

## Financiamiento para el desarrollo en tiempos de crisis



Aún no se ha podido evaluar el impacto de la crisis económica sobre los avances de Bulgaria en educación y empleo, ni en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Si es dable constatar que algunos objetivos de desarrollo, dentro del proceso de membresía europea, están lejos de ser alcanzados. El país, antes recipiente de ayuda, es ahora donante. La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) dista de la meta fijada para 2010. No existen mecanismos ni procedimientos claros para la adjudicación de la ayuda a otros países. Es necesario fortalecer la cooperación y comunicación entre los actores involucrados, incluir la dimensión de género en los programas de ayuda y concienciar a la ciudadanía.

Bulgarian Gender Research Foundation  
Bulgarian European Partnership Association

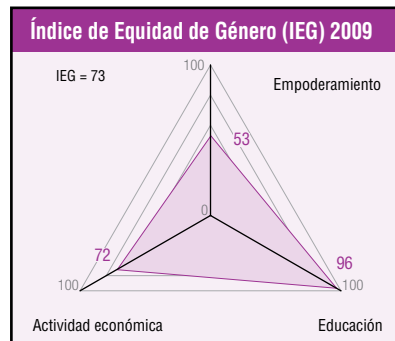
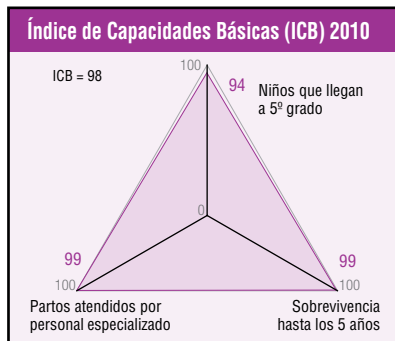
Durante los años previos a la crisis económica y financiera mundial de 2008, ingresaron a Bulgaria grandes flujos de capital que generaron una gran demanda interna. Como consecuencia hubo un fuerte crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y del empleo, pero también un aumento del déficit de cuentas corrientes y un sobrecalentamiento de la economía, con un alto aumento de salarios y una inflación de dos dígitos. Ese *boom* llegó a su fin en el último trimestre de 2008. Hubo un ajuste en el flujo de capitales, lo que generó una contracción de la demanda interna, mientras la recesión en los países socios de Bulgaria produjo una caída en las exportaciones. Como resultado, el PIB se contrajo un 5,1% en 2009, su primera caída desde la crisis de 1996-1997.

### Un largo período de ajustes

Aunque el FMI proyecta una recuperación de la economía a partir de 2010, y un crecimiento del PIB del 0,2%, se espera que la demanda interna caiga todavía más.<sup>1</sup> Como resultado de la desaceleración en las inversiones, del endurecimiento del crédito y de una débil actividad económica, es dable esperar que las inversiones sigan cayendo. A su vez, el consumo interno se vería reducido debido a una caída del empleo. Esto implicaría una profundización del déficit de cuentas corrientes, de 8,5% en 2009 a 5,5% del PIB en 2010. Esa misión del FMI proyecta que la inflación permanecerá moderada, alrededor del 2,2%, mientras se pronostica un aumento del desempleo desde un promedio estimado en 7,8% en 2009 a 9,2% en 2010<sup>2</sup>.

Pero las proyecciones de los sindicatos y organizaciones de trabajadores son más pesimistas, estimando el índice de desempleo en dos dígitos y llegando a ubicarlo hasta en un 20%. El promedio de desempleo registrado era de 9,9% en enero de 2010, y en algunas regiones del país ya sobrepasaba el 15%.

Basándose en las recomendaciones del FMI, el Gobierno espera que tanto el sector privado como las políticas públicas se ajusten a la nueva situación, y ha comenzado a establecer sus políticas a partir de esta presunción. Para el organismo multilateral, por ejemplo, el sector privado deberá desviar recursos



del sector no exportador al exportador como forma de garantizar el crecimiento del PIB. Pero esta medida, según el FMI, sólo será exitosa si se contiene considerablemente el aumento de salarios. Este disminuyó significativamente desde su pico de 25% en el segundo trimestre de 2008 al 10,6% del último trimestre de 2009 (en ambos casos comparando con el mismo período del año anterior).

El Gobierno sostiene que, al ajustar las políticas públicas, el país se preparará para una eventual transición hacia la zona euro, que ve como la única estrategia viable de salida a la crisis. También que, manteniendo la disciplina fiscal y profundizando las políticas estructurales, se fortalecerán los fundamentos económicos y la viabilidad de la economía búlgara. Así, se ha impuesto para 2010 el desafío de alcanzar un déficit de caja del 0,7% del PIB. Para ello, entre otras medidas, prevé una reducción del presupuesto que implicará el congelamiento de los salarios públicos y las pensiones, la reducción de la administración pública y un control más estricto de los gastos en salud. El FMI entiende que, si bien una reducción en las contribuciones a la seguridad social podrían en principio ayudar a disminuir el costo del trabajo y la competitividad, una política de ese tipo profundizaría la brecha de financiamiento en el sistema de la seguridad social, requiriendo mayores transferencias del Gobierno. Esto pondría en riesgo los objetivos presupuestales que el Gobierno se ha trazado a mediano plazo y la sustentabilidad, en particular la del sistema de pensiones.

Para evitar esto, el FMI recomendó una reforma urgente del sistema de pensiones. Entre las medidas recomendadas están el congelamiento de las pensiones en los próximos años, y un ajuste en los parámetros del sistema de pensiones que incluya el aumento de la edad de retiro o el mínimo de años de aportes.

En los primeros meses tras las elecciones, el Gobierno pretendió iniciar la discusión en torno a un aumento en la edad de retiro y en los plazos necesarios para jubilarse, pero dado el aumento del desempleo se decidió posponer esa reforma. Al mismo tiempo, el Gobierno dejó de pagar las contribuciones que, según la ley, el Estado debe pagar a menores de 18 años, pensionistas y personas beneficiarias de asistencia social o seguros de desempleo. Las contribuciones, que representan un tercio del presupuesto del seguro de salud, no se pagaron con el objetivo de contener el déficit presupuestal. El fondo del seguro de salud no tiene suficiente dinero para pagar por los servicios de sus médicos y funcionarios, lo que determinó el cierre de hospitales en pequeños poblados, lejos de los grandes hospitales regionales. Sin embargo, esto generó protestas masivas y, desde marzo, varias huelgas en el sistema de salud.

Los debates en el país sobre las políticas contra la crisis y su eficacia continúan. Todas las medidas adoptadas por el Gobierno hasta el momento son pro-cíclicas, ya que cortan el gasto y enlentecen la economía, con la consecuencia de un aumento en el desempleo y la economía informal. Esto hace difícil creer que el Gobierno focalice sus esfuerzos en el cumplimiento de la meta del 0,17% de su PIB.

### Sostenido rezago

A pesar de cierto optimismo oficial respecto al camino hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)<sup>3</sup>, lo cierto es que Bulgaria enfrenta importantes desafíos para el desarrollo, agravados por la

1 Fondo Monetario Internacional, 1 de marzo de 2010. <www.imf.org/external/np/ms/2010/030110.htm>.

2 *Ibid.*

3 PNUD, "Bulgaria Has Grounds for Optimism in Push for MDGs", Bulgaria, 24 de octubre de 2008. Disponible en: <www.undp.bg/uploads/File/mdg/mdgs\_in\_bulgaria/MDGs\_Progress\_ENG\_Oct08.pdf>.

crisis económica mundial. Cuando el país publicó su segundo informe sobre los ODM<sup>4</sup> en octubre de 2008 se encontraba en vías de alcanzar algunos de ellos, en algunos casos obteniendo mejores resultados de los esperados. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil, fijada en 7 (cada mil nacidos vivos) para 2015, era de 11,8 en 2006, menos que los 14,4 de 2001. El desempleo a largo plazo, fijado en un 7% para 2015, cayó a 6% en 2005 y ya era de 3,9% en junio de 2007, lejos del 9,59% de 2001<sup>5</sup>.

De todos modos, es preciso contextualizar el avance hacia los ODM dentro del marco de la transición hacia la membresía europea. Dentro de ese marco, el primer informe nacional de ODM de Bulgaria<sup>6</sup>, publicado en 2003, había adaptado sus metas para 2015 al proceso de integración a la Unión Europea (UE). Pero mientras algunos indicadores, como los de educación y desempleo, igualaban entonces los promedios europeos, otros – como los del ingreso mensual, el ingreso mínimo, la mortalidad infantil y algunos indicadores ambientales – mostraban fuerte rezago<sup>7</sup>. Con un salario mínimo aún por debajo de la meta de EUR 170 establecida para 2015, Bulgaria permanece dentro de la categoría de países miembro de la UE considerados de “ingreso medio bajo”.

Por otra parte, las inequidades y la exclusión han acompañado el progreso hacia los ODM: el 10% de la población búlgara acapara el 40% de los ingresos y el gasto. Esta proporción, exacerbada por el deterioro en la calidad y el aumento en el costo de la educación básica y la salud, implica a su vez un aumento de la desigualdad de oportunidades. En particular, los bajos niveles de ingresos y educación, y el limitado acceso a los servicios de salud, tienen como consecuencia disparidades sociales, regionales y étnicas, siendo la más afectada la minoría roma.

### Ayuda: de receptor a donante

Bulgaria fue beneficiario de numerosos programas de ayuda para el desarrollo dentro de la UE durante más de 15 años (iniciativas financiadas por Alemania, Francia y Reino Unido), así como de apoyo de parte de algunos países fuera de los acuerdos de la UE, como Japón, Suiza y Estados Unidos.

El segundo informe nacional ofrecía una revisión del progreso hacia los ODM desde la perspectiva de un país que ya era miembro pleno de la UE (desde el 1 de enero de 2007). Por esa razón, el

informe replanteaba íntegramente las metas para el Objetivo 8 – Fomentar una Asociación Mundial para el Desarrollo – como forma de reflejar el nuevo estatus de Bulgaria, que ha pasado de país receptor de ayuda a país donante emergente.

El nuevo compromiso de Bulgaria para su participación activa en las políticas de desarrollo de la UE establece su obligación de alcanzar los objetivos de Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) fijados para los nuevos estados miembro: el 0,17% del Ingreso Nacional Bruto (INB) en 2010 y 0,33% del INB en 2015. Lejos de esa meta, la AOD de Bulgaria decreció en 2008, de EUR 16 millones a EUR 13 millones, ubicándose en el 0,04% del INB. Un informe oficial de 2007 establecía que la asistencia para el desarrollo de Bulgaria “estará dirigida en primer lugar a la erradicación de la pobreza y a enfrentar el subdesarrollo económico en los países socios (de la UE)...”, identificando a las regiones del sudeste europeo y el Mar Negro como áreas geográficas prioritarias<sup>8</sup>.

### Desafíos y oportunidades

La mayor parte de la AOD de Bulgaria es canalizada hacia organizaciones internacionales como agencias de la ONU, la Organización Mundial del Comercio (OMC) y organizaciones internacionales como la Cruz Roja. A partir de 2008, Bulgaria también contribuye con el Fondo Europeo de Desarrollo (European Development Fund, EDF), el principal instrumento de ayuda comunitaria a la cooperación para el desarrollo. De acuerdo a un informe publicado en 2008<sup>9</sup>, el rol de los donantes privados y las organizaciones humanitarias de asistencia se ha visto subestimado por oficiales de gobierno responsables de la implementación de la AOD búlgara, siendo ésta una de las mayores debilidades detectadas en la estrategia actual de ayuda al desarrollo.

Si bien existe un marco claramente definido para la aplicación de la AOD, Bulgaria carece de mecanismos y procedimientos concretos para proveer asistencia técnica y financiera a otros países. La ausencia de esos mecanismos prácticos, así como la falta de claridad respecto a la infraestructura institucional para la provisión de ayuda, administración y evaluación, son obstáculos serios para una efectiva implementación de los programas de asistencia para el desarrollo.

Hasta 2008, no existían informes anuales ni evaluaciones de la implementación de la ayuda. Y si bien esto puede explicarse en parte debido a todavía reciente estatus de Bulgaria como país donante, parece existir una subestimación de los procesos de monitoreo y evaluación. Prácticamente no hay información sobre el progreso realizado – si es que ha habido algún progreso –, algo especialmente notorio en el caso del gasto financiero. No hay evidencias de

que se haya aplicado plan alguno, ya que no existen informes públicos respecto a los proyectos y temas en los que se han invertido fondos durante los años anteriores a 2008.

### La necesidad de transparencia

La transparencia es, entonces, uno de los puntos más débiles en la implementación de la AOD de Bulgaria. La información sobre la toma de decisiones en materia de desarrollo no se encuentra disponible para la ciudadanía, mientras que la información sobre el flujo de la ayuda también es muy difícil de obtener. En los canales de información dispuestos por el Gobierno, como Internet, prácticamente no hay información, o es de muy poca relevancia.

Las decisiones en materia de desarrollo generalmente son tomadas de forma unilateral por el Gobierno. Las ONG búlgaras han comenzado a desempeñar un papel más relevante en los procesos de la ayuda, pero aún queda mucho camino por recorrer. Las ONG fueron consultadas durante la preparación de la estrategia de mediano plazo para la ayuda (2009-2011), pero si se pretende que los mecanismos de ayuda en Bulgaria sean democráticos, es fundamental que los procesos de consulta se amplíen de manera de incluir discusiones sobre temas de desarrollo más específicos e involucrar a actores del desarrollo en los países socios.

### Las recomendaciones de la sociedad civil

Las ONG de Bulgaria han hecho una serie de recomendaciones a su Gobierno:

- Finalizar la estrategia de la ayuda, incluyendo informes de estrategia nacionales para los países que son prioritarios para Bulgaria.
- Fortalecer los contactos de la Plataforma Búlgara para el Desarrollo Internacional (Bulgarian Platform for International Development, BPID) con expertos relevantes de instituciones estatales.
- Reservar los recursos necesarios y ofrecer adiestramiento tanto para oficiales de gobierno como para representantes de la sociedad civil como forma de fortalecer el diálogo y la transparencia.
- Implementar y conducir evaluaciones de la ayuda (incluyendo temas de género) en los países prioritarios como forma de determinar sus verdaderas necesidades y que éstas se vean reflejadas en la estrategia nacional de AOD.
- Trabajar en la inclusión de temas de género como un programa temático específico e intensificar la colaboración entre las OSC que trabajan sobre género y las instituciones estatales.
- Crear un foro que propicie reuniones regulares entre los diferentes actores (incluyendo las OSC) para discutir las prioridades en la política de ODA.
- Implementar una campaña de información pública para difundir las obligaciones de Bulgaria en materia de ODA. ■

4 PNUD, *Millennium Development Goals Report for Bulgaria 2008*, Bulgaria, octubre de 2008. Disponible en: <[www.undp.bg/publications.php?id=2691](http://www.undp.bg/publications.php?id=2691)>.

5 El objetivo de Bulgaria para 2015 respecto al ingreso mensual promedio es de EUR 280 a partir de una base de EUR 91 en 2001. En 2009, el ingreso mensual promedio ya era de EUR 300.

6 PNUD, *Millennium Development Goals Report for Bulgaria 2003*, Bulgaria, Marzo de 2003. Disponible en: <[www.undp.bg/publications.php?id=1161&lang=en](http://www.undp.bg/publications.php?id=1161&lang=en)>.

7 Según el Informe 2008 sobre los ODM, la tasa de mortalidad infantil cada 1.000 nacimientos en Bulgaria era de 10,4, mientras que el promedio de la UE era de 4,7. A su vez, la energía producida mediante fuentes renovables en Bulgaria varía entre el 4% y el 7%, mientras que el promedio de la UE supera el 20%.

8 Ministerio de Relaciones Exteriores, “Bulgaria’s policy on participation in international development cooperation”, Concept paper, Bulgaria, 18 de junio de 2007.

9 Vessela Gertcheva, “Bulgarian Official Development Assistance and Peacebuilding”. Initiative for Peacebuilding; Partners for Democratic Change International. Noviembre de 2008. <[www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Bulgarian\\_Official\\_Development\\_Assistance\\_and\\_Peacebuilding.pdf](http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/pdf/Bulgarian_Official_Development_Assistance_and_Peacebuilding.pdf)>.