

La privatización versus los pobres

DAVID OBOT



Si bien en algunas áreas, como telecomunicaciones y electricidad, la liberalización ha mejorado la calidad, en otras la mejoría es apenas cosmética. En tanto la mayoría de la población pobre y rural no tiene acceso a los mismos, para las mujeres, específicamente, la privatización ha aumentado su carga de trabajo. Para que los excluidos reciban mejores servicios básicos es preciso desarrollar mecanismos políticos y reglamentarios que reinviertan los recursos generados por la privatización en la infraestructura social.

La población de Uganda se proyectaba en 22,8 millones en 2001, con 88,7% y 11,3% en el medio rural y en el medio urbano, respectivamente. Treinta y cinco por ciento de la población vivía por debajo de la línea de pobreza.¹ Aunque hay elementos del presupuesto del Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza² que se proponen mejorar los servicios para los pobres, la pobreza asciende a entre 30% y 65% en algunas regiones del país. El impacto de la privatización en los servicios básicos varía. Las estadísticas sanitarias indican que no mejoraron las tasas de mortalidad de lactantes, infantil o materna. Hubo una tendencia a la baja en las tasas de inmunización entre 1996 y 2000.³ La investigación realizada con respecto al VIH/SIDA reveló el incremento de 15,6% de los casos acumulados de SIDA reportados entre 1993 y 1995, o sea un promedio de 3% anual, aunque descendió el número de casos nuevos, de 3.032 (1996) a 1.149 (1999).⁴ Mejoró el acceso al agua potable, que actualmente abarca al 55% de la población, estando el agua por cañería limitada principalmente a los centros urbanos. La población rural depende más que nada de pozos de agua y manantiales.⁵

La matrícula en la Educación Primaria Universal aumentó de 2,7 millones (1996) a 6,59 millones (1999) debido al incremento del presupuesto destinado a la enseñanza primaria y al ahorro logrado mediante la iniciativa HIPC y otras vías de ayuda bilateral canalizadas a través del Fondo de Acción contra la Pobreza. Esta tendencia se revirtió luego de 2000, como consecuencia del alto abandono estudiantil, ya que los padres no pudieron pagar los costos colaterales de la educación.⁶ Los programas para mejorar la calidad de la enseñanza, que es desigual, abarcan la capacitación de los maestros, la distribución de libros de texto y la construcción de escuelas. El Programa de Alfabetización Funcional de Adultos, iniciado en 1992, permitió que una mayoría de los adultos participantes alcanzara un nivel de alfabetización y de competencia numérica de cuarto grado.⁷

Revisión del marco legal y político

Uganda ha aplicado políticas de liberalización desde principios de la década de 1990. Los subsidios para los pequeños agricultores fueron recortados y la diversidad de las exportaciones se vio limitada. La tendencia del desempeño

económico fue a la baja debido a la caída de los precios de los productos de exportación (especialmente del café y el algodón) y al elevado precio del petróleo. Se calcula que el crecimiento del PBI caerá del 6% en 2000-2001 al 5,6% en 2001-2002. La economía depende en gran medida de la agricultura, que contribuye con el 42% del PBI y genera empleos para aproximadamente 80% de la población. Lamentablemente, la contribución de la agricultura al PBI está en descenso y las ganancias obtenidas de las exportaciones no tradicionales siguen siendo bajas.⁸ El déficit comercial ha sido la norma desde 1996, dado que las exportaciones consisten fundamentalmente en productos sin procesar, que consiguen precios bajos, y que las importaciones consisten más que nada en bienes de consumo y de capital de alto valor.

El proceso de privatización se sometió al debate público, sobre todo en el Parlamento, pero los legisladores se limitaron a respaldar las propuestas del gobierno en lugar de abocarse a un análisis en profundidad del tema. Se revelaron irregularidades y se acusó a un ministro de aceptar un soborno de USD 10.000 para modificar el proyecto de Ley de Generación de Electricidad en discusión e impulsar la aprobación de la construcción de la represa hidroeléctrica Bujagali. Las leyes y políticas vigentes relativas a la privatización, como las que atañen a la inversión en la energía hidroeléctrica y las instituciones financieras, exigen una revisión.

Una de las principales reformas económicas del gobierno, a ser completada en 2004, ha sido la privatización de las empresas públicas, entre ellas Uganda Hotels Limited, Uganda Cement Corporation y Uganda Development Corporation y sus subsidiarias.⁹ El gobierno pretende continuar apoyando la privatización en áreas como la generación y distribución de electricidad, el transporte ferroviario y el agua, con la esperanza de que la competencia mejore la eficacia, la calidad, el costo y el acceso, que se consideran requisitos para mejorar el nivel de vida. Sin embargo, la privatización no está contribuyendo eficazmente a mejorar el acceso de los hogares a los servicios básicos.

La privatización sí tuvo un éxito relativo en áreas como transportes, comunicaciones, minería, canteras, industria manufacturera, construcción y los sectores de comercio mayorista y minorista, aunque la creación de empleos en dichos sectores tiende a concentrarse para trabajadores no especializados y mal remunerados. Según participantes del Taller de Social Watch, realizado en septiembre de 2002 en el Hotel Africana, en Kampala, «el gobierno administró mal sus programas de privatización y no permitió la participación de empleados públicos y grupos de ciudadanos en estos procesos, mientras los mecanismos regulatorios existentes resultaron ineficaces para asegurar un control adecuado.»

1 Oficina de Estadísticas de Uganda, *Statistical Abstract*. Kampala, 2001.

2 Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, *Poverty Eradication Action Plan, Building Partnerships to Implement the PEAP*. Vol. 3. Kampala, 2001.

3 Ministerio de Salud, Centro de Recursos, Entebbe, 2001.

4 Ministerio de Salud, *AIDS/STD Control Programme*. Entebbe, 2001.

5 Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, *Discurso del presupuesto: Presupuesto 2002/2003*. Kampala, 2002.

6 Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, *Background to the Budget: Financial Year 2002/2003*. Kampala, 2002.

7 Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, *Annual Report*. Kampala, 2001.

8 Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, *Op.cit.*

9 *Ibid.*

Finalmente, existe una importante brecha que separa a los géneros en el acceso a los servicios sociales de calidad. El acceso de las mujeres a los servicios privatizados es insignificante porque sólo un pequeño porcentaje de las mujeres poseen bienes productivos y la mayoría sigue sin participar en el proceso de privatización. Aunque las mujeres comprenden el 51% de la población, menos del 10% son propietarias de tierras u otros bienes productivos. La privatización de los servicios ha representado una carga mayor para las mujeres que deben incorporarse al mercado de trabajo sin dejar de cumplir con sus tareas domésticas.

Incentivos a las empresas privadas: «vacaciones impositivas»

A principios de los años 90, el gobierno ofreció a los inversores «vacaciones impositivas» con la esperanza de atraer la inversión extranjera directa para crear empleos y mejorar los servicios básicos. El gobierno descartó esa idea en 2000, probablemente debido a las numerosas infracciones sucedidas. La mayoría de las empresas privadas en Uganda, nacionales o extranjeras, carecen de planes de negocios que incorporen sus responsabilidades sociales hacia los pobres. Ejemplos como las campañas de plantación de árboles realizadas por empresas tabacaleras están vinculados a las cadenas de producción internacionales y no a capitales sociales específicos, relacionados con los servicios básicos. Por lo tanto, no existe lógica en subsidiar a las corporaciones.

La liberalización ha mejorado la calidad en algunas áreas, como las telecomunicaciones y la electricidad, pero estos servicios están limitados a aquellos que los pueden pagar en los centros urbanos. Los precios son fijados por las fuerzas del mercado y excluyen a la mayoría de la población pobre y rural. Por ejemplo, la mayoría de los servicios de teléfonos celulares abarcan sólo a las principales ciudades, aunque las empresas encargadas aseguren que la cobertura es nacional. No existe un mecanismo que vigile el rendimiento de estas compañías, ya que la mayoría de sus convenios con el gobierno se mantienen en secreto. Tampoco hay indicadores de impacto y calidad, y los pobres son los menos capacitados para vigilar el rendimiento. No existe una institución de contralor que reciba quejas públicas acerca de la provisión de los servicios. Al Inspector General de Ética e Integridad del Gobierno le interesa más la corrupción y la mala administración financiera que el control de la calidad de los servicios básicos.

Las empresas privadas no ofrecieron una alternativa mejor a la mala provisión pública de los servicios sociales. En el sector de la salud, las clínicas privadas ofrecen gran variedad de servicios, con un profesionalismo y una calidad cuestionables. En forma similar, los institutos de educación privada ofrecen más infraestructura que enseñanza de calidad, pero la mayoría están en centros urbanos, lo cual excluye a la población pobre y rural.

CUADRO 1

Morbilidad proporcional de las principales 10 causas de enfermedad del Departamento de Pacientes Externos (%)

Enfermedad	1995	1997	1998	1999	2000
Malaria	25,0	32,1	36,8	36,0	45,5
ERA* - No neumonía	20,2	16,0	15,8	15,4	25,0
Parásitos intestinales	8,3	9,2	9,6	10,0	10,7
Enf. Diarreicas	6,3	5,4	4,8	5,0	8,0
Trauma (lesiones)	6,5	7,5	7,4	7,0	S/d
ERA* - Neumonía	9,2	9,2	7,3	7,0	S/d
Enf. De la piel	3,7	5,3	4,6	4,5	S/d
Enf. Oculares	4,1	4,4	3,1	3,2	3,3
Anemia	S/d	2,3	2,7	2,8	S/d
Enf. Del oído	S/d	1,5	1,5	S/d	2,0
Otras	S/d	7,5	8,0	9,1	5,7

Fuente: Centro de Recursos, Ministerio de Salud de Uganda / * Enfermedades Respiratorias Agudas

Beneficios de la exportación de los servicios

Uganda posee gran potencial para mejorar los ingresos producidos por la exportación de servicios, como enfermería y docencia, pero los beneficios actuales son insignificantes porque se carece del marco legal o la estrategia de desarrollo que respalde a los proveedores de servicios en países extranjeros. Firmas locales en los sectores de la construcción, la industria manufacturera y las exportaciones no tradicionales fueron alentadas por las negociaciones del gobierno para acceder a mercados extranjeros a través de acuerdos como la ley de Crecimiento y Oportunidades para África, pero aún carecen de las estrategias de negocios para soportar una competencia sostenida en el ámbito internacional.

El desplazamiento de la AOD hacia el sector privado

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) hace hincapié en la igualdad de género en sus programas. La política de género de la AOD deja espacio para la construcción de capacidad, para informar sobre deficiencias en la gestión de gobierno, la responsabilidad y la transparencia. Las condicionalidades de la AOD ponen énfasis en el uso de los fondos para los servicios sociales, la provisión de financiación paralela por el gobierno y la reducción del gasto de defensa. Parte de los fondos de AOD se han destinado a hospitales privados sin fines de lucro, como los hospitales misioneros, que brindan servicios importantes. Sin embargo, resulta difícil evaluar el impacto que ha tenido en los pobres el desplazamiento de los fondos AOD hacia el sector privado. La AOD benefició principalmente a la población urbana y no a la rural y pobre.

Conclusión

La privatización y los pobres corren por líneas paralelas. El objetivo de la privatización es el lucro, y se desinteresa de la responsabilidad de brindar servicios básicos que son necesarios para los pobres. Los pobres no pueden acceder a los beneficios de la privatización, y las políticas del sector público no facilitaron su acceso. Para que los pobres se beneficien con la privatización y reciban mejores servicios básicos existe la necesidad de desarrollar mecanismos políticos y reglamentarios que fomenten la permanencia en el país de los recursos generados por las firmas privadas y su reinversión en la infraestructura social. ■

Referencias

- Development Network of Indigenous Voluntary Associations, *The Effects of Economic Globalisation in Uganda*. Kampala, 2001.
- DENIVA, *The Socially Marginalized: Which Way to Their Liberation?* Kampala, 2000.
- Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, *Uganda Participatory Poverty Assessment Process*. Kampala, 2000.
- Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, *Background to the Budget: Financial Year 2002/2003*. Kampala, 2002. Website: www.finance.go.ug (2000/01).
- Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico, «Uganda Poverty Status Report (1999)», *The Challenges of Implementing the Poverty Eradication Action Plan*. Kampala, 2000.
- Ministerio de Finanzas, *Uganda Participatory Poverty Assessment Report Learning from the Poor*. Kampala, 2000.
- Ministerio de Finanzas, «Poverty Eradication Action Plan,» *Building Partnerships to Implement the PEAP*, Vol. 3. Kampala, 2001.
- Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social/Banco Mundial, *Report of Evaluation of the Functional Adult Literacy Programme in Uganda*. Kampala, 1999.
- Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social, *Social Development Sector Strategic Plan*. Kampala, 2002.
- República de Uganda. *The National Framework for HIV/AIDS Activities in Uganda 2001-2005/6*. Kampala, 2000.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Oficina de Estadísticas de Uganda, *Statistical Abstract*. Kampala, 2001.

DENIVA

<denivaug@infocom.co.ug>