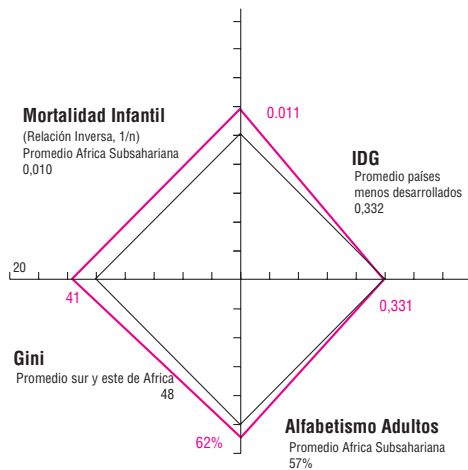


• J. B. KWESIGA
• ZIE GARIYO

DEMOCRACIA VS. CORRUPCIÓN

emergencia contra desastres, la consolidación de las instituciones del gobierno y la acción afirmativa. Pero la corrupción sigue siendo un cáncer que corroe al país.



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*).

En Copenhague, el gobierno de Uganda se comprometió a crear un ambiente que permitiera a la población alcanzar el desarrollo social, erradicar la pobreza, acceder igualmente a la educación y a la salud y lograr una mayor igualdad entre los géneros. El gobierno adoptó políticas para cumplir estos objetivos, basadas en: a) una buena gestión gubernamental; b) la seguridad de la propiedad y la vida; c) el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica; d) un sistema judicial funcional e independiente; y e) el combate a la corrupción. Entre las estrategias adoptadas se incluyen la reforma agraria, el acceso de los pobres al crédito, políticas ambientales y de

El artículo 29(1)(e) de la Constitución estipula que:

Toda persona tendrá derecho a la libertad de asociación, que habrá de incluir la libertad de formar asociaciones y pertenecer a ellas, incluso sindicatos, partidos políticos y otras organizaciones cívicas.

Pero el artículo 269 restringe severamente el funcionamiento de los partidos políticos. Esta situación convierte a Uganda en un estado unipartidario de hecho, regido por el Movement Political System (MPS). Bajo el gobierno del MPS, las elecciones nacionales y locales se basan fundamentalmente en el mérito individual y no en la filiación político-partidaria, lo que limita severamente el pluralismo político en el país.

La función del parlamento es meramente asesora, ya que el Poder Ejecutivo tiende a ignorar sus resoluciones. No existen canales claros para expresar el disenso legal dentro del MPS. A mediados de 1999 se realizará un polémico referéndum para decidir si se habrá de reemplazar al MPS por un sistema multipartidario. Políticos opositores y medios de comunicación independientes ya denunciaron que el referéndum será fraudulento.

A pesar de la política del gobierno y de las buenas intenciones, **la corrupción sigue siendo un cáncer que corroe a Uganda.** Para combatirla, se crearon cargos e instituciones –Inspector General del Gobierno, Auditor General, Dirección de Procuraduría Pública, Ministerio de Ética e Integridad (en agosto de 1998) y Escuadrón Policial Antifraudes– y se adoptaron leyes, disposiciones y otras medidas –Código Penal, Ley de Gobierno Local, Ley de Prevención de la Corrupción, Código para Gobernantes, liberalización y privatización de empresas públicas, mayor remuneración para los empleados judiciales, altos funcionarios y dirigentes políticos (Ruzindana *et al* 1998; Banco Mundial 1998a).

De todas maneras, la corrupción sigue siendo un problema grave. Una encuesta del gobierno (Inspección del Gobierno, 1998)

comprobó que **más del 73% de los hogares cree que el gobierno es muy corrupto y el 59% cree que la corrupción se agravó en los últimos dos años.**

Para los encuestados, las principales causas de la corrupción son:

- codicia de los empleados públicos,
- bajos salarios de los empleados públicos, a menudo atrasados,
- mala supervisión de los trabajadores y mala contabilidad,
- mal ejemplo de los altos funcionarios (que también son corruptos),
- falta de seguridad en el empleo debido a los despidos,
- falta de conocimiento del público sobre sus derechos y falta de sanción contra la corrupción.

LA POLICÍA Y EL SISTEMA JUDICIAL: LOS MÁS CORRUPTOS

Un estudio del gobierno (1996) sobre el gasto en la educación y la atención primaria de la salud reveló que menos del 36% del dinero procedente de las arcas del Estado llegó a sus destinatarios.

El gobierno reconoce los peligros de la corrupción, pero sólo brinda un tratamiento superficial al problema; ningún alto funcionario fue destituido o enviado a prisión por ello, pese a las evidencias que lo incriminaran.

El artículo 223 de la Constitución creó el cargo de Inspector General del Gobierno, que, según el artículo 230 (1), «tendrá poderes para investigar, determinar la investigación, arrestar, procesar o entablar el proceso de los casos de corrupción, abuso de autoridad o cargo público». Pero a pesar del clamor general contra la corrupción, el Inspector General aún no enjuició con éxito ningún caso de corrupción. El Inspector se ve debilitado por los siguientes factores:

- los organismos contra la corrupción no están coordinados en forma adecuada,
- tiene pocos recursos financieros y cuando los fondos fueron aprobados por el parlamento, no fueron entregados a tiempo,
- no existen canales de colaboración entre el Inspector General y las organizaciones de la sociedad civil,
- el compromiso y la voluntad política del sistema establecido para combatir la corrupción son bajos,
- la capacidad del Inspector General es limitada, los mecanismos de responsabilidad en la gestión son débiles, no se publican las denuncias públicas, no hay mecanismos para recuperar los fondos perdidos o malversados.

En 1993, se adoptó una política de descentralización para fomentar la participación ciudadana en el gobierno y el control democrático. El artículo 176 S2(b)(c) de la Constitución estipula:

La descentralización será un principio aplicado en todos los niveles para asegurar la participación y el control

democrático del pueblo en la toma de decisiones (y) para asegurar la plena realización del gobierno democrático a todo nivel.

La descentralización tuvo problemas desde el comienzo. La política fue decidida por altos funcionarios y donantes sin mayores consultas y se percibe como una imposición superior. Se otorgó responsabilidades a los dirigentes de los consejos locales, pero no se proporcionaron los medios financieros ni la capacitación en administración financiera. La malversación y el robo de fondos es común en algunos distritos.

Un estudio del Banco Mundial (1998b) comprobó que, con la descentralización, la comunidad recibe cada vez menos recursos. Informes de prensa indican que millones de chelines desaparecen ocasionalmente.

LA ACCIÓN AFIRMATIVA

El artículo 32 (1) de la Constitución estipula que:

El estado debe tomar la acción afirmativa en favor de los grupos marginados sobre la base del género, la edad, la discapacidad o cualquier otra razón creada por la historia, la tradición o la costumbre, con el propósito de remediar los desequilibrios que existen en su contra.

El derecho a la igualdad de oportunidades está incluido en el artículo 32(2). Como el gobierno todavía no designó una comisión para implementar estas disposiciones, la acción afirmativa no recibe mucha atención en su política. Pero dio algunos pasos para apoyar a los grupos marginados:

- Consejos de mujeres elegidos por las comunidades,
- Mujeres representantes en el parlamento,
- Representantes de discapacitados en el parlamento y en niveles bajos de los gobiernos locales,
- La condición de que un tercio de las personas elegidas en los niveles bajos del gobierno sean mujeres,
- Un Consejo Nacional de la Infancia para defender la causa de los niños,
- La política de conceder 1,5 puntos de calificación a las mujeres que ingresen en la universidad por primera vez.

El Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social se creó para defender la acción afirmativa y para popularizar los temas de género en la planificación política a todo nivel. Pero las actividades del Ministerio están sumergidas en la rutina burocrática y no tuvieron consecuencias en la política. En agosto de 1998, se creó el Ministerio de Asuntos de la Tercera Edad y la Infancia.

En 1997, el gobierno incorporó la Educación Primaria Universal, un programa que paga los costos escolares hasta un máximo de cuatro hijos por familia. La política no incluye medidas de acción afirmativa: no se otorga prioridad a la educación de las niñas. El gobierno creó el Instituto Nacional de Educación Especial de

Uganda, para entrenar a los maestros a enseñar a los alumnos con discapacidades, sobre todo a los ciegos, sordos y mudos.

La Constitución estipula que todos los niños menores de cinco años de padres desconocidos son ciudadanos ugandeses. Los niños tienen el derecho de ser atendidos por sus padres o tutores legales. Los niños tienen derecho a la educación básica, que es responsabilidad del Estado y de sus padres. Esta cláusula no se aplica con rigor, y los niños de la calle se están convirtiendo en una seria preocupación en las ciudades.

LAS MUJERES Y LA TIERRA

La tierra de Uganda pertenece a los ciudadanos de Uganda y les será concedida de acuerdo con los sistemas de tenencia de la tierra incluidos en esta Constitución, dice la Constitución.

Para consolidar los sistemas de tenencia de la tierra, la Ley de Tierras de 1998 regula la administración de la misma, la adquisición de títulos o certificados de ocupación, venta, cesión o hipoteca, comités de tierras, consejos, etc.

Aunque las mujeres trabajan de 12 a 16 horas diarias, constituyen más del 70% de la mano de obra agrícola y producen entre 70 y 80% de los cultivos, la Ley de Tierras no incluye el derecho de las mismas a ser propietarias. Si estipula que «nadie intercambiará, transferirá, prometerá, hipotecará o arrendará tierras sin el consentimiento por escrito del cónyuge». Aunque la ley garantiza que las mujeres tienen acceso a la tierra, no corrige los desequilibrios históricos enraizados en la sociedad ugandesa y exacerba la marginación cultural, política y económica de éstas.

El acceso de las mujeres a otros servicios, como la atención médica y la educación, sigue siendo escaso. **Aunque la Constitución prohíbe la discriminación en todas sus formas, los servicios de atención de la salud no favorecen a las mujeres. Los derechos jurídicos no se aplican. La mutilación genital femenina aún se practica en Uganda, a pesar de las disposiciones legales que lo prohíben.**

Los principales hospitales y clínicas ofrecen servicios de planificación familiar. Más del 84% de las mujeres ugandesas conoce los métodos anticonceptivos, pero su uso es escaso. Más del 40% de los hombres no acepta los métodos de planificación familiar y no fomenta su uso por parte de las mujeres. La situación se agrava en el medio rural.

EL «AJUSTE» Y LA POBREZA

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) se aplican en Uganda desde 1987. Los beneficios de los PAE para la mayoría de la gente aún son motivo de discusión. Aunque se dice que la economía creció a un ritmo superior al 6% anual desde 1991, **el crecimiento no se transmitió al pueblo.** El Banco Mundial calculó que, en 1995, el 75% de la población era pobre y más del 60% vivía por debajo de la línea de pobreza.

El gobierno reconoció los efectos adversos de los PAE y lanzó

LOS DERECHOS HUMANOS

Para mejorar el respeto por los derechos humanos, el gobierno ratificó seis de los principales instrumentos de las Naciones Unidas (Comisión de Derechos Humanos de Uganda, 1997); a saber:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- El Pacto Internacional para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial.
- La Convención de los Derechos del Niño.
- La Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer.
- La Convención Contra la Tortura y Otros Tratamientos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes.

La Constitución de 1995 protege y promueve los derechos humanos y las libertades fundamentales. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda fue creada como un órgano independiente para defenderlos en el país. No obstante, aún están vigentes leyes obsoletas y todavía se aplican la pena de muerte y las detenciones sin proceso judicial. Dado que la Comisión se creó hace sólo un año, aún es temprano para evaluar su labor.

en 1993 el Programa para el Alivio de los Costos Sociales del Ajuste, aunque éste no logró mucho. El programa aumentó el peso de la deuda externa, que ahora asciende a 3.600 millones de dólares, y ayudó a convertir a Uganda en uno de los países pobres más endeudados que califican para la reducción de su deuda. La deuda externa procede, por un lado, de los préstamos y del gasto desenfrenado de los altos funcionarios y, por el otro, de la incapacidad de los prestamistas para asegurar condiciones de cumplimiento. Son los pobres los que devuelven los préstamos.

El gobierno adoptó un Plan de Acción para Erradicar la Pobreza, que otorga prioridad al gasto en educación y en salud. En febrero de 1997, el gobierno incorporó la política de Educación Primaria Universal (UPE). Gracias al apoyo financiero otorgado a un máximo de cuatro hijos por familia, la matrícula subió de 2,9 millones de niños en 1996 a 5,3 millones en 1997, un incremento del 93,4%. La educación preescolar es, principalmente, una responsabilidad de los padres. El gobierno se comprometió a brindar educación primaria gratuita y obligatoria a todos los niños y niñas para el año 2015. **En el año fiscal 1998-99, el presupuesto (sin salarios) para la enseñanza aumentó del 10 al 20% y el de la salud del 4 al 7,5% del presupuesto total del gobierno. La inversión en educación y salud es una estrategia de largo plazo para combatir la pobreza. La consecución del objetivo dependerá de diversos factores, de los cuales el más importante es satisfacer simultáneamente las necesidades inmediatas de empleo y de consumo de la población.**

EL DESAFÍO

Por mejores que sean, los instrumentos políticos no bastan por sí solos; deben consolidarse mediante medidas serias y sostenidas. Uganda cuenta con buenos instrumentos políticos, pero la mayoría se desconocen. El gobierno intentó crear un ambiente favorable para la participación civil en la toma de decisiones, pero carece de un marco institucional para asegurar la implementación de las recomendaciones. Las instituciones o cargos, como el de Inspector General del Gobierno, no forjaron alianzas con el resto de la sociedad civil. El parlamento tampoco utilizó su autoridad para establecer sistemas sociales, económicos y políticos funcionales. La creación de tales sistemas sigue siendo un desafío para el desarrollo social en el próximo siglo.

REFERENCIAS

- Appleton, Simon. 1991. «Gender dimension of structural adjustment: The role of economic theory and quantitative analysis» en *IDS Bulletin*, Vol. 22, N°1.
- Appleton, Simon. 1998. «Changes in poverty in Uganda, 1992–1996». Informe del Banco Mundial. Oxford, Reino Unido.
- Appleton, S. y Kagugube, J. 1998. Tendencias de la pobreza en Uganda. Trabajo presentado en el Taller de Planificación Nacional del Proyecto de Evaluación Participativa de Uganda, julio de 1998.
- Gariyo, Z. 1997. Política de descentralización. Su aplicación en Uganda y el papel de las ONG. Inédito. Entebbe, Uganda.
- Gobierno de Uganda. 1997a. Plan de acción para erradicar la pobreza. Desafío nacional de Uganda. Vol.1. Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico, Kampala.
- Gobierno de Uganda. 1995. Constitución de la República. Kampala.
- Gobierno de Uganda. 1996. Investigación del gasto público en educación primaria y atención primaria de salud. Ministerio de Finanzas, Kampala.
- Gobierno de Uganda. 1997b. Ley del Gobierno Local 1997. Entebbe, Uganda.
- Gobierno de Uganda. 1998. Antecedentes del presupuesto 1998–99. Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, Kampala.
- Inspección del Gobierno. 1998. Encuesta de integridad nacional de Uganda 1998. Informe final. Presentado por CIET International. Kampala, Uganda.
- Kabwegyere, T. 1998. Making elected leaders accountable: A challenge in poverty eradication. UNDP Uganda. Human Development Series N°2, Kampala.
- Instituto de Investigación Social Makerere. 1997. Estudio de los efectos de la reforma de descentralización en Uganda. Makerere, Kampala.
- Mutahaba. 1989. Reforming public administration for development. Experience from Eastern Africa. Connect Cut, Kumari Inc.
- Nsibambi, Apollo. 1998. Making democratic decentralization an instrument of poverty eradication. Uganda's challenge. UNDP Human Development Series N°1, Kampala.
- Ruzindana, A., Langseth, P. y Gakwandi, A. (Eds.). 1998. Fighting corruption in Uganda. The process of building a national integrity system. Fountain Publishers, Kampala.
- Comisión de Derechos Humanos de Uganda. 1997. Informe Anual. Kampala.
- Naciones Unidas. 1995. Declaración de Copenhague y Programa de Acción. Cumbre Mundial de Desarrollo Social, 6–12 de marzo de 1995. Nueva York.
- Banco Mundial. 1996. Uganda: los desafíos del crecimiento y la reducción de la pobreza. Washington D.C.
- Banco Mundial. 1998a. Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo 1997. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1998b. «Do budgets really matter? Evidence from public spending on education and health in Uganda». Africa Region Macro-Economics, Policy Research Working Paper 1926, Washington D.C.

● DENIVA y Uganda Debt Network