

Aumenta la dependencia de la ayuda externa inadecuada



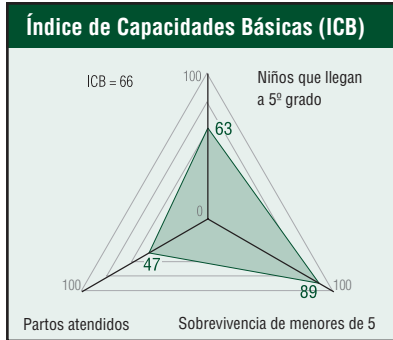
Si bien la ayuda externa ha crecido en forma significativa en los últimos años, es errática y no ha cumplido con las expectativas. Sin embargo, la dependencia de la misma ha ido en aumento a medida que disminuye la proporción de los fondos internos destinados al desarrollo. A la vez, la movilización de recursos nacionales se ha concentrado mayormente en los impuestos, colocando una desproporcionada carga sobre las mujeres y los pobres.

Third World Network-Africa (TWN Africa)
Network for Women's Rights in Ghana (NETRIGHT)

La cuestión de cómo financiar mejor el desarrollo nacional como parte de un esfuerzo global de combatir a la pobreza y promoción de la justicia social ha atraído mucha atención de los decisores y practicantes del desarrollo. Desde la adopción del Consenso de Monterrey¹ en 2002, el debate se ha enfocado especialmente en diversas opciones, incluyendo la necesidad de conseguir recursos a través del comercio justo, la cancelación de la deuda externa de los países pobres y la creciente participación de la Asistencia Oficial al Desarrollo (ODA) para la reducción de la pobreza.

Pero cada una de estas alternativas políticas presenta limitaciones. Si bien el comercio libre y justo puede dar a los países pobres la posibilidad de exportar, existen restricciones a la producción nacional que solamente pueden abordarse en el largo plazo. Las condicionalidades externas para acceder al alivio de la deuda también debilitan la apropiación nacional de las políticas en los países pobres y causan a muchos de ellos limitaciones financieras².

La naturaleza errática y fragmentada de la ayuda externa no solo dificulta la planificación y la gestión del desarrollo, sino que también distorsiona las prioridades de las políticas en países como Ghana. La multiplicidad de marcos de asistencia de los países donantes, tales como los Documentos Estratégicos sobre Reducción de la Pobreza (PRSP) del Banco Mundial, la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África de Estados Unidos y el Informe

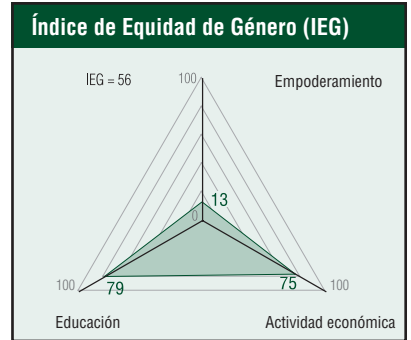


de Desafíos del Milenio y la Comisión para África creada por el Reino Unido, han creado las condiciones para que los países pobres necesitados de recursos financieros elaboren "planes de desarrollo" que no reflejan sus prioridades programáticas nacionales. Muchos de estos planes han tendido a ignorar las dimensiones de género de la pobreza o han hecho algunos retoques insustanciales tras la presión ejercida por grupos de mujeres³.

La paradoja del aumento de la ayuda

Ghana ha sido por largo tiempo preferida de la comunidad de desarrollo internacional por su récord de dos décadas de "reformas" y más recientemente de "estabilidad macroeconómica". Pero por detrás de esta fachada de éxito, el creciente nivel de ayuda externa es perjudicial e inadecuado y contrasta con una tendencia decreciente en la proporción del presupuesto nacional que se destina al desarrollo.

La Tabla 1 brinda un interesante resumen de esta paradoja. Los préstamos externos otorgados entre 1999 y 2005 se ubicaron consistentemente por debajo de las cifras estimadas para cada año excepto en 2004, año en que Ghana alcanzó el punto de culminación de la Iniciativa Reforzada para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), momento en el cual los desembolsos constituyeron 161,8% de lo estimado. Estos déficits, sin embargo, ocurrieron en un marco de niveles generalmente en aumento de los préstamos externos. Al ajus-



tarse a la inflación (utilizando los precios de 1999), estos préstamos aumentaron de GHC 303.000 millones (USD 117 millones) en 1999 a GHC 1.708 billones (USD 186.700 millones) en 2005, un incremento acumulativo de 464%⁴.

Durante el mismo período, la proporción interna de los gastos de capital cayó de 48% a 20%, con un piso de 12% en 2001, año en que el Gobierno declaró su intención de solicitar la reducción de la deuda a través de la iniciativa PPME. Ese mismo año, el Gobierno congeló el gasto como parte de una estrategia mayor para restaurar la estabilidad macroeconómica, lo que motivó ese gran descenso. Pero la reestructuración de la estabilidad macroeconómica no ha ido de la mano de un correspondiente aumento de la participación interna en los gastos de capital. Vale la pena señalar que este gran descenso fue acompañado de una tendencia a la baja en el crecimiento del ingreso fiscal durante el período. Luego de pasar de 14,1% en 2000 a 23,5% en 2003⁵, el crecimiento del ingreso fiscal ajustado a la inflación cayó a 15,5% en 2004, y luego a 5,1% en 2005. (En 2006 se proyecta un crecimiento real de alrededor de 5,7%).

En resumen, si bien la ayuda externa – y en especial los préstamos – ha aumentado significativamente de GHC 303.000 millones en 1999 a GHC 1.708 billones ajustados por inflación en 2005, ésta ha sido errática y no ha cumplido las expectativas de

1 El 22 de marzo de 2002, los jefes de Estado y de Gobierno del mundo adoptaron el Consenso de Monterrey, al finalizar la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo (FpD), en Monterrey, México.

2 En diciembre de 2005 el *Daily Graphic* publicó que el FMI había anunciado la cancelación total de la deuda de USD 381 millones de Ghana pero que, extendiendo el alivio de la deuda en un período de 15 años, solo cerca de USD 37 millones quedarían libres en 2006. Igualmente, el mismo periódico informó que durante la Mesa Redonda Regional sobre Alivio de la Deuda del FMI, realizada en Zambia el 16 de marzo de 2006, apenas USD 70 millones del total del alivio de la deuda de USD 4.000 millones del G-8 se esperaba que estuvieran disponibles para 2006. Ablordepey, S.D. (2005). "IMF Cancels \$381m debt". *Daily Graphic*, 23 de diciembre, p. 1; y Ablordepey, S.D. (2006). "Ghana Ready for Higher Aid Inflow - Finance Minister". *Daily Graphic*, 20 de marzo, p. 1.

3 La Red de Mujeres de Ghana (NETRIGHT) ha exigido activamente un mayor compromiso con las cuestiones de género en las políticas de combate a la pobreza y ha cuestionado la base conceptual de los Documentos Estratégicos sobre Reducción de la Pobreza en Ghana (GPRSP).

4 Sin ajuste por inflación, los préstamos aumentaron de GHC 303.000 millones a GHC 5.354 billones. Los datos para esta sección del análisis se obtuvieron de los correspondientes presupuestos del Gobierno. El ajuste por inflación fue realizado por los autores.

5 Esto se debió en gran medida al crecimiento real de 30,4% en impuestos a nóminas de trabajadores dependientes, a partir de 19,4% registrados el año anterior.

TABLA 1

Ingreso real (y préstamos) en millones de GHC de 1999							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingreso fiscal total + préstamos	3.392.259	3.985.030	4.885.451	5.272.575	6.817.075	8.199.118	8.418.557
A. Ingresos fiscales	3.089.259	3.526.296	3.940.678	4.474.783	5.528.399	6.386.229	6.709.867
Cambio Porcentual	s/d	14,1%	11,8%	13,6%	23,5%	15,5%	5,1%
B. Préstamos externos, real	303.000	458.733	944.773	797.791	1.288.676	1.812.889	1.708.690
Estimado	343.000	768.416	1.125.073	1.037.720	1.319.046	1.120.620	1.792.676
Diferencia	-40.000	-309.683	-180.300	-239.929	-30.370	692.269	-83.986
Real como % de lo estimado	88,3%	59,7%	84,0%	76,9%	97,7%	161,8%	95,3%

Fuente: Ministerio de Finanzas y Planificación Económica (varias declaraciones presupuestales).

los últimos siete años excepto uno. Simultáneamente a estos desarrollos se da una disminución de la participación interna en los gastos de capital, de 48% en 1999 a 20% en 2005. Si bien tales aumentos en la ayuda, aunque erráticos, están de acuerdo con el Consenso de Monterrey, implican un problema paradójico pues Ghana aumenta, en lugar de disminuir, su dependencia de la ayuda externa.

Desafíos y oportunidades para la movilización de recursos

Para el Gobierno hay dos tipos principales de recursos internos: solicitud de préstamos a mercados financieros locales o aumento del ingreso a través de cargas fiscales. Sin embargo, décadas de desinformación – alentadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) – acerca del rol de la deuda pública en el desarrollo han llevado a una concentración desproporcionada de los esfuerzos de movilización de recursos fiscales, hasta llegar casi a repudiar la solicitud de préstamos internos para el desarrollo.

El presupuesto de 2003 (párrafos 683 y 526) captó este enfoque desequilibrado de la movilización de recursos internos, como se expresa a continuación:

Las demoras y recortes en los flujos de capital donado a menudo han llevado al gobierno a recortar el gasto para el desarrollo. A veces, dichos recortes de ayuda presupuestal han resultado en una financiación local no programada (lo cual se suma al aumento de la deuda interna) y a recurrir a préstamos no concesionarios provenientes del exterior... El presupuesto de 2003 se orienta a reducir la dependencia de la financiación interna neta y a minimizar la dependencia de los fondos de los donantes... Creemos firmemente que un gobierno que moviliza sus ingresos a través de un sistema fiscal bien desarrollado y gestiona sus gastos en forma eficiente es capaz de responder a las necesidades de sus ciudadanos aún ante impactos externos adversos.

Este compromiso fue seguido de más de 12 iniciativas políticas tendientes a aumentar los ingresos internos para el desarrollo. Esto debe haber contribuido al fuerte crecimiento de los impuestos reales a los sueldos, de 19,4% en 2002 a 30,4% en 2003. A su vez, los impuestos a empresas aumen-

taron 10,9% en términos reales, más del doble del 4,7% registrado en 2002. Sin embargo, el crecimiento de los impuestos de los trabajadores “por cuenta propia” se desaceleró notablemente en el mismo período, de 32,3% a 6,7%. Con un 64% de la actividad económica en manos de estos trabajadores, esta categoría impositiva está claramente subgravada. Es más, un análisis de las tendencias de ingreso fiscal a partir de 1983, cuando la economía estaba en su punto más bajo, muestra que los impuestos de los trabajadores por cuenta propia en 2005 ascendían solamente a 23% de su nivel potencial, comparado con 134% para los impuestos de los trabajadores en nómina y 100% para los impuestos a empresas.

Los ingresos del Gobierno se han visto perjudicados aun más en los últimos años por varias concesiones fiscales a corporaciones que, si bien se supone deben ayudar a incentivar la actividad económica, no han tenido esos efectos pues la relación entre las tasas fiscales y la actividad comercial en la economía nacional, básicamente mercantilista y dominada por empresas extranjeras, es muy débil. A falta de una infraestructura eficiente, se ha demostrado que las tasas impositivas más bajas no ayudan a mejorar las perspectivas de crecimiento⁶. Además, debido a que tales recortes fiscales benefician mayormente a las grandes empresas, que constituyen menos de 1% de los establecimientos industriales en Ghana, una parte significativa de esas concesiones fiscales se repatría al extranjero en forma de ganancias.

Claramente, la debilidad fiscal y una administración interna poco consistente hacen que algunas personas y empresas – muchas de las cuales se encuentran entre las más ricas del país – permanezcan fuera de la red fiscal, a pesar de las promesas del Gobierno de subsanar tales evasiones. Con estas reformas los organismos recaudadores de impuestos se reforzaron en cuanto a selección de personal, capacitación, compensación, equipamiento y otras instalaciones, pero no intentaron sim-

plificar sus procedimientos para el pago de impuestos. Las largas distancias a menudo existentes para llegar a las oficinas fiscales y los engorrosos procedimientos que las personas deben llevar a cabo a fin de pagar sus impuestos son aspectos que desalientan el cumplimiento y llevan a menores recaudaciones fiscales.

La baja tasa de ahorro nacional también representa un problema para la movilización de recursos internos. Luego de disminuir de 18,1% en 1996 a 10,6% en 2000, la tasa creció a alrededor de 19% en 2003, para posteriormente caer a 15,1% en 2004. La tasa de ahorro interno que a diferencia de la tasa de ahorro nacional, excluye los recursos financie-

TABLA 2

Medición y error de medición en el estrés de la deuda		
	STOCK DE DEUDA ANUAL COMO % DEL PBI ANUAL	STOCK DE DEUDA SOLAMENTE D E DICIEMBRE COMO % DEL PBI ANUAL
1999	25,70	28,17
2000	24,08	28,88
2001	22,97	26,82
2002	24,32	29,19
2003	22,29	20,83

Fuente: Banco de Ghana.

ros externos y está constituida por ahorros provenientes de hogares, ganancias comerciales y excedentes gubernamentales, ha sido tradicionalmente más baja que la tasa nacional. Es más, Ghana cuenta con una de las tasas de ahorro interno más bajas del mundo (5%). La mayor parte de las variaciones en la tasa nacional, por tanto, se debieron a recursos financieros externos.

En este contexto, las ideas erróneas sobre la deuda interna, junto con mediciones y análisis errados, han llevado a una equivocada aversión gubernamental hacia la solicitud de préstamos como forma de

6 Banco Mundial (2005). *Doing Business in 2006: Creating Jobs*. Washington DC: Banco Mundial.

(Continúa en página 264)

GHANA

(viene de página 215)

financiar el desarrollo. La selección de tasas sin considerar el impacto que producen sobre la capacidad de un gobierno para financiar su desarrollo se ha tornado arbitraria y a menudo ideológica, en base al “conservadurismo fiscal”, por el cual se supone que el gobierno debe solicitar menos préstamos o deber menos. Este enfoque por supuesto ignora las implicancias sociales que supone gastar de menos en sectores claves de la economía.

En el presupuesto de 2006, por ejemplo, la asignación del gobierno central para la provisión de agua en zonas rurales se recortó alrededor de 50%, aduciendo reducciones de la deuda pública y déficit presupuestal. Una posible consecuencia de este recorte es que los residentes rurales, especialmente las mujeres y los niños y niñas deben caminar largas distancias para conseguir agua para las actividades básicas de preparación de alimentos y lavado. Esto atenta contra los esfuerzos de reducción de la pobreza del Gobierno. Un ejemplo de la medición errónea del estrés de la deuda se muestra en la Tabla 2. Con excepción de 2003, la tasa deuda-PBI en base al stock de deuda solamente de diciembre sobrecalcó el estrés de la deuda entre 1999 y 2002. La medida alternativa basada en el stock de deuda del año completo nunca se utiliza en un análisis convencional.

Finalmente, debe aclararse que solamente las tasas en momentos determinados en el tiempo no captan las interacciones dinámicas entre la deuda, el crecimiento económico y la capacidad del Gobierno para atender la deuda.

Consideraciones de género en la movilización de ingresos internos

Los temas de la equidad son una parte integral de las políticas fiscales y no pueden obviarse en ninguna discusión seria sobre la movilización de los ingresos internos. La naturaleza de los impuestos y cómo se administren determinará su impacto en los diferentes grupos socio-económicos. Comprender estos impactos diferenciales y tomar las medidas apropiadas para manejarlos es esencial no solamente para promover el crecimiento económico sino también para reducir la pobreza y asegurar la justicia social y económica.

En el caso de Ghana, varios estudios han demostrado que los pobres tienden a soportar una mayor parte de la carga fiscal, tanto directa como indirectamente. En lo referente a los impuestos directos al ingreso, la mayoría de los trabajadores independientes pobres, especialmente las mujeres y los pequeños comerciantes en general, deben pagar impuestos planos a tasas que no siempre guardan una relación proporcionada con sus ingresos. Por lo tanto, mientras los trabajadores asalariados solamente pagan impuestos sobre lo que ganan, la mayor parte de los pobres pagan sobre un ingreso que aún no han ganado o pueden no ganar directamente. Por ejemplo, una mujer pobre a quien el gobierno le asigne GHC 10.000 (USD 4)

de impuesto diario— a una tasa fiscal de 10% y basándonos en el supuesto de que ganará GHC 100.000 (USD 39) diarios— podría ganar realmente unos GHC 90.000 (USD 35). Esto aumentaría la tasa fiscal efectiva a alrededor de 11% (GHC 10.000 dividido por GHC 90.000, en lugar de los GHC 100.000 asumidos por las autoridades fiscales).

Indirectamente, los pobres soportan las mayores cargas fiscales a través del Impuesto al Valor Agregado porque se ven forzados a pagar las mismas tasas que los consumidores de mayores ingresos. Cifras recientes de un distrito comunal en la Región de Gran Accra, lo cual es típico de la situación en todo el país, ilustran la inequidad que hace que los pobres paguen más impuestos y no reciban la correspondiente provisión de servicios sociales por parte del Gobierno⁷. La porción mayor del ingreso fiscal del distrito, 47,5%, proviene de una combinación de pequeñas actividades comerciales y peajes ubicados en los mercados al aire libre, ambas actividades dominadas por mujeres. Si bien los comerciantes contribuyen el mayor porcentaje, tanto los itinerantes como los fijos, raramente son los beneficiarios de los servicios esenciales. La recolección y eliminación de basura, por ejemplo, son actividades llevadas a cabo por los comerciantes mismos, no por los distritos comunales. La falta de instalaciones sanitarias como baños públicos y suministro de agua potable también significa que la incidencia de enfermedades debidas a falta de higiene en el mercado suele ser más alta. Dado que son las mujeres quienes desempeñan las actividades comerciales en los mercados, ellas suelen ser las principales víctimas de esas enfermedades. Esto también significa que gastan una parte desproporcionada de sus ingresos en servicios de salud. De hecho, es interesante notar que las farmacias pagan menos del uno por ciento de los ingresos del distrito, cuando hay muchas farmacias dentro y alrededor del Mercado que difunden la práctica extendida de la automedicación entre las y los comerciantes.

Si bien no hay datos desagregados por género de los ciudadanos que pagan impuestos, dado el alto y desproporcionado porcentaje de mujeres involucradas en tales actividades económicas, especialmente en el sector informal y la alta incidencia de pobreza en este sector debido a bajos ingresos, es importante que los diseñadores de políticas realicen las acciones apropiadas en el curso de la movilización de ingresos para proteger a las mujeres pobres, especialmente contra los efectos adversos de un carga impositiva injusta. ■

7 Bajo el sistema de descentralización de Ghana, los distritos comunales constituyen las estructuras a través de las cuales se formulan e implementan las políticas y los programas a nivel local. Las mujeres representan menos de 10% de los miembros elegidos y por lo tanto están mayormente excluidas de los procesos críticos de toma de decisiones.

INDIA

(viene de página 219)

administración de tierras, hospitales públicos, electricidad y programa de raciones del Sistema de Distribución Pública. Un alto porcentaje de ciudadanos, o 62%, ha participado directamente en el pago de sobornos o en el “uso de un contacto” para lograr un trámite en una oficina pública, en tanto que las tres cuartas partes de los consultados dijeron que creían que el nivel de corrupción en los servicios públicos había aumentado en el último año (entre 2004 y 2005).

Se ha destacado reiteradamente en estudios de investigación, medios de comunicación y la opinión pública que la red de corrupción abarca no sólo a los funcionarios gubernamentales en todos los niveles jerárquicos sino también a políticos a todo nivel. Un informe de 2006 publicado por la coalición nacional Social Watch de India reveló que casi 25% de los miembros de la cámara baja del Parlamento (Lok Sabha) tiene antecedentes penales. Numerosos ministros del gobierno central o los gobiernos estatales han enfrentado repetidamente cargos de corrupción de distinto tipo. El aspecto más pesimista de este deprimente escenario es que el ciudadano promedio llega a convencerse de que el “más poderoso” siempre logra salir inmune de estos actos de corrupción. Este sentido de ausencia despierta una perturbadora campana de alarma para la buena gobernanza y la salud política. ■

Referencias

- Gupta, U. (2004) “Budget: Good intentions drained by leaks”. *Business Line*, 23 de julio.
- Social Watch India (2006). *Citizen's Report on Governance and Development 2006*.
- Transparency International India (2005). *India Corruption Study 2005*. Disponible en: <www.tiindia.in/data/files/India%20Corruption%20Study-2005.pdf>.
- Transparency International (2005). *The 2005 Transparency International Corruption Perceptions Index*. Disponible en: <www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>.