

Tendencias emergentes en la financiación para el desarrollo



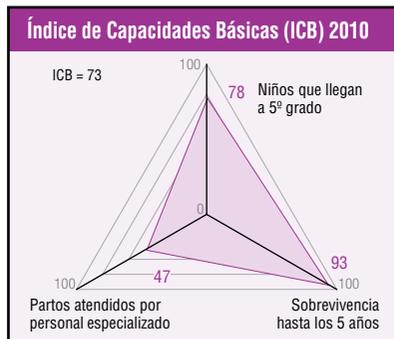
En la mayoría de los países, los recursos de los donantes para financiar el desarrollo están estrechamente ligados al avance hacia los compromisos acordados por los gobiernos nacionales. Esto deja fuera el concepto de participación ciudadana y acentúa el papel del sector privado. En India, la sociedad civil ha venido reclamando mayor atención a las consideraciones sociales en los planes nacionales de desarrollo y los presupuestos. La Evaluación Popular a Mitad del Período del 11º Plan Quinquenal muestra que se necesita una mayor participación de la sociedad civil en la formulación y diseño de las políticas públicas.

Social Watch India
Himanshu Jha

En su discurso a la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2008, el primer ministro de India, Manmohan Singh declaró que los países desarrollados debían cumplir sus compromisos con el desarrollo mundial. Sin embargo, las cifras más recientes sobre la pobreza muestran que el propio Gobierno no está cumpliendo con sus compromisos. El informe sobre la pobreza de noviembre de 2009 del Grupo de Expertos de la Comisión de Planeamiento calcula que el 37% de la población de India vive actualmente por debajo del umbral de pobreza – una cifra muy superior al 27,5% que estima el Gobierno. La situación es aún peor en las zonas rurales, donde el 42% de la población vive por debajo del umbral de pobreza¹.

En India mueren 1,95 millones de niños menores de 5 años cada año. Esto es uno de los índices más altos del mundo² – y es un 60% más alto en las zonas rurales³. También hay una considerable disparidad según el sexo, ya que hay 70 muertes cada 1.000 hombres y 79 muertes cada 1.000 mujeres⁴. Según UNICEF, menos del 25% de la población rural usa retretes y sólo 4 de cada 10 niñas completan 8 años de escolaridad.

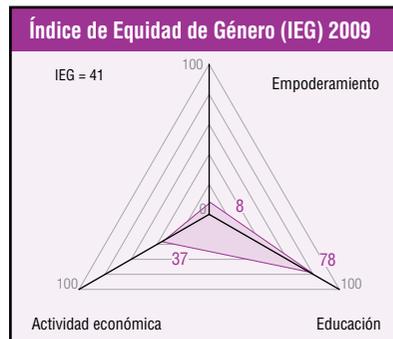
Estas tendencias resultan alarmantes en vista del compromiso global con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los compromisos del propio Gobierno expresados en los Objetivos Nacionales de Desarrollo. En este contexto, corresponde analizar qué planes tiene el país para financiar la consecución de sus objetivos de desarrollo, en especial con relación a la inversión extranjera directa (IED), la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y el gasto público en el sector social.



La FpD por medio de IED: ¿un mecanismo de crecimiento y equidad?

En los últimos años se ha puesto especial énfasis en atraer IED como forma de financiar el desarrollo, en especial por parte de las economías menos desarrolladas, en vías de desarrollo y en transición. India ha demostrado el mismo interés en atraer IED con diferentes medidas de liberalización, apertura de los mercados financieros y comerciales y flexibilización de las normas laborales y ambientales. Entre otras políticas, se permite que las empresas tengan el 100% de titularidad extranjera por medio de lo que se conoce como “vía automática”, que eleva los toques al capital extranjero, elimina las restricciones para determinados tipos de inversiones y extiende estas ofertas de IED al comercio minorista y la agricultura⁵. En consecuencia, en los últimos años los flujos de capitales extranjeros han aumentado en forma sostenida: en 2009-2010 los ingresos de capital alcanzaron los USD 22.963 millones, comparados con los USD 4.342,7 millones en 2005-2006⁶.

Si esta mayor afluencia de capitales está logrando el “efecto derrame” deseado, es otra historia. En el Informe sobre el Clima de Inversión 2009 de la UNCTAD, India está catalogado como un país de “desempeño pobre”. La importancia de los bloques comerciales regionales como forma de promover las relaciones comerciales dentro de la región está aumentando, pero la lista de los principales países inversores (Mauricio, Singapur, Estados Unidos, Reino Unido, Chipre, Japón, Alemania, Emiratos Árabes Unidos, Países Bajos y Francia) revela que India ha demorado en incorporarse a la dinámica del comercio regional, a pesar de haber forjado alianzas con la Asociación de



Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). En el ámbito regional, el Área de Libre Comercio de Asia del Sur (SAFTA) ha fracasado totalmente. Por otra parte, India ha resistido la crisis económica regional y global justamente porque su economía – en especial el sector financiero – no es totalmente abierta.

Parte del fundamento de los esfuerzos para atraer IED es procurar el desarrollo de zonas del país que han quedado marginadas del desarrollo socioeconómico. Sin embargo, está emergiendo un patrón poco alentador, pues las zonas que ya están desarrolladas (sobre todo Bombay y Delhi) siguen atrayendo más IED que las zonas menos desarrolladas como los estados del noreste. De hecho, estos últimos siguen fuera de la escena principal, a pesar de las concesiones que el Gobierno ha ofrecido a inversores tanto nacionales como extranjeros: exenciones de impuestos indirectos y a la renta, y subsidios a la inversión para promover actividades industriales allí.

Como parte de sus medidas para liberalizar el mercado, el Gobierno estableció numerosas Zonas Económicas Especiales (SEZ) en todo el país, lo que tuvo efectos perjudiciales sobre millones de agricultores y comunidades marginadas. Las estimaciones indican que casi 114.000 hogares agrícolas y otras 82.000 familias que dependen de la agricultura serán desplazados por las SEZ. Esto significa un colapso total de las economías rurales de estas zonas, lo que generó protestas masivas en Bengal Oeste, Orissa, Maharashtra, Andhra Pradesh y otras regiones.

Una parte considerable de la IED va al sector de los servicios, las industrias basadas en el conocimiento y la manufactura de bienes de consumo de baja tecnología. La IED también está aumentando el fenómeno del “crecimiento sin empleo” ya que está creando empleos en el sector organizado que representa apenas el 7% de la mano de obra total.

El reciente esfuerzo por atraer IED al sector del comercio minorista ha generado un gran debate. Esta medida

1 Indian Planning Commission, Report of the Expert Group to Review the Methodology for the Estimation of Poverty, noviembre de 2009. Su metodología se amplió para incluir la salud y la educación además de los ingresos. Disponible en: <www.planningcommission.nic.in/reports/genrep/rep_pov.pdf> (visitado el 27 de mayo de 2010).
 2 Save the Children-India, “Child Survival 2009”, 2009. Disponible en: <www.savethechildren.in/resources/position-papers.html>.
 3 Gobierno de India, National Family Health Survey-3, 2007. Disponible en: <www.nfhsindia.org/nfhs3.html>.
 4 Se discrimina contra las “mujeres desaparecidas” desde antes del nacimiento, para que nunca nazcan, o después de ese momento de una forma tal que no les permite sobrevivir. Ver: “India: the accumulated effects of inequality”, Social Watch Report 2005, *Roars and Whispers*. Disponible en: <www.socialwatchindia.net/commit_5.htm>.

5 Ministry of Finance, Union Budget and Economic Survey 2007-08. Disponible en: <www.indiabudget.nic.in/es2007-08/esmain.htm> (visitado el 27 de mayo de 2010).
 6 Department of Industrial Policy and Promotion, Ministry of Commerce and Industry, FDI Fact Sheet 2010.

significa una amenaza grave a los minoristas pequeños, comerciantes a pequeña escala que son 15 millones en total y conforman el 98% del comercio minorista, que aporta el 10% del PIB⁷. Esto tendrá graves consecuencias porque este sector del comercio minorista también emplea el 10% de la fuerza laboral total (en segundo lugar después de la agricultura). También desde el punto de vista de los consumidores hay graves consecuencias en lo que refiere a accesibilidad y asequibilidad ya que para los hogares pobres o de bajos ingresos es comparativamente más fácil dirigirse al comerciante local.

Aunque los flujos de ingreso de IED han aumentado en el transcurso de los años, todavía está en duda su capacidad para proporcionar financiación que sirva de forma auténtica (e inclusiva) para el desarrollo. Para garantizar que beneficie al país en su totalidad, incluso a los negocios y las comunidades locales, las estructuras económicas del país deberán fomentar la creación de un entorno propicio que promueva el efecto derrame de la IED, tanto a los negocios como a las comunidades locales.

Tendencias de la asistencia externa: India como receptor y como donante

India es uno de los principales receptores de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), con el 2% del total que se desembolsa en el mundo⁸. La asistencia externa, que incluye tanto préstamos como subvenciones, ha aumentado en forma exponencial desde principios de la década de 1990 que también fue cuando el país adoptó la Política de Ajuste Estructural que fomentan las Instituciones Financieras Internacionales (IFI). El grueso de la asistencia externa sigue siendo en forma de préstamos, lo que contradice un compromiso anterior de los donantes de mantener los préstamos en el 35% de la asistencia externa, mientras que el restante el 65% llegaría en forma de subvenciones.

La reducción de las subvenciones bilaterales ha tenido efectos adversos sobre el trabajo de desarrollo a nivel de base, donde actúa la mayoría de las ONG: se estima que 1,2 millones de ONG trabajan hoy en día en todo el país, con ingresos mensuales de 17.922 crores (USD 16 millones)⁹. La financiación para estas ONG "socias del desarrollo" (según el Gobierno y, cada vez más, según los propios grupos) ha venido disminuyendo con el tiempo, y es probable que se reduzca aún más en el futuro.

La utilización de la asistencia externa siempre ha sido un problema en India, especialmente en vista de su sistema de Gobierno federal. Las estimaciones de la asistencia externa recibida por el Gobierno para 2010-2011 muestran que el Ministerio de Salud y Bienestar Familiar y el Ministerio de Desarrollo Urbano recibieron las cifras mayores de esta asistencia, mientras que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo del Niño recibió apenas el 0,95% del total¹⁰. Las variaciones regionales también son importantes: por ejemplo, en 2007-2008 algunos de los estados en mejor situación, como Andhra Pradesh, Tamil Nadu y

Bengal Oeste recibieron las mayores cifras de asistencia que desembolsó el Gobierno Central para proyectos que reciben ayuda externa. Otras regiones, especialmente en el noreste, recibieron poca o ninguna financiación de este presupuesto.

De receptor a donante de asistencia

La posición de India como país receptor de asistencia cambió a fines de 2003 cuando el gobierno de turno decidió limitar la ayuda que recibía a las subvenciones bilaterales de cinco países (EEUU, RU, Japón, Alemania y la Federación Rusa) y la Unión Europea. Los demás países podían encaminar los fondos directamente a través de las agencias multilaterales a las organizaciones de la sociedad civil, lo que significó que estas últimas debieron enfrentar más normas e incluso la necesidad de permisos para actuar y recibir fondos del extranjero. Muchas también ven limitada su libertad de acción, tienen demoras en la sanción y ejecución a varios niveles y un importante aumento de sus costos administrativos.

Las tendencias recientes confirman a India como un país donante. En 2010-2011 totalizó INR 23,83 mil millones (USD 509 millones) en préstamos y subvenciones a gobiernos extranjeros. Entre los receptores, Bhután recibió la cifra más elevada, USD 149 millones; Afganistán, USD 53 millones; y África, USD 32 millones¹¹.

Además, India brinda capacitación a académicos, burócratas y funcionarios de otros países en desarrollo conforme al Indian Technical and Economic Cooperation (ITEC), un programa de asistencia al extranjero establecido en 1964¹². Las asignaciones para este programa han ido aumentando en el correr de los años, llegando a los USD 21 millones en 2010-2011¹³. Contra lo que se suele creer, esta tendencia no es nueva: India ya ayudaba a países como Nepal y Birmania desde mucho antes de que se estableciera el ITEC. Sin embargo, se le critica que, como donante, impone a su asistencia externa las mismas condiciones que se niega a aceptar como país receptor, siendo la más común la vinculación de la asistencia a la compra de bienes y servicios indios¹⁴.

El mantra de la colaboración público privada

El modelo que se promovió bajo el mantra de la colaboración público privada (PPP por sus siglas en inglés) busca aumentar la titularidad nacional en el desarrollo por medio de una participación más generalizada de las organizaciones de la sociedad civil, los representantes locales y de base, las agencias públicas y los actores privados. En su evolución, el modelo ha perdido casi toda la parte pública de la colaboración y se centra sobre todo en el aspecto privado. El estudio de los "contratos de administración" muestra que "el Gobierno carga con los riesgos mientras que las empresas no invierten ni un penique... las empresas se limitan a proporcionar supergerentes que tienen

control total de la administración, las finanzas y los bienes de la empresa de servicio público y cobran un generoso emolumento anual"¹⁵.

La Jawaharlal Nehru Urban Renewal Mission, un programa emblemático del gobierno para la infraestructura urbana y los servicios básicos para los pobres de las zonas urbanas, es un reflejo de este modelo, ya que casi todos sus fondos están sujetos a condicionalidades. Los estados y el gobierno urbano local vinculan las reformas a la financiación por subvenciones y préstamos, lo que es una violación del "principio de subsidiariedad" (por el que las reformas, los préstamos y las subvenciones deberían ir por vías separadas) y es sumamente coercitivo. Los Planes de Desarrollo de las Ciudades, pensados para ser formulados en forma conjunta entre diversos actores, entre ellos la sociedad civil, se desarrollan sin participación ciudadana.

Un buen ejemplo es la privatización de algunas de las actividades de la Junta del Agua de Delhi, que se hizo exclusivamente en base al programa del Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y USAID. En consecuencia, el Gobierno se hace cargo de la mayoría de los costos y también de la difícil tarea de recuperación de costos; el proceso de privatización acarrió una disminución de los activos de la Junta y del valor general de sus servicios, que a su vez tuvo como resultado la adquisición de los bienes y funciones de la Junta por multinacionales. Otro problema fue que el Banco Mundial intervino en cada etapa de la puesta en práctica del proyecto, como por ejemplo, la decisión de los criterios de admisión y selección para los oferentes y la adjudicación de los contratos de consultoría¹⁶.

Se pueden ver tendencias similares en el sector de la salud y la educación, a pesar del fracaso de este modelo en Punjab que fue uno de los primeros estados en comenzar con las reformas. En su primera evaluación quinquenal del programa en Punjab, la comisión estatal de desinversión pública recomendó que fuera clausurado, alegando ineptitud administrativa y favoritismo en el departamento de salud¹⁷. Pero es evidente que el modelo PPP sigue predominando en 2010.

Conclusión

En muchos países la financiación para el desarrollo está íntimamente ligada al avance que han hecho los gobiernos hacia el cumplimiento de sus compromisos. En India, la sociedad civil ha estado exigiendo que se preste mayor atención a la puesta en práctica de los programas y las asignaciones presupuestarias de contrapartida. La sociedad civil debe participar más en el proceso de FpD, no sólo en la ejecución y los resultados sino también en la formulación y diseño de las políticas públicas, como surge del People's Mid Term Appraisal del 11º Plan Quinquenal. Esta evaluación, organizada por las OCS y apoyada por la Comisión de Planeamiento, es un ejemplo de una mayor participación a nivel de las políticas y de cómo y en qué dirección deberían moverse las OCS. ■

7 E A S Sarma, "Need for Caution in Retail FDI", *Economic and Political Weekly*, Nueva Delhi, noviembre de 2005.

8 OCDE, "ODA to the Developing World: Summary, Development Aid at a Glance 2007", 2007.

9 Society for Participatory Research in Asia, *Invisible, Yet Widespread: The Non-Profit Sector in India*, diciembre de 2002.

10 Gobierno de India, Estimates of Provision for Externally Aided Projects in Central Plan Included in Budget Estimates 2010-11, Expenditure Budget Vol-I, 2010-11. Disponible en: <www.indiabudget.nic.in/ub2009-10/eb/stat19.pdf> (visitado el 28 de mayo de 2010).

11 Gobierno de India, Presupuesto de gastos 2010-11, Subvenciones y préstamos a gobiernos extranjeros, 2010.

12 Dweep Chanana, "India as an Emerging Donor", *Economic and Political Weekly*, Nueva Delhi, 21 de marzo de 2009. Ver también: <www.itec.me.gov.in>.

13 Government of India, Grants and Loans to Foreign Governments, *Op. cit.*, varios años.

14 Sonia Cauthurberdi, "India's double standard on international aid as donor and receiver", *India Daily*. Disponible en: <www.indiadaily.com/editorial/09-27b-04.asp> (visitado el 28 de mayo de 2010).

15 Bhaduri Amit y Arvind Kejriwal "Urban Water Supply: Reforming the Reformers", *Economic and Political Weekly*, Nueva Delhi, 31 de diciembre de 2005.

16 Social Watch India, "Citizens Report on Governance and Development 2007", Nueva Delhi, 2007.

17 *Ibid.* La People's Mid Term Appraisal of the 11th Five Year Plan, realizado en Nueva Delhi el 4 y 5 de febrero de 2010.