

El desafío del Crecimiento Económico Favorable a los Pobres en Uganda

por Barbara Barungi, Centro Regional de Servicios del PNUD, Johannesburgo, y Eduardo Zepeda, Centro Internacional de Pobreza, Brasilia

La recuperación económica de Uganda, un modelo africano, ofrece una perspicaz ilustración de dos períodos de crecimiento: en los años 90 cuando un fuerte crecimiento estuvo acompañado de una reducción de la pobreza, y más recientemente, cuando el crecimiento ocurrió al mismo tiempo que la pobreza se incrementó. Estos esquemas divergentes en el comportamiento de la pobreza se pueden explicar en términos de factores estructurales y normativos, pero en conjunto, ponen de relieve la necesidad de contar con políticas e instituciones en favor de los pobres, sólidas y sostenibles.

Una publicación reciente de Kappel et al (2004) ofrece un gran volumen de información y conocimientos. La proporción de personas que vivían por debajo del umbral de pobreza nacional había descendido del 56% en 1992/93 al 34% en 1999/00; entre 1999/00 y 2002/03, la pobreza aumentó al 38%. El comportamiento de crecimiento de la economía durante el segundo período fue claramente inferior al primero. Utilizando cambios en el PIB per cápita como la medida de crecimiento, por ejemplo, la tasa anual de crecimiento se redujo de un promedio del 4,3% entre 1993 y 2000 al 2,9% entre 2000 y 2002. Suponiendo que todo lo demás se mantuvo igual, esta tasa de crecimiento más baja debería haber sido responsable de la desaceleración del ritmo de reducción de la pobreza en Uganda, pero no puede precisamente explicar los cambios totales en las tendencias de la pobreza; algo debe haber cambiado drásticamente. Entre otras cosas, aunque la desigualdad en Uganda, medida según el coeficiente de Gini, aumentó durante todo el período, es decir, de 0,364 en 1992/93 a 0,395 en 1999/00 y a 0,428 en 2002/03, lo hizo a un ritmo mucho más rápido durante los últimos años. De hecho, la velocidad de aumento casi se duplicó, de un cambio promedio anual del 1,2% en los primeros años al 4,1% en los últimos tres años.

El rápido crecimiento y la reducción de la pobreza durante los 90 se dieron debido a los beneficios inmediatos de la recuperación después de la guerra civil y a la superación de malas gestiones económicas que predominaron durante la mayor parte de los 80. Además, fueron el resultado de reformas económicas que, entre otras cosas, introdujeron la regulación de los mercados en el sector agrícola de los cultivos comerciales, liberalizando, por ejemplo, el mercado del café. En un país donde el 85% de la población vive en zonas rurales, el papel de la producción agrícola es clave para entender el comportamiento de la economía. Según Kappel et al, los dos factores principales que explican la rápida reducción de la pobreza y el fuerte crecimiento de los años 90 fueron los incrementos en la producción de cultivos comerciales y los elevados precios internacionales de los productos de exportación de Uganda, principalmente café, algodón, tabaco y té. Las reformas económicas de los años 90 comportaron una mayor dependencia de las condiciones del mercado. Cuando las condiciones del mercado son favorables, como en los 90, particularmente en la segunda mitad de la década, la economía anda bien, pero cuando los mercados andan mal, la economía sufre, afectando especialmente a los pobres. Para noviembre de 2001, el precio del café robusta había caído casi el 90% en comparación con su punto máximo de 1994. De acuerdo con cifras de la Comisión Económica para África (2003), el total de ingresos por exportaciones de café cayó de 270 a sólo 85 millones de dólares entre 1997/98 y 2001/02. Además de todo esto, los precios del algodón, tabaco y té también bajaron. El ambiente económico había cambiado drásticamente; el ritmo de crecimiento de la economía se desaceleró y la pobreza aumentó.

El acelerado crecimiento y la considerable reducción de la pobreza de los 90 son resultados bienvenidos para Uganda, especialmente para los pobres de Uganda. Según una definición minimalista, el comportamiento de la economía de Uganda fue claramente favorable a los pobres durante los años 90 y desfavorable a los pobres a partir del 2000 ya que hubo reducción de la pobreza en los primeros años pero no en los últimos. No obstante, una definición más exhaustiva de favorabilidad a los pobres nos indicaría que los 90 no fueron favorables a los pobres y que los años posteriores al 2000 constituyen un caso de crecimiento empobrecedor. Pero si los años 90 se deberían considerar favorables a los pobres o no es un tema que puede llevar a diferentes conclusiones en cuanto a políticas. Aceptar que el comportamiento de los 90 puede considerarse favorable a los pobres, muy probablemente, resultaría en el mantenimiento del mismo marco de políticas. En este escenario, uno de los riesgos es recibir una sorpresa desagradable, como sucedió con la reversión de la pobreza luego del 2000. Si, en cambio, la opinión dominante de los expertos sostiene que los 90 no beneficiaron a los pobres de manera suficiente, como una definición más estricta de favorabilidad a los pobres sugiere, entonces los encargados de formular políticas y los interesados están obligados a considerar más detenidamente las políticas en ejecución. Los resultados referentes a la pobreza del período comprendido entre 2000 y 2003 sólo reforzarán dicha postura.

Mientras se consideran políticas alternativas con detenimiento, hay al menos dos puntos que merecen ser tenidos en cuenta. En primer lugar, se debería considerar atentamente desarrollar medidas de protección social adecuadas a fin de proteger a los pobres en Uganda de las sacudidas de los mercados, así como también asegurar que las inversiones actuales en los activos de los pobres tengan un gran impacto sostenido sobre su capacidad de generar ingresos como productores de cultivos comerciales, agricultores de subsistencia, o trabajadores en entornos urbanos. En segundo lugar, al diseñar y ejecutar reformas económicas, los países deben garantizar que éstas sean fuertemente favorable a los pobres desde el comienzo. La adopción temprana de un camino favorable a los pobres, estrictamente definido, facilita las reducciones adicionales y más rápidas del índice de pobreza, y de ese modo, según muchos, un crecimiento más fuerte.

Referencias:

Kappel, Lay y Steiner (2004), "The Missing Links-Uganda's Economic Reforms and Pro-Poor Growth", African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage, Forum Paper, October. Somerset West, South Africa.

Comisión Económica para África (2003), Uganda A Tale of Two Economies. Informe Económico sobre África 2003. Capítulo 2. Addis Ababa: UNECA.

El **Centro Internacional de Pobreza (CIP)** es un proyecto en conjunto entre el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Gobierno de Brasil para promover cooperación Sur-Sur en investigaciones aplicadas y capacitación sobre pobreza. El CIP se especializa en analizar los temas de pobreza e inequidad y también en ofrecer recomendaciones basadas en investigaciones para la formulación de políticas dirigidas a la reducción de la pobreza. El CIP está ligado directamente con el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), cual realiza investigaciones para el Gobierno del Brasil, y con el Bureau for Development Policy, PNUD.

El CIP publica Working Papers, Policy Research Briefs, *Poverty in Focus*, One Pagers, y Contry Studies.

Informaciones sobre el CIP y todas las publicaciones disponibles en:

www.undp-povertycentre.org