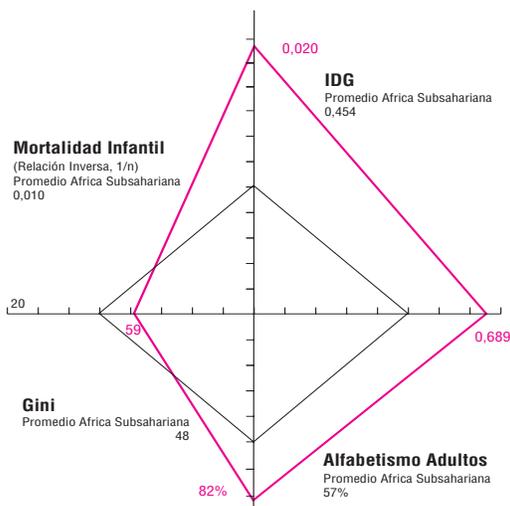


• DAVE HUSY

CRECIMIENTO POBREZA Y DESIGUALDAD



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*).

Después de cinco años de gobierno, el Congreso Nacional Africano (CNA) y su nuevo presidente Thabo Mbeki obtuvieron una victoria significativa en las segundas elecciones democráticas el año pasado. La campaña electoral del CNA se caracterizó por una combinación

inteligente de alardear de sus éxitos en el terreno fiscal por un lado, y de difundir el mensaje de ser «un gobierno de manos a la obra» por el otro.

Al hacerlo, subrayó los siguientes logros claves con respecto a la pobreza y la desigualdad:

- En 1999, el 20% de los sudafricanos carecen de acceso al agua potable, comparado con 30% en 1994;
- 20% más de sudafricanos que en 1994 tiene electricidad en 1999, y 10% más tienen teléfono;
- El programa nacional de nutrición en la escuela primaria alcanza a más de cinco millones de niños por día;
- Los menores de cinco años y las mujeres embarazadas tienen cobertura de salud gratuita;
- Desde 1994 800,000 se construyeron viviendas.¹

Se suman a estos logros la implementación de políticas y legislación progresistas en muchos sectores y programas sociales, como los ámbitos de los derechos humanos y laborales, la igualdad de género y las libertades civiles.

A pesar de que se consideran victorias, estos avances disimulan una historia inquietante de pobreza y desigualdad. Unos tres millones de hogares sudafricanos, casi 18 millones de personas, viven por debajo del nivel de pobreza, fijado en un ingreso mensual de R 353 (USD 58). **Las mujeres africanas constituyen la mayor parte de las víctimas de ésta: 71% vive por debajo de la línea de pobreza. La mayoría de los hogares dentro del 20% más pobre tienen jefatura femenina.**²

La pobreza también está relacionada con la raza: sólo hay 2,1% de blancos pobres frente a 57% de africanos en la misma

¹ «ANC's Achievements and Failures». *Southscan* 14:11, 28 de mayo de 1999. Citado en Marais. «Topping up the Tank: How the ANC has reproduced its power since 1994». *Development Update*, Vol 3, No. 1, 1999.

² J. May. «Poverty and Inequality in South Africa». *Indicator*, 15, 2, 1998.

situación.³ Un análisis más profundo de las estadísticas revela una situación deprimente: aproximadamente 20% de los sudafricanos no poseen educación formal y sólo 16,4% terminaron la escuela. Apenas 54% de los sudafricanos viven en viviendas formales. En 1997, sólo 15% de las mujeres africanas que habitaban en el medio rural estaban empleadas. Una cantidad alarmante de ellas eran consideradas pobres a pesar de que percibían un salario.⁴

Hoy se considera a Sudáfrica como el país con mayor desigualdad del mundo. Dos datos adicionales revelan el verdadero rostro detrás del incremento de la pobreza:

- Desde 1994 a 1999, 500.000 personas fueron despedidas de sus empleos y otro millón de puestos de trabajo fueron considerados redundantes, contribuyendo a aumentar el nivel de desempleo en el país a 35%. La mayor parte de las pérdidas fueron sufridas por los trabajadores rurales no capacitados;⁵
- Desde 1991 a 1996, los ingresos del 30% de sudafricanos más pobres decrecieron en forma paulatina, profundizando la brecha de privación y pobreza.⁶

Esta tendencia lamentable representa el fracaso del desarrollo social en Sudáfrica y probablemente continúe con la creciente marginación y pobreza de los grupos más vulnerables de la sociedad. ¿Cómo?, y aún más importante, ¿por qué ocurre esto? Un breve análisis de la evolución de las políticas desarrollistas sudafricanas hacia un marco más neoliberal dan algunas pautas.

LA EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS

Antes de asumir el poder en 1994, el CNA diseñó un plan borrador del Programa para la Reconstrucción y el Desarrollo (RDP), que se concibió como un programa de acción gubernamental a nivel nacional para sus primeros cinco años de gobierno. La formulación del documento significó un momento fermental en cuanto a las políticas oficiales, ya que la sociedad civil y el sector empresarial fueron copartícipes en la formulación de objetivos de desarrollo social en varios ámbitos públicos.

Lamentablemente, el RDP como programa transformador estaba plagado de problemas desde un principio. El documento original careció de definición y fue demasiado exigente en muchas

áreas. Muchos planificadores gubernamentales experimentaron grandes dificultades para alcanzar los objetivos del programa, principalmente debido a que éste no contaba con recursos ni con referencias de alto perfil. Sin embargo, fue fuente de principios y objetivos para todos los sectores sociales, y esto sirvió de base para el establecimiento de metas y del enfoque institucional.

Tras acceder al poder, el CNA propulsó una serie de políticas para fortalecer derechos y principios sociales progresistas. Una de ellas fue la Constitución con la declaración de derechos que abolía la discriminación, promovía la igualdad de género y establecía un marco para los derechos humanos y civiles. La Constitución también establecía una serie de vehículos estatutarios para fortalecer la democracia, incluyendo comisiones de derechos humanos, de igualdad de género y de restitución de tierras. Se formularon versiones en borrador de leyes a nivel nacional para implementar y salvaguardar derechos establecidos en ella, entre éstas, un grupo de leyes laborales, estatutos de igualdad y programas sociales.

La introducción de las políticas de GEAR (Crecimiento, Empleo y Redistribución) en 1996 fue un momento definitorio en la evolución de la política sudafricana de desarrollo. GEAR se basó expresamente en una política económica neoliberal de distribución de la riqueza por goteo y desarrolló trece estrategias⁷ para lograr la reforma fiscal y monetaria. Las reformas relativas al gasto y los procesos presupuestales introdujeron una planificación y administración a futuro necesarias para el gobierno, pero fueron acompañadas con metas de gastos muy austeras y una ideología que supone el crecimiento económico a través de la expansión de la inversión extranjera y el sector industrial. Además, el discurso del crecimiento se concentró cada vez más en la promoción de Pequeñas, Medianas y Micro Empresas (Small, Medium and Micro Enterprises –SMME). Así se impusieron, inmediatamente, limitaciones.

La primera y más evidente fue la restricción de recursos para la reforma social. Muchos programas sociales son caros y discrepan con la política de austeridad propuesta por el GEAR. Al igual que con varios programas neoliberales, éste sufrió recortes importantes en los presupuestos para reforma agraria y otros programas redistributivos. Estos recortes presupuestales, sumados al hecho de que la reforma agraria y la redistribución de recursos no son una prioridad política, frustraron cualquier intento hacia una transformación significativa.

3 Los términos «blanco» y «africano» tienen un sentido específico al analizar el contexto sudafricano. Aunque todos los sudafricanos son, estrictamente hablando, «africanos», el término «africano» se refiere a un sudafricano negro, por oposición a un sudafricano «blanco», un sudafricano «de color» o un sudafricano «indio». Los términos derivan de la política del Apartheid, que orientó distintas políticas y acordó distintos «privilegios» a cada uno de estos grupos raciales «definidos». Los términos se mantienen con fines de análisis porque es necesario distinguir cómo las iniciativas de desarrollo social enfrentaron las desigualdades entre estos grupos. Para complicar aun más las cosas, el término no sería estrictamente correcto si se alterara a «sudafricano negro» porque el término «negros» o «sudafricanos negros» incluye a los sudafricanos de color y a los de origen indio. El hecho es que la pobreza está estratificada y concentrada de conformidad con estas categorías raciales, como consecuencia directa del Apartheid, y aunque hace falta enterrar la herencia del Apartheid, sigue siendo necesario medir el progreso social utilizando algunas de sus categorías.

4 J. May, *et al. Pobreza y Desigualdad en Sudáfrica* – Informe escrito para la Oficina del Vicepresidente. 1998.

5 *Business Day*, 18 de febrero de 2000.

6 *Mail & Guardian*, 28 de enero de 2000.

7 *Crecimiento, empleo y redistribución: Una estrategia macroeconómica*, Departamento de Finanzas, 1996.

La segunda limitación fue el cerco de protección construido en torno de los sectores «productivos» de la economía, sobre todo el sector manufacturero —orientado a la exportación— y los sectores agrícolas. Una consecuencia de esto fue la concentración de la riqueza y de la propiedad. A la vez, se difundió la idea de que las zonas rurales fuera de los sectores comerciales —donde se concentran la mayor parte de los pobres en Sudáfrica— requerían de medidas «benefactoras» en vez de económicas. De esta forma, el programa GEAR considera a los pequeños y medianos empresarios como los propulsores de la economía, lo cual simboliza un cambio de política: en lugar de luchar contra la pobreza, la política de reforma pone énfasis en aquéllos que poseen los recursos para acumular —en este caso granjeros y personas ricas de la ciudad.

¿PROMOVIENDO EL DESARROLLO SOCIAL?

Una reconocida analista de género sudafricana, Shamim Meer, destacó que las conquistas sociales conseguidas por la mujer en los últimos cinco años beneficiaron casi exclusivamente a la elite urbana.⁸ Las mujeres que viven en hogares rurales pobres experimentan más privaciones y presiones que antes, y la violencia contra la mujer, sobre todo en las comunidades pobres, se mantiene alarmantemente alta. Un destacado comisionado de género también denunció que mientras la Comisión para la Igualdad de Género está profundamente comprometida con la mujer, carece de infraestructura y recursos para encarar la desigualdad sistémica.

Un conjunto de problemas similares emerge de los programas gubernamentales de desarrollo. Las leyes laborales se ignoran en los sectores económicos caracterizados por la explotación y la falta de organización sindical. Muchos proyectos hídricos y eléctricos fueron «desconectados» debido a que los beneficiarios no pueden pagar los servicios. Las viviendas construidas son de calidad y tamaño inferior, las clínicas y escuelas carecen de recursos y de personal capacitado. Una paradoja resultante de los miles de empleos temporarios, creados por los programas oficiales de obras públicas, fue que socavaron los proyectos comunitarios de empleo autogestionado.

Sudáfrica desempeñó un papel esencial a la hora de mejorar el perfil de África como un continente en desarrollo. La mediación de conflictos y las relaciones comerciales caracterizan la iniciativa de «Renacimiento Africano», liderada por el presidente Thabo Mbeki y un grupo de líderes, que fomenta perfiles positivos para los temas y problemas que enfrentan las naciones africanas. La promo-

ción de África no está exenta de contradicciones, sin embargo. Por ejemplo, el gobierno sudafricano persigue una relación comercial paralela con la Unión Europea, lo cual hace pensar a muchos analistas africanos sobre las consecuencias de esa relación sobre las oportunidades que les ofrece la convención de Lomé. De la misma forma, el trato conferido a los extranjeros—muchos de ellos africanos—contradice los derechos establecidos en su propio marco político y los principios de cooperación acordados con sus vecinos.

En vista de estas carencias, sorprende que el gobierno no haya incrementado los perfiles de programas para combatir la pobreza y la marginación social a nivel regional y nacional. Las discusiones y programas sobre los compromisos de la CMDS, por ejemplo, están archivadas en una comisión técnica del Departamento de Bienestar Social, mientras iniciativas de parte de las ONG sudafricanas para lanzar un foro sobre la «guerra contra la pobreza» han sido ignoradas. Las reformas agrarias y restitutivas se reformularon para beneficiar a los granjeros comerciales negros actuales y potenciales, desplazando los recursos de los pobres en zonas rurales y de las personas sin tierra.

Hubo pocas iniciativas para fijar objetivos nacionales contra la pobreza, como aquellas propuestas para los compromisos de la CMDS posterior al año 2000, que crean una falla crítica en cuanto a la organización de los programas de desarrollo a nivel nacional. Esto se debe, en parte, a la cautela a la hora de fijar los objetivos —un resultado de las fallas del RDP— y a la fe ciega en la capacidad del programa GEAR para generar resultados económicos y sociales beneficiosos para los pobres. Teniendo en cuenta su reputación hasta ahora, y el entusiasmo renovado del gobierno sudafricano para reestructurar bienes estatales y el servicio civil, es poco probable que GEAR elimine la desocupación y ofrezca beneficios económicos a los pobres.

Es evidente que a pesar de la formulación y el diseño de políticas sociales y programas progresistas, y al establecimiento de mecanismos para fortalecer y promover la democracia, la política económica de Sudáfrica erosiona las oportunidades y logros conseguidos entre los pobres. A menos que se brinde serio apoyo político a las metas para erradicar la pobreza, como las desarrolladas en el proceso de revisión de la CMDS, las perspectivas no son buenas para los pobres de Sudáfrica mientras el país experimente el fenómeno del crecimiento de la economía, pero también de la pobreza y la desigualdad.

- Dave Husy is former Deputy of National hand Committee. davehusy@worldonline.co.za