



BOLETÍN DE COOPERACIÓN GLOBAL Julio de 2013

En este número:

- **"Protección Social en Zimbabwe: enormes desafíos y enfoques emergentes"**
 - **Las conferencias regionales del CIBS**
 - **Unión Europea: propuestas sobre la financiación para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible**
 - **Recursos enlaces útiles**
- **Artículo destacado: "La protección social en Zimbabwe: enormes desafíos y enfoques emergentes", de Judith Kaulem**



Judith Kaulem es Directora Ejecutiva del Foro para la Reducción de la Pobreza en Zimbabwe. Tiene un Máster en Educación de Adultos y cuenta con más de diez años de experiencia en el trabajo de desarrollo con un fuerte enfoque en la investigación y análisis de políticas. Judith es también la Tesorera Global actual del Consejo Internacional de Bienestar Social.

Protección Social en Zimbabwe: enormes desafíos y enfoques emergentes.

El sistema de protección social en Zimbabwe puede entenderse mejor en el entorno sociopolítico que lo sustenta. Por ello, es beneficioso para el lector tener una breve reseña histórica de la trayectoria socioeconómica y política de Zimbabwe.

Al obtener la independencia en 1980, el gobierno heredó una economía relativamente desarrollada y diversificada para los estándares africanos. El sector industrial y la agricultura fueron los mayores empleadores y los que más contribuyeron al PIB del país. La economía heredada, sin embargo, había sido moldeada en una filosofía de supremacía

blanca, que se tradujo en un sector formal relativamente bien desarrollado y moderno que emplea un millón de personas, un tercio de la mano de obra, que coexiste con una economía subdesarrollada y hacia atrás rural, casi a 70% de la población negro. Los altos niveles de desigualdad basada en la raza fueron el elemento clave del panorama social. Para hacer frente a los enormes desafíos sociales, el nuevo gobierno aumentó sustancialmente el gasto social, especialmente en las áreas de vivienda, servicios de educación y sanidad. Algunos de los servicios sociales, como la asistencia primaria y la educación, se proporcionaron de forma gratuita. Pero el gobierno no fue capaz de igualar el aumento del gasto social, con las entradas de los ingresos correspondientes, por lo que el presupuesto dependía en gran medida de los préstamos internos e internacionales. Por otra parte, el sector informal representó el segmento dominante de la economía.

En las últimas décadas, la economía de Zimbabue ha estado inmersa en un círculo vicioso de incoherencias entre políticas, la falta de financiación y la recesión económica. La regresión económica y la parálisis provocaron un aumento de la pobreza, lo que a su vez incrementó la marginación social y económica dentro de la sociedad. El rápido deterioro de la situación socioeconómica y política culminó en una situación hiperinflacionaria y la última dolarización de la economía. Sin embargo, aunque la economía ha mostrado signos de recuperación desde la formación del Gobierno de coalición en febrero de 2009, la recuperación ha sido débil en comparación con los efectos negativos que ya han causado la recesión.

En Zimbabue, como en la mayoría de los países de África, la implantación de la protección social estuvo marcada en gran medida por la herencia colonial, con una ampliación de sus beneficios a los expatriados blancos, antes de que la cobertura se ampliara a los trabajadores africanos. Los beneficios también se limitaron a las zonas urbanas y al empleo del sector formal, dejando a la mayoría de los trabajadores fuera del alcance de cualquier cobertura. La familia, que ha desempeñado tradicionalmente un papel importante en la provisión de protección social, se ha debilitado considerablemente en los últimos años ante la migración, la continua informalización de la economía y el impacto sumamente perjudicial de la pandemia del VIH / SIDA.

Al obtener la independencia en 1980, el gobierno trató de corregir los desequilibrios de la era colonial con relación a la prestación de protección social mediante la extensión de la protección a la mayoría marginada. Sin embargo, la protección social en la era posterior a la independencia ha sufrido grandes cambios. Durante la primera década después de la independencia, el sistema de protección social fue creado en forma de "redes de seguridad" para proporcionar asistencia en situaciones de emergencia. El concepto se amplió más tarde, tras la adopción del Programa de Ajuste Estructural Económico en 1991, con el establecimiento de las Dimensiones Sociales del Ajuste (SDA, por sus siglas en inglés). SDA fue diseñado para mitigar el impacto del ajuste estructural sobre los grupos vulnerables. Ante la pobreza masiva y las privaciones, el programa fracasó, no obstante, para lograr los resultados previstos. A mediados de 1993 había llegado a sólo el 4% de su población objetivo en asistencia alimentaria y sólo el 20% en los gastos de escolaridad. El órgano del programa encargado de crear empleo había creado menos de mil puestos de trabajo, por lo que el empleo formal continuó disminuyendo. Precariamente financiado, y demasiado centrado en la capital del país, Harare, el programa fracasó en conjunto en su empeño de hacer frente a la creciente incidencia de la pobreza. La

introducción de tarifas a los usuarios en los centros de salud y en las escuelas se tradujo en una disminución de la prestación de servicios sociales.

En un esfuerzo por abordar las deficiencias del programa SDA, el gobierno lo sustituyó por otro plan - el Plan de Acción de Alivio de la Pobreza (PAAP) en 1995. Los objetivos principales de PAAP fueron: el desarrollo comunitario a través de la movilización social, el desarrollo de la infraestructura comunitaria, la creación de capacidad, la promoción de las microempresas y el desarrollo del sector informal a través del crédito y la asistencia técnica, el seguimiento de la pobreza y la planificación estratégica. Se promovieron redes de seguridad social para hacer frente a los problemas de la sanidad, la educación y la seguridad alimentaria en las familias pobres. Sin embargo, el PAAP también fracasó, debido principalmente a la falta de financiación.

Otros factores que llevaron al fracaso de las intervenciones de protección social del gobierno incluyen:

- La falta de coordinación, la incoherencia y la sectorización de la protección social. Por ejemplo, existían dos estructuras de gestión paralelas dentro del ministerio responsable, por lo que la gestión resultaba una tarea compleja.
- La falta de objetivos políticos claros y de apoyo mutuo en materia de protección social, lo que dio lugar a enfoques inconexos.
- Una selección imprecisa de beneficiarios.
- Una voluntad política limitada, debido a que los pronunciamientos verbales sobre política no recibieron el apoyo de los fondos presupuestarios.
- La falta de transparencia y responsabilidad, lo que condujo a altos niveles de corrupción y la ineficiencia.

En 2001, a raíz de la asistencia técnica prestada por el Banco Mundial, el Gobierno presentó el Proyecto de Protección Social mejorada, cuyos componentes clave fueron:

- El Módulo de Ayuda a la Educación Básica (BEAM, por sus siglas en inglés), cuyo objetivo es reducir el número de niños que no asisten a la escuela debido a la falta de fondos para pagar las tasas escolares y otras necesidades relacionadas con la escuela.
- Los niños en circunstancias especialmente difíciles, que tenía por objeto la identificación y la prestación de asistencia a los niños en circunstancias difíciles a través del apoyo de la comunidad.
- Componente de Obras Públicas, que pretendía poner en marcha las obras públicas intensivas que ofrecen empleo a los pobres.
- Suministros de emergencia de medicamentos.

- Estrategia de protección social.

Sin embargo, la ayuda exterior para el programa de protección reforzada quedó subordinada al pago en mora de la deuda por parte del gobierno al Banco Mundial. El no hacerlo conduciría a la suspensión del programa durante un par de años después de su creación. El gobierno, sin embargo, continuó aplicando el programa BEAM, aunque con recursos limitados. En gran medida, el gobierno ha limitado sus esfuerzos a proporcionar asistencia social a los huérfanos y niños vulnerables, cuyo número aumentó a causa de la pandemia del VIH / SIDA.

En septiembre de 2011, en un esfuerzo colectivo por hacer frente a las necesidades básicas y sociales insatisfechas de los huérfanos y otros niños vulnerables, el Gobierno de coalición de Zimbabue, la comunidad internacional de donantes que incluye a los gobiernos de Holanda, Suecia, Reino Unido y la Comisión Europea y, por último, UNICEF, dieron a conocer un mecanismo de respuesta masiva de protección social para los niños más vulnerables de Zimbabue. La segunda fase del Plan de Acción Nacional en favor de los huérfanos y niños vulnerables, que abarca el período 2011-2015, ejecutado con el apoyo del Fondo de Protección de la Infancia, integra la acción para ayudar a las familias a hacer frente a los riesgos y los impactos a través de tres intervenciones principales: a) transferencias de efectivo a las familias más pobres; b) asistencia a la educación a través del Módulo de Ayuda a la Educación Básica y c) prestación de servicios de protección infantil para los niños víctimas de abusos, violencia y explotación.

De los 75 millones de dólares necesarios para el Fondo de Protección de la Infancia para los próximos tres años, sólo la mitad (45 millones de dólares) se han movilizado de los donantes. Sigue existiendo un vacío, sin embargo, que debe ser colmado con el fin de asegurar una cobertura nacional completa de este programa. El II Plan de Acción Nacional, liderado por el Ministerio de Trabajo y Servicios Sociales, busca llegar a más de 80.000 hogares. Bajo el programa, una serie de familias vulnerables, como los hogares con niños como cabezas de familia, los hogares con abuelos como cabezas de familias, los hogares con un gran número de personas dependientes y los que tienen personas con enfermedades crónicas o personas con discapacidad, están dotadas de transferencias sociales en efectivo de hasta 25 dólares al mes por hogar con el fin de ayudar a las familias a satisfacer las necesidades inmediatas de alimentos y asistencia sanitaria.

El Programa Armonizado de Transferencia de Efectivo es un pilar clave del revisado Plan de Acción Nacional para huérfanos y niños vulnerables para 2011-2015 y el Fondo de Protección de la Infancia que lo acompaña. Hay más de un millón de huérfanos en Zimbabue y sólo 527.000 de ellos tienen acceso a algún tipo de apoyo externo en la actualidad. La puesta en marcha de las transferencias de efectivo se inició a finales de noviembre de 2011 en los 10 distritos más pobres en cada una de las 10 provincias del país, cubriendo un distrito por provincia, con una población total de aproximadamente 231.657 hogares (según el censo de 2002).

Las contribuciones positivas notables del programa armonizado de transferencias de efectivo, que es un programa de transferencia condicionada de efectivo, incluyen el hecho de que las familias beneficiarias tengan acceso a un poco de dinero que nunca habrían podido recaudar en un mes. Como resultado, se mejora el consumo de alimentos,

disminuye el número de abandonos escolares y se crea un efecto multiplicador, ya que la economía local mejora y miembros de la comunidad compran bienes y servicios de los demás y el dinero circula dentro de las comunidades. Sin embargo, un reto notable es el hecho de que la asignación mensual de 25 dólares está muy por debajo de la cantidad necesaria para satisfacer las necesidades básicas de una familia, ya que el umbral de pobreza en el país es de 540 dólares y que la mayoría de los fondos se reúnen de los donantes, ya que el gobierno no tiene la capacidad para hacer frente. Como resultado, la sostenibilidad del programa se ve comprometida.

Una frágil recuperación de la economía de Zimbabue, en medio de las incertidumbres políticas y económicas existentes, junto con la alta carga de la deuda y los problemas estructurales profundamente arraigados, colocó el tema de la protección social a la cabeza de las preocupaciones nacionales. La limitada cobertura de los sistemas de seguridad social existentes (sólo alrededor del 17 por ciento de la población activa está cubierta), el predominio de la economía informal y el prejuicio existente contra los trabajadores de las zonas rurales e informales hacen de la iniciativa de los Pisos de Protección Social (SPF, por sus siglas en inglés), promovida por la OIT en su Recomendación 202, una opción muy deseable. Si bien el país difícilmente puede permitirse la introducción de sistemas completos de protección social de manera inmediata dado el estado de su economía, que está saliendo lentamente de un colapso reciente, las acciones paso a paso hacia la seguridad de ingresos básicos y el suministro de servicios esenciales son altamente deseables y pueden ser muy asequibles - como lo demuestra una serie de países de bajos ingresos que han introducido estos sistemas. Cuando más de tres cuartas partes de la población viven por debajo del umbral de la pobreza, como sucede en Zimbabue, el sistema de protección social tiene que hacer frente a las vulnerabilidades estructurales, representando una opción viable para mejorar la vida de millones de personas en un futuro previsible y creando una plataforma para el progreso económico y social. Más que cualquier otra cosa el desafío de los SPF es un problema de pensamiento estratégico y el reconocimiento político de la importancia socioeconómica de la protección social para lograr la reducción de la pobreza y el desarrollo humano. La introducción de un conjunto integrado de políticas sociales como los SPF podría ayudar no sólo a lograr un desarrollo más equitativo, con las personas en el centro, sino también a superar la incoherencia, el pensamiento limitado, la falta de asignaciones presupuestarias y la falta de coordinación en la prestación de asistencia social, haciéndolo más efectivo a la larga.

Las opiniones expresadas en el presente artículo son de la autora y no reflejan necesariamente el punto de vista del Comité de Gestión del CIBS

➤ **Conferencias Regionales de CIBS**

Junio de 2013 fue un mes lleno de acontecimientos para el Consejo Internacional de Bienestar Social en cuanto a las conferencias regionales de alto nivel. En primer lugar, el 17 y 18 de junio, la región de Oriente Medio y el Norte de África (MENA) del CIBS se reunió en Rabat, Marruecos, en el tercer Foro sobre el tema "El diálogo civil en las sociedades árabes: experiencias comparadas" ("Le dialogue civil dans les sociétés arabes, expériences comparées").

Fue seguido por la conferencia de la CIBS de la región de Asia del Norte y del Este (NEA) en Seúl, República de Corea, convocada por el Consejo Nacional de Corea para el Bienestar Social del 21 - 23 de junio al tratar los desafíos del bienestar social y las políticas de protección social de la región.

El Foro de Rabat se dedicó a una cuestión política candente - la importancia de un diálogo civil en el mundo árabe, así como la comparación de las respectivas experiencias y prácticas. Reunió a representantes de Egipto, Líbano, Marruecos, Mauritania, Jordania, la Autoridad Palestina, Túnez y Yemen. La elección del tema prioritario para el debate refleja un creciente reconocimiento de la importancia del diálogo civil en las sociedades árabes a raíz de la "primavera árabe" y la incertidumbre acerca de las opciones políticas existentes y las compensaciones. La reunión también destacó el papel que la sociedad civil puede desempeñar en la promoción del desarrollo democrático y la participación popular.

Los países de la región están aprendiendo que la sociedad civil no sólo es un elemento fundamental de la democracia política, sino que se entrelaza también con las formas democráticas de gobierno. La apertura del debate político, que de por sí es uno de los requisitos de la democracia, es un elemento importante para ofrecer a los participantes la igualdad de oportunidades para influir en la opinión pública.

La cultura del diálogo civil es muy importante, además de una cultura de la democracia en la que el diálogo nacional pueda florecer. La capacidad para resolver conflictos de manera pacífica debe mejorarse, o incluso empezar de cero, cuando hay una historia de violencia. Cuando se han establecido canales que permiten a los ciudadanos participar en el diálogo nacional, o cuando es posible establecer dichos canales, es más fácil aprender las habilidades necesarias para llevar a cabo el diálogo.

También se señaló que, muy a menudo, los enfrentamientos en las calles son el resultado de la desigualdad, la extendida corrupción y la marginación de algunos grupos de la sociedad. Por lo tanto, se requieren esfuerzos dedicados a nivel nacional para abordar las raíces socioeconómicas de la crisis, antes de que comience la confrontación y la violencia.

Los debates de la conferencia NEA en Seúl abarcaron una amplia gama de cuestiones relativas a la protección social en la región, incluyendo, en particular, los problemas de atención a largo plazo para los ancianos, los aspectos financieros de la prestación de atención, aspectos de gestión de la administración de la atención y los problemas de formación profesional.

Se observó que los cambios en el panorama demográfico y las estructuras sociales de los países y territorios de América del Norte y Asia Oriental hicieron necesario hacer frente a los crecientes desafíos que plantea el envejecimiento. La baja fertilidad y los cambios en las estructuras familiares y del hogar, con limitaciones inevitables en la prestación de atención sanitaria, hacen que la hospitalización de personas mayores frágiles en instituciones de enfermería sea una de las soluciones, con el crecimiento esperado del gasto sanitario. El seguro de atención sanitaria a largo plazo para las personas mayores es visto como una de las opciones preferidas para hacer frente a los crecientes costos de la hospitalización y la prestación de cuidados a largo plazo. Por ejemplo, en la República de Corea, gracias a la introducción en 2008 del sistema de seguro de atención sanitaria a

largo plazo, las personas mayores, que habían recibido previamente el nivel mínimo de los servicios con el presupuesto del gobierno, ahora pueden elegir los servicios más allá del nivel mínimo, ejerciendo así una importante autonomía. Se argumentó que el nuevo sistema para las personas mayores se ha concentrado en la expansión cuantitativa de los beneficiarios elegibles y la estabilización de los mecanismos de cooperación jurídica.

Otro ejemplo es Japón, donde la revisión en 2005 de la Ley de Seguro de Asistencia a Largo Plazo se dirigió a promover la eficiencia y la mejora de la sostenibilidad del sistema transformándolo en uno orientado a la prevención basada en el principio vigente de "apoyo a la independencia" y "el respeto a la dignidad", y mediante el establecimiento de nuevos sistemas de servicios tales como la creación de centros de servicios de apoyo integral a nivel regional. Nuevas revisiones de la Ley llevadas a cabo en 2012 pusieron de relieve la conexión entre los sistemas locales integrales de apoyo y cuidadores locales, encontrando formas efectivas de prevenir la hospitalización a largo plazo, por ejemplo, mediante la creación de sistemas de apoyo para las personas mayores que residen en sus hogares.

Las discusiones y análisis de las mejores prácticas en la conferencia de Seúl también trataron en detalle las cuestiones de la gobernanza, la formación de los profesionales de la atención sanitaria a largo plazo, y los problemas de la educación continua.

➤ **Unión Europea: propuestas sobre la financiación para la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible**

A mediados de julio, la Comisión Europea adoptó una nueva Comunicación que propone un enfoque común de la UE para financiar la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible a partir de 2015, una vez que los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) lleguen a su fin. Con el objetivo de desarrollar un enfoque común de la UE sobre la financiación de cuestiones en los debates internacionales, el nuevo documento ofrece reflexiones sobre cómo se podría estructurar un enfoque global hacia la financiación de la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible, qué procesos internacionales pueden contribuir mejor y qué recursos financieros están disponibles y podrían ser movilizados de fuentes públicas y privadas nacionales e internacionales.

La Comunicación se basa en el documento político publicado recientemente titulado "Una vida decente para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible", donde el énfasis no está en "qué" incluir en el marco de actuación para el desarrollo futuro, sino "cómo" financiarlo.

La Comunicación apoya la actualización del enfoque integral del Consenso de Monterrey (2002) y la Declaración de Doha (2008) sobre la Financiación para el Desarrollo (acuerdos internacionales anteriores sobre financiamiento para el desarrollo) para incluir el desarrollo sostenible. Algunas propuestas clave son las siguientes:

1. La financiación debe ir de la mano de la formulación de políticas para lograr resultados, (en otras palabras, el reconocimiento de que el dinero por sí solo no va a resolver los cuellos de botella de políticas).
2. Se requiere una cobertura completa de todas las fuentes de financiación disponibles, ya sea financiación nacional pública, finanzas internacionales públicas o financiación privada. Esto significa que la atención no debe centrarse únicamente en las finanzas públicas, tales

como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), ya que en sí mismo constituye sólo el 2% de la financiación total disponible en los países en desarrollo. Sin embargo, la AOD sigue siendo una importante fuente de financiación para los países de bajos ingresos (LIC).

3. Un enfoque global de la financiación debería dejar en manos de los países el decidir su propia priorización de recursos en la selección de objetivos políticos.

4. Los diferentes objetivos de la política se refuerzan mutuamente, y por lo tanto las sinergias entre ellos deben respaldarse, de modo que cada euro gastado en un ámbito político específico pueda tener efectos positivos en otros ámbitos políticos (por ejemplo, una mejor seguridad alimentaria es esencial para la erradicación de la pobreza y se puede lograr mediante una mayor preservación de la tierra, la biodiversidad y los bosques, que a su vez ayuda a combatir el cambio climático).

5. La asistencia oficial para el desarrollo debe reequilibrarse hacia los países más necesitados, con las economías emergentes y los países de ingresos medios-altos contribuyendo en su justa proporción.

6. Es necesario incrementar la transparencia y la responsabilidad mutua de toda la financiación a nivel nacional y mundial para asegurarse de que se utiliza con mayor eficacia.

7. Las discusiones internacionales de financiación para hacer frente a los desafíos globales pueden vincularse en un marco general que se basa y se mantiene coherente con el proceso de financiación del desarrollo de Monterrey y Doha para desarrollar un enfoque global e integrado de la financiación. Eso asegurará una mayor coherencia y coordinación de la financiación específica y los procesos de negociación internacionales en curso.

Para obtener más información: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-688 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-688_en.htm)

➤ **Recursos enlaces útiles**

Un nuevo informe elaborado por el Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) analiza los programas de protección social del gobierno en 35 países de Asia y el Pacífico. El BAsD utilizó su índice de protección social para ayudar a evaluar la naturaleza y la eficacia de los programas, así como para facilitar las comparaciones entre países. Fortalecer la protección social representa un aporte prioritario para lograr un crecimiento inclusivo, uno de los tres pilares principales de la estrategia del BAsD 2020.

Para obtener más información, visite:

<http://www.adb.org/publications/social-protection-index-assessing-results-asia-and-pacific>

El informe "**Abuja + 12: Dando forma al futuro de la salud en África**", por la Unión Africana (UA) y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH / SIDA (ONUSIDA), examina los progresos realizados desde la Declaración de Abuja de la UA de 2001 - en la que los líderes se comprometieron a movilizar recursos nacionales e internacionales para la salud y eliminar las barreras a la respuesta al sida.

El nuevo informe destaca cinco recomendaciones principales para un África más saludable: un liderazgo unificador, generar mecanismos innovadores de financiación, hacer más inteligentes inversiones en materia de salud, el fortalecimiento de los recursos humanos y la garantía de que nadie se quede atrás. En conjunto, estas recomendaciones están orientadas a reforzar la salud como una fuerza para el crecimiento económico y el progreso social en África.

Para más información, por favor visite:

http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/unaidspublication/2013/JC2524_Abuja_report_en.pdf

Para más detalles visite:

http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&theSitePK=469382&menuPK=64166093&entityID=000158349_20130530132533

El contenido de este Boletín puede reproducirse o citarse libremente siempre que se reconozca la fuente. Las opiniones no representan necesariamente las políticas del CIBS.

Editor del boletín: Sergei Zelenev, Director ejecutivo
ICSW, P.O. Box 28957, Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue,
Entebbe, Uganda

Teléfono: + 1 718 796 7417, +256414321150
Correo electrónico: szelenev@icsw.org, icsw@icsw.org
Página web: www.icsw.org;

Traducción de María José Jorquera Hervás

Si desea dejar de recibir este boletín, por favor haga click '[aquí](#)' e indique su nombre y su dirección de correo electrónico.