

Víctima de las relaciones de poder asimétricas



La crisis financiera mundial generó desempleo endémico, déficit presupuestario en aumento y crecimiento de la deuda. El Gobierno debe implementar una política fiscal que establezca la economía y varíe el monto y la estructura de los impuestos y de los gastos, así como la distribución de la riqueza. Debe también garantizar la adjudicación eficiente de los recursos públicos y la transformación social a todo nivel. Por otra parte, la financiación del desarrollo debe acompañar la reforma democrática. El proceso debería desafiar la lógica centralizadora del poder, surgiendo de un debate público que apunte a la equidad y la dignidad.

Social Development Network (SODNET)

Prof. Edward Oyugi, P. Thigo, J. Kipchumbah, A. Matunga

SEATINI KENYA

Oduor Ong'wen

Kenya Debt Relief Network (KENDREN)

Vitalice Meja

BEACON

Rebecca Tanui

Daraja – Civic Initiatives Forum

Don Bonyo

Social Watch/Futa Magendo Chapters

James Maina Mugo

Elimu Yetu Coalition

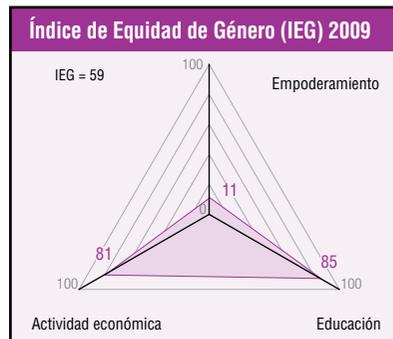
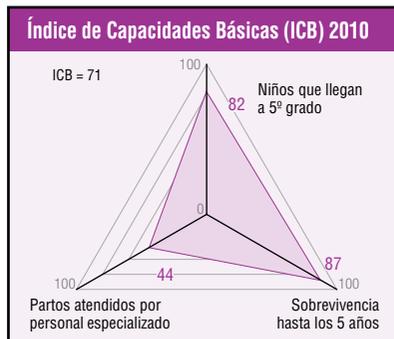
Opiata Odindo

Kenya Treatment Access Movement (KETAM)

James Kamau

La crisis actual del neoliberalismo brinda a los actores de las políticas de desarrollo la oportunidad de reingresar al debate sobre políticas públicas y reabrir las conversaciones acerca del tipo de desarrollo deseado y cómo se debería financiar de manera sostenible. Asimismo, nos obliga a repensar las condiciones financieras para el desarrollo en el marco de la disminución de las entradas financieras públicas y privadas, la carga cada vez mayor de la deuda y el déficit presupuestario en aumento. Este nuevo análisis debe comenzar por reconocer que en ámbitos mundiales, así como nacionales, las finanzas constituyen una función de las relaciones de poder más que un recurso neutral. Se debe comenzar por mirar al dinero en cuanto a valor, así como a las instituciones que lo controlan, fundamentalmente las corporaciones, las instituciones financieras y las agencias gubernamentales que abordan las funciones esenciales de la reglamentación, el presupuesto, los gastos y las auditorías.

A partir de su adopción en 2002 como marco político para el financiamiento del desarrollo mediante la cooperación internacional, el Consenso de Monterrey se ha convertido en el referente más importante para la movilización de recursos para el desarrollo de las economías del Sur. Las seis áreas que se detallan en el consenso se apoyan en métodos tradicionales basados en el mercado para reunir fondos para el desarrollo, e incluyen un compromiso formal con respecto al proceso y a la implementación. Sin embargo, la Conferencia de seguimiento sobre la Financiación para el Desarrollo (FpD), celebrada en Doha en 2008, no llegó a suministrar el impulso necesario. No se abordaron las contradicciones entre el capitalismo financiero, envuelto en un frenesí especulativo, y los imperativos éticos del desarrollo social



equitativo. Es necesario llegar a un nuevo consenso FpD, basado en nuevas perspectivas.

La búsqueda de un vínculo entre la financiación y el desarrollo

Las visiones mayoritarias de la financiación para el desarrollo se han centrado excesivamente en los instrumentos para la financiación, el volumen de los recursos movilizados – tanto internos como internacionales – la sustentabilidad de la deuda y asuntos sistémicos y de coherencia. Tales aspectos distraen del imperativo verdadero: la necesidad de crear un nexo viable entre la financiación y el desarrollo.

Durante los últimos 20 años, Kenia ha intentado redactar una nueva Constitución para poder reelaborar las relaciones de poder entre los ciudadanos y su gobierno. Este proceso de revisión constitucional ha sido rehén de las rivalidades tribales en torno al poder. En estos momentos, en que el conflicto étnico constituye una verdadera amenaza, las autoridades de Kenia no están dispuestas a informar a la población sobre los efectos perjudiciales de la crisis financiera mundial en la economía nacional.

La crisis financiera mundial ha derivado en una situación de desempleo endémico, déficit presupuestario en aumento y el crecimiento de la cartera de la deuda. En 2008, la tasa de crecimiento decayó al 2,1%. En el primer trimestre de 2009, ascendió al 4%, pero volvió a descender al 2,1% en el segundo trimestre. Este enlentecimiento del crecimiento económico ha reducido el empleo y aumentado la pobreza¹. Para mitigar los efectos, el gobierno ha

introducido medidas tales como el Paquete Estimulo, dirigido a diversos sectores de la economía. No obstante, parecería que las adjudicaciones financieras se han hecho sin tener en cuenta las prioridades sectoriales: ejecutan una estrategia política de desarrollo que se elaboró sin una consulta generalizada. Diseñar una estrategia eficaz implicaría la redefinición de las relaciones de poder, centradas en los valores de equidad, dignidad, participación y delegación. Ello haría posible establecer un contrato social que podría constituir el marco para un proceso de financiación para el desarrollo impulsado por las personas.

Pobreza transgeneracional

El ordenamiento constitucional actual de Kenia fue heredado del gobierno colonial. Perpetúa una cultura de supremacía política y económica de los sectores privilegiados de la sociedad y subyuga a la mayoría de la población, que vive en la pobreza de generación en generación, a pesar de los cambios ilusorios de las elecciones sucesivas. En una sociedad intrínsecamente pacífica, la violencia reciente después de las elecciones y los anteriores e intermitentes conflictos violentos han surgido de las contiendas tribales por alcanzar la autoridad patrimonial en las sucesivas repúblicas postcoloniales del país.

A pesar de las dificultades, el país goza de un rendimiento fiscal elevado, con una relación impuesto/PIB de más del 20%. Es capaz de financiar buena parte del presupuesto; las donaciones externas financian una proporción mucho menor que en otros países de la región. En cuanto a los ingresos, el Gobierno continúa haciendo esfuerzos para movilizar recursos internos para la reducción de la pobreza; ha ampliado la base impositiva mediante reformas de la política fiscal y la modernización de la administración

1 Francis M. Mwege, *Paper 17: Kenya* ("Documento 17: Kenia"), *Overseas Development Institute, Global Financial Discussion Series* (Instituto de Desarrollo de Ultramar, Serie sobre análisis financiero mundial). Véase en: <www.odi.org.uk/resources/download/4723.pdf>.

interna de impuestos y aduana. Sin embargo, tal eficiencia en la generación de ingresos y la recaudación de impuestos no ha sido suficiente para garantizar la reducción de la pobreza.

El Gobierno necesita una política fiscal que establezca controles sobre el monto y la estructura de los impuestos y los gastos, a la vez que promueva la redistribución de la riqueza. Debe también garantizar la adjudicación eficiente de los recursos públicos ya que ello es fundamental para el desarrollo económico y la transformación social a todo nivel. La generación de ingresos debe ir más allá de la administración, el cumplimiento y el monitoreo del sistema fiscal. Los ciudadanos deben exigir transparencia y rendición de cuentas con relación al uso de los recursos públicos en la mejora de la entrega de servicios públicos. El cuadro 1 demuestra la asimetría de la composición de los ingresos.

La Ley de Fondos para el Desarrollo de los Distritos: la cimentación de las estructuras de poder

Se han hecho intentos por desviar el foco del poder hacia las bases. Tal movimiento adhiere al concepto de subsidiariedad para representar el desvío del poder del Gobierno Central a los ámbitos locales de la autoridad pública. Sin embargo, el concepto no fue implementado con demasiado éxito. Tal es el caso de la introducción de los fondos de aportaciones y, más específicamente, de los Fondos para el Desarrollo de los Distritos (CDF, por su sigla en inglés), establecidos mediante la Ley de CDF de 2003². Esta legislación propone afirmar los derechos, papeles y responsabilidades de los ciudadanos, sobre todo en el ámbito de las bases, en la definición de prioridades y financiación para el desarrollo. En su origen, se pensó y elaboró para abordar las injusticias históricas en torno a la adjudicación de recursos por parte del Gobierno Central, sobre todo durante las épocas de los presidentes Jomo Kenyatta y Daniel Moi (1963 a 2002), cuando la distribución de recursos se basaba en la lealtad política. En sus comienzos, en 2003, luego de la derrota del régimen de Moi, el CDF fue aclamado debido a su audacia en desviar la planificación de las prioridades de desarrollo del Gobierno Central a los ámbitos de los distritos locales. Se convirtió en un pilar fundamental del proceso de reforma que se suponía iba a controlar la democracia neoliberal y realizar la lógica y los principios de la subsidiariedad.

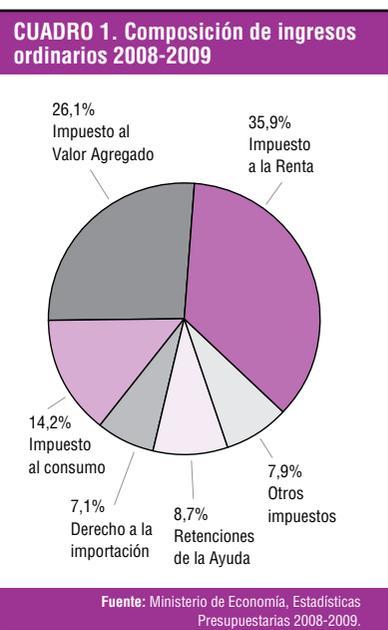
Se estableció el CDF para ayudar a las subregiones a las que se había restringido duramente la financiación para el desarrollo como medida punitiva y para controlar el desequilibrio del desarrollo regional generado por la política partidista. En última instancia, no hizo más que cimentar el dominio de las élites gobernantes sobre los medios de vida y la vida comunitaria. En la mayoría de los casos, los fondos de aportaciones han logrado que los parlamentarios que tienen a su cargo este fondo común colosal se hayan convertido en lores vitalicios. Los parlamentarios, como patrocinadores de los fondos, tienen el poder de nombrar a las Comisiones de los Fondos

para el Desarrollo de los Distritos, así como los comisionados contables³. Este poder absoluto sobre la adjudicación de recursos en el ámbito de las bases, es un reflejo del paradigma actual de la democracia neoliberal, que se basa en la eficacia supuesta de las fuerzas del mercado⁴. En la práctica, garantiza que los parlamentarios tengan el poder y los recursos para mantener una cultura de patrocinio y clientelismo y, por extensión, perpetúa la cultura de patrocinio de los regímenes anteriores, que negaban a sus adversarios políticos y a las zonas de la oposición los fondos para el desarrollo que tanto necesitaban.

Los ciudadanos deben estar involucrados

El riesgo de no involucrar a los ciudadanos en la movilización y adjudicación de recursos en ámbitos locales es que tiene efectos negativos en los sistemas de medios de vida de las comunidades a escala de hogares. Es sabido que los parlamentarios a menudo han adjudicado recursos tales como los fondos de desarrollo para la infraestructura a sus propias zonas de origen y baluartes políticos, y han transferido fondos de becas educativas a sus propios partidarios políticos⁵. Las Comisiones de los CDF tienen la responsabilidad de administrar el fondo común, pero se integran con parientes y amigos. Por ejemplo, la encuesta para la transparencia internacional en la provincia de la costa mostró que el 73% de los encuestados no tenía conocimiento de cómo se administran estos fondos. En la misma encuesta se informa que el 60% de los vecinos atribuye su falta de participación en los proyectos del CDF a su filiación política⁶. En siete años de adjudicación de fondos, y a pesar de un crecimiento económico del 6%⁷ en los primeros cinco años después de la era de Moi, la pobreza no sólo ha crecido, sino que se ha profundizado y en los últimos tiempos ha empeorado: más del 56% de la población de Kenia vive por debajo de la línea de pobreza, lo que constituye un aumento pronunciado en comparación con el 42% de 2007⁸.

La descentralización de recursos sin la descentralización de poder para decidir cómo se usan tales recursos, es una mera extensión del paradigma actual de desarrollo en países como Kenia y los del Sur Global, lo que da lugar a dudas en cuanto a la existencia de interés genuino en empoderar a las comunidades para que obtengan el control de sus propios destinos.



Las políticas de los aliados para el desarrollo occidentales, que vinculan la financiación para el desarrollo a la reforma democrática, no generan nuevas estructuras de poder que podrían dar lugar al uso equitativo y eficiente de los recursos para mejorar la vida de las comunidades. De hecho, ese estilo de financiación para el desarrollo, sobre todo cuando se canaliza por medio de organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo local, está ligado a un paradigma de ayuda que, en casi todos los casos, no es más que un intento de desviar el poder a compañías y gobiernos extranjeros.

Es necesario remodelar el paradigma actual de la FpD para que afronte la lógica centralizadora del poder y lo descentralice hacia las comunidades y colectivos. La lógica centralizadora del concepto de la democracia liberal contiene un sesgo implícito hacia la marginalización y opresión de las mayorías. Se necesita un nuevo paradigma que aspire a crear un mundo que inspire el crecimiento tanto de individuos como de colectivos, en lugar de un mundo de ganancias y rendimientos.

Este nuevo paradigma de FpD se deberá establecer mediante la consulta popular, con la intervención de los valores de equidad y dignidad. Se les deberá pedir a todos los hombres, mujeres, jóvenes y niños que contribuyan a este proceso y ayuden a definir las metas de desarrollo. El paradigma nuevo que surja de este proceso puede generar niveles de poder descentralizado en los que participe una nueva lógica de desarrollo basada en las necesidades de crecimiento social de todos los ciudadanos. ■

3 *Ibid.*

4 Corinne Kumar. *South Wind, Towards a New Political Imaginary* ("Viento del sur; hacia un nuevo imaginario político") en *Dialogue and Difference*, (Londres; Palgrave Macmillan, 2005).

5 George Ochieng, *CDF Social Audit Report-Nyanza* ("Informe CDF de auditoría social-Nyanza"), 2009.

6 *Pwani Coalition on Good Governance* (Coalición Pwani sobre buena gobernanza), *Citizen's Monitoring Report 2010* (Informe de Control Ciudadano 2010).

7 Discurso sobre el presupuesto del ministro de economía, 2007. Véase en: <www.treasury.go.ke> (consultado el 20 de febrero de 2010).

8 Véase en: <www.kbc.co.ke/story.asp?ID=62203>.

2 Ley de CDF, *Kenya Gazette Supplement* No. 107.