

Escasos logros no benefician a los pobres



Después de años de recortes en el gasto público para cumplir con las obligaciones de alivio de la deuda, impuestas por el FMI y el Banco Mundial, el Gobierno de Zambia asignó un presupuesto considerablemente mayor para los sectores sociales. Sin embargo, la inversión aún está muy lejos de lo que se necesita para resolver realmente la situación de la gran mayoría de la población, que vive por debajo de la línea de pobreza.

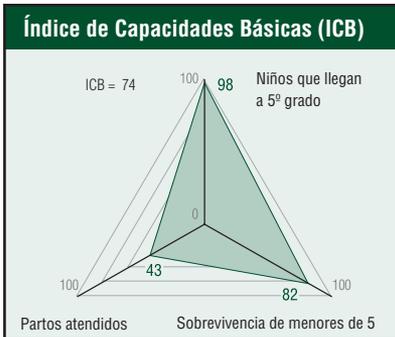
Women for Change
Lucy Muyoyeta

El presupuesto de cualquier país es una herramienta importante para la implementación de una política pública y también constituye un indicador de prioridades. Analizar el presupuesto 2006 servirá entonces para reflejar el compromiso del Gobierno de Zambia con la financiación de servicios sociales para los pobres y otros mecanismos de redistribución, así como el alcance de la consideración que se otorga a las cuestiones de género.

La sensibilidad de género es importante a la hora de elaborar un presupuesto. Implica ser justos ante las necesidades de hombres y mujeres, y reconocer que las mujeres son diferentes a los hombres en su constitución fisiológica, en sus roles sociales y en la relación estructural con la desigualdad. En general, ellas enfrentan más desventajas que los hombres. Por lo tanto, un presupuesto sensible a temas de género debería incluir acciones afirmativas para las mujeres y las niñas, y establecer cuánto se necesita realmente asignar a la educación de niños y niñas.

La pobreza sigue siendo el principal desafío de Zambia. Se calcula que 68% del total de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y la mayor parte vive en condiciones de extrema pobreza. La situación ha empeorado por el impacto del VIH/SIDA. Si bien la prevalencia del VIH se redujo de 20% en 1999 a 16% en 2002, el número de hogares que sufren la enfermedad crónica y muertes sigue aumentando. Las mujeres son más afectadas por la enfermedad que los hombres y en la franja etaria de los 15 a los 19 años, las mujeres infectadas quintuplican a los hombres. El impacto del VIH/SIDA ha llevado a cada vez más hogares a quedar deshabitados. Sin embargo, las medidas de protección social existentes son fragmentarias, cuentan con escasos fondos y dependen sobre todo de la buena voluntad de voluntarios de cada comunidad, en su mayoría son mujeres.

El suministro de servicios sociales para los pobres también sigue siendo un desafío. La educación se caracteriza, en todos los niveles, por un escaso progreso y un alto número de deserciones escolares, sobre todo entre las niñas. Los servicios de salud se vieron afectados negativamente por los recortes presupuestarios de años anteriores. En consecuencia, pocos indicadores de salud han mejorado en las últimas décadas y algunos, incluso, han em-



peorado de manera significativa. La mortalidad materna aumentó de 649 muertes cada 100.000 nacidos vivos en 1999 a 729 cada 100.000 nacidos vivos en 2002. La malaria es endémica y principal causa de enfermedad, además de la segunda causa de muerte entre las embarazadas y los niños y niñas menores de 5 años.

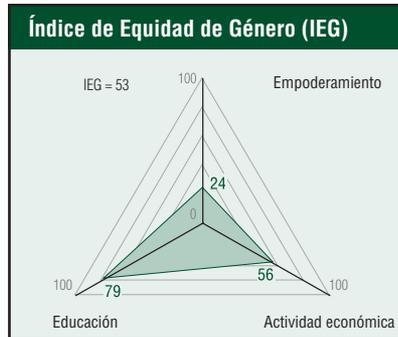
Análisis del presupuesto 2006

Creación de empleos

En los últimos seis años, la economía tuvo un crecimiento positivo que promedió 4,6%. La inflación se redujo de 15,9% a fines de 2005, a menos de 9% en mayo de 2006. Sin embargo, como lo muestran las cifras de la Tabla 1, el crecimiento del PBI y la estabilización de la inflación no alcanzan para erradicar la pobreza. Es urgente proceder a una redistribución sustantiva del gasto público en favor de los programas y actividades de reducción de la pobreza.

El empleo en el sector formal cayó notoriamente. En 1975, este sector empleaba a 75% del total de la población empleada. En 1999, el porcentaje había descendido a 10,3%. Actualmente, 90% de la fuerza de trabajo está empleada en el sector informal, que se caracteriza por ofrecer sueldos bajos y por el subempleo. Las mujeres han sido las más afectadas por el desgaste de las oportunidades laborales en el sector formal. La participación de hombres en el sector es de 67%, mientras la de mujeres es de 45%. En esta situación, es esencial la creación de puestos laborales.

¿Qué prioridad asigna el presupuesto 2006 a la creación de empleos? No se ha creado una estrategia adecuada. La creación de puestos laborales debe incluirse como uno de los objetivos macroeconómi-



cos claves del presupuesto nacional. Para reducir el desempleo y garantizar nuevos puestos de trabajo, Zambia debe generar 600.000 empleos nuevos por año. Sin embargo, este tema crucial ha sido relegado en la política económica.

El Gobierno debería adoptar un enfoque más directo e integrado en relación a la creación de empleos para que más gente pueda disfrutar de los beneficios del crecimiento económico. Esto podría incluir programas especiales de generación de puestos de trabajo a través de una participación paga de la comunidad en programas de construcción de rutas rurales, la transformación de los programas voluntarios de atención a domicilio para las personas afectadas con el VIH/SIDA en servicio pago, el apoyo a la micro y mediana empresa, un mayor apoyo a la agricultura y el desarrollo rural, y la promoción de empleos decentes, entre otras iniciativas. Las actividades de creación de empleo deberían enfocarse sobre todo en las necesidades de las mujeres, que son las que reciben los salarios más bajos y trabajan en el sector informal y peor pago de las zonas urbanas, y la producción agrícola de pequeña escala en las zonas rurales.

Salud

El sector de la salud recibió 10,7% del presupuesto total de 2006, lo que igualmente está lejos de cubrir las necesidades generadas por los problemas actuales e históricos del sector. También está por debajo de las normas internacionalmente aceptadas. Por ejemplo, la Declaración de Abuja, de la que Zambia es signataria, estipula que se debe asignar no menos de 15% del presupuesto total al sector de la salud.

Aún se requiere mucho más para cubrir el déficit de recursos humanos en el sector, que necesita

unos 20.000 empleados más. El presupuesto 2006 apuntaba a contratar a apenas 800 nuevos integrantes del personal médico. La carencia de medicamentos en los centros de salud sigue siendo un problema endémico. La política oficial establece la provisión de tratamiento anti-retroviral gratuito a las personas que viven con VIH/SIDA. Pero pocas personas acceden a dicho tratamiento, sobre todo en las zonas rurales, ya que pocos hospitales tienen la capacidad de realizar los análisis para determinar si es necesario. También es muy preocupante el hecho de que las asignaciones presupuestales provinciales para la mayoría de los programas relativos al VIH/SIDA, las enfermedades de transmisión sexual, la malaria y la tuberculosis, han sufrido una sensible reducción. Las instalaciones siguen siendo inadecuadas y mucha gente se ve obligada a caminar largas distancias (más de cinco kilómetros) para llegar al centro de salud más próximo. Habría que prestar particular atención a las actividades para reducir la tasa de mortalidad materna, que es inaceptablemente alta.

Educación

La asignación del presupuesto nacional para la educación pasó de 24% en 2005 a 26,9% en 2006. Se realizaron varias propuestas, como el incremento de fondos para la educación primaria y secundaria. Sin embargo, a diferencia de 2005, no se establecieron cláusulas sobre el alojamiento de los maestros y maestras de la zona rural, aunque las escuelas rurales tienen una gran carencia de personal docente, sobre todo debido a la falta de vivienda.

Es fundamental garantizar que el presupuesto asignado a las escuelas sea adecuado, ya que la mayoría aún carecen de fondos suficientes para cubrir sus necesidades y terminan pidiendo los materiales que faltan a los padres, madres y tutores. Esto ha sido en detrimento de la política de educación primaria gratuita, ya que las personas que no pueden pagar se ven obligadas a dejar la escuela. Además, las niñas tienen un porcentaje de deserción más alto que los varones, lo que implica que habría que tomar medidas especiales para contrarrestar la situación.

Las prioridades del Gobierno deberían incluir la extensión de la educación gratuita hasta el 12º grado y mejorar su calidad. Ello implica ocuparse con urgencia de la pérdida masiva de profesionales del sector y reducir la proporción de profesores a estudiantes a 1 docente cada 40 alumnos. La proporción actual en el sector de primaria se ubica en 60,7 alumnos por maestra o maestro.

Seguridad social

Dadas las altísimas tasas de pobreza y extrema pobreza, es urgente contar con un buen sistema de se-

TABLA 1

Últimos indicadores de desarrollo seleccionados 1980-2004				
	1980-1985	1990-1995	2003	2004
Incidencia de la pobreza (%)	*	68	73	67
Ingreso per cápita (en USD a precio de 2002)	630	370	320	320
Analfabetismo adulto (%)	37	32	21	21
Mortalidad infantil (cada 1.000 nacidos vivos)	103	109	115	115

Fuente: Banco Mundial (2004). Citado en: Civil Society for Poverty Reduction (2006). *CSPR Statement on the 2006 National Budget*, p. 2. *Sin estadísticas oficiales.

guridad social. La asignación de menos de 1% del total del presupuesto para la seguridad social es inadecuada y debe aumentar al menos a 2% para que los grupos más vulnerables – personas ancianas, huérfanas y discapacitadas – tengan acceso a los servicios sociales.

Agricultura

Más de 50% de la población obtiene sus ingresos básicos de la agricultura, y 67% de la fuerza de trabajo está empleada en el sector agrícola. Las exportaciones no tradicionales (en su mayoría agrícolas, más que relacionadas con la minería) pasaron de ocupar 21% del total, a 41% en 2004. La agricultura podría ser, por lo tanto, una herramienta clave para reducir la pobreza, pero solo recibió 5,7% del presupuesto total. Esto no cumple con el Compromiso de Maputo, que implicaba la asignación de no menos de 10% del presupuesto total al sector agrícola. El Programa de Apoyo a los Fertilizantes consume alrededor de 30% del total del presupuesto asignado a la agricultura, pero no hay casi muestras de que esta inversión haya significado una reducción de las carencias alimentarias, un aumento de los ingresos por hogar, o una reducción de la pobreza.

Zambia suele sufrir largas sequías que afectan gravemente a la producción agrícola. Sin embargo, el país tiene recursos acuíferos que no se utilizan para ese sector. Se han hecho muchas promesas en relación a la necesidad de invertir en sistemas de riego, pero no se tuvieron en cuenta para el presupuesto 2006. Los sistemas de riego exigen una inyección generalizada de capital y no se puede dejar solo a cargo de los agricultores.

La mayoría de las personas dependen de la agricultura para alimentarse, pero el hambre sigue afectando a la mayoría de la población. Se calcula que 80% de la población sufre hambre, 47% de los niños y niñas sufren raquitismo por esa causa, 5% muere a causa de enfermedades relacionadas al hambre y más de 28% de los niños menores de cinco años pesan menos de lo normal. Hay mucho para hacer en cuanto a orientar la agricultura para cubrir las necesidades de los pequeños productores, para que puedan generar lo necesario para alimentarse y obtener ingresos adecuados.

El sistema impositivo

Hay dos importantes medidas impositivas en este presupuesto que resultan inquietantes en relación a la reducción de la pobreza.

- **El umbral de las exenciones impositivas.** El presupuesto propone subir el tope actual para la exoneración de impuestos al salario del equivalente de alrededor de USD 80 mensuales, a USD 92, lo que significa un aumento de 15%. Pero este cambio es insuficiente para ser significativo. Primero, no tiene en cuenta la erosión de los salarios debido a la inflación, que a fines de 2005 era de 15,9%. Segundo, el nuevo tope no corresponde a los ingresos necesarios para costear siquiera una canasta alimentaria básica y está por debajo de la línea de pobreza establecida por el propio Gobierno, según la Oficina Central de Estadísticas. El tope de exoneración debería relacionarse en forma genuina con la situación de pobreza y, por lo tanto, exonerar efectivamente al nivel de ingresos por debajo de la línea de pobreza.
- **Pagar en relación a lo que se gana.** La nueva estructura prevista para 2006 no ofrece un alivio significativo de impuestos, sobre todo para quienes reciben salarios bajos. Se trata de una estructura impositiva regresiva, en lugar de progresiva, ya que quienes se encuentran en el segmento de impuestos más altos (ganando más de USD 1.630 al mes) tendrán una reducción de USD 126 anuales en el pago de sus impuestos, mientras que quienes ganan USD 914 mensuales solo tendrán una reducción de USD 41 por año. También es una dificultad el hecho de que esta nueva estructura sigue representando la mayor parte del ingreso por concepto impositivo, o 70% por impuestos directos, y 30% del total de los ingresos por concepto del total de impuestos.

Conclusión

El tema del presupuesto 2006 fue “Del sacrificio a la creación de una riqueza equitativa”, reconociendo los sacrificios realizados por la población, sobre

(Continúa en página 271)

ZAMBIA

(viene de página 259)

- Fondo Nacional de Seguridad Social (2003). *Annual Report 2003*.
Gobierno de la República de Uganda (1997). *Decentralization Policy in Uganda*. Kampala.
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPED) (2004). *Poverty Eradication Action Plan 2004/5-2007/8*.
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. *Background to Budget, 2005-2006*. Kampala.
- Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (2005). *Ministerial Policy Statement Presented to Parliament for the Debate of the Estimates of Revenue and Expenditure for Financial Year 2005/6*.
- Naciones Unidas (2005). *Report on the World Social Situation 2005*.
- Oficina de Estadísticas de Uganda (OEU) (2003). *Regional Socio-Economic Conditions Based on the 1999/2000 UNHS*. Kampala.
- Oficina de Estadísticas de Uganda y el International Livestock Research Institute (2003). *Where are the Poor? Mapping Patterns of Well-Being in Uganda*. Kampala.
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2005). *Humanitarian Update. December 15-31 2005*, Kampala, OCHA Uganda. <www.internal-displacement.org/.../file/12+OCHA+Uganda+Humanitarian+Update_15-30+Dec+05.pdf>.
- Schwarz, A. (2003). *Old Age Security and Social Pensions*. World Bank Social Protection Hub: Processed.
- Transparency International (2005). Disponible en: <www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>.
- UNESCO (2006). Base de datos del sitio web: <www.unesco.org>.
- UNICEF (2006). *The State of the World's Children 2006*.
- UNICEF y OMS (2005). *Joint Monitoring Programme for Water and Sanitation*.

todo los pobres, para alcanzar el “punto final” de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Para calificar para el alivio de la deuda ofrecido en base a esta iniciativa del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los países pobres como Zambia se vieron obligados a implementar reformas económicas neoliberales, aplicar medidas de austeridad y recortar el gasto público, lo que afectó gravemente los servicios sociales y los esfuerzos de reducción de la pobreza.

Los pobres han obtenido algunos beneficios gracias a este nuevo presupuesto, pero como 68% de la población vive actualmente por debajo de la línea de pobreza, se necesita un esfuerzo aún mayor para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y se necesitan aún mayores esfuerzos para lograr un presupuesto sensible a las cuestiones de género. El gasto en las áreas prioritarias de la salud, la educación, el agua potable, la seguridad social y la agricultura debería estar protegido, y los fondos asignados a estos sectores deben desembolsarse a tiempo. ■

Referencias

- Catholic Center for Justice, Development and Peace (2006a). *The Zambian Budget 2006: Will It Work for the Poor?* Conferencia Episcopal de Zambia.
- Catholic Center for Justice, Development and Peace (2006b). *Growing Poverty: The Impact of Out-Grower Schemes on Poverty in Zambia*. Conferencia Episcopal de Zambia.
- Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) (2005a). *Fifth National Development Plan for Zambia, 2006-2011: A Civil Society Perspective*. CSPR Zambia.
- Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) (2005b). *Evaluation of the 2002-2004 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*. CSPR Zambia.
- Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) (2006). *CSPR Statement on the 2006 National Budget*. CSPR Zambia. Disponible en: <www.sarpn.org.za/documents/d0001987/CSPR_Nat-Budget_Feb2006.pdf>.
- Mali, E. (2006). *The Budget in the Election Year: Priorities and Not Promises*. Programa de Justicia económica, Catholic Center for Justice, Development and Peace.
- Wonani, C. (2006). *Draft Gender Analysis of the 2006 National Budget*. Consejo de Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales.