercambio de experiencias en la economía informal”.

marcha un proyecto conjunto destinado a ampliar la cobertura de la protección social, especialmente en la economía informal. Prevén organizar un acto para llevar a cabo el intercambio de experiencias entre expertos en la materia y otros agentes clave como gobiernos, el sector privado, los socios sociales, la sociedad civil y las organizaciones internacionales.<sup>510</sup> A pesar de las esperanzas puestas en el diálogo, hasta el momento no ha resultado muy fructífero.<sup>511</sup> Por consiguiente, el reto no radica únicamente en convertir la protección social en la piedra angular de la asociación, sino más bien en lograr consolidarla.

## 7.2.2 COHERENCIA DE LAS POLÍTICAS A FAVOR DEL DESARROLLO

### 7.2.2.1 LA PROTECCIÓN SOCIAL EN UN MARCO DE COHERENCIA MÁS AMPLIO

El compromiso de la UE con la Coherencia de las políticas a favor del Desarrollo (CPD) está plasmado en los tratados,<sup>512</sup> en el Consenso Europeo sobre el Desarrollo y en gran cantidad de documentos de consenso sobre políticas y conclusiones a nivel de la UE y de la OCDE-CAD. El Informe 2009 de la UE sobre Coherencia de las Políticas a favor del Desarrollo destaca que “es preciso abordar el reto de ampliar la protección social para cubrir tanto la economía formal como la informal, lo que implica una mayor coherencia entre las políticas en los sectores comercial, económico y social/de desarrollo y las instituciones a todos los niveles”.<sup>513</sup> La dimensión externa de las políticas de la UE podría tener un mayor impacto en la protección social en el África subsahariana (ya sea positivo o negativo) que la propia política de desarrollo de la Unión.

En este sentido, las reformas en el sector comercial podrían, en algunos casos, agravar la fragilidad del mercado laboral a corto plazo, al aumentar el porcentaje de empleo informal.<sup>514</sup> La globalización basada en la apertura al comercio podría entorpecer el proceso de provisión y ampliación de la protección social en el África subsahariana. La existencia de un sector informal hace aún más necesaria la protección social, ya que sus trabajadores se encuentran entre los más vulnerables, pero también complica tremendamente su instauración, ya que la ampliación a los autónomos y la economía informal resulta muy difícil para la gran mayoría de los programas existentes. La apertura de mercados también puede actuar en detrimento de la capacidad de los gobiernos para adquirir un mayor espacio fiscal, y, muy especialmente, puede provocar un recorte del gasto en aspectos como la seguridad social debido a la necesidad acuciante de protegerse ante una mayor exposición a los impactos externos.<sup>515</sup>

Además del comercio, las políticas relativas a la revisión de los derechos de propiedad (que afectan al acceso y la utilización de las tierras, a los derechos de pesca, al acceso al agua o a la minería) o las que regulan la migración (ya que la demanda de emigrantes cualificados podría provocar una fuga de cerebros) pueden afectar a la redistribución y la protección social en el África subsahariana.

### 7.2.2.2 RESPUESTA Y RESPONSABILIDAD DE LA UE

Hasta el momento, la respuesta de la UE ante los posibles efectos de la globalización en el empleo, las condiciones laborales, los ingresos y la protección social se ha orientado principalmente a la promoción del trabajo digno y los derechos laborales básicos mediante instrumentos de política comercial a nivel bilateral y multilateral (tales como SPG+). Aunque estas medidas son sin lugar a dudas necesarias, estos valores no se aplican a la economía informal, y por tanto no protegen a la inmensa mayoría de la población africana. Se debe, por tanto, prestar más atención a la secuenciación de la respuesta de la UE, ya que es preciso apoyar las reformas endógenas y las políticas activas de empleo para amortiguar los costes a corto plazo (aumento del sector informal) y garantizar la transición hacia beneficios a largo plazo (economías más elásticas).

En lo que respecta a otras problemáticas, las actuaciones previstas por el *Programa de trabajo sobre la Coherencia de las políticas a favor del desarrollo 2010-2013* -adoptar principios en favor de las inversiones responsables en las tierras agrícolas, reducir los costes de las transferencias de remesas, establecer principios comunitarios para la contratación de profesionales sanitarios y llevar a cabo Evaluaciones del Impacto sobre la Sostenibilidad- suponen un primer paso tímido para abordar y prevenir la falta de coherencia.

La coherencia de las políticas es un asunto político muy delicado en el que la responsabilidad para con los agentes de la UE (como los grupos de presión relacionados con la agricultura o la pesca) suele prevalecer sobre los aspectos ligados al desarrollo. Para materializar el compromiso de la UE con la CPD se precisa un mayor esfuerzo político y de coordinación por parte de los Estados miembros y la Unión. Por otra parte, la adopción de un planteamiento basado en una mayor comprensión de las interrelaciones y los costes y en evaluaciones de impacto consensuadas permitiría acelerar los progresos.

<sup>510</sup> Unión Africana - Unión Europea, 2010, p.62 y 64.

<sup>511</sup> Comisión Europea, 2009, p.109; Bossuyt y Sherriff, 2010; Bello, 2010.

<sup>512</sup> Artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la UE: "... La Unión tendrá en cuenta los objetivos de la cooperación para el desarrollo al aplicar las políticas que puedan afectar a los países en desarrollo".

<sup>513</sup> Comisión Europea, 2009.

<sup>514</sup> Bacchetta et al., 2009.

<sup>515</sup> OCDE, OIT, BM, OMC, 2010, p.25.

Indudablemente, la UE y los Estados miembros deben mejorar su coherencia, y la comunidad global debe ampliar su compromiso. Al igual que la UE, los donantes (y las potencias) emergentes deben asumir su responsabilidad de garantizar que sus políticas externas no perjudican a otros países en vías de desarrollo ni entorpecen su transición hacia una economía flexible y una sociedad inclusiva. La coherencia de las políticas sigue siendo un asunto secundario de la agenda global de desarrollo, y los “nuevos” donantes no suelen comprometerse con la normativa indicativa de la OCDE-CAD. En virtud de su compromiso con la dimensión social de la globalización, la UE debe procurar que la CPD escale puestos en la agenda global, especialmente en el marco del G-20.

## 7.2.3 DIVISIÓN DEL TRABAJO Y EFICACIA DE LA AYUDA

### 7.2.3.1 COMPROMISO DE LA UE CON LA AGENDA DE EFICACIA DE LA AYUDA Y DE DIVISIÓN DEL TRABAJO

Los donantes de la UE se han propuesto una ambiciosa agenda de división del trabajo y eficacia de la ayuda a nivel internacional (*Declaración de París y Agenda de Accra*) y comunitario (*Código de Conducta relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo, Marco Operativo sobre la Eficacia de la Ayuda*).<sup>516</sup> A efectos prácticos, la aplicación de estos compromisos resulta problemática en el plano político y abrumadora en el operativo, de manera que, por lo general, se avanza con mucha lentitud. Persisten la fragmentación y la proliferación, muchas veces en detrimento de la coherencia, la apropiación y el impacto general en el desarrollo.

Pese a ello, los donantes de la UE han logrado algunos progresos, especialmente en el marco de la Iniciativa Vía Rápida para la División del Trabajo (FTI-DoL) encaminada a detectar problemas y plantear una hoja de ruta para solucionarlos.<sup>517</sup> Etiopía fue el primer país subsahariano objeto de un análisis exhaustivo (mapa de donantes, tabla de fragmentación, matriz de sectores): el ejercicio reveló que la implicación de los donantes no siempre se corresponde con la ventaja comparativa establecida conforme a sus respectivas autoevaluaciones ni con la importancia de la relación de ayuda según la perciben los donantes y los receptores. La Comisión ha elaborado un Plan de Acción de la UE para abordar estos problemas que se tratará con el gobierno de Etiopía. En Mali, donde se han producido varias retiradas y casos de delegación de cooperación, se ha puesto en marcha un proceso similar. Les seguirán Ruanda y Sierra Leona.

### 7.2.3.2 PROTECCIÓN SOCIAL EN EL MARCO DE LA DIVISIÓN DEL TRABAJO DENTRO DEL PAÍS

Estos procesos afectan de manera específica al apoyo de la UE a la protección social. Por el momento, son pocos los donantes de la UE activamente implicados en el ámbito de la protección social. Obviamente, ello pone de relieve la necesidad de un mayor compromiso, pero también constituye una oportunidad para que los socios de la UE adopten “buenas” prácticas desde el principio, al tiempo que aumentan su compromiso gradualmente. Este es el caso de Mozambique, donde el DFID y los Países Bajos apoyan el Programa Subsidio de Alimentos canalizando la ayuda y adhiriéndose a los sistemas del gobierno.<sup>518</sup> En términos más generales, los avances hacia una programación comunitaria conjunta -y la propuesta de sincronización progresiva de los ciclos de programación nacionales y de la UE en función de los propios ciclos y estrategias de desarrollo del país socio<sup>519</sup>- podrían aportar una mayor cohesión a los esfuerzos de la UE por apoyar los sistemas de protección social inclusivos y fomentarían la apropiación por parte de los países socios.

La agenda de eficacia de la ayuda de la UE también pone sobre la mesa la cuestión de si la protección social debería considerarse un sector en sí misma. Cabe plantearse la posibilidad de abordar la protección social desde una perspectiva sectorial. Considerar la protección social como un sector definido permitiría priorizar este aspecto y garantizar la inversión en el mismo. También contribuiría a la coherencia general de la política de protección social, así como a su integración en un marco de desarrollo más amplio. A nivel nacional, facilitaría la creación de grupos de trabajo y mejoraría la calidad del diálogo en materia de políticas. En este sentido, el *Libro Verde sobre el futuro del apoyo presupuestario* se refiere específicamente a la protección social como una dimensión importante del diálogo sobre políticas sectoriales.<sup>520</sup>

<sup>516</sup> Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005); Agenda de Acción de Accra (2008); Consejo de la Unión Europea, 2007; Consejo de la Unión Europea, 2009.

<sup>517</sup> El propósito de FTI-DoL es acelerar la implantación del Código de Conducta de la UE en determinados países socios piloto. En el marco de esta iniciativa se definen los donantes mediadores y de apoyo de la UE de cada país socio. La Iniciativa Vía Rápida de la UE se ha puesto en marcha en 32 países socios, de los cuales 18 se encuentran en el África subsahariana (Consejo de la Unión Europea, 2009).

<sup>518</sup> El DFID y los Países Bajos proporcionan ayuda presupuestaria a través de una Cuenta única del Tesoro. Estas entidades, junto a la OIT y UNICEF, firmaron un memorando de acuerdo con el gobierno en 2008 en el que se contempla la ayuda conjunta al desarrollo institucional. El gobierno entrega un único informe a todos los socios.

<sup>519</sup> Consejo de la Unión Europea, 2010a, §33.

<sup>520</sup> Comisión Europea, 2010a, p.9.

No obstante, dado que los donantes de la UE se han comprometido a concentrar su participación activa en un máximo de tres sectores por país,<sup>521</sup> la consideración como sector conllevaría un riesgo de desalojo. En un contexto de racionalización, la protección social podría no encontrarse entre los sectores de elección, dado que aún no es una prioridad predominante en la agenda de desarrollo. La forma más adecuada de abordar esta cuestión bien podría ser alinearse con las prioridades de los socios a nivel nacional. El *Código de conducta* insiste en que “la estimación de lo que constituye un sector debería... adaptarse a la definición del país socio, que deberá haber determinado el sector como una prioridad dentro de su estrategia de reducción de la pobreza, o equivalente”.<sup>522</sup> Ruanda es un buen ejemplo, ya que la Estrategia Nacional de Protección Social aboga claramente por un planteamiento sectorial, reforzado por un apoyo presupuestario conjunto.

En el marco de las políticas de los donantes, podría fomentarse la idea de la protección social como materia transversal, con múltiples puntos de acceso para la inversión, incluido el apoyo presupuestario cuando sea posible y pertinente. Tal planteamiento requeriría un marco político general de la UE y unos mecanismos de coordinación sólidos que garantizaran la coherencia en su conjunto e introdujesen de manera inequívoca la protección social en la agenda de los donantes de la UE.

### 7.2.3.3 APOYO A LA PROTECCIÓN SOCIAL Y LA DIVISIÓN DEL TRABAJO ENTRE PAÍSES

La división del trabajo entre países plantea otro importante reto. En este sentido, “el modo en que actualmente se asigna la ayuda implica una distribución injusta”,<sup>523</sup> caracterizada por una alta concentración en países “predilectos”, mientras que otros se quedan “huérfanos”. Este es el caso de 15 Estados frágiles africanos, para los que se prevé un descenso de la ayuda programable por país durante 2009-2010, en algunos casos (como en el de Chad, Costa de Marfil, Liberia y Togo) de hasta el 20%.<sup>524</sup> Los desequilibrios son especialmente manifiestos en el campo de la protección social: la ayuda internacional (incluida la de la UE) tiende a centrarse en un puñado de “países predilectos” (Etiopía, Ghana, Kenia, Malawi, Ruanda o Zambia) susceptibles de convertirse en “casos de éxito”. Entretanto, muchos de los más necesitados -a menudo países en situación de fragilidad cuya escasa capacidad de abordar la protección social internamente se ha visto aún más esquilada por las crisis- reciben poco apoyo, en el mejor de los casos.

La UE se ha comprometido expresamente a abordar este problema en el *Código de Conducta*, el *Marco Operativo* y las últimas Conclusiones del Consejo.<sup>525</sup> Por el momento, se ha acordado organizar un intercambio de información periódico y sistemático (especialmente sobre las decisiones de entrar o salir de un país determinado) y celebrar una reunión anual de expertos “para analizar y debatir los resultados del intercambio de información con el objetivo principal de reducir la fragmentación de la ayuda entre países y la proliferación de donantes”.<sup>526</sup> Se trata de un avance tímido pero decisivo, teniendo en cuenta que la asignación geográfica de la ayuda suele verse condicionada por las preferencias (históricas, comerciales, estratégicas o culturales) que integran las prerrogativas de la política exterior soberana de los distintos Estados.

Aunque la UE, debido a lo avanzado de su integración y cooperación, podría constituir el mejor foro para comenzar a tratar estos asuntos, la división del trabajo entre países y dentro de cada país también depende de la cooperación de otros actores (donantes emergentes y donantes del CAD no pertenecientes a la UE, fundaciones y ONG o fondos verticales). En lo que respecta a la protección social, las asociaciones a nivel nacional (*PSNP Development Partner Group*) e internacional (*Providing for Health*)<sup>527</sup> suelen incluir entidades extracomunitarias. La armonización no suele producirse exclusivamente o fundamentalmente a nivel de la UE, muy al contrario, suele implicar a socios clave del espectro de donantes en su conjunto. A pesar de que coopera con otros donantes para intensificar las sinergias, la UE debería redoblar sus esfuerzos para reafirmar su posición, ampliando su compromiso y tomando la iniciativa en la promoción de una agenda de protección social progresiva en colaboración con los socios del África subsahariana.

## 7.3 RECOMENDACIONES POLÍTICAS: HACIA UNA POSTURA EUROPEA SOBRE PROTECCIÓN SOCIAL EN FAVOR DEL DESARROLLO INCLUSIVO

En su conjunto, la UE (Comisión y Estados miembros) es el principal proveedor de AOD del mundo. Sin embargo, la protección social no se halla plenamente instaurada en la estrategia de desarrollo de la UE, a pesar de la compatibilidad entre el modelo social de la UE, basado en la redistribución, y la redistribución internacional con la que se pretende reforzar los modelos sociales de los

<sup>521</sup> No obstante, el Código es “voluntario, flexible y autorregulador” y los donantes pueden dar continuidad a su labor a través del apoyo presupuestario (Consejo de la Unión Europea, 2007).

<sup>522</sup> Ibid. “Principio rector 1”.

<sup>523</sup> Piebalgs y Rodríguez Ramos, 2010.

<sup>524</sup> OCDE, 2010. Entretanto, 6 de los 43 países frágiles reciben el 51% de la AOD total destinada a países frágiles (Afganistán, 13,5%; Etiopía, 9,5%; Irak, 9,4%; Gaza y Cisjordania, 7,3%; Sudán, 6,6%; Uganda, 4,7%).

<sup>525</sup> Véase concretamente Consejo de la Unión Europea, 2010b.

<sup>526</sup> Ibid.

<sup>527</sup> La iniciativa “*Providing for Health*” (P4H) es una plataforma internacional (Francia, Alemania, OIT, Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial) de diálogo y colaboración armonizada para ayudar a los países de renta baja y media a alcanzar sus metas y objetivos en materia de protección social sanitaria y cobertura universal.

países socios. La UE no ha previsto aún un marco o estrategia integral para promover la protección social como parte integrante de su política de desarrollo. Actores como el “European Working Group on Social Protection and Decent Work in Development Cooperation” han ejercido cierta presión para conceder a la protección social “la prominencia que merece”<sup>528</sup> en la política de desarrollo de la UE, lo que a su vez dota de una mayor credibilidad a su compromiso con la dimensión social de la globalización.

La ausencia de liderazgo colectivo dentro de la UE se debe a que suele rendir por debajo de su capacidad en la política de desarrollo, especialmente debido a sus dificultades para “expresarse con una sola voz”. En un sentido más amplio, la función y el peso de la UE y sus miembros en los cambios en el panorama global y en la gobernanza del sistema de ayuda se ven cada vez más debilitados. Como recalca el Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, “la UE ya no puede permitirse ir como buenamente pueda”.<sup>529</sup> Es preciso que (re)defina su postura y su ventaja comparativa a nivel global, también en lo que respecta a la cooperación para el desarrollo.

La continua reflexión sobre la modernización de la política de desarrollo de la UE y sus programas de gastos ofrece una oportunidad de convertir la protección social en un elemento esencial del apoyo de la UE al desarrollo inclusivo. Varios donantes de la UE, incluida la Comisión, apoyan ya activamente iniciativas de protección social dirigidas por los países beneficiarios. No obstante, a la UE todavía le queda mucho por hacer para superar desafíos persistentes y aprovechar al máximo sus ventajas comparativas y su masa crítica colectiva. Ante todo, necesita aumentar su compromiso.

Como revela el presente Informe, la protección social no solo es un derecho sino también una inversión esencial para el éxito de las estrategias de desarrollo en su conjunto. La lucha contra la vulnerabilidad y la desigualdad redundan directamente en el desarrollo de la capacidad de reconstrucción y en la consecución de un crecimiento inclusivo. La protección social puede, pues, constituir un instrumento estratégico para alcanzar las metas de los ODM relacionadas con la educación, la salud, el género y la pobreza, y para lograr una mayor sostenibilidad en muchos otros sectores. Se trata de un instrumento con proyección de futuro para abordar las necesidades actuales y futuras de África asociadas a las tendencias demográficas, la migración, el cambio climático y la inestabilidad global. Asimismo, puede resultar básica para reforzar la cohesión social y el contrato social, y por ende para consolidar la responsabilidad política y la estabilidad social. En resumen, se trata de una pieza clave que aún no se ha encajado en el rompecabezas del desarrollo y que podría mejorar de manera sustancial el impacto de las políticas de la UE en este campo.

Por tanto, el Informe Europeo sobre el Desarrollo recomienda que la UE aumente y mejore su apoyo a la protección social en los países en desarrollo. Para ello, se identifican siete prioridades para la UE y sus Estados miembros:

### **PRIORIDAD 1: HACER DE LA PROTECCIÓN SOCIAL UNA PARTE INTEGRAL DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO DE LA UE**

La UE debería adoptar un marco de actuación exhaustivo para la protección social, con compromisos concretos, con un plazo de cumplimiento y recursos específicos. Este paso indispensable debería mejorar la visibilidad de la protección social y crear oportunidades de discusión sobre el valor agregado colectivo de la UE. También serviría para capitalizar los valiosos recursos y el apoyo de la UE (Comisión y Estados miembros).

Para ello, las diversas oportunidades en proceso deberían garantizar que la amplia variedad de enfoques e instrumentos de la UE estén orientados a facilitar un apoyo de la protección social apropiado, predecible y a largo plazo. Las consultas en curso sobre la modernización de la política de desarrollo de la UE, el futuro del apoyo presupuestario y la financiación de la acción exterior de la UE después de 2013<sup>530</sup> constituyen una oportunidad para priorizar la protección social e integrarla en las políticas e instrumentos futuros de la UE. La creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la nueva Dirección General de la Comisión encargada de la política de desarrollo y su ejecución (DEVCO), así como la implementación del *Plan de Acción para la Estrategia Conjunta África-UE 2011-2013* ofrecen nuevas oportunidades para llevar a la práctica el incipiente compromiso de la UE con la protección social.

Asimismo, es preciso hacer hincapié en el desarrollo de capacidades del personal de la UE, especialmente en el campo que nos ocupa. La realización de sesiones formativas conjuntas de la Comisión y los Estados miembros permitiría sensibilizar y fomentar una visión común sobre la protección social en el seno de la UE, además de facilitar el diálogo con los socios del África subsahariana.

### **PRIORIDAD 2: PROMOVER Y APOYAR LOS PROCESOS NACIONALES**

Para garantizar la apropiación y sentar las bases para la sostenibilidad a largo plazo, la UE debe promover la ejecución de una agenda de protección social africana a escala continental, subregional y nacional, empezando por el *Marco de política social* de la UA. Cuando y donde sea posible, la UE debe respaldar sistemas de protección social exhaustivos integrados en marcos basados en los derechos.

<sup>528</sup> European Working Group on Social Protection and Decent Work, 2010.

<sup>529</sup> Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (2010), p.35.

<sup>530</sup> Consultas públicas sobre los Libros Verdes sobre *la política de desarrollo de la UE para el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. Aumentar el impacto de la política de desarrollo de la UE y el futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países*; consulta pública sobre *¿Qué instrumentos financieros se utilizarán para la acción exterior de la UE después de 2013?* La información recibida sobre la Comunicación “*África-Europa 2020: 1.5 billion people, 80 countries, two continents, one future*” también podría resultar relevante.



Como mínimo, los socios de la UE deben asegurarse de que sus intervenciones sean coherentes con las prioridades y las necesidades nacionales, minimizando la microgestión y la intrusión política de los donantes. Entre los papeles lícitos de los donantes podría estar la provisión de asistencia financiera y técnica para crear capacidades a todos los niveles (local, provincial, nacional; gubernamental y no gubernamental) y financiar los altos costes fijos iniciales y de puesta en marcha (como la creación de sistemas de identificación, registro, definición de beneficiarios, entrega, supervisión y evaluación).

Consolidar el apoyo de las comunidades locales también es clave para sentar las bases de la apropiación. La UE debería promover enfoques participativos multilaterales y apoyar a los defensores de la protección social nacional (funcionarios, parlamentarios, agentes no estatales). Para ello debería recurrir a canales formales e informales e intensificar el diálogo con actores con capacidad de “veto”, por ejemplo dentro de los ministerios de finanzas.

### **PRIORIDAD 3: AYUDAR A RESOLVER LAS CUESTIONES DE ASEQUIBILIDAD**

Dado que la movilización de recursos nacionales es crítica para la sostenibilidad de los programas de protección social, la UE debería apoyar a los socios del África subsahariana en sus iniciativas de reforma fiscal y recaudación tributaria. Es imprescindible un diálogo político sobre los aspectos financieros y fiscales de la protección fiscal (reforma fiscal, asignación presupuestaria, estrategias de salida de los donantes), así como sobre distintas cuestiones relativas a la gestión de las finanzas públicas.

La ayuda para el desarrollo solo puede actuar como catalizador de la protección social y del crecimiento inclusivo relajando las restricciones a la asequibilidad durante una fase de transición. En primer lugar, los donantes de la UE tienen que cumplir sus compromisos de AOD (0,7% del PIB en 2015), a pesar de la crisis financiera mundial y las restricciones presupuestarias que de ello se derivan.

A la vista del liderazgo asumido por la UE en materia de financiación innovadora, se encuentra en una posición idónea para estudiar nuevas opciones de financiación de la protección social, como las asociadas al potencial de reproducción del concepto de GST desarrollado por la OIT. En un sentido más amplio, se podría analizar la posibilidad de establecer un Fondo de Protección Social para África que “circunscriba la ayuda y otras iniciativas de los donantes a programas específicos prioritarios”,<sup>531</sup> con la colaboración del Banco Africano de Desarrollo (BAfD). Esta medida permitiría recaudar fondos adicionales y permitiría un esfuerzo generalizado en todo el continente. Al valorar estas opciones es preciso prestar especial atención a su impacto y diseño: los nuevos fondos verticales y los proyectos piloto no deberían repercutir negativamente en la coordinación, el alineamiento y la apropiación.

Los compromisos de los donantes deben ser creíbles, y su financiación, previsible y fiable; especialmente cuando los donantes se comprometen a sufragar gastos recurrentes. Los compromisos a largo plazo, como el de Zambia, o los instrumentos innovadores como los “contratos ODM” de la UE constituyen ejemplos positivos al respecto. Debería prestarse especial atención a la sostenibilidad fiscal nacional. Debería concebirse y acordarse una estrategia de salida desde el principio, para evitar crear “islas de bienestar” vulnerables a las modas y vicisitudes de los donantes.

### **PRIORIDAD 4: ADAPTAR LAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN A NECESIDADES Y CONTEXTOS ESPECÍFICOS**

No hay un modelo universal de apoyo a la protección social en el África subsahariana. Los enfoques deben basarse en un conocimiento profundo de los contextos locales y la política subyacente, para valorar qué es lo más apropiado y factible.

Este Informe sugiere que lo más apropiado para promover la apropiación y apoyar los sistemas de protección social totalmente integrados en las estrategias nacionales de desarrollo general es un paquete formado por apoyo presupuestario, diálogo político y desarrollo de capacidades. Sin embargo, la viabilidad del apoyo presupuestario depende de las condiciones locales, ya que la gestión pública de las finanzas y la gobernanza son temas controvertidos. El apoyo presupuestario debe estar respaldado por un contrato de ayuda creíble entre socios mutuamente responsables, con un enfoque en los resultados. Para mejorar la calidad del diálogo, podría ser preferible un apoyo presupuestario sectorial. También podrían explorarse soluciones innovadoras, como los contratos con “pago a la entrega”.

Los proyectos piloto dirigidos por los donantes deberían limitarse al mínimo, ya que raras veces, por no decir ninguna, demuestran ser sostenibles. Sin embargo, los proyectos piloto son útiles para evaluar o experimentar con las opciones o los esquemas iniciales que pueden aumentar de escala en el futuro, y deberían integrarse en los procesos nacionales, preferiblemente dirigidos por el Estado. De hecho, el trabajo a través de y con el Estado debería favorecerse para reforzar el contrato social. No obstante, también deberían apoyarse los planes informales y basados en comunidades (como las *mutuelles de santé* de África Oriental), dado que pueden tener cabida en el marco de un sistema mayor (como ocurre en Ruanda).

En los países en situación de fragilidad, es crucial prestar atención a las percepciones locales de legitimidad (con quién trabajar) y ampliar la gama de la protección social (desde la ayuda humanitaria a la seguridad). La comunidad internacional debería acordar

<sup>531</sup> Taylor, 2009.

la secuencia de las intervenciones, para lo cual podría poner en común su ayuda. La primera prioridad sería una agenda centrada en la asistencia de emergencia y las transferencias, obras públicas, insumos y asistencia sanitaria básica, antes de abordar el reto de reforzar la capacidad estatal a largo plazo para poner en práctica planes de protección social.

En general, el seguimiento y la evaluación son claves para garantizar la responsabilidad y facilitar el aprendizaje. Para que sea posible ampliar la escala o reproducir iniciativas, es fundamental analizar antes su impacto, como también lo es identificar las mejores prácticas y los cuellos de botella de los planes existentes. Los donantes de la UE deberían destinar recursos apropiados al seguimiento y la evaluación y mejorar las técnicas de evaluación del impacto. Podrían apoyar las innovaciones en las valoraciones sólidas del impacto, como la realización de estudios iniciales y de seguimiento en las zonas que se benefician de la experiencia piloto y en las de control. Cuando sea posible, podría emplearse la aleatorización para evaluar la eficacia de paquetes específicos, opciones de diseño o procesos de ampliación escalonada.

Para mejorar la toma de decisiones y adaptar mejor el diseño de los programas, la UE también debería explorar soluciones que aporten una mayor precisión y puntualidad a los datos sobre la pobreza y la vulnerabilidad, incluido el apoyo a la iniciativa Global Pulse de la ONU.

### **PRIORIDAD 5: APOYAR EL DESARROLLO DE CONOCIMIENTOS Y COMPARTIR LECCIONES**

Los donantes de la UE deberían encargarse y financiar estudios de los distintos efectos y beneficios de la protección social en el desarrollo. También deberían alimentar el proceso de aprendizaje, haciendo posible un proceso de toma de decisiones e inversión basado en evidencias. Se necesitan más estudios que muestren el efecto de la protección social en el crecimiento y vulnerabilidad a medio plazo (particularmente, la posibilidad de los pobres para adquirir bienes y escapar de la pobreza de forma sostenible), y también en la estabilidad política, la cohesión social y el contrato social. El alcance de estos estudios debería ampliarse a experiencias más diversas (al margen de los programas "predilectos" de los donantes), usando un enfoque multidisciplinar. Asimismo, las encuestas sobre las percepciones y necesidades a nivel local contribuirían a una toma de decisiones y diseño adecuados. Los resultados de estas iniciativas deberían difundirse entre los responsables políticos.

Pero, sobre todo, los donantes de la UE deberían apoyar la capacidad de África para desarrollar más su propio análisis e ideas sobre la protección social. La financiación de la investigación local mejoraría la legitimidad y relevancia de los resultados producidos y facilitaría la difusión (en las lenguas nacionales o locales, por ejemplo).

Es esencial integrar la protección social en el diálogo entre África y la UE (a nivel bilateral, regional y continental; político y sobre políticas) si queremos compartir las lecciones y mejorar la voluntad política de ambas partes.

Los Estados miembros de la UE también deberían compartir las lecciones de sus experiencias en protección social, recopilando información y facilitando el acceso a la misma (el *"European Transition Compendium"* es un buen ejemplo de ello), y organizando viajes de estudios, conferencias y seminarios en respuesta a demandas de los países socios.

Dada la creciente relevancia del aprendizaje Sur-Sur, la UE debería prestar apoyo cuando los socios del Sur lo soliciten, y capitalizar los ejemplos de buenas prácticas. Podría plantearse una asociación triangular ambiciosa para aprender sobre la protección social, en forma de intercambios regulares entre agentes relevantes en los distintos frentes de diálogo político y las asociaciones estratégicas de la UE. La UE también debería contribuir a crear directrices de buenas prácticas, basadas en la implantación de mecanismos de protección social en los países en desarrollo, tal y como acordó el G-20 en Seúl.

### **PRIORIDAD 6: MEJORAR LA COORDINACIÓN, COMPLEMENTARIEDAD Y COHERENCIA DE LA ACCIÓN DE LA UE**

El apoyo de la UE a la protección social debería alinearse totalmente con la agenda de eficacia de la ayuda, así como con las obligaciones de los tratados de la UE.

Debería establecerse una red de expertos en "protección social y desarrollo" de ámbito europeo (a partir de los ministerios y agencias de desarrollo, los ministerios de trabajo y asuntos sociales y la sociedad civil), siempre teniendo en cuenta la importancia de la complementariedad con OCDE-POVNET. La primera tarea importante de esta red consistiría en elaborar un mapa del apoyo que presta la UE a la protección social. Además de fomentar el intercambio de lecciones y de buenas prácticas, esta iniciativa facilitaría la división del trabajo, poniendo de manifiesto las lagunas y las redundancias e identificando las ventajas comparativas.

Para ello, es clave decidir si la protección social se enfoca como un sector. Este Informe sugiere que tal vez lo más apropiado sería integrar la protección social como una cuestión transversal, aunque la postura de la UE debería estar más informada, tanto por las discusiones de esta nueva red europea como de la red OCDE-POVNET y los países socios.

La puesta en práctica de un *Código de conducta de la UE* ofrecería la oportunidad de racionalizar el apoyo y el desarrollo de programas a escala nacional. La UE debería tomar las riendas de la coordinación con el conjunto de la comunidad de donantes, dentro y fuera del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, y en cooperación con los países socios.

Debería mejorarse la división del trabajo entre países de la UE, prestando especial atención a los “huérfanos”(especialmente los que se encuentran en situación de fragilidad). En este sentido, dada su presencia global, la Comisión tiene un papel clave que desempeñar, como ya hacen los donantes de la UE que mantienen vínculos con países olvidados.

También es esencial mejorar la coherencia de las políticas de protección social. En relación con la ejecución del *Programa de trabajo sobre coherencia de las políticas a favor del desarrollo 2010-2013*, la UE debería encargar un estudio que valorase el impacto de políticas como el comercio, la emigración y la agricultura sobre la protección social en los países en desarrollo. Se necesita más voluntad política para llevar a la práctica el compromiso de la UE con la CPD, y promoverla de forma convincente entre el conjunto de la comunidad de desarrollo (como el Cuarto Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda, el G-20 o la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA IV)).

#### **PRIORIDAD 7: CONSOLIDAR LAS ASOCIACIONES DE LA UE PARA UNA AGENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL PROGRESISTA**

La acción exterior de la UE ha prestado un apoyo limitado a la protección social, en particular en el marco de su compromiso con la dimensión social de la globalización y el trabajo digno. La UE debería trabajar más estrechamente con socios estratégicos para promover una agenda internacional progresista para la protección social y una globalización más justa. Es esencial respaldar a la OIT y otras agencias de la ONU implicadas en la protección social, dada su experiencia y legitimidad en este ámbito.

La UE también debería apoyar y cooperar más con el Departamento de Asuntos Sociales de la UA y el Departamento de Desarrollo Humano y Social del BAFD, ya que son claves para alimentar y sostener el impulso “social”africano.

La UE, a la luz de su experiencia y dado el énfasis en la integración regional de su política de desarrollo, debería exponer sus argumentos en favor de la cooperación regional para el desarrollo social y la protección social, aprovechando el impulso y los instrumentos existentes.

Las asociaciones con el sector privado también podrían propiciar avances en la agenda de protección social. Con una coordinación y un diseño de políticas adecuados, la UE podría capitalizar las acciones privadas. Debería explorarse una nueva colaboración público-privada innovadora.



En resumen, se dan las circunstancias para una nueva agenda de protección social entre África y la UE. Existe un creciente consenso sobre los beneficios de la protección social. El entorno posterior a la crisis, así como los probables riesgos vinculados al cambio climático, exigen una asociación renovada y mejorada.

Los programas de protección social pueden, si se dan algunas condiciones previas, tener un efecto positivo sobre el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza, llegando a amplios sectores de la población y obteniendo un amplio apoyo político. Asimismo, si están bien diseñados, pueden complementar los sistemas informales de las comunidades, así como las soluciones basadas en el mercado. Es esencial realizar evaluaciones regulares, independientes y sólidas para generar pruebas creíbles sobre los logros de los programas. Esto, a su vez, es clave para garantizar el apoyo (menos susceptible a la alternancia política) y, por tanto, la sostenibilidad política y el éxito.

Los logros obtenidos hasta ahora muestran que, cuando existe compromiso, visión y apoyo, es factible desarrollar protección social en el África subsahariana, incluso en países de renta baja. Sin embargo, la elección de nuevos programas concretos y la ampliación de la escala de los planes existentes son específicas de cada país y dependen de los contextos demográfico, geográfico y económico, así como del compromiso político y las prioridades.





## REFERENCIAS

### REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 1

- Adesina, J. 2010a. "Return to a Wider Vision of Development: Social Policy in Reframing a New Agenda." Discurso inaugural en la 48ª sesión de la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas. Nueva York.
- . 2010b. "Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development." Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010.
- AfriMAP (African Governance Monitoring and Advocacy Project). 2010. "The African Peer Review Mechanism. A compilation of studies of the process in nine African countries (Algeria, Benin, Burkina Faso, Ghana, Kenya, Mauritius, Nigeria, Rwanda, South Africa)." Disponible en [www.afriMAP.org/](http://www.afriMAP.org/).
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2010. *Keeping the Promise: A Forward-looking Review to Promote an Agreed Action Agenda to Achieve the Millennium Development Goals by 2015*. Informe sobre el seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. Naciones Unidas, Nueva York.
- Arndt, C., N. Maximiano, R. Benfica, A. Nucifora y J. T. Thurlow. 2008. "Higher Fuel and Food Prices: Impacts and Responses for Mozambique." *Agricultural Economics* 39: 497-511.
- Bader O., M. Gavas, S. Maxwell y D. Johnson. 2010. "Governance of the Aid System and the Role of the EU." Disponible en <http://www.owen.org/wp-content/uploads/Governance-of-the-aid-system.pdf>.
- Bafana, B. 2010. "Social Protection, a Human Right?" Inter Press Service News Agency. Disponible en <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=52879>.
- Bakrania, S. y B. Lucas. 2009. "The Impact of the Financial Crisis on Conflict and State Fragility in Sub-Saharan Africa." GSDRC (Centro de recursos para la gobernanza y el desarrollo social) Documento de consulta, julio.
- BAfD (Banco Africano de Desarrollo). 2010. "Containing the impact of the global crisis and paving the way to recovery in Africa." Documento presentado en la Reunión del Comité de Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales, 21 de febrero de 2010, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.
- BAfD (Banco Africano de Desarrollo), OCDE (Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos) y CEPA (Comisión Económica para África de las Naciones Unidas). 2010. *African Economic Outlook*. París: OCDE.
- Banco Mundial. 2007. *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2008. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2010a. *Indicadores de desarrollo mundial*. Base de datos en línea (consulta: 13 de octubre de 2010).
- . 2010b. *Africa Pulse*. Número 2, octubre. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2010c. *Regional Economic Prospects*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2010d. *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial y FMI (Fondo Monetario Internacional). 2010. *Informe sobre seguimiento mundial 2010 - Los ODM después de la crisis*. Washington, DC: Banco Mundial y FMI.
- Bibi, S., J. Cockburn, I. Fofana y L. Tiberti. 2010. "Impacts of the Global Crisis and Policy Responses on Child Well-Being." Florencia: Centro de Investigaciones Innocenti, UNICEF.
- Bing Pappoe, A. 2010. "Reviewing Africa's Peer Review Mechanism: A Seven-Country Survey (Benin, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Kenya, Nigeria, and South Africa)." Disponible en <http://www.pacweb.org/>
- Bourguignon, F., A. Benassy-Quéré, S. Dercon, A. Estache, J. W. Gunning, R. Kanbur, S. Klasen, S. Maxwell, J. P. Platteau y A. Spadaro. 2008. "Millennium Development Goals at Midpoint: Where Do We Stand and Where Do We Need to Go?" Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2009.
- Brunori, P. y O'Reilly M. 2010. "Social protection for development: a review of definitions." Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010.
- Chen, S. y M. Ravallion. 2008. "The Developing World is Poorer than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty." Documento de trabajo de investigación política nº 4703 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- CIP-CI (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo). 2010. "What Can IBSA Offer to the Global Community?" *Poverty in Focus* nº 21. Brasilia: CIP-CI.
- CNUCD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2009. *Manual de estadísticas*. Ginebra: CNUCD.
- Comisión Europea. 2004. "La dimensión social de la globalización: la contribución de la política comunitaria para que los beneficios se extiendan a todos." Comunicación de la Comisión, COM(2004) 383, 18 de mayo de 2004. Bruselas.
- . 2005. "Estrategia de la UE para África: Hacia un pacto panafricano para acelerar el desarrollo en África." Comunicación de la Comisión, COM(2005) 489. 12 de octubre de 2005. Bruselas.
- . 2008. "La UE, África y China: hacia el diálogo y la cooperación trilaterales." Comunicación de la Comisión, COM(2008) 654, 17 de octubre de 2008. Bruselas.
- . 2009. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al Informe de la Comisión al Consejo - Informe UE 2009 sobre la coherencia política del desarrollo. SEC(2009) 1137, 17 de septiembre de 2009. Bruselas.

- . 2010a. "Financiación innovadora a escala mundial." Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2010) 409, 1 de abril de 2010. Bruselas.
- . 2010b. "Financing for Development: Annual Progress Report 2010. Getting Back on Track to Reach the EU 2015 Target on ODA Spending?" Documento de trabajo de los servicios SEC(2010) 420, 21 de abril de 2010. Bruselas.
- . 2010c. "Plan de acción de la UE en doce puntos en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio." Comunicación de la Comisión, COM(2010) 159, 21 de abril de 2010. Bruselas.
- . 2010d. "Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria." Comunicación de la Comisión, COM(2010) 127, 31 de marzo de 2010. Bruselas.
- . 2010e. "Papel de la UE en la salud mundial." Comunicación de la Comisión, COM(2010) 128, 31 de marzo de 2010. Bruselas.
- . 2010f. "Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE." Libro Verde COM(2010) 629, 10 de noviembre de 2010. Bruselas.
- Consejo de la Unión Europea. 2006. "Council Conclusions on Decent work", 21 de noviembre de 2006, Bruselas.
- . 2007. "Conclusiones sobre la promoción del empleo en el marco de la cooperación al desarrollo de la UE." 21 de junio de 2007, Bruselas.
- . 2009. "Conclusiones del Consejo sobre la ayuda a los países en desarrollo para afrontar la crisis." 18 de mayo de 2009, Bruselas.
- Consejo Europeo. 2009. "Conclusiones del Consejo Europeo de 29 y 30 de octubre de 2009." Bruselas.
- Darcy, J. 2004. "Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and Its Aftermath." Documento temático nº 5. Londres: DFID
- Deacon, B. 2007. *Global Social Policy and Governance*. Londres: SAGE.
- . 2010. "Global Social Floor or Global Social Investment: From the 'Global Politics of Poverty Alleviation' to the 'Global Politics of Welfare State (Re)building.'" Documento presentado en la Conferencia del Informe Europeo sobre el Desarrollo, 17 y 18 de junio, París.
- Deacon, B., M. C. Macovei, L. Van Langenhove y N. Yeates, eds. 2010. *World-Regional Social Policy and Global Governance. New Research and Policy Agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. Londres: Routledge.
- Devereux, S. 2000. "Social Safety Nets for Poverty Alleviation in Southern Africa." Informe R7017 de ESCOR.
- CAO (Comunidad de África Oriental). 2009. *Protocolo para el establecimiento de un mercado común en la comunidad del África Oriental*. Adoptado por los Jefes de Estado de la CAO en Arusha el 20 de noviembre de 2009.
- Eichhorst, W., M. Kendzia, J. Knudsen y D. Wahl-Brink. 2010. *External Dimension of EU Social Policy*. Informe de investigación nº 26 de IZA (Instituto para el estudio del trabajo). Bonn, Alemania: IZA.
- Fengler, W y H. Kharas. 2010. *Delivering Aid Differently. Lessons from the Field*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ferreira, F. y M. Ravallion. 2008. "Global Poverty and Inequality: A Review of the Evidence." Documento de trabajo de investigación política nº 4623 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2010a. *Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Back to High Growth?* Washington, DC: FMI.
- . 2010b. *World Economic Outlook*. Washington, DC: FMI.
- Fosu, A. 2009. "Understanding the African Growth record: the Importance of Policy Syndromes and Governance." Documento de consulta nº 2009/02 de WIDER. Helsinki: WIDER.
- Friedman, J. y N. Schady. 2009. "How Many More Infants Are Likely to Die in Africa as a Result of the Global Financial Crisis?" Serie de documentos de trabajo de investigación política nº 5023 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- G-20. 2009. "Plan global para la recuperación y la reforma." Cumbre de Londres, 2 de abril de 2009.
- . 2010a. "The G-20 Seoul Summit Leaders' Declaration." 11 y 12 de noviembre de 2010, Seúl.
- . 2010b. "Multi-year Action Plan on Development." Anexo II a la Declaración de la Cumbre de Seúl, 11 y 12 de noviembre de 2010, Seúl.
- Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE en 2030 (2010). "Project Europe 2030: Challenges and Opportunities." Disponible en [www.reflectiongroup.eu/](http://www.reflectiongroup.eu/).
- Grupo piloto de financiamiento innovador para el desarrollo. 2010. *Report 2010: Globalizing Solidarity: The Case for Financial Levies. Report of the Committee of Experts to the Taskforce on International Financial Transactions and Development*. París: Ministerio francés de Asuntos Exteriores y Europeos.
- Gruzd, S. 2010. "Peer Review under Scrutiny." Disponible en [www.saiia.org.za/governance-and-aprm-opinion/peer-review-under-scrutiny.html](http://www.saiia.org.za/governance-and-aprm-opinion/peer-review-under-scrutiny.html).
- Hickey, S. 2008. "Conceptualising the Politics of Social protection in Africa." En A. Barrientos y D. Hulme (eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- IBSA. 2010. "Social Development Strategies." Documento del Foro de diálogo entre India, Brasil y Sudáfrica, 15 de abril de 2010, Brasilia.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo. 2009. *Superar la fragilidad de África. Forjar un nuevo enfoque europeo*. San Domenico di Fiesole: Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo.

- Kagame, P. 2010. "Rwanda's Democracy is Still the Model for Africa." *Financial Times*, 19 de agosto de 2010.
- Mkandawire, T. (ed.) 2004. *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- . 2007. "Transformative Social Policy and Innovation in Developing Countries." *The European Journal of Development Research*. 19 (1): 13-29.
- Mutangadura, G. 2008. *A Review of Social Protection Experiences in Africa*. Disponible en [www.wahenga.net/taxonomy/term/5](http://www.wahenga.net/taxonomy/term/5).
- OCDE (Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos). 2009. "The Role of Employment and Social Protection. Making Economic Growth More Pro-poor." Declaración política, Reunión de Alto Nivel del CAD, 27 y 28 de mayo 2009. París: OCDE.
- . 2010a. "Development Aid Rose in 2009 and Most Donors will Meet 2010 Aid Targets." Nota de prensa, 14 de abril. París: OCDE.
- . 2010b. *Shifting Wealth Perspectives on Global Development 2010*. París: OCDE.
- Oduro, A. D. 2010. "Formal and informal social protection in Sub-Saharan Africa." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2010a. *Global Employment Trends - January 2010*. Ginebra: OIT.
- . 2010b. "The Right to Social Security and the Relevance of ILO instruments." Nota informativa del Panel 2, Segundo Simposio Africano sobre el Trabajo Decente, "Building a Social Protection Floor with the Global Jobs Pact." 6-8 de octubre de 2010, Yaundé.
- Orbie, J. y L. Tortell (eds.). 2008. *The European Union and the Social Dimension of Globalization*. Londres: Routledge.
- Oxfam. 2010. *The Impact of the Global Economic Crisis on the Budgets of Low-Income Countries*. Londres: Oxfam International.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Informe sobre Desarrollo Humano. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*. Nueva York: PNUD.
- Radelet, S. 2010. *Emerging Africa. How 17 Countries Are Leading the Way*. Center for Global Development. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- SADC (Comunidad de Desarrollo del África Meridional). 2003. *Charter of Fundamental Social Rights in SADC*. Adoptada en Dar-es-Salaam, Tanzania, 26 de agosto de 2003.
- . 2007. *Code on Social Security in the SADC*. Adoptado durante la Reunión entre los Ministros de Empleo y Trabajo de SADC y los interlocutores sociales, 8 y 9 de febrero de 2007, Lusaka, Zambia. Disponible en [www.socialsecurityextension.org/](http://www.socialsecurityextension.org/).
- Spence, M. 2008. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: Comisión de Crecimiento y Desarrollo.
- Stewart, F. y A. Langer. 2008. "Horizontal Inequalities: Explaining Persistence and Change." En Stewart, F. (ed.) *Horizontal Inequality and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Taylor, V. 2009. *Social Protection in Africa: An Overview of the Challenges*. Informe elaborado por la Unión Africana.
- Unión Africana. 2008. *Marco de Política Social para África*. Adoptado en la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la Unión Africana, 27-31 de octubre de 2008, Windhoek, Namibia.
- . 2010a. "Khartoum Declaration on Social Policy Action towards Social Inclusion." Borrador, 2ª sesión de la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la UA, 21-25 de noviembre, Jartum, Sudán.
- . 2010b. "Meeting Report." 2ª sesión de la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la UA, 21-25 de noviembre, Jartum, Sudán.
- Unión Africana-Unión Europea. 2007. *La Asociación Estratégica África-UE. Una Estrategia Conjunta África-UE*. Cumbre UE-África, 9 de diciembre, Lisboa.
- Unión Africana y HelpAge. 2008. *Investing in Social Protection in Africa: Summary Report of National Consultations Held in Burkina Faso, Cameroon, Mozambique, Rwanda, Sierra Leone and Tunisia*. Londres: HelpAge International.
- Von Braun, J. 2008. "Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor." Nota preparada para la reunión anual general del CGIAR, 1 de diciembre, Maputo, Mozambique.
- Wodon, Q. y H. Zamam. 2010. "Higher Food Prices in Sub-Saharan Africa: Poverty Impact and Policy Responses." *World Bank Research Observer* 25 (1): 157-176.
- Woods, N. 2008. "Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance." *International Affairs* 84 (6): 1205-1221.
- Zhang, Y., N. Thelen y A. Rao. 2009. "Social Protection in Fiscal Stimulus Packages: Some Evidence." Documento de trabajo del PNUD/SOD. Nueva York: PNUD.

## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 2

- Adams, D. y J. Von Pischke. 1992. "Microenterprise Credit Programs: Deja Vu." *World Development* 20 (10): 1463-1470.
- Alderman, H. y J. Hoddinott. 2010. "Growth-Promoting Social Safety Nets." 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, Washington, DC.
- Akresh, R. 2009. "Flexibility of Household Structure: Child Fostering Decisions in Burkina Faso." *Journal of Human Resources* 44 (4): 976-997.

- Ardington, C. y M. Leibbrandt. 2010. "Orphanhood and Schooling in South Africa: Trends in the Vulnerability of Orphans between 1993 and 2005." *Economic Development and Cultural Change* 58 (3): 507-536.
- Armendáriz de Aghion, B. y J. Murdoch. 2005. *The Economics of Microfinance*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Avato, J., J. Koettl y R. Sabates-Wheeler. 2010. "Social security regimes, global estimates and good practices: The status of social protection for international Migrants." *World Development* 38(4): 455-466.
- Azam, J. P. y F. Gubert. 2006. "Migrants' Remittances and the Household in Africa: a Review of Evidence." *Journal of African Economics* 15 (2): 426-462.
- Banco Mundial. 2006. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barrett, C. B., T. Reardon y P. Webb. 2001. "Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications." *Food Policy* 26 (4): 315-331.
- Barrett, C. y M. Carter. 2006. "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach." *Journal of Development Studies* 42 (2):178-199.
- Beegle, K., J. de Weerdt y S. Dercon. 2007. "Orphanhood and the Long-run Impact on Children." Documento presentado en el seminario anual del AIID sobre las consecuencias económicas del SIDA, 14 y 15 de diciembre, Ámsterdam.
- Beegle, K., R. H. Dehejia, R. Gatti y S. Krutikova. 2008. "The consequences of child labor: evidence from longitudinal data in rural Tanzania." Documento de trabajo de investigación política n° 4677 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- Beegle, K., J. De Weerdt y S. Dercon. 2010. "Orphanhood and human capital destruction: Is there persistence into adulthood?" Disponible en [http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Microsoft%20Word%20-%20orphans%20Beegle%20DeWeerdt%20Dercon%20Demo%20feb2008%20REVISED%20JUNE2008%20\\_2\\_.pdf](http://www.economics.ox.ac.uk/members/stefan.dercon/Microsoft%20Word%20-%20orphans%20Beegle%20DeWeerdt%20Dercon%20Demo%20feb2008%20REVISED%20JUNE2008%20_2_.pdf)
- Bratton, M. y N. van de Walle. 1994. "Neo-patrimonial Regimes and Political Transitions in Africa." *World Politics* 46 (4): 453-89.
- Cai, H., Y. Chen, H. Fang y L. Zhou. 2009. "Microinsurance, Trust and Economic Development: Evidence from a Randomized Natural Field Experiment." Documento de trabajo n° 09-034 del Penn Institute for Economic Research. Filadelfia: Departamento de Economía, Universidad de Pensilvania.
- Chalmers, C. y M. Aden Hassan. 2008. *UK Somali Remittances Survey*. Londres: Profile Business Intelligence/DFID.
- Charmes, J. 2010. "Informal employment, social protection and social capital: dimensions of resilience in Sub-Saharan Africa." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Carter, M. y J. May. 1999. "One Kind of Freedom: Poverty Dynamics in Post-Apartheid South Africa." Serie de documentos del personal del Departamento de Agricultura y Economía Aplicada. Madison, WI: Universidad de Wisconsin-Madison.
- Cogneau, D. y R. Jedwab. 2010. "Commodity Price Shocks and Child Outcomes: The 1990 Cocoa Crisis in Côte d'Ivoire" Disponible en [www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1018.pdf](http://www.cepremap.ens.fr/depot/docweb/docweb1018.pdf).
- Davies, S. 2010. "Do Shocks have a Persistent Impact on Consumption? The Case of Rural Malawi." *Progress in Development Studies* 10 (1): 75-79
- Dercon, S. 2002. "Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets." *World Bank Research Observer* 17 (2): 141-166.
- . 2004. "Growth and Shocks: evidence from Rural Ethiopia." *Journal of Development Economics* 74 (2): 309-329.
- . 2006 "Economic reform, growth and the poor: Evidence from rural Ethiopia." *Journal of Development Economics* 81 (1): 1-24.
- Dercon, S. y L. Christiaensen. Disponible próximamente. "Consumption Risk, Technology Adoption and Poverty Traps: Evidence from Ethiopia." *Journal of Development Economics*.
- Dercon, S., A. Bigsten, P. Collier, B. Gauthier, M. Fafchamps, J. Gunning, A. Oduro, R. Oostendorp, C. Pattillo, M. Soderbom, F. Teal y A. Zeufack. 2004. "Do African Manufacturing Firms Learn From Exporting." *Journal of Development Studies* 40 (3): 115-141.
- Dercon, S., J. Das, J. Habyarimana y P. Krishnan. 2007. "Teacher Shocks and Student Learning." *Journal of Human Resources* 42 (4): 141-166.
- Dercon, S. y C. Porter. 2010. "Live aid revisited: long-term impacts of the 1984 Ethiopian famine on children." Documento presentado en la conferencia "Ten Years of War Against Poverty", 8-10 de septiembre de 2010, Chronic Poverty Research Centre, Manchester.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, P. Solomon y R. Vakis. 2006. "Uninsured Risk and Asset Protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets." Serie de documentos de consulta sobre protección social n° 0604. Washington, DC: Banco Mundial.
- De Weerdt, J. 2002. "Risk-sharing and Endogenous Network Formation." Documento de consulta n° 2002/57 de WIDER. Helsinki: WIDER.
- De Weerdt, M. 2004. "Is a Friend in Need a Friend Indeed?" In Dercon, S. (ed.) *Insurance Against Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- De Weerdt, J. y S. Dercon. 2006. "Risk-sharing networks and insurance against illness." *Journal of Development Economics* 81 (2): 337-356.
- DFID (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido). 2005. "Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and the challenge ahead." Documento de prácticas del DFID. Londres: DFID.



- Doward, A., R. Sabates-Wheeler, I. MacAuslan, C. Buckley, J. Kydd y E. Chirwa. 2006. "Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Policy and Research Issues." Documento de investigación 002 de Future Agricultures. Brighton: Universidad de Sussex.
- Drèze, J. y A. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Fafchamps, M. 1992. "Solidarity Networks in Pre-Industrial Societies: Rational Peasants with A Moral Economy." *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 147-174.
- . 1999. *Rural poverty, risk, and development*. Roma: FAO.
- . 2004. "Social Capital and Development." Documentos de trabajo nº 214 de la Serie Economía. Oxford, Reino Unido: Universidad de Oxford, Departamento de Economía.
- Grimard, F. 1997. "Household Consumption Smoothing Through Ethnic Ties: Evidence From Côte d'Ivoire." *Journal of Development Economics* 53 (2): 391-422.
- Grantham-McGregor, S., Y. B. Cheung, S. Cueto, P. Glewwe, L. Richter y B. Strupp. 2007. "Developmental Potential in the first 5 years for Children in Developing Countries". *The Lancet*. 369 (9555): 60-70.
- Harrower, S. y J. Hoddinott. 2005. "Consumption Smoothing in Zone Lacustre, Mali." *Journal of African Economies* 14 (4): 489-519.
- Holzmann, R., J. Koettl y T. Chernetsky. 2005. "Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: An analysis of issues and good practices." Ginebra: Global Commission on International Migration.
- Kanbur, R. y A. J. Venables, (eds.) 2005. *Spatial Inequality and Development*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ku, L. y S. Matani. 2001. "Left out: immigrants' access to health care and insurance." *Health Affairs* 20: 247-256.
- LeMay-Boucher, P. 2007. "Informal Insurance Networks in Benin." Documentos de consulta nº 0707 de CERT. Edimburgo: Centre for Economic Reform and Transformation.
- Lindley A. 2007. "Remittances in Fragile Settings: A Somali Case Study Households." Documento de trabajo nº 27 de Conflict Network. Brighton: Universidad de Sussex.
- Mazzucato, V. 2009. "Informal Insurance Arrangements in Ghanaian Migrants' Transnational Networks: The Role of Reverse Remittances and Geographic Proximity." *World Development* 37 (6): 1105-1115.
- Matin, I. 1997. "Repayment Performance of Grameen Bank Borrowers: The 'Unzipped' State." *Savings and Development* 21 (4): 451-470.
- Moser, C. 1998. "The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies." *World Development* 26 (1): 1-19.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2008. *Somalia QUESTS project annual reports 2007/8*. Ginebra: PNUD.
- Ravallion, M. 2006. "Transfers and Safety Nets in Poor Countries: Revisiting the Trade-Offs and Policy Options." En Banerjee, A., R. Benabou y D. Mookerjee (eds.) *Understanding Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Sabates-Wheeler, R. y S. Devereux. 2008. "Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice." En Barrientos, A. y D. Hulme (eds.) *Social Protection for the Poor and Poorest. Risk, Needs and Rights*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Sabates-Wheeler, R. y J. Koettl. 2010. "Social Protection for Migrants: The challenges of delivery in the context of changing migration flows." *International Social Security Review* 63 (3): 115-144.
- Schneider, D. 2008. "Burial Societies in South Africa." Princeton: Universidad de Princeton.
- Stiglitz, J. E y A. Weiss. 1981. "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information." *American Economic Association* 71 (3): 393-410.
- Van Ginneken, W. 1999. *Social Security for the Excluded Majority: Case Studies of Developing Countries*. Ginebra: OIT.

### REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 3

- Adelman, S., D. Gilligan y K. Lehrer. 2007. "How Effective Are Food-for-Education Programs?" 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People. Washington, DC: Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- Adesina, J. (ed.) 2007. *Social Policy in Sub-Saharan African Context: In Search of Inclusive Development*. Ginebra: UNRISD.
- Alesina, A. y P. Giuliano. 2009. "Preferences for Redistribution." Documentos de trabajo nº 14825 de NBER. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Baricako, G. 1999. "The African Charter and the African Commission on Human and Peoples' Rights: A Mandate to Promote and Protect Economic, Social and Cultural Rights in Africa." Informe de un Seminario Regional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 9-12 de marzo de 1998, Abidjan, Comisión Internacional de Juristas, pp. 45-61.
- Barrientos, A. 2004. "Financing Social Protection." Briefing Paper. London: DFID.
- . 2007. "Understanding conditions in income transfer programmes: a Brief(est) note." *IDS Bulletin* 38 (3): 66-68.
- BMZ (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo). 2009. *Sector Strategy on Global Development*. Bonn: BMZ.
- Budlender, D., S. Rosa y K. Hall. 2005. "At All Costs? Applying the Means Test for the Child Support Grant." Universidad de Ciudad del Cabo, Children's Institute y Centre for Actuarial Research, Ciudad del Cabo, Sudáfrica.

- Caldes, N y A. Ahmed. 2004. "Food for Education Programmes: Review of Impacts." Borrador de IFPRI, abril. Washington, DC: IFPRI.
- Chidambram, S. 2010. "Sectarian welfare in India's slums: governance, patronage and the role for charitable NGOs." Presentado en la conferencia Midwest Conference on Asian Affairs, 3 de octubre, Universidad del Estado de Ohio.
- Coady, D., M. Grosh y J. Hoddinott. 2004a. "The Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Experience and Lessons." Washington, DC: Banco Mundial e IFPRI.
- . 2004b. "Targeting Outcomes Redux." *World Bank Research Observer* 19: 61-85.
- Comisión Europea. 2010. "Europeans, development aid and the Millennium Development Goals." Eurobarómetro especial nº 352, dirigido por TNS Opinion&Social, Bruselas.
- Consejo Económico y Social de la ONU. 2007. "The right to social security (art.9)." Comentario general nº 19, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 39ª sesión, 5-23 de noviembre.
- Consejo Europeo. 2000. "Conclusiones de la presidencia." Reunión del Consejo Europeo, 7-9 de diciembre, Niza.
- Cook, S. y N. Kabeer. 2009. *A Global Review of Social Protection*. Brighton, Reino Unido: Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Datta, D., A. Ejakait y M. Odak. 2008. "Mobile Phone-Based Cash Transfer: Lessons from the Kenya Emergency Response." *Humanitarian Exchange Magazine*, Número 40.
- Daude, C. y A. Melguizo. 2010. "Taxation and More Representation? On Fiscal Policy, Social Mobility and Democracy in Latin America." Documentos de trabajo 294 del Centro de Desarrollo de la OCDE. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Deacon, B. 2010. "Global Social Floor or Global Social Investment: from the 'global politics of poverty alleviation' to the 'global politics of welfare state (re)building.'" Documento presentado en la Conferencia del Informe Europeo sobre el Desarrollo, 17 y 18 de junio, París.
- De Neubourg, C. 2009. "Social Protection and Nation Building: An Essay on Why and How Universalist Social Policy Contributes to Stable Nation-states." En Townsend, P. (ed.) *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*. Basingstoke, Reino Unido: OIT y Palgrave Macmillan.
- Devereux, S., M. Davies, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, F. Ellis, P. White y R. Sabates-Wheeler. 2010. "Social Protection in Africa: Where Next?" Documento de consulta disponible en [www.wahenga.net](http://www.wahenga.net).
- Devereux, S. y K. Vincent. 2001. "Using technology to deliver social protection: exploring opportunities and risks." *Development in Practice* 20 (3): 367-379.
- Dorward, A., R. Sabates-Wheeler, I. MacAuslan, C. Buckley, J. Kydd y E. Chirwa. 2006. "Promoting Agriculture for Social Protection or Social Protection for Agriculture: Policy and Research Issues." Brighton. Instituto de Estudios sobre Desarrollo del Future Agricultures Consortium.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido: Polity Press.
- Ferrera, M. 1998. "The Four Social Europes: between Universalism and Selectivity." En Rhodes, M. y Y. Meny (eds.) *The Future of European welfare: a new social contract?* Londres: Palgrave Macmillan.
- FSCB (Oficina de Coordinación de Seguridad Alimentaria). 2007. "Productive Safety Net Programme: Graduation Guidance Note." Adís Abeba: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Giddens, A. 2005. "The world does not owe us a living: the future of the European Social Model." Documento de la red política, mimeo.
- Golinowska, S., P. Hengstenber y M. Zurowski, eds. 2009. *Diversity and commonality in European social policies: the forging of a European Social Model*. Varsovia: Wydawnictwo Naukowe Scholar-Friedrich Ebert Stiftung.
- Graham, C. 2002. "Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies." Serie de documentos de consulta sobre protección social nº 0233. Washington, DC: Banco Mundial.
- Harvey, P. 2009. "Social protection in Fragile States: Lessons Learned." In *Promoting pro-poor growth: Social Protection*, ed. OCDE, pp.183-199. París: OCDE.
- Hickey, S. 2007. "Conceptualising the Politics of Social Protection." Brooks World Poverty Institute, Documento de trabajo nº 4. Manchester: Universidad de Manchester.
- . 2010. "The politics of social protection in Africa: what do we get from a social contract approach?" Documento de referencia para el Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010.
- Hoddinott, J. 2007. "Social Protection: To Target or Not to Target." *IDS Bulletin* 38 (3): 90-94.
- Huda, K. y A. Simanowitz. 2009. "A Graduation Pathway for Haiti's Poorest: Lessons Learnt from Fonkoze." *Enterprise Development and Microfinance* 20 (2): 86-106.
- Informe Europeo sobre el Desarrollo. 2009. *Superar la fragilidad de África. Forjar un nuevo enfoque europeo*. San Domenico di Fiesole: Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman, Instituto Universitario Europeo.
- Jennings, M. (2006). *Institutional Analysis of Social Fund for Development, Republic of Yemen*. Londres: DFID.
- Levy, S. y E. Rodriguez. 2004. "Economic Crisis, Political Transition and Poverty Policy Reform: Mexico's Progreso-Oportunidades Program." Serie de Diálogo Político. Washington, DC: BID.

- MacAuslan, I. y R. Sabates-Wheeler. Forthcoming. "Structures of Access to Social Protection for Migrants." En Sabates-Wheeler, R. y R. Feldman (eds.) *Social Protection and Migration: Claiming Social Rights Beyond Borders*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Mkandawire, T. 2001. "Social Policy in a Development Context". Documento de consulta. Ginebra: UNRISD.
- McCord, A. 2010. "Differing Government and Donor Perspectives on Cash Transfer Based Social Protection in Sub-Saharan Africa: The implications for EU Social Protection Programming". Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Molyneux, M. 2007. "Two cheers for CCTs." *IDS Bulletin* 38 (3): 69-74.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2008. "Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?" Documento informativo sobre política de seguridad social n° 3. Ginebra: OIT, Departamento de Seguridad Social.
- Ortiz, I. 2007. *Social policy*. Nueva York: UNDESA.
- Pal, K., C. Behrendt, F. Léger, M. Cichon y K. Hagemeyer. 2005. "Can Low Income Countries Afford Basic Social Protection? First Results of a Modelling Exercise." Documento de trabajo n° 13 sobre artículos de protección social. Ginebra: OIT.
- Parlamento Europeo. 2006. *Informe sobre un modelo social europeo para el futuro*. 13 de julio de 2006, Bruselas.
- Recondo, D. 2008. "Local Participatory Democracy in Latin America: Lessons from Mexico and Colombia." En Dani, A. y A. de Haan *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Sabates-Wheeler, R. y S. Devereux. 2008. "Transformative Social Protection: The Currency of Social Justice." En Barrientos, A. y D. Hulme *Social Protection for the Poor and Poorest. Risk, Needs and Rights*. Londres: Palgrave Macmillan.
- . -. 2010. "Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme." *Food Policy* 35(4): 274-285.
- Sabates-Wheeler, R. y I. Macauslan. 2008. "Migration and Social Protection: Exposing Problems of Access." *Development* 50 (4): 26-32.
- Safaricom. M-PESA. [www.safaricom.co.ke/index.php?id=745](http://www.safaricom.co.ke/index.php?id=745).
- Samson, M. 2009. "Social Cash Transfers and Pro-Poor Growth." En *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection*, ed. OCDE (Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos). París: OCDE.
- Samson, M., I. Van Niekerk y K. Mac Quene. 2010. *Designing and Implementing Social Transfers Programmes*. Ciudad del Cabo: EPRI Press.
- Scharpf, F. 2002. "The European Social Model: coping with the challenges of diversity." *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 645-670.
- Sjoblom, D. y J. Farrington. 2009. "The Indian National Rural Employment Guarantee Act: Will it Reduce Poverty and Boost the Economy?" Resumen del proyecto n° 7. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Thomson, K. 2007. "A Universal Social Minimum - Half-baked 'Apple Pie in the Sky'? A Reply to Sabates-Wheeler and Devereux." *IDS Bulletin* 38 (65): 64-65.
- Vodafone. "Access to Communications in Emerging Markets." [www.vodafone.com/start/responsibility/access\\_to\\_communications/emerging\\_markets/m-transactions.html](http://www.vodafone.com/start/responsibility/access_to_communications/emerging_markets/m-transactions.html).
- CMDSG (Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización). 2004. *A fair globalization: creating opportunities for all*. Ginebra: OIT.

#### REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 4

Adesina, J. 2010. "Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.

Ahmad, E., J. Drèze, J. Hills y A. Sen (eds.) 1991. *Social Security in Developing Countries*. Oxford (EE.UU.): ONU/Oxford University Press.

Bastagli, F. 2008. "The design, implementation and impact of conditional cash transfers: An evaluation of Brazil's Bolsa Familia." Tesis doctoral. Londres: London School of Economics.

-. -. 2010. "Poverty, Inequality and Public Cash Transfers: Lessons from Latin America." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.

Behrman, J.R., S. W. Parker y P. E. Todd. 2005. "Long-Term Impacts of the Oportunidades Conditional Cash Transfer Program on Rural Youth in Mexico." Documento de consulta n° 122. Goettingen: Instituto Iberoamericano de Investigaciones Económicas, Universidad de Goettingen.

Drèze, J. 2010. "Presentation on Experiences and Success Stories in Poverty Reduction in India." International Seminar on Poverty in Bihar: Pattern, Dimensions and Eradication Strategies (Panel 5), 18-20 de abril, Patna, India.

Esquivel, G., N. Lustig y J. Scott. 2009. "A decade of falling inequality in Mexico: Market forces or state action?" Preparado para el proyecto Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad. Nueva York: PNUD.

Galasso, E. 2008. *Assessing Social Protection to the Poor: Evidence from Argentina*. Washington, DC: Banco Mundial, Grupo de Investigación sobre Desarrollo.

Galasso, E. y M. Ravallion. 2003. "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan jefes y jefas." Documento de trabajo de investigación política n° 3165 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.

- Gibson, J., S. Olivia y S. Rozelle. 2006. "How Widespread are Non-Linear Crowding Out Effects? The Response of Private Transfers to Income in Four Developing Countries." Documentos de trabajo sobre economía n° 06/01. Waikato: Universidad de Waikato, Departamento de Economía.
- Glewwe, P. y A. Kassouf. 2010. "What Is the Impact of the Bolsa Familia Programme on Education?" One Pager n° 107. Brasilia: CIP-CI.
- Gough, I. 2008. "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries." En Dani, A. y A. de Haan *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Grosh, M., C. del Ninno, E. Tesliuc y A. Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion - The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: Banco Mundial.
- de Haan, A. 2010a. *Towards a New Poverty Agenda in Asia*. Nueva Delhi: SAGE.
- - - . 2010b. "A Defining Moment? China's Social Policy Response to the Financial Crisis." *Journal of International Development* 22 (6): 758-771.
- - - . 2010c. "Rescuing Exclusion from the Poverty Debate: Group Disparities and Social Transformation in India." Documento presentado en el Simposio de Bath, 13 y 14 de septiembre, Bath.
- de Haan, A., y S. Sen. 2007. "Working Class Struggles, Labour Elites, and Closed Shops: Lessons from Indian Trade Unions and Experiences of Organisation." En Chen, M., R. Jhabvala, R. Kanbur y C. Richards (eds.) *Membership-Based Organizations of the Poor*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Fiszbein, A. y N. Schady. 2009. *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias). 2010. *How to Overcome the Governance Challenges of Implementing NREGA: Insights from Bihar Using Process-influence Mapping*. Washington, DC: IFPRI.
- Jehoma, S. 2010. "Presentation on South Africa." Diálogo de políticas sobre protección social a largo plazo del PNUD, 11 de octubre, Johannesburgo.
- Koohi-Kamali, F. 2010. "Public Works and Social Protection". Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Kuhnle, S. y S. Hort 2004. "The Developmental Welfare State in Scandinavia. Lessons for the Developing World." Documento n° 17 del Programa de Política Social y Desarrollo - Desarrollo Social. Nueva York: Instituto de Investigaciones de la ONU.
- Kwon, H. 2009. "Social Policy Responses to Economic Crisis in Korea: a developmental approach." Documento para el seminario Economic Crisis: Opportunity for Social Policy, febrero, Pekín.
- Lindert, P. H. 2009. "Can the European Welfare Model be Exported." In Townsend, P. (ed.) *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*. Basingstoke, Reino Unido: Organización Internacional del Trabajo y Palgrave Macmillan.
- Lipton, M. 1996. "Successes in Anti-Poverty." Documento de consulta n° 8. Ginebra: OIT.
- Lloyd-Sherlock, P. y A. Barrientos. 2009. "Editorial Introduction: The International Significance of Latin American Social Policy." *Social Policy and Administration* 43 (4): 325-327.
- Maluccio, J. y R. Flores. 2005. "Impact evaluation of a conditional cash transfer programme: The Nicaraguan Red de Protección Social." Informe de investigación n° 141. Washington, DC: IFPRI.
- Martinelli, C. y S. W. Parker. 2006. "Deception and Misreporting in a Social Program." Documentos de trabajo 0602, Centro de Investigación Económica, ITAM.
- Mkandawire, T. 2005. "Targeting and Universalism in Poverty Reduction." Documento de trabajo n° 23. Ginebra: UNRISD.
- Molyneux, M. 2007. "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?" Programa sobre Género y Desarrollo, documento n° 1. Ginebra: UNRISD.
- Paes de Barros, R., M. de Carvalho y S. Franco. 2009. "O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira." En *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Ranson, M., T. Sinha, M. Chatterjee, A. Acharya, A. Bhavsar, S. Morris y A. Mills. 2006. "Making Health Insurance Work for the Poor: Learning from the Self-Employed Women's Association's (SEWA) Community-Based Health Insurance Scheme in India." *Social Science and Medicine* 62 (3): 707-720.
- Parker, S., L. Rubaclava y G. Teurel. 2008. "Evaluating conditional schooling and health programs." En Schultz, T. P. y J.A. Strauss (eds.) *Handbook of Development Economics*, Vol. 4. Nueva York: Elsevier B.V.
- Ravallion, M. 2006. "Di Bao: a guaranteed minimum income in urban China?" Serie de documentos de trabajo de investigación política n° 3805 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- Seira, E. 2010. "Electronic Payments of Cash Transfer Programmes and Financial Inclusion." Documento preliminar. Disponible en [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1628874](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1628874).
- Skoufias, A., K. Lindert y J. Shapiro. 2010. "Globalization and the Role of Public Transfers in Redistributing Income in Latin America and the Caribbean." *World Development* 38 (6): 895-907.
- Soares, F. y E. Silva. 2010. "Empowering or Reinforcing Traditional Roles: Can CCTs Address Gender Vulnerabilities?" One Pager n° 115. Brasilia: CIP-CI.

- Teixeira, C. 2010. "A Heterogeneity Analysis of the Bolsa Família Programme Effect on Men and Women?" Oferta de trabajo nº 61, Documentos de trabajo. Brasilia: CIP-CI.
- Warmerdam, W. y A. de Haan. 2010. "China's New Cooperative Medical Scheme (NCMS)." Nota de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Weigand, C. y M. Grosh. 2008. "Levels and Patterns of Safety Net Spending in Developing and Transition Countries." Documento de consulta de protección social nº 0817 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- Wermer, N. 2008. "Literature Review: Social Protection of the Rural Population." Ginebra: UNRISD.
- Woolard, I., K. Harttgen y S. Klasen. 2010. "The Evolution and Impact of Social Security in South Africa." Nota de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- ### REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 5
- Andersson, C., A. Mekkonen y J. Stage. 2009. "Impacts of the Productive Safety Net Program in Ethiopia on livestock and tree holdings of rural households." *Journal of Development Economics* 94 (1): 119-126.
- Annycke, P. 2009. "Extension of social insurance coverage: A review of statistics and some country experiences." Documento de trabajo nº 13. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- APRM (Mecanismo Africano de Evaluación Inter pares). 2010. *Country Report: Kingdom of Lesotho*. Adis Abeba: Unión Africana.
- Ardington, E. y F. Lund. 1995. "Pensions and Development: social security as complementary to programmes of reconstruction and development." *Development Southern Africa* 12 (4): 557-577.
- Asante, F. y M. Aikins, 2009. "Does the NHIS cover the poor?" Accra: Danida.
- Azam, J. P. y F. Gubert. 2006. "Migrants' Remittances and the Household in Africa: A Review of Evidence." *Journal of African Economies* 15: 426-462.
- Baird, S., C. McIntosh y B. Ozler. 2009. "Designing Cost-Effective Cash Transfer Programs to Boost Schooling among Young Women in Sub-Saharan Africa." Documento presentado en Northeast Universities Development Consortium, 7 y 8 de noviembre de 2009, Boston, MA.
- Banco Mundial. 2009. "Project Appraisal Document on a Proposed Credit to the FDR of Ethiopia for a Productive Safety Net APL III Project." Washington DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2010. *Global Monitoring Report*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barrett, C. B., T. Reardon y P. Webb. 2001. "Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: concepts, dynamics, and policy implications." *Food Policy* 26 (4): 315-331.
- Bello, H. M., E. M. Letete, M. T. Rapapa y L. L. Chokobane. 2007. "An evaluation of the poverty reduction impact of the non-contributory old age pension scheme in Lesotho: the case of Manonyane." Documento presentado en la conferencia Charlotte Maxeke Conference on the economics of social protection, 12-15 de junio, Pilanesberg, Sudáfrica.
- Brugiavini, A. y N. Pace. 2010. "Extending health insurance: effects of the NHIS in Ghana." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Charmes, J. 2010. "Informal employment, social protection and social capital: dimensions of resilience in Sub-Saharan Africa." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Chee, G. y M. Makinen. 2006. "Comparative analysis of cost effectiveness of LINKAGES' infant and young child feeding programs in Ghana, Madagascar and Zambia." Abt Associates Inc, Bethesda, MD.
- Chiwele, D. K. 2010. "Assessing Administrative Capacity and Costs of Cash Transfer Schemes in Zambia." Estudio de país nº 20 del CIP-CI. Brasilia: CIP-CI.
- Devereux, S. 2008. "Innovations in the Design and Delivery of Social Transfers: Lessons Learned from Malawi." Centro de Protección Social. Brighton, Reino Unido: Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Devereux, S. y B. Guenther. 2009. "Agriculture and Social Protection in Ethiopia." Documento de trabajo nº SP03 de FAC (Future Agricultural Consortium). Brighton: FAC.
- Devereux, S. 2006. "Cash Transfers and Social Protection", Documento presentado en el seminario regional Cash transfer activities in southern Africa, 9 y 10 de octubre de 2006, Johannesburgo.
- Devereux, S. y A. Ndejuru. 2009. "Annual Review of DFID Support to the Vision 2020 Umurenge Programme (VUP)." Kigali: DFID.
- Devereux, S., M. Davies, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, F. Ellis, P. White y R. Sabates-Wheeler. 2010. "Social Protection in Africa: Where Next?" Documento de consulta disponible en [www.wahenga.net/node/1760](http://www.wahenga.net/node/1760).
- Devereux, S., J. Marshall, J. MacAskill y L. Pelham. 2005. *Making Cash Count*. Londres: Save the children UK y HelpAge International; Brighton: Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Devereux, S. y P. White. 2010. "Social Protection in Africa: Evidence, Politics, and Rights." *Poverty and Public Policy*, 2(3): 53-77.
- Ellis, F. Forthcoming. "'We Are All Poor Here': Economic Difference, Social Divisiveness, and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa." *Journal of Development Studies*.
- Ellis, F., S. Devereux y P. White. 2009. *Social Protection in Africa*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Fafchamps, M. y S. Lund. 2003. "Risk-Sharing Networks in Rural Philippines." *Journal of Development Economics* 71 (2): 261-287.

- Gebru, F., U. Gentilini, S. Wickrema y A. Yirga. 2010. "Engaging in a multi-actor platform: WFP's experience with the Productive Safety Net Programme in Ethiopia." En *Revolution: From Food Aid to Food Assistance - Activities and Platforms*, eds. S. W. Omamo, U. Gentilini y S. Sandstrom. Roma: PMA.
- Gilligan, D., J. Hoddinott, N. Kumar, y A. S. Taffesse. 2009. "Can Social Protection Work in Africa? Evidence on the Impact of Ethiopia's Productive Safety Net Programme on Food Security, Assets and Incentives." Washington, DC: IFPRI.
- Gobierno de Ruanda. 2007. *Vision 2020 Umurenge - An Integrated Local Development Programme to Accelerate Poverty Eradication, Rural Growth and Social Protection*. Documento del programa estrella EDPRS. Kigali: Gobierno de Ruanda.
- Hartwig, R. 2010. "The Vision 2020 Umurenge Programme (VUP) in Rwanda - A Background Paper." La Haya: Instituto Internacional de Estudios Sociales.
- Hobson, M. 2009. "The food price crisis and its impact on the Ethiopian Productive Safety Net Programme in 2008." Red de Práctica Humanitaria, número 2, marzo, disponible en [www.odihpn.org](http://www.odihpn.org).
- IDLgroup. 2010. *PSNP: Assessment of Graduation Report*. Disponible en [www.theIDLgroup.com](http://www.theIDLgroup.com).
- Jutting, J. 2009. "Innovations in Health Insurance: Community-based Models." Focus 17 Brief 11. Roma: IFPRI.
- Koohi-Kamali, F. 2010. "Public Works and Social Protection." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Letourmy, A. 2010. "How to Implement Health Insurance in Sub-Saharan Africa?" Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Matul, M., M. McCord, C. Phily y J. Harms. 2010. "The Landscape of Microinsurance in Africa." Documento de trabajo nº 4 de Microinsurance Facility. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Mensha, J., J. Oppong, K. Bobi-Barimah, G. Frempong, y W. Sabi. 2010. "An evaluation of the Ghana National health insurance scheme in the context of the health MDGs." Documento de trabajo nº 40 de la GDN. Global Development Network, Nueva Dehli.
- McConnel, J. 2010. "Social Protection in a Context of Fragility." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Mkandawire, T. 2010. "On Tax Efforts and Colonial Heritage in Africa." Documento de trabajo nº 2010:10. Estocolmo: Instituto de Estudios Futuros.
- Morduch, J. 1999. "Between the Market and State: Can Informal Insurance Patch the Safety Net?" *World Bank Research Observer* 14 (2): 187-208.
- Nino-Zarazua, M., A. Barrientos, S. Hickey y D. Hulme, 2010. "Social protection in Sub-Saharan Africa: Will the green shoots blossom?" Brooks World Poverty Institute, Documento de trabajo nº 116. Manchester: Universidad de Manchester.
- Nyanguru, A. C. 2007. "The Economic and Social Impacts of Old Age Pension on the Protection of Basotho Elderly and their Households." Documento presentado en la conferencia Charlotte Maxeke Conference on the economics of social protection, 12-15 de junio, Pilanesberg, Sudáfrica.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 1989. *Introduction to Social Security*. Geneva: ILO.
- . 2008. "Can low-income countries afford basic social security?," *Social security policy briefings*; Documento 3. Ginebra: OIT.
- Olivier, M. 2009. "Informality, employment contracts and extension of social insurance coverage." Informe elaborado para la Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Pelham, L. 2007. "The politics behind the non contributory old age social pension in Lesotho, Namibia and South Africa." Documento de trabajo nº 83 del Chronic Poverty Research Centre. Manchester: Universidad de Manchester.
- Platteau, J. P. 1991. "Traditional Systems of Social Security and Hunger Insurance: Past Achievements and Modern Challenges." En Ahmad et al. (eds.) *Social Security in Developing Countries*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2010. "Impact evaluation of WFP school feeding programmes in Kenya (1998-2008): a mixed-methods approach." Roma: PMA.
- Rajkotia, Y. 2007. *The Political Development of the Ghanaian National Health Insurance System: Lessons in Health Governance*. Bethesda, MD: Proyecto Health Systems 20/20, Abt Associates.
- Ron, A. 2010. "Health Care as a Social Security Benefit: Institutional Approaches to Extending Coverage" *International Social Security Review* 63 (1): 77-94.
- Resource for Development. 2010. "Moving Toward Universal Health Coverage - Ghana." Mimeo.
- Sabates-Wheeler, R. y S. Devereux. 2010. "Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia's Productive Safety Net Programme." *Food Policy* 35(4): 274-285.
- Samson, M. 2009. "Good practice review: Extending social security coverage in Africa." Documento de trabajo nº 2. Ginebra: Asociación Internacional de la Seguridad Social.
- Save the Children. 2008. "Cash, Food, Payments and Risk: A Review of the Productive Safety Net Programme." Londres: Save the Children.
- Sharp, K., T. Brown y A. Teshome. 2006. "Targeting Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP)." Bristol: Instituto de Desarrollo de Ultramar, IDLgroup.

- Tabor, S. R. 2005. "Community-Based Health Insurance and Social Protection Policy." Serie de documentos de consulta sobre protección social nº 0503. Washington, DC: Banco Mundial.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). 2009. "An Evaluation of the effects of the national health insurance scheme in Ghana." Washington, DC. USAID.
- Van Ginneken, W. 2010. "Social Security Coverage Extension: A Review of Recent Evidence." *International Social Security Review* 63 (1): 57-76.
- Witter, S. y B. Garshong. 2009. "Something old or something new? Social health insurance in Ghana." *BMC International Health and Human Rights* 9: 20.
- Woolard, I., K. Harttgen y S. Klasen. 2010. "The Evolution and Impact of Social Security in South Africa." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 6**
- Adesina, J. 2010. "Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development". Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Agenda de Acción de Accra. 2008. Disponible en [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).
- Ali, D., F. Toure y T. Kiewied. 2005. "Cash Relief in a Contested Area: Lessons from Somalia". Documento de la Red de Práctica Humanitaria. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Beitz, C. 1979. *Political Theory of International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Birdsdall, N. 2008. "The Development Agenda as a Global Social Contract; or Are We All in This Boat Together." Ponencia en el Consejo de Investigaciones Científicas Holandés, 7 de diciembre de 2008, La Haya, Países Bajos.
- Birdsall, N. y W. Savedoff. 2010. "Cash on Delivery - A New Approach to Foreign Aid." Documento informativo. Washington, DC: Centre for Global Development.
- Bourguignon, F., Levin V., y D. Rosenblatt. 2009. "International Redistribution of Income", *World Development*, 37(1):1-10.
- Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI). 2010. "What Can IBSA Offer to the Global Community?" *Poverty in Focus* nº 21. Brasilia: CIP-CI.
- Cámara de los Comunes. 2010. *DFID's assistance to Zimbabwe*. Octavo Informe del Comité de Desarrollo Internacional, 26 de marzo de 2010, Londres.
- Comisión Europea. 2008a. *Budget support. A question of mutual trust*. Bruselas: Comisión Europea.
- . 2008b. "The MDG Contract. An approach for longer term and more predictable general budget support." Documento de la Comisión Europea disponible en: [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/MDG-Contract-Paper-0608\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/MDG-Contract-Paper-0608_en.pdf)
- . 2010. "El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países", Libro Verde, COM(586) 2010, 19 de octubre de 2010, Bruselas.
- Darcy, J. 2004. *Conflict and Social Protection: Social Protection in Situations of Violent Conflict and its Aftermath*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Devereux, S. 2010. "Building Social Protection Systems in Southern Africa". Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Devereux, S. y P. White. 2010. "Social Protection in Africa: Evidence, Politics, and Rights." *Poverty and Public Policy* 2 (3): 53-77.
- Devereux, S., M. Davies, A. McCord, R. Slater, N. Freeland, F. Ellis, P. White y R. Sabates-Wheeler. 2010. "Social Protection in Africa: Where Next?" Documento de consulta disponible en [www.wahenga.net](http://www.wahenga.net).
- Duflo, E., P. Dupas, M. Kremer y S. Sinei. 2006a. "Education and HIV/AIDS prevention: evidence from a randomized evaluation in Western Kenya." Documento de trabajo de investigación política nº 4024. Washington, DC: Banco Mundial.
- Duflo, E., R. Glennerster y M. Kremer. 2006b. "Using randomization in development economics research: A toolkit." Documento de consulta nº 6059 de CEPR, disponible en <http://ideas.repec.org/p/cpr/ceprdp/6059.html>.
- Dupas, P. 2009. "Do Teenagers Respond to HIV Risk Information? Evidence from a Field Experiment in Kenya." *American Economic Journal: Applied Economics*.3(1): 1-36.
- Dupas, P. y J. Cohen. 2010. "Free Distribution or Cost-Sharing? Evidence from a Randomized Malaria Prevention Experiment." *Quarterly Journal of Economics* 125 (1): 1-45.
- Frot E, y J. Santiso. 2009. "Crushed aid: fragmentation in sectoral aid". Documento de trabajo nº 284. París: Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Geburu, F., U. Gentilini, S. Wickrema y A. Yirga. 2010. "Engaging in a Multi-actor Platform: WFP's Experience with the Productive Safety Net Programme in Ethiopia." En S. W. Omamo, U. Gentilini y S. Sandstrom (eds) *Revolution: From Food Aid to Food Assistance - Activities and Platforms*. Roma: PMA.
- Gobierno de Ruanda, MINALOC. 2010. *National Social Protection Strategy*. Borrador definitivo, 12 de mayo. Kigali: Gobierno de Ruanda.
- Harvey, P., K. Haver, J. Hoffmann y B. Murphy. 2010. *Delivering Money: Cash Transfer Mechanisms in Emergencies*. Publicado en nombre de la Cash Learning Partnership con el respaldo de la UE. Londres: Save the Children.

- Harvey, P. y R. Holmes. 2007. *The Potential for Joint Programmes for Long-term Cash Transfers in Unstable Situations*. Informe encargado por el DFID. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Harvey, P., R. Holmes, R. Slater y E. Martin. 2007. *Social Protection in Fragile States*. Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar.
- Hickey, S. 2010. "The Politics of Social Protection in Africa: What do We Get from a Social Contract Approach?" Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Hickey, S., R. Sabates-Wheeler, G. Guenther y I. Macauslan. 2008. *Promoting Social Protection and Social Transfers: DFID the Politics of Influencing*.
- Hoffmann, S. 1981. *Duties beyond borders: on the limits and possibilities of ethical international politics*. Siracusa: Syracuse University Press.
- Holmqvist, G. 2010. "External Financing of Social Protection: Opportunities and Risks." Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- IDLgroup. *Building Consensus for Social Protection: Insights from Ethiopia's Productive Safety Nets Programme (PSNP)*. Informe elaborado por IDLgroup para DFID.
- Karlan, D. y J. Zinman. 2010. "Expanding Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts." Documento de trabajo disponible en [http://karlan.yale.edu/p/expandingaccess\\_manila\\_may10\\_v4.pdf](http://karlan.yale.edu/p/expandingaccess_manila_may10_v4.pdf)
- Kremer, M. y E. Miguel. 2004. "Worms: Identifying Impacts on Education and Health in the Presence of Treatment Externalities." *Econometrica* 72 (1): 159-217.
- Kremer, M., E. Miguel y R. Thornton. 2009. "Incentives to Learn." *Review of Economics and Statistics* 91(3): 437-456.
- Majid, N. 2006. "Alternative interventions in insecure environments: the case of cash in Southern Somalia." *Humanitarian Exchange Magazine*, marzo, Número 37. Disponible en <http://www.odihpn.org/>.
- Marcus, R. 2007. "Tackling Obstacles to Social Protection for Chronically Poor People." Síntesis de política nº 3 del Chronic Poverty Research Centre. Manchester:
- Mausse, M. y N. Cunha. Disponible próximamente. *Mozambique and the Social Protection Floor*. En Vol. 17 de la serie de la Unidad Especial de Cooperación Sur-Sur del PNUD sobre "Sharing Innovative Experiences."
- McCord, A. 2010. "Differing Government and Donor Perspectives on Cash Transfer Based Social Protection in Sub-Saharan Africa: the Implications for EU Social Protection Programming". Documento de referencia para el *Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010*.
- Mitrany, D. 1975. *The functional theory of politics*. Londres: Martin Robertson.
- Naudet, J-D., Severino J-M y O, Charnoz. 2007. "Aide internationale: vers une justice sociale globale?" *Esprit*, 334:101-111.
- Observatorio de Derechos Humanos. 2010. *Development without freedom. How aid underwrites repression in Ethiopia*. Nueva York: Observatorio de Derechos Humanos.
- OCDE-POVNET (Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos - Red para la Reducción de la Pobreza del CAD). 2010. *Measuring ODA for social protection*. París: OCDE.
- Organización de Desarrollo y Cooperación Económicos (OCDE). 2007. *Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations*. París: OCDE.
- . 2008a. *Better Aid. 2008 Survey on Monitoring of the Paris Declaration*. París: OCDE.
- . 2008b. *Emerging Good Practice in Managing for Development Results*, SourceBook, 3ª edición. París: OCDE.
- . 2009. "Policy Guidance Note: Social Protection, Poverty Reduction and Pro-Poor Growth." En *Promoting Pro-Poor Growth. Employment and Social Protection*, ed. OCDE. París: OCDE.
- . 2010a. *Ensuring Fragile States Are not Left Behind*. París: OCDE.
- . 2010b. *The State's Legitimacy in Fragile Situations. Unpacking Complexity*. París: OCDE.
- Ortiz, I. 2007. *Social Policy*. Nueva York: UNDESA.
- Paris Declaration on Aid Effectiveness*. 2005. Disponible en: [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)
- Penrose, P. 2010. "Guidance Note for European Commission Staff on Fiscal Policy and Social Protection", mimeo.
- PMA. 2008. *Development project Côte d'Ivoire Support to Sustainable School Feeding*. Roma: Programa Mundial de Alimentos.
- . 2010. "WFP Reduces Rations for 460,000 Children in Côte D'Ivoire." Disponible en <http://www.wfp.org/news/news-release/wfp-reduces-rations-460000-children-cote-divoire>
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- , 1999. *The Law of Peoples*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Rome Declaration on Aid Harmonization*. 2003. Disponible en [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)
- Taylor, V. 2009. *Social Protection in Africa: An Overview of the Challenges*. Informe elaborado por la Unión Africana.
- UNICEF. 2010a. "Infusions of Cash Tackle Immediate Needs in Niger's Drought-Affected Areas." Disponible en [http://www.unicef.org/infobycountry/niger\\_56364.html](http://www.unicef.org/infobycountry/niger_56364.html)
- . 2010b. "Cash Vouchers Give Options to Families Displaced by Violence in Eastern DR Congo." Disponible en [http://www.unicef.org/infobycountry/drcongo\\_56433.html](http://www.unicef.org/infobycountry/drcongo_56433.html)



Unión Africana. 2008. *Marco de Política Social para África*. Adoptado en la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la Unión Africana, 27-31 de octubre de 2008, Windhoek, Namibia.

Woods, B., D. Kabell, F. Sagasti y N. Muwanga. 2008. *DAC Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*. París: OCDE.

## REFERENCIAS DEL CAPÍTULO 7

Agenda de Acción de Accra. 2008. Disponible en [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

ASEM (Cumbre Asia-Europa). 2010. "Greater well-being and more dignity for all citizens." Declaración del Presidente de la 8ª Cumbre Asia-Europa. 4 y 5 de octubre de 2010, Bruselas.

Asociación Estratégica sobre migración, movilidad y empleo de la Estrategia Conjunta África-UE. 2010. "Outcome document of the Workshop on Employment, social protection and decent work in Africa - Sharing experience on the informal economy", 30 de junio - 2 de julio, Dakar.

Bacchetta, M., E. Ekkehard y J. Bustamante. 2009. *Globalization and informal jobs in developing countries*. Estudio conjunto de la Organización Internacional del Trabajo y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio. Ginebra.

Bello, O. 2010. "The EU-Africa partnership: At a strategic crossroads". Síntesis de política de FRIDE. Madrid: FRIDE.

Bossuyt, J. y A. Sherriff. 2010. "What next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on revitalising an innovative framework." Documento de consulta nº 94 de ECDPM. Maastricht: ECDPM.

Consejo de la Unión Europea. 2007. "Código de conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo en la política de desarrollo" Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo. 15 de mayo de 2007, Bruselas.

---. 2009. "Conclusiones del Consejo sobre un Marco operativo sobre la eficacia de la ayuda." 17 de mayo de 2009, Bruselas.

---. 2010a. "Conclusiones del Consejo sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio para la Reunión de Alto Nivel de las Naciones Unidas en Nueva York y más allá." 14 de junio de 2010, Bruselas.

---. 2010b. "Conclusiones del Consejo sobre la división del trabajo entre los diferentes países." 15 de junio de 2010, Bruselas.

*Consenso europeo sobre el desarrollo*. 2006. Declaración conjunta del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea. Diario Oficial C 46 de 24.2.2006.

Comisión Europea. 2009. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al *Informe de la Comisión al Consejo - Informe UE 2009 sobre la coherencia política del desarrollo*. SEC(2009) 1137, 17 de septiembre de 2009. Bruselas.

---. 2010a. "El futuro del apoyo presupuestario de la UE a terceros países", Libro Verde de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, COM(2010) 586, 19 de octubre de 2010. Bruselas.

---. 2010b. "Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible. Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE." Libro Verde COM(2010) 629, 10 de noviembre de 2010. Bruselas.

---. 2010c. *Informe anual 2010 sobre las políticas de desarrollo y ayuda exterior de la Unión Europea y su aplicación en 2009*. Bruselas: Comisión Europea.

*Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda*. 2005. Disponible en [www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac).

Eichhorst, W., M. Kendzia, J. Knudsen y D. Wahl-Brink. 2010. *External Dimension of EU Social Policy*. Informe de investigación nº 26 de IZA (Instituto para el estudio del trabajo). Bonn, Alemania: IZA.

European Working Group on Social Protection and Decent Work y Grow up Free from Poverty Coalition. 2010. "Protecting people, transforming lives. Why social protection should be an essential part of the EU's development cooperation strategy." Bruselas.

Hill, C. 1993. "The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's international role." *Journal of Common Market Studies* 31 (3): 305-328.

OIT. 2005. "Improving social protection for the poor: health insurance in Ghana. The Ghana Social Trust Pilot pre-project." Ginebra: OIT.

OCDE. 2010. *Annual Report on Resource Flows to Fragile States. Ensuring fragile states are not left behind*. París: OCDE.

OCDE, OIT, Banco Mundial y OMC. 2010. *The benefits of trade for employment and growth*. Informe elaborado para presentarlo en la reunión de la Cumbre del G-20, 11 y 12 de noviembre de 2010, Seúl.

Piebalgs, A. y S. Rodríguez Ramos. 2010. "Cross-country division of labour." Borrador de la carta a los Ministros, reunión ministerial informal de la UE en La Granja, 17 de febrero de 2010.

Taylor, V. 2009. *Social Protection in Africa: An Overview of the Challenges*. Informe elaborado para la Unión Africana.

Unión Africana. 2008. *Marco de Política Social para África*. Adoptado en la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social de la Unión Africana, 27-31 de octubre de 2008, Windhoek, Namibia.

Unión Africana-Unión Europea. 2010. *Plan de Acción para la Estrategia Conjunta África-UE 2011-2013*. Adoptado en la 3ª Cumbre África-UE, Trípoli, 30 de noviembre de 2010.

## ANEXO (MATERIAL INCLUIDO EN EL CD)

### 1. APÉNDICES

La protección social en las políticas de desarrollo de los Estados miembros de la UE. Visión general y mapa de actividades.

Los expertos de la protección social del África subsahariana en tela de juicio. Estudio piloto y resultados futuros.

### 2. DOCUMENTOS DE REFERENCIA UTILIZADOS PARA

#### LA ELABORACIÓN DEL INFORME EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO 2010

Adesina, J. Rethinking the Social Protection Paradigm: Social Policy in Africa's Development.

Alinovi, L. et al. Livelihoods Strategies and Household Resilience to Food Insecurity: An Empirical Analysis to Kenya.

Arun, T. y Murinde, V. Microfinance Regulation and for Social Protection.

Baliamoune Lutz, M. Social Protection and Africa's Progress Towards Achieving MDGs.

Bastagli, F. Poverty, Inequality and Public Cash Transfers: Lessons from Latin America.

Boni, G. The Flexibility of the Labour Market in Sub-Saharan Africa: Francophone countries, South Africa and Mozambique, Comparative Remarks.

Brugiavini, A. y Pace, N. Extending Health Insurance: Effects of the National Health Insurance Scheme in Ghana.

Brunori, P. y O'Reilly, M. Social Protection for Development: A Review of Definitions.

Bué, C. EU Perspectives on Social Protection in Partner Countries.

Campos, N. F. y Coricelli, F. How to Maximize the Development Impact of Social Protection Policies in Africa? The Role of Financial Development.

Charmes, J. Informal Employment, Social Protection and Social Capital: Dimensions of Resilience in Sub-Saharan Africa.

Cecchi, D. y Salvi, A. Does Education Represent a Social Protection for Lifetime in Sub-Saharan Africa?

Collier, P. Social Protection in Resource-Rich Low-Income Countries.

Devereux, S. Building Social Protection Systems in Southern Africa.

Hickey, S. The Politics of Social Protection in Africa: Towards a new Social Contract?

Holmqvist, G. External Financing of Social Protection - Opportunities and Risks.

Kaplan, S. Why State Cohesion and Ideology Matter to the Poor - and to International Aid Programmes.

Koohi-Kamali, F. Public Works and Social Protection.

Mamboueni-Mboumba, H. Social Opportunity versus Urban Bias: Pre-financing Community Health-care in Rural Congo.

McConnell, J., Social Protection in a Context of Fragility.

McCord, A. Differing Government and Donor Perspectives on Cash Transfer Based Social Protection in Sub-Saharan Africa: The Implications of EU Social Protection Programming.

McGregor, A. Community Responsive Social Protection: Monitoring Shifting Vulnerabilities for Women and Children in Zambia.

Mendola, M. Migration and Social Protection in Rural Mozambique.

Nyarko, Y. y Gyimah-Brempong, K. Social Safety Nets: the Role of Education, Remittances and Migration.

Nyarko, Y., Gyimah-Brempong, K. y Peter-Hellwig, K. Review of African Household Survey Data on Social Safety-nets and the Role of Education, Remittances and Migration.

Oduro, A. Formal and Informal Social Protection in Africa.

Prados de la Escosura, L. Human Development in Africa: A Long-run Perspective.

Woolard, I., Harttgen, K. y Klasen, S. The Evolution and Impact of Social Security in South Africa.

### 3. PROCESO CONSULTIVO DEL INFORME EUROPEO SOBRE EL DESARROLLO 2010

El proceso consultivo del Informe Europeo sobre el Desarrollo 2010 incluyó los siguientes eventos:

1. Primer intercambio de ideas para el Informe Europeo sobre el Desarrollo 2010, Florencia, Italia, 5 de febrero de 2010.
2. Seminario sobre el proyecto de borrador del IED 2010, Bruselas, Bélgica, 5 de marzo de 2010.
3. Conferencia "Experiences and Lessons from Social Protection Programmes across the Developing World: What Role for the EU?", París, Francia, 17-18 de junio de 2010.
4. Conferencia "Promoting Resilience through Social Protection in Sub-Saharan Africa", Dakar, Senegal, 28-30 de junio de 2010.
5. Presentación del borrador inicial del informe, Florencia, Italia, 17 de septiembre de 2010.
6. Presentación del borrador avanzado del informe, Bruselas (Bélgica), 4 de noviembre de 2010.

El volumen 1B documenta el proceso consultivo facilitando los programas finales, la lista de participantes y los informes de las conferencias. Las presentaciones y los podcasts de las conferencias, en los casos en que se encuentran disponibles, pueden descargarse del sitio Web del proyecto.







# LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA EL DESARROLLO INCLUSIVO:

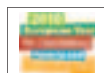
UNA NUEVA PERSPECTIVA EN LA COOPERACIÓN DE LA UE CON ÁFRICA

<http://erd.eui.eu/>



MOVILIZAR LA INVESTIGACIÓN EUROPEA  
PARA POLÍTICAS DE DESARROLLO

EN COLABORACIÓN CON



INFORME EUROPEO  
SOBRE  
EL **DESARROLLO**