



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.8.2012
COM(2012) 446 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea

1. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA PROTECCIÓN SOCIAL?

Pobreza persistente y creciente vulnerabilidad

El *Programa para el Cambio*¹ fija la política de la UE para el futuro de la cooperación al desarrollo. En dicho programa se aboga, entre otras cosas, por un enfoque más integrador del desarrollo humano que permita el acceso de un mayor número de personas a unos servicios sanitarios y educativos de calidad y mejore la protección social en favor de un crecimiento más integrador caracterizado por la «capacidad de las personas para participar en la creación de riqueza y empleo y beneficiarse de ello».

En los últimos años, la economía mundial ha experimentando un crecimiento impresionante en algunos países en desarrollo, especialmente en Asia. Cinco países de gran población han pasado a convertirse en países de renta media (PRM). Sin embargo, dos tercios de la población más pobre del mundo, es decir 1 500 millones de personas, vive en países de renta media. Además, la globalización se ha asociado en gran medida al aumento de la vulnerabilidad, el deterioro de los sistemas tradicionales de solidaridad y, en algunos casos, a una mayor polarización social. Una gran cantidad de trabajadores eventuales, informales y migrantes no tiene acceso a seguros sociales vinculados al empleo o a cualquier tipo de protección social real.

Aunque hay posibilidades de lograr el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de reducir a la mitad la proporción de personas que vive en condiciones de extrema pobreza, son muchos los hogares que siguen siendo vulnerables y apenas superan el umbral de extrema pobreza². Allí donde la pobreza se resiste a desaparecer, su existencia está cada vez más vinculada a la exclusión y a la marginalización de los sectores de la población debido a factores específicos como el aislamiento geográfico, la discapacidad, el sexo o el grupo étnico. En los países de renta baja (PRB), en particular, las enfermedades y la salud precaria, la malnutrición, especialmente infantil, la falta de cualificaciones (particularmente de los jóvenes) y de recursos adecuados y la exposición repetida a graves perturbaciones que afectan a los medios de subsistencia impiden a millones de personas que viven en condiciones de pobreza participar eficazmente en el mercado laboral o como empresarios para mejorar sus condiciones de vida. Las crisis financiera, de alimentos y de combustibles mundiales han exacerbado el impacto en los medios de vida y la calidad y la seguridad del empleo de los pobres.

¹ COM (2011) 637, Conclusiones del Consejo 9316/12.

² S. Chen y M. Ravallion, *The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty*, Banco Mundial, 2008.

Protección social en favor del desarrollo integrador

La protección social puede desempeñar un papel fundamental en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de la población. Al reforzar la igualdad (mediante las transferencias sociales y un acceso más amplio a los servicios sociales básicos) y al ofrecer una protección contra los riesgos, puede contribuir a reducir la pobreza, favorecer el crecimiento integrador y fomentar la cohesión social y la estabilidad. No obstante, las grandes diferencias de perfil de las economías en desarrollo y la importancia del sector informal en sus mercados laborales crean un contexto muy distinto al que sirve de base a la mayoría de los sistemas de protección social existentes en los países desarrollados, lo que exige soluciones innovadoras y a medida que tengan en cuenta las necesidades y prioridades propias de cada país.

La protección social en la futura cooperación al desarrollo de la UE

El Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, organizaciones internacionales y la sociedad civil han pedido a la Comisión que prepare una propuesta sobre el lugar de la protección social en la cooperación al desarrollo de la UE³. El Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010 defiende la protección social como parte integrante de la política de desarrollo de la UE⁴. En 2011, la Comisión lanzó un proceso de consulta que confirmó la pertinencia y oportunidad de elaborar un marco estratégico para las futuras acciones de apoyo de la UE a la protección social.

La presente Comunicación intenta explicar cuál es la contribución de la protección social al desarrollo integrador y sostenible y qué papel puede desempeñar la cooperación al desarrollo de la UE para apoyar el fortalecimiento de las políticas y sistemas de protección social.

2. ¿QUÉ ES LA PROTECCIÓN SOCIAL Y QUÉ PUEDE APORTAR?

Definición de protección social

Las definiciones de la protección social utilizadas a nivel internacional son muy diversas. Algunos enfoques son extremadamente normativos, fundados en la noción de protección social en tanto que derecho establecido en los instrumentos de las Naciones Unidas, en particular los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), mientras que otros ponen más el acento en el efecto de la protección social sobre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Algunos enfoques subrayan que permite a los pobres salir de la pobreza, mientras que otros insisten en su función de promoción de la inclusión social y la justicia social y en el hecho de que permita garantizar la seguridad de los ingresos, la calidad de la educación y la asistencia sanitaria universal. Por consiguiente, la protección social puede definirse en sentido amplio como las medidas y acciones dirigidas a:

- aumentar la capacidad de todas las personas, pero en especial de los grupos pobres y vulnerables, para mantenerse por encima del umbral de pobreza y mejorar la gestión de los riesgos y de las perturbaciones de todo tipo

y a

³ Conclusiones del Consejo 11068/07, Resolución del Parlamento Europeo. 2011/2047.

⁴ Informe Europeo sobre el Desarrollo de 2010, La Protección Social para el Desarrollo Inclusivo: una nueva perspectiva para la cooperación de la UE en África.

- proporcionar un nivel más elevado de seguridad social a través de la seguridad de los ingresos y del acceso a los servicios básicos (en particular, de sanidad y educación) durante los periodos de actividad laboral o de desempleo y en los momentos de necesidad a lo largo de toda la vida.

La obligación de los poderes públicos de ofrecer una cobertura social deriva del derecho a la seguridad social consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Las normas de seguridad social vienen fijadas por la OIT, principalmente por el Convenio relativo a la norma mínima de seguridad social de 1952, que ha sido ratificado total o parcialmente por 47 países, fundamentalmente de renta alta.

Cómo favorece la protección social el desarrollo integrador

La protección social puede fomentar el desarrollo integrador de varias formas:

- **augmenta el acceso** a los servicios públicos, mejora la salud, la educación y la nutrición de los trabajadores y de sus hijos, favoreciendo la participación de los pobres en la economía y aumentando la productividad laboral;
- puede proporcionar instrumentos de **gestión de los riesgos** para las personas y sus bienes, lo que les permite defender su potencial de generación de ingresos a largo plazo y realizar inversiones;
- favorece la **estabilidad de los ingresos** y puede estimular la demanda de bienes y servicios locales, principalmente, y sobre todo, actuando como **estabilizador macroeconómico** en periodo de turbulencias económicas.
- **reduce las desigualdades**, lo que contribuye al crecimiento integrador y sostenible, puede favorecer el **refuerzo del vínculo entre los ciudadanos y el Estado** y favorece la integración social, la cohesión y un mayor sentido de la responsabilidad;
- puede establecer una **equidad intergeneracional**, mediante la distribución de las prestaciones sociales a lo largo de toda la vida, financiadas por la generación en activo en beneficio de la infancia, los jóvenes y la tercera edad, lo que contribuye a la seguridad, a la estabilidad social y a garantizar unas perspectivas de futuro para todos.

La función de las políticas y medidas de protección social para apoyar el crecimiento integrador y la lucha contra la pobreza a nivel nacional se refleja en su contribución a la realización de los ODM.

Protección social en favor de la consecución de los ODM

ODM 1: Pobreza extrema y hambre

La subvención a favor de los niños de África del Sur ha contribuido a reducir la diferencia en el nivel de pobreza en un 47 %⁵.

ODM 2 y 3: Mejor educación y cuestiones relacionadas con la igualdad de género

Entre 1996 y 2002/3 la tasa neta de escolarización primaria de las niñas en Bangladesh pasó del 48 % al 86 %.

⁵ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

Muchos investigadores lo atribuyen en parte al programa de becas para la educación de las niñas, que ha recibido financiación de la UE⁶.

ODM 4, 5 y 6: Mejora de la asistencia sanitaria y reducción de las enfermedades

El programa *Oportunidades* de México combinó transferencias en metálico con servicios de atención sanitaria gratuita y mejora de la prestación de los servicios sanitarios lo que permitió una reducción del 17 % de la mortalidad infantil en México en tres años⁷.

3. PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Distintos enfoques para un compromiso común

La protección social se sitúa en el núcleo del modelo social europeo. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, la política de protección social es principalmente competencia de los Estados miembros. No obstante, la UE ha establecido el denominado «método abierto de coordinación», un proceso voluntario de cooperación política basado en la aceptación de objetivos e indicadores comunes. Los sistemas de protección social varían mucho en la Unión; sin embargo, todos los Estados miembros de la UE suscriben en principio del acceso universal a la protección social frente a los principales riesgos, de acuerdo con la garantía establecida en el artículo 34 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Los sistemas de protección social europeos juegan un importante para amortiguar el riesgo de pobreza y limitan las desigualdades en Europa, pero las persistentes dificultades económicas que impone la crisis financiera han puesto en entredicho su accesibilidad y eficacia. Para remediar esta situación, la UE trata de desarrollar nuevas maneras de suministrar niveles elevados de protección social con un menor coste, haciendo especial hincapié en la activación de los jóvenes y los mayores. La estrategia de la UE «Europa 2020» en favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador lanzada en 2010 recoge como objetivos la creación de empleo y la reducción de la pobreza y de la exclusión social. Ambas metas son objeto de un seguimiento y de análisis detallados en el marco del Semestre Europeo, que se inició en 2011 para reforzar la coordinación de las políticas de recuperación y de crecimiento.

4. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LAS ECONOMÍAS EN DESARROLLO

Las economías de los países en desarrollo a menudo se caracterizan por un importante sector informal, una base reducida del impuesto sobre la renta, una dotación presupuestaria relativamente escasa de la protección social y sistemas de seguridad social muy segmentados que solo cubren a una pequeña minoría del sector formal. De media, el gasto en protección social en los países en desarrollo representa aproximadamente la cuarta parte del de las economías desarrolladas. Por lo tanto, únicamente un 20 % de la población mundial en edad laboral tiene acceso a una protección social completa.

En los países de renta media el reto consiste en ampliar la cobertura y mejorar la eficiencia.

En muchos países de renta media ya se han asentado las bases de un sistema de protección social moderno y existen componentes de seguridad social. No obstante, la cobertura (en

⁶ UNICEF, Lograr los ODM con equidad, 2010.

⁷ DFID, *Cash Transfers Evidence Paper*, 2011.

particular la de los regímenes contributivos) es tan escasa que sólo cubre a una franja relativamente pequeña de la población, principalmente a los que trabajan en la economía formal. En estos países, el principal reto radica en ampliar la cobertura, en particular a los que trabajan en la economía informal.

En los países de renta media existe también una tendencia a disponer de muchos programas de ayuda social independientes destinados a asistir a grupos específicos, tales como los pobres, y a mejorar su acceso a los servicios básicos. La eficacia de estos regímenes varía mucho, aunque tanto en Asia como en América Latina, los regímenes adecuadamente diseñados han demostrado ser muy eficaces en la protección de las personas en situación de pobreza u de otros grupos vulnerables.

Además, los gobiernos a menudo han utilizado subvenciones energéticas y/o el control de los precios como un medio para garantizar una protección ficticia de los ingresos a determinadas capas de la población. Sin embargo, estas estrategias se han revelado costosas, regresivas e ineficientes.

En los países de renta baja, la financiación y la capacidad institucional son las principales limitaciones

En los países de renta baja, la protección social es aún más restringida debido a la escasez de recursos y a la falta de capacidad de las instituciones públicas. En un contexto de industrialización limitada y grandes poblaciones rurales, la mayoría de los ciudadanos no está cubierta por métodos organizados de protección social y está a la merced de los vaivenes de la economía, aunque la familia y otras redes informales pueden compensarlo parcialmente. Los programas de transferencias sociales (específicos o no, condicionales o incondicionales), siguen siendo la forma dominante de protección social y los donantes a menudo tienen un papel destacado en su diseño y financiación. Estos programas suelen ser fragmentados y muchos no han podido desarrollarse hasta convertirse en sistemas públicos sostenibles. Por consiguiente, el acceso a la protección social sigue estando caracterizado por la exclusión y las grandes desigualdades.

Un reto común: la financiación sostenible, la ampliación de la cobertura y el desarrollo de las capacidades

A pesar de estas limitaciones, se asiste a una profunda evolución de los comportamientos. En los casos en los que las economías se han desarrollado, la demanda de protección social de los ciudadanos ha aumentado también y los gobiernos se han visto presionados para satisfacerla. Sin embargo, deben responder a un doble desafío: por un lado, concebir programas de protección social que garanticen una mejor cobertura (y que, como consecuencia, aporten una solución al problema de las desigualdades) y, por otro, hacerlos funcionar de una forma más eficiente y viable y sostenible desde el punto de vista presupuestario. Además, el modo en que los poderes públicos pueden responder a esta demanda dependerá a su vez no solo de su financiación (y de la capacidad para aumentar los ingresos fiscales o para movilizar contribuciones en lugar de depender de los préstamos o de los donantes de fondos), sino también de la capacidad institucional del país y de la facilidad con que esta pueda ponerse al servicio de la protección social.

Un compromiso renovado de la comunidad internacional

En respuesta a estos desafíos se ha dado un nuevo impulso al refuerzo del compromiso de la comunidad internacional con la promoción de la seguridad social. Ello se refleja en la

iniciativa *Piso de Protección Social* (PPS) de la OIT, que ha recibido un amplio apoyo durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011 y las cumbres del G20 de 2011 y 2012. En 2012, los líderes del G20 también acordaron ayudar a los países de renta baja a reforzar su capacidad con el fin de establecer «pisos» nacionales de protección social mediante la coherencia de las estrategias, la coordinación, la cooperación y la puesta en común de conocimientos. La «Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social», que ofrece orientaciones sobre el establecimiento progresivo de los pisos de protección social en tanto que elemento fundamental de los sistemas nacionales de seguridad social integradores, se adoptó durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012.

Si bien la iniciativa PPS tiene un alcance mundial y se basa en una serie de principios enunciados en forma de garantías, no se trata de un enfoque único. El diseño y la aplicación de los PPS corresponden a cada país y se ajustan a las estructuras institucionales, limitaciones, dinámica política y aspiraciones sociales que les son propias.

Piso de Protección Social

Los pisos de protección social comprenden una serie de garantías sociales de base para todos (dimensión horizontal) y la aplicación progresiva de normas más elevadas (dimensión vertical), que constituyen un conjunto integrado de medidas concebidas para garantizar a toda la población, y en particular a los grupos vulnerables, una seguridad de ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, así como para proteger y capacitar a los individuos y a lo largo de toda la vida⁸.

La Recomendación sobre el Piso de Protección Social adoptada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 establece que los pisos de protección social deberían incluir al menos las siguientes garantías sociales básicas:

- a) acceso a un conjunto de bienes y servicios definido a nivel nacional, que constituyen la asistencia sanitaria básica, incluida la asistencia por maternidad, que cumpla los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad;
- b) seguridad básica de ingresos por hijos, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido a escala nacional, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) seguridad básica de ingresos, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido a escala nacional, para las personas en edad laboral que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez, y
- (d) seguridad básica de ingresos para las personas de edad, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido a escala nacional⁹.

5. ORIENTACIÓN FUTURA DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UE POR LO QUE SE REFIERE A LA PROTECCIÓN SOCIAL EN LOS PAÍSES SOCIOS

Equidad, inclusión social y cohesión social

Al apoyar la protección social, la cooperación al desarrollo de la UE trata de mejorar la equidad y la eficiencia de la prestación, al tiempo que fomenta la integración social y la cohesión, pilares fundamentales del crecimiento integrador y sostenible y de la reducción de

⁸ OIT, *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*. Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, de 2011.

⁹ OIT, artículo 5 de la Recomendación relativa a los Pisos Nacionales de Protección Social, 2012.

la pobreza. Estos objetivos encuentran su origen natural en los valores fundamentales de la Unión Europea.

Situar la protección social en el centro del diálogo sobre las estrategias nacionales de desarrollo

La UE se esfuerza por incluir la protección social en el diálogo sobre estrategias nacionales de desarrollo con los países socios, y debería promover y favorecer más el desarrollo de sistemas de protección adaptados al contexto nacional que sean eficientes, equitativos y sostenibles.

El diálogo con los gobiernos socios debería garantizar que los sistemas de protección social se basan en principios orientados a lograr un acceso igual y universal a la protección social a lo largo de toda la vida, concediendo especial atención a las personas más vulnerables y desfavorecidas, como los niños y los discapacitados.

Apoyo a las políticas y programas nacionales

La UE debería apoyar el desarrollo de **políticas y programas de protección social de titularidad nacional**, incluidos los pisos de protección social, y promover buenas prácticas en la formulación de políticas y la concepción y desarrollo de sistemas de protección social. Las buenas prácticas deberían, en la mayor parte de los casos, incluir acciones en pos de la racionalización y unificación de los sistemas con el fin de mejorar su eficiencia y desarrollar una base más sólida que permita una cobertura más amplia y eficaz, en particular mediante el paso de redes de seguridad selectivas y a corto plazo a sistemas más generales. Las políticas deberán reflejar las necesidades y prioridades específicas de cada uno de los países socios.

Reforma de los ingresos para disponer de un margen fiscal

Una protección social eficaz y sostenible debería, en última instancia, basarse en una redistribución de la riqueza a nivel interno más que a nivel internacional. La Colaboración de Busan en favor de una cooperación para el desarrollo eficaz¹⁰, apela a una mayor movilización de los recursos internos en la financiación de las necesidades de desarrollo con el fin de avanzar en la reducción de la pobreza y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al tiempo que se refuerza la sostenibilidad mediante la reducción de la dependencia de la ayuda extranjera. En consonancia con la Comunicación de 2010 sobre Fiscalidad y Desarrollo¹¹ y los principios de la buena gobernanza en el ámbito de la fiscalidad, la UE apoyará medidas para desarrollar sistemas fiscales eficaces, funcionales, equitativos y sostenibles, adaptados a las capacidades de los distintos países socios, con el fin de aumentar el margen fiscal para financiar la protección social. Esto puede incluir el desarrollo de capacidades de la administración fiscal y la reforma de los ingresos para mejorar la base impositiva, así como la sustitución de subvenciones regresivas por medidas de protección social más eficaces.

Refuerzo institucional mediante el desarrollo de capacidades

La creación de un marco jurídico e institucional apropiado es un reto clave para la prestación de una cobertura de protección social eficaz y funcional. La UE debería seguir ayudando a los países socios, mediante acciones de cooperación técnica, a establecer el marco estratégico,

¹⁰ Cuarto Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda, Busan, Corea, noviembre de 2011.

¹¹ COM (2010) 163, Conclusiones del Consejo 10349/10.

político, jurídico e institucional sobre la base del análisis de su situación y de sus prioridades. Debería también seguir apoyando el refuerzo de las capacidades institucionales a todos los niveles (nacional, provincial o local y público o privado) con el fin de desarrollar y reforzar las capacidades de gestión y de ejecución de los poderes públicos, de los órganos de aplicación, de los interlocutores sociales y de los demás agentes no estatales.

Los sistemas de protección social pueden presentar altos niveles de fugas. Así pues, la ayuda también tendrá que abordar cuestiones como la buena gobernanza y la gestión de la hacienda pública con vistas a reducir el fraude, la mala gestión y la malversación, así como a promover la rendición de cuentas.

Valor añadido de la UE en la cooperación técnica

La UE cuenta con un abundante arsenal de peritaje y enfoques en el ámbito de la protección social. Las diferencias entre los Estados miembros de la UE en la financiación de la protección social, los niveles de cobertura, administración y sistemas de prestación, ofrecen una amplia gama de experiencias y conocimientos, lo que puede proporcionar una sólida base para el refuerzo de las capacidades y el asesoramiento político en apoyo de los países socios. Cuando proceda, la UE también debe fomentar la cooperación, el intercambio de experiencias y la investigación Sur-Sur.

La Comisión hará un mayor uso de las herramientas existentes, como TAIEX, y desarrollará otras herramientas para permitir un rápido despliegue en función de la demanda de expertos del sector de Europa y de terceros países en el marco de un esquema de cooperación Sur-Sur o triangular.

Apoyo a la creación de puestos de trabajo y al empleo

Una protección social eficaz debería también incluir o estar estrechamente asociada a medidas que permitan a los beneficiarios participar en actividades económicas productivas y acceder al empleo. El papel fundamental del empleo productivo y del trabajo digno en la reducción de la pobreza queda claramente reflejado en el primer ODM, así como en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la promoción del empleo a través de la cooperación de la UE al desarrollo¹².

La UE debería apoyar a los Gobiernos nacionales para desarrollar programas en favor del empleo, regímenes de creación de puestos de trabajo y el fomento de la iniciativa empresarial. También debe apoyar un diálogo social y normas laborales en consonancia con la Agenda del Trabajo Digno¹³ y la prestación de protección social en el contexto de los mercados de trabajo informales, incluidos planteamientos innovadores tales como regímenes de microseguro. Asimismo, la UE debería apoyar programas nacionales para mejorar las oportunidades de empleo de los grupos marginados y vulnerables, como las personas con discapacidades.

¹² SEC(2007) 495.

¹³ COM (2006) 249, Conclusiones del Consejo 11068/07.

Colaboración entre la sociedad civil y el sector privado

Si bien las políticas y la prestación de protección social son principalmente responsabilidad de los gobiernos, en algunos casos los regímenes de protección social funcionan mejor a través de asociaciones entre el sector público y el privado. Al apoyar el desarrollo de sistemas de protección social, la UE debería reconocer el importante papel que desempeñan el sector privado y los proveedores de servicios no estatales. La iniciativa de la UE sobre responsabilidad social empresarial puede apoyar al sector privado en los países en desarrollo con el fin de aplicar las directrices internacionales relevantes a efectos de lograr un crecimiento más integrador y viable y de reforzar el desarrollo.

Debería facultarse y alentarse a la sociedad civil y a los interlocutores sociales a que colaboren con el Estado para diseñar y aplicar sistemas de protección social. Su participación puede contribuir a una aplicación más eficiente y favorecer una consulta y una inclusión más amplias. También pueden desempeñar un papel crucial en favor de la protección social y de la emancipación de colectivos e individuos, en particular de las personas desfavorecidas y excluidas, mediante campañas de sensibilización y de información. En algunos casos, pueden contribuir a evaluar y controlar los regímenes de protección social.

Ayuda a la protección social transformadora

Los enfoques transformadores extienden la noción de protección social de modo que incluya «ámbitos tales como la equidad, la emancipación y los derechos económicos, sociales y culturales, en lugar de restringir el alcance de la protección social a transferencias específicas de ingresos y de consumo»¹⁴. Estos valores sintonizan bien con los que sirven de base al desarrollo de la protección social en el seno de la UE, por lo que la cooperación al desarrollo de la Unión debería incorporarlos. No obstante, se han llevado a cabo pocas investigaciones sobre su eficacia y la UE debería contemplar por lo tanto una ayuda a actividades de investigación operativa que describan buenas prácticas en la materia y demuestren los efectos de la protección social transformadora con el fin de establecer un fondo de conocimientos sólido sobre el que basarse a la hora de actuar.

Género y Protección Social

«Los hombres y las mujeres se enfrentan a riesgos y vulnerabilidades diferentes, algunos específicos de su género, otros reforzados por las desigualdades entre hombres y mujeres y las discriminaciones»¹⁵. Para garantizar que hombres y mujeres se benefician en la misma medida, los sistemas de protección social deben tener en cuenta los riesgos relacionados con el ciclo de vida de las mujeres y la carga de cuidados que soportan, así como los obstáculos que encuentran para acceder al trabajo. La UE debe velar por que la política y el diseño de los programas de protección social tengan en cuenta las cuestiones de género.

6. PROGRAMACIÓN Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Todas las modalidades de ayuda son pertinentes para ayudar al desarrollo de la protección social, dependiendo del contexto y del objetivo de la ayuda. De acuerdo con el *Programa para el cambio*, la protección social puede ser seleccionada como sector de cooperación en el

¹⁴ S. Devereux y R. Sabates-Wheeler, *Transformative social protection*, IDS, 2004.

¹⁵ Promoting pro-poor growth: social protection, OCDE 2009.

marco de programas regionales o nacionales o formar parte de otros programas sectoriales (en materia de empleo, seguridad, educación, seguridad alimentaria, agricultura y desarrollo del sector privado, etc.). La protección social también puede recibir apoyo de programas temáticos, que deberían completar los programas geográficos.

Los enfoques sectoriales¹⁶ pueden constituir una modalidad especialmente adecuada para apoyar la protección social, ya que utilizan los sistemas y procesos de los países socios y a que tienen su base en un diálogo político.

La ayuda presupuestaria¹⁷, acompañada del diálogo político, puede contribuir a incentivar el desarrollo de sistemas de protección social que estén completamente integrados en los procesos nacionales de elaboración de presupuestos y programación en un contexto que prevea la rendición de cuentas del Gobierno al Parlamento y los ciudadanos.

7. ASOCIACIONES DE DESARROLLO DIFERENCIADAS

El *Programa para el Cambio* propone un enfoque diferenciado de la UE respecto de la asignación de la ayuda y la creación de asociaciones. El apoyo a la elaboración de sistemas de protección social es útil tanto para los países de renta baja como para los de renta media, aunque los segundos disponen de capacidades presupuestarias e institucionales superiores. Algunos de estos países habrán dejado de beneficiarse de una financiación a gran escala a título de la cooperación al desarrollo de la UE en el marco de programas geográficos bilaterales. No obstante, mediante programas regionales y temáticos puede prestarse apoyo al desarrollo de sistemas de protección social en dichos países, en particular a través de la asistencia técnica, de intercambios y de trabajos de colaboración en investigación operativa.

El papel crucial que la protección social puede desempeñar en la lucha contra los niveles elevados de pobreza y vulnerabilidad que persisten en las economías recientemente desarrolladas y en las economías emergentes hace también fundamental que la protección social siga siendo un elemento clave del diálogo político y estratégico de la UE con sus socios.

La cooperación al desarrollo de la UE puede servir para establecer y consolidar sistemas de protección social, incluso en situaciones que exijan el desarrollo de sistemas que puedan desplegarse rápidamente para hacer frente a catástrofes naturales recurrentes. La financiación de las prestaciones sociales o de las transferencias sociales puede estar justificada en los Estados frágiles o en situaciones postconflicto, en los casos específicos en los que la protección social puede desempeñar un papel fundamental para ayudar a las poblaciones afectadas a reconstruir su patrimonio. No obstante, la UE debería esforzarse por contribuir a la aplicación de sistemas de financiación nacional.

8. ACCIÓN COORDINADA DE LA UE

El *Programa para el Cambio* reclama nuevos esfuerzos para hacer más eficaz la ayuda de la UE, en particular a través de una programación conjunta y el desarrollo de un marco

¹⁶ El enfoque sectorial es una manera de participar en la cooperación al desarrollo basada en el principio de coordinación de las ayudas a un programa de desarrollo propiedad de los agentes locales, como por ejemplo una estrategia nacional de reducción de la pobreza, o un programa sectorial.

¹⁷ COM (2011) 638 - Conclusiones del Consejo, 9323/12.

armonizado de resultados. Las consultas con los países socios, los Estados miembros de la UE, las organizaciones internacionales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y el público en general, han permitido constatar su respaldo al aumento de la coordinación de la UE para fomentar la protección social en la cooperación al desarrollo. La coordinación debe llevarse a cabo sobre el terreno en los países socios.

La UE ha expresado su apoyo al concepto de pisos de protección social definidos a nivel nacional, según lo adoptado en la 100ª sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, y contribuido a su confirmación por el G20. Ha trabajado en favor de la adopción de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012. Dicho concepto de PPS podría aportar una base claramente definida para la ayuda coordinada y, cuando sea posible, conjunta de la UE a la protección social con los países socios que deseen ponerlos en marcha.

La UE podría tratar de participar también en iniciativas mundiales, tales como el Consejo interinstituciones de protección social (*Social Protection Interagency Board*) propuesto por el grupo de trabajo sobre desarrollo del G20.

9. MEJORA DE LA COHERENCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE LA UE

En una economía globalizada, la coherencia entre las políticas es esencial. La dimensión exterior de las políticas de la UE podría tener un impacto en la protección social en los países socios. La UE debería garantizar la coherencia entre las políticas para apoyar la protección social en la cooperación al desarrollo y en las demás políticas de la UE pertinentes.

La UE está comprometida con la promoción de la apertura comercial y la integración en los mercados mundiales como base para un crecimiento económico y un desarrollo integradores y sostenibles¹⁸. Una mayor apertura puede dar lugar a un aumento de la vulnerabilidad de las personas empleadas en sectores que pueden dejar de ser competitivos, lo que puede atenuarse si se cuenta con un sistema de protección social real y efectivo. La UE también se ha comprometido a fortalecer la cooperación entre los Estados miembros para desarrollar un enfoque más coherente de la coordinación de la seguridad social con terceros países¹⁹.

El éxito de la transición de la ayuda humanitaria a la cooperación al desarrollo también dependerá en gran medida del establecimiento de sistemas de protección social eficaces. La integración efectiva de la ayuda al desarrollo y humanitaria debe promoverse en consonancia con la Comunicación «Vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo»²⁰, a fin de garantizar que el sistema internacional de ayuda funcione de manera coherente y transparente para abordar los problemas más acuciantes. Un sistema eficaz de protección social debería facilitar la movilidad laboral garantizando la transferencia de los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes. La protección social y las medidas de adaptación al cambio climático también deberían vincularse estrechamente a fin de reducir la vulnerabilidad de la población más pobre frente a los efectos del cambio climático.

¹⁸ COM (2012) 22 y Conclusiones del Consejo 7412/12.

¹⁹ COM (2012) 153.

²⁰ COM (2001) 153.