

• EDWARD A. OYUGI
DAVID KIGOZI
ODUOR ON'GWEN

EL AJUSTE ESTRUCTURAL Y EL GASTO PUBLICO SOCIAL

Durante la última década y media, Kenia ha experimentado con el Banco Mundial y el FMI, indicaciones en cuanto a programas de ajuste estructural (PAEs) destinados a reducir el rol del estado en la producción económica y regular la actividad económica privada. (IBRD, 1994:35) Esta estrategia pretende ostensiblemente «*habilitar a la gente para que establezcan empresas productivas eficientes*», pero no toma seriamente en cuenta las características de los destinatarios. Mientras las instituciones de Bretton Woods han proclamado a viva voz que el objetivo de los PAEs es la erradicación de la pobreza, el contenido y el impacto de estas políticas revelan lo contrario.

En los hechos, la erradicación de la pobreza no es un objetivo de estos programas, y no es ninguna sorpresa que tengan un impacto tan negativo sobre los que viven en ella.

Los graves problemas de subdesarrollo que este país intentó superar utilizando esas mismas estrategias siguen existiendo, con un aumento en los niveles de desigualdad y en la incidencia de la pobreza absoluta. En Kenia, la pobreza sigue siendo un problema fundamental. (GoK, 1996)

En ese sentido, las estimaciones del Documento Marco sobre Políticas de 1996 indican que por lo menos 10 millones de keniatas viven por debajo de la línea de pobreza (*ibid*). En su Documento sobre las Dimensiones Sociales del Desarrollo el gobierno de Kenia intenta explicar esto como un problema de estrategia, cuando establece que:

A pesar de los progresos realizados en los programas de ajuste estructural y estabilización económica, la pobreza sigue siendo uno de los mayores desafíos para Kenia, ya que se considera que el 46% de la población de Kenia vive aún por debajo de la línea de pobreza. (GoK 1996a)

Se puede argumentar que el modelo de crecimiento económico ha fracasado. Es por esto que se hace necesario reexaminar el concepto de desarrollo social, en vistas a colocar los esfuerzos desarrollistas al servicio de la humanidad y su entorno ambiental. Si bien el enfoque centrado en las necesidades básicas ha sido útil, es importante que las intervenciones vinculadas con el desarrollo sean factibles en lo económico, aceptables desde el punto de vista social, sólidas en lo ambiental y apropiadas en lo tecnológico. Nos corresponde pues examinar el concepto del desarro-

llo social, particularmente porque coloca el énfasis en satisfacer las necesidades básicas –en particular el alimento, mejor vivienda, atención primaria de la salud y agua potable– como objetivo primario de la estrategia para el desarrollo.

Las estrategias para el desarrollo social deben basarse en la necesidad de mejorar de modo global y sustancial las vidas de todos los ciudadanos, y de eliminar las inequidades que existen realmente en nuestra sociedad.

Es por esta razón que el gobierno presentó en 1994 el programa sobre Dimensiones Sociales del Desarrollo (DSD). La meta última de este programa es aliviar la pobreza y mitigar los impactos adversos de los Programas de Ajuste Estructural (PAEs). Si bien el Gobierno toma este programa como base para todas las iniciativas sobre desarrollo social, no es mucho lo que se comprende del contenido y las estrategias de implementación de este programa.

Una breve mirada al desempeño del país en las décadas inmediatamente anteriores y la del ajuste muestra los siguientes índices económicos y sociales (ver Cuadro 1).

Se puede ver en este cuadro que el promedio de la tasa real de crecimiento en la década del pre-ajuste (1970–1979) fue del 4,89%, mientras que en los 13 años del ajuste fue de un 3,85%.

La tasa de inflación mantuvo un promedio del 11,6% entre 1971 y 1979, y en la década siguiente se disparó a 13,68 pero el promedio fue de 15,32 para el periodo total del ajuste. Los términos generales de intercambio comercial se deterioraron en forma significativa, como puede apreciarse en el cuadro.

Si bien son importantes, los indicadores económicos son malos medidores del desarrollo. El bienestar social, las consideraciones ambientales y también el acceso de la mayoría de la población a la riqueza de una sociedad son elementos críticos del conjunto del paquete del desarrollo. Las siguientes estadísticas nos dan un puntaje señalando los efectos de los programas de ajuste en algunos de ellos.

El consumo diario de calorías per capita de los keniatas fue de 2241 en 1980, pero cayó verticalmente a 2109 en 1991 de acuerdo con estadísticas del Banco Africano de Desarrollo, gracias a una década de programas de ajuste. En el período 1984–1989 en que no se habían introducido aún los programas de ajuste en el sector agrícola, el crecimiento anual promedio en la producción de alimentos fue del 7,7%, y cayó a –1% en el período 1988–1992, luego de que el

CUADRO 1.

Indicadores Económicos				
AÑO	Tasa crecimiento PBI real	Tasa de Inflación	Balanza comercial (€m)	Balanza de pagos (€m)
1971	6,5	-	-6,29	-
1972	6,0	-	-	9,0
1973	4,1	8,48	-	-
1974	3,1	17,01	-	-31,5
1975	3,1	19,06	-	-
1976	4,2	10,74	-61,8	-
1977	8,2	14,08	-	112,7
1978	7,9	15,47	-	-77,2
1979	5,0	7,74	-	-
1980	3,9	13,40	-444,4	-72,2
1981	6,0	12,12	-	-
1982	4,8	21,54	-	-108,1
1983	2,3	12,3	-	-
1984	6,8	9,88	-320,3	-32,3
1985	4,8	12,63	-	-94,2
1986	5,5	4,73	-	73,0
1987	4,9	8,71	-	-104,4
1988	5,1	12,43	-813,3	-67,7
1989	5,0	13,46	-1219,2	80,5
1990	4,3	15,68	-1301,6	-168,9
1991	2,3	19,62	-1016,4	-143,0
1992	0,4	27,5	-1212,6	-433

Fuente: GoK, 1993

país recibiera un préstamo de ajuste sectorial para la agricultura. En el mismo periodo, la producción de alimentos per capita cayó del 4% en 1984–1988 a -4,3% en 1988–1992.

Las tendencias en la producción de alimentos se vieron necesariamente reflejadas en el consumo de los mismos. El crecimiento del consumo anual de alimentos se incrementó en un 0,7% marginal en 1988–1992, comparado con un crecimiento promedio del 6,2% en el quinquenio anterior. En términos per capita, el consumo de alimentos creció con una tasa anual del 6,2 en 1988–1988, sólo para caer en forma dramática al 2,6% en 1988–1992.

En el periodo 1984–1988, la tasa de crecimiento anual en cociente de autosuficiencia alimentaria fue del 1,4%. Esta tendencia se revirtió en el periodo 1988–1992 en que se registró una tasa de crecimiento del 1,7%. Lo antedicho se explica principalmente por el cambio hacia producciones de exportación que son el eje de las políticas de ajuste en lo agrícola, en tanto que se quita énfasis a la producción de alimentos. Se explica igualmente por la disminución del poder adquisitivo de la mayor parte de la gente, así como en la quita de subsidios a los insumos agrícolas.

Los cortes en el gasto público en servicios sociales como la educación y la salud han tenido el efecto de acrecentar el número de niños que no se inscriben, y también el de los que abandonan prematuramente el sistema escolar. Según Julia Mulaha, directora del programa de la Mujer en el Consejo Nacional de Iglesias de Kenia (NCCK) se necesitan más de US\$ 500 (28,000 Ksh¹) para mantener a un niño en primer año de escuela. Dados el PBI de US\$280 y el ingreso promedio de Ksh 2.000 – 3.500 al mes, muchos no pueden costear la educación de sus hijos. («*The Tampa Tribune*», 1994).

Durante el periodo de ajuste, la tasa de inscripción bajó significativamente tanto para primaria como para secundaria. Mientras que en la década del pre-ajuste 1972–1982 la matrícula creció a un ritmo del 8,2%, fue disminuyendo hasta sólo 3, 2,7% en el periodo del ajuste, 1982–1992. La matrícula para secundaria vivió una tendencia similar, con una inscripción que crecía con una tasa del 9,1% en la década d1 1972–1982, cayendo al 3,2% entre 1982 y 1992.

Esta caída comienza a ser visible en los institutos de formación de docentes, donde se había registrado un aumento firme de la matrícula de 8.683 en 1972 a 21.011 en 1990, pero bajó a 19.154 en 1992, cambio que el propio gobierno atribuye a los PAEs. (GoK, 1993: 30–31) En términos de gasto público en educación, se ha registrado una marcada disminución del 22,6% en 1986 al 18,7% en 1995. (Banco Mundial: 1995, y GoK, 1996c)

Si bien es escasa la información sobre desnutrición infantil a nivel nacional, pueden obtenerse datos de cuatro Encuestas de Nutrición Infantil en Zonas Rurales, de 1977, 1978/79, 1982 y 1987; un Monitoreo y Evaluación de Bienestar de hogares; el Estudio de Referencia de la Sequía del Nordeste, y algunos estudios realizados en Nairobi y Mombasa. Utilizando los indicadores universales para medir el estado nutricional en niños menores de cinco años –altura para la edad, peso para la edad y peso para la altura– el porcentaje nacional de niños de 1 a 4 años con retrasos en su crecimiento era del 24%, 27%, 28% y 22% respectivamente, con deterioros notorios en Nyanza y las provincias del Oeste.

La introducción del pago de tarifas por parte del usuario en la asistencia médica ha resultado en la muerte de muchas personas pobres que no tienen con qué pagar estos servicios. Muchas personas están muriendo, pues, de enfermedades que son prevenibles y/o tratables. Esto representa una espada de doble filo: se le niega acceso a educación adecuada a las personas que no son en general conscientes de sus necesidades de salud, lo cual refuerza la ignorancia, y a su vez, la incapacidad para acceder a los costos médicos implica incapacidad para intervenir efectivamente en la producción. El gasto médico en salud ha caído significativamente a partir de la introducción de los PAEs.

En 1989, el 7,6% del gasto público fue al sector salud, esto bajó a 6,5% en 1986 y a 5,4 en 1992. Está hoy en un 5,2% (World Bank 1995).

Hay seis áreas principales de intervención en las estrategias

1 Ksh Kenya shilling, unidad monetaria de Kenya.

DDS. Entre ellas están los programas de gasto público pro-pobres, centrados en la mano de obra, y el aumento de la inversión del sector privado en la provisión de servicios sociales. El componente principal del gasto público pro-pobres, centrados en la mano de obra es «proveer la infraestructura básica de los servicios sociales ... para mejorar ... el capital humano» (*ibid:20*) y los servicios sociales básicos a los que se refiere son educación, salud, agua, saneamiento, caminería, vivienda y refugio.

La lucha contra la pobreza se trata, esencialmente, del empoderamiento de quienes viven en ella. Esta no es una definición que uno pueda encontrar en los documentos sobre las políticas de nuestro gobierno. Sin embargo, el gobierno de Kenia participó y suscribió totalmente la Plataforma de Acción resultante de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, China, 1995). La Plataforma establece claramente que «La potenciación del papel de la mujer y la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en todas las esferas de la sociedad, incluidos la participación en los procesos de adopción de decisiones y el acceso al poder, son fundamentales para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz». Si esto es cierto para «la mitad de la humanidad» desempoderada por razones de género, debe aplicarse también a la tercera parte de la humanidad desplazada de sus derechos por la pobreza.

En las palabras del ex-Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, el desarrollo social debería entenderse en el sentido amplio que implica avanzar hacia niveles de vida más altos, mayor igualdad de oportunidades y el asegurar ciertos derechos humanos básicos, reforzando las capacidades de los individuos para controlar sus propias vidas por medio de acciones económicas, sociales y políticas.

Pero existe la aberración de considerar a las personas pobres como víctimas a quienes hay que compadecer y hacerles donaciones. Otras personas son las que tienen que generar inversiones centradas en la mano de obra que son pro-ellos, «hay que» brindarles servicios de agua, educación, salud, etc. Por el contrario, es necesario reconocer que las personas pobres son parte de la solución al problema de la pobreza. El desarrollo social es responsabilidad primaria del gobierno. Sin embargo, esto no justifica que el gobierno excluya a los pobres de las decisiones y operaciones que se ocupan de la pobreza.

Del total de los 9,2 millones que componen la fuerza total de trabajo en Kenia, sólo unos 1,37 millones o 15% tiene un empleo formal, en el sentido convencional. (*Banco Mundial 1995: 152*). El resto se ubica ya sea en el sector popular –erróneamente denominado sector informal– o se le considera desempleado. Esta es también una denominación falsa. En su sentido más estricto, el desempleo como concepto cabe solamente a los países industrializados donde un trabajador, amparado por los beneficios de la seguridad social, puede pasar un tiempo sin empleo. En países subdesarrollados como el nuestro, los trabajadores no pueden permitirse esa opción. Siempre tienen que trabajar en algo que puedan hacer, no importa cuán improductivo sea, ni cuán mal pago (*UNDP 1996: 46*). El gobierno ve en la provisión de trabajos de baja categoría para los pobres y vulnerables una forma de lucha contra la pobreza. Identifica a la construcción de caminería rural, la agroforestación, diques, irrigación y conservación de suelos, construcción de escuelas rurales y centros de atención a la salud y de viviendas residenciales (*GoK 1996a: 21*) como algunas de las áreas en las que surgirán oportunidades de empleo pro-pobres. Este

EDUCACIÓN

El compromiso del gobierno de brindar acceso universal a educación de calidad a todos los ciudadanos, y las opciones de implementación se encuentran bien documentados en diversas fuentes. El documento presentado por Kenya en la Cumbre Social de 1995 refleja este mismo compromiso. Durante el proceso de cumplimiento de esta misión, se han identificado algunas áreas críticas. El documento presentado en la Cumbre las identificaba como: finanzas, falta de programas alternativos de educación básica para jóvenes no escolarizados, acceso desigual y educación de mala calidad para los grupos vulnerables de la sociedad, y baja matrícula y tasas de completación para las mujeres en todos los niveles.

Los datos estadísticos disponibles muestran un tremendo

crecimiento y desarrollo de la educación en términos de aumento de instituciones de enseñanza, pero al mismo tiempo los niveles de matrícula muestran una caída significativa. El cuadro ilustra el aumento significativo del número de escuelas, desde las preescolares a las secundarias.

Número de Instituciones de Enseñanza, 1990-1994					
Categoría	1990	1991	1992	1993	1994
Preescolar	16.329	17.650	17.327	18.487	19.083
Primaria	14.864	15.196	15.465	15.804	15.906
Secundaria	2.678	2.647	2.632	2.639	2.834

Fuente: Encuesta de Economía, 1995.

enfoque del gobierno nos plantea algunas interrogantes:

- Es la política del gobierno bajo el DSD mantener una reserva de mano de obra no calificada para utilizar en empleos de baja categoría?
- Con el salario mínimo de alrededor de 2.090 Ksh comparado

- con el índice de precios existente, está convencido el Gobierno de que estos empleos serán solución para la pobreza? Las personas que hoy realizan esos trabajos, viven por encima de la línea de pobreza?
- Se propone el gobierno involucrar al sector de economía pri-

vada en estos esfuerzos?Cuál sería el rol del mismo?Cómo podrá conciliar la búsqueda de super-ganancias con la responsabilidad social?

- Cómo se propone el Gobierno conjugar la urgencia por mantener una reserva de mano de obra no calificada con el compromiso de proveer educación funcional?

Si bien la creación de empleo es importante para abordar la pobreza generalizada, el enfoque concentrado en la mano de obra decididamente no es la respuesta.

El empleo –tanto el convencional como el del sector popular– ciertamente crecerá donde haya una mejora cualitativa y cuantitativa en la producción de bienes y servicios. Por lo tanto se requiere de las ONGs que popularicen innovaciones tecnológicas simples, apropiadas y aceptables socialmente, las combinen con los mecanismos tradicionales de supervivencia y las sustenten en los recursos disponibles y las reales necesidades de las comunidades locales. En todo esto, las ONGs deberán jugar sólo un rol como facilitadoras. Las comunidades, utilizando sus estructuras tradicionales, deben ser las protagonistas.

El Gobierno espera del sector privado que juegue un rol principal en brindar los servicios sociales propuestos. Si nos atenemos a nuestra experiencia con los hospitales, escuelas y agentes de propiedad privados, sólo podemos desearle al Gobierno que tenga mucha suerte. La búsqueda de ganancias no va de la mano con la responsabilidad pública.

EMPLEO Y OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

El problema del empleo en Kenia ha crecido en proporciones enormes en los años 90, con desempleo y subempleo rampantes tanto en las zonas rurales como en las urbanas. La fuerza de trabajo del país se estima actualmente en 11,5 millones (1996) y con una tasa anual de crecimiento del 4,1% anual, se pronostica que será de 14,6 millones en el año 2000 y de unos 19,6 millones en el año 2010. El desarrollo del empleo productivo, por otra parte, no se ha mantenido a la par del ritmo creciente de la oferta de mano de obra, y a partir de 1986, con la introducción de los PAEs, la tasa de empleo se enlenteció y el crecimiento de la mano de obra se aceleró, agravando más aún la crisis del empleo. Significativamente, las mujeres y los jóvenes en general constituyen una proporción mayor de los desempleados y subempleados especialmente en las zonas rurales. En la actualidad más de 2 millones de personas de entre 15 y 65 años, es decir alrededor de un 23,6% se encuentran desempleados. De los empleados, los hombres trabajan un promedio de 9 horas diarias, y las mujeres 8,7.

Al abordar este problema el gobierno de Kenia se ha comprometido –en los papeles por lo menos– a una serie de políticas micro y macroeconómicas dirigidas a la creación de oportunidades de empleo, y en particular a los grupos más pobres y vulnerables. No es posible interpretar el gasto porcentual en programas de mercado de empleos, pero las políticas que hoy se aplican en general ponen el énfasis en apoyar un crecimiento sostenible, centrado en la mano de obra por vía del sector privado, estimular

el desarrollo rural y el empleo urbano, la mejora en la productividad del trabajo, y la provisión de capacidades y conocimiento para la fuerza de trabajo, entre otros. Algunas de las medidas específicas a este respecto incluyen:

- la promoción de empresas y agricultura a pequeña escala (estas últimas absorben la porción mayor de los que ingresan a la fuerza de trabajo). Por ejemplo el Documento de Sesiones N° 1 de 1994 sobre Recuperación y Desarrollo Sostenible espera que el sector genere empleo para más de 3,1 millones de personas entre 1996 y 2010 o sea poco menos de la mitad del total de empleos creados en ese período.
- la promoción del crecimiento del sector informal urbano. Se pronostica que el sector constituirá un 20–25% de todo el empleo en el año 2010.
- el fortalecimiento del sector privado, para que proporcione más empleos. El gobierno se ha embarcado en una estrategia de desarrollo conducido por la empresa privada, en la que este sector es visto como la fuerza conductora dominante.
- programas de empleo en condiciones de equidad y de empoderamiento de las mujeres.
- la reducción de la tasa de crecimiento poblacional.

Durante los últimos cuatro años, ha decrecido el ingreso per capita de \$340 en 1991 a \$260 en 1994 (a precios y tasas de cambio corrientes). Los datos disponibles indican que el ingreso promedio por hogar de los empleados urbanos es de 6.438,3 Ksh. El gobierno se ha comprometido a una serie de políticas fiscales, monetarias y de otro tipo dirigidas a posibilitar un acceso adecuado a oportunidades de ingreso, que incluyen:

- Mejoras de base amplia en el ingreso per capita en zonas rurales, obteniendo cosechas de los cultivos alimentarios fundamentales por parte de pequeños propietarios, acompañada por la diversificación de cultivos por medio de investigación y extensión mejoradas, así como por la provisión de infraestructura rural adecuada.
- compartir los beneficios del crecimiento económico con los trabajadores por medio de salarios más altos, precios más bajos y mayor rendimiento del capital invertido.
- instituir un sistema impositivo progresivo.
- proveer subsidios para las personas de bajos ingresos
- mejorar las oportunidades de las mujeres de percibir ingresos, por medio de investigación agrícola y actividades de extensión con un enfoque más de género.
- Eliminar los controles de precios y tarifas de importación, y además, austeridad con respecto al gasto público para crear mayor ingreso para los agricultores que producen para el mercado de exportación.

Kenia no posee un sistema nacional de seguridad social fuerte, ni siquiera tiene un esquema de compensación por desempleo. Las políticas económicas más recientes referidas a la seguridad social se proponen proteger a los más vulnerables de los declives de los servicios sociales, particularmente la asistencia básica a la salud, educación, alimentación y nutrición. El gobierno

está comprometido, en los papeles, a una amplia gama de reformas en los sectores de la salud y la educación.

Las medidas dirigidas a crear acceso a los recursos incluyen:

- Infraestructura mejorada y adecuada para permitir a los individuos producir y comerciar sus productos en forma eficiente.
- Orientación vocacional para el auto-empleo productivo y generación de ingreso para jóvenes y mujeres.
- Perfeccionamiento de las tecnologías que hagan mejor uso de los recursos disponibles.

Se han puesto en práctica varias políticas económicas que se ocupan de los temas de acceso a los mercados, incluyendo:

- liberalización de los mercados, especialmente desregulación del mercado doméstico para los productos agrícolas.
- Desmantelamiento de empresas públicas que hasta ahora se ocupaban con la comercialización y procesamiento de productos agrícolas.
- Reducción de costos de comercialización innecesariamente altos tanto para insumos como para productos.

En cuanto al acceso al crédito, existe el compromiso de

- expansión de los programas de crédito.
- creación de líneas especiales de crédito para actividades que generen ingreso para mujeres.
- mejoramiento del acceso de las mujeres a los recursos productivos, por ejemplo, insumos agrícolas y créditos.

A lo largo de los años, la distribución de la renta en Kenia ha permanecido desigual. Hay evidentes desfasajes en ingreso dentro de y entre las zonas rurales y urbanas, diferencias en salario entre sectores, y de ingresos entre distintos niveles de educación, etc.

Los cambios recientes por ejemplo, la reestructuración del sistema fiscal que pasó de los impuestos directos a los indirectos, o los subsidios a los sectores de la sociedad afectados en forma adversa por los PAEs, como los sistemas de becas para estudiantes pobres en general y estudiantes mujeres en particular, etc., tienen como objetivos explícitos la reducción de las disparidades sociales.

Sin embargo, las disparidades siguen siendo grandes y lo seguirán siendo por mucho tiempo. Por ejemplo, la distribución de los beneficios de una mejor salud y una mejor educación en los años anteriores sigue siendo en general despareja, y se relaciona en gran parte con diferencias de ingreso y localización.

Lo que debe remarcar es que lo anterior refleja el compromiso gubernamental a nivel de políticas. Su implementación es otra historia. Varios años de mal manejo económico por parte del gobierno, de ineficiencias, de falta de un entorno propicio para que las políticas operen en forma eficiente, entre otros factores han llevado al escepticismo. Las políticas que hemos detallado tienen todas una base sólida, pero se torna crucial una implementación sostenida y en todos los campos para que estas políticas sean realmente en beneficio de los sectores pobres, vulnerables socialmente o discriminados.

Si bien no existe discriminación patente contra las mujeres en la

legislación laboral del país, está operando un grupo especial de estudio sobre las leyes referidas a las mujeres que se propone revisar la legislación para saber cómo las afecta. No existen cifras específicas sobre el porcentaje de mujeres que integran cuerpos dirigentes en los sindicatos, pero la cifra es sin duda muy poco significativa, ya que en general no están representadas en esos ámbitos.

PARTICIPACION CIUDADANA

El modelo económico en Kenia es el del mercado mixto –economía orientada que se liberaliza y se privatiza cada vez más. El efecto de esto ha sido el dominio creciente de las multinacionales y el capital extranjero sobre la economía. Con la introducción de los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) dirigidos por el Banco Mundial y el FMI, en 1979, la economía se ha desplazado del sector público a ser dominada por las fuerzas del mercado.

La mayor parte de los ciudadanos son básicamente pequeños agricultores. Sin embargo, crecen también los sectores de la industria y la construcción.

El gobierno y la ayuda de los donantes han fomentado la participación de los sectores marginados en la economía a través del apoyo al sector «Jua Kali», un importante sector emergente de artesanos indígenas o pequeñas manufacturas.

Antes de 1992, Kenia era un estado de partido único, y las elecciones se llevaban a cabo dentro de ese sistema. Se hicieron elecciones nacionales en 1963, 1969, 1974, 1979, 1983 y 1992. Sin embargo, durante las elecciones uni y pluripartidistas de 1992, la sociedad civil se quejó de irregularidades electorales, distorsiones y manipulaciones antidemocráticas que arrojaron dudas sobre su limpieza y legitimidad. Las elecciones generales de 1992 se caracterizaron por el sufragio adulto completo, excepto por un sector considerable del electorado (un 20% aproximadamente) que fue inhabilitado por falta de documentos nacionales de identidad válidos. Las elecciones locales y cívicas se han llevado a cabo siempre en forma bastante regular y periódica.

Durante el período 1990–1995, las organizaciones religiosas, los partidos políticos de oposición, ONGs de orientación política e individuos, ejercieron presión en favor de una mayor democratización y reformas constitucionales. Ellos constituyeron además el núcleo de la resistencia al acoso e intimidación hacia quienes eran percibidos como críticos del gobierno, y a la erosión de los derechos y libertades humanas.

Entre ellos estaban el Consejo Nacional de Iglesias de Kenia (CPK), la Iglesia Católica, la Comisión de Derechos Humanos de Kenia, la Sociedad de las Leyes de Kenia, El Movimiento Cinturón Verde y el Instituto de Derecho Público. También integraban este grupo el Centro de Derecho e Investigación Internacional (CLARION) y el Trust Mwangaza que eventualmente fueron prohibidos. CLARION ha sido desproscripto desde entonces. Sin embargo, la alianza opositora está en sí muy fragmentada. Los principales partidos políticos de oposición son el FORD–Kenia, el FORD–Asili, el Partido Democrático y el Congreso Social de Kenia. Todos poseen marcos y estrategias político–económicas de alternativa pero están cada uno de ellos plagados de divisiones internas y

son incapaces de establecer vínculos estratégicos con otros partidos.

Los intentos por cambiar la conciencia pública o de incidir en ella han sido mayoritariamente patrimonio de unas pocas organizaciones y ONGs religiosas que realizan su trabajo por medio de seminarios y conferencias públicos, la prensa escrita y campañas de educación cívica.

La Constitución de Kenia prevé y garantiza los derechos básicos constitucionales, políticos y democráticos. Estos se encuentran, sin embargo, erosionados por varios estatutos, sub-reglamentos y decretos parlamentarios como por ejemplo el Decreto de Orden y Seguridad Públicos, y el Decreto del Jefe (Chief's Act). Hoy en día continúa la agitación por espacios democráticos libres.

Fuera del parlamento y del proceso electoral, no existen mecanismos formales de consulta a los ciudadanos.

Varias ONGs se ocupan de promover la defensa y la conciencia en cuanto a la mayor participación de las mujeres en todos los sectores y de la eliminación de todas las trazas de discriminación por causa del género.

La reforma de la Judicatura no parece ser una prioridad para el gobierno, pero está siendo abordada lentamente por el parlamento y la Comisión de Reforma Judicial. Las designaciones judiciales no están basadas en principios democráticos, y no existe seguridad para la efectividad de los cargos en las judicaturas.

PLANES PARA LA ERRADICACION DE LA POBREZA

En 1996 el Gobierno de Kenia publicó un documento de políticas que delinea el marco conceptual amplio y la estrategia política para la implementación de las Dimensiones Sociales para el Desarrollo (DSD). El documento se titula «Dimensiones Sociales del Desarrollo».

Sin embargo, si bien el documento se publicó en 1996, el proceso comenzó en 1994 como una iniciativa de alto nivel del gobierno.

La primera fase del programa de acción DSD preveía un período inicial de tres años (1996/7–1998/9). La estimación presupuestal para los tres años es de US\$ 1.024 millones.

El programa DSD se inició como parte de las intervenciones enfocadas hacia la pobreza, como respuesta de los efectos negativos de la implementación de los PAEs y programas de estabilización económica sobre los más pobres y vulnerables de la sociedad.

En el marco del programa DSD el Gobierno reconoce que la lucha contra la pobreza debe librarse en forma concertada con distintos participantes como ONGs, el sector privado, entidades internacionales y comunidades locales.

Esto ha exigido una revisión de la orientación de las políticas macro-económicas de Kenia con respecto a la reducción de la pobreza. El énfasis se ha desplazado de centrarse principalmente en el crecimiento económico por sector, a la redistribución de los beneficios del crecimiento, incluyendo la provisión de necesidades básicas.

El empuje de la política a largo plazo es combatir la pobreza

por medio del crecimiento económico sostenido, con el sector privado como motor para este crecimiento y la generación de empleo. El rol que queda cumpliendo el gobierno será principalmente el de establecer y sustentar un entorno de políticas que habiliten la iniciativa privada. Por lo tanto, es prioridad clave para el programa de DSD enfocar mejor y reforzar la condición prioritaria de la reducción de la pobreza en la estrategia de desarrollo global de Kenia, y asegurar la eficiencia y efectividad en la provisión de servicios a aquellos a quienes se pretende beneficiar.

Entre los roles que se espera que jueguen las ONGs están los siguientes: prestar servicios de asesoramiento a otros participantes, actuar como vigilantes en nombre de las comunidades, aportar conexiones a través de las cuales el sector voluntario pueda interactuar con otros participantes, movilizar y utilizar recursos, implementar, monitorear y evaluar proyectos. Las áreas programáticas clave identificadas en el marco del programa DSD incluyen: prestación de servicios sociales e infraestructura básicos, mujeres y niños, alimento y nutrición, y programas de población, promoción de la creación de empleo y pequeñas empresas en los sectores agrícola, industrial y de servicio, conservación de recursos y del medio ambiente, movilización y sensibilización sociales, y promoción de los derechos humanos, de la buena administración del gobierno, la paz, la resolución de conflictos y la rehabilitación y reintegración de las personas desplazadas.

La participación de la sociedad civil y las organizaciones sociales en el proceso del DSD ha sido limitada hasta ahora, pero existen planes y esfuerzos para ampliar su alcance.

Desde el inicio de las iniciativas del DSD en 1994, se ha considerado al sector de las ONGs como un participante clave en este programa. El Presidente del Consejo Nacional de ONGs es quien representa al sector de ONGs ante el Comité Conductor del DSD Nacional.

El sector de las ONGs está realizando esfuerzos para obtener una mayor participación y comprensión del programa del DSD por medio de conferencias y seminarios intra-sectoriales y promoción y lobby de políticas ante los órganos de gobierno relevantes.

Fuera del sector de ONGs, no ha habido un proceso sistemático y coordinado de involucramiento o de aporte de otros sectores de la sociedad civil. Los partidos políticos se limitan a una crítica general de la corrupción y del mal manejo de la economía.

Sin embargo, se ha reconocido que los participantes van a incluir a los siguientes sectores, algunos de los cuales ya están trabajando en sus propias iniciativas de alivio a la pobreza:

- el gobierno (ministerios y paraestatales)
- organizaciones religiosas
- autoridades locales
- ONGs y OBCs (Organizaciones de Base Comunitarias)
- Sector Privado
- Medios de comunicación
- Sindicatos
- Beneficiarios

En 1996, el programa DSD está ya siguiendo su curso tambaleante. Los progresos son lentos.

Aparte de la engorrosa maquinaria burocrática, la falta de fon-

dos adecuados puede ser un factor que contribuye a esta lentitud. El programa se está implementando por medio de las estructuras estatales existentes, pero el sector de ONGs ha propuesto estructuras nuevas o modificadas para la implementación. El gobierno ha accedido a considerar nuevos sistemas de entrega. Así es que es posible que haya que definir y establecer otro sistema de mecanismos de implementación.

Como ya hemos indicado, se necesitarán US\$ 1.024 millones para los tres años de la primera fase. Estos fondos serán administrados probablemente por el Fondo Nacional Anti-Pobreza. La discusión entre las ONGs y el gobierno sobre la viabilidad de dicho fondo continúan procesándose.

Los fondos vendrán del gobierno y de donantes bilaterales y multilaterales. También habrá contribuciones del público en general y del sector privado.

El programa DSD reconoce el papel fundamental jugado por las mujeres en el desarrollo social y económico. Como lo dice la sección sobre las mujeres y los niños en el desarrollo (p.21): Los programas y políticas del DSD sustentarán la integración plena de las mujeres al proceso de desarrollo como agentes y también como colaboradoras. Esto dependerá en gran parte de su acceso equitativo a la tierra, el crédito, la educación, la capacitación y la salud. Los siguientes son los programas identificados para la promoción de la mujer:

- > El Programa de Inmunización expandida de Kenia (KEPI)
- > Programas de alimentación suplementaria y de apoyo a la nutrición.
- > Programas de educación y alfabetización para mujeres.
- > Programas participativos y de administración de servicios sociales.

BIBLIOGRAFIA

ADB (African Development Bank), 1994: Selected Statistics on Regional Member countries, Abidjan.

Bangura, Y., 1994: «*Economic Restructuring, Coping strategies and social Change: Implications for Institutional development in Africa*».

Colloquium Paper, «*New Directions in Development Economics: Growth, Equity and Sustainable Development*», March 1994.

Bello, W. with Shea Cunningham and Bill Rau, 1994: Dark Victory: The United States, Structural Adjustment and Global Poverty, Pluto Press, London.

Bijlmakers, L.; M. Bassett and D. Sanders, 1995: «*Health and Structural Adjustment in Rural and urban Settings in Zimbabwe, Some Preliminary Findings*» in Peter Gibbon (ed) Structural Adjustment and the working Poor in Zim-

babwe, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

Brand, V.; R. Mupedziswa and P. Gumbo, 1994: «*Structural Adjustment, women and informal trade in Harare*» in Gibbon Op.cit.

Clark, G. and T. Manuh, 1991: «*Women Traders in Ghana and structural Adjustment Program*» in C.H. Gladwin (Ed) Structural Adjustment and African Women Farmers, University of Florida Press.

Darnton, J., 1994: «*'Lost Decade' Drains Africa's Vitality*», The New York Times International, June 19, 1994.

GoK (Government of Kenia) 1996, Economic Reforms for 1996–1998; Policy Framework Paper, Government Printer, Nairobi.

GoK 1996a, Social Dimensions of Development: Revised Approach to Human-Centred Development and Targeted Poverty Interventions, Government Printer, Nairobi.

GoK 1996c, Economic survey, Government Printer, Nairobi.

GoK 1995, Country Position Paper– World Summit for Social Development.

GoK, 1994: Economic Survey, Government Printer, Nairobi.

GoK 1993: Development Plan 1994–1996, Government Printer, Nairobi.

Hussain H. and R. Faruqee, 1994: Adjustment in Africa: Lessons from Country Case studies, World Bank, Washington D.C.

IBRD 1994, Adjustment in Sub Saharan Africa.

Jespersen, E., 1992: «*External shocks, Adjustment Policies and Economic and Social performance*» in Cornia van der Hoeven and Mkandawire (Eds), Africa's Recovery in the 1990's, St Martin's Press.

Miller, M., 1991: Debt and Environment: Converging Crisis, United Nations, New York.

Third World Network, 1995: «*Local Manufacturers in Africa Lose Out Under Liberalization*», Third World Economics, Issue 117, July 16–31, 1995.

The Tampa Tribune, July 8, 1994.

UNDP 1996, Human Development Report 1996, Oxford University Press, New York.

World Bank (The) 1995, Technological Capabilities and Learning in African Enterprises, The World Bank, Washington, D.C.

- KINGA (Kenia Indigenous Non-Governmental Alliance) es una red de Desarrollo Social, que comprende a varias ONGs que trabajan en el área del Desarrollo Social en general, y de la pobreza en particular.
- ADIN (African Development Initiative Network) es una plataforma regional que coordina las actividades de unas 10 ONGs regionales.
- ECONEWS es una organización ambiental, parte de cuyo mandato es monitorear las actividades del BANCO MUNDIAL en África.