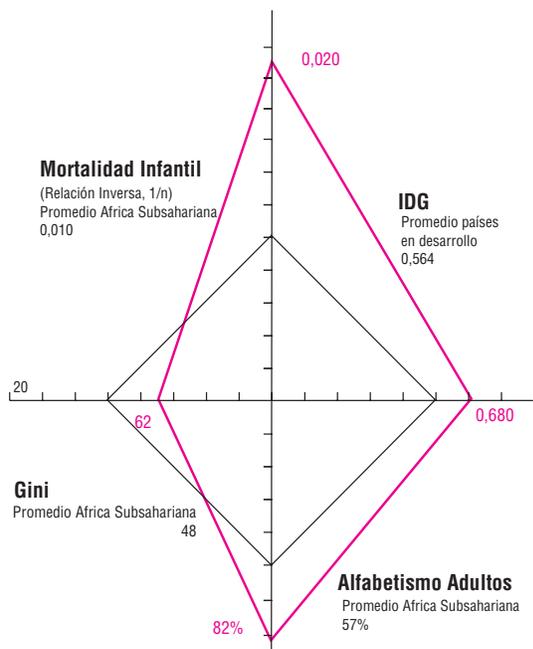


# S U D Á F R I C A

I N F O R M E

• DAVE HUSY

## LA LUCHA POR LA TIERRA



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 estrategia de Crecimiento, Empleo y Redistribución (CER) que desde 1996 rige la economía sudafricana no logra los niveles proyectados y genera un descenso del empleo. El impacto general del CER sobre el medio agrario es negativo, en especial entre los pequeños y medianos agricultores y en la agricultura de alimentos. Sin el apoyo necesario, los pequeños y medianos granjeros no podrán subsistir con el*

*ingreso agrícola. La necesidad de una estrategia integral y significativa para combatir la pobreza y la desigualdad no se logrará con el CER, ya que éste agravará algunos de los problemas de desigualdad y pobreza existentes.*

Pasaron cinco años desde la elección del primer gobierno democrático de Sudáfrica en 1994. En este quinquenio, el nuevo gobierno rescribió los marcos políticos y reorientó los programas, con la intención declarada de desarrollar el país y a su pueblo, con especial énfasis en los grupos desfavorecidos. Con esta perspectiva, Sudáfrica ratificó los diez compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, en 1995, y se comprometió internamente a responder a las necesidades de los necesitados y los pobres. **El progreso ha sido mediocre, siendo los avances limitados en su naturaleza e insuficientes para erradicar la pobreza. Lo más destacable es que el gobierno comenzó a revisar marcos políticos claves, que tendrán consecuencias importantes en su capacidad para combatirla mediante programas de desarrollo social.**

Casi el 70% de los pobres sudafricanos vive en el medio rural, por lo que es en gran medida la población rural y, más específicamente, las mujeres rurales, las que cargan con el peso del subdesarrollo. Por eso, examinar el impacto de la política y los programas gubernamentales en el desarrollo de la población de dicho medio es el mejor barómetro para medir el impacto que tienen los programas de desarrollo en todo el país.

## EL AMBIENTE POLÍTICO

De acuerdo con el compromiso declarado con el desarrollo del pueblo, la Constitución sudafricana incluye artículos sobre los derechos socioeconómicos y el desarrollo de los grupos vulnerables y desfavorecidos en ámbitos como la reforma agraria, la seguridad de la tenencia de la tierra, la vivienda, el ambiente y la seguridad social. Además, también estipuló la creación de mecanismos legales para asegurar la protección y el fomento de estos derechos por el gobierno, la ley y la sociedad civil. Entre ellos se encuentran comisiones de derechos humanos, igualdad de género y reclamos sobre la tierra.

A la vez que crea marcos y mecanismos para estos derechos, la Constitución promueve los principios contrarios al racismo y a favor de la reconciliación. Aunque en teoría este objetivo es encomiable, en la práctica significó el fortalecimiento de las desigualdades de raza y riqueza en medidas como la protección de los derechos de propiedad privada existentes en la Constitución, el fortalecimiento de la representación de los intereses de la comunidad blanca en los gobiernos locales y la protección del empleo de miles de funcionarios blancos. Esta protección de los integrantes de la comunidad blanca, favorecida durante décadas por la política del apartheid, se convirtió en un obstáculo difícil para la erradicación efectiva de la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, **el 86% de la propiedad de la tierra permanece en manos de aproximadamente 60 mil propietarios blancos, mientras 14 millones de sudafricanos negros luchan para generar un medio de vida mediocre con terrenos sobreexplotados y agotados.**

Junto con la Constitución, el programa para la reconstrucción de la sociedad y la economía se fijó en el Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PRD), la política oficial del gobierno que cuenta con un Ministerio dedicado a su puesta en práctica. De hecho, el PRD fue el resultado de consultas entre los partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil, incluido el movimiento sindical, y como tal representó un programa negociado para el desarrollo con amplio apoyo de todos los sectores sociales. Artículos claves en el PRD incluyeron la redistribución del 30% de la tierra de sus actuales propietarios blancos a nuevos propietarios negros en un plazo de cinco años, la noción de una economía mixta que combina la intervención del Estado y la regulación del mercado, y objetivos de acceso al agua, la salud y el empleo.

En 1996, el PRD fue sustituido por una nueva política macroeconómica llamada Crecimiento, Empleo y Redistribución (CER). CER, calificada por observadores de «programa de ajuste estructural impuesto internamente», tiene entre sus estrategias centrales típicos componentes neoliberales, entre otros: un programa de reducción fiscal para contener las obligaciones del servicio de la deuda y contrarrestar la inflación; una política monetaria contundente para impedir el resurgimiento de la inflación; la rebaja de los aranceles para contener los precios de los insumos y facilitar la reestructura industrial; acelerar la reestructura de los bienes estatales para optimizar los recursos inversores; la flexibilidad adecuadamente estructurada del sistema de negociación colectiva; y la expansión del comercio y las inversiones con África austral. En general, dicha estrategia pone énfasis en la necesidad de un crecimiento acelerado que debe alcanzarse en lo inmediato con el recorte del gasto del consumo del gobierno, vigilando los incrementos salariales del sector público y privado, con la reforma arancelaria y la mejora del ahorro interno.

## LOS EFECTOS ECONÓMICOS DEL CER

Desde la creación del CER en 1996, los efectos de la globalización han sido profundos y adversos. La inestabilidad mundial tuvo un fuerte impacto en la economía, con crecientes tasas de interés,

devaluaciones efectivas de la moneda y decreciente nivel de empleo. En este contexto, los defensores del CER argumentan que si sus metas no se cumplen, ello se debe a la inestabilidad de la economía mundial. Sin embargo, un análisis de los efectos de la estrategia del CER indica conclusiones diferentes.

Una de las primeras incursiones del CER ha sido en el planeamiento presupuestal de los sectores gubernamentales. El Marco del Gasto a Mediano Plazo (MGMP), recientemente incorporado, exigió a estos sectores planes y presupuestos para tres años. Aunque en principio ésta es una buena propuesta, la acompañan dos problemas serios. El primero son los profundos recortes y medidas para asegurar la disciplina fiscal. Para los presupuestos de la reforma agraria, el desarrollo rural, la vivienda y el agua, esto significó que se tuvo que presionar mucho para obtener los recursos necesarios y, aun así, hubo un descenso real de estos presupuestos para 1998. El segundo efecto es que cuando surgen puntos que no fueron previstos al comienzo de los tres años, es muy difícil conseguir los recursos correspondientes del gobierno. De hecho, uno de los problemas del CER ha sido la falta de voluntad del gobierno para desarrollar programas o legislación que puedan, sencillamente, costar dinero.

En los últimos dos años, el CER no logró los niveles de crecimiento proyectados y generó un descenso del empleo. **La meta de 126 mil empleos creados en el primer año de la aplicación del programa contrasta con los 71 mil empleos perdidos en la actualidad.** Además, la meta del 3% del déficit presupuestal contrasta con el 3,9% real. La economía también estaba por ingresar en un período de recesión oficial a fines de 1998, con dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo. Los valores de la moneda también descendieron en forma significativa y han sido notablemente inestables. Significativamente, la estrategia de un programa de expansión de la infraestructura no se implementó, lo que agravó el aislamiento de zonas rurales y urbanas subdesarrolladas. En definitiva, los únicos componentes del CER que tuvieron un éxito razonable están relacionados con las altísimas tasas de interés y la severa disciplina fiscal a nivel presupuestal, aunque no necesariamente su aplicación.

## AGRICULTURA Y REFORMA AGRARIA

La agricultura tiene un papel importante en la economía. Aunque su aporte directo al PBI representa sólo un 4%, la contribución combinada de la industria de los insumos, el proceso y la comercialización es importante. De hecho, algunos estudios indican que «los incrementos en la producción agrícola podrían tener grandes consecuencias en el crecimiento, el empleo y en el balance de pagos». Mather y Adelzadeh calculan que el multiplicador productivo de la agricultura es de 1,6. Esto significa que por cada millón de randes de producción agrícola se generan 600 mil randes en otros sectores de la economía. Significativamente, también apunta al fuerte efecto multiplicador que tiene sobre el empleo. Más empleos se crean en la agricultura con el incremento de la producción que en cualquier otro sector. El coeficiente de empleo para la agricultura es de 98, lo que significa que por cada descen-

so de un millón de randes en el valor de la producción agrícola se pierden 98 empleos.

El impacto general del CER se sentirá en la economía nacional. Los programas de reforma agraria y de desarrollo rural sentirán las consecuencias a través de la reducción de los fondos disponibles, debido a presupuestos más austeros y a un régimen financiero restrictivo. Esencialmente, esto provocará una reforma agraria reducida y menores presupuestos para programas de desarrollo rurales. Estos recortes presupuestales tendrán una serie de efectos.

El primero es que los menores recursos disponibles al Departamento de Asuntos de la Tierra (DLA) y la necesidad de reducir el gasto del gobierno significan que el sector será presionado para mantener los niveles de personal necesarios para los programas de reforma agraria. Como señala Hornby, la falta de nuevas designaciones conducirá a la escasez de personal, por lo que los Departamentod Provincial de Asuntos de la Tierra (PDLA) quizá nunca tengan el personal suficiente, quizá no se abran oficinas de distrito permanentes y los gobiernos locales seguirán con escasez de personal.

Un segundo efecto tiene que ver con el presupuesto del programa de reforma agraria, es decir, con los recursos disponibles para las concesiones de adquisición de tierras. En este caso, la reducción de los recursos disponibles tendrá uno de estos tres efectos: el valor de las concesiones se verá reducido; el valor permanecerá constante, pero descenderá en términos reales; o el valor permanecerá constante en términos reales, pero se limitará el número de concesiones disponibles.

El CER ignora las posibilidades que la agricultura formal ofrece al crecimiento económico y al empleo en las zonas rurales. Esto es importante, dada la opinión de que un ambiente macroeconómico favorable es fundamental para la promoción del empleo y el crecimiento de la agricultura. En este sentido, la mayor parte del beneficio se acumulará en los sectores exportadores de la agricultura. Estos sectores tienen el mayor potencial de crecimiento y creación de empleos y son menos vulnerables a la pérdida de trabajo por la mecanización (debido al hecho de que muchas etapas de la cosecha no se pueden mecanizar) y la sequía (ya que muchos de los cultivos son sometidos a riego o están situados en zonas de gran caída de lluvias durante el invierno).

Por otra parte, la agricultura de alimentos orientada al consumo interno y los pequeños y medianos agricultores podrían sentir efectos negativos importantes. Aunque la primera quizá luche contra los alimentos importados cada vez más baratos, los últimos padecerán graves obstáculos por las altas tasas de interés, además de la competencia. El cese del apoyo directo del gobierno —implícito en el CER y explícito en la política agrícola— deja a este sector de granjeros a merced de las presiones del mercado. Irónicamente, estos mismos agricultores quizá busquen empleo de tiempo parcial en los sectores de producción de alimentos destinados al mercado interno, que también padecen una crisis. Sin el apoyo necesario es improbable que los pequeños y medianos granjeros tengan capacidad para sobrevivir del ingreso agrícola.

El impacto en los sectores agrícolas productores de alimentos dirigidos al mercado interno quizá sea el más importante a largo

plazo. Como señalan Mather y Adelzadeh, la exposición al mercado abierto provocará una reestructura considerable en los sectores del maíz, el trigo y las semillas oleaginosas. Además del cambio a la cría de ganado, que necesita menos mano de obra, lo que llevaría al descenso del empleo en el sector, se producirá una gran desigualdad en las zonas rurales entre regiones de producción destinadas a la exportación y regiones destinadas al consumo interno. Las primeras podrán florecer gracias al CER, mientras que las últimas padecerán grandes limitaciones. La creación de empleos y el crecimiento se centrarán en torno a los sectores de exportación, lo que llevará a la remodelación de la economía rural, las oportunidades salariales y laborales y, finalmente, a las tendencias de migración y colonización.

Vinculado a la reestructura de la agricultura destinada al consumo interno se encuentran las consecuencias del CER para los pequeños agricultores. Los pequeños y medianos agricultores emergentes están incluidos en el apoyo declarado del CER, aunque éste se limita a la información y al apoyo técnico. Es improbable que el CER solucione la falta de infraestructura efectiva en ciertas zonas, y tampoco es probable que se brinden recursos o protección a los granjeros emergentes. En todo caso, queda claro que a éstos no les irá bien en un ambiente y un mercado abiertos, y el caso contrario sólo ocurrirá con el respaldo del gobierno o de recursos financieros acumulados. La alternativa, por supuesto, es que la agricultura de pequeña escala se realice como medio de subsistencia y por aquéllos que no pueden buscar fácilmente ingresos en otros lados, sobre todo las mujeres del medio rural.

El resultado de la reestructura agrícola será sombrío. No sólo habrá un impacto directo sobre los medios de vida y el empleo de millones de personas negras del medio rural, sino también habrá un impacto indirecto en la sobrecargada infraestructura urbana cuando millones de personas busquen alivio en estos ámbitos. Es evidente que se necesita una estrategia integral y significativa para combatir la pobreza y la desigualdad.

## ¿DEMASIADO PAPEL?

La impresión general en Sudafrica cuatro años después de la ratificación de los diez compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social es que se hicieron grandes avances para poner sobre papel las expresiones y promesas para combatir la pobreza y la desigualdad en la sociedad sudafricana, pero éstos quedaron socavados por los fracasos de la política y son limitados e incluso pierden el terreno ganado ante la incorporación de un riguroso marco macroeconómico: el CER. Más de un millón de personas aún aguardan el acceso a la vivienda básica, mientras cerca de 14 millones de personas negras pobres todavía experimentan un frágil acceso al derecho sobre la tierra para residencia y vivienda.

**Debido a esta presión, conflictos y tensiones surgieron entre quienes compiten por empleos e ingresos y, por desgracia, la xenofobia se convirtió en una realidad de la vida sudafricana.** Recientes incidentes que produjeron la muerte de ciudadanos extranjeros a manos de sudafricanos no recibieron la aten-

ción debida del gobierno, lo que refleja una tendencia preocupante de los funcionarios a aceptar tácitamente el trato dado a los extranjeros. La falta de reconocimiento adecuado de los derechos de éstos ha sido uno de los principales fracasos del gobierno actual.

**Es una lástima que este informe deba concluir que, aunque los derechos y las políticas que apoyan los compromisos de la Cumbre Mundial de Desarrollo Social existen sobre el papel, aún falta para que lleguen a los pobres y a las personas vulnerables del medio rural y de los guetos urbanos.** Las viejas desigualdades y los centros de pobreza continúan vigentes, y muchas

de las personas que todavía permanecen al margen de la sociedad son mujeres rurales, pobres y, a veces, extranjeras.

#### REFERENCIAS

- Hornby, D. El CER y la reforma agraria, mimeo, 1997.  
 Mather, C. y Adalzadeh, A. Macro-economic Strategies, Agriculture and Rural Poverty in Post Apartheid South Africa. LAPC, 1997.  
 Gobierno sudafricano. Growth, Employment and Redistribution – A Macro-Economic Strategy. 1996.

- **Comité Nacional de Tierras**