

La pobreza de tierra

MARY WANDIA

ODUOR ONGWEN

WAHU KAARA

ODENDA LUMUMBA

KIBARA GICHIRA

ANDIWO OBONDOH

OPIYO MAKOUBE

EVE ODETTE

EDWARD OYUGI

ALLOYS OPIYO



La propiedad y el control de los recursos de la tierra – el capital productivo más importante – están estrechamente relacionados con la pobreza. La aplicación de los Programas de Ajuste Estructural tuvo un fuerte impacto en la atención médica, la seguridad alimentaria y la educación, con el consiguiente deterioro del desarrollo humano y el aumento de la pobreza.

Perfil de la pobreza

El Índice de Pobreza Humana aumentó de 26,1% en 1997 a 31,8% en 2001.¹ El desarrollo humano en Kenya se deterioró constantemente desde mediados de los años 80. El deterioro fue más dramático tras 1990, cuando el país cayó del puesto 93 al 123 entre 1990 y 1999 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), con valores de 0.531 a 0.514, respectivamente.²

Las encuestas señalan que las mujeres experimentan mayor pobreza que los hombres, tanto en el medio rural como urbano, y que la intensidad de la pobreza es más alta entre las mujeres que los hombres, incluso en circunstancias sociales similares.³

La discriminación jurídica y cultural imperante, que impide el acceso de las mujeres a la propiedad y el control de bienes raíces (especialmente de la tierra), al empleo y el crédito, contribuyeron enormemente a la marginación de las mujeres.

Las conclusiones del Estudio Participativo de Evaluación de la Pobreza (1994) indican que 44% de los hogares dirigidos por mujeres clasificaron como pobres, comparados con 21% de los hogares dirigidos por hombres.⁴ El Cuadro

CUADRO 1

Índice de Desarrollo de Género para Kenya y sus provincias							
PROVINCIA	Esperanza de vida		Alfabetización adulta		PBI real per cápita		Valor de IDG
	Años		%		PPPKSh		%
	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.	Fem.	
Nairobi	60,9	62,3	83,6	81,2	4.095	2.781	0,65 ⁽¹⁾
Central	63,0	64,4	86,5	81,8	1.030	845	0,59 ⁽²⁾
Costera	61,8	62,8	68,8	64,7	710	544	0,53 ⁽³⁾
Oriental	57,5	59,5	76,6	69,1	727	532	0,52 ⁽⁴⁾
Valle del Rift	51,3	53,5	80,2	69,7	502	425	0,48 ⁽⁵⁾
Nyanza	43,7	47,7	76,2	66,5	634	539	0,45 ⁽⁶⁾
Occidental	50,8	52,2	71,8	55,4	904	649	0,43 ⁽⁷⁾
Nororiental	53,0	51,8	77,2	51,0	917	479	0,41 ⁽⁸⁾
KENYA	54,1	55,3	77,6	70,2	1.157	889	0,52

Fuente: PNUD 2001a. Informe sobre Desarrollo Humano de Kenya (Primera versión) 2001. Nairobi (Inédito).

1 PNUD 2001. Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Oxford University Press, Nueva York.

2 Ibid.

3 Los resultados de la Encuesta de Monitoreo del Bienestar Social III (Welfare Monitoring Survey III) indican que aunque los hogares dirigidos por mujeres constituyeron sólo 25% de los hogares rurales, la intensidad de la pobreza fue superior a la de los hogares dirigidos por hombres.

4 PNUD 1999. Informe sobre Desarrollo Humano de Kenya 1999. UNON, Nairobi.

1 muestra valores del índice de desarrollo relacionado con el género (IDG⁵) para Kenya y las regiones.

En Kenya, la tierra sigue siendo el capital productivo más importante. Hay una relación muy estrecha entre la propiedad y el control de los recursos de la tierra y el porcentaje de pobreza. Tras la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres en Beijing, se esperaba que el gobierno de Kenya cumpliera el compromiso para eliminar la discriminación de género en asuntos relacionados con la calificación y capacidad de las mujeres a ser titulares de la tierra, a realizar transacciones sobre la tierra, inclusive el derecho a heredar y legarla, y a recurrir a los tribunales de justicia en disputas relacionadas con la tierra. Este compromiso sigue siendo simbólico.

De los 587.900 kilómetros cuadrados de la masa terrestre de Kenya, sólo 17,2% es fértil y alberga a más de 80% de la población. Con la excepción de Nyanza y las Provincias Orientales, los ricos controlan o son propietarios de más tierras que los pobres —mientras los pobres trabajan o son propietarios de 43% de la tierra, la cifra correspondiente a los ricos es de 57%. La estrategia de reforma agraria para combatir la pobreza debe realizarse específicamente por región. Aunque la redistribución de la tierra podría ser la opción preferida en las provincias Central, Valle del Rift y Occidental, esta estrategia quizá no logre mucho en las provincias de Nyanza y Oriental. En cambio, una estrategia dirigida a mejorar los servicios, incluidos los servicios de extensión, infraestructura y acceso de los pobres a los insumos agrícolas, podría tener un impacto más positivo en la reducción de la pobreza.

La carencia de tierras de los pobres sigue siendo uno de los problemas más apremiantes en Kenya. Aparte de las consideraciones de la política oficial ya mencionadas, la pandemia de VIH/SIDA constituye un serio obstáculo a la propiedad y el control de la tierra por parte de los pobres. Las consecuencias del flagelo incluyen la venta de tierra para financiar la atención médica, la ocupación ilegal de la tierra, el colapso del orden social y el éxodo masivo de los huérfanos a los centros urbanos.

PAE y deuda: consecuencias sociales

La aplicación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) tuvo un fuerte impacto en la atención médica, la seguridad alimentaria y la educación.

Atención médica

Aproximadamente 70% de los recursos para la atención médica se destinan a servicios curativos con sólo 18% destinados a la atención médica preventiva, inclusive en los centros sanitarios rurales. La introducción de tarifas de usuario en la atención médica implica que mucha gente muere de enfermedades evitables o tratables.

5 El IDG es una medida de desarrollo humano ajustada para la desigualdad de género.

El gasto público para la atención médica decayó significativamente tras la adopción de los PAE en 1986-87, de 7,6% del total del gasto del gobierno en 1980 a 6,5% en 1986 y 5,4% en 1992. Actualmente la atención médica recibe un promedio de sólo 2% del total del gasto del gobierno.

Los recursos presupuestales que deberían dedicarse a la salud infantil se desvían al servicio de la deuda. En los años 90, el Estado gastó más en el pago de la deuda que en el conjunto de la salud, la enseñanza y la infraestructura. La amortización de la deuda aumentó drásticamente, del 35% en 1988-89 a un promedio de 75% en los años 90. Esto se tradujo en una profunda caída de la esperanza de vida, atribuida parcialmente al predominio de la mortalidad y morbilidad de VIH/SIDA.

Producción y seguridad alimentaria

En 1984-88, antes de que el ajuste se introdujera en el sector agrícola, el crecimiento anual promedio en la producción alimentaria correspondía a 7,7%. Luego de la entrega de un préstamo de ajuste para la agricultura, el crecimiento cayó a -0,1% en 1988-92. La producción de alimentos per cápita cayó de 4,0% en el lapso 1984-88 a -4,3% en 1988-92.

El consumo anual de alimentos creció 0,7% en 1988-92, comparado con un crecimiento promedio de 6,2% en el lapso quinquenal previo. En términos per cápita, el consumo de alimentos creció a una tasa anual de 6,2% en 1984-88 y cayó dramáticamente a -2,6% en 1988-92. En 1984-88, el crecimiento anual en el coeficiente de autosuficiencia alimentaria fue de 1,4%. En 1988-92 representó -1,7%.⁶

El consumo diario per cápita representó 2.241 calorías en 1980, pero descendió a 2.010 en 1987-89. Para 1991-94, había descendido a 1.916 calorías. El número de calorías disponibles per cápita de cereales y legumbres descendió de 1.810 a 1.672 en el mismo lapso.⁷

La caída en consumo de alimentos se explica por el cambio de la producción hacia la exportación, que es el eje de la política de ajuste agrícola. También se explica por el menor poder adquisitivo de la mayoría de los kenyatas y la eliminación de los subsidios a los insumos agrícolas.

Educación

En el período de ajuste, la matrícula tanto en enseñanza primaria como secundaria cayó considerablemente. La matrícula escolar primaria creció a una tasa anual de 8,2% en la década previa al ajuste (1972-82), pero descendió a sólo 2,7% en el período de ajuste (1982-92). La matrícula secundaria también experimentó una tendencia similar, con un crecimiento de 9,1% y una caída a 3,2% en los mismos períodos. La matrícula en los institutos de capacitación docente también descendió en el lapso de ajuste, una tendencia que el gobierno atribuye a los PAE.⁸

Hubo un marcado descenso en el gasto público para la educación, de 22,6% del gasto total del gobierno en 1986 a 18,7% en 1995.⁹ Esto se mantuvo constante en mayor parte desde 1996. Como porcentaje del total del gasto del gobierno, las partidas para la educación cayeron de 18% en 1988-89 a 6,9% en 1991-92 (una reducción de 62%) y a 7,3% en 1996-97.

Dados los prejuicios predominantes, culturales y de otra índole, la educación de las niñas suele sacrificarse a favor de la de los varones. La paridad de género en la matrícula prácticamente se ha conquistado en la enseñanza primaria, pero la diferencia se profundiza a medida que se sube de nivel educativo. En secundaria, la disparidad de género ha sido constante con el correr de los años, con un promedio de 24,3% y 28,9% de las niñas y varones respectivamente en 1995.¹⁰

A nivel terciario existe una fuerte desigualdad de género. Las mujeres comprenden menos del 30% de la matrícula total, y tienden a concentrarse en cursos orientados al arte que obstaculizan su admisión a carreras más lucrativas en el mercado de trabajo.¹¹ Las alumnas abandonan la enseñanza, especialmente después del nivel secundario, por diversas razones, como la incapacidad de sus padres para pagar los costos, por matrimonio precoz o forzoso, trabajo infantil y embarazo adolescente.

La educación, la salud y la pobreza forman un círculo vicioso en Kenya. Quienes no pueden costear su educación y atención médica son más propensos a padecer ignorancia y enfermedad, por tanto son menos capaces de participar en la producción y son llevados a una pobreza mayor.

Erradicación de la pobreza: el PRSP

Desde 1995, el gobierno adoptó varias iniciativas para combatir la pobreza. Como la fallida iniciativa Dimensiones Sociales del Desarrollo y el Plan Nacional de Erradicación de la Pobreza (PNEP), que identificó el alcance de la pobreza y fijó objetivos para su reducción. El recientemente concluido Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) incorporó la adopción del Marco de Gastos de Mediano Plazo como marco presupuestal organizador para el empleo prudente de los recursos nacionales en la lucha contra la pobreza.

La preparación del PRSP implicó consultas a nivel nacional y de distrito. Sin embargo, existe la creciente sospecha de que el espacio político asignado al PRSP pertenece principalmente a los foros designados creados desde arriba por poderosas instituciones y actores, por oposición a los espacios y sitios más autónomos creados desde abajo mediante formas más independientes de acción social referida a problemas derivados de la pobreza. No obstante, el aporte de las secciones populares de la sociedad kenyata ha sido fuerte y elocuente. Sugiere que, para combatir la pobreza y mejorar el bienestar y el nivel de vida, hace falta lo siguiente:

- El control de la liberalización desenfundada de la economía, que provoca el caos en la vida de la mayoría de los kenyatas.
- Reducir el número de personas que viven en la pobreza.
- Garantizar el acceso a alimentos, agua potable y saneamiento, vestimenta, vivienda, atención médica, educación y seguridad, como requisito previo.
- Kenyatas de todos los ámbitos de la vida tienen la responsabilidad primaria de identificar y expresar sus prioridades y participar en la conceptualización, diseño, aplicación y supervisión de las políticas, estrategias y programas necesarios para combatir la pobreza.

El PRSP es una estrategia de corto plazo, en teoría con el objetivo de aplicar el PNEP, que propone un horizonte temporal de 15 años para combatir la pobreza, en una serie de planes de tres años. Se vinculará al PNEP mediante Planes de Desarrollo Nacional, que implican la aplicación de políticas más amplias en períodos quinquenales. Por tanto, existe una desconexión entre el PNEP y el PRSP y haría falta una lupa para ver la relación entre ambos. En términos de contenido, el PRSP refuerza los paquetes ortodoxos de los PAE y, a pesar de asegurarse que son autóctonos, se basa esencialmente en la estrategia uniforme del Banco Mundial/FMI. Todas las observaciones y recomendaciones de los pobres se ignoraron en gran medida en la redacción del documento definitivo del PRSP. Equilibrar los objetivos de crecimiento económico y reducción de la pobreza del PRSP será un desafío importante para el gobierno kenyata. ■

Kenya Coalition for Social Watch:

African Women Communication Network (FEMNET)
Eilimu Yetu Campaign - Action Aid
EcoNews Africa
Kenya Debt Relief Network (KENDREN)
Action Aid Kenya
Kenya Land Alliance
Centre for Governance and Development (CGD)
Undugu Society
Social Development Network (SODNET)
<sdnet@arcc.or.ke>

6 ADB (Banco Africano de Desarrollo) 1994. *Selected Statistics on Regional Member Countries*. Abidjan.

7 PNUD 1999, *op. cit.*, p. 54.

8 Gobierno de Kenya 1993. *Development Plan 1994-1996*. Imprenta del Estado, Nairobi, pp. 30-31.

9 Banco Mundial 1995. *Technological Capabilities and Learning in African Enterprises*. Banco Mundial, Washington, DC; Gobierno de Kenya 1996. *Economic survey*. Imprenta del Estado, Nairobi.

10 Abagi, O. 1997. *Status Of Education In Kenya: Indicators for Planning and Policy Formulation*. Informe Especial IPAR, Nairobi.

11 Abagi, O. y J. Olweya 1999. *Educational Reform in Kenya for the Next Decade: Implementing Policies for Adjustment and Revitalisation*. IPAR, Nairobi.