

## Se permuta seguridad humana por equilibrio fiscal



Canadá es el único país del Grupo de los Siete países más industrializados que pronostica más superávits en su presupuesto tras haber logrado superávits consecutivos en los últimos seis años. Una vez que pase este período de lujo económico y fiscal, ¿se juzgará al país por haber desaprovechado esta singular oportunidad fiscal? El país parece preparado para subinvertir en su propio pueblo y en los países en desarrollo - el futuro del planeta - en aras del “Estado pequeño”. Una oportunidad única en la vida para invertir en el desarrollo humano podría dejarse pasar a cambio de un poco más de reducción de la deuda y un poco más de gasto de los consumidores.

Canadian Centre for Policy Alternatives

Armine Yalnizyan

Desde 1993, la economía creció 66% en términos nominales y 41% tomando en cuenta la inflación.<sup>1</sup> Eso equivale a USD 361.000 millones más por año que una década antes, y sigue en crecimiento. Existe una capacidad muy superior para financiar iniciativas de desarrollo social, pero ésta no es una prioridad política.

En el terreno fiscal, Canadá parece tener una seguridad absoluta. Pero la misma política que generó el superávit fiscal también produjo una escasez de recursos públicos que protegen la seguridad humana básica. Esa escasez fue planeada y es producto del compromiso político con las rebajas de impuestos y una fuerte reducción de la deuda. La política canadiense en los años superavitarios (1998 a 2003) no cambió significativamente el curso adoptado en los años deficitarios. Las inversiones en bienes y servicios públicos que mejoran la seguridad humana fueron limitadas para favorecer las costosas rebajas impositivas y las medidas de reducción de la deuda. El compromiso con el “Estado pequeño” coincidió con una economía más grande, pero a cambio de profundizar la inseguridad económica.

Canadá lidera al mundo industrializado en la reducción de los fondos destinados a los servicios públicos. Sólo en el ámbito del gobierno federal, con el intento expreso de crear un Estado permanentemente pequeño, el gasto se contrajo de 16,8% a 11,5% del PBI entre 1992-93 y 2002-03, lo cual pone de manifiesto el compromiso del gobierno con la filosofía del “menos es más”.

La seguridad humana está basada en una cultura de desarrollo humano expresada por primera vez en 1948 con la Declaración Universal de Derechos Humanos. Estos objetivos se reforzaron en 1976 con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y fueron confirmados en reiteradas ocasiones por cientos de países con los 10 compromisos de la Declaración sobre Desarrollo Social de Copenhague (1995), las 12 Esferas de Especial Preocupación para la igualdad de género expresadas en

la Plataforma de Acción de Beijing (1995) y, más recientemente, los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000).

Todos estos documentos tienen en común el reconocimiento de que, para poder vivir en armonía unas con otras y desarrollarse individualmente, las personas necesitan la seguridad de poseer vivienda, alimentos e ingresos suficientes, y acceso al agua potable, la atención médica y la educación. Eso es tan válido en Canadá como en los países en desarrollo.

Mucho antes de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 los canadienses percibieron el riesgo que corría su propia seguridad humana. Desde la década de 1980, los salarios estuvieron en gran medida estancados o en caída. Los profundos recortes gubernamentales de los años 90 provocaron una pronunciada reducción en las prestaciones públicas. La vivienda, la educación y la salud se volvieron menos accesibles, tanto en costos como en cantidad, para un número creciente de canadienses. Estos recortes afectaron también la calidad del agua e incluso provocaron la contaminación del agua potable, provocando al menos siete muertos y la enfermedad de miles.<sup>2</sup>

### Profundos recortes del gasto y crecimiento de los ingresos

Desde principios de la década de 1990 hasta bien entrados los años superavitarios y el “minipresupuesto” de octubre de 2000, el objetivo era acabar con el Estado benefactor de altos costos y crear - y mantener - un Estado pequeño.

El presupuesto de 1995 incluyó los mayores recortes a los programas sociales en la historia de Canadá. Los más afectados fueron los suplementos al ingreso - con la reducción de las prestaciones de seguro de desempleo - el gasto en defensa y el desarrollo de recursos humanos. Los fondos destinados a los departamentos de transporte, recursos naturales y desarrollo regional se redujeron a la mitad. También hubo fuertes recortes en el apoyo financiero otorgado a las provincias en materia

de atención médica, educación terciaria y asistencia social, luego de una década en que los fondos no estuvieron a la par del crecimiento.<sup>3</sup> Los municipios también perdieron el respaldo federal para los programas de vivienda de bajo costo.

La fuerte reducción del gasto y el aumento de los ingresos de la economía en expansión rápidamente produjeron resultados que generaron grandes superávits.

### Prioridades y opciones en la época del superávit: más rebaja de impuestos y reducción de la deuda

Los seis años de grandes superávits presupuestarios entre 1998 y 2003 habilitaron una época de otras opciones políticas, pero los objetivos siguieron siendo la rebaja de impuestos y la reducción de la deuda. Las inversiones e iniciativas públicas que *sí* abordaron la seguridad humana se resumen a continuación, por orden de compromiso financiero:

- **Infancia.** Las prestaciones infantiles entregadas a través del sistema impositivo aumentaron para los padres más pobres que trabajan, pero no para aquéllos sin empleo que reciben asistencia social. La duración de la licencia por maternidad/paternidad para los padres primerizos se duplicó a un año, pero sólo para los que reúnen las condiciones para recibir prestaciones de Seguro por Desempleo (muchos canadienses no cumplen esta condición). Se inició un moderado plan quinquenal para el cuidado de los niños y el desarrollo temprano del niño. Estos cambios suman USD 6.800 millones hasta la fecha, y hasta abril de 2005 les sucederán otros USD 7.800 millones.
- **Seguridad nacional.** Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, el gobierno federal destinó USD 5.800 millones a lo largo de cinco años para reforzar la Policía y los servicios de inteligencia, la preparación en caso de emergencias, la seguridad aérea, la seguridad fronteriza y la investigación de personas que ingresan a

1 Estadísticas de Canadá, *National Income and Expenditure Accounts, Quarterly Estimates, Second Quarter 2003*, Catálogo No 13-001-PPB.

2 Yalnizyan, Armine. “El camino desde Monterrey: una advertencia de Canadá”, en *Social Watch 2002. El Impacto Social de la Globalización en el Mundo*. Montevideo: Social Watch, pp. 98-99.

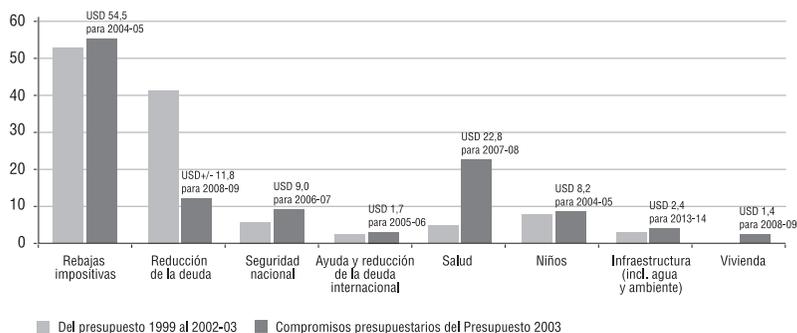
3 Yalnizyan, Armine. *Paul Martin's Permanent Revolution*. Alternative Federal Budget Working Paper No 3. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, 26 de enero de 2004

Canadá. Se creó un nuevo departamento de seguridad y es probable que el presupuesto de Defensa reciba una importante inyección de recursos. Recientemente se anunció un plan de 10 años y USD 750 millones que apoya la iniciativa del Grupo de los Ocho contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Hasta la fecha, se gastaron USD 4.300 millones, con un mínimo de USD 8.700 millones comprometidos para el lapso 2008-09.

- **Salud pública.** En 2000 se anunció una partida quinquenal de USD 15.800 millones en nuevos fondos federales, dirigida principalmente a la atención médica. En 2003 se anunció otra partida "sanitaria" quinquenal, por USD 26.200 millones, en respuesta a la creciente sensación de crisis en las prestaciones de salud pública, un tema que surgió a raíz de la contracción inicial del respaldo financiero del gobierno federal en los años 90. Hasta la fecha, los montos enviados directamente a la atención médica representaron USD 4.000 millones, con USD 21.800 millones más por venir.<sup>4</sup>
- **Infraestructura.** Unos USD 2.000 millones se reservaron para la reparación y construcción de caminos, puentes, muelles, viviendas e infraestructura "verde" en un período de cinco años. La mayor parte de ese dinero no se entregó aún.<sup>5</sup> Otros USD 1.500 millones de fondos superavitarios se reservaron para el desarrollo de infraestructura estratégica de mayor envergadura, como carreteras, transporte urbano y tratamiento de aguas servidas. Ese dinero se utilizará a lo largo de cinco años a partir de 2003. El año pasado, el gobierno federal anunció que financiaría USD 2.250 millones más a lo largo de 10 años para proyectos de infraestructura estratégica y municipal. USD 1.500 millones adicionales se destinaron a la producción y conservación de energía, a través de la iniciativa quinquenal de Cambio Climático en 2003. Aún no se confirmó la cantidad entregada hasta la fecha. La mayor parte de los fondos sólo serían operativos a partir de 2003-04.
- **Asistencia Internacional.** El gobierno federal prometió duplicar la Asistencia Internacional para 2010, partiendo del monto básico correspondiente a 2001-02 por aproximadamente USD 1.600 millones, a una tasa de crecimiento del 8% anual. El Fondo África, con USD 376 millones para los próximos tres años, fue creado para ayudar las iniciativas en África y dedicar la mitad del crecimiento de la Asistencia Internacional al apoyo africano en los años próximos. El gobierno también proporcionó USD 224,7 millones para reducir la deuda de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y ofreció USD 56,4 millones más al Fondo de Fideicomiso de la iniciativa PPME. Hasta ahora, aproximadamente USD 1.650 millones se

## GRÁFICO 1

### Las prioridades de un gobierno seguro (Iniciativas federales desde el inicio de los presupuestos superavitarios)



destinaron a mejorar la Asistencia Internacional durante la época superavitaria y se prometieron USD 1.650 millones más para 2010.

En la actualidad, la Asistencia Internacional representa 0,26% del PBI: USD 2.300 millones en una economía de USD 900.000 millones. El objetivo expreso de la comunidad internacional, manifestado por primera vez en 1969 por el entonces embajador de Canadá ante la Organización de las Naciones Unidas, el ex Primer Ministro Lester Pearson, pretende que los países desarrollados destinen 0,7% de su PBI a la ayuda a los países en desarrollo. Para cuando la Asistencia Internacional se haya duplicado a USD 3.150 millones, la economía también habrá crecido al mismo ritmo. Incluso con tasas de crecimiento conservadoras (un promedio de crecimiento anual de 2,8%) esos USD 3.150 millones sólo representarán 0,28% del PBI para 2010-11. Es una mejora, pero no satisface las necesidades ni cumple con la meta declarada.

- **Vivienda de bajo costo.** El gobierno federal anunció una iniciativa de costo compartido para paliar el problema de las personas sin hogar, por valor de USD 752 millones a utilizar hasta 2007-08. Ésta fue la respuesta a la declaración de Desastre Nacional de Vivienda que los alcaldes de las mayores ciudades canadienses realizaron en 1998. Esta iniciativa se reiteró en distintos formatos en tres ocasiones desde 1999. Sin embargo, hasta la fecha fue utilizado menos de 10% del dinero (USD 66,2 millones) porque la entrega del mismo estaba condicionada a que las provincias equipararan los fondos federales y comenzaran construcciones nuevas. Pero las provincias comparten con el gobierno federal un mismo objetivo: limitar el gasto en este período.

Estas cifras quedan opacadas ante las iniciativas de rebajar impuestos y reducir la deuda.

- **Rebajas de impuestos.** En octubre de 2000 se anunció un plan quinquenal por USD 75.200 millones para reducir los impuestos. Desde entonces, cada presupuesto posterior anunció nuevas rebajas impositivas. Hasta la fecha, la reducción de ingresos federales sumó USD 51.300 millones. Para 2004-05 el plan habrá costado USD 52.100 millones más.<sup>6</sup>
- **Reducción de la deuda.** Los montos superavitarios del presupuesto federal a partir de 1998 también se utilizaron para la reducción de la deuda. Hasta la fecha, los pagos suman USD 39.300 millones. Entre los planes del presupuesto se encuentra una línea de contingencia por USD 2.250 millones anuales, que automáticamente se destina a reducir la deuda si no se utiliza. Los superávits superaron anualmente esa cifra durante los últimos seis años. Si cada año se utilizara la totalidad del presupuesto de contingencia (USD 2.250 millones) para reducir la deuda, se lograría bajar la relación entre la deuda y el PBI en 39,6% para 2004-05. Si no se toma ninguna medida y se deja que la economía crezca libremente, esa relación bajará a 40,1%.<sup>7</sup> El nuevo Primer Ministro Paul Martin declaró que el objetivo debe ser una relación deuda-PBI de 25%.<sup>8</sup>

### ¿Gobierno nuevo, compromisos viejos?

Las cosas que generan seguridad en Canadá son las mismas que generan seguridad en el exterior: vivienda de bajo costo, agua potable, acceso a la atención médica y la educación. Los superávits canadienses ofrecen recursos inmediatos para apoyar con energía y eficacia una política de mayor seguridad humana y desarrollo, tanto en el país como en el exterior. Pero esa oportunidad fiscal no se refleja en la voluntad política.

(continúa en pág. 228)

4 Yalnizyan, Armine. *Squandering the Surplus*. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives, de próxima publicación (abril de 2004).

5 Departamento de Finanzas de Canadá. *The Budget Plan 2000*, p. 121.

6 Departamento de Finanzas de Canadá. *Economic Statement and Fiscal Update, October 2000*. Cuadro A5.3, p. 97, y el Presupuesto de 2003.

7 Departamento de Finanzas de Canadá. *The Budget Plan 2003*, p. 202.

8 Discurso de Paul Martin ante la Oficina de Comercio de Montreal, 18 de septiembre de 2003.

## ARGENTINA

(viene de pág. 135)

Sin embargo, el Poder Ejecutivo ha promovido la sanción de una nueva ley que modifica la Ley de Emergencia Económica, que regulaba el procedimiento para aumentar las tarifas. Mientras la mencionada ley supeditaba cualquier tipo de aumento al resultado de la renegociación integral de cada contrato, garantizando que no se adoptaran medidas que a la postre resultarían erróneas, la nueva modificación le permite al Ejecutivo autorizar aumentos de tarifas de servicios públicos aún antes de finalizado el proceso de renegociación de los contratos. Es decir que si bien el gobierno aún no ha intentado aumentar las tarifas de servicios, podría hacerlo en cualquier momento ya que cuenta con los elementos legales para ello.<sup>20</sup> De ser así, amplios sectores se encontrarían en la imposibilidad de acceder a los servicios públicos esenciales, precarizando aún más el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

### Conclusión

Las modificaciones operadas en el sistema político-institucional luego de la crisis de diciembre de 2001 permitieron que el centro del debate público volviera a girar en torno a aspectos definitorios del proceso de reconstrucción democrática del país.

Las primeras decisiones del nuevo gobierno modificaron la integración de la Corte Suprema de Justicia e impulsaron medidas contra la impunidad por las violaciones a los derechos humanos en la dictadura militar iniciada en 1976. Ello contribuyó a que la política volviera a ser considerada por amplios sectores de la población como una herramienta idónea para modificar las condiciones materiales de existencia de la población.

Sin embargo, la magnitud de la crisis social requiere, de parte del gobierno, la adopción de medidas urgentes que garanticen el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la población, único modo de reconstruir una democracia sustancial. Esto implica lograr un crecimiento sostenido de la economía, así como un cambio de lógica en el diseño e implementación de las políticas económicas y sociales que posibiliten una distribución justa de la riqueza generada por el país. En esta línea, es fundamental que la relación de Argentina con los organismos multilaterales de crédito respete estos mismos criterios, y no continúe siendo un obstáculo para el desarrollo social del país.

La incipiente recuperación económica originada a comienzos de 2003 impone al gobierno un gran desafío. Resulta imprescindible encarar una discusión en torno a la distribución de la riqueza generada por el país, que evite un proceso similar al producido en la década de 1990 - donde un sustancial aumento en los niveles de actividad económica se dio a la par de una crisis social de magnitudes inéditas en la historia del país - y garantice efectivamente el fortalecimiento de las instituciones democráticas. ■

20 Además, la reforma legislativa ha limitado la participación del Congreso en la revisión de los nuevos textos contractuales (una vez renegociados) para su aprobación.

## CANADÁ

(viene de pág. 149)

Con fondos provenientes de los superávits que podrían alcanzar los USD 37.600 millones en los próximos cinco años (un promedio de USD 7.500 millones adicionales cada año), el gobierno federal podría fácilmente asegurar su respaldo a las necesidades básicas. Un análisis pormenorizado revela que los siguientes incrementos anuales en fondos federales, superiores a los compromisos federales vigentes, podrían acercarnos a nuestros objetivos: salud pública (USD 3.760 millones),<sup>9</sup> desarrollo infantil (USD 1.130 millones),<sup>10</sup> infraestructura (USD 752 millones),<sup>11</sup> un programa nacional de vivienda (USD 752 millones),<sup>12</sup> y ayuda internacional (USD 150,4 millones).<sup>13</sup>

Estas inversiones sociales son viables, dada nuestra capacidad económica y fiscal, y urgentes, dados los déficits sociales desatendidos. La creciente brecha entre ricos y pobres, una tendencia que cuestiona los cimientos sociales de Canadá, también exacerbaba las tensiones mundiales.

En cambio, el enfoque de rebajar impuestos y reducir la deuda sigue presentándose como clave para un manejo sólido de las finanzas del país en el futuro próximo. Éste es, por lo menos, un enfoque discutible para encarar la sostenibilidad fiscal. Como los déficits, los superávits no pueden sostenerse indefinidamente. A pesar de esta oportunidad fiscal sin parangón, Canadá parece preparada para subinvertir en su propio pueblo y en los países en desarrollo - el futuro del planeta - en aras de un "Estado pequeño". Si eso sucede, una oportunidad única en la vida para invertir en el desarrollo humano podría dejarse pasar a cambio de un poco más de reducción de la deuda y un poco más de gasto de los consumidores.

El desaprovechamiento adrede del superávit quizá sea el legado de esta generación de gobernantes. ■

9 Presupuesto Federal Alternativo (2004); Comité Permanente del Senado sobre Asuntos Sociales, Ciencia y Tecnología. *The Health of Canadians, Vol 6, Recommendations for Reform* (2002); Lazar, Harvey y France St. Hilaire. *Money, Politics and Health Care*. Institute for Research in Public Policy, 2004.

10 Calculado de la Campaign 2000, *2003 Report Card on Child Poverty in Canada*.

11 Federación de Municipios Canadienses, *A Better Quality of Life Through Sustainable Community Development: Priorities and Investment Plan*, agosto de 2001.

12 National Housing and Homelessness Network, *The 1% Solution*.

13 Calculado del Canadian Council for International Cooperation, ponencia ante el Comité Federal Permanente sobre Finanzas, 21 de octubre de 2003.

## ESPAÑA

(viene de pág. 163)

### Por un mundo sin crisis olvidadas

Si la acción humanitaria sigue sin responder a las necesidades de la población y no se atienden las emergencias olvidadas, la seguridad humana seguirá viéndose amenazada. Es necesario, por un lado, aportar fondos de manera coherente, multilateral y suficiente a todas las emergencias, haciendo especial hincapié en las crisis "olvidadas". Por otro lado, romper el binomio ejército-FAD, es decir, reducir y delimitar el papel de las Fuerzas Armadas únicamente a labores de interposición y seguridad. Además, como país miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, España debe promover el compromiso de la comunidad internacional con la prevención y resolución de conflictos armados, así como fortalecer la protección y asistencia a los civiles atrapados en conflictos.

### Por un mundo sin armas descontroladas

La lucha contra el terrorismo ha incrementado la colaboración militar y armamentística entre supuestos aliados, exacerbando la proliferación mundial de las armas, en lugar de mejorar su control. Cada minuto, 15 nuevas armas se ponen en circulación, en un mundo donde ya hay un arma por cada diez personas.

Para poner fin a esta situación crítica es esencial que España se comprometa e impulse el proceso para la adopción del Tratado Internacional sobre Comercio de Armas para 2006, y que éste sirva de instrumento para prohibir aquellas exportaciones que contribuyen a las violaciones de derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, y que obstaculizan el desarrollo. Por otro lado, en el ámbito español, urge la promulgación de una ley de regulación de las transferencias de material militar, policial y de seguridad que incluya la mejora de la transparencia informativa, el control parlamentario de las exportaciones, la aplicación estricta del Código de Conducta de la Unión Europea y la regulación de las actividades de los intermediarios. ■