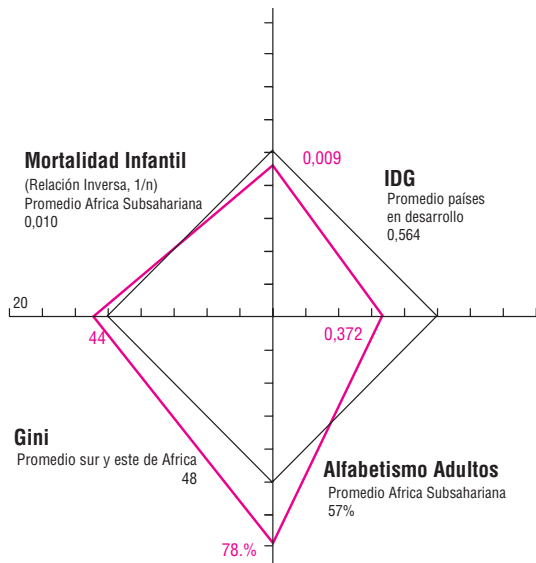


• FRANCIS CHIGUNTA

## CON LA INTENCIÓN NO BASTA



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

Fuentes: **Mortalidad Infantil:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **Alfabetismo adulto:** UNICEF, *El estado mundial de la infancia 1998*; **IDG** (Índice de Desarrollo Relativo al Género): PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 1998*.

**GINI:** Banco Mundial, *Indicadores sobre el desarrollo mundial 1998*. (Para este indicador el promedio regional fue calculado por *Control Ciudadano*).

*La gente pasa hambre con el actual programa de reestructura económica. Está enferma, no puede enviar a sus hijos a la escuela, no tiene viviendas decentes y carece de acceso al agua potable y el saneamiento. El resultado es evidente en los cuerpos demacrados, en los hogares, las calles, los sitios de trabajo, los campos, las escuelas, los hospitales y las prisiones. Muestran la caída libre del nivel de vida y revelan un caso clásico de retroceso económico y social.*

El gobierno actual del Movimiento por la Democracia Multipartidaria llegó al poder gracias a un programa de reformas económicas y cambios. Desde 1992, se emprendieron reformas políticas en el contexto del Programa de Ajuste Estructural, con el fin de estabilizar la economía, brindar un ambiente para mejorar la productividad y el empleo y estimular el crecimiento económico.

Las grandes reformas políticas adoptadas para reavivar el crecimiento de la economía incluyen las fiscales y monetarias, con el fin de reducir el déficit fiscal y la inflación; la eliminación de controles de precios básicos, como la tasa de cambios, las tasas de interés y las tarifas de los servicios públicos; la liberalización de los mercados de insumos para la agricultura; la eliminación de los subsidios; y numerosos cambios institucionales y legislativos adicionales.

Durante 1995, las políticas económicas se centraron en la distribución y la utilización efectivas de recursos para promover el crecimiento económico a través de la liberalización de los mercados. En 1996 y 1997, la estabilidad macroeconómica fue el principal objetivo político, junto con restaurar la confianza de los inversores en la economía, tras una serie de cierres de bancos.

**Estas medidas indudablemente provocaron mejoras importantes en la administración macroeconómica y la estabilización de Zambia, al menos hasta 1997.** Las austeras políticas fiscales y monetarias lograron reducir el déficit fiscal y la inflación, que descendió de una cifra de tres dígitos a principios de los años 1990 a una de dos dígitos en la actualidad.

Aunque las políticas de estabilización y reformas adoptadas desde 1992 mejoraron la administración macroeconómica, esta ventaja se vio ensombrecida por la falta de crecimiento económico, el retroceso de muchos sectores de la economía, la caída de las exportaciones y la falta de mejoría del nivel de vida.

Desde el comienzo de las reformas, sólo se registró crecimiento económico en 1993 y 1996. El crecimiento de 1993 se atribuyó por entero a una buena cosecha agrícola tras la sequía de 1992, que fue una de las peores en las últimas décadas. Los demás sectores tuvieron un retroceso en 1993. El crecimiento logrado en 1996 también provino en gran medida de la agricultura, aunque otros sectores registraron cierta expansión.

Pero la austeridad monetaria quizá haya contribuido al mal rendimiento económico, pues provocó altas tasas de interés nominal que tuvieron efectos adversos en los costos de operación de las compañías y, por lo tanto, en la producción y la inversión.

**El mal rendimiento económico indica que los mercados liberalizados no tuvieron el resultado esperado.** La falta de crecimiento económico, el descenso de las ganancias de las exportaciones, el fracaso del mercado agrícola y de las instituciones financieras y el retroceso de la situación del cambio extranjero indican un mayor grado de necesidad en Zambia.

El programa de reformas económicas provocó efectos sociales indeseables que, ya difíciles de aceptar a corto plazo, son intolerables a largo plazo, incluso si se pudiera probar que la situación sería peor en ausencia del ajuste. Informes de UNICEF, PNUD, OXFAM y ONG muestran que la reforma económica dejó a la mayoría de la gente en los medios rural y urbano con medios de vida precarios e ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

En el medio urbano, las medidas utilizadas para liberalizar la economía, especialmente la privatización y las reformas de los servicios públicos, empeoraron el ya de por sí elevado nivel de desempleo mediante los despidos y el cierre de compañías. Desde 1991 se perdieron 60 mil empleos como resultado de las políticas de liberalización; de éstos, 6 mil se atribuyen a las privatizaciones.

El deterioro de la situación social en Zambia, a pesar de la mejoría de la administración macroeconómica, sugiere que el ambiente alentador previsto es en realidad desalentador para la mayoría de la gente. Este ambiente desalentador sugiere que la gente necesita una agenda más amplia para la participación económica y social que la brindada y exigida por las «fuerzas del mercado». El efecto de «goteo» del sistema de mercado es insuficiente para integrar a sectores excluidos de la actividad económica, ya que no les ofrece acceso al entrenamiento, al crédito ni al trabajo. **La estabilización macroeconómica y las reformas actuales no garantizarán por sí solas el crecimiento económico sustentable ni el desarrollo social.**

## EL GOBIERNO Y EL DESARROLLO SOCIAL

La promoción de la equidad requiere la remoción de todas las barreras (económicas, políticas, sociales, culturales) para que la gente pueda participar y beneficiarse de las oportunidades existentes. Esto significa que se debe tener igual acceso a estas oportunidades, sin importar el origen tribal, la condición socioeconómica, qué religión se tenga, qué sexo, etc.

El gobierno deberá adoptar medidas deliberadas para rectificar la desigualdad en Zambia, sobre todo la desigualdad en el ingreso y el empleo, la desigualdad en el acceso a los recursos productivos y la desigualdad de género. En la actualidad, la desigualdad económica de la mayoría de la población surge principalmente de la falta de acceso equitativo a recursos como el ingreso, el capital, las oportunidades de empleo y la tierra.

Las medidas adoptadas para reducir la desigual distribución del ingreso aún son insuficientes. Con un valor del coeficiente Gini de 0,5, la desigualdad del ingreso es muy elevada en un país donde la mayor parte de la población (el 78,2%) debe conformarse con primitivas formas de supervivencia en el sector informal. El

gobierno no intentó promover el trabajo productivo mediante políticas y programas activos de creación de empleos.

Las iniciativas del gobierno para garantizar el acceso equitativo a la tierra y a otros instrumentos de capacitación como el crédito y el entrenamiento son pocas y esporádicas. La mayoría de los habitantes no tiene acceso a los recursos que necesita para salir de la pobreza.

Las medidas gubernamentales para promover el acceso equitativo al alimento y a la vivienda no mejoraron significativamente la suficiencia alimentaria ni brindaron viviendas decentes para la mayor parte de la población. **Esto se manifiesta en hambre generalizada, altos niveles de desnutrición infantil y rápido crecimiento de los asentamientos ilegales o informales en el país.**

En respuesta a las crisis del sector social, el gobierno emprendió reformas institucionales de salud, educación, agua y saneamiento aparentemente ambiciosas. Aunque las mismas tuvieron cierto éxito al mejorar el estado de las instalaciones, hasta el momento no lograron ofrecer servicios adecuados, menos aun el acceso equitativo a los servicios sociales.

## IGUALDAD Y DISCRIMINACIÓN

La desigualdad en Zambia es más evidente en las relaciones de género y en la falta de participación de la mayor parte de la gente en la adopción de decisiones. Para revertir estos desequilibrios, el gobierno intentó institucionalizar la igualdad de género en diversos niveles de la estructura estatal y descentralizar el proceso de toma de decisiones a través del sistema de gobierno local. **Estas iniciativas, aunque dignas de elogio, siguen siendo insuficientes para resolver el desequilibrio de género que se manifiesta en la creciente violencia contra las mujeres, la creciente pobreza y la creciente marginación del proceso de toma de decisiones.**

Aunque en Zambia no se practica la discriminación abierta contra personas o grupos de personas, **ahora se practican más abiertamente formas de discriminación o favoritismo hacia ciertos grupos que antes eran sutiles.** Esto es un hecho, especialmente con relación a las tribus o los grupos étnicos. La mayoría de los habitantes de Zambia teme que el tribalismo esté mostrando nuevamente su rostro. La percepción generalizada es que instituciones políticas y económicas clave del país están dominadas por habitantes del norte, en su mayoría hablantes de bamba. La lenta tribalización del país se refleja en la adopción de hecho del idioma bamba como la lengua franca en las oficinas públicas y su uso generalizado para las comunicaciones verbales.

En la actualidad, Zambia no tiene políticas destinadas a promover la integración étnica equitativa. El eslogan nacional «Una Zambia, Una Nación» se abandonó.

## LA POBREZA Y LOS PLANES

Se calcula que el 70% de la población vivía en situación de pobreza en 1991. En 1993, la cifra aumentó a un 74%. Se estima

que el porcentaje descendió en 1996 al nivel de 1991, pero según cálculos actuales, la pobreza ascendió nuevamente a un 72%.

El gobierno, que comprende que «no se puede dar el desarrollo humano sustentable en medio de altos niveles de pobreza», anunció en su presupuesto de 1998 el objetivo de mediano plazo de reducirla a menos del 50% para el 2004. **El anuncio es muy importante porque es la primera vez que el gobierno actual admitió públicamente la existencia de altos niveles de pobreza en el país y se comprometió a resolver el problema.**

Se crearon múltiples organizaciones y estructuras para llevar a la práctica programas de reducción de la pobreza. Sin embargo, la debilidad de estos programas los tornó ineficientes y obligó al gobierno a planificar una Estrategia de Marco Nacional para Reducir la Pobreza.

El Marco Nacional adopta un enfoque holístico. Aunque bien intencionado, tiene varias debilidades, como la falta de definición de pobreza en el contexto nacional y objetivos cuantificables de reducción de la pobreza. Dadas estas debilidades, quizá sea difícil lograr la intención del gobierno de reducir significativamente la pobreza para el 2004. En ese lapso, la población habrá aumentado un 20%. Con una incidencia de pobreza del 50% en el 2004, aun si se lograra, habría más habitantes pobres que en la actualidad.

## LA DEMOCRACIA Y SUS DESAFÍOS

En 1991, Zambia se convirtió en un modelo de transición pacífica de un estado unipartidario a una democracia multipartidaria, lo que sentó un precedente para la transferencia pacífica y ordenada del gobierno en África. El Movimiento por la Democracia Multipartidaria (MDM) venció al Partido Unido de la Independencia Nacional, que abandonó pacíficamente el poder.

Pero el cambio de un régimen unipartidario a una democracia multipartidaria no era un fin en sí mismo. El nuevo sistema democrático de gobierno tenía que mantenerse e institucionalizarse, en especial con respecto a la transparencia, la responsabilidad, la tolerancia, la defensa del estado de derecho y, sobre todo, la promoción del crecimiento económico. La capacidad de producir resultados en estos ámbitos otorgaría legitimidad al gobierno y consolidaría el proceso democrático en el país.

El gobierno del MDM estableció instituciones básicas para la democracia, incluidas la Comisión Anticorrupción, la Comisión contra las Drogas, la Comisión Electoral Independiente y la Comisión de Derechos Humanos. Pero a pesar de las nuevas instituciones democráticas, múltiples acontecimientos desde 1996 socavaron la credibilidad y el funcionamiento efectivo de ésta, pues no cumplió las promesas y las expectativas desencadenadas por la actual (tercera) República en 1991.

Los problemas de la democratización afectan negativamente la economía. La falta de satisfacción de la comunidad de donantes por la cuestión del «buen gobierno» costó al país cientos de millones de dólares en ayuda retenida. En especial, la comunidad de donantes se negó a entregar 500 millones de dólares que prometió al gobierno de Zambia en la última reunión del grupo consultor de París.

Esta situación tuvo consecuencias adversas para el desarrollo social. El incremento de la deuda externa, la depreciación del valor externo del kwacha y el aumento de la inflación y la tendencia creciente de las tasas de interés, principalmente como resultado de la retención de la ayuda de los donantes, significan que Zambia no puede generar recursos suficientes para invertir en el sector social. No es de sorprender que los indicadores sociales tiendan a ser negativos, lo que provocó el descenso en la clasificación del PNUD del lugar 143 en 1997 al 146 en 1998. Los crecientes problemas sociales, junto con los problemas de la democracia, dieron pie a la desilusión y la frustración, y debido a ello, van en aumento las protestas violentas.

Las perspectivas para la democracia son sombrías. El sufrimiento económico y la pobreza dificultan la actividad política organizada y aumentan la posibilidad de que un demagogo o elementos de las Fuerzas Armadas aspiren al poder. Pero también existe la posibilidad de que surja un liderazgo nuevo y dinámico y que se formen alianzas políticas progresistas. El potencial para la promoción de la democracia sigue allí. Es un proceso de largo plazo, y el gobierno aun podría consolidarlo con el fomento y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Aunque Zambia firmó los diez compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, su implementación no ha sido eficaz. En este contexto, el gobierno necesita con urgencia fortalecer y planear nuevas políticas, medidas, iniciativas y planes de acción para promover el desarrollo social, para que la mayoría de la población comience a disfrutar de una mejor calidad de vida, libertad y autoestima.

La falta de recursos financieros suficientes no debería ser un problema. Con las políticas y programas adecuados, el gobierno puede, dada la abundancia de recursos humanos y naturales, mejorar las condiciones económicas y sociales del pueblo.

- Mujeres por el Cambio (WFC) es una organización no gubernamental de Zambia creada en 1992 con el apoyo de Canadian University Services Overseas y dedicada a potenciar a las mujeres de comunidades rurales remotas mediante el análisis de género y metodologías de educación popular para lograr el cambio social.