

## ■ ZAMBIA

# Pobreza en medio del mercado: la perspectiva nacional

Michelo Hansungule



Actualmente el 73% de la población vive en la pobreza y el 59% es extremadamente pobre, con una mayoría de mujeres y niños. Además de deficiencias en el ingreso, los pobres no tienen acceso a alimentos adecuados, centros sanitarios y educativos, agua potable, ropa y vivienda. El PRSP es una respuesta débil a las alarmantes proporciones de la pobreza, en tanto la liberalización de la agricultura no ha beneficiado a los granjeros debido a las altas barreras arancelarias y los subsidios de los mercados occidentales.

### Tendencias y aspectos de la pobreza

#### ¿Quiénes son los pobres?

Cuando el país se independizó en 1964, su economía era una de las más fuertes de África subsahariana. Hoy está catalogado como uno de los países más pobres del mundo. La pobreza es mayor en el medio rural (83%) que en el urbano (56%). No obstante, las últimas estadísticas revelan que la pobreza experimenta un proceso de rápida urbanización. Entre 1996 y 1998 la pobreza urbana creció 10%. La tenencia de la tierra, el saneamiento, la eliminación de residuos y el acceso al agua en las zonas suburbanas, donde vive la mayoría de los pobres, son problemas graves. En gran medida, las malas condiciones sanitarias son responsables de la elevada incidencia de cólera y diarrea en las zonas urbanas durante las temporadas de lluvias.

La pobreza infantil aumentó significativamente en los últimos 10 años, principalmente como consecuencia de la pandemia del VIH/SIDA. Cerca de 75 mil niños piden limosna en las calles para mantenerse a sí mismos y a sus hermanos. Informes recientes muestran que hay 11.500 hogares con niños como jefes de familia. Niños y jóvenes entre seis y 24 años sobreviven en condiciones sumamente arduas, que incluyen el abuso físico, el trabajo infantil y la prostitución.

Los indicadores socioeconómicos revelan que las mujeres son más pobres (65%) y experimentan condiciones más deplorables que los hombres (52%). Las mujeres pobres carecen, por lo general, de oportunidades económicas, y la lucha por la supervivencia las obligó a dedicarse a actividades que las deshumanizan y las exponen a riesgos para su salud. La prostitución como actividad económica está generalizada. La mortalidad materna es excepcionalmente elevada como causa de muerte de las mujeres. Los roles de género, combinados con normas tradicionales y culturales, refuerzan la vulnerabilidad de las mujeres. La posición inferior que ocupan las mujeres en la sociedad, aunada a factores culturales (como la «limpieza sexual» por la cual, en algunas culturas, se espera que los cónyuges sobrevivientes mantengan relaciones sexuales con familiares de los fallecidos) las expone a un mayor riesgo de contraer VIH/SIDA.

#### Necesidades básicas y vulnerabilidad

Además de deficiencias en el ingreso, los pobres no tienen acceso a al menos una de las necesidades básicas vitales, como alimentos adecuados, centros sanitarios y educativos, agua potable, ropa y vivienda. Esta privación material y social hace que los pobres sean vulnerables a factores externos, como las calamidades naturales (sequías e inundaciones), y a las crisis económicas. Los efectos combinados de la pobreza y del VIH/SIDA dejan a Zambia con un gran sector de la población en riesgo en caso de producirse escasez de alimentos.

Los niveles de desnutrición de los niños menores de cinco años son elevados, y la mayoría de los niños tienen, por lo tanto, poco margen de

tolerancia cuando escasea la comida o el agua. Teniendo en cuenta que Zambia ha padecido varios años sucesivos de sequías y ocasionales inundaciones aisladas, muchas comunidades hoy en día tienen una capacidad limitada para soportar nuevos o repetidos desastres naturales o ambientales. Asimismo, los pobres también son las principales víctimas de brotes de enfermedades (como el cólera) y carecen de los recursos para recurrir a los servicios médicos para tratar enfermedades prevenibles y curables, lo cual causa una mortalidad particularmente elevada entre ellos.

En 1992 el gobierno retiró los subsidios a los insumos agrícolas y el apoyo a la comercialización. Más de dos millones de personas en la provincia Southern (Austral) padecen hambruna, como consecuencia de las políticas de mercado y la sequía. Hay personas en la provincia Austral que se mueren de hambre, y otras que deben comer perros para sobrevivir.

#### El VIH/SIDA y la pobreza

La pandemia de VIH/SIDA ha devastado a Zambia. La esperanza de vida al nacer, que había alcanzado los 54 años a mediados de los años 80, se redujo a los 37 años. Recientes estadísticas muestran que un millón de habitantes (10% de la población) viven con VIH/SIDA. Cerca del 20% del grupo en edad económicamente activa (15 a 49 años) es portador de la enfermedad. Se calcula que 99 mil personas mueren por año por causas derivadas del SIDA. Cada vez hay más huérfanos, la mayoría en zonas donde la pobreza es peor. El impacto de la epidemia trasciende lo individual, afectando a las familias y la sociedad en general a través de los costos crecientes para los sistemas sanitario y de seguridad social, la pérdida de capacidad productiva y la merma de la base de capital humano.<sup>1</sup>

#### Plan Estratégico de Reducción de la Pobreza: una respuesta débil

Cada vez más pobres, así como funcionarios gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y representantes de la comunidad de donantes culpan de la creciente pobreza del país a la mala gestión política y económica. Los últimos 10 años del gobierno de Chiluba no se concentraron en los pobres y los vulnerables, y lo recaudado con las privatizaciones y otros medios de ingreso nacional no se distribuyó equitativamente. Existe el consenso de que, aunque el crecimiento económico no puede por sí solo aliviar la pobreza, Zambia no puede combatir con éxito la pobreza si su economía permanece estancada.

Los objetivos nacionales para combatir la pobreza en 2002-2004 están estipulados en el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP)

<sup>1</sup> El ex presidente Kenneth Kaunda creó una fundación, la primera del país, para fomentar la información acerca de los peligros del VIH/SIDA y para combatir la enfermedad. Recientemente el sector empresarial lanzó una campaña sobre VIH/SIDA, pero la misma se limita a su preocupación por los efectos del VIH/SIDA en la población trabajadora. Aunque el porcentaje de infección ha descendido en los grupos de población más jóvenes, la sociedad deberá combatir el VIH/SIDA más activamente.

para Zambia, aprobado por el gabinete ministerial en mayo de 2002 y ratificado por el FMI y el Banco Mundial. El documento reconoce que los actuales niveles de pobreza son consecuencia del escaso crecimiento económico, de la falta de atención prestada a los pobres y de insuficientes partidas presupuestales.

Por consiguiente, el gobierno concluyó que el alivio de la pobreza a través del fomento del crecimiento económico debe complementarse con medidas que protejan a los pobres de las consecuencias adversas de las reformas económicas. El objetivo del PRSP es alcanzar un crecimiento económico sostenido que genere empleos e ingresos tributarios, que a su vez podrán utilizarse para mejorar la prestación de los servicios sociales básicos.

Se considera que la agricultura es un sector donde se combinan las virtudes del crecimiento con la equidad. Por consiguiente, el PRSP intenta dar prioridad a una mayor productividad agrícola. Igualmente importante es el compromiso renovado de democratizar el proceso de toma de decisiones, asegurar la eficacia y la administración equitativa y transparente de los recursos públicos. El proceso de elaboración del PRSP fue elogiado por ser «muy participativo». El primer borrador del documento se preparó y analizó en una cumbre nacional celebrada en octubre de 2001 con aportes de gran cantidad de actores interesados. Una red de organizaciones civiles celebró su propio proceso paralelo, resultando en un informe integral propio, producido como aporte al proceso formal.

Sin embargo, el PRSP fue concebido y redactado sin la participación de los pobres. En un taller de trabajo de derechos humanos realizado por Women for Change (WFC) en julio de 2002, más de 200 participantes de todo el país no tenían conocimiento del contenido del PRSP. Las negociaciones para redactar el PRSP no incluyeron a representantes del pueblo, lo cual socavó la legitimidad e integridad del proceso.

A pesar de esta debilidad, el PRSP se considera una buena base de análisis de la pobreza en Zambia. Aplica una perspectiva multidimensional y explora vías para combatir la pobreza en este contexto. La mayoría de sus declaraciones políticas son sólidas. Sin embargo, algunas de las intervenciones propuestas son claramente exageradas. Cabe cuestionar las posibilidades de implementar los ambiciosos objetivos de desarrollo, tanto desde una perspectiva financiera como desde un punto de vista de recursos humanos, más aun en el contexto de la pandemia de VIH/SIDA. No queda claro cómo hará el gobierno para conseguir los recursos que propone gastar en la reducción de la pobreza, como señala en el PRSP. De manera similar, el plan de financiación del documento es débil y carece de un calendario realista. Las suposiciones macroeconómicas que subyacen en el PRSP –especialmente sobre el crecimiento real entre 5% y 8%– también pueden cuestionarse, dadas las condiciones económicas inciertas que enfrenta el país.

## Reestructura económica

### Privatización

La privatización comenzó en el gobierno del presidente Kaunda como una reforma «con rostro humano». La privatización a toda máquina aplicada por el presidente Chiluba, cuyo gobierno quedó totalmente seducido por la «magia» del mercado, eliminó toda pretensión de proyectar un rostro humano sobre el mercado. La promulgación de la Ley de Privatización en 1992 creó la Agencia de Privatizaciones de Zambia (ZPA) como el organismo para privatizar la economía.

La ZPA es responsable de desarrollar el Plan de Desinversión Secuencial, una lista que incluye las empresas estatales a privatizar y los plazos para llevarlo a cabo. Luego de que el gabinete apruebe la venta, el llamado a licitación, la tasación del bien y la evaluación de las ofertas, se inician las negociaciones independientes. Finalmente, se firma un convenio entre las partes. En todos estos procedimientos no hay participación del público, ya que el proceso es principalmente técnico.

El programa de privatizaciones es uno de los más ambiciosos realizados en el período posterior a la Guerra Fría. Comenzando casi desde cero en 1991, el gobierno del partido de Chiluba, el Movimiento por la Democracia Multipartidaria (MMD), había vendido 244 empresas y unidades al 31 de mayo de 2000.<sup>2</sup> Según la última información del Informe de Estado de las

2 Ver <http://www.zpa.org.zm/qzampart.htm>

Privatizaciones, un total de 254 empresas y unidades habían sido privatizadas hasta junio de 2002. Tan sólo en un año, entre noviembre de 1996 y diciembre de 1997, se privatizaron un total de 52 empresas y unidades. Entre marzo y mayo de 1997, en apenas tres meses, la ZPA privatizó ocho empresas.<sup>3</sup> El gobierno del MMD midió el éxito del proceso de privatización según su rapidez; el proceso de privatizaciones de Zambia fue el más rápido del mundo. Poca atención se prestó a otros factores importantes, como el impacto social.

Miles de empleos fueron eliminados, a menudo sin indemnización alguna. Luego de la privatización de la aerolínea Zambia Airways, el gobierno sencillamente negó a los empleados su derecho a la indemnización por despido. Finalmente se acordó un paquete de compensación, sin la participación ni el consentimiento de los trabajadores. El gobierno desembolsó el dinero a través de la compañía de un ministro y legislador. En los casos de la empresa de autobuses United Bus Company of Zambia (UBZ) y de otras empresas estatales tampoco hubo indemnización alguna. La mayoría de los antiguos empleados de la empresa algodonera estatal (LINTCO), privatizada a principios de los años 90, aún no ha recibido compensación. En los casos en que se pactó una indemnización, la misma fue entregada tardíamente o en cantidades mínimas. La ZPA se ha negado constantemente a intervenir en las disputas entre los empleados y el gobierno o los jefes de las empresas privatizadas.<sup>4</sup>

### Devastación agrícola

El gobierno se ha felicitado por incrementar la productividad agrícola, especialmente en los sectores exportadores de algodón, azúcar y productos lácteos, al liberalizar los mercados agrícolas. La idea de que la liberalización ha beneficiado a los agricultores es risible. Los mercados occidentales que son los destinos de estos productos siguen protegidos por elevadas barreras arancelarias. Además, estos productos son fuertemente subsidiados en los países occidentales, lo cual dificulta la competencia de los agricultores de Zambia.

La agricultura nacional, por otra parte, ha quedado casi completamente destruida en los últimos 10 años. El traspaso al libre mercado y el cese de los préstamos del gobierno arruinó a las granjas que dependían de fertilizantes y semillas de maíz no tradicionales. Millones de agricultores no tienen alimentos porque no puedan pagar el alto precio de las semillas y los fertilizantes. Mientras tanto, cuando las cosechas son buenas, la mayoría de los productos se desperdician porque el Estado ya no subsidia ni comercializa lo producido.

### Gestión de gobierno y reformas constitucionales

La mala gestión del gobierno ha profundizado la pobreza, y es en gran medida consecuencia de una Constitución que concentra el poder. Esta limita severamente la acción legislativa y permite que el presidente gobierne prácticamente solo. La corrupción de presidentes y sus ministros ha sido una queja común.

El presidente Mwanawasa propuso primero y luego descartó la idea de modificar fundamentalmente la Constitución. El cambio de actitud tuvo lugar luego de que la sociedad civil recibiera con beneplácito el anuncio y sugiriera maneras de realizar el cambio. Sin una alteración radical de la Constitución, no será posible tener una democracia real o resolver el problema de la pobreza en Zambia. ■

Women for Change  
<[wfc@zamnet.zm](mailto:wfc@zamnet.zm)>

3 Ver <http://www.zpa.org.zm/summary2.htm>

4 Quizá el mayor escándalo del proceso de privatizaciones tuvo lugar con la privatización de las minas de cobre: la joya de la riqueza del país. Mientras la privatización de otros sectores se realizó de acuerdo con la Ley de Privatizaciones de Zambia, la Zambia Consolidated Copper Mines (ZCCM) fue privatizada sin tomar en cuenta la ley. El presidente Chiluba instituyó un comité ilegal, al que encomendó la responsabilidad de vender las minas. Los ministros de gobierno discrepaban entre vender a la ZCCM como bloque único o dividirlo en distintas unidades, como era antes de ser nacionalizada en 1969. Los ministros y funcionarios que defendieron la venta de la ZCCM como una sola entidad se enfrentaron al presidente Chiluba, que favorecía su división. Algunos que discreparon con Chiluba fueron disciplinados o incluso destituidos. Al final, el bando de Chiluba venció y el comité ilegal, encabezado por Francis Kaunda, entregó las minas a los licitantes como unidades distintas.