



Cómo promover el desarrollo inclusivo en Guinea Ecuatorial

El potencial de una protección social favorable a las necesidades de los niños

Guinea Ecuatorial ha experimentado una transformación económica sin precedente en un período de tiempo muy corto. El rápido crecimiento económico que ha registrado el país casi no tiene equivalente en el resto del mundo: De ser en los años setenta y ochenta uno de los países más pobres del mundo, en la década del 2000 Guinea Ecuatorial ha pasado a ser el primer país del África subsahariana que ha logrado los ingresos más altos¹. Es más, el alto crecimiento económico, que según el FMI alcanzó un promedio de 16% en términos reales entre los años 2003 y 2008, junto con una población pequeña (la cifra oficial es de 1.014.000 habitantes, según extrapolaciones del censo del 2001, aunque los cálculos de la ONU reducen esta cantidad a la mitad), ha resultado en un PIB per cápita de 14.941 dólares en 2008, basado en las estimaciones oficiales de la población. Si se aplicaran las estimaciones inferiores de la población según la ONU, el PIB per cápita se acercaría a los 30 mil dólares.

Sin embargo, a pesar de haber prosperado económicamente durante los últimos años gracias a ingresos procedentes del petróleo, el país depende excesivamente de esta materia prima no renovable y está expuesto a fluctuaciones bruscas en los precios

mundiales de la misma. Por otra parte, la productividad agrícola también ha disminuido y el país sufre de falta de buena gobernabilidad, de instituciones débiles, y de indicadores sociales bastante bajos. El rápido crecimiento económico ha beneficiado a solamente una pequeña proporción de la población y hasta ahora no ha producido una mejora en el nivel de vida de la mayoría de los ecuatoguineanos. Además de tener una tasa de pobreza de 78.6%, una de las más elevadas de África, es el país con la mayor brecha entre el producto interno bruto (PIB) per cápita y su clasificación según el índice de desarrollo humano (IDH): fue clasificado 127 entre 177 países en 2005.

Varios estudios han demostrado que los países que experimentan una subida repentina en sus recursos frecuentemente encauzan dicha riqueza para el beneficio de poderosos grupos de interés. Esto, en conjunto con políticas fiscales y mineras que no son sostenibles, suele llevar a la evaporación del capital social, la desintegración y los conflictos violentos². Dado lo anterior, resulta crítico que Guinea Ecuatorial encauce una porción considerable de los ingresos petroleros hacia inversiones en el sector social, a fin de promover el desarrollo social y hacer uso de los beneficios del crecimiento económico para el bien de la población. Los

¹ UNDP (2007), Human Development Report 2007/2008, Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. New York: UNDP.

² IMF (2006), 'Republic of Equatorial Guinea: Selected Issues and Statistical Appendix', IMF Country Report No. 06/237, junio.

programas de protección social, como parte integral de esta agenda de desarrollo social y económico, podrían jugar un papel decisivo para reducir la desigualdad, sacar de la pobreza a la población, ampliar el acceso a servicios sociales básicos, mejorar el bienestar infantil, y acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El presente documento informativo, que se fundamenta en un reciente estudio de investigación sobre la protección social y los niños de Guinea Ecuatorial, analiza la manera en que el país podría desarrollar un sistema de protección social que contribuya a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad infantil, y que ayude a traducir la alta tasa de crecimiento económico en un incremento del desarrollo humano³.

La pobreza en los hogares y en la niñez

En Guinea Ecuatorial más del 70% de la población vive en la pobreza, y más del 40% vive en la pobreza extrema. Los menores de 18 años representan el 51% de la población y debido a que hay más niños en hogares pobres, el nivel de pobreza infantil se encuentra por encima del nivel de pobreza de la población adulta. Además, los niños son más vulnerables que los adultos y corren el riesgo de experimentar privaciones que ponen en peligro su supervivencia y desarrollo. Dichas privaciones, especialmente la nutrición deficiente a temprana edad y la educación inadecuada, afectan sus capacidades futuras en la edad adulta, contribuyendo a la perpetuación de la pobreza a largo plazo. Por lo tanto, programas de protección social que aborden la pobreza y vulnerabilidad infantil a corto plazo pueden también desempeñar un rol decisivo para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza.

La seriedad de estos desafíos en Guinea Ecuatorial se refleja en las estadísticas de los indicadores infantiles claves. Guinea Ecuatorial está clasificada como el cuarto peor país en el mundo en cuanto a la mortalidad durante

los primeros cinco años de vida, según el estudio de UNICEF sobre el Estado de la Infancia Mundial de 2009. Es más, las tasas de mortalidad de lactantes y de menores de cinco años de hecho se han incrementado. Entre 1990 y 2006, aumentaron las tasas de mortalidad de lactantes y niños menores de cinco años de 170 a 206 y de 103 a 124 por cada mil niños nacidos vivos, respectivamente. La proporción de mortalidad materna también es muy elevada, alcanzando 680 muertes por cada 100,000 alumbramientos de niños vivos.

La escasa disponibilidad de servicios, y la pobre calidad en la prestación de los mismos, junto con el uso limitado que se les da, contribuyen a la actual situación. Los elevados costos impiden que los servicios sean aprovechados más ampliamente. El Gobierno tiene en efecto un programa de exenciones de pago en los servicios de salud que se enfocan en ciertos grupos como los ancianos, las mujeres embarazadas, y los niños menores de cinco años. Sin embargo, hay mucha confusión acerca de cuáles grupos en particular deberían beneficiarse y de cuáles servicios y medicamentos son gratuitos o subvencionados. Entre otros factores que contribuyen a la alta tasa de mortalidad se encuentran la desnutrición, y el acceso inadecuado al agua potable y servicios de salud. Las tasas de retrasos en el crecimiento infantil son especialmente elevadas, alcanzando el 39%.

A pesar de que se puede obtener educación primaria gratuita y que la inscripción escolar primaria es relativamente alta, los datos de UNICEF muestran que Guinea Ecuatorial sigue teniendo una baja tasa de asistencia escolar neta, la cual durante los años del 2000 al 2007 alcanzó solamente 61% entre los niños y 60% entre las niñas. Las tasas de deserción también son altas y, de todos los niños que ingresan al primer grado, solamente el 33% llega a completar la escuela primaria. Las tasas de asistencia a la escuela secundaria son extremadamente bajas, alcanzando sólo el 23% de los niños y 22% de las niñas.

³ Este estudio fue realizado como parte de un programa de investigación más amplio sobre la protección social y los niños en África Central y Occidental, patrocinado por la Oficina Regional del UNICEF para África Central y Occidental, y llevado a cabo por el Overseas Development Institute (ODI) en Londres, con la participación de investigadores de la región. El estudio sobre la Guinea Ecuatorial fue llevada a cabo por Rebecca Holmes y Eliana Villar.

exclusión social

reducción de la pobreza

Si bien la explotación y el abuso también son problemas, no siempre se reconocen o se abordan explícitamente en el ámbito de la política, como es por ejemplo el caso de la prostitución. El trabajo infantil es usado frecuentemente por los hogares con limitadas fuentes de ingresos y de bajos salarios como una estrategia de supervivencia. Las cifras más recientes de UNICEF (2008) indican que el 28% de los niños desempeñan trabajos laborales, sin embargo, las limitaciones en la colección de datos sugieren que este puede ser un cálculo demasiado bajo. Un estudio de UNICEF en 2001 reveló que el 51% de los niños y 58% de las niñas trabajaban durante el horario escolar.

La migración es frecuentemente empleada como estrategia de supervivencia por algunos hogares pobres. En Guinea Ecuatorial, los niños a menudo viven con sólo uno o ninguno de sus padres, y muchas familias rurales mandan a los niños de entre 11 a 16 años de edad a vivir con familiares o amigos que viven en áreas urbanas. Se estima que el 50% de los niños no viven con sus propias familias debido a la escasez de oportunidades en las zonas rurales y la impresión de que en la ciudad los hogares gozan de una mejor situación y tienen mayor acceso a oportunidades de trabajo o de educación. Sin embargo, los estudios también sugieren que la migración y la pobreza están exponiendo a los niños y los jóvenes a un mayor riesgo de trabajo infantil y, especialmente en el caso de las niñas, de explotación sexual⁴.

Oportunidades para avanzar la agenda de protección social

Aunque existe un modesto sistema de seguridad social en Guinea Ecuatorial, éste alcanza sólo una proporción mínima de la población actual o previamente empleada en el sector formal urbano. Para los pobres, la cobertura

actual es muy limitada. Aunque existe una política focalizada en la exoneración de pagos para servicios de salud, casi no existe la asistencia social o la prestación de seguro social para los pobres.

En resumen, hay una gran brecha en términos de los programas que buscan aumentar la capacidad de hogares para aprovechar los servicios sociales o invertir en actividades productivas (por ejemplo, mediante exoneraciones de pago, transferencias en efectivo, o transferencias de activos productivos) o administrar riesgos (mediante el seguro social). Sin embargo, estas brechas no resultan del todo sorprendentes, ya que antes del 2007, los planes nacionales de desarrollo de la Guinea Ecuatorial se habían centrado casi exclusivamente en el crecimiento económico. Durante aproximadamente la última década, la economía ha crecido con un promedio de 37%, y ahora es 20 veces más grande de lo que era a mediados de los años noventa, lo cual ha colocado al Gobierno en una posición económica más fuerte para expandir los programas sociales. El país goza de un superávit fiscal enorme (del 15,3% del PIB en 2008 según datos del FMI) y lleva una carga de deuda muy baja⁵.

El lanzamiento de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en noviembre del 2007, marcó un cambio en las prioridades de desarrollo del país. El Plan declaró el compromiso del Gobierno de invertir en el desarrollo social y la reducción de la pobreza, centrado en avanzar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una de las iniciativas recientes más significativas ha sido el establecimiento del Fondo de Necesidades Sociales. Financiado por el Gobierno y administrado por USAID, el Fondo fue establecido con el propósito de traer pericia técnica internacional para apoyar el fortalecimiento de la capacidad institucional en los sectores sociales y para apoyar la prestación de servicios sociales (Ver Recuadro 1).

⁴ La República de Guinea Ecuatorial y UNFPA (2004), 'Plan de Acción Nacional Multisectorial de Promoción de la Mujer y de Equidad de Género (2005–2015)', Ministerio de Promoción de la Mujer, Malabo.

⁵ FMI (2008a), Republic of Equatorial Guinea: 2007 Article IV Consultation, Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statements by the Executive Director and Authorities of the Republic of Equatorial Guinea. IMF Country Report No. 08/156.

Recuadro 1. El Fondo Social para el Desarrollo

El Fondo Social para el Desarrollo se centra en dos tipos de actividades: i) crear la infraestructura necesaria para la prestación de servicios sociales, y ii) mejorar la capacidad administrativa de los ministerios. El objetivo general del Fondo es ser “adoptado como mecanismo para solicitar, revisar, adoptar, financiar, implementar, y monitorear proyectos en las áreas de salud, educación, asuntos de la mujer y saneamiento”. El objetivo del programa de asistencia técnica es “fortalecer la capacidad y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas en el diseño, implementación y evaluación de proyectos relacionados con las necesidades sociales en Guinea Ecuatorial” (ibid). Los ministerios que toman parte son: el Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes, el Ministerio de Sanidad y Bienestar Social, el Ministerio de Asuntos Sociales y Promoción de la Mujer, el Ministerio de Pesca y Medio Ambiente y el Ministerio del Interior y Corporaciones Locales.

La factibilidad de transferencias en efectivo

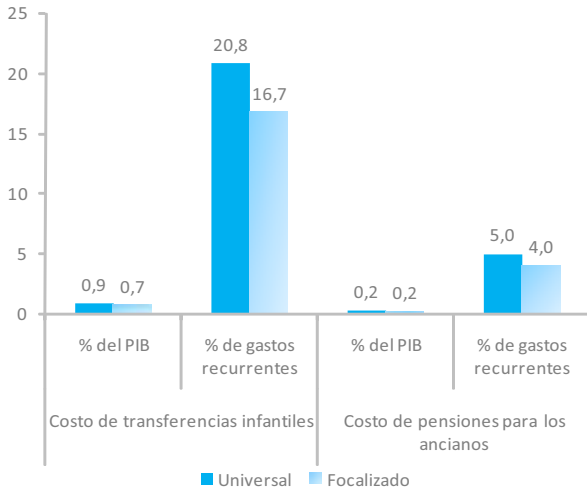
Como parte del estudio, se realizaron simulaciones para evaluar los costos y factibilidad de dos tipos de transferencias en efectivo: las transferencias en favor de los niños y las pensiones para los ancianos no contribuyentes. Para las simulaciones se asumió lo siguiente: las transferencias en favor de los niños son para niños de entre 0 y 14 años de edad y se fijaron al 30% de la línea de pobreza extrema; las pensiones para los ancianos se aplican a personas de más de 60 años y se fijaron al 70% de la línea de pobreza extrema; y los costos de administración y entrega alcanzan el 10% de los gastos de transferencias. Las transferencias en favor de los niños y las pensiones sociales se simularon de acuerdo a dos posibilidades: planes universales que ofrecen transferencias a todos los niños y todos los ancianos, y planes focalizados en hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza.

Los resultados de las simulaciones (ver Figura 1) demuestran que, basado en los (mayores) estimaciones oficiales de la población, un programa universal de transferencias en favor de los niños absorbería el 0,85% del PIB o el 20,8% de los gastos recurrentes del Gobierno. Un programa universal de pensiones

absorbería el 0,2% del PIB o el 4,96% de los gastos recurrentes del Gobierno. Estas estimaciones sugieren enfáticamente que estos planes universales serían factibles, dado su bajo costo relativo al PIB y la magnitud del superávit fiscal de Guinea Ecuatorial. Si se aplicaran las estimaciones inferiores de población, el costo de los planes se reduciría a la mitad.

Focalizar el programa en los pobres no reduce de manera significativa los costos estimados de los programas universales de transferencias en favor de los niños y de las pensiones para los ancianos. Dado que la incidencia de pobreza llega al nivel sorprendente de 76,8% y que el espacio fiscal es considerable, no resulta muy ventajoso seleccionar a los beneficiarios. Aún asumiendo una focalización perfecta, ello ahorraría menos del 0,3% del PIB (usando las estimaciones de mayor población). Otras desventajas de esta opción en el contexto de Guinea Ecuatorial surgen de la débil capacidad administrativa del Gobierno y de las dificultades técnicas e institucionales inherentes a la focalización en un país que tiene un sector informal extenso, donde resulta imposible hacer pruebas de medios de ingresos, los cuales deben ser reemplazados por métodos menos exactos como la selección en base a la comunidad y las pruebas sustitutas de medios.

Figura 1. Costos simulados de transferencias en favor de los niños y pensiones para los ancianos (basado en la cifra oficial de población)



Desafíos

Aunque la disponibilidad de recursos fiscales, la inclusión de prioridades del sector social en el Plan de Desarrollo Económico y Social y la creación del Fondo Social para el Desarrollo ofrecen claras oportunidades para el desarrollo de la protección social en la Guinea Ecuatorial, también existen varios desafíos importantes.

En primer lugar, la capacidad en los ministerios pertinentes para implementar programas de protección social y absorber recursos presupuestarios adicionales es baja. Un programa de protección social que sea favorable a las necesidades de los niños requiere una gran capacidad para poner programas en marcha, así como vínculos entre varios ministerios, a pesar de que los ministerios del sector sufren restricciones en su capacidad. Lo anterior se refleja en la priorización de estos sectores por parte del Fondo Social de Desarrollo. De hecho, Guinea Ecuatorial se caracteriza por una administración débil, un sistema centralizado, cuellos de botellas en el desembolso de fondos, y limitada coordinación entre los ministerios. Existen también inquietudes acerca del riesgo de corrupción. Aunque estos problemas no son exclusivos a Guinea Ecuatorial, sino que son comunes en muchos países de bajos ingresos, Guinea Ecuatorial se enfrenta al desafío adicional de que

existen pocas organizaciones no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales, que puedan apoyar la ejecución de la protección social mientras se establece la capacidad institucional del Gobierno.

El segundo tema relacionado es la cuestión de los sacrificios necesarios para mejorar la prestación de servicios sociales, que incluyen la salud infantil y materna y la educación primaria y secundaria. Junto con las restricciones en la capacidad del Gobierno, las debilidades en la calidad y prestación de estos servicios básicos plantean interrogantes importantes sobre secuencia y prioridades. Aunque algunas transferencias de ingresos a hogares pobres con niños podrían ser asequibles y, según la experiencia internacional, podrían aumentar el uso de los servicios por parte de los hogares, en el corto plazo las transferencias en efectivo puede que no sea lo apropiado debido a la necesidad urgente de mejorar la calidad y prestación de servicios sociales básicos. Otras opciones de protección social, como mejorar la implementación de las políticas actuales de exoneración de pagos o establecer becas escolares, pueden ser puestas en marcha mas fácilmente en el futuro inmediato, aunque para tener éxito requieren necesariamente también una serie de medidas paralelas.

El tercer desafío es transformar el compromiso general a la protección social, expresado en el Plan de Desarrollo Económico y Social, que menciona explícitamente “el desarrollo de un sistema de protección social para reducir disparidades y combatir la pobreza”, en el desarrollo de mecanismos operacionales de protección social. Actualmente, hay algo de confusión acerca de lo que significa el término “protección social” y el tipo de objetivos y programas que éste abarca. Es más, la calidad insustancial de los datos y del análisis de la pobreza y la vulnerabilidad indica que existe una comprensión limitada de los problemas a tratar. Por ejemplo, hay poco compromiso político para tratar los desafíos relacionados con “el lado de la demanda”, tales como los costos directos e indirectos de acceso a servicios de salud y educación. Además, hasta hace poco no se mencionaban a nivel de política nacional los riesgos que son particulares de los niños y del género femenino en la Guinea Ecuatorial, tal como el tráfico de niños, la explotación sexual y el trabajo infantil. Programas recientes

han atraído mayor atención a estos asuntos, pero hay que esforzarse más para que estos sigan siendo considerados en el ámbito de la política, afín de que informen sobre el desarrollo de un sistema nacional de protección social.

El cuarto desafío es movilizar los recursos necesarios para la protección social a través de un mayor compromiso de recursos. A pesar de que Guinea Ecuatorial tiene considerables recursos naturales, el gasto público en los sectores sociales es extremadamente reducido. Los sectores de la salud y la educación reciben aproximadamente 10% y 5%, respectivamente, del presupuesto total, con 83,4% de los gastos del sector social destinados a la infraestructura. Esto se compara con el objetivo de entre el 15% y el 20% para la educación, establecido en el Foro Mundial de Dakar en el 2000, y del 15% para la salud, establecido en la Declaración de la Unión Africana de Abuja en 2001. Para los programas de protección social actualmente no existen partidas presupuestarias y la atención a los programas específicamente para los niños es limitada. En el 2008, al Ministerio de Asuntos Sociales y la Promoción de la Mujer, uno de los ministerios que se puede esperar asuma un rol destacado en la implementación de programas de protección social, se le asignó solamente el 1,6% del presupuesto total.

Conclusiones

Guinea Ecuatorial tiene la oportunidad de redistribuir la riqueza que acumula a pasos acelerados para abordar los elevados niveles de pobreza en el país mediante la inversión en los sectores sociales y la promoción del desarrollo social. Los programas de protección social, dentro del marco del Plan de Desarrollo Económico y Social, podrían contribuir

de manera significativa a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, sobre todo de los niños.

Se necesita un planteamiento comprensivo a la protección social, que se ocupe de las numerosas dimensiones de la pobreza infantil y en los hogares. Para poder considerar los tipos apropiados de mecanismos de protección social, tal como las transferencias sociales, la abolición o exoneración de pagos para los servicios sociales básicos, y el seguro social, se requiere un análisis cuidadoso de los impactos potenciales, de los costos y la factibilidad, y de la capacidad institucional requerida. Las transferencias en efectivo, como las transferencias en favor de los niños mencionadas anteriormente, serían definitivamente asequibles, aún dentro de un plan universal, el cual presenta varias ventajas sobre la focalización en el contexto de Guinea Ecuatorial. Aún así, las limitaciones de la capacidad institucional siguen siendo significativas y necesitarían ser abordadas.

Por lo tanto, existe la necesidad de considerar cuidadosamente el orden de prioridades, en vista a la fragilidad de las instituciones y el déficit de capacidad administrativa, al igual que de las necesidades conflictivas de fortalecer el financiamiento, ejecución y calidad de otros programas sociales de importancia para los niños, como son los servicios de atención de salud primaria y la educación primaria y secundaria. Considerar detenidamente el orden de prioridades, va a requerir un análisis de políticas basado en pruebas, en canales para el diálogo en materia de política pública, y en la sólida determinación a emplear los ingresos procedentes del petróleo para invertir en el desarrollo humano y en la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad. Esto deberá ser complementado con inversiones que fortalezcan instituciones y desarrollen la capacidad administrativa para diseñar y proporcionar programas efectivos.

UNICEF West and Central Africa Regional Office

wcaro@unicef.org • www.unicef.org/wcaro

UNICEF Guinea Ecuatorial

Apartado Postal 490, Malabo, Guinea Ecuatorial
malabo@unicef.org

Overseas Development Institute

111 Westminster Bridge Road
London SE1 7JD, UK • www.odi.org.uk

© UNICEF, 2009. Realizado con fondos contribuidos por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI).

Las conclusiones e interpretaciones expresadas en este documento son exclusivamente las del autor y no reflejan necesariamente las políticas u opiniones de UNICEF y ODI.

Plan y diseño de Julie Pudlowski Consulting/ Rita Branco • Fotografía de © UNICEF/WCARO/2009/Pudlowski