

Protección social: un derecho no garantizado



Aunque en los papeles la protección social es un derecho garantizado para toda la ciudadanía, solo una parte limitada está efectivamente cubierta por los programas de seguridad social existentes. Entre los excluidos están los pobres, y dado que casi cuatro de cada diez ugandeses viven debajo de la línea de la pobreza, ampliar este derecho a todos los ciudadanos del país es un desafío que se debe resolver en forma urgente.

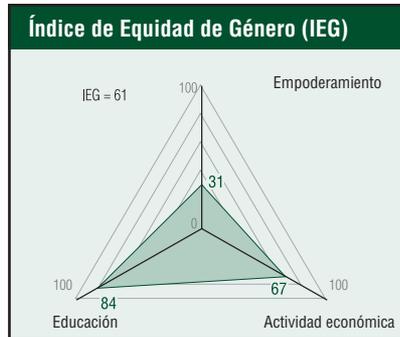
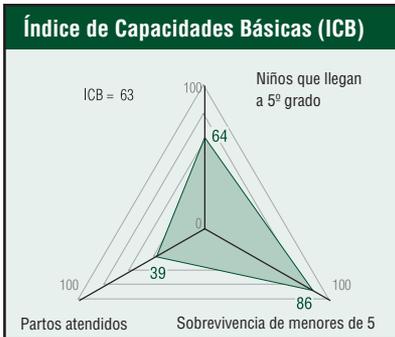
Uganda Social Watch Coalition

La Constitución de 1995 consagra la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la protección social. Sin embargo, garantizar este derecho a toda la población sigue siendo un gran desafío. Las políticas de protección social existentes solamente cubren una parte de la población: los trabajadores empleados en el servicio civil, y los empleados de un número limitado de empresas privadas que ofrecen programas de pensión y seguridad social. La mayoría de los pobres no tiene ninguna cobertura de protección social, y las personas que sí la tienen siguen teniendo problemas de acceso oportuno y servicios adecuados. Si se quiere ampliar la protección social a todos los ugandeses, será necesario identificar a los pobres (UBOS *et al*, 2003), diseñar una serie de programas para las diferentes categorías de pobres, establecer una estrategia efectiva de gestión de la protección social, y asignar y utilizar recursos sustanciales para responder a las necesidades de protección social en forma adecuada y sustentable.

Situación social, económica y política

Las elecciones de febrero y marzo de 2006 marcaron un retorno a la política multipartidaria. Hasta 1985 fue un sistema de partido único. Ahora hay 319 miembros en el Parlamento y 69 ministros de gabinete, de los cuales 56 (81%) son hombres y 13 (19%) mujeres. El partido de gobierno es el Movimiento de Resistencia Nacional, y los partidos opositores son el Foro para el Cambio Democrático, el Congreso del Pueblo de Uganda y el Partido Democrático. Algunos pocos miembros del Parlamento son candidatos independientes. Esto se considera un avance que favorece el desarrollo de más democracia y mejor gobernanza en Uganda¹.

En términos de la economía, los resultados en el nivel macro han sido buenos. Se prevé que en el año fiscal 2005-2006 el producto bruto interno (PBI) ronde los UGX 15.000 millones (USD 8.200 millones), superando los UGX 13.000 millones (USD 7.100 millones) del año fiscal 2004-2005, lo que representa un aumento nominal de alrededor de 11%. Entre tanto, la inflación se ha mantenido estable en aproximadamente 5% anual por casi cinco años, lo que refleja una administración económica sólida.



Para Uganda, como para la mayoría de los países en desarrollo, la asistencia de la cooperación internacional es una fuente crucial de financiación para el desarrollo social. La brecha entre los países ricos y los países pobres es cada vez más grande. En la actualidad, prácticamente 80% del PBI mundial beneficia a mil millones de personas en tanto que el 20% restante lo comparten en proporciones variadas cinco mil millones de habitantes. Sin embargo, la respuesta de las naciones ricas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es extraordinariamente lenta. Consiguientemente, los países en desarrollo, incluido Uganda, continúan recibiendo menos asistencia para mejorar su capacidad de proporcionar protección social a sus ciudadanos, entre otras necesidades.

A pesar de la asistencia que se recibe, y de la cancelación de la deuda obtenida en el marco de la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la deuda externa de Uganda es cada vez más insostenible. La explicación del Gobierno es que el crecimiento anticipado de las exportaciones ha sido más lento que el proyectado (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, 2006). La Tabla 1 muestra los indicadores claves de la deuda externa.

Las condiciones sociales están fuertemente influenciadas por el crecimiento de la población, la pobreza, los conflictos armados, la corrupción y la mala prestación de servicios. Uganda tiene una población aproximada de 26,7 millones de personas y la tasa de crecimiento demográfico es de 3% anual, en tanto que alrededor de 38% de la población vive por debajo de la línea de la pobreza (UBOS, 2003), con un 20% de estos pobres en condiciones de pobreza crónica (CPRC, 2005 p. 9). El actual conflicto armado tiene su origen en un grupo rebelde llamado

Ejército de la Resistencia del Señor, que ha obligado a más de dos millones de personas a huir de sus hogares. Muchos de ellos viven en campamentos de desplazados internos ubicados en el norte del país desde hace casi 20 años. Más recientemente, la zona oeste ha sido golpeada por revueltas civiles a manos de otro grupo rebelde, las Fuerzas Aliadas Democráticas, aunque este conflicto parece haberse diluido en gran parte. Además, las filas de los pobres son engrosadas por refugiados provenientes de otros países africanos, cuyo número se estimaba en 206.924 a fines de 2005 (OCHA, 2005, p. 5).

El Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International de 2005, muestra a Uganda con una puntuación de apenas 2,5 en una escala que va del 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto). La corrupción ha llevado a una pérdida sustancial de recursos a través de prácticas como el tráfico de influencias, el desvío de fondos y el favoritismo en la adjudicación de contratos. Los autores de actos de corrupción incluyen a dirigentes políticos y administrativos, el sector privado, la policía y los jueces (Centre for Basic Research, 2005). Las pérdidas resultantes contribuyen a prestaciones malas o inexistentes de los servicios necesarios para proporcionar protección social. El Gobierno ha comenzado a hacer esfuerzos para combatir la corrupción a través de la oficina del Inspector General.

Según un estudio de la Oficina de Estadísticas de Uganda (OEU) la tasa de personas que viven debajo de la línea de la pobreza creció, pasando de 34% en 2000 a 38% en 2003. Hay también un marcado aumento de la desigualdad. El coeficiente Gini, que mide la desigualdad, subió de 0,35 en 1997 a 0,43 en 2003. Las razones identificadas por la OEU incluyen un estancamiento en el crecimiento agrícola, la

¹ The New Vision, 2 de junio de 2006.

disminución de los precios de los productos básicos agrícolas, la inseguridad y el VIH/SIDA. No obstante, es evidente que se requiere una gobernanza más eficiente para mejorar la prestación de servicios, reducir la corrupción y adoptar mecanismos más efectivos para la distribución de los beneficios que conlleve el buen desempeño económico del país a nivel macro para asegurar la protección social de toda la población, incluyendo los pobres.

Marco actual de políticas de protección social y mecanismos de financiación

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros a través de una serie de medidas públicas destinadas a compensar la ausencia o una reducción sustancial de ingresos. Esta definición abarca los beneficios que se otorgan en tres formas diferentes de seguridad social, esto es el seguro social, la asistencia social y las pensiones sociales.

En Uganda, el seguro social se administra en el marco del fondo de seguridad social del estado. El Gabinete aprobó un nuevo Programa de Seguro de Salud Social que deberá entrar en vigencia en julio de 2007². Entretanto, el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social ha elaborado un Plan Estratégico del Sector de Desarrollo Social aprobado en octubre de 2004, que se agrega al Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza, en aplicación desde el año fiscal 2004-2005 y que dura hasta 2007-2008. Ambos planes apuntan a aumentar los ingresos y la competitividad en la producción, y a promover la seguridad social, la solución de los conflictos, el manejo de desastres, la buena gobernanza y el desarrollo humano (MFPED, 2004). Una asignación significativa de recursos y un manejo efectivo de los mismos en pos del desarrollo social y la reducción de la pobreza contribuirían a mejorar la protección social.

El principal programa de protección social vigente, el fondo de seguridad social, está respaldado por la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Social. Su mandato es proporcionar seguridad social a los empleados protegiéndolos contra las "incertidumbres de la vida social y económica" (NSSF, 2003, p. 3). Se trata de un programa contributivo y los beneficios se pagan cuando el contribuyente llega a la edad de 55 años, o en caso de invalidez o muerte. Los pobres y los desempleados están completamente excluidos del programa.

El programa de pensiones es otro mecanismo de protección social que sirve a quienes están empleados en el ejército, la policía, las cárceles, el servicio civil y el sistema de educación pública. Lo financia el Gobierno y también excluye a los pobres. Básicamente, el único elemento de protección social universal que también podría beneficiar a los pobres en

TABLA 1

Indicadores claves de la deuda externa					
AÑO	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Capital de la deuda / PBI	63,2%	64,8%	68,5%	63,2%	56,2%
Servicio de la Deuda / Exportación de bienes y servicios	24,3%	19,1%	22,4%	18,3%	17,9%
Servicio de la deuda / Renta interna	26,8%	18,7%	22,6%	20,8%	17,5%
Servicio de la deuda después de PPME/ Exportación de bienes y servicios	13,3%	7,6%	10,3%	9,9%	9,0%
Servicio de la deuda después de PPME / Renta interna	14,7%	7,4%	10,4%	11,2%	8,8%
Elementos del Memorando: (en millones de USD)					
Total servicio de la deuda	164,7	133,6	172,0	179,7	192,1
Total servicio de la deuda excluyendo FMI	95,9	91,7	127,2	103,7	137,3
Total servicio de la deuda después de PPME	90,3	53,2	78,8	97,0	96,6
Capital de la deuda	3.574,8	3.785,8	4.284,2	4.510,0	4.874,9
Exportación de bienes y servicios	677,3	699,0	766,3	979,7	1.071,0
Alivio PPME	74,4	80,4	93,2	82,7	95,5

Fuente: Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de Uganda. Mayo de 2005.

Uganda es la asistencia social, actualmente inexistente. La asistencia social representa una ayuda para quienes no contribuyen y por ende no se benefician de los programas en curso, y esto abarca a una gran cantidad de ugandeses que viven por debajo de la línea de la pobreza.

Otra categoría de la población pobre que tiene una necesidad urgente de protección social son las personas que viven en las comunidades socialmente excluidas y en los campos de refugiados y de desplazados internos. Estos sectores de la población no reciben prácticamente ninguna protección social. No hay programas dirigidos a ayudar a las familias a cumplir con la crianza de los hijos o con asistencia por desempleo.

La lucha por la protección social universal

En la lucha por promover la protección social, se han hecho algunos avances, aunque el país todavía está rezagado en otras áreas. Con respecto a la atención de la salud, los informes del Ministerio de Salud, UNICEF y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (UNAIDS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) coinciden en que la tasa de infección con VIH/SIDA ha caído de 6,1% a 4,1%. La cobertura de inmunización también ha mejorado significativamente entre los niños ugandeses; en 2004, 87% había recibido la vacuna contra DPT (Difteria, Tos Convulsa y Tétanos) a la edad de 1 año, 86% se habían vacunado contra la polio, y 91% contra el sarampión (UNICEF, 2006). Sin embargo, paralelamente, el acceso al saneamiento y a fuentes mejoradas de agua sigue siendo malo, con tasas de 41% y 56% respectivamente (UNICEF y OMS, 2005).

La población mayor no tiene protección social. Depende absolutamente del sistema de familia extendida, según observa Schwarz (2003) "no es una red

de seguridad perfecta, especialmente si los hijos también son pobres". Además, la población mayor tiene una carga cada vez mayor, ya que han debido transformarse en cuidadores de huérfanos que han perdido a sus padres debido al VIH/SIDA y otras enfermedades.

La equidad de género en términos de actividad económica e ingresos parece promisorio, ya que la proporción de ingresos ganados (mujeres/hombres) es de 0,67 (1991-2003). En el campo político, empieza a tomar forma el empoderamiento, a medida que las mujeres disputan lugares con los hombres en las elecciones parlamentarias directas y en la actualidad ocupan escaños en ambas cámaras parlamentarias.

También hubo progresos en la educación. Hay planes de poner en marcha un programa de Educación Secundaria Universal, como seguimiento de la exitosa iniciativa de Educación Primaria Universal. El ingreso a educación primaria fue de 98,4% en 2004 (UNESCO, 2006). Además se han hecho avances en cerrar la brecha de analfabetismo existente en materia de género: la proporción por género (mujeres/hombres) era de 0,76 en 1990 y subió a 0,86 en 2004. Sin embargo la equidad de género en el sistema escolar todavía es un objetivo a lograr, en particular en los niveles educativos más altos. En 2004, la brecha en la proporción neta de ingreso al sistema por género era 1,02 en primaria, pero descendía a 0,87 en secundaria. La disparidad de género resulta todavía más notable en el nivel terciario, con una brecha en la proporción bruta de ingresos de 0,62, aunque esto refleja una mejora significativa sobre la proporción de 1991, de 0,38. Las escuelas rurales siguen brindando una educación de mala calidad, actuando como elemento que refuerza la expansión de las brechas sociales, económicas y políticas.

(Continúa en página 270)

2 The New Vision, 8 de junio de 2006, p. 4.

TAILANDIA

(viene de página 253)

respete sus problemas. Otro enfoque es capacitar a la sociedad civil para que tome mayor conciencia y se comprometa más activamente en el área del desarrollo internacional y la ayuda humanitaria. Debido a la falta de interés por esta área en el pasado, deberá dedicarse un esfuerzo considerable a aumentar los niveles de conciencia pública a través de campañas de educación para el desarrollo. ■

Referencias

- Marginean, I. (2005). "Necesitatea reorientarii politicii sociale in Romania", in *Calitatea Vietii* XVI, Nº 1-2.
- Chivu, L. (s.d.). "New strategy promoted for social services", en Observatorio Europeo de Relaciones Industriales, en Internet. Disponible en: <www.eiro.eurofound.eu.int/2006/01/feature/ro0601103f.html>.
- Balasa, A. (2004). "Contributia sectorului neguvernamental la realizarea unor obiective ale politicii sociale si la ameliorarea calitatii vietii populatiei". *Calitate Vietii*, XV, Nº 1-2.
- Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil (CSDF) en CIVICUS Proceso de Índices de la Sociedad Civil. (2005). *Dialogue for Civil Society. Report on the State of Civil Society in Romania – 2005*. Disponible en: <www.fdsoc.ro/PDF/Romania%20Country%20Report.pdf>.
- Grünberg, L., Borza, I. y Vacarescu, T. (2006). *The Black Book of Equal Opportunities between Women and Men in Romania*. Bucarest: Sociedad AnA de Análisis Feministas. Disponible en: <www.anasaf.ro/en/index.html>.

La primera financiación de este tipo fue organizada 20 años atrás por el profesor Chob Yodkaew en la provincia sureña de Songkhla⁹. El primer paso fue la organización del Grupo de Ahorro de Un Baht Por Día, a través del cual todos los miembros del grupo se comprometían a contribuir en forma regular. Posteriormente, 50% del interés generado por los ahorros depositados se utilizó para crear un fondo de bienestar social. El concepto subyacente en los Grupos de Ahorro era motivar a las personas a reducir sus gastos y utilizar el dinero ahorrado para brindar bienestar social a la comunidad. Estos fondos podrían utilizarse para mejorar la calidad de vida de los residentes de la comunidad y promover el sentimiento de bien común. Actualmente se están realizando esfuerzos para promover la implementación de esta iniciativa de abajo hacia arriba en toda la provincial de Songkhla y su adopción como política pública oficial dentro de un plan provincial e desarrollo estratégico¹⁰.

Conclusión

La administración Thaksin ha sido criticada por su corrupción, su rápida auto-expansión y su habilidad para proteger sus intereses. Ha sido acusada de aprobar leyes favorables a ciertos grupos comerciales, como por ejemplo la Ley de Zona Económica Especial. La administración del TRT también ha firmado varios acuerdos corruptos con empresas privadas que estaban autorizadas a enjuiciar al estado y recibir compensación o exigir negociaciones que legislara a favor de sus empresas si sus operaciones no tenían éxito.

La gestión financiera de la administración Thaksin ha sido tan astuta y complicada que el mecanismo de rendición de cuentas con el que cuenta el país, el Parlamento, no ha podido interceder, y el público no ha tenido forma de participar en el proceso de asignación presupuestal.

Propuestas de la sociedad civil

Debería haber participación pública en el proceso presupuestal a todos los niveles. La población debería recibir más información y actuar más en la gestión financiera nacional. A su vez, deberían expandirse responsablemente las redes de gestión financiera destinadas al bienestar social.

Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para promover un sistema de bienestar social efectivo y la aprobación de la Ley Nacional de Seguridad Sanitaria para asegurar que la población tenga iguales derechos de acceso a los servicios de salud. ■

9 Yodkaew, Chob (2005). *Project the Public Policy Practices for a Good Quality of Life: the Case of the Contractual One-baht Per Day Savings Fund for Public Welfare. First Phase Progress Report* (16 de septiembre 2005). Bajo el Plan de Desarrollo de Políticas Públicas para la Buena Calidad de Vida.

10 Directiva provincial Nº 223/2548 de Songkhla.

UGANDA

(viene de página 257)

En lo referente a seguridad alimentaria y nutrición, ha habido una leve mejora, a excepción de la población desplazada internamente. El índice de la población que sufre desnutrición cayó de 24% en 1990 – 1992 a 19% en 2000-2002. No obstante la prevalencia de la desnutrición en niños menores de 5 años con peso por debajo del normal permaneció constante, en 23%, entre 1990 y 2004 (FAO, 2005).

Propuestas para mejorar la protección social

La actual Política de Descentralización de Uganda (GRU, 1997) juega un papel crítico en la presupuestación y el manejo de los recursos para la protección social de los pobres. El marco presupuestal faculta a los distritos a realizar consultas con el sector privado y la sociedad civil en todos los niveles – incluido el nivel de las bases, donde los pobres constituyen la mayoría – para que hagan propuestas al presupuesto nacional. Sin embargo, la coordinación de los marcos y recursos de protección social en otros ministerios es débil, por tanto los pobres no están ni bien definidos, ni considerados como un objetivo, ni atendidos.

Esto pone en evidencia la necesidad de mejorar el manejo de los datos de todas las categorías de pobres, para poder facilitar la ampliación y el seguimiento de la asistencia en función de las necesidades. La asignación adecuada de los recursos debe comenzar con su inclusión en los presupuestos locales y de distrito, y debe crearse una estrategia que permita un manejo efectivo de esos recursos. Como sucede frecuentemente en los países en desarrollo, las distintas políticas y asignaciones de recursos que existen a menudo son mal administradas, en particular cuando están destinadas a los más pobres entre los pobres. Además, para asegurar la protección legal adecuada, es necesario modificar y fortalecer las leyes existentes.

Finalmente, es una necesidad urgente que todos los actores en todos los niveles sigan trabajando en el tema de la protección social. Por su parte, la sociedad civil en particular, debe tener una actitud más vigilante, para hacer participar a los distintos actores en todos estos temas. También debe estudiar las experiencias de otros países y las posibilidades para adaptarlas a las condiciones de Uganda. ■

Referencias

- Centre for Basic Research (2005). *The Impact of Political Corruption on Resource Allocation and Service Delivery in Local Governments in Uganda*, informe entregado a Transparency International Uganda.
- Chronic Poverty Research Centre (CPRC) (2005). *Chronic Poverty in Uganda: The Policy Challenges*. Kampala.
- Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD). International Development Statistics (IDS) en línea: <www.oecd.org/dataoecd/4/41/35842562.pdf>.
- FAO (2005). *The State of Food Insecurity in the World 2005*. <ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200e/a0200e03.pdf>.