

¿Un ejemplo fascinante de liberalización exitosa?

DAVID OBOT



Pese a ser presentado como ejemplo fascinante de un país muy pobre que ha realizado “con éxito” la “liberalización fundamental” de su economía, la rápida apertura al capital multilateral con frecuencia fue adversa para las empresas y granjas del país, que perdieron parte de los subsidios a la producción y recibieron ayuda limitada para acceder a los mercados. Sin estrategias políticas antipobreza y de creación de empleo, corrupción generalizada y creciente desigualdad, la mayoría de la población permanece en situación de vulnerabilidad.

Sin estrategias políticas antipobreza

Uganda carece de estrategias políticas clave que contribuirían directamente con la reducción de la pobreza. La corrupción sigue siendo generalizada, y las desigualdades en el ingreso han aumentado desde 1997. La pobreza en el medio rural representa 39,7%, comparado con el 10,3% de las zonas urbanas. En la región del Norte, 65,8% de la población vive en la pobreza absoluta. Jóvenes y niños menores de 19 años representan el mayor grupo entre los pobres, con el 62%.¹

Sector empleo: insignificantes avances

La fuerza de trabajo activa de Uganda se calcula en 10 millones de personas, de las cuales cuatro millones están desempleadas o no reciben remuneración. La economía recibe cada año 340 mil personas nuevas que buscan trabajo, ya que la fuerza de trabajo crece a un ritmo del 3% anual. Los empleos públicos cayeron 40% entre 1992 y 2000, con pocas oportunidades de encontrar nuevos puestos de trabajo.

Con respecto a los compromisos específicos, las conquistas del gobierno en el sector del empleo son insignificantes. La política de empleo y sus objetivos no han sido armonizados en una estrategia nacional única. Como la principal fuente de trabajo, el sector informal fue ignorado a nivel político y la creación de puestos de trabajo se relegó casi por entero a las fuerzas del mercado. Los programas de crédito para apoyar a las pequeñas empresas siguen siendo poco eficaces debido a la corrupción y al desvío de recursos. La capacitación técnica y vocacional recibe poca atención. Las medidas de acción afirmativa comienzan a dar sus frutos para las mujeres del sector formal, pero aparte de eso, no existe una política nacional eficaz que proteja a los grupos en desventaja en lo que refiere al empleo.

El impacto de las políticas de ajuste en el ingreso y su distribución

Los procesos de ajuste apoyados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, caracterizados principalmente por concentrarse en la administración del gasto público, la reducción del aparato estatal, la liberalización comercial y las privatizaciones, siguen siendo el “sistema nervioso” de la economía “en expansión”. Analistas del gobierno y el Banco Mundial/FMI argumentan que Uganda es un ejemplo fascinante de un país muy pobre que ha realizado “con éxito” la “liberalización fundamental” de su economía. Sin embargo, las consecuencias de esta rápida apertura al capital multilateral con frecuencia fueron adversas para las empresas y granjas del país, que perdieron parte de los subsidios a la producción y recibieron ayuda limitada para acceder a los mercados.

El Fondo de Acción contra la Pobreza permitió al gobierno destinar fondos a sectores clave que, de otra manera, padecerían por el ajuste estructural.

Es necesario aumentar la asignación de estos recursos, conseguir una distribución más equitativa y un uso más eficaz de los recursos, así como hacer un seguimiento en los ámbitos de la educación, la salud, el agua y el saneamiento, la agricultura y la infraestructura a niveles nacional y descentralizados.

Insuficiencias en la acción afirmativa

Aunque la acción afirmativa obtuvo algunas conquistas en el medio urbano, la mayoría de las mujeres de zonas rurales siguen siendo la base de la población más socialmente marginada de Uganda. Crece la frustración pública del país por la fallida aplicación de la Ley de Tierras y, en especial, no existe interés en aceptar el plan de copropiedad. La demora en la aprobación del proyecto de ley de Relaciones Domésticas y la demora en crear la Comisión de Igualdad de Oportunidades como se estipuló en la Constitución de 1995, también son fuentes de frustración. Asimismo, existe una creciente insatisfacción con la forma en que funciona la representación, especialmente porque unas pocas “reinas de la acción afirmativa” se subieron al carro afirmativo e impiden el ingreso de más mujeres.

Los esfuerzos combinados del Estado y el sector voluntario acortaron la brecha de género en la educación primaria a 89% de las niñas y 91% de los niños. La brecha se amplía en los niveles superiores de la enseñanza porque las jóvenes tienen una tasa de abandono superior.

El gobierno aún no aprobó el discutido Proyecto de Ley de Relaciones Domésticas y no existe una ley adecuada para proteger los derechos de la familia. La violencia contra las mujeres continúa. La acción afirmativa para ayudar a las mujeres a reconciliar las exigencias simultáneas de la casa y el trabajo es inexistente. En el medio rural, décadas de acción afirmativa prácticamente no hicieron mella en los valores arraigados que consideran a las mujeres como las encargadas del trabajo doméstico.

El objetivo de desagregar la información por sexo se ha logrado en gran medida, pero hacen falta recursos adicionales. Las mujeres siguen padeciendo el analfabetismo en forma desproporcionada. Aunque son mayoría en las clases de Alfabetización Funcional para Adultos (AFA), el nivel de analfabetismo entre las mujeres sigue siendo de 57% comparado con el 27% de los hombres. El Ministerio de Género y Desarrollo Social está desarrollando un plan nacional integral para la alfabetización funcional de los adultos.

Avances en la educación básica

La enseñanza sigue siendo una prioridad del gobierno y como tal recibe prioridad en la asignación de recursos. Hoy en día, el 33% del gasto discrecional periódico del Estado se destina a este sector. Del total del gasto real, el 68% se destina a primaria, el 13% a secundaria y el resto a la educación terciaria. En el

¹ Plan Estratégico del Sector del Desarrollo Social 2002.

sector se aplica un Plan de Inversión del Sector de la Educación (PISE) para 1998-2003. Las prioridades del plan son el acceso universal a la educación primaria, la eliminación de las desigualdades de género, regionales y sociales, el fortalecimiento del papel del gobierno central y la capacitación de los distritos.

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (CMDS) se consideró que la educación básica con atención al género y el progreso en un 50% de la alfabetización adulta para 2015 eran requisitos previos para lograr el desarrollo social. Desde 1997, la aplicación de la Enseñanza Primaria Universal ha sido una conquista revolucionaria. Para 1999, 85% de los niños en edad escolar primaria asistían a la escuela. Esto sobrepasó el objetivo de la CMDS, que pretendía al menos 80% para 2000. Sin embargo, la calidad rápidamente descendente de la educación primaria bajo la Enseñanza Primaria Universal preocupa a los padres, a las autoridades y a las organizaciones de la sociedad civil.

El éxito en la enseñanza primaria no se repitió en la AFA. La cobertura de los programas AFA sigue siendo muy limitada. Los niveles de analfabetismo adulto cayeron 3% entre 1995 y 2000, de 65% a 62%. Unos 5,5 millones de ugandeses siguen siendo analfabetos funcionales y el alfabetismo desciende en la región del Norte. Los pésimos resultados de AFA son consecuencia de la falta de recursos para ampliar la cobertura, capacitar y reclutar a más asistentes de desarrollo comunitario. Una evaluación de los programas AFA realizada por el Banco Mundial y el gobierno ugandés (1999) calculó que cinco millones de adultos analfabetos podrían aprender a leer y escribir con USD 65 millones, a un costo de USD 13 por persona.

El círculo vicioso de la enfermedad y la pobreza

Uganda ha avanzado desde 1997 en los principales indicadores de atención médica, pero sigue estando por debajo del promedio de África subsahariana, que tiene los peores indicadores sanitarios del mundo. La investigación mostró que las enfermedades son la principal causa y efecto de la pobreza a nivel de los hogares en Uganda.² Los esfuerzos del gobierno en 2001 se centraron en programas para el control de la malaria, vacunación infantil e información, educación y actividades de comunicación.

En 2000 se creó un Plan Estratégico del Sector de la Salud como marco para resolver los problemas sanitarios. El principal objetivo del plan es reducir la mortalidad y morbilidad y asegurar un acceso equitativo a la atención médica mínima para todos. Las metas de la CMDS siguen lejos de cumplirse, en parte por la íntima asociación entre salud y pobreza.

Cincuenta y seis por ciento de los ugandeses del medio rural no tienen acceso a los servicios de salud. La cifra aumenta a 72% en la región del Norte. Nacionalmente está descendiendo el uso de los servicios sanitarios por parte de mujeres y niños. Menos de la mitad de los ugandeses viven dentro de cinco kilómetros de un centro de salud. El gobierno abolió la división de los costos en los centros de salud pública, pero a diferencia de la educación primaria, no se intensificó el apoyo a los centros de salud pública a nivel comunitario. Incluso sin tarifas oficiales al usuario, el transporte y otros costos, la escasez de personal calificado de salud y el analfabetismo mantienen a las comunidades de bajos ingresos sin acceder a la atención médica. Cincuenta y seis por ciento de los ugandeses no pudieron pagar la atención médica de un centro sanitario la última vez que se enfermó un miembro de la familia.³

A pesar de cumplir la meta de la CMDS para reducir las tasas de infección de VIH/SIDA, 10% de los adultos están infectados. El SIDA sigue siendo la principal causa de muerte en los adultos menores de 49 años, siendo las mujeres un 10% más propensas a infectarse que los hombres. Los fármacos para tratar el VIH/SIDA siguen siendo muy caros e inaccesibles para la mayoría de los ugandeses.

Las organizaciones no gubernamentales brindan 26% de los servicios de salud en Uganda y el Estado ha designado fondos para los servicios sanitarios de las ONG. Sin embargo, no existe un marco nacional formal para coordinar la colaboración de las ONG y el Estado en el sector de la salud.

Desde 1997, la morbilidad ha estado en franco incremento entre todos los grupos socioeconómicos. La mortalidad materna, de 510 por cada 100 mil, como muchos indicadores de salud más, es muy elevada. El presupuesto destinado a la aten-

ción médica fue sólo de 6,8% del gasto público total en el presupuesto 1999/2000. El Estado ha hecho bien en concentrar su atención en las parteras tradicionales, pero éstas carecen incluso de las instalaciones básicas para tratar posibles complicaciones.

Recomendaciones

Lograr las metas de la CMDS exigirá lo siguiente:

- Debe encararse la creciente división de costos indirecta en la Educación Primaria Universal. El Estado debe controlar continuamente los costos monetarios y extramonetarios asociados con la asistencia a las clases de la Educación Primaria Universal.
- Debe darse prioridad al sector informal y ponerse en práctica un plan estratégico para el sector. Este plan debe ser instrumental para definir los niveles y la naturaleza del respaldo dado a las microempresas, dentro del marco de apoyo nacional a la erradicación de la pobreza.
- El énfasis puesto en la alfabetización funcional adulta a nivel político debe traducirse en acciones concretas. Deben incrementarse los fondos para las campañas FAL en el medio rural.
- El Estado debe crear un Consejo Nacional para Discapacitados/Huérfanos, según el tipo de los consejos para jóvenes y mujeres, para fomentar la acción legislativa favorable a los huérfanos y las personas con discapacidad y fortalecer la administración y aplicación de las intervenciones afirmativas actuales para los grupos socialmente marginados.
- El gobierno debe fortalecer la base del empoderamiento de género para diseñar estrategias más eficaces. El Proyecto de Ley de Relaciones Domésticas debe aprobarse, y crearse una Comisión de Igualdad de Oportunidades (estipulado en la Constitución) para revertir otros desequilibrios e injusticias de género.
- Por último, el Estado debe instaurar con urgencia un Ministerio puntual que trate con las metas de la CMDS y desarrolle un enfoque coherente con respecto a los compromisos de la Cumbre. La fragmentación actual entre varios ministerios es un obstáculo al seguimiento del Estado de los objetivos de la CMDS.

Conclusión

Se han logrado algunos avances notables, pero el desafío general para el gobierno y otros socios de desarrollo es extender el alcance de estos avances.

La mayoría de los ugandeses permanecen en una situación de inseguridad y en circunstancias vulnerables. Los grupos socialmente marginados –ancianos, jóvenes, niños, huérfanos, mujeres pobres, personas con discapacidades y personas desplazadas internamente– constituyen por lejos la mayoría de la población vulnerable, víctimas de una creciente brecha del ingreso en el contexto de notables cifras de ingreso nacional. Son trabajadores autónomos, empleados domésticos y trabajadores infantiles en un mercado de trabajo que depende cada vez más de la especialización. Llevan la carga de la privatización del sistema de seguridad social y la corrupción, y aún no se han beneficiado mucho de la acción afirmativa. No pueden pagar los costos indirectos asociados con la educación y con frecuencia mueren de enfermedades evitables porque no pueden pagar la visita a los centros de salud.

El papel del gobierno en el proceso de desarrollo debe analizarse críticamente. Los mercados libres implican no un Estado menor –la postura oficial ugandesa vigente– sino requieren de un Estado mayor con un espectro más amplio, junto con la presión de una sociedad civil vibrante. ■

Referencias

SDSSP 2002. Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social. *Plan Estratégico del Sector de Desarrollo Social*. Kampala, 2002.

UPPAP 2000. Ministerio de Planeamiento de Finanzas y Desarrollo Económico. *Informe del Proyecto Participativo de Evaluación de la Pobreza en Uganda: Aprendiendo de los Pobres*. Kampala, 2000.

2 Proyecto Participativo de Evaluación de la Pobreza en Uganda, 2000.

3 *Ibid.*