

© INFORMES NACIONALES

# Racionalizar el gasto para acelerar el desarrollo social



El reciente Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Unión Europea confirmó que las reformas de transición en Albania progresan a buen ritmo. Pero un incremento considerable del gasto social, la vinculación de este gasto con los efectos sociales buscados y la racionalización de recursos financieros internos y externos relacionados para alcanzar una justicia social tangible representan nuevos desafíos en el proceso de integración de este país.

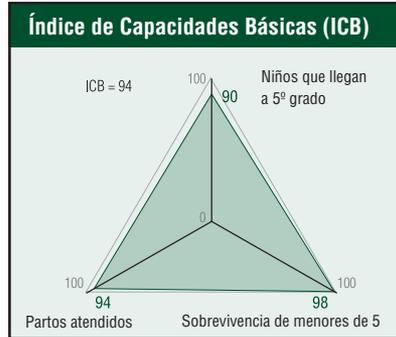
Human Development Promotion Centre (HDPC)  
Ylli Çabiri  
Lindita Xhillari

## Gasto social insuficiente

En 2005, el gasto público total en educación en Albania fue 2,6 veces mayor que en 1996. Sin embargo, en ese mismo período, el producto bruto interno (PBI) casi se cuadruplicó. Esto significa que el gasto público en educación como porcentaje del PBI de hecho disminuyó, de 3,7% a 3,1%. Este porcentaje es significativamente inferior al 5,4% de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). El porcentaje del gasto público general destinado a la educación también se redujo en el mismo período, de 13% a 10,4%, también por debajo del promedio de la OCDE, de 14% (HDPC, 2005a).

Este nivel de gasto público en educación no se corresponde con las necesidades reales. El sector de la educación en Albania carece de suficientes insumos de nivel aceptable, y esto afecta en gran medida tanto la calidad como el acceso a la educación. Un ejemplo significativo es la cantidad de alumnos inscritos en escuelas de doble turno, que actualmente constituyen 37% de los estudiantes de enseñanza primaria y 15% de los de enseñanza secundaria. La región de Tirana sigue siendo la más problemática, debido en gran parte al masivo y espontáneo movimiento demográfico de la población desde la década de 1990. Actualmente, un tercio de todas las escuelas preuniversitarias de Tirana funcionan con doble turno. En general, los edificios de las escuelas son de mala construcción y están descuidados debido a los recortes de fondos para el sector. Más de 70% del total de aulas en cinco de las 12 regiones del país precisan obras de mantenimiento. La situación es todavía peor en zonas urbanas, donde más de 75% de las aulas precisan reparaciones en nueve regiones. La falta de insumos también se refleja en problemas más graves relacionados con los programas y textos de estudio, la calificación docente, la gobernanza y la administración.

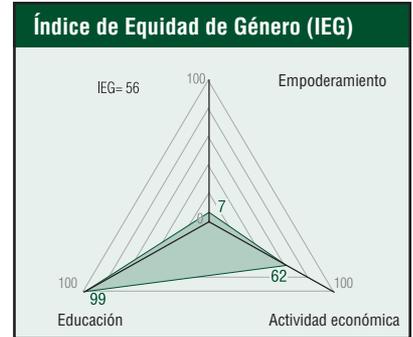
Albania gasta alrededor del 6% del PBI en atención de la salud, un porcentaje acorde con el promedio de los países de ingresos medios a bajos. La contribución del sector público a este gasto representa 2,5% del PBI. Esto refleja un incremento de 41% en términos reales en los últimos cinco años, y un aumento del gasto por habitante de 37%. La proporción



del gasto en el sector de la salud con respecto al gasto público en general también aumentó en el mismo período, de 7,2% a 9,3% (Banco Mundial, 2006). Sin embargo, la porción del gasto público destinado a la atención de la salud es considerablemente inferior a la de otros países con niveles de ingresos similares. Esta diferencia se compensa mediante el gasto del propio bolsillo de los usuarios, que representa casi 60% de la financiación del sector de la salud. Claramente, el actual nivel del gasto público en salud no se corresponde con las necesidades reales del sector. Además, aunque los gastos hospitalarios insumen la mayor parte del gasto público en salud, la calidad de los servicios en los hospitales sigue siendo muy baja. Actualmente, 90% de las comunas tienen un centro de salud y 50% de las aldeas cuentan con clínicas ambulatorias, lo cual limita en gran medida el acceso de la población a servicios de atención de la salud. Además, el incremento del gasto público fue impulsado sustancialmente por un aumento del gasto de capital, pero la mejora de la capacidad de los recursos humanos ha sido muy modesta.

El gasto general en seguridad social<sup>1</sup> representa un promedio de 7,1% del PBI y está constituido mayormente por pensiones a la vejez, que representan casi 4,5% del PBI, mientras que el gasto en asistencia social constituye cerca de 1,9% del PBI. Las pensiones son financiadas mediante impuestos directos, que no llegan a cubrir totalmente los gastos. El déficit de aproximadamente 31% se financia mediante un subsidio presupuestario. El sistema jubilatorio tiene problemas graves, entre ellos la excesiva contribución social, que estimula la evasión;

<sup>1</sup> Este gasto incluye pensiones, asistencia social, beneficios por discapacidad, otros beneficios de corto plazo y servicios del mercado laboral.



la tasa extremadamente baja de reemplazo de pensiones, que equivale a 22,5% del salario promedio y a 54% del salario mínimo (INSTAT, 2005), y la significativa diferencia entre las pensiones urbanas y rurales. Por su parte, la asistencia social solo cubre una parte limitada de la población y los fondos son insuficientes en relación con el nivel real de pobreza. La cantidad de beneficiarios se redujo drásticamente en 2005, y se estima que cerca de 60% de las familias pobres no reciben beneficios de asistencia social. Mientras, los fondos para personas con discapacidad son insuficientes para facilitarles la igualdad de oportunidades, conforme a los estándares de la ONU (HDPC, 2005b). Los fondos destinados a servicios del mercado laboral (como el asesoramiento, la capacitación y la colocación de empleo) también son muy limitados, en vista de los cambios estructurales fundamentales durante la transición y del alto índice de desempleo.

## Acciones versus logros

Los fondos públicos para diferentes sectores sociales se asignan según los insumos y se concentran en acciones específicas, sin considerar si estas acciones logran el impacto social deseado. Las solicitudes de fondos estatales no vinculan lo suficiente los gastos propuestos con los resultados anticipados ni con indicadores realistas y mensurables. Por consiguiente, falta un sistema gubernamental de evaluación del rendimiento y de rendición de cuentas, y el Parlamento tiene muy escasa información para realizar el proceso de revisión del presupuesto estatal anual. En la administración pública predomina la mentalidad de "hacer" más que de "lograr". En lugar de trabajar por metas claramente definidas, la administración se concentra

en encomendar tareas, establecer estructuras, redactar proyectos de ley, impulsar propuestas y celebrar reuniones, sin un panorama claro del resultado general que trata de alcanzar.

En materia de educación, es esencial vincular las asignaciones presupuestarias con resultados cuantitativos y cualitativos, introduciendo objetivos más realistas. Por ejemplo, es incorrecto suponer que se pueden determinar los topes presupuestarios sobre la base del actual indicador llamado "tasa de inscripción". Ciertamente es más fácil observar si un niño está inscripto en alguna escuela que si ese niño completa la enseñanza primaria, así como vigilar los índices de repetición, deserción, deserción oculta, reinscripción y deserción definitiva. Además, indicadores tales como la tasa de inscripción, el número de alumnos por clase, la relación entre alumnos y maestros y el costo por alumno en su actual forma acumulada no son realmente representativos, dado que ignoran las grandes disparidades en la calidad de la educación y el acceso a ésta entre las zonas rurales y urbanas, y entre las diferentes regiones del país.

La asignación de recursos sobre la base de los insumos tiene resultados poco equitativos en la salud pública. El estado actual de la red hospitalaria refleja grandes deficiencias: más de 60% de los hospitales son demasiado pequeños, pero insumen una gran porción de los escasos recursos. El sistema de salud continúa centrado en la atención hospitalaria, con insuficiente énfasis en la atención primaria, incluso los cuidados preventivos primarios y secundarios y la promoción de la salud. Estos sectores también padecen la baja utilización de instalaciones de atención primaria de la salud y la productividad extremadamente baja del personal de esta área. Además, el gasto público en atención de la salud no está dirigido a las regiones con mayor incidencia de la pobreza.

En relación con el sector de seguridad social, para que los programas sean eficaces deben abarcar una parte suficiente del grupo objetivo y brindar beneficios suficientes para reducir la pobreza y promover la integración. Actualmente, la cantidad de beneficiarios en cada unidad administrativa sigue determinada por la disponibilidad de fondos y no por las necesidades reales, lo que resulta en una gran cantidad de errores de exclusión. El monto de la asistencia social para los discapacitados también está determinado por la disponibilidad de fondos y no por los costos reales de vida ni de integración para esas personas, que son diferentes a los costos del resto de la población. Como resultado, el gasto actual en servicios de rehabilitación dirigidos a aumentar la independencia de los discapacitados es notoriamente ineficiente.

### Sistema de planificación integrada

Los actuales instrumentos presupuestarios para el sector social no se basan como deberían en una relación sistemática entre las medidas y los programas prioritarios en cada sector y las correspondientes asignaciones de fondos. Las solicitudes y asignaciones presupuestarias anuales están determinadas por consideraciones financieras basadas

en los gastos del año anterior, en lugar de basarse en un enfoque estratégico.

Es fundamental armonizar el gasto social con ciertas acciones estratégicas prioritarias para el desarrollo social. Sin embargo, esto conduce a una pregunta fundamental: ¿qué acciones? En Albania hay actualmente 23 Estrategias Sectoriales, 10 Estrategias Transectoriales, una Estrategia Nacional para el Desarrollo Social y Económico, un Plan Nacional para la Integración a la Unión Europea, 12 Estrategias Regionales de Desarrollo destinadas a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y más de 24 Estrategias Municipales de Desarrollo. Estas estrategias fueron creadas y actualizadas en diferentes períodos y sin considerar de manera apropiada los anteriores esfuerzos de programación estratégica. Por consiguiente, existe escasa armonización y continuidad entre las diferentes acciones estratégicas emprendidas. Además, las intervenciones programadas en cada uno de los documentos estratégicos no están claramente definidas, y raramente incluyen indicadores cuantitativos mensurables o estimaciones de costos.

Existe una clara necesidad de un enfoque estratégico unificado hacia el desarrollo nacional, incluidos los sectores sociales. Los objetivos deberían traducirse en medidas de prioridad unificadas y en indicadores realistas y mensurables, basados en análisis de costos independientes. Estos objetivos deberían perseguirse vinculando las prioridades estratégicas con el marco macroeconómico y el proceso de planificación del presupuesto estatal, y estableciendo normas legales y reglamentarias claras y unificadas para todas las instituciones de gobierno central y locales.

Aunque Albania ha tenido buena experiencia con la preparación del presupuesto a mediano plazo, el Gobierno está considerando la creación de un sistema de planificación integrada, dirigido a mejorar la formulación de políticas estratégicas y a lograr que el gasto público apoye más eficazmente las prioridades estratégicas del Gobierno (República de Albania, Consejo de Ministros, 2005). Si se toman la planificación política y la financiera como elementos relacionados de un único sistema de planificación, los decisores políticos tendrán opciones estratégicas y fiscales de alta calidad para una asignación más eficiente de los limitados recursos.

### "Reinvención" de la relación simétrica de ayuda

La relación de ayuda es en sí misma un factor importante en la creación de las condiciones para una financiación más eficiente. Una relación sólida se caracteriza por un alto grado de correspondencia entre los objetivos de los donantes y los receptores de la ayuda. Además, es esencial que tanto el gobierno receptor como los donantes rindan cuentas, no solo en el aspecto financiero, sino también sobre la contribución realizada para la consecución de objetivos nacionales.

De hecho, la asistencia extranjera fue esencial para la superación de obstáculos durante la transición del país, dadas las restricciones presupuestarias debidas a la extrema limitación de los recursos nacionales. Unos

36 donantes bilaterales y 11 multilaterales actuaron en Albania durante el período 1991-2004, con un compromiso total de unos USD 4.860 millones y una tasa de desembolso de 59,5% (Ministerio de Hacienda, 2005). En 2004, la cantidad total de ayuda externa desembolsada representó 3,5% del PBI nacional y 10,7% del gasto gubernamental total dentro del presupuesto estatal. El sector social es uno de los que recibe menos apoyo: la salud, la educación, el trabajo y la seguridad social representan 4,1%, 3,3% y 0,7% de los compromisos totales, frente a 14,5% y 14,3% para el transporte y la energía, respectivamente. Con tanta cantidad de donantes y proyectos, es difícil tanto para los donantes como para el Gobierno realizar un seguimiento de actividades anteriores y futuras en conjunto. El debate se concentra en cuestiones financieras y de microadministración, a expensas del objetivo más amplio del desarrollo social y el alivio de la pobreza. Como resultado, pese al intenso proceso de consulta en curso, los donantes actúan con cierta independencia, sin una fuerte correlación con las prioridades del Gobierno y sin coordinación entre sí. Debido a la información incompleta y a la falta de priorización y claridad sobre los objetivos principales a alcanzar, los donantes suelen tener preferencias similares, en especial por la asistencia técnica en áreas como el fortalecimiento de la gobernanza, iniciativas contra la corrupción y reforma de la administración pública.

El Gobierno ha sido criticado con frecuencia por su falta de compromiso con la coordinación entre donantes. A modo de solución, algunos donantes han comenzado a invitar a representantes del Gobierno a reuniones de coordinación. Éste es un enfoque muy simplista, considerando que la mala coordinación de la ayuda no se debe únicamente a la falta de estructuras y mecanismos de coordinación, sino fundamentalmente a las deficiencias del proceso de planificación. En los últimos años, la calidad y la coherencia de la planificación de prioridades públicas han decaído. Se debería desarrollar una relación de ayuda más simétrica, en el marco de un nuevo sistema de planificación integrada y sobre la base de un documento de orientación de la ayuda extranjera a mediano plazo. Además, se debería establecer un sistema de información mutua mediante una base de datos conjunta de proyectos planificados y asignaciones presupuestales. Las instituciones gubernamentales deberían insistir en la primacía de un único marco de desarrollo y en la flexibilidad de los donantes para adaptarse a las prioridades específicas del país. El débil sistema de programación y coordinación de la ayuda debe reformarse y fortalecerse; no pasarse por alto. ■

### Referencias

- Banco Mundial (2006). *Albania, Health Sector Note*. Tirana: Banco Mundial. Human Development Promotion Centre (2005a). *Education Sector Public Expenditure Review*. Tirana: HDPC.
- Human Development Promotion Centre (2005b). *Persons with Disabilities in Albania: Poverty Alleviation and Integration*. Tirana: HDPC.
- INSTAT (2005). *Albania in Figures*. Tirana: INSTAT.
- Ministerio de Hacienda (2005). *Foreign Aid 1991-2004*. Tirana.
- República de Albania. Consejo de Ministros. Secretaría técnica (2005). *Integrated Planning System as part of the Government Modernization Programme*. Tirana.

## Pocos avances sociales



La carga fiscal se ha desplazado cada vez más hacia los sectores de menores ingresos, pese a una continua disminución del salario real y de los pagos de la asistencia social. Uno de los resultados es la cantidad alarmantemente alta de “trabajadores pobres”, muchos de los cuales dependen del apoyo estatal pese a tener empleo. Mientras, contrariamente a lo que afirma el gobierno, el gasto en ayuda oficial al desarrollo (AOD) de hecho ha disminuido en los últimos años.

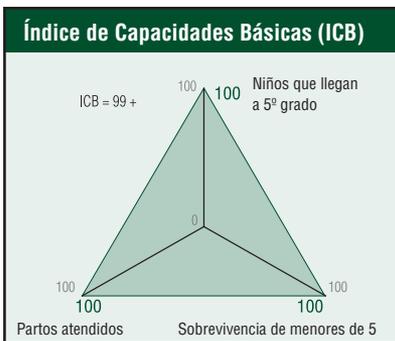
Social Watch Alemania  
Foro de la Cumbre Social Mundial  
Uwe Kerkow

Durante años, los políticos que procuran consolidar los ingresos públicos en Alemania se han basado en impuestos que impactan principalmente en personas de ingresos medios y bajos. Según estadísticas elaboradas por sindicatos, en los últimos 25 años la proporción de impuestos a la actividad privada y a la riqueza cayó cerca de 10% y actualmente constituye cerca de 17,7% de la recaudación fiscal total. (Eckelmann *et al*, 2006).

Esta política socialmente injusta se aplica rigurosamente, aunque los ingresos de los empleados dependientes (asalariados) y los montos de la ayuda gubernamental, ajustados a la inflación, han estado en disminución por algún tiempo. El último informe Social Watch dice: “...solo en 2004, el ingreso nacional aumentó 3%... Sin embargo... mientras la asistencia del gobierno, los sueldos y los salarios se estancaron... se produjo un incremento sustancial – 10,4% – en el ingreso generado por la actividad privada y los bienes de capital”. Esto no fue excepcional, como también señala el informe: “En 2001, la Confederación Sindical Alemana calculó que el poder adquisitivo de los trabajadores había descendido ‘un promedio anual de 0,7%’ entre 1991 y 2000. En total, el poder adquisitivo cayó 5,9% desde 1991” (Social Watch, 2005). Y ahora, los sindicatos calculan que, desde 1998, “todas las medidas fiscales que han afectado al sector privado” han hecho perder al Estado EUR 12.000 millones anuales en ingresos. Estas organizaciones rechazan el argumento esgrimido por algunos políticos de que una baja carga fiscal significa más inversiones y por lo tanto más empleos. Entre 2000 y 2004, señalan, la formación de capital fijo bruto cayó 11%, y por consiguiente la tasa de inversión se sitúa actualmente en un lamentable mínimo histórico. (Eckelmann *et al*, 2006).

### Reducción de impuestos a la actividad privada y la riqueza

Hasta ahora, sin embargo, estas advertencias no han sido escuchadas. El 1 de enero de 2007, el impuesto al valor agregado (IVA) aumentará tres puntos porcentuales, a 19%. Este incremento tendrá un efecto desproporcionado sobre los trabajadores y pensionistas con bajos ingresos y sobre las fami-

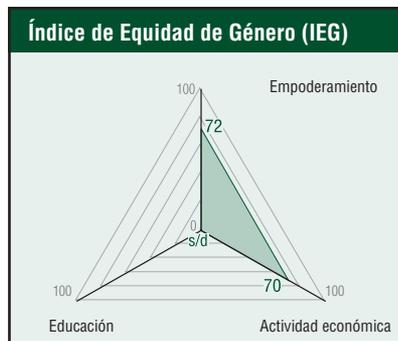


lias y personas que viven de beneficios estatales, porque tienen que gastar casi todos sus ingresos disponibles en bienes de consumo. Por el contrario, las personas con altos ingresos fijos y las más acaudaladas solo destinan parte de sus ingresos al consumo, e invierten el resto a tasas de interés convenientes, de modo que un incremento en el costo de vida les afecta en menor grado. Se teme que la brecha social se amplíe aún más como resultado de este incremento del IVA.

Además, pese a los fracasos políticos de los últimos años, hay planes en curso para realizar más recortes de impuestos en 2008. Para las empresas constituidas, la carga fiscal total caerá de 39% a 30%, mientras que el impuesto a la renta empresarial se reducirá de 25% a 16%. Las asociaciones público-privadas también pueden esperar una reducción de los impuestos a 30%, si sus propietarios no retiran los beneficios para uso privado<sup>1</sup>. Solo en los primeros dos años, este recorte fiscal puede costar al Estado entre EUR 5.000 millones y EUR 10.000 millones. Aparentemente, entonces, la proporción de la carga fiscal sobre los trabajadores dependientes se incrementará en el futuro.

### Fondos sociales bajo presión

La financiación de los sistemas sociales también ha estado bajo creciente presión en los últimos años. En Alemania, los empleados son asegurados obligatoriamente contra riesgos sociales como ser situaciones de enfermedad, necesidad de atención permanente y desempleo, además de la jubilación. Sin embargo, cualquier persona con ingresos relativamente altos o perteneciente a ciertos grupos de acti-



vidad (autoempleados, trabajadores independientes o funcionarios públicos) puede obtener un seguro privado contra esos riesgos, excluyéndose de hecho del sistema comunitario de solidaridad, que por consiguiente pierde esas contribuciones. La ampliación de las brechas en la financiación de los planes de seguro social son también resultado del alto índice de desempleo, dado que los desempleados no realizan aportes para esos planes. Y finalmente, el aumento de la expectativa de vida también influirá en el futuro, porque habrá más jubilados.

Sin embargo, en lugar de tratar de ampliar la base de contribuyentes, los políticos intentan financiar el déficit de ingresos a partir de los impuestos existentes<sup>2</sup>. Y en un esfuerzo por limitar este gasto, reducen el espectro de beneficios y los servicios disponibles. Por ejemplo, los pacientes deben poner cada vez más de su propio bolsillo para financiar los servicios de salud brindados por sus aseguradores. Pero el problema más importante para los menores de 45 años es que tendrán que trabajar hasta los 67 en lugar de jubilarse a los 65, y si se jubilan en forma anticipada (por ejemplo, por razones de salud) recibirán una pensión menor.

### Pobres con y sin trabajo

Analicemos más profundamente la actual situación social en Alemania: según Diakonisches Werk, la organización de la Iglesia Protestante Alemana para

2 El profesor Christoph Butterwegge señala este asunto en una conferencia basada en su libro *Krise und Zukunft des Sozialstaates*. Disponible en <[www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/allg/butterwegge.html](http://www.labournet.de/diskussion/arbeit/realpolitik/allg/butterwegge.html)>. En el informe Social Watch 2005 sobre Alemania, p. 71 y sig. de la versión inglesa, hay una versión más breve de esta conferencia.

1 *Süddeutsche Zeitung*, 4 de mayo de 2006.

el bienestar y el trabajo social, a fines de 2005 más de siete millones de personas (incluso cerca de dos millones de niños y adolescentes menores de 18 años) vivían gracias a la asistencia social. En diciembre de 2005, 4.955.770 personas recibían el Beneficio de Desempleo II y 1.779.859 reclamaban “dinero social” (Sozialhilfe), las dos formas de asistencia social básica. Otras 500.000 personas o más, incluso cerca de 250.000 solicitantes de asilo, recibían otros beneficios estatales.

El segundo grupo importante de pobres o pobres relativos se encuentra en el llamado sector de bajos salarios, que suelen ser aun inferiores a los beneficios estatales. Como resultado, una gran cantidad de personas dependen todavía del apoyo del Estado. Según el ministro de Trabajo, Franz Münterfering, unas 300.000 personas están en esta situación<sup>3</sup>. En cuanto al resto de los trabajadores pobres, no ganan lo suficiente para superar la línea de pobreza relativa. El Sindicato Unido de Servicios, conocido como ver.di, estima que casi siete millones de personas trabajan en el sector de bajos salarios<sup>4</sup>. Sin embargo, contrariamente a la creencia popular, este grupo no está subcalificado: según ver.di, 67% tiene algún oficio y solo 25% ocupa empleos no calificados. Una vez más, las mujeres se ven especialmente afectadas.

### Los pobres mueren más jóvenes

A la luz de esta situación, no sorprende el surgimiento de una tendencia alarmante también en el ámbito de la salud: ciertos estudios demuestran que la creciente desigualdad social de Alemania se refleja en variaciones en la expectativa de vida<sup>5</sup>. La Asociación Médica de Alemania (Bundesärztekammer) afirmó que la expectativa de vida de las personas pobres es hasta siete años inferior a la del resto de la población<sup>6</sup>. Esta variación de la mortalidad solo puede explicarse en parte por la inequidad en el acceso a los servicios de salud. Factores más importantes son las presiones personales, relacionadas con el trabajo o la familia. Sin embargo, las conductas perjudiciales para la salud, como el tabaquismo y la obesidad, son los factores más importantes de todos. En Alemania, estos factores prevalecen en la clase social más baja, en especial entre personas con bajo nivel de educación.

### Política de desarrollo

Oficialmente, el gasto de Alemania en ayuda oficial para el desarrollo (AOD) aumentó a 0,35% del producto nacional bruto (PNB) el año pasado, frente a 0,28% en 2004. De acuerdo con el plan escalonado de la Unión Europea, los países miembros deben incrementar su relación entre la AOD y el PNB a 0,51% para 2010, y a 0,7%, el objetivo acordado internacionalmente, para 2015. La ministra de Desarrollo, Heidemarie Wiecek-Zeul, prometió apoyar este objetivo: “Estamos comprometidos con este plan”, dijo. Según la ministra, el incremento de EUR 300 millones para la AOD este año demuestra que “el plan se aplica consistentemente”. El Comité de Asistencia al Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también informó que las contribuciones de Alemania a la AOD aumentaron de USD 7.534 millones en 2004 a un total de USD 9.915 millones en 2005, y que en términos reales, Alemania es el quinto donante mundial de ayuda<sup>7</sup>.

### Ayuda inflada

Sin embargo, un análisis más detenido de las cifras revela un panorama diferente: solo parte de este total está constituido efectivamente por “nuevos fondos” destinados a la cooperación para el desarrollo. Al calcular su relación entre la AOD y el PNB, Alemania incluye por rutina varios rubros que no están sustancialmente relacionados con la ayuda, lo que resulta en un índice más alto. Las ONG alemanas hablan por lo tanto de “ayuda inflada”. Según estadísticas de la OCDE, un total de USD 3.573 millones incluidos en el cálculo de la relación AOD/PNB de Alemania se invirtieron solo en cancelación de deudas, en su mayor parte de dos países productores de petróleo, Nigeria e Iraq<sup>8</sup>. Si esta cifra se excluye del cálculo, se comprueba que el gasto de Alemania en AOD en realidad cayó 9,8% desde 2004. Otro rubro que ha representado una porción cada vez más importante de la AOD alemana en los últimos años es el gasto en subsidios de educación para estudiantes procedentes de países en desarrollo. Según la OCDE, el gasto de Alemania en este rubro sumó USD 774 millones en 2004<sup>9</sup>.

### Escaso apoyo a la financiación innovadora para el desarrollo

Como se señaló más arriba, la carga fiscal de Alemania (que por supuesto es también el origen de los fondos de cooperación para el desarrollo) se está volcando sobre los ciudadanos de ingresos medios.

No obstante, la promesa de Alemania como miembro del Grupo de Lula<sup>11</sup> de introducir activamente instrumentos innovadores para financiar la reducción de la pobreza y el desarrollo solo se ha plasmado hasta ahora en declaraciones de intención. En respuesta a una pregunta parlamentaria del Partido de Izquierda, el gobierno federal declaró que actualmente no tiene planes de crear un impuesto a los títulos valores o a las transacciones de divisas, ni se propone incorporarse al Fondo Financiero Internacional (IFF) o cobrar impuestos separados a las grandes empresas como forma de financiar el desarrollo<sup>12</sup>.

En su respuesta a esta pregunta parlamentaria, el gobierno federal se limitó a expresar lo siguiente con respecto a la decisión de Francia de introducir un impuesto a los pasajes de avión: “El gobierno federal... ha seguido la decisión de Francia con gran interés y está trabajando en el Grupo de Líderes de la comunidad internacional por una financiación innovadora para el desarrollo”. Sin embargo, en la Conferencia de París sobre Instrumentos Financieros Innovadores, celebrada el pasado 28 de febrero, el ministro Wiecek-Zeul afirmaba todavía lo siguiente: “Para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no tenemos otra opción que lanzar instrumentos financieros innovadores... Una posible medida inicial concreta podría ser la introducción de un impuesto a los pasajes aéreos para el desarrollo. Tal impuesto podría introducirse a corto plazo”<sup>13</sup>. Desde entonces, otros países además de Francia, como Brasil, Chile, Congo, Costa de Marfil, Chipre, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Mauricio, Nicaragua, Noruega y el Reino Unido (con algunas restricciones)<sup>14</sup> han declarado su disposición a imponer este gravamen. Los ingresos resultantes se usarán para financiar programas de control de la malaria y el VIH/SIDA. ■

### Referencias

- Eckelmann, U., Hirschel, D. y Schlecht, M. (2006). *Frankfurter Rundschau* [en línea]. Disponible en: <[www.fr-aktuell.de/in\\_und\\_ausland/politik/meinung/standpunkte\\_aus\\_der\\_zeitung/?em\\_cnt=909906](http://www.fr-aktuell.de/in_und_ausland/politik/meinung/standpunkte_aus_der_zeitung/?em_cnt=909906)>.
- Country Watch (2005). *Informe Social Watch 2005: Rugidos y Murmullos*. Montevideo: ITeM.

- 11 El Grupo Técnico sobre Mecanismos Financieros Innovadores, comúnmente llamado “Grupo de Lula”, fue constituido en enero de 2004 por el presidente brasileño Luiz Inácio “Lula” da Silva, el presidente francés Jacques Chirac y el presidente chileno Ricardo Lagos, con el objetivo de identificar nuevas fuentes de financiación a fin de incrementar la ayuda para el desarrollo.
- 12 Documento impreso del Bundestag 16/1072 (Interpelación): <<http://dip.bundestag.de/cgi-bin/getdolg?s=++bt+d+16/1072 and 16/1247>>. Respuesta, 18 de abril de 2006): <<http://dip.bundestag.de/cgi-bin/getdolg?s=++bt+d+16/1247>>.
- 13 Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Disponible en <[www.bmz.de/en/press/speeches/ministerin/rede200602028.html](http://www.bmz.de/en/press/speeches/ministerin/rede200602028.html)>.
- 14 Tourism Watch. Disponible en <[www.tourism-watch.de/tdt/43dt/43.entwicklungsabgabe/print.html](http://www.tourism-watch.de/tdt/43dt/43.entwicklungsabgabe/print.html)>.

3 *tagesschau.de* [en línea]. Disponible en <[www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,0ID5390026\\_REF1,00.html](http://www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,0ID5390026_REF1,00.html)>.

4 Michael Schlecht, economista jefe de ver.di, en la edición de Internet de *Frankfurter Rundschau*. Disponible en <[www.fr-online.de/in\\_und\\_ausland/politik/meinung/standpunkte\\_aus\\_der\\_zeitung/?em\\_cnt=886919](http://www.fr-online.de/in_und_ausland/politik/meinung/standpunkte_aus_der_zeitung/?em_cnt=886919)>.

5 Ver, por ejemplo, las conclusiones de un programa de investigación de la *European Science Foundation* sobre “Social Inequalities in Health in Europe” (Desigualdad social en materia de salud en Europa). En el siguiente sitio hay un resumen en alemán: <[www.bundesaeztekammer.de/30/Aerztetag/108\\_DAE/24Referate/Top04SiegistFolien.pdf](http://www.bundesaeztekammer.de/30/Aerztetag/108_DAE/24Referate/Top04SiegistFolien.pdf)>.

6 Bundesaeztekammer [en línea]. Disponible en <[www.bundesaeztekammer.de/30/Aerztetag/108\\_DAE/10Presse/200505051.html](http://www.bundesaeztekammer.de/30/Aerztetag/108_DAE/10Presse/200505051.html)>.

7 Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Comunicado de prensa nº 34/2006, del 29 de marzo de 2006. Disponible en <[www.bmz.de/de/presse/pm/presse\\_200603291.html](http://www.bmz.de/de/presse/pm/presse_200603291.html)>.

8 Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo. Comunicado de prensa nº 35/2006, del 4 de abril de 2006. Disponible en <[www.bmz.de/de/presse/pm/presse\\_20060404.html](http://www.bmz.de/de/presse/pm/presse_20060404.html)>.

9 <[www.oecd.org/dataoecd/34/24/36418634.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/34/24/36418634.pdf)>.

10 Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Comité de Asistencia al Desarrollo (2005). *DAC Peer Review Germany*, p. 32. Disponible en <[www.oecd.org/dataoecd/54/0/36058447.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/54/0/36058447.pdf)>.

# Mayor inversión en desarrollo y avances de género



Favorecido por la suba de los precios del petróleo, el Gobierno incrementó la inversión social, logrando avances como una importante reducción de la pobreza. A su vez, las argelinas marcan cada vez más presencia en espacios tradicionalmente ocupados por los varones.

Asociación para el Desarrollo Social El-Amel  
Youcef Benabdallah

Tras el Plan de Apoyo a la Reactivación Económica 2000-2004 (PSRE, por su sigla en francés), el Gobierno se dispone a entregar al Plan Complementario de Apoyo al Crecimiento Económico 2005-2009 (PCSC) unos USD 55.000 millones, un monto considerable para un país como Argelia.

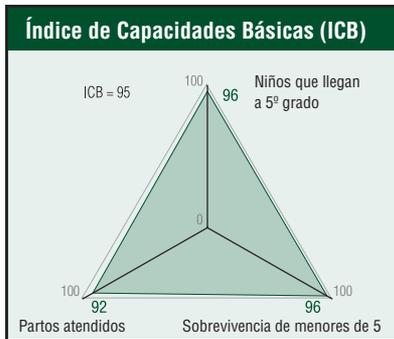
Los indicadores sociales deberían experimentar un fuerte progreso, dado que este presupuesto destina 25,5 % a vivienda y medio ambiente, 15,8% a desarrollo humano (Ley de Finanzas de 2005) y 22,7% a infraestructura.

### Objetivo alcanzado

Según estimaciones realizadas por el Comisariado General de Planificación y Prospectiva, la proporción de población que vive con menos de USD 1 diario pasó de 1,9% en 1998 a 0,8% en 2000, esto significa que el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad antes de 2015 el número de personas viviendo con menos de USD 1 diario ya ha sido alcanzado. El porcentaje de pobreza pasó de 3,6% en 1988 a 5,7% en 1995, para disminuir a 3,1% en 2000 y a 1,6% en 2004. En términos absolutos, la cantidad de pobres de esta categoría de población pasó de 1,6 millones en 1995 a 605.112 en 2003, es decir una reducción de más de 62%.

### Malnutrición infantil

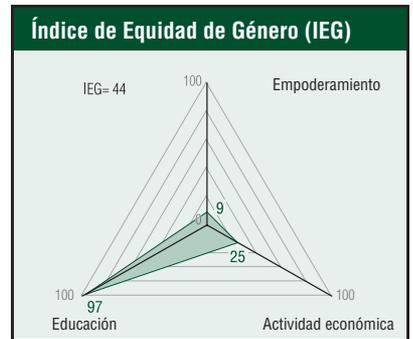
Según el Consejo Nacional Económico y Social (CNES), la malnutrición en menores de cinco años, medida por la insuficiencia ponderal, avanzó sensiblemente, pasando de 9,2% en 1992 a 10,4% en 2002. Esta involución es un alerta en sí mismo, sumándole el hecho de que parece paradójica pues va a contracorriente de las demás evoluciones. El



CNES está preocupado por la inflación que afecta a la canasta familiar y en particular al precio de la leche. El poder adquisitivo del salario mínimo nacional bajó, y el porcentaje del mismo necesario para comprar un litro de leche pasó de 0,16% en 1992 a 0,3% en 2002.

### Beneficios del petróleo

En una visión global, estos resultados deben ser apreciados dentro de una coyuntura económica muy favorable por el espectacular aumento del precio del barril de petróleo. Los ingresos excepcionales del Estado han permitido implementar el PSRE que, según el CNES, culminó con la creación de 728.000 empleos, 63% de ellos, permanentes<sup>1</sup>. Esta misma fuente indica que la creación de empleo parece haber respondido favorablemente a la preocupación por el equilibrio regional, ya que el índice "empleos creados por mil habitantes" ha sido favorable para las regiones del sur, seguidas de los altiplanos. Si bien las subvenciones del Estado a políticas de empleo solo representan 0,4% del PBI – frente a cifras de 3% a 5,5% del PBI en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico – los fondos



destinados a estos programas se duplicaron entre 1997 y 2002<sup>2</sup>.

También se dispuso un incremento de 25% del salario mínimo a partir de enero de 2004, lo que permitió mejorar el poder adquisitivo. A esto se agrega la intervención cada vez mayor del Estado en el ingreso bruto de los hogares. Estas transferencias pasaron de 16,2% en 1996 a 20,3% en 2000 y 23% en 2004. En junio de 2006, el Estado otorgó un presupuesto de más de DZD 100.000 millones (USD 1,4 millones) para mejorar el régimen de indemnización de los asalariados de la función pública. Esto permitirá elevar el salario público mínimo en 15% aproximadamente. El aumento del salario mínimo es uno de los puntos a tratarse en una reunión tripartita en septiembre de este año.

Otro de los avances logrados fue un programa de construcción de un millón de viviendas, en el marco del Plan de Apoyo a la Reactivación Económica, ya implementado en gran parte. La tasa de ocupación por vivienda pasó de 7 personas a 5,5 entre 1999 y 2004. Debería alcanzar 5 en 2009, luego de la construcción de otro millón de viviendas prevista en el PCSC.

### El progreso de las mujeres

El crecimiento más significativo de la tasa de actividad es la de la mano de obra femenina. Según el Censo General de Población y Vivienda, la tasa de actividad femenina pasó de 1,8% en 1966 a 9,6% en 1998. El Banco Mundial estimó en 27% la tasa

TABLA 1

Incidencia de la pobreza y la pobreza alimentaria (1988-2004)				
	1988	1995	2000	2004
Incidencia (%) línea de pobreza alimentaria	3,6	5,7	3,1	1,6
Incidencia (%) línea de pobreza general	8,1	14,1	12,1	6,8

Fuente: Comisariado General de Planificación y Prospectiva.

2 Estas cifras corresponden al Programa de Empleos Asalariados de Iniciativa Local, el Programa Laboral de Mano de Obra Intensiva de Utilidad Pública, el Contrato Pre-Emplo y el Mecanismo de Actividad de Interés General.

1 <www.cnes.dz/cnesdoc/plein25/conjt12004.doc>.

de actividad femenina en 2001<sup>3</sup>. Sin embargo, la tasa de desempleo femenino aumentó de 9% en 1992 a 15% en 2003 y a 18,1% en 2004.

### Profesiones socialmente aceptadas

Este ingreso masivo de las mujeres al mercado laboral en la última década se debe en parte a que la dinámica del sector informal atrajo a más mujeres al mercado de trabajo, y al aumento del nivel educativo de éstas. Paradójicamente, la mujer argelina parece estar más presente en los puestos de trabajo que requieren más competencias y diploma, excluyendo los puestos políticos. Algunos ramos de actividad socialmente considerados apropiados y prestigiosos para las mujeres ya se han feminizado o están en vía de ello. El principal ejemplo es el área de la salud. En la rama farmacéutica, por ejemplo, las mujeres representan 74% de los profesionales, 71% de los cirujano-dentistas, 52% de los médicos, 53% de los médicos especialistas y 55% de los residentes.

### Limitada participación política

El número de parlamentarias pasó de 14 a 24 en las elecciones de 2002, representando solo 6,6% de los legisladores. Una cifra nada despreciable de mujeres ha sido nombrada en puestos clave de la administración durante 2004, por ejemplo en el seno del cuerpo diplomático y del aparato judicial. Sin embargo, estas evoluciones muy favorables no pueden disimular que la proporción de las mujeres en la representación política sigue siendo ínfima.

En el área de la microempresa, las mujeres se vinculan más a las profesiones liberales, donde alcanzaron una presencia de 39% en 2003. Ese año dirigían cerca de 25% de las microempresas del sector servicios y cerca de 21% de las del sector industrial, y empezaban a tallar en ramas de actividad tradicionalmente reservadas a los hombres, como agricultura, mantenimiento, transporte y construcción, obras públicas e hidráulicas.

### Más niñas escolarizadas

Los esfuerzos hechos por el Estado para lograr una educación obligatoria y gratuita tuvieron como resultado una escolarización casi total de los niños de 6 a 12 años. La tasa de escolarización cae abruptamente en la franja entre 16 y 19 años, en que la desescolarización de los varones aumenta. Mientras tanto, la proporción de profesores por alumno en la enseñanza primaria y media sigue siendo bastante baja.

La fuerte presencia de la mujer en la escuela y en la universidad es una señal fuerte y objetiva de una reestructuración del sistema de género en el mediano plazo. La escolarización de las niñas es

**TABLA 2**

Situación de la salud infantil (datos por 1.000 nacidos vivos)					
INDICADORES	1990	1991	2000	2002	ODM 2015
Tasa de mortalidad infantil	46,8	44,9	36,9	34,7	15,6
Tasa de mortalidad de menores de cinco años	54,6	52,7	43,1	40,0	18,2

hoy una tendencia firme en Argelia. Las desigualdades entre los sexos ya no existen en el ciclo secundario. La tasa de escolarización de las niñas de 6 a 15 años evoluciona positivamente y más rápido que la de los varones. Como consecuencia, hubo un retroceso de la discriminación que afecta a las niñas de esta franja etaria, 91,87 de las cuales estaban escolarizadas por cada 100 varones en 2002, frente a solo 81 en 1990-1991 y 87,8 en 1999-2000. En 2006, la tasa de aprobación del bachillerato de las jóvenes fue de 62%, mientras que la tasa general fue de 52%.

En 2002, La tasa de analfabetismo en los mayores de 10 años ascendía a 26,5%, con una importante diferencia entre los medios urbano y rural (20,1% y 35,7%, respectivamente), y por sexo (13,5% en los hombres y 26,6% en las mujeres de las ciudades y 24,6% y 47% respectivamente, en el medio rural).

El Gobierno trazó una estrategia para alfabetizar entre 150.000 y 200.000 personas por año, con el objetivo de reducir a la mitad la tasa de analfabetismo de la población total antes de 2013. Asimismo, la Oficina Nacional de Alfabetización inició en colaboración con UNICEF un proyecto piloto que prioriza a las mujeres.

### Enfermedades transmisibles, mortalidad infantil

En la década de 1980, Argelia entró en una fase de transición demográfica, experimentando una reducción de la mortalidad y una importante disminución del número de nacimientos. Este fenómeno va acompañado de una transición epidemiológica, caracterizada por una disminución de las enfermedades transmisibles endémicas y de las enfermedades controlables por vacunación, así como por la aparición de nuevas patologías vinculadas sobre todo al alargamiento de la esperanza de vida. Sin embargo, pese a su disminución, las enfermedades transmisibles se mantienen en un nivel preocupante.

Datos de una encuesta realizada en 2002 por el Proyecto Pan Árabe para la Salud Familiar (PAPFAM) sitúan la tasa de mortalidad infantil en 38,8 por mil, con una diferencia importante entre medio urbano (35 por mil) y rural.

Dada la lentitud de los progresos alcanzados, parece difícil llegar a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados para 2015. Según la encuesta, la probabilidad de deceso en niños

menores de 5 años cuya madre es analfabeta, es cuatro veces más alta que la de aquellos menores cuyas madres tienen estudios secundarios y superiores. Asimismo, el riesgo de deceso antes del año asciende casi al doble de los niños nacidos en una casa tradicional que el de los niños nacidos en edificios de apartamentos.

En materia de prevención, el programa de vacunación cubre a más de nueve niños de cada 10, en todos los tipos de vacunas. Los niños de 12 a 23 meses con todas las vacunas representan 88,9%, con una diferencia notable entre el medio urbano (91,2%) y el rural (86,1%). Por otro lado, la investigación indica que 97,1% de los niños nacidos durante los cinco años previos a la investigación poseían un carné de vacunación. Estos resultados demuestran que el sistema de salud pública tiene dos desafíos por delante: el de la calidad y el de la equidad. Un programa de lucha contra la mortalidad infantil se hizo cargo en 1985 de la vacunación contra el sarampión. La investigación del PAPFAM revela que en 2002 90,6% de los niños estaban vacunados contra el sarampión ese año, frente a 85,7% en 1992.

### Conclusión

La experiencia de la reversión de los logros en derechos económicos y sociales registrados en el período 1986-1999 impone hoy la necesidad de integrar la satisfacción de estos derechos en un proceso de desarrollo sustentable y de procurar que exista un reparto equitativo de los frutos de este desarrollo. Los ingresos del petróleo significan 70% de los ingresos del Estado. Estos recursos pueden ser efímeros, de allí la necesidad de encontrar la forma de utilizarlos para garantizar la producción de recursos duraderos a largo plazo. El desarrollo sustentable supone la movilización de recursos perennes. Esto es determinante para amortiguar las consecuencias económicas y sociales ligadas a la apertura al exterior concretada en 2005, tras la entrada en vigencia del acuerdo de asociación con la UE en septiembre y una vez se haya ingresado a la Organización Mundial del Comercio. ■

3 <<http://publications.worldbank.org/WDI>>.

## Asociaciones público-privadas poco eficientes



Las asociaciones público-privadas no han asegurado una mayor eficiencia del servicio ni el acceso de los sectores más desfavorecidos. El caso del suministro de agua y saneamiento demuestra que el marco normativo debe responder al interés público sin privilegiar únicamente los intereses privados en el rédito, y que son necesarios mecanismos para asegurar la transparencia de la gestión y la participación civil. En 2006 el Gobierno decidió la re-estatización del servicio.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)  
Jimena Garrote

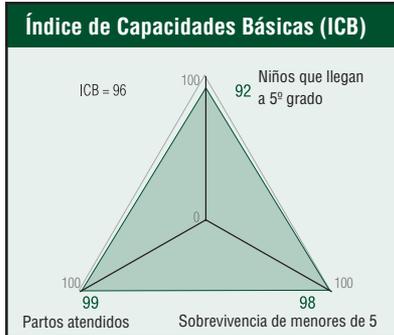
Durante la década de 1990, en toda América Latina tuvo lugar un proceso de liberalización de la economía y de reducción del Estado. Instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron, entre las medidas destinadas a lograr Estados más eficientes, la privatización de los servicios públicos. Durante la administración del presidente Carlos Menem (1989-1999), Argentina fue uno de los países que más eco se hizo de este mandato, privatizando la mayoría de los servicios públicos esenciales.

Actualmente las asociaciones público-privadas siguen siendo reivindicadas como modelo efectivo para financiar la expansión de servicios públicos esenciales a todos los sectores de la población. Sin embargo, varios ejemplos dan cuenta de que la privatización no garantiza por sí misma una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos ni mucho menos el acceso de los sectores más vulnerables a los mismos. Entre estos ejemplos se encuentra el caso de Aguas Argentinas S.A.

A continuación se examina la privatización de la empresa Obras Sanitarias de la Nación (OSN), a cargo de la prestación del servicio de agua y saneamiento en la ciudad de Buenos Aires y en 17 distritos del conurbano bonaerense, y se analizan algunos de los motivos de su fracaso.

En 1989, mediante una ley del Congreso Nacional, la prestación de los servicios públicos se declaró en estado de emergencia y se autorizó al Poder Ejecutivo a transferir activos públicos a empresas privadas.

Una de las principales razones alegadas para privatizar el servicio público de agua y saneamiento y, en general, la mayoría de los servicios públicos esenciales, fue la supuesta incapacidad del Estado de brindarlos de manera eficiente. En el caso de OSN, la falta de inversión de los últimos años había impedido tanto el mantenimiento como la expansión de las redes de agua y cloacas. La concesión del servicio a manos privadas intentó, en principio, revertir esta situación.

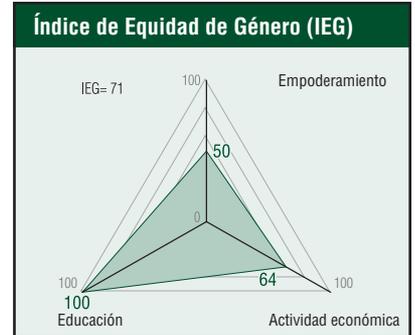


En 1993, a través de un proceso de licitación pública, el consorcio de Aguas Argentinas S.A., entre cuyos accionistas principales se encontraban las multinacionales Suez y Vivendi, se hizo cargo de la prestación del servicio.

El contrato de concesión establecía un conjunto de metas de inversión y expansión del servicio a cumplirse en 30 años, que implicaban la extensión del servicio de suministro de agua a aproximadamente 1,7 millones de habitantes y de desagües cloacales a casi 2 millones de personas. De esta manera se buscaba lograr la extensión del servicio (que hasta ese momento alcanzaba a 70% de la población) a casi la totalidad de los habitantes de la jurisdicción. Otro de los puntos centrales del contrato, en materia de saneamiento, fue el establecimiento de metas para tratar los efluentes cloacales con el objetivo de eliminar progresivamente la contaminación de los cursos de agua con líquidos residuales<sup>2</sup>.

### El rédito por encima del servicio

Efectivamente, durante los diez primeros años de concesión se extendieron las redes de agua potable, incrementándose el número de personas conectadas al servicio. Sin embargo, al no haber sido previstos contractualmente criterios claros para llevar adelante las obras de expansión, las prioridades de la empresa respondieron fundamentalmente al logro del mayor rédito económico posible, ignorando casi por completo la sustentabilidad social del proyecto. A esto se sumaron sucesivas



modificaciones del plan original de mejoras y expansión, que redujeron sustancialmente las metas con las que se había comprometido la empresa al comienzo de la concesión (ETOSS, 2003).

Así, se realizaron aquellas obras que implicaron menores costos y mayores beneficios en términos de recuperación de la inversión. De hecho, los mayores niveles de expansión se registraron en las zonas más ricas, y se postergaron considerablemente los sectores más vulnerables o de menores recursos de la sociedad. Lo mismo sucedió con las redes de cloacas, cuya extensión también se dirigió principalmente a las zonas de mayor poder adquisitivo.

### Riesgo de crisis sanitaria

Las plantas de tratamiento de efluentes cloacales tampoco fueron realizadas como originalmente se había previsto en el contrato, lo que agravó aún más uno de los principales problemas en materia de contaminación ambiental en la zona. En efecto, la postergación de estas obras provocó un foco de contaminación en las áreas de los principales desagües, tanto en las cuencas de los ríos como en las costas y zonas aledañas. A modo de ejemplo, un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires denuncia el riesgo que corren los pobladores de la zona sur de la ciudad a raíz de las conexiones informales de las redes que se encuentran colapsadas. La situación podría derivar en una crisis sanitaria, provocando brotes de cólera, hepatitis y otras enfermedades por la contaminación del agua corriente<sup>3</sup>.

1 Este informe se basa en el estudio *Evaluación del impacto en los derechos humanos de la inversión extranjera directa: El caso de Aguas Argentinas S.A.*, elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) con el apoyo de la organización canadiense Derechos y Democracia.

2 El contrato firmado con la empresa Aguas Argentinas S.A. así como las sucesivas modificaciones y el marco regulatorio de la concesión pueden consultarse en: <www.etos.org.ar>.

3 *La Nación*, 25 de abril de 2006.

## Aumento de tarifas

En lo que respecta a las tarifas, de acuerdo con datos del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), la factura media del servicio aumentó 88% entre el inicio de la concesión y 2002, una magnitud muy superior a la inflación registrada en ese período. Por otra parte, si bien se establecieron sistemas de facturación que incluían esquemas de subsidios cruzados entre zonas y tipos de edificación, orientados a favorecer a los usuarios de menores recursos y la universalización del servicio, el contrato de concesión original no incluyó explícitamente la existencia de una tarifa menor para sectores de escasos recursos. Recién en 2001 se creó el Programa de Tarifa Social, destinado a atenuar los efectos de la crisis económica en los grupos de bajos recursos. Pero aun así la empresa siguió estando facultada para realizar cortes del servicio ante la falta de pago.

## Normas a la carta

Estas y otras tantas situaciones pudieron suceder fundamentalmente gracias a las reiteradas modificaciones contractuales y del marco normativo que, a través de decretos y resoluciones dictados por el Poder Ejecutivo, terminaron desvirtuando gran parte de los objetivos iniciales de la concesión.

Incluso el propio mecanismo previsto para realizar modificaciones al contrato fue drásticamente reformulado, perdiendo el carácter excepcional con el que había sido creado. Las características de las modificaciones hechas al contrato muestran que tuvieron como principal objetivo beneficiar a Aguas Argentinas, garantizándole un riesgo empresarial casi nulo. De hecho, mientras que normalmente existe una relación positiva entre la tasa de ganancia de una actividad económica y el riesgo empresarial que ésta conlleva, en este caso la regla se invirtió, registrándose una correspondencia inversa entre los beneficios obtenidos y el respectivo riesgo empresarial.

De los propios balances de la empresa surge que entre 1994 y 2001 se registró, en promedio, una tasa de beneficio sobre patrimonio neto de 20,3%, mientras que, por ejemplo, en el mismo período el conjunto de las doscientas empresas más grandes de la economía argentina registró, también en promedio, una tasa de beneficio del orden del 3,5% en términos de sus ventas anuales. La desproporción también es evidente en términos sectoriales, ya que los porcentajes de rentabilidad manejados son, por ejemplo, entre 6,5% y 12,5% en Estados Unidos y entre 6% y 7% en el Reino Unido (Azpiazu y Forcinito, 2004).

La falta de regulación adecuada permitió también que los niveles de endeudamiento de la empresa se elevaran por sobre lo previsto en la oferta original en relación a los montos admisibles para este tipo de compañías a nivel internacional. Esto derivó en una situación particularmente crítica a partir de 2002, cuando como consecuencia de la devaluación del peso y del congelamiento de las tarifas la empresa vio sustancialmente reducida su ganancia en dólares, moneda en la que había contraído sus deudas internacionalmente.

Aun así, Aguas Argentinas incumplió los objetivos y obligaciones contractuales asumidos. La empresa fue sancionada en reiteradas oportunidades por incumplir con los objetivos pautados, sin embargo, solo pagó 42% de las multas correspondientes (ETOSS, 2003). Además, el sistema de aplicación de multas también fue modificado a través de las renegotiaciones contractuales, lo que redujo las multas a imponerse en el futuro, a la vez que permitió licuar las que ya impuestas.

## Re-estatización

A principios de 2002, el Congreso Nacional aprobó la Ley de Emergencia Económica (Ley Nº 25.561) que estableció, entre otros, el abandono del régimen de convertibilidad, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos y el llamado a una renegociación integral de los contratos de concesión de servicios públicos con las empresas prestatarias, entre ellos el firmado con la empresa Aguas Argentinas. La renegociación del contrato de concesión del servicio de agua y saneamiento continuó abierta hasta marzo de 2006, cuando el gobierno nacional decidió rescindir el contrato con la empresa y re-estatizar el servicio.

## La cuota de responsabilidad del Estado

De lo visto hasta aquí se desprende que la empresa Aguas Argentinas tuvo una cuota de responsabilidad importante en el fracaso de este modelo. Sin embargo, en tanto una de las características intrínsecas del modelo de asociación público-privada que analizamos es la alianza entre una empresa privada y un Estado, corresponde examinar también las responsabilidades del Estado como contraparte de la empresa en esta concesión.

Es evidente que todos los beneficios obtenidos por Aguas Argentinas a través de las sucesivas renegotiaciones contractuales y las modificaciones al marco regulatorio de la concesión no hubieran sido posibles sin la conformidad de los funcionarios estatales encargados de autorizarlas. En este sentido, si bien las investigaciones judiciales en general no han prosperado, hay claros indicios de que podría haber habido actos de corrupción. Las opiniones son coincidentes en el sentido de que las modificaciones contractuales realizadas respondieron a los intereses de la empresa, redundando en graves perjuicios para los usuarios y la población en general. Los propios mecanismos de control fueron modificados, limitando cada vez más sus atribuciones y su capacidad de sanción. A esto se suman las reiteradas demoras registradas en la adopción de decisiones contrarias a los intereses de la empresa (Defensor del Pueblo de la Nación, 2003).

La permeabilidad de las autoridades de turno a las demandas de la empresa responde a distintos factores. Por un lado, el poder económico de empresas multinacionales como Suez o Vivendi se traduce asimismo en un gran poder político al momento de negociar concesiones con el gobierno. La incidencia de la actividad de este tipo de empresas en las economías locales es tal que resulta difícil desoir sus demandas y arriesgarse a sufrir un eventual retiro de la inversión.

## Marco internacional desfavorable

Por otra parte, así como muchos otros países en desarrollo, Argentina ha ratificado muchos tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones. Por lo general, estos tratados otorgan a los inversores extranjeros la posibilidad de demandar a los Estados directamente ante tribunales internacionales. Tradicionalmente estos tribunales han privilegiado los intereses de los inversores, condenando a los Estados a pagar indemnizaciones millonarias. Por esta razón, la presentación de reclamos en estos espacios ha servido también como mecanismo de presión política para las empresas, que han utilizado la suspensión o retiro definitivo de sus demandas internacionales como moneda para lograr concesiones a su favor. El caso de Aguas Argentinas no es la excepción. Hasta la rescisión del contrato, empresa y gobierno intentaron arribar a un acuerdo en el marco de la renegociación del contrato de concesión. La demanda presentada ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones fue una de las más importantes herramientas de negociación utilizadas.

## Conclusiones

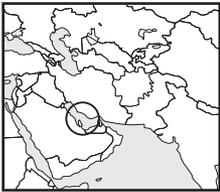
La experiencia argentina respecto a la privatización del servicio público de agua y saneamiento ilustra algunas cuestiones a tener en cuenta al momento de evaluar la conveniencia de la utilización del modelo de asociación público-privada. En particular, es fundamental destacar que las asimetrías en la capacidad negociadora de ambas partes influyen negativamente en las posibilidades de éxito del modelo. Si prevalecen los intereses comerciales de la empresa por sobre el interés público relativo a la asociación, el propósito con el que ésta fue pensada se desvirtúa por completo.

Por último, y más allá del modelo que se adopte, la existencia de un marco regulatorio cuya confección y eventuales modificaciones estén a cargo del Congreso, un sistema judicial eficiente, órganos de control efectivamente independientes y mecanismos que aseguren la transparencia de la gestión así como suficiente participación de la sociedad civil sin duda contribuirán al logro de los objetivos de cualquier esquema de gestión de un servicio público esencial. ■

## Referencias

- Azpiazu, D. y Forcinito K. (2004). "Historia de un fracaso: la privatización del sistema de agua y saneamiento en el área metropolitana de Buenos Aires", en Azpiazu, D., Catenazzi, A. y Forcinito K., *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el AMBA*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Defensor del Pueblo de la Nación (2003). *Informe sobre el Servicio de Agua Potable y Cloacas*.
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) (2003). *Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A.*

# Dependencia del petróleo: beneficios a corto plazo e inviabilidad a largo plazo



Por ser un país que obtiene la mayor parte de sus ingresos del petróleo, Bahrein se ha beneficiado del reciente aumento de los precios mundiales del crudo, que ha estimulado el crecimiento en todos los sectores de la economía. Sin embargo, las reservas petroleras de esta pequeña nación isleña podrían agotarse en un decenio, lo cual significa que se deben buscar otras fuentes de ingreso para prevenir el colapso económico y seguir atendiendo las necesidades de la población.

Bahrain Economic Society  
Jaffar Mohammed

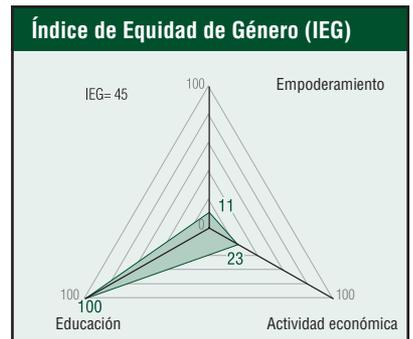
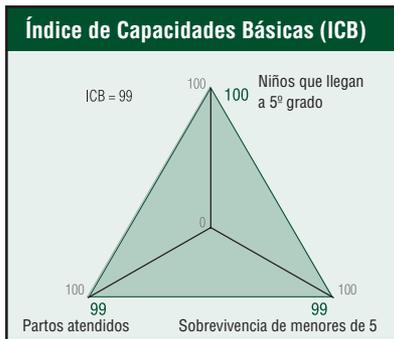
Bahrein es una isla muy pequeña dentro de un archipiélago de 33 islas. Tiene una superficie total aproximada de 703,63 kilómetros cuadrados. Sin embargo, esta cifra cambia continuamente debido a extensos y frecuentes proyectos de recuperación de tierras. En 1986, Bahrein quedó conectado con Arabia Saudita mediante una carretera elevada de 25 kilómetros. La mayor parte de la isla es plana; en promedio, la altitud no excede los 60 metros por encima del nivel del mar. En la costa norte de la isla, que tiene menos de cinco kilómetros de ancho, hay cultivos, mientras que el resto del país es un desierto, con una superficie de piedra caliza dura. El clima es húmedo y extremadamente caluroso en verano, mientras que las temperaturas del invierno se sitúan por debajo de los 20°C. Las precipitaciones fluviales son escasas.

La población total del país, estimada en 70.000 habitantes en 1863, creció rápidamente como consecuencia del desarrollo económico y la mejora de las condiciones de vida. Para 1965, la población había aumentado a 182.203. En los 26 años siguientes se duplicó con creces hasta un total de 508.037 en 1991, y en 2004 llegó a 707.160. Gran parte del crecimiento de la población puede atribuirse al aumento de la cantidad de extranjeros que viven y trabajan en el país, como se muestra en la Tabla 1.

Pese al compromiso del gobierno de incrementar la cantidad de ciudadanos bahreiníes empleados en el sector privado, los trabajadores extranjeros, principalmente de Asia meridional y sudoriental, todavía ocupaban 65% de los empleos en el sector en 2004, debido a las diferencias de salario con los ciudadanos nacionales. Las mujeres representan 18% de la fuerza de trabajo bahreiní. En 2004, la fuerza total de trabajo se calculaba en 284.969 trabajadores, de los cuales 99.767 eran bahreiníes nativos (Ministerio de Trabajo).

## Una economía alimentada por el petróleo

Los hidrocarburos siguen siendo el único recurso natural de Bahrein. La economía doméstica todavía depende en gran parte de la producción y exportación de petróleo para mantener su propia existen-



cia y satisfacer las necesidades básicas de la población. Sin embargo, desde 1970, el sector del petróleo ha decrecido a un promedio anual de 6%, y según previsiones, las reservas se agotarán en nueve años. Las reservas probadas de petróleo de Bahrein son relativamente pequeñas y la cantidad de pozos productivos es limitada. Dado que el rendimiento de los pozos restantes es bajo, cualquier intento por aumentar la producción implicaría mayores costos. Por lo tanto, a menos que se desarrollen otros sectores para reemplazar al sector del petróleo, la economía podría derrumbarse.

Bahrein también cuenta con reservas relativamente sustanciales de gas natural. Sobre la base del actual ritmo de extracción, se prevé que las reservas de gas duren al menos 25 años. Las reservas totales se estimaban en 255.000 millones de metros cúbicos en 1979 y se redujeron a 201.000 millones en los últimos años. El país depende de dos fuentes para su producción de gas: gas asociado (encontrado en asociación con petróleo crudo) y gas seco (encontrado en yacimientos de gas natural). A medida que aumentaba la necesidad de energía junto con el rápido desarrollo industrial, Bahrein trató a la vez de utilizar el gas asociado y reducir la cantidad de gas quemado como "desperdicio" en los pozos petrolíferos.

Ante la reducción del rendimiento de los yacimientos petrolíferos en tierra, Bahrein se ha vuelto cada vez más dependiente del petróleo producido en el yacimiento off-shore de Abu Saafa, que comparte con Arabia Saudita. El yacimiento de Abu Saafa genera actualmente la mayor parte de la producción de petróleo de Bahrein, como muestra la Tabla 2.

## Hacia la diversificación

En las últimas décadas, el Gobierno realizó esfuerzos concertados para transformar la economía, dependiente del sector primario para la producción y el empleo, en una economía industrial moderna y un centro de servicios. La estrategia económica del gobierno está actualmente en revisión, y la liberalización de la inversión interna ha pasado a considerarse un asunto esencial. Los principales objetivos del gobierno son:

- diversificar la economía y el ingreso nacional, mediante el desarrollo de industrias de pequeña y mediana escala,
- promover el sector de los servicios, principalmente de los servicios comerciales,
- desarrollar la banca y el turismo off-shore, mediante la eliminación de obstáculos a la inversión extranjera,
- fomentar la contribución del sector privado al desarrollo económico.

En muchos países, los ingresos gubernamentales se derivan en su mayor parte de diferentes impuestos. En Bahrein, como en otros países del Golfo, los ingresos gubernamentales proceden principalmente del petróleo. Sin embargo, a medida que los ingresos del petróleo disminuyen gradualmente junto con la producción, aumenta la posibilidad de que los impuestos cobren mayor importancia en el futuro. De hecho, ya se ha registrado una marcada tendencia al aumento de los impuestos indirectos.

El presupuesto gubernamental consta de dos tipos de transferencias de ingresos (rentas petroleras y no petroleras) y de gastos corrientes y de capital. Los ingresos del petróleo se obtienen de dos fuentes, los yacimientos petrolíferos en tierra y el yacimiento offshore de Abu Saafa, compartido con Arabia Saudita. Los ingresos no relacionados con el petróleo incluyen donaciones, impuestos indirectos y rendimientos de inversiones. Mientras, los gastos gubernamentales constan principalmente de compras de bienes y servicios para satisfacer las necesidades administrativas, militares y de servicios sociales del país. El Gobierno asigna los ingresos del petróleo a la construcción y el desarrollo de todos los sectores no petroleros, como el transporte, la manufactura, la agricultura, los servicios públicos, el comercio y otros.

En general, el gasto público es determinado por los ingresos gubernamentales. Por lo tanto, un aumento en los ingresos del petróleo normalmente se traduce en un mayor gasto público, lo que conduce a una mejora general de las condiciones de crecimiento económico. Es importante destacar que, como los ingresos no petroleros son proporcionalmente menores, el gasto corriente se ha financiado hasta ahora principalmente a partir de los ingresos del petróleo. Bahrein se ha beneficiado del actual aumento en los precios mundiales del petróleo, que ha afectado directa y positivamente todos los sectores económicos del país, alentando el crecimiento y generando más oportunidades laborales, tanto en el sector público como en el privado. No obstante, sin importar cuán altos sean los precios del petróleo, a medida que disminuyan las reservas, los ingresos del petróleo disminuirán proporcionalmente.

Sería difícil reducir el gasto actual, que consiste principalmente en salarios y gastos de mantenimiento (62% del gasto total), sin causar una profunda perturbación a la sociedad en su conjunto. El problema con este gasto es que, una vez que ha alcanzado cierto nivel o que mantiene determinado ritmo de crecimiento, no solo se vuelve fundamental para el nivel de vida, sino que su crecimiento influye en el de otros sectores. Dada la dificultad para la reducción del crecimiento o del volumen de este gasto, se prevé que permanezca alto.

El gasto de capital es de dos tipos: activos de capital fijo y transferencia de capital, de los cuales la electricidad y el agua constituyen la mayor parte. Este gasto se financia en parte con ingresos del petróleo y donaciones (principalmente de Arabia Saudita y Kuwait) y en parte con créditos internos. Cualquier reducción del gasto de capital reflejaría una política gubernamental de contención fiscal, como forma de enfrentar la reducción de los ingresos del petróleo.

Las donaciones y los créditos son elementos importantes del presupuesto estatal. Además de proveer ayuda financiera, otros países del Golfo han participado en la implementación de proyectos sociales y de desarrollo en Bahrein. Kuwait, por ejemplo, ha financiado 18 escuelas primarias, secundarias y técnicas en la isla. Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos han contribuido con servicios so-

**TABLA 1**

<b>Población por nacionalidad</b>			
Año	Nacionalidad		Total
	Bahreínes	No bahreínes	
1941	74.040	15.930	89.970
1950	91.179	18.471	109.650
1959	118.734	24.401	143.135
1965	143.814	38.389	182.203
1971	178.193	37.885	216.078
1981	238.420	112.378	350.798
1991	323.305	184.732	508.037
2001	398.221	239.361	637.582
2004	438.209	268.951	707.160

Fuente: Organización Central de Estadísticas y Ministerio de Hacienda.

**TABLA 2**

<b>Producción de petróleo crudo (en miles de barriles) en el período 1981-2004</b>			
Año	Producción de petróleo crudo		Producción total
	Yacimientos en tierra de Bahrein	Producción de Abu Saafa	
1981	16.862	19.502	36.364
1983	15.273	19.206	34.479
1985	15.301	23.819	39.120
1987	15.216	22.491	37.707
1989	15.583	25.136	40.721
1991	15.373	26.351	41.724
1993	14.875	38.385	53.260
1995	14.459	38.585	53.044
1997	14.159	45.194	45.208
1999	13.677	61.746	77.422
2001	13.656	71.723	87.380
2004	13.647	62.690	76.338

Fuente: Ministerio de Petróleo e Industria, *Bahrain Oil and Gas Statistics*.

ciales, y ambos prometieron financiar parcialmente el programa de destilación de Bahrein. Sin embargo, las donaciones están determinadas por las condiciones económicas y políticas de la región. La inestabilidad política del Golfo desde 1980 sugiere que la ayuda financiera a Bahrein disminuirá. Desde 1980, los países del Golfo han estado más preocupados por los acontecimientos políticos de la región, y en casi todos ellos el gasto militar ha aumentado rápidamente.

El nivel del gasto gubernamental, más que el nivel de los precios o de los ingresos del petróleo, determina el monto del superávit o del déficit del presupuesto estatal. Por ejemplo, en 1977 y 1983, cuando el gasto experimentó un crecimiento explosivo, el presupuesto estatal tuvo un déficit de BHD 14,7 millones y BHD 46,9 millones respectivamente (USD 40,12 millones y USD 128 millones). Ante un déficit fiscal, el Gobierno suele optar por el camino fácil de dejar intactos algunos rubros poco importantes y recortar el gasto de capital mediante la postergación de algunos proyectos de inversión.

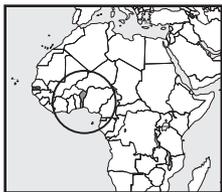
### Mejora del nivel de vida

Bahrein ha adoptado un plan de acción para mejorar el nivel de vida del ciudadano promedio. El plan incluye mejoras en la atención de la salud (en parti-

cular medicina preventiva), programas de educación y capacitación, una expansión de la infraestructura actual y más proyectos de vivienda. Bahrein ya es uno de los países árabes con mejor posición en la lista del Índice de Desarrollo Humano elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Con un índice de 0,846 en 2005, apenas fue superado por Qatar y Emiratos Árabes Unidos, ambos con 0,849. Además, Bahrein ocupó el primer lugar en el Informe Árabe sobre Desarrollo Humano del PNUD.

Bahrein se ha fijado un objetivo de crecimiento anual del producto bruto interno (PBI) de 5% a 6% en los próximos cuatro años, lo que representa un incremento significativo a partir de la tasa de crecimiento anual promedio de 4,5% en los cuatro años anteriores. Para este objetivo, es fundamental atraer entre BHD 650 millones y BHD 700 millones (USD 1.770 millones y USD 1.910 millones) por año. ■

## Falta de transparencia en la gestión pública



Aún queda mucho por hacer para asegurar el desarrollo de las capacidades básicas. Más de 60% de la población rural vive en la pobreza y una de cada dos niñas no va a la escuela. La corrupción está generalizada y hacen faltan mecanismos que favorezcan la transparencia en la gestión pública.

### Social Watch Benin

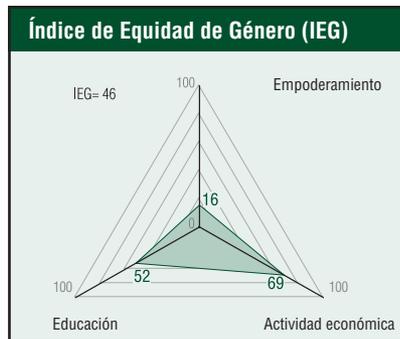
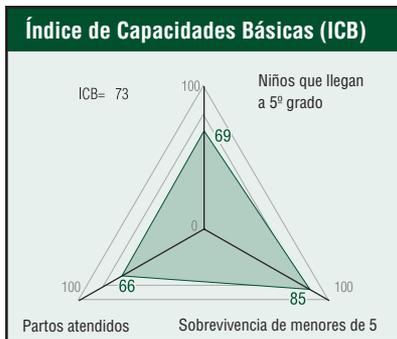
La financiación del desarrollo social, la erradicación de la pobreza y la igualdad de género siguen siendo preocupaciones mayores para el Gobierno. Los objetivos planteados en este sentido no han sido alcanzados y la corrupción alcanza niveles sin precedentes. La pobreza se ha acentuado y los esfuerzos para mejorar la cuestión del género son poco perceptibles. A la vez, los mecanismos tradicionales de redistribución de recursos se han resquebrajado, mientras crece la cultura del individualismo.

La extrema pobreza se ha instalado a todo lo largo y ancho de nuestro territorio. Desde 2002, la situación económica y financiera de Benín se deteriora sustancialmente, sin experimentar mejoras. La tasa de crecimiento económico ha ido decayendo, de 3,9% en 2003 a 2,7% en 2004, año en que se esperaba un crecimiento de 6,8%. En 2004, la pobreza alcanzó a 36,3% de la población de las ciudades y 63,7% de los habitantes rurales.

El presupuesto del Estado, además de la contribución de los socios para el desarrollo, únicamente obtiene recursos fiscales. En materia de redistribución de recursos públicos, existen mecanismos apropiados tales como salarios, subsidios y otras subvenciones sociales (infraestructura, salud, educación y otros) pero, en términos generales, solo quienes ejercen alguna actividad se benefician de la redistribución de los magros ingresos del Estado.

La corrupción asociada a la falta de recursos destinados a la resolución de problemas sociales impide satisfacer las necesidades de la gran mayoría de los pobres. La tasa de usufructo de servicios de salud es muy baja, alrededor de 39% en 2004.

La política económica y social del Gobierno no se basa en un reparto rigurosamente equitativo del ingreso nacional. De todos modos, se constatan esfuerzos cada vez más mayores con el fin de mejorar las asignaciones de los recursos presupuestales mediante la elaboración de un programa de presupuesto dedicado a priorizar sectores como la educación y la salud. Algunas reformas presupuestarias permiten una mejor evaluación de las actividades cuya ejecución está sometida a carencias que reducen su eficacia para llegar a los beneficiarios previstos. La pobreza perdura generalmente en las zonas rurales y peri-



urbanas, afectando en particular a mujeres, niños y niñas.

En lo concerniente a las reformas presupuestarias, éstas son elaboradas por los funcionarios del Estado sin mayor participación ciudadana. La voluntad expresa del poder público apunta a hacer la elaboración del presupuesto cada vez más participativa con la instauración de un programa a nivel de las estructuras competentes. La experiencia de la implementación del programa de ajuste del gasto público en 1998 y 1999 llevó a que algunos departamentos ministeriales confeccionaran sus presupuestos sobre una base participativa. La experiencia de elaboración de programas de presupuestos a nivel de local recién comenzaría en 2007. Ante la falta de funcionarios capacitados, la participación de los ciudadanos en la formulación y en el seguimiento de los gastos sigue siendo muy limitada.

### Necesidad de presupuesto para equidad de género

Un examen de las medidas y programas susceptibles de favorecer el acceso de las mujeres a la educación, la salud y el crédito no arroja resultados alentadores. Ocurre lo mismo a nivel del Ministerio de la Mujer, de la Protección Social y de la Solidaridad. El Presupuesto general del Estado para el ejercicio 2006 no incluye ninguna medida nueva para la promoción de las mujeres. Mas la lucha contra la pobreza no puede ser llevada a cabo con éxito si no se corrigen el desigualdad y las inequidades entre hombres y mujeres.

Hay que tratar entonces de considerar a las mujeres como un grupo específico, teniendo en cuenta que ellas no enfrentan los mismos obs-

táculos ni las mismas oportunidades que los varones en el acceso a los servicios públicos de educación y salud. La focalización de los programas en las mujeres está reconocida como una estrategia eficaz de reducción de la pobreza dado que las mujeres constituyen una mayor proporción entre los pobres.

Sin embargo, este énfasis en las mujeres es difícil de implementar desde la óptica del gasto público sin incluir rubros que tengan en cuenta la dimensión de género. Para esto hacen falta datos de la proporción del gasto público que tiene un impacto diferenciado en hombres y mujeres, así como sobre la proporción del gasto público específicamente destinado a las mujeres. Sin embargo, en la medida en que las políticas no son concebidas ni formuladas para tener en cuenta la dimensión de género, los presupuestos tampoco lo hacen.

Mientras tanto, la participación y el poder de decisión de las mujeres en la economía en relación a los de los hombres han permanecido estancados. A nivel de la representación política, la presencia femenina en el parlamento en 2004 fue de 7,2%.

### Una de cada dos niñas no va a la escuela

Un avance en el área educativa es una iniciativa aprobada por el Gobierno para la escolarización de las niñas. El seguimiento de este abordaje es difícil, si se tiene en cuenta la insuficiencia de funcionarios públicos concientizados y capacitados sobre la problemática de género.

Las estadísticas de escolarización revelan un desequilibrio entre mujeres y varones. Según el Banco Mundial, la tasa bruta de escolaridad en la educación primaria pasó de 94% en 2003 a 99%

en 2004, con una diferencia de 24 puntos entre varones y niñas. La situación de las niñas es preocupante, ya que una de cada dos en edad de ir a la escuela no está escolarizada, con una tasa neta de escolaridad de 47% en el periodo 2000-2004.

### Corrupción y falta de transparencia

En cuanto a la lucha contra la corrupción, la experiencia de rendición de cuentas para votar la ley reglamentaria es reciente. A partir de 2000, se han tomado algunas disposiciones en leyes financieras para hacer más transparentes los negocios públicos y permitir un mejor seguimiento del gasto presupuestal. Estas disposiciones siguen siendo insuficientes para luchar eficazmente contra la corrupción, que ya ha penetrado profundamente en la sociedad. Acciones de combate a la corrupción se focalizan sin éxito en los sectores con alta incidencia del fenómeno como la administración de aduanas, la recaudación de impuestos, el tesoro y las finanzas públicas. El marco institucional no es enteramente favorable a la lucha contra la corrupción. Se necesitan reformas y una mejor aplicación de las leyes existentes. La impunidad es la regla y no existe ningún órgano de control susceptible de ejercer coerción contra la mala gestión del Estado, mientras que el Parlamento no hace más que recomendaciones, generalmente no escuchadas.

En cuanto a la estrategia de información a los ciudadanos sobre la gestión del Estado, ésta es casi inexistente. El Estado no emite palabra sobre su gestión y ningún órgano puede obligarlo a que lo haga. Recientemente una revista periodística de publicación irregular ha comenzado a publicar los resultados de los desmanes en las finanzas públicas. Las carencias institucionales e informativas favorecen ampliamente la corrupción.

Las raras ocasiones formales en las que los ciudadanos son informados sobre la gestión del gobierno son las previstas por:

- el Artículo 72 de la Constitución, que obliga al Presidente de la República a dirigir una vez por año a la Asamblea Nacional un mensaje sobre el Estado de la Nación;
- el Artículo 113, que establece que el Gobierno debe dar a la Asamblea Nacional todas las explicaciones pedidas sobre su gestión y sobre sus actividades;
- las interpelaciones, las preguntas escritas u orales dirigidas al Gobierno y las comisiones parlamentarias de investigación gracias a las cuales los representantes del pueblo obtienen alguna información por parte de los ministros de gobierno sobre su gestión o sobre alguna cuestión de interés nacional en particular.

**TABLA 1**

<b>Inversiones públicas por sector de actividad (millones de FCFA) – 2005-2006</b>			
<b>Sector</b>	<b>Total 2005</b>	<b>Total 2006</b>	<b>Variación %</b>
Sector rural	21.412	28.191	+31,66
Industria, artesanato	5.009	5.079	+1,40
Agua, Electricidad	8.513	12.808	+50,45
Infraestructuras	67.067	68.495	+2,13
Comercio, servicios y turismo	2.977	2.095	-29,63
<b>Total sectores productivos</b>	<b>104.978</b>	<b>116.668</b>	<b>+11,14</b>
Salud	18.244	20.043	9,86
Educación	25.793	19.012	-26,29
Vivienda	1.869	1.304	-30,23
Otros sectores sociales	6.724	7.195	+7,00
<b>Total sectores sociales</b>	<b>52.630</b>	<b>47.554</b>	<b>-9,64</b>
Administración	2.651	32.193	+20,79
<b>Total general</b>	<b>184.259</b>	<b>196.415</b>	<b>+6,60</b>

Fuente: Informe de Presentación del Programa de Inversiones Públicas 2005 y 2006. (FCFA 1.000.000 = USD 1.870).

**TABLA 2**

<b>Comparación de medidas sociales contenidas en los proyectos de presupuesto (millones de FCFA) – 2005-2006</b>			
<b>Áreas de intervención</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>Variación %</b>
Salud	7.284	9.708	+33,27
Educación	13.113	6.615	-49,55
Hidráulica y energía	8.339	13.594	+63,01
Desarrollo rural	3.339	19.226	475,80
Seguridad	-	2.119	-
Descentralización	19.044	21.532	13,06
Otras medidas sociales	8.062	-	-
<b>Total</b>	<b>59.225</b>	<b>72.794</b>	<b>22,91</b>

Fuente: Informe de Presentación del Programa de Inversiones Públicas 2005 y 2006. (FCFA 1.000.000 = USD 1.870).

Al margen de estos mecanismos constitucionales, esporádicamente los ministerios de gobierno lanzan comunicados de prensa que reflejan el punto de vista oficial sobre la gestión pública.

Es destacable que las fuentes de información relativa a la gestión del Estado son verdaderos temas tabúes en la República de Benín. Con o sin razón, estas informaciones tienen el sello de secreto de Estado o de confidencial, de modo que los ciudadanos no pueden acceder a ellas. Los informes de las comisiones investigadoras gubernamentales creadas con gran apoyo mediático nunca son hechos públicos.

El nuevo Gobierno ha llevado a cabo esfuerzos perceptibles para informar mejor a la población. Con el objetivo de una gestión informatizada, todos los Ministerios y los servicios públicos estarán interconectados gracias a las tecnologías de la información y la comunicación.

### Conclusión

Resumiendo, existen algunos esfuerzos loables para el desarrollo, pero aún resta mucho por hacer para satisfacer las necesidades reales de las y los ciudadanos y para asegurar la transparencia en la gestión del Estado. Las acciones del punto focal de Social Watch en Benín se orientan a este fin. ■

## El modelo económico limita los cambios



La inversión pública ha aumentado, pero no significativamente en los sectores social y productivo. Aún no hay una estrategia que reoriente a esas áreas los nuevos recursos provenientes de una mayor presión tributaria y de las exportaciones y el aumento de los precios del gas y el petróleo.

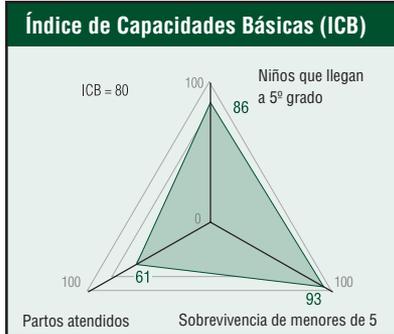
Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA)

El incremento del precio de los bienes de exportación<sup>1</sup>, produjo un crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) de 1,68% en 2001 a 4,06% en 2005. Esto responde a la alta dependencia de la economía boliviana del comportamiento económico de los países industrializados<sup>2</sup>.

Durante los últimos dos años, este favorable contexto externo se expresó positivamente en los niveles de recaudación de renta interna y de ingresos por regalías e impuestos a los hidrocarburos, pero no ha remediado el déficit fiscal. Si bien a mediados de la década de 1990 este indicador alcanzó 1,9%, en 2002 se ubicó en 9%, el más alto de América Latina, debido a la presión del gasto público, la volatilidad de los ingresos públicos y las fluctuaciones de la economía internacional. Luego de este pico el déficit fue controlado – en 2005 llegó a 2% – a través de políticas de control del gasto público, medidas extraordinarias de recaudación de ingresos tributarios, donaciones recibidas del exterior y fundamentalmente los nuevos ingresos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)<sup>3</sup>.

No obstante, siguen sin solucionarse los problemas de composición del gasto y los ingresos públicos. En 2005, más de 70% del gasto público estaba comprometido en el servicio de la deuda, salarios y pensiones. Aspectos preocupantes de la economía son el escaso crecimiento de la inversión pública en sectores sociales y productivos y la alta dependencia de la mayor presión tributaria (énfasis en impuestos indirectos a los ingresos de las personas) y del comportamiento de las exportaciones y los precios del gas y el petróleo.

El actual Gobierno presentó en junio de 2006 un nuevo Plan de Desarrollo con el que se propone reducir antes de 2011 la pobreza en 9 puntos porcentuales, de 58,9% a 49,7%, la pobreza extrema



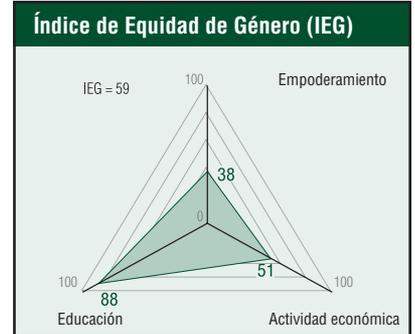
de 35,3% a 27,2% y el Coeficiente de Gini de 0,59 a 0,58. El cumplimiento de estas expectativas podría estar amenazado por la alta dependencia de la inversión pública si se deja librada al mercado la generación de empleo, fuente fundamental de ingresos en los hogares.

### La fragilidad de los ingresos públicos

Ante la necesidad de liberar la política fiscal y la fuerte demanda de las organizaciones sociales de nacionalización de los hidrocarburos, en 2005 se usaron los recursos provenientes del sector para reducir el déficit. Sin embargo, la estructura del sistema tributario se mantuvo, se aprobaron medidas orientadas a una mayor eficiencia recaudadora y se crearon impuestos extraordinarios.

La población no ha obtenido una reposición de los recursos destinados al pago de tributos en forma de gasto social, principalmente a través de asignaciones a servicios esenciales como salud y educación. En el periodo 1995-1997, el gasto en salud y educación representó 10,24% del PBI, mientras que los impuestos tributados por los consumidores equivalieron a 12,07% del PBI. En resumen, la población aportó más de lo que recibió en servicios públicos esenciales.

Asimismo, como se mencionó, en los últimos años el ahorro público fue nulo o insuficiente para sostener inversiones de apoyo a la producción y los servicios sociales<sup>4</sup>. Finalmente, hay que tener en cuenta que poco más de 60% de la población vive en la pobreza y que el actual sistema tributario



es regresivo. Por lo tanto, es posible afirmar que las medidas tributarias tienen un mayor efecto en el consumo de gran parte de las familias.

En los últimos cinco años, al igual que en toda la década de 1990, las recaudaciones tributarias se constituyeron en la principal fuente de ingresos públicos. En ese periodo, en promedio la participación de la recaudación tributaria en los ingresos públicos fue 45%. En la presente gestión alcanza 54%.

Un segundo elemento que no ha variado es la dependencia de los recursos externos. Los créditos externos y las donaciones se aproximan a 32% del total de los ingresos. Finalmente, la categoría Otros Ingresos Propios ha mostrado una paulatina reducción, pasando de 33% a 14% de 2000 a 2004, situación que principalmente se explica por la privatización de refinerías, que afectó los ingresos por venta de hidrocarburos.

Este escenario es el resultado de las reformas económicas de la década de 1990, en especial la privatización de las empresas estatales, que condujo a una disminución de los ingresos por venta de bienes y servicios<sup>5</sup>. Entre 1980 y 1986 la participación de estos ingresos sobre el total de ingresos corrientes fue de 77%, mientras que entre 1997 y 2004 se redujo a 18%<sup>6</sup>.

La estructura de ingresos públicos no ha mostrado grandes variaciones pues se mantiene un sistema tributario regresivo y altamente dependiente de las fluctuaciones de la actividad económica así

1 El índice de precios de exportación, con base en 2000 registró en 2005 un valor de 111,5%.

2 Según un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2005 no se registró el mismo desempeño económico.

3 En mayo de 2005 se aprobó la Ley de Hidrocarburos 3058 que, entre otros, determinó la creación de un impuesto directo a su producción, generando un ingreso para el Estado que en 2005 alcanzó USD 287 millones.

4 En los últimos tres años, la tasa de crecimiento promedio del gasto de inversión en apoyo a la producción y la inversión social fueron de -8,4% y -7%, respectivamente (datos elaborados en base a información en USD).

5 Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. *Evaluación de la economía 2000, 2001, 2002*. p. 30, 35, 38.

6 Arze Vargas, C. (s.f.). *Crisis fiscal: La insolencia del estado neoliberal*. Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario. La cifra de 18% se elaboró con datos de la Unidad de Programación Fiscal.

como una alta dependencia de los recursos de financiamiento bilateral y multilateral.

## El nuevo gobierno y las finanzas

La información fiscal disponible del primer bimestre de 2006 muestra un superávit global de aproximadamente BOB 1.018 millones (USD 128 millones), lo que supone un cambio en relación a los últimos seis años<sup>7</sup>. Sin embargo, considerando la fragilidad y la volatilidad de los ingresos públicos, resulta muy apresurado entusiasmarse con este resultado.

Los principales elementos que explican el superávit fiscal en el primer bimestre de la presente gestión son el aún favorable contexto externo<sup>8</sup>, las políticas de Estado ortodoxas de gobiernos anteriores, entre ellas las modificaciones a las alícuotas del Impuesto Específico a los Hidrocarburos y Derivados (IEHD), las medidas tributarias dirigidas a mejorar la recaudación (presión tributaria) y fundamentalmente, la aprobación de la nueva Ley de Hidrocarburos como resultado de la presión social.

Como se observa en la Tabla 1, los ingresos públicos muestran un crecimiento extraordinario de casi 40% en 2006, sobre todo basado en los hidrocarburos (115%). Entre enero y febrero de 2005 y 2006 la variación absoluta de los ingresos recibidos por impuestos sobre hidrocarburos fue BOB 860 millones (USD 108,2 millones), monto que representa el 67,7% de la variación absoluta de los ingresos públicos.

El IDH llegó a recaudar el primer bimestre de 2006 alrededor de BOB 800 millones (USD 100,6 millones), cifra que representa casi 90% de lo ejecutado en egresos de capital (inversiones). Si al IDH se le suman los ingresos del IEHD y regalías, la cifra asciende a BOB 1.608 millones (USD 202,3 millones), monto que casi duplica las inversiones y representa 36% de los ingresos, trece puntos porcentuales más que en 2005.

## Sistema tributario regresivo

En el caso de los ingresos por tributos, el crecimiento registrado (14,8%) es el resultado de viejas y nuevas medidas tributarias, pero todas ellas respetando y dando continuidad a la lógica empleada en el manejo de la política de ingresos, que tiene como fin mejorar la eficiencia tributaria, a partir de la lucha contra la evasión, la elusión y el contrabando. En general, se podría afirmar que no hay cambios ni novedades en la política de ingresos.

En resumen, el crecimiento de los ingresos públicos al primer bimestre del 2006 refleja y reafirma la lógica en el manejo de la política de ingresos desarrollada por el Estado, orientación que busca mayor presión tributaria y mayor eficiencia tributaria manteniendo las características regresivas del actual sistema tributario. Frente a lo anterior, las propuestas de cambio ofrecidas por el ac-

7 Considerando los primeros dos meses de los últimos seis años se registró en promedio un déficit de BOB 320 millones.

8 Según la CEPAL, en 2005 el PBI de América del Sur creció 4,9%, cifra que está por encima del crecimiento de las economías avanzadas, situado por el FMI en 2,5%.

**TABLA 1**

Ingresos, gastos y déficit fiscal (en millones de BOB)							
	2002 ENERO- FEBRERO	2006 ENERO- FEBRERO	CRECIMIENTO (%)			ESTRUCTURA (%)	
			2004 ENERO- FEBRERO	2005 ENERO- FEBRERO	2006 ENERO- FEBRERO	2005 ENERO- FEBRERO	2006 ENERO- FEBRERO
Ingresos totales	2.475,3	4.470,3	0,8	26,4	39,7	100	100
Ingresos corrientes	2.318,8	4.325,9	-0,02	27,0	41,5	96	97
Ingresos de capital	156,5	144,4	-13,3	15,5	1,0	4	3
Egresos totales	2.747,6	3.452,3	2,9	11,1	2,0	100	100
Egresos corrientes	2.276,5	2.560,7	-7,8	11,9	-4,3	79	74
Egresos de capital	471,2	891,6	20,7	8,1	25,9	21	26
Superávit/déficit corriente	42,4	1.765,2	-109,1	2151,0	363,4		
Superávit/déficit global	-272,4	1.018,0	-12,2	-64,2	-652,9		

Fuente: Calculado con datos de la Unidad de Programación Fiscal.

tual Gobierno no son visibles, dejando únicamente buenas intenciones y por el momento ninguna política concreta.

## Gasto público aún sin estrategia definida

En cuanto al gasto público, el primer bimestre de 2006 muestra un reducido crecimiento de 2% a causa, entre otros, de la reducción del pago de intereses de deuda interna (11%) y la disminución del gasto en pensiones (0,5%), un crecimiento del gasto de bienes y servicios (50%) y un aumento de los egresos de capital (25,9%).

El gasto de inversión creció 25,9% pues las municipalidades y prefecturas reciben transferencias por el IDH<sup>9</sup>. Si bien los recursos del IDH permiten incrementar la inversión pública, no existe a la fecha un marco estratégico nuevo y distinto que reorienta estos nuevos recursos a sectores estratégicos. Esta reorientación no solamente implica la reestructuración del gasto público, sino también valorar e identificar a los actores públicos o instancias del sector público que ejecutarían los recursos del IDH.

## Las cifras reflejan dos aspectos:

- El gasto de inversión pública ha crecido gracias a una mayor recaudación de impuestos a los hidrocarburos; no obstante, esto no debería significar la profundización del actual sistema tributario regresivo.
- La disminución de los egresos dentro del Marco de Austeridad y Racionalidad del Gasto Público; estas medidas se tomaron durante el gobierno de Carlos Mesa (2003-2004)<sup>10</sup> y la actual administración de Evo Morales iniciada en 2006 les ha dado continuidad<sup>11</sup>.

En los primeros meses de 2006 sobresalen algunos temas que han sido tratados muy superficialmente por el actual gobierno, pero que sin duda requerirán definiciones en el media-

no plazo y tal vez integren el tan esperado plan de gestión:

- La condonación de la deuda externa en el marco de la iniciativa del Grupo de los Ocho (G8). Si bien el Banco Mundial ha ratificado la condonación y el Fondo Monetario Internacional ya procedió a la condonación, aún hay que definir qué instancias del sector público son las indicadas para ejecutar los nuevos recursos condonados. Esto lleva a valorar la eficiencia lograda por los gobiernos municipales en la ejecución de los recursos condonados bajo la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados. En el marco de la condonación del G8, parece que las gestiones de gobierno para incorporar las deudas con el BID no han sido positivas y el gobierno estaría a la espera de una respuesta en septiembre de 2006.
- Los recursos del IDH. Sin duda han sido fundamentales para la reducción del déficit fiscal, y principalmente para el aumento del gasto público. No obstante, en el mediano plazo la discusión en torno al uso eficiente de estos recursos llevará a establecer posibles cambios en la redistribución, aunque esto signifique un espacio de lucha con los gobiernos municipales.

Este análisis pormenorizado del comportamiento de las finanzas públicas en los primeros meses de 2006 busca mostrar el comportamiento de la economía boliviana que le ha tocado vivir al gobierno de Evo Morales, y a la vez precisar que este mejoramiento no ha sido generado por reformas en las políticas públicas, sino más bien por el comportamiento extraordinario de los precios de las materias primas que Bolivia exporta. En líneas generales, los aspectos centrales de la política económica siguen siendo los mismos, un ejemplo fundamental es la política fiscal restrictiva. ■

9 Según el Presupuesto 2006, los recursos del IDH destinados a inversión representan aproximadamente 17% de la inversión programada para ese año.

10 Decretos Supremos 27327, 27407 y 27450.

11 Decretos Supremos 28609 y 28618.

## Inversión de prioridades



Mientras más de 40% de la población vive en zonas sin saneamiento, conviviendo con cloacas al aire libre, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, que tiene un presupuesto superior al Banco Mundial, no opera como una institución de fomento que genere políticas orientadas a promover la inclusión y el bienestar.

IBASE  
Luciana Badin<sup>1</sup>

Con dimensiones continentales y una población de 184 millones de habitantes e innumerables desigualdades por superar, el país tuvo el disgusto de constatar una tasa de crecimiento de 2,3% en 2005. Es necesario retornar al camino del desarrollo y buscar no solo recursos financieros sino también una buena orientación de las políticas económicas y sociales. Como bien señala Carvalho (2004), el desarrollo resulta de la conjugación de un crecimiento económico sustentado con transformaciones sociales, políticas e institucionales que se traduzcan en una disminución de las desigualdades y en el avance de la democracia.

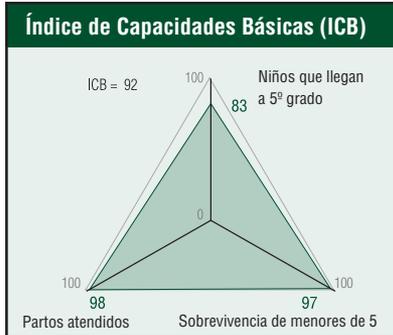
### Política económica ortodoxa

De diversas maneras la adopción de una política monetaria y fiscal restrictiva y austera ha solapado la imperiosa necesidad de reanudar el crecimiento económico y de traducir el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) en una elevación de los indicadores sociales. En años recientes la política macroeconómica, dictada por los fundamentos de la ortodoxia económica, eligió como únicas metas la búsqueda de la estabilidad de los precios y el equilibrio fiscal. Partiendo de una visión estática de este equilibrio, se han combinado altas tasas de interés para contener la demanda y la inflación con la contención de gastos e inversiones públicas<sup>2</sup>. La deuda neta del gobierno representa 51,6% del PBI y aún mantiene una tasa básica de interés de 15,25%. Esto explica el escaso crecimiento de 2005.

Una de las grandes tareas para reanudar el desarrollo consiste en superar el recetario neoliberal mediante el empleo de instrumentos para una política macroeconómica comprometida con la creación de empleo y la redistribución de la renta y la riqueza. Los resultados de esta política ortodoxa han devastado la capacidad de inversión del Estado. Los datos del Gráfico 1 demuestran que parte sustancial del presupuesto nacional se emplea en el pago de los servicios de la deuda pública, desviando recursos que podrían impulsar el desarrollo. En 2005 el Gobierno debió pagar BRL 139.000 millones (USD 62.500 millones) en intereses de deuda y obtuvo un superávit

<sup>1</sup> La autora es economista e investigadora de IBASE.

<sup>2</sup> En 2005 el superávit primario representó 4,84% del PBI.



primario de BRL 93.500 millones (USD 42.000 millones). La diferencia se convirtió en más deuda.

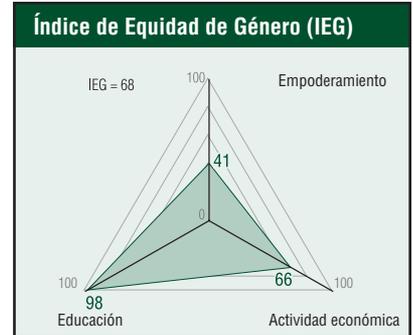
Ese perverso mecanismo ha contribuido a concentrar la riqueza y la renta. Se estima que el pago de los intereses de la deuda llegará a BRL 180.000 millones (USD 80.400 millones) en 2006. En contrapartida, en el programa Bolsa-Familia se gastará poco más de BRL 7.000 millones (USD 3.100 millones).

Hay que señalar que esta política económica tiene sus efectos sobre la capacidad financiera del Estado. Los inversionistas privados solo invertirán en la ampliación de la base productiva si logran vislumbrar un horizonte de crecimiento de la economía. De lo contrario, es mucho más seguro y rentable invertir en activos financieros.

### Recursos públicos con fines cuestionables

Para financiar su desarrollo, Brasil posee un banco público cuyo presupuesto es mayor que el del Banco Mundial. En 2005 el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) gastó BRL 47.000 millones (USD 21.100 millones), mientras que el rubro "inversión" del gobierno federal no superó BRL 9.700 millones (USD 4.400 millones). En un país con un mercado de capitales poco desarrollado, elevadas tasas de interés y la escasa importancia que los bancos privados han dado al financiamiento de proyectos de largo plazo, este organismo público que opera con una tasa de interés de largo plazo de 8,15% es central para financiar el desarrollo.

El BNDES fue fundado en la década de 1950, en un contexto político e histórico en que se reconocía la importancia del Estado como promotor del desarrollo. Sin embargo, en los años 80, finalizado el proceso de sustitución de importaciones y ante la política



económica de la estabilidad, el Estado se distanció del rol de protagonista del desarrollo económico y el BNDES perdió el foco. En la siguiente década, el Banco asumió el rol de protagonista en el proceso de privatización y puso todo su potencial técnico y financiero al servicio de esta nueva orientación, financiando la venta de una parte significativa del patrimonio nacional al capital extranjero.

En la actualidad el BNDES vive una ambigüedad manifiesta básicamente en el hecho de que cada vez más actúa como banco de inversiones, con una tasa de lucro y una tasa de insolvencia<sup>3</sup> que reflejan su buen funcionamiento como institución financiera, mientras que como institución pública de fomento del desarrollo económico y social su desempeño es desconocido e incierto. Si bien opera con recursos provenientes del Fondo de Amparo al Trabajador, cuyos fondos provienen de impuestos a los sueldos de los trabajadores y a la facturación de las empresas, el BNDES no posee una política de información pública con datos sobre el conjunto de sus financiamientos, lo que torna imposible hacer una evaluación más detallada de sus opciones de inversión. La escasa información disponible no es alentadora. El Banco no cuenta con parámetros de evaluación social para analizar los proyectos que financia ni tampoco sus propios programas.

La cuestión regional es un ejemplo que demuestra la incapacidad del BNDES de actuar en beneficio de la reducción de las inequidades. En 2005, confirmando la tendencia de años recientes, el volumen de desembolso para las regiones norte y noreste, que

<sup>3</sup> En 2005 el BNDES obtuvo ganancias de BRL 3.200 millones (USD 1.440 millones). El 90,1% de su cartera de operaciones de crédito está clasificada entre los niveles de riesgo AA y B.

presentan el menor Índice de Desarrollo Humano fue de 4% y 8% respectivamente, mientras el sureste, la región más rica, recibió 60% de los recursos del Banco.

Otro ejemplo es el volumen de gastos en el área de Inclusión Social, que en 2005 se situó en BRL 1.100 millones (USD 464 millones), una cifra menor que en 2004 y equivalente a 24% del presupuesto del BNDES. En tres años, de un total de BRL 122.000 millones (USD 51.500 millones), el Banco solo desembolsó en proyectos considerados sociales BRL 4.500 millones (USD 1.900 millones), equivalentes a 3,6% de su presupuesto total.

El Banco argumenta que sus desembolsos no son consecuencia de una política deliberada sino fruto de la demanda del empresariado, lo que corrobora que no ha operado como una institución de fomento. Siguiendo esta lógica, en 2005 financió con BRL 2.500 millones (USD 1.000 millones) a la empresa del papel y la celulosa Suzano Bahia Sul. Esta suma equivale a 5,5% de lo que el Banco gastó ese año. Desde el punto de vista del fomento a un modelo de desarrollo más democrático que distribuya la renta y sea ambientalmente responsable, el préstamo a la empresa Suzano es cuestionable, pues este sector provoca un gran impacto ambiental y ha estado en el centro de innumerables conflictos por la tierra.

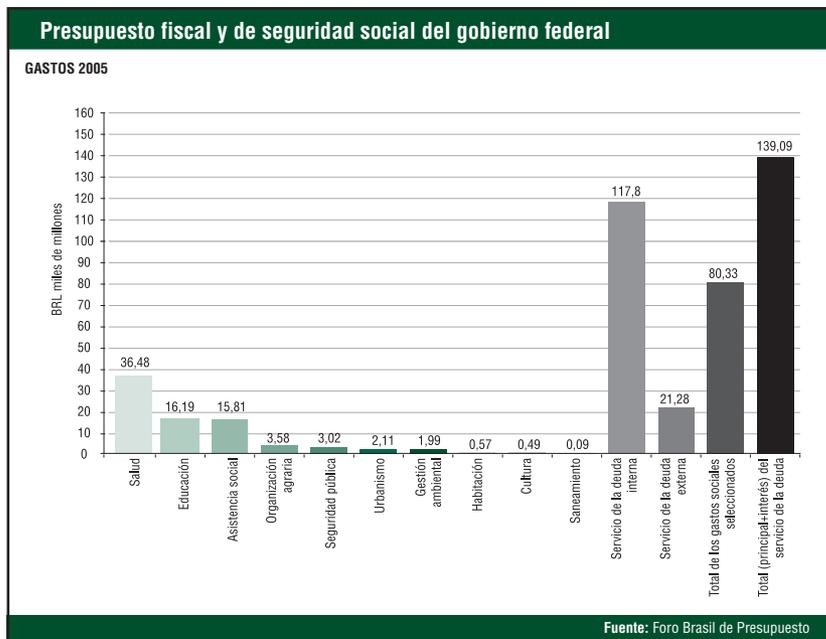
## Desarrollo excluyente

La cuestión del financiamiento del desarrollo no se limita a los medios financieros para su realización, sino que incluye además las opciones tomadas al aplicar estos recursos; en el caso brasileño, la existencia de un banco estatal con excedente de recursos para invertir es un buen ejemplo. La opción por un determinado modelo de desarrollo puede o no contribuir a la superación de la desigualdad y el desarrollo social. El desarrollo implica otras dimensiones que van más allá de la mera cuantificación de las tasas de crecimiento del PBI, por lo que se requiere una visión más crítica al elegir un proyecto de desarrollo económico y social para Brasil.

Como señala Mineiro (2005), el Gobierno ha adoptado un "pragmatismo de corto plazo" que se expresa en la importancia adjudicada a los ajustes de las cuentas externas y en la búsqueda de una rápida ampliación de la balanza comercial. Esa estrategia justifica el financiamiento cada vez mayor del BNDES al sector del papel y la celulosa. El volumen de préstamos a este sector creció 145% en 2005, mientras que los sectores de alimentos y bebidas, textiles, vestimenta y accesorios, cuero y artefactos registraron una caída de 5%, 51%, 52% y 58% respectivamente<sup>4</sup>. Si hubiera una acción articulada entre una política económica gubernamental y la adopción de incentivos para la contratación de créditos del BNDES, estos sectores deberían ser priorizados. Como es sabido, los bienes de consumo masivo son intensivos en lo que respecta al factor trabajo y pueden contribuir en la reducción del desempleo. Estos sectores son

4 Ver *Boletim Desenvolvimento, Democracia e Direitos* en: <www.ibase.br/dv/dn/edicao\_15122005.htm>.

## GRÁFICO 1



capaces de impulsar el ciclo virtuoso del aumento de los ingresos de las familias trabajadoras, la ampliación de la base de consumo masivo, las inversiones, el aumento de la productividad y de la competitividad, el aumento de los ingresos de las familias trabajadoras.

Asimismo, el BNDES podría buscar formas de invertir en infraestructura social, que emplea mano de obra intensiva. Según el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, 42,7% de la población no cuenta con una red de saneamiento ni fosas sépticas, lo que significa que más de 80 millones de personas conviven con cloacas al aire libre.

Otra cuestión que se plantea más allá de la disponibilidad de los recursos es evaluar si determinados proyectos que se presentan como "grandes proyectos de desarrollo" realmente lo promueven en un sentido amplio. Como lo plantea Novoa (2006), debido a su dimensión y alcance, algunos proyectos de infraestructura tienen el poder de consolidar determinadas líneas de desarrollo que en realidad siguen la lógica de los intereses privados.

La construcción de estrategias de desarrollo implica una inversión de esta lógica y una redefinición de prioridades que reoriente los recursos financieros. Se estima que sería necesario invertir entre BRL 9.000 y 10.000 millones (USD 3.800 – 4.200 millones) al año, durante 20 años, para que el saneamiento básico beneficiara a la mayoría de la población<sup>5</sup>. Si el BNDES es un banco de fomento del desarrollo ¿por qué no emplea parte de sus recursos para solucionar esos problemas? En lugar de financiar la construcción de nuevas plantas hidroeléctricas de gran impacto socio-ambiental, el BNDES podría invertir en proyectos

5 Dato de la Confederación Nacional de la Industria, citado en reportaje del periódico *O Globo* del 24 de mayo de 2006.

que busquen la forma más barata de solucionar el déficit de energía<sup>6</sup>.

Sin embargo, como intentamos demostrar, estas decisiones no son técnicas sino políticas y refuerzan los intereses de grupos que se han beneficiado de un modelo que no se compromete con el combate a las desigualdades y al cuidado del medio ambiente. Un ejemplo emblemático es la agricultura comercial en Brasil. En mayo de 2006 el gobierno liberó BRL 50.000 millones (USD 20.400 millones) para auxiliar a los productores agrarios, lo que demuestra la fuerza política de los exportadores de soja, madera y productos agropecuarios, en parte responsables de la deforestación de la región amazónica y centro-oeste, que ha tenido amplia repercusión internacional.

Un importante paso en este sentido parece ser la repolitización de la economía, entendida como la definición de los valores que orientan las decisiones favorables a un desarrollo incluyente. Aunque Brasil haya consolidado su democracia en los últimos 25 años, ésta no ha logrado permear la estructura de las relaciones económicas y por ese motivo el crecimiento sigue alimentando la exclusión de derechos y la inequidad social y lesionando su patrimonio natural y cultural. ■

## Referencias

- Cardim de Carvalho, F.J. (2004). "O fim da ambigüidade". *Folha de São Paulo*. 26 de noviembre.
- Mineiro, A.S. (2005). "Desenvolvimento subordinado ao modelo exportador", *Rugidos e Sussurros - mais promessas que ações*. Observatório da Cidadania.
- Novoa, L. (2006). "O que está em jogo no megaprojeto do Madeira". Inédito.

6 Un estudio hecho bajo los auspicios del Banco Mundial y del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente concluyó que China, India y Brasil podrían reducir el consumo de energía en un 25% con la adopción de medidas sencillas y de bajo costo.

## Centrar reformas y recursos hacia el factor humano



El modelo neoliberal de desarrollo económico promovido por las instituciones financieras internacionales e impuesto por el Gobierno ha llevado al país a un punto de inflexión: no se puede sostener un mayor crecimiento económico ni la plena integración a la Unión Europea sin una convergencia de ingresos con el bloque y una mayor calificación y participación en el mercado de trabajo. Esto requiere esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad, promover la inclusión social y alcanzar un nivel de educación alto y sostenible. En términos financieros, significa movilizar y reencauzar fondos públicos hacia estas áreas cruciales. ¿Asumirá el Gobierno este desafío de invertir en derechos y desarrollo humanos?

Bulgarian Gender Research Foundation  
Bulgarian-European Partnership Association

Recientes análisis económicos realizados por organismos internacionales, incluido el Banco Mundial, han destacado la necesidad de un importante cambio en la asignación de los recursos en Bulgaria. La acuciante necesidad de reformas para aumentar la productividad, el ingreso por habitante, la competitividad y la eficiencia, según el último discurso neoliberal, es de hecho la necesidad de invertir en la gente y en los derechos humanos fundamentales, como los derechos a la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, la igualdad y la no discriminación. Significa también reencauzar las reformas y los recursos hacia la gente, que es la única forma de controlar la grave crisis demográfica y cumplir con los objetivos y compromisos de la Agenda de Lisboa, de la Unión Europea (UE).

Contrariamente a las expectativas y al discurso de los grandes actores comerciales y las instituciones financieras internacionales (IFI), el comercio internacional y los Programas de Ajuste Estructural (PAE), tan ampliamente promovidos, tienden a aumentar la inequidad y a causar el llamado "crecimiento empobrecedor" (Joekes, 1999). Pero es precisamente este modelo de crecimiento, aplicado por los gobiernos búlgaros durante la transición, lo que representa un obstáculo para la plena integración a la UE, la cual requiere socios más iguales y competitivos.

Los propios promotores de este modelo, como el Banco Mundial, reconocen su fracaso al admitir que las reformas no produjeron los resultados deseados. En consecuencia, ahora recomiendan nuevas recetas, como la reforma presupuestaria y la reasignación de recursos. Más allá de cualquier diferencia lingüística o de interpretación, algo queda claro: que las reformas y la reestructuración ya no pueden ignorar el factor humano, central para alcanzar el desarrollo económico sustentable, y que este hecho tiene consecuencias presupuestarias.

Según una evaluación del Banco Mundial (2006), en los últimos siete años Bulgaria "ha realizado un impresionante progreso hacia la estabilidad a largo plazo y el crecimiento sostenido". El crecimiento promedio alcanzó los niveles de los Nuevos Estados Miembros (NEM-8), cercano a 5% al año entre 2000 y 2004. Sin embargo, pese a este desempeño positivo, se reconoce que Bulgaria es todavía

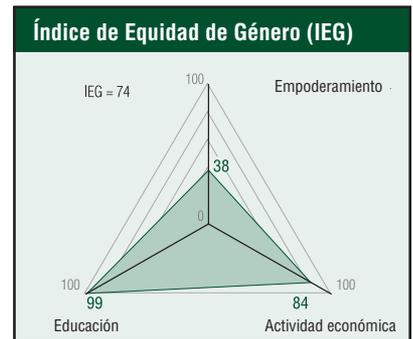


uno de los países más pobres de Europa central y oriental. En 2003, el ingreso por habitante en términos de poder adquisitivo se situó en 30% y 57%, respectivamente, del nivel promedio de los 25 miembros de la UE (UE-25) y de los NEM-8. En vista de la gran brecha de ingresos entre Bulgaria y los UE-25, así como del rápido envejecimiento de la población nacional, se necesitan medidas importantes en el mercado de trabajo y el sector social para que la incorporación del país al bloque produzca mejoras sostenidas y significativas en el nivel de vida.

### El envejecimiento de la población reduce la fuerza de trabajo

Uno de los mayores obstáculos que enfrenta Bulgaria es el crecimiento natural negativo de la población (cerca de -0,7% al año), el cual, sumado a la emigración neta (cerca de 0,1% al año), resulta en un índice de crecimiento negativo de la población, que se situó promedialmente en -0,8% al año durante la década de 1990 y principios de la de 2000. Como resultado, se estima que en 20 años la población activa se reducirá 19% y la población mayor de 64 años aumentará 17%. Además, Bulgaria tiene la segunda tasa más baja de participación en el mercado de trabajo (49,5% frente a 58% en los UE-25 en 2003) y el índice de empleo más bajo (43,6% frente a 53% en los UE-25 en 2003) de Europa central y oriental<sup>1</sup>.

Parece muy difícil, si no imposible, cumplir con los objetivos de la Agenda de Lisboa de incrementar el índice de empleo a 70% para 2010, lo que implicaría incrementar la participación en el merca-



do de trabajo y reducir los niveles de empleo. Además, el crecimiento de la productividad no puede compensar la baja participación en el mercado de trabajo. Aún si la productividad aumentara sin el necesario incremento de esta participación, el ingreso por habitante de Bulgaria permanecería por debajo de un tercio del nivel de los UE-25.

Atrapada en los resultados de reformas que condujeron a una crisis demográfica y a un crecimiento abstracto sin tomar en cuenta el factor humano, Bulgaria enfrenta el desafío de encontrar una salida, particularmente mediante el ajuste de los flujos presupuestarios a la Agenda de Lisboa.

### Inversión en productividad

Sobredimensionar la importancia de los eventuales fondos de la UE para el período 2007-2013 desviaría la atención del problema real (el monto neto estimado asciende a solo EUR 5.500 millones, conforme a la contribución acordada de Bulgaria al presupuesto del bloque). Bulgaria necesita con urgencia movilizar sus recursos nacionales mediante un gasto más eficiente en el sector público, y principalmente, mediante el aumento de la productividad. Los efectos alcanzados por el aumento de la productividad serán tres veces mayores que por el mero aumento del gasto público.

La desviación de recursos de sectores de baja a alta productividad requeriría políticas de inversión radicalmente diferentes a las que el Gobierno ha favorecido hasta ahora. De hecho, aunque es significativa en términos cuantitativos, la afluencia de inversión extranjera directa ha tendido a dirigirse a sectores orientados al mercado interno y en general caracterizados por su baja productividad, como los servicios financieros, los bienes raíces y el turismo. La expansión

1 Instituto Nacional de Estadísticas de Bulgaria.  
<[www.nsi.bg/Population\\_e/Population\\_e.htm](http://www.nsi.bg/Population_e/Population_e.htm)>.

**TABLA 1**

Presupuesto estatal consolidado por función (en millones de BGN*)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Informado	Informado	Programa	Programa	Proyección	Proyección
<b>I. Servicios generales del gobierno</b>	<b>1.097,8</b>	<b>1.115,2</b>	<b>1.232</b>	<b>1.546,1</b>	<b>1.374,1</b>	<b>1.419,9</b>
% del PBI	3,2%	2,9%	3,0%	3,4%	2,8%	2,7%
<b>II. Defensa y Seguridad</b>	<b>1.787,7</b>	<b>1.946,4</b>	<b>2.086,8</b>	<b>2.345,2</b>	<b>2.440</b>	<b>2.667,7</b>
% del PBI	5,2%	5,1%	5,0%	5,1%	5,0%	5,0%
<b>III. Educación</b>	<b>1.504,7</b>	<b>1.652,4</b>	<b>1.798,9</b>	<b>1.899,6</b>	<b>2.094,3</b>	<b>2.272</b>
% del PBI	4,4%	4,3%	4,4%	4,2%	4,3%	4,3%
<b>IV. Atención de la salud</b>	<b>1.697,7</b>	<b>1.769,1</b>	<b>1.777,7</b>	<b>1.997,4</b>	<b>2.109,5</b>	<b>2.289,1</b>
% del PBI	4,9%	4,7%	4,3%	4,4%	4,3%	4,3%
<b>V. Seguridad social</b>	<b>4.805,2</b>	<b>5.238,4</b>	<b>5.596,5</b>	<b>6.169,3</b>	<b>6.431</b>	<b>6.766,2</b>
% del PBI	13,9%	13,8%	13,5%	13,5%	13,2%	12,8%
<b>VI. Vivienda, construcción, obras públicas, servicios públicos y protección ambiental</b>	<b>497,3</b>	<b>586,3</b>	<b>946,8</b>	<b>981,0</b>	<b>1.106</b>	<b>1.209,8</b>
% del PBI	1,4%	1,5%	2,3%	2,2%	2,3%	2,3%
<b>VII. Recreación, cultura, actividades religiosas</b>	<b>286,1</b>	<b>303,7</b>	<b>286,1</b>	<b>330,7</b>	<b>318,3</b>	<b>335,6</b>
% del PBI	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
<b>VII. Actividades y servicios económicos</b>	<b>1.621,8</b>	<b>1.838,5</b>	<b>1.786,4</b>	<b>2.100,6</b>	<b>2.032,3</b>	<b>2.291,8</b>
% del PBI	4,7%	4,8%	4,3%	4,6%	4,2%	4,3%
<b>IX. Gastos no clasificados dentro de otras funciones</b>	<b>770,1</b>	<b>748,8</b>	<b>1.314,3</b>	<b>1.100,5</b>	<b>1.212,1</b>	<b>1.179,2</b>
% del PBI	2,2%	2,0%	3,2%	2,4%	2,5%	2,2%
<b>GASTOS TOTALES</b>	<b>14.068,5</b>	<b>15.198,7</b>	<b>16.461,5</b>	<b>182.588,0</b>	<b>18.853,4</b>	<b>20.158,6</b>
% del PBI	40,7%	40,0%	39,8%	40,0%	38,7%	38,0%

\* El tipo de cambio tiene una cotización oficial única con el Euro. En octubre de 2006, EUR 1 equivale a BGN 1,95.

Fuente: Gobierno de Bulgaria (mayo de 2005), Proyecciones presupuestarias para el período 2007-2008, y presupuesto para el 2006.

del sector de servicios ha sido más pronunciada que en los NEM-8. Las actividades orientadas al exterior, en las que la productividad es más alta debido a la mayor competencia, tienden a concentrarse en sectores no especializados, con bajo uso de mano de obra y alto consumo de energía, como los textiles y el procesamiento de madera, que representaron cerca de 41% de las exportaciones totales de Bulgaria en 2003. En contraste, las exportaciones con uso intensivo de capital y mano de obra llegaron a representar 29% de las exportaciones. Además de tener una muy baja participación en el mercado de trabajo, gran parte del empleo sigue concentrada en sectores poco productivos de la economía, o en actividades en que la productividad está estancada.

### Inversión en capital humano

La inversión en capital humano no solo implica desplazar recursos entre distintos sectores, sino también invertir en el aumento del nivel de vida y en la salud y la educación de los ciudadanos. Aunque el salario promedio es extremadamente bajo y el salario mínimo se sitúa cerca de USD 100, el mínimo para la subsistencia de una familia con dos hijos aumentó a USD 954 a comienzos de 2006. Según estadísticas sindicales, solo entre marzo de 2005 y marzo de 2006, el costo de vida aumentó 10,9%. Estas tendencias dejaron a tres millones de búlgaros por debajo de la línea de pobreza (fijada en USD 117 por cada miembro de hogar) y a 55% de los ciudadanos en riesgo de pobreza. No es posible aumentar la productividad y la capacitación de la fuerza de trabajo, ni superar la crisis demográfica, si el propio Gobierno continúa marginalizando a amplios sectores de la población. El aumento del nivel de vida de los grupos vulnerables y su integración al mercado de trabajo deberían ser prioritarios para la movilización de recursos públicos.

La inversión en especialización laboral y educación es otro importante objetivo de la reasignación de fondos del presupuesto estatal y de una reestructuración más profunda del gasto público. Las principales tareas son la mejora de la cantidad y calidad del capital humano y el acceso de grupos vulnerables a la educación, así como el fortalecimiento de los vínculos entre las habilidades adquiridas en el sistema educativo y las necesarias en el mercado de trabajo. Esto puede alcanzarse con más recursos para la educación y la enseñanza de oficios y con un gasto más eficiente de los recursos públicos. La optimización del gasto en educación implica insumos para mejorar su calidad, por ejemplo la modernización de los programas, textos de estudio y materiales de enseñanza. La inversión en salario y calificación docentes también debería considerarse un insumo para mejorar la calidad, dado que ambos tienen un papel esencial en el proceso educativo, aunque el Gobierno no lo reconoce lo suficiente. Con salarios medios cercanos al promedio nacional general, Bulgaria es actualmente uno de los países en donde los docentes están peor remunerados.

Este es un importante punto de discrepancia con las IFI, que desalientan el aumento del gasto público en educación como porcentaje del producto bruto interno (PBI) y en cambio recomiendan "mejores resultados con el mismo costo" y reducir el papel del Estado ampliando el de los proveedores de educación privada. Si el Gobierno sigue estas recomendaciones de las IFI, el sector se hundirá en una crisis más profunda, similar a la que ha afectado al sector de la salud y en sintonía con el fracaso de una serie de programas de reforma emprendidos por consejo de esas instituciones.

El gasto público en educación representó 4,3% del PBI en 2004, porcentaje significativamente inferior al de otros países europeos, y específicamente al

de los NEM-8, por ejemplo Estonia con 5,7%, Hungría con 5,5%, Letonia con 5,8%, Lituania con 5,9%, Polonia con 5,6%, y Eslovenia con 5,9%<sup>2</sup>. En lugar de seguir las recomendaciones de las IFI, el Gobierno debería seguir el ejemplo de los nuevos estados miembros, que obviamente tomaron las medidas adecuadas para cumplir con los requerimientos de la Agenda de Lisboa.

La reasignación de recursos hacia la educación y la enseñanza de oficios es posible en el marco del actual presupuesto estatal. Por ejemplo, la asignación de 5% del PBI a Defensa y Seguridad en 2005 representó una carga pesada para el presupuesto y la ciudadanía en general. El sector de Defensa en particular recibió 2,3% del PBI en 2004, porcentaje considerado muy alto incluso por análisis económicos del Banco Mundial. La comparación con el presupuesto de defensa de los NEM-8 (que son también miembros de la OTAN) es muy significativa: Estonia 2%, Hungría 1,4%, Letonia 1,7%, Lituania 1,6%, Polonia 1,8% y Eslovenia 1,4%<sup>3</sup>. Claramente, el Gobierno debe redirigir recursos de la seguridad estatal a la seguridad humana.

### Promoción de la participación de la mujer

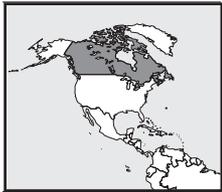
La participación igualitaria de la mujer en el mercado de trabajo, la educación y la capacitación es un elemento clave para cumplir los objetivos de la Agenda de Lisboa. En Bulgaria existe una persistente tendencia a la feminización del desempleo. La relación entre mujeres y hombres desempleados en el tercer

(Continúa en página 260)

2 Datos obtenidos de: Ministerio de Hacienda de Bulgaria, Estadísticas financieras gubernamentales del FMI, Eurostat y OCDE.

3 *Ibid.*

## Más seguridad militar: una nueva actitud hacia el mundo



Canadá se encuentra en la envidiable situación de haber logrado un superávit presupuestario por nueve años consecutivos. Aunque estos recursos podrían utilizarse para revertir la reducción del acceso a servicios básicos como la salud, la educación, e incluso el agua potable y la vivienda, el gobierno del Partido Conservador eligió realizar fuertes recortes fiscales que aumentarán aún más la brecha entre ricos y pobres, además de ampliar sustancialmente su capacidad militar sin explicación ni debate alguno sobre este importante cambio del papel internacional de Canadá.

Canadian Centre for Policy Alternatives  
Armine Yalnizyan<sup>1</sup>

Una nueva administración elegida por una minoría está redefiniendo el significado y el propósito del gobierno federal en Canadá. Está por finalizar un decenio de superávit fiscal sin otro resultado que la perspectiva de un Canadá más militarizado y preocupado por la seguridad, además de una creciente brecha entre ricos y pobres.

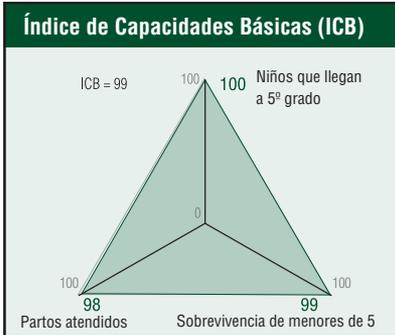
La desorganización de los partidos opositores ha permitido al gobernante Partido Conservador, pese a ser minoría, lograr la aprobación parlamentaria de cambios radicales. Las dos prioridades del gobierno a nivel federal son entretener la capacidad generadora de ingresos mediante recortes fiscales en gran escala, a fin de reducir las expectativas gubernamentales, y otorgar más importancia a la seguridad militar, en desmedro de la seguridad social.

La ampliación del papel militar de Canadá en el ámbito internacional requiere enormes inversiones en equipos, infraestructura y personal. Ningún otro sector de interés (ni siquiera la salud, la principal preocupación de los canadienses) obtiene el mismo grado de apoyo (Laghi, 2006).

### Fin del superávit federal, fin de la esperanza

Canadá ha gozado de un superávit presupuestario ininterrumpido a nivel federal desde 1997. Es el único país del Grupo de los Ocho (G-8) que goza de ese lujo fiscal. Hasta el último presupuesto, Canadá parecía lista para acumular más saldos positivos en el futuro previsible. Este año, el superávit suma casi CAD 18.000 millones, y para el año próximo, se prevé que ascenderá a más de CAD 19.000 millones (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006a, p. 160).

El actual gobierno federal minoritario planea eliminar los excedentes presupuestarios "no planificados", principalmente mediante la reducción de impuestos y el pago íntegro de la deuda nacional. También prevé entretener el ritmo de crecimiento del gasto federal, en gran medida mediante la reducción del Estado y un cambio de prioridades (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006a, p. 21).



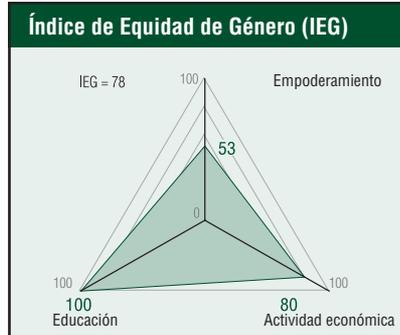
El discurso presupuestal de 2006 indica que el gasto se adecuará más a las áreas de responsabilidad federal (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006b, p. 18). En general se entiende que esto significa una concentración en los asuntos internacionales y una devolución de programas y fondos a las provincias, destinados a servicios sociales. En el plano de las relaciones internacionales, el gobierno ha puesto énfasis en la defensa, la seguridad y el comercio, y no en el desarrollo, la asistencia internacional o la reconstrucción.

Los superávit combinados entre 2005-2006 (el año de formación del nuevo gobierno) y 2007-2008 sumaron CAD 54.600 millones. Sin duda, con esos ingresos "extra" se podrían financiar enormes cambios. De hecho, hay grandes cambios en curso.

El presupuesto aprobado en mayo de 2006 asignó más de la mitad del superávit a nuevos recortes fiscales (CAD 26.200 millones hasta 2007-2008), y promete más. Si se incluye la reducción de la deuda (CAD 14.000 millones hasta 2007-2008), casi tres cuartos del superávit desaparecen. Y las iniciativas de nuevos gastos netos suman CAD 9.000 millones en dos años (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006a, p. 160).

Otros CAD 3.600 millones se asignaron provisionalmente a una serie de iniciativas de gasto gestionadas por el anterior gobierno minoritario, y servirán para financiar, por única vez, los siguientes rubros:

- Vivienda (CAD 1.400 millones, de los cuales 800 millones se destinarán a un programa de "viviendas accesibles" que parece ser parte de nuevos acuerdos fiscales con las provincias (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006a, p. 111) y potencialmente CAD 600 millones para aborígenes que viven fuera de reservas y para los territorios del norte).



- Apoyo al transporte público (CAD 900 millones).
- Apoyo a facultades y universidades (fondo fiduciario de infraestructura de CAD 1.100 millones).
- Ayuda al exterior (CAD 320 millones).

Quedan por asignar CAD 2.000 millones superavitarios.

De los CAD 9.000 millones que se destinarán a nuevas iniciativas de gasto, la mayor parte se invertirá en tres áreas:

- La estrategia conservadora de atención infantil, llamada Universal Child Care Benefit (Beneficio universal de cuidado infantil, una asignación imponible de CAD 3.900 millones para familias con hijos menores de seis años, en lugar de una ampliación de los servicios de cuidado infantil).
- Una nueva estrategia de defensa y seguridad (un total de CAD 2.600 millones para 2007-2008).
- Contratos de obras de infraestructura para la construcción de autopistas y la seguridad fronteriza y de pasajes, con algunas renovaciones de fondos actuales para infraestructura municipal (un total aproximado de CAD 2.500 millones en los próximos dos años).

También se liberaron recursos al abandonarse dos grandes iniciativas adoptadas por el anterior gobierno minoritario, que fueron consideradas avances decisivos y que durante décadas tuvieron dificultades para obtener fondos.

Una fue la iniciativa del acuerdo de Kelowna con los pueblos originarios de Canadá (Métis e Inuit) que otorgó CAD 5.000 millones en un período de cinco años a estas comunidades para corregir deficiencias en materia de educación, vivienda, salud y servicios de agua, en comunidades aborígenes. La iniciativa

<sup>1</sup> La autora es investigadora del Canadian Centre for Policy Alternatives.

fue reemplazada por 450 millones de dólares canadienses para satisfacer todas esas necesidades, excepto la vivienda. “Hasta” CAD 300 millones se destinaron a solucionar problemas de vivienda entre aborígenes que viven fuera de reservas. Otros “hasta” CAD 300 millones se destinaron a los territorios del norte para construir viviendas accesibles, pero no para reservas ni aborígenes.

El otro acuerdo cancelado preveía CAD 5.000 millones en cinco años para lanzar la primera estrategia nacional de cuidado infantil. El plan para crear 250.000 guarderías habilitadas antes de 2009 fue archivado para financiar el Universal Child Care Benefit de los conservadores, ya referido. Este programa de gastos no ayuda a las familias trabajadoras con el cuidado de sus hijos. Además, como se le aplican impuestos, pocas familias obtienen el monto completo. Paradójicamente, las que lo obtienen son aquellas familias en que uno de los padres permanece en casa y el otro gana más de CAD 106.000. Las familias que dependen de la asistencia social reciben solo CAD 950, porque el Universal Child Care Benefit también es financiado parcialmente por los complementos para hijos pequeños, que anteriormente se destinaban a las familias más pobres (unos CAD 250 por hijo)<sup>2</sup>. Cabe señalar que el “valor nominal” de este programa, de CAD 3.900 millones, cuesta a las arcas públicas 28% menos, porque está sujeto a gravámenes y reemplaza a otro programa (Goff, 2006).

Pese a la dadivosidad económica a nivel federal, canadienses de regiones rurales apartadas y urbanas de todo el país siguen preocupados por la reducción del acceso a servicios básicos como salud pública, educación, agua potable y vivienda.

Los alcaldes de las mayores ciudades advirtieron recientemente que las crecientes necesidades de infraestructura amenazaban las arcas locales, y pidieron asistencia al gobierno para cumplir funciones que hace un decenio fueron devueltas al ámbito municipal sin el correspondiente traslado de recursos. Se estima que las inversiones necesarias para el transporte requerirán CAD 4.000 millones adicionales por año en costos operativos, para los centros urbanos del país (Big City Mayors’ Caucus, 2006). Según otras estimaciones, la brecha financiera para grandes obras de infraestructura (caminos, alcantarillado, electricidad, etc.) asciende actualmente a unos CAD 50.000 millones y aumentará a cerca de 100.000 millones en los próximos 20 años (Robertson y Horsman, 2005, p. 25-29; y De Bever, 2003).

Los superávits existentes podrían haber resuelto estos problemas, pero en cambio, los recortes fiscales beneficiarán a quienes tengan mayores ingresos, lo que acentuará más la brecha entre ricos y pobres. Los recortes fiscales y la reducción de la deuda seguirán re-

duciendo la presencia federal en la economía y la sociedad. El gasto federal y los ingresos como porcentaje del Producto Bruto Interno (PBI) alcanzaron niveles que no se registraban desde el período inmediato a la Segunda Guerra Mundial, y aún entonces solo fugazmente, antes de que el gobierno federal se involucrara en el proyecto de reconstrucción de posguerra (Yalnzian, 2005, p. 59). El plan presupuestario procura contraer todavía más el gasto federal, de 13,7% a 13% para 2007-2008, y los ingresos, de 16,4% a 15,5% (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006a, p. 22)<sup>3</sup>.

Si suponemos que 1% del PBI equivale a CAD 15.000 millones para 2007, monto suficiente para financiar gran parte de los costos anuales de la infraestructura y las necesidades sociales del país, para no mencionar la meta de otorgar 0,7% del PBI en asistencia internacional. Dicha meta fue establecida por primera vez en 1969 por el entonces primer ministro Lester Pearson. Para 2007-2008, la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) habrá descendido a cerca de 0,26% del PBI, frente a 0,54% en 1975<sup>4</sup>, y el presupuesto de defensa representará más del cuádruple del presupuesto asignado a la AOD.

Este es el telón de fondo frente al cual el nuevo gobierno se prepara para fortalecer su posición militar en el mundo. Esto representa un importante cambio cultural en la política canadiense, y tiene lugar sin debate político alguno.

### Aumento del gasto militar

A primera vista, el aumento del gasto militar en el presupuesto no es llamativo. Este presupuesto agrega CAD 1.100 millones para el Departamento de Defensa Nacional en los próximos dos años. Además, hay otros CAD 1.500 millones para gastar en otros rubros de seguridad, como la policía, las prisiones y la seguridad fronteriza y portuaria.

Sin embargo, el incremento es mayor de lo que parece. Al final de junio, solo semanas después de la presentación del presupuesto, el Ministro de Defensa realizó una serie de anuncios que implicaron un gasto de CAD 17.000 millones en equipos militares de capital, como camiones, barcos, helicópteros y naves para puentes aéreos tácticos y estratégicos.

El gobierno conservador prometió al menos CAD 5.325 millones más para el presupuesto de defensa en los próximos cinco años. Esto se suma a la anterior asignación gubernamental de CAD 7.000 millo-

nes en cinco años al Departamento de Defensa Nacional en el presupuesto de 2005, que describió esta expansión como “el mayor incremento... en 20 años” (Dep. de Finanzas de Canadá, 2005, p. 22). Esos 7.000 millones de fondos presupuestales “serán parte de los CAD 12.800 millones en gastos adicionales de las fuerzas en ese período” (Dep. de Finanzas de Canadá, 2005, p. 221).

Algunas cifras del presupuesto que hoy parecen modestas aumentarán en poco tiempo. Los CAD 17.000 millones en nuevos gastos de capital parecen una cifra menor en términos presupuestarios en los períodos 2006-2007 y 2007-2008. Esto se debe a que los gastos de capital se amortizan durante toda la vida útil de los equipos, por lo tanto parecen muy pequeños en los presupuestos anuales. Pero esa misma lógica no prevaleció en la búsqueda de financiación para necesidades urgentes de infraestructura comunitaria, como la modernización de hospitales, la reparación de escuelas, la construcción de viviendas económicas o la instalación de guarderías infantiles. Fueron necesarias tres rondas de difundidas negociaciones federales-provinciales durante más de cinco años para producir CAD 3.000 millones que se precisaban desesperadamente para invertir en equipos médicos, pese a la extendida preocupación en el país de que los canadienses se enferman o mueren porque la falta de inversión en equipos de capital provoca demoras en los análisis clínicos de diagnóstico inicial.

Los CAD 17.000 millones actualmente asignados a equipos militares de capital eclipsan esas otras necesidades. Sin embargo, esos fondos son solo el comienzo. Un reciente informe del senado afirmó que las necesidades de capital para equipos de alto costo en los próximos 20 años oscilan entre CAD 58.000 y 81.000 millones, monto casi equivalente al resto de las necesidades del país (Comisión Permanente de Seguridad Nacional y Defensa, 2006, p. 47).

El presupuesto de 2006 también prevé agregar 23.000 soldados al actual complemento de fuerzas, que comprende cerca de 62.000 soldados regulares y 26.000 reservistas (Dep. de Finanzas de Canadá, 2006a, p. 135). El objetivo de 75.000 soldados regulares también podría ser solo un primer paso. El senador Colin Kenny (2006), presidente de la Comisión del Senado que estudia las necesidades militares desde 2003, señaló que se necesitan unos 90.000 soldados regulares (con un ejército de reserva proporcionalmente mayor).

Cabe señalar que, pese a más de un decenio de pulseadas por la crisis de la salud, el presupuesto no prevé ni un médico ni un enfermero más para este sector.

El crecimiento planificado del ejército es asombroso en comparación con cualquier otra acción del

2 Para obtener más información, ver [www.universalchildcare.ca](http://www.universalchildcare.ca).

3 Obsérvese que las nuevas normas de contabilidad hacen que estas cifras sean cerca de 1 punto porcentual mayores que antes, pero las tendencias son las mismas.

4 Basado en el Plan Presupuestario 2006, el cual estima que la asistencia internacional sumará CAD 4.100 millones en el período 2007-2008 (p. 137) y que el PBI nominal aumentará a CAD 1.517 millones en el mismo año (p. 22). Incluso se cambió el enfoque de la ayuda. Entre 2001 y 2004, 28% de los nuevos recursos para la ayuda se destinaron a Iraq y Afganistán, aunque ninguno de ambos países eran prioritarios anteriormente (RoA, 2006, p. 258).

(Continúa en página 260)

# La paridad avanza



La movilización estudiantil en reclamo de mejoras educativas se hizo eco del descontento generalizado ante la inequidad social. El nuevo Gobierno, por primera vez encabezado por una presidenta, ha anunciado medidas para mejorar el sistema de fondos privados de pensiones, con la especial intención de equiparar la situación de las mujeres.

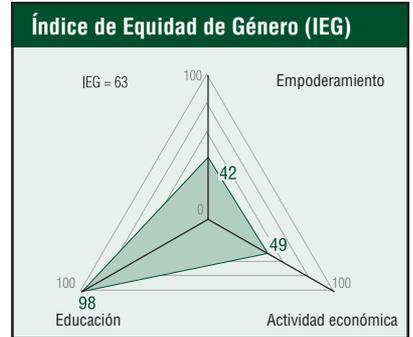
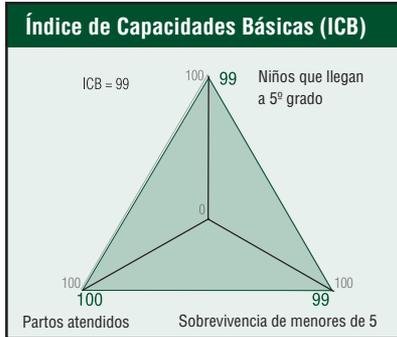
**Equipo de ACTIVA<sup>1</sup>**

“El cobre por el cielo y la educación por el suelo” fue la consigna más representativa de la mayor protesta social que ha vivido Chile desde el regreso a la democracia en 1990 tras 17 años de dictadura militar. Entre abril y junio de 2006, las movilizaciones tuvieron como protagonistas a unos 600.000 estudiantes secundarios de todo el país y exigieron al gobierno una mejora en la calidad de la educación.

La consigna es una clara alusión a los USD 11.000 millones extra que el Estado recaudará este año gracias al aumento del precio del cobre, principal producto de exportación del país. La “Marcha de los pingüinos” – como se denomina a los estudiantes en razón del uniforme blanco y azul que los identifica – no solo puso de manifiesto la deficiente calidad de la educación, sino que además se hizo eco del descontento que embarga a cientos de miles de chilenos y chilenas, cada vez más concientes de la desigualdad de oportunidades que genera la aguda inequidad social.

**Hijos de la democracia descontentos**

El estallido estudiantil tuvo el efecto de un balde de agua fría en las esferas de gobierno. Primariamente, debido a los indudables esfuerzos que en materia educativa ha efectuado la coalición de gobierno desde que asumiera la conducción del país después de la dictadura. De hecho, el presupuesto para educación se incrementó de CLP 619,9 millones (aprox. USD 1,66 millones) en 1990 a CLP 2.281 millones (USD 3,94 millones) en 2005; la Constitución fue modificada, extendiendo de 8 a 12 los años de escolaridad obligatoria y gratuita impartida por el Estado; está en curso la implementación de la jornada escolar completa, lo que ha significado que más de 2 millones de escolares de 7.000 establecimientos dispongan de mejor infraestructura y más horas de clases. En 1990, 245.000 jóvenes cursaban estudios superiores y en la actualidad la matrícula supera 600.000 alumnos. Del primer grupo, 72.000 recibían ayudas para sus estudios por un total de CLP 28.000 millones (aprox. USD 75,03 millones); a fines de 2005 los beneficiados eran 160.000 y las asignaciones de apoyo superaban CLP 28.000 millones (USD 48,35 millones). En suma, el aporte fiscal a la educación superior ha pasado de CLP



123.000 millones (aprox. USD 329,58 millones) en 1990, a alrededor de CLP 290.000 millones (USD 500,69 millones) en 2005.

Entonces ¿de dónde proviene el descontento estudiantil? De las nulas o mínimas probabilidades que como egresados de colegios municipalizados tienen de ingresar a la educación técnica o superior o, en el mejor de los casos, de adquirir un oficio que les permita optar por un trabajo calificado. En la práctica, estos jóvenes de entre 14 y 17 años están exigiendo a las autoridades cambios radicales en el sistema educativo chileno, cuyas desigualdades son evidentes. Existen alrededor de 3 millones de estudiantes secundarios, de los que apenas 8,5% asiste a colegios privados pagados. En estos colegios el país invierte un promedio de CLP 140.000 (USD 267) mensuales por alumno. El 91% restante de los jóvenes – que asisten a colegios municipalizados y particulares subvencionados –

apenas recibe CLP 30.000 (USD 57) mensuales para su educación. No es sorprendente, entonces, la fuerza y consistencia que ha cobrado el movimiento de estudiantes secundarios y el eco y simpatía que ha encontrado en el resto de la población.

**Situación inversa: avalancha de dólares**

La movilización estudiantil interrumpió un debate provocado por una situación inédita en la historia del país, marcada por décadas de endeudamiento y déficit en la balanza de pagos. Con el precio del cobre cercano a USD 4 la libra, el debate que primaba en la agenda pública – y en los titulares de prensa – se concentraba en cómo manejar o dónde invertir provechosamente la avalancha de dólares provenientes del alza persistente del precio del metal, en lugar de discutir sobre la mejor manera de aliviar y administrar la deuda pública.

Chile continúa distanciándose de los demás países de la región, convirtiéndose por primera vez

**TABLA 1**

Desempeño macroeconómico de Chile						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tasa de crecimiento (%)	4,5	3,4	2,2	3,9	6,2	6,3
Demanda interna (%variación real anual)	6,0	2,4	2,4	4,9	8,1	11,4
Ingreso nacional (%variación real anual)	4,4	2,4	2,8	3,9	8,6	9,1
Ahorro nacional (% PBI)	20,6	20,6	20,7	20,7	23,0	23,6
Inflación (a diciembre de cada año)	4,5	2,6	2,8	1,1	2,4	3,7
Tasa de desocupación (%)	9,2	9,1	8,9	8,5	8,8	8,0
Exportaciones (millones de USD)	19.210	18.272	18.180	21.664	32.215	40.574
Importaciones (millones de USD)	17.091	16.428	15.794	17.979	23.020	30.394
Saldo de la cuenta corriente (millones de USD)	-897	-1.100	-580	-964	1.586	702

Fuente: Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadísticas.

<sup>1</sup> El presente informe se realizó en consulta con integrantes de la Coalición Chile.

en la historia en un país netamente acreedor. Es decir, está contribuyendo a financiar el déficit de otras economías.

La deuda pública neta consolidada del país tendrá este año un saldo positivo de 2,5% del PBI, estimado por el Banco Central entre USD 2.500 y USD 3.000 millones. Esto se debe a la aplicación de la regla fiscal de superávit estructural, que permite un gasto público más expansivo solo en períodos bajos del ciclo económico, enfatizando el ahorro fiscal en la fase alta<sup>2</sup>.

### Pensionistas a la espera de cambios

Uno de los sectores con mayor posibilidad de beneficiarse de esta bonanza del fisco chileno son los cientos de miles de personas mayores que podrían ser favorecidas por la Reforma Previsional que la presidenta Michelle Bachelet, del Partido Socialista, se comprometió a realizar durante su período presidencial, iniciado en 2006 y reducido tras la última reforma constitucional a solamente cuatro años de gobierno.

El lugar de privilegio de esta reforma en las prioridades gubernamentales se debe a que, tras 25 años de vigencia, actualmente hay evidencias de que el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) – basado en la capacidad individual de capitalización de las personas – nunca va a proporcionar por sí mismo pensiones a todos los chilenos<sup>3</sup>. De hecho, solo una quinta parte de los afiliados a las AFP va a lograr pensiones superiores a la mínima garantizada por el Estado, equivalente a unos USD 85 mensuales, y más de la mitad no va a obtener pensión alguna, sino tan solo la posibilidad de retirar los exiguos fondos acumulados en su cuenta individual al momento de jubilarse. En síntesis, todo parece indicar que el Estado se verá obligado a subsidiar a los millones de chilenas y chilenos que desde 1981 ingresan parte de sus salarios a un sistema creado durante el régimen militar y administrado por el sector privado bajo el supuesto de que aseguraría a los individuos un ingreso vitalicio suficiente durante la vejez.

Desde su entrada en vigencia, las AFP se han convertido en uno de los sectores más dinámicos de la economía, acusando una rentabilidad cercana al 25% anual<sup>4</sup>. En contraste con esta floreciente rea-

**TABLA 2**

Participación, desocupación y salarios, hombres y mujeres entre 20 y 60 años de edad (2002)			
	EDUC. BÁSICA	EDUC. MEDIA	MÁS QUE MEDIA
<b>Ingreso por trabajo (CLP)</b>			
Hombres	141.065	210.268	467.007
Mujeres	95.126	144.321	293.909
<b>Posibilidad de estar trabajando (%)</b>			
Hombres	77,6	84,5	88,6
Mujeres	45,8	59,2	74,9
<b>Tasa de participación (%)</b>			
Hombres	91,2	95,4	94,4
Mujeres	59,8	71,4	83,7
<b>Tasa de desocupación (%)</b>			
Hombres	14,9	11,4	6,6
Mujeres	23,4	17,2	10,5

Fuente: Superintendencia de AFP.

lidad, el sistema acusa problemas cuya gravedad hace ineludible la aplicación de una cirugía radical, entre otras razones porque la relación entre el número de los afiliados que realiza aportes y la fuerza de trabajo no alcanza 60%. En su mayor parte, la fuerza de trabajo recibe remuneraciones menores a USD 370 mensuales. La mitad de los afiliados trabajan como asalariados y cotizan menos de 4,2 meses por año en el caso de los hombres y de 3,6 meses en el caso de las mujeres, lo que conduce a que los saldos acumulados en sus cuentas sean muy pequeños y disten mucho de los USD 26.415 requeridos para obtener una pensión mínima. Alrededor de 90% de los trabajadores independientes no efectúa aportes y si bien 78,2% de los adultos mayores y 90% de los mayores de 70 años recibe pensiones, solo 4,3% son financiadas por las AFP con fondos acumulados en cuentas individuales, los que a su vez están constituidos en gran parte por recursos aportados por el Estado.

### Perjuicios de género

La situación de los pensionistas en general no es alentadora y menos lo es en el caso de las mujeres. Las cifras son explícitas. La densidad de aportes general del sistema es 52,1%, una proporción bastante baja que implica que un individuo que trabajó durante 40 años solo cotizó alrededor de 21 años). En lo relativo a las mujeres, la situación es aún más precaria. Al desagregar la información por sexo, la densidad de cotización de las mujeres – o sea la periodicidad de su capitalización individual – es 43,4%, en contraste con 59,6% en el caso de los hombres.

Un gobierno que ha hecho de la paridad entre los géneros uno de sus principales baluartes distintivos no podía pasar por alto la situación de desventaja y discriminación de las mujeres en el sistema de pensiones. Entre otras razones, esta desventaja se debe a la creciente relación entre los ingresos autogenerados después de la jubilación y los percibidos durante la vida activa de los individuos. En este cálculo resulta evidente que las mujeres salen perjudicadas por partida triple: por las características de su inserción y permanencia en el mercado de trabajo – supeditada a la crianza de los hijos –

por los menores salarios que perciben por razones de género y por las altas tasas de desocupación que las afectan.

A lo anterior se añade que en el sistema público de pensiones, ni el sexo ni el estado civil influyen en la determinación del monto de la pensión de los beneficiarios, pues se parte de la base de que a iguales salario final y número de cotizaciones, las pensiones son las mismas para hombres y mujeres. Pero en el sistema de las AFP no ocurre lo mismo. A las jubiladas mujeres se les exige más ahorros que a los hombres al momento de calcular su pensión pues viven más años. A su vez, a los hombres casados se les exige más ahorros que a los solteros, para cubrir los años de sobrevivencia de su esposa<sup>5</sup>.

### Compromisos para la equidad

El compromiso de la actual administración con los pensionistas quedó de manifiesto recientemente con la difusión de las propuestas elaboradas por la Comisión de Reforma Provisional, grupo de expertos de todo el espectro político convocados para la elaboración de recomendaciones en la materia. De las nueve principales propuestas del panel de especialistas (entre ellas, creación de un pilar solidario destinado a garantizar una pensión básica universal de USD 142, indicaciones para incentivar la cotización entre trabajadores independientes y jóvenes, licitación de tarjetas de afiliados que recién se incorporen al mercado laboral y subsidios a las cotizaciones mensuales efectivas de los trabajadores de menores ingresos) dos recibieron una respuesta inmediata de la mandataria chilena. Por un lado, el rechazo categórico a la propuesta de igualar la jubilación de las mujeres a la de los hombres en 65 años. Por otro, la acogida positiva de la recomendación de subsidiar con un año de cotizaciones por cada hijo nacido vivo a 60% de las mujeres más pobres de la población. Para los grupos feministas, el hecho constituye una señal indudable de que Chile se estaría acercando a la vieja aspiración de "la pensión para las amas de casa". ■

5 Bernstein, S. y Tokman, A. (2005). *Brechas de ingreso entre géneros: ¿perpetuadas o exacerbadas en la vejez?* Serie de Documentos de Trabajo N° 8. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. Santiago de Chile.

2 El régimen de superávit fiscal estructural, introducido en 2000, es una regla anticíclica que implica que el gasto fiscal se mantiene en un nivel que entregaría un superávit de 1% del PBI si la economía estuviera creciendo acorde a su potencial y el precio del cobre mantuviera el promedio previsto para 10 años.

3 El Decreto Ley N° 3500, de 1980, puso en vigencia un régimen obligatorio de pensiones basado en la capitalización individual, sin beneficios definidos, con administración privada y competitiva y libertad de elección para los afiliados. Este régimen reemplazó al antiguo sistema con financiamiento de reparto, basado en la solidaridad generacional, la administración estatal y unos beneficios definidos.

4 Según las estimaciones del economista Marcel Claude, "las AFP administran fondos que superan los 40 mil millones de pesos, lo cual representaba en 2004 el 64% del producto bruto interno de Chile. Es decir, de cada 100 pesos que se generaron ese año en el país, 64 fueron manejados por las AFP". *Radio Universidad de Chile*. 22 de marzo de 2006.

# Una asignación de recursos que no hará realidad los ODM



El aumento de fondos para gastos sociales no se ve acompañado de mejoras en la cobertura o la calidad de los servicios, mientras que el Plan Colombia, que cuenta con fondos de Estados Unidos y la cooperación internacional, destina 74% de sus recursos al fortalecimiento militar y solo 26% a fines sociales. Además, la asistencia a personas desplazadas por la confrontación armada es muy limitada.

Corporación Región  
Ana María Arteaga (Investigación y textos)  
Rubén Fernández  
Jorge Bernal

A más de una década de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y del compromiso internacional de “erradicar la pobreza mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad”, la situación de los pobres en el mundo no es alentadora. Colombia no es la excepción. En 2005, 66% de la población estaba en situación de pobreza<sup>1</sup> y más de 18% en extrema pobreza (Garay, 2002, XXIV).

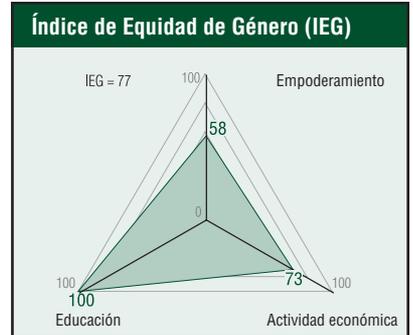
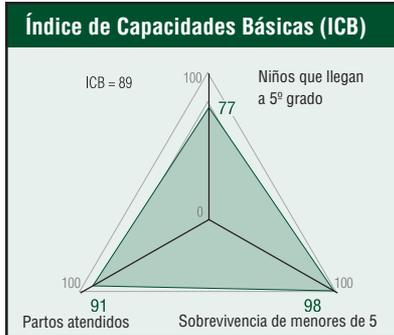
El Gobierno cuenta con una Estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad que tiene como meta bajar a 41,1% la incidencia de la pobreza para 2010, mediante planes de “gasto social compatible con el equilibrio fiscal, crecimiento elevado y sostenido que no sea tan sensible al ciclo económico, mayor acceso a la educación básica y superior, mercado laboral dinámico y una estrategia de desarrollo rural”. El Programa es ambicioso en sus metas, pero insuficiente si se confronta la realidad del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

## Más gasto, menos cobertura y menos calidad

Los ingresos tributarios representaban 10,7% del producto bruto interno (PBI) en 1990 y 13,6% en 2003. En pesos constantes de 2003, se duplicaron, pasando de COP 15 millones en 1990 a COP 30,97 billones (USD 11,26 billones) en 2003 (Ossa, 2004). Los gastos también han aumentado: en 1990 ascendían a 9,6% del PBI y en 2003 a 20,9% del PBI.

El crecimiento de la economía ha sido cíclico e inestable (Sarmiento, 2006). El gasto social ha compensado en parte el modelo de desarrollo que ha generado exclusión y polarización, pero sin llegar a resolver los problemas estructurales. No obstante, esta tendencia creciente del gasto social no ha registrado un incremento correlativo de la cobertura, la calidad y la pertinencia de los servicios sociales (Garay y Rodríguez, 2005, p. 22). En el Plan “Hacia

<sup>1</sup> Contraloría General de la República y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Para el Departamento Nacional de Planeación, la cifra es de 52%, equivalente a 21.953 millones de pobres.



un Estado Comunitario” el rubro de justicia y defensa ha jugado un papel importante, alcanzando 4,9% del PBI y concentrando los recursos en el ejército y la policía. Dentro del gasto social el principal rubro corresponde al Sistema General de Participaciones, que en 2005 constituía 5,6% del PBI, desagregado en 58,5% para educación, 24,5% para salud y 17% para propósitos generales.

Los resultados según fueron planeados en el gasto social no se han alcanzado. En parte, esto se debe a la entrega de la administración de los servicios básicos a particulares y a que el incremento de la inversión como porcentaje del PBI se ve superado por una creciente demanda social.

## El Plan Colombia

Después de más de tres años de ejecución del Plan Colombia, financiado en gran parte con recursos públicos colombianos con ayuda de Estados Unidos, los objetivos se concentraron en el aspecto militar, de forma que los proyectos de inversión social quedaron en un segundo plano. De esta ayuda, 74% se destina al fortalecimiento militar (60%) y policial (14%), mientras que a inversión social solo se asigna 26%. Actualmente del Plan Colombia es sinónimo de conflicto, presupuesto para la guerra, sustitución de cultivos ilícitos y fortalecimiento del aparato militar y del Ministerio de Defensa. El Plan se financia con 61% de deuda nacional (interna 22%,

TABLA 1

Rubros presupuestarios como porcentaje del PBI (2002-2005)				
	2002	2003	2004	2005
<b>I. FUNCIONAMIENTO</b>	<b>16</b>	<b>15,2</b>	<b>16,9</b>	<b>17,1</b>
Gastos de personal	3,6	3,4	3,4	3,2
Gastos generales	1,1	1,1	1,1	1,1
Transferencias	11,1	10,5	12,2	12,5
Operación comercial	0,2	0,3	0,2	0,3
<b>II. SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>11,2</b>	<b>11,9</b>	<b>10,1</b>	<b>10,9</b>
Deuda Externa	4,6	5,8	3,3	4,5
<b>Amortizaciones</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>	<b>1,6</b>	<b>3,0</b>
Intereses	1,9	2,4	1,7	1,6
Deuda interna	6,5	6,1	6,8	6,4
Amortizaciones	4,0	3,1	3,8	3,3
Intereses	2,6	3,0	3,0	3,0
<b>III. INVERSIÓN</b>	<b>4,5</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>31,6</b>	<b>30,9</b>	<b>31,2</b>	<b>31,2</b>

Fuentes: Dirección General del Presupuesto Público Nacional; Sarmiento (2006).

y externa, 39%), 35% de ayuda de Estados Unidos y 4% de cooperación internacional (Contraloría General de la República, 2002).

## Inversión en derechos económicos, sociales y culturales

### Salud

Según la Defensoría del Pueblo, se requiere la observancia de cuatro principios rectores para garantizar el derecho a la salud: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad, con los que el Estado tiene obligaciones específicas. Se trata del derecho a tener una vida sana en el sentido más amplio, lo que implica la garantía de unos niveles mínimos esenciales en el acceso a servicios y medicamentos, una alimentación nutritiva, un hogar en condiciones sanitarias básicas y con agua potable, condiciones de trabajo adecuadas, programas de salud pública y un ambiente sano.

El marco normativo distingue los objetivos de la eficiencia y de la cobertura universal de calidad adecuada. A ese fin se plantearon dos estrategias: el aseguramiento para procurar una cobertura universal y la competencia regulada para garantizar la eficiencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud. De esta última estrategia surgió la aplicación de principios macroeconómicos que terminaron convirtiendo el sector de la salud en un mercado.

En 2003, tras diez años de funcionamiento del Sistema, la cobertura alcanzaba 62%. La afiliación total tuvo un aumento de 33,5% entre 1993 y 1997 y de solo 4,6 puntos porcentuales entre 1997 y 2003, lo que refleja los límites del sistema para alcanzar la cobertura universal (Garay y Rodríguez, 2005, p. 119).

El derecho a la salud no se garantiza con la afiliación al sistema. Las barreras administrativas constituyen un importante obstáculo y se traducen en la negación sistemática de la prestación de servicios de las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y de las Administradoras de Riesgos en Salud, que funcionan con una racionalidad lucrativa y no con una lógica de servicio social<sup>2</sup>.

### Educación

El cumplimiento de las obligaciones en materia de educación señaladas por la doctrina y la jurisprudencia internacional de derechos humanos implica garantizar los derechos de disponibilidad de acceso, permanencia y calidad.

Los recursos del Sistema General de Participaciones para educación pasaron de COP 364,6 millones (USD 143.600) en 2003 a COP 420,1 millones (USD 165.460) en 2006, con un incremento nominal de 15,2%<sup>3</sup>. Sin embargo, la política de calidad se ha convertido en una política de medición y evaluación de alumnos y docentes que reduce la calidad educa-

tiva a determinados estándares. Además, el rápido crecimiento del valor de las matrículas en los últimos años ha implicado un sacrificio en la calidad en aras de la cobertura, impulsando esquemas de financiación de educación básica, media y superior, para que la población acceda a un derecho que debiera ser gratuito según la Constitución.

Los indicadores muestran avances difíciles y lentos y “cuando los hay evidencian señales de la precariedad del derecho a la educación, tanto por el gran déficit que persiste, como por la desesperanza que se genera... La negación de las expectativas puede entenderse como factor de regresividad, al alejar las personas cada vez más del goce efectivo del derecho pleno a una educación de calidad” (Pinilla, 2006, p. 18). La educación con cobertura y sin calidad contribuye a aumentar la brecha entre grupos sociales y a producir exclusión social.

Los aportes estatales a la educación siguen destinados casi con exclusividad a cubrir los gastos docentes. Se ha dejado de lado casi por completo la inversión en calidad y la tendencia de asignación de recursos es decreciente.

### Seguridad alimentaria

Los objetivos trazados por el Plan de Desarrollo 2002-2006 para el sector agropecuario se centraron en la focalización regional, especialmente en zonas rurales de conflicto y en zonas productivas donde la seguridad se está deteriorando. No obstante, la implementación de políticas que garanticen el derecho a la tierra se dificultó cada vez más tras la fusión en 2003 de cuatro organismos en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y creó mayores impedimentos al desarrollo de la economía campesina y la producción de las pequeñas unidades agrícolas familiares (Garay y Rodríguez, 2005, p. 260). A esto se suman los fuertes intereses del conflicto armado en la tierra. Además, según el Ministerio de Agricultura, en 2003 los recursos presupuestados para el sector fueron 29,9% menores que en 2002.

Según el economista Luis Jorge Garay (2002), las políticas públicas para el sector agropecuario fueron diseñadas para privilegiar al mercado como asignador de recursos y así se produjo una creciente disminución de los recursos del presupuesto nacional. Las políticas adoptadas se enfocan en la productividad y los precios a través de subsidios y a la protección de intereses de unos pocos, sin dar solución a los problemas estructurales de toda la población rural (Salgado, 2004).

En cuanto al derecho a la alimentación, falta una política pública que permita garantizarlo. En Colombia las condiciones de pobreza son causa directa del hambre que padecen millones de personas, que sin un ingreso mínimo y periódico están impedidas de acceder a la canasta alimentaria básica. Las estadísticas contabilizan 2,318 millones de niñas y niños entre 5 y 17 años que trabajarán en las calles en 2006<sup>4</sup>.

### Población desplazada

Una de las consecuencias más perversas de la confrontación armada es el desplazamiento forzoso, que hace de Colombia uno de los países con mayor incidencia de este fenómeno. Más de tres millones o 7% de la población nacional ha sido víctima de la migración forzosa interna (CODHES, 2006).

La Contraloría General de la República (2005) estima en COP 4 billones (USD 1,692 millones) el monto necesario para atender las necesidades de la población desplazada. Esto equivaldría a casi nueve veces lo destinado entre 2000 y 2003. El Gobierno solo alcanza a atender 31% (360.830 personas) del total de víctimas del desplazamiento forzoso, las que reciben en promedio 42% de los recursos que necesitan.

Si bien el presupuesto asignado a la población desplazada aumentó significativamente en 2004, tras un mandato de la Corte Constitucional, los recursos siguen orientándose principalmente a la política de seguridad democrática, específicamente al componente de desmovilización y reinserción de grupos armados al margen de la ley. Entre 2000 y 2003 un solo miembro desmovilizado de estos grupos recibió COP 19,5 millones (USD 7.680), mientras que toda una familia desplazada recibió COP 5,5 millones (USD 2.167).

El desplazamiento priva a las personas de los medios para su subsistencia, que muy difícilmente pueden recuperar en el lugar al que llegan. Al ser desplazados de sus tierras y con grandes dificultades para acceder al trabajo, la salud, la educación, la recreación y la propiedad, se transforman en una población altamente vulnerable que fácilmente puede caer en situación de pobreza o indigencia. ■

### Referencias

- Consultoría de Derechos Humanos (2006). “De la negación al desafío de la reparación”.
- Contraloría General de la República (2002). *Informe de evaluación del Plan Colombia*.
- Contraloría General de la República (2005). *Conflicto armado y desplazamiento forzado*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Garay, L. (2002). *Colombia: entre la exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado social de Derecho*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Garay, L. y Rodríguez, A. (2005). *Colombia: diálogo pendiente*. Bogotá: Ediciones Anthropos.
- Ossa, C. (2004). “Estructura tributaria y sistema de privilegios”. En Uribe Vélez, A. *Reelección: el embrujo continúa, segundo año de gobierno*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo.
- Pinilla, P. (2006). *El derecho a la educación: la educación en la perspectiva de los derechos humanos*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Ramírez, M. (2004). “El Plan Colombia después de tres años de ejecución: entre la guerra contra las drogas y la guerra contra el terrorismo”.
- Salgado, C. (2004). “¿Crecimiento agrícola o desarrollo rural?”. En: *Reelección: El embrujo continúa*. Bogotá: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Ediciones Anthropos.
- Sarmiento, L. (2006). “Gasto público en función de un Estado injusto. Uribe, dos años del Estado comunitario”.

2 Entre 1999 y 2003, la Corte Constitucional recibió cerca de 145.000 acciones de amparo, 25% de ellas invocando el derecho a la salud, promediando 7,8 tutelas por cada 10.000 habitantes durante el quinquenio. El 71% se sustenta en la violación del derecho a la atención médica.

3 Ministerio de Educación Nacional. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas. Resumen Ejecutivo. Marzo de 2006.

4 *El Colombiano*. “Ya son 2.000.000 de niños los que trabajan en el país”. 12 de junio de 2006, p. 1A, 3A y 11A.

# Más acciones concretas en materia de políticas nacionales sociales y de ayuda externa

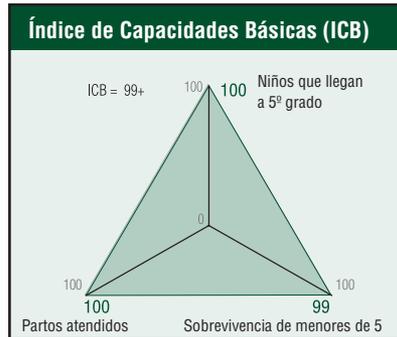


Las actuales políticas de desarrollo de Corea son problemáticas, tanto en la esfera nacional como internacional. A escala nacional, a pesar de que existe una creciente estratificación de los ingresos, la política fiscal y el gasto social han tenido una ejecución deficiente y no han logrado brindar una distribución más equitativa de los ingresos. Al mismo tiempo, mientras que en su condición de nuevo país donante Corea enfrenta reclamos cada vez mayores de la sociedad mundial y de las ONG coreanas para ampliar su papel, ha luchado por aumentar la cantidad y calidad de su ayuda.

CCEJ International  
Dohye Kim

La estratificación de la sociedad coreana ha tenido efectos negativos importantes a medida que la diferencia económica entre las clases se fue profundizando en los últimos años. Si bien hubo enormes ganancias en la economía nacional, esto fue en gran medida el resultado de la inflación de precios de la vivienda en el mercado inmobiliario y la mayoría de esos ingresos quedaron en manos de los propietarios, que representan solamente una pequeña fracción de la población. Por esta razón, la vida pública ha sido barrida con el discurso de la “estratificación”, en la oratoria de año nuevo del Presidente Roh Moo-hyun, con respecto a las promesas políticas realizadas por todos los candidatos al gobierno local en las elecciones del 31 de mayo. Si bien la discusión sobre las causas de la estratificación ha sido variada y ocasionalmente ha provocado controversias entre los partidos políticos, no se han adoptado medidas reales para abordar la estratificación y creciente diferencia de los ingresos. Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil han estado analizando las causas y sugiriendo posibles soluciones.

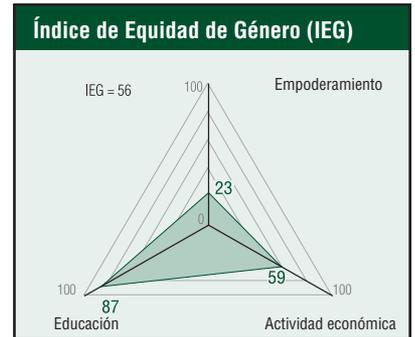
En su calidad de 10ª economía mundial, Corea también ha enfrentado una presión considerable de parte de la sociedad internacional para brindar a los países en desarrollo una ayuda efectiva de manera acorde con su condición económica. Desde 2005, algunos grupos de la sociedad civil han su-



mado fuerzas para hacer oír sus voces en la cuestión de la ayuda externa, y para exigir al Gobierno que adopte las medidas adecuadas para cumplir las normas internacionales relativas a la cantidad y calidad de la ayuda. Las ONG fueron las que primero expresaron su interés y preocupación sobre la eficacia de la ayuda externa, que anteriormente nunca había sido parte de la agenda social de la nación. Si bien las ONG locales han logrado plantear algunos temas ante el Gobierno, continúan esperando mayores avances en el futuro cercano.

## Se habla mucho de la estratificación pero se hace poco

La creciente diferencia de ingresos fue ilustrada en una conferencia de prensa de la Oficina de Estadísticas Nacionales de Corea (OEN) el 11 de mayo de 2006, relativa a la distribución de los ingresos fami-



liares por quintiles. En el primer trimestre de 2006, los ingresos de los quintiles 1 y 2 – es decir, los dos grupos de ingresos más bajos – reflejan un incremento de 2,4% y 3,3% respectivamente en comparación con el mismo trimestre del año anterior. Sin embargo, como ilustra la Tabla 1, los ingresos de los quintiles 3, 4 y 5 se ampliaron en 5,1%, 4,7% y 4,1% respectivamente (OEN, 2006). La relación obtenida de dividir el ingreso del quintil 5 por el ingreso del quintil 1 aumentó 0,85%, lo que la convierte en la mayor diferencia entre los grupos de ingresos más bajos y más altos desde 2003.

En respuesta al creciente fenómeno de la estratificación de los ingresos, el Gobierno anunció nuevas políticas para brindar una red de seguridad social y para ampliar las partidas presupuestales destinadas a los sectores económicamente más desfavorecidos. Por ejemplo, el Gobierno prometió que ampliará el gasto social hasta llegar a un 25% del presupuesto total.

Sin embargo, desde 2001 el gasto social del Gobierno ha representado apenas el 2,4% del producto bruto interno (PBI), que es un séptimo del promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Jeon, 2006, p. 4). Dentro de este gasto social limitado, el seguro social y el bienestar de las empresas, que tienen un impacto relativamente pequeño en la redistribución del ingreso, se llevan la parte del león, con un 74,3% (Lee, 2006). Aún cuando el Gobierno ha expresado su firme intención de reducir la diferencia entre los grupos de ingresos y mejorar la red de seguridad social, todavía debe reformar la composición del gasto social y no ha aumentado el gasto público, lo cual tendría un impacto real en los grupos de ingresos más bajos.

TABLA 1

Distribución del ingreso por quintiles de ingreso									
Unidad: KRW 1,000 (USD 1), % año a año									
CLASIFICACIÓN	PRIMER TRIMESTRE DE 2005			CUARTO TRIMESTRE DE 2005			PRIMER TRIMESTRE DE 2006		
		APORTACIÓN	CAMBIO PORCENTUAL		APORTACIÓN	CAMBIO PORCENTUAL		APORTACIÓN	CAMBIO PORCENTUAL
Promedio	2.937,5	100,0	5,8	2.941,2	100,0	4,1	3.062,3	100,0	4,2
Quintil 1	754,2	5,1	1,8	803,1	5,5	4,6	772,2	5,0	2,4
Quintil 2	1.744,2	11,9	2,9	1.791,3	12,2	3,9	1.802,5	11,8	3,3
Quintil 3	2.514,3	17,1	4,7	2.561,0	17,4	3,3	2.642,3	17,3	5,1
Quintil 4	3.471,8	23,6	5,1	3.499,6	23,8	4,0	3.635,9	23,7	4,7
Quintil 5	6.201,9	42,2	8,0	6.049,2	41,1	4,4	6.458,1	42,2	4,1

Participación = (Ingreso)/(Ingreso total de todos los grupos)\_100

Fuente: OEN (2006). "Tendencias de ingresos y gastos de hogares en el primer trimestre de 2006". Disponible en: <www.nso.go.kr/eng/releases/report.html?category=7>.

Junto con el menguado gasto social público y la elevada aportación destinada al seguro social y el bienestar empresarial, las políticas fiscales también han contribuido a empeorar la estratificación del ingreso. Basándose en los ingresos fiscales anuales de 2004 a 2006, la organización Coalición de Ciudadanos por la Justicia Económica (CCEJ) reveló que la política fiscal del Gobierno no cumplió un papel positivo en la redistribución del ingreso o en la desaceleración de la creciente tendencia a la estratificación del ingreso. Según los datos de CCEJ, la política fiscal es injusta en términos de retención y recaudación, lo que significa que los impuestos deducidos y retenidos en la fuente, a partir de los ingresos de los trabajadores asalariados, se están expandiendo más rápidamente que los impuestos recaudados a partir de los ingresos de los trabajadores independientes. Específicamente, la retención de los impuestos aumentó en un 20% de 2004 a 2006, pero los impuestos a los ingresos de las empresas aumentaron solamente un 13,9% durante el mismo periodo. Además, el impuesto al valor agregado (IVA) aplicado inversamente sobre los ingresos aumentó en un 11,41%, mientras que el impuesto especial gravado sobre los artículos suntuarios decreció en un 22,9%. Por lo tanto, la carga impositiva para los hogares de medianos y bajos ingresos aumentó, y la política fiscal no contribuyó a la redistribución del ingreso.

En los últimos años la estratificación de la sociedad ha surgido como un tema clave de la agenda política. No obstante, mientras que tanto el presidente como los representantes del partido de la oposición presentaron sus propias perspectivas sobre las causas de este problema y sus posibles soluciones, todavía falta formular políticas “reales” para resolverlo. Por el contrario, la estratificación del ingreso se ha convertido meramente en un tema a ser utilizado por los políticos tanto del partido oficialista como de la oposición, con el propósito de atacar a sus oponentes.

Grupos de la sociedad civil, incluido el CCEJ, llamaron la atención sobre la actitud de los políticos, que fingen estar preocupados por el problema de la estratificación para sacar provecho político y diplomático de ello. Durante la primera mitad de 2006, diversas ONG analizaron las causas de la estratificación del ingreso, tales como las políticas fiscales regresivas, y sugirieron soluciones tanto al Gobierno como al partido de la oposición. Lamentablemente, ninguno respondió a estos reclamos, pero los grupos de la sociedad civil continuarán a pesar de todo llevando adelante esas campañas.

### Corrientes de ayuda insuficientes e ineficaces para los países en desarrollo

En su calidad de país donante emergente, la política de Corea sobre la ayuda a los países en desarrollo se ha convertido en un tema cada vez más preponderante. Mientras que Corea se ubica en el décimo puesto entre las mayores economías del mundo, con un PBI de USD 793.000 millones en 2005, el volumen de su ayuda oficial al desarrollo (AOD) ascendió a USD 744 millones, o 0,09% del PBI en 2005. No llama a sorpresa que esto esté muy por debajo del promedio de los países miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, que es de 0,26% del PBI (OCDE, 2006).

Al igual que la decepcionante escala de la AOD, la calidad de la ayuda merece un análisis más profundo. Como Corea no es un país miembro del CAD, no está obligado a dar cuenta cabal de su AOD para que sea sometida a una evaluación por sus pares. Por esta razón, la calidad de la AOD es insatisfactoria en cuanto a que las donaciones representaron el 64,1% de la ayuda bilateral en 2004, en comparación con la relación de 90,1% de las donaciones promedio de AOD para la ayuda bilateral. Además, según el Organismo de Cooperación Internacional de Corea, nueve de los primeros diez países receptores de ayuda son otros países asiáticos, que recibieron aproximadamente el 70% de las donaciones bilaterales de 2004. Si bien la ayuda a los países menos adelantados aumentó a 26% en 2004 (20,5% si se excluye la reconstrucción de posguerra de Afganistán e Iraq), la ayuda a los países del África Subsahariana (7%) continuó siendo la misma que en 2003. Además, la mayoría de la ayuda bilateral coreana – incluso la ayuda a los países menos adelantados – es ayuda condicionada, lo que significa que debe ser utilizada para comprar bienes y servicios del país donante. Esto no solamente aminora el valor de la ayuda sino que también lleva a colocar la prioridad en el suministro de bienes, tecnología y servicios de consultoría provenientes de los países donantes, en lugar de priorizar las necesidades de los países receptores (Kim, 2005).

Además de las deficiencias cuantitativas y cualitativas de la AOD coreana, ésta también está desprovista de un marco legal e institucional ya que no hay una ley o carta básica de la AOD, lo que da como resultado una falta de consenso acerca de los objetivos de la política de ayuda nacional. En parte debido a la escasa conciencia sobre el tema entre la opinión pública, incluso numerosas autoridades consideran que la AOD es meramente un instrumento diplomático para ampliar la tajada de la torta económica que pueda recibir Corea en el futuro. Además, el llamado “sistema dual” para la AOD coreana torna difícil promover la eficiencia y la co-

herencia. En la ayuda bilateral, el Ministerio de Economía y Finanzas está a cargo de la supervisión de los préstamos y el Banco de Exportaciones e Importaciones de Corea está a cargo de ejecutarlos; el Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio tiene la voz cantante en la supervisión de las donaciones y el Organismo de Cooperación Internacional de Corea está a cargo de ejecutarlas. Si la comunicación entre estos organismos hubiera sido fluida, el sistema de ejecución dual podría haber sido considerado confiable. No obstante, los canales para la comunicación entre los dos organismos de supervisión y los dos organismos de ejecución distintos se utilizaron de manera irregular y rara vez se pusieron en práctica.

Reconociendo que hay margen para hacer mejoras no solamente en la cantidad y en la calidad sino también en los marcos institucionales y legales para la AOD, en junio de 2005 se creó la Red de ONG Coreanas contra la Pobreza Mundial, con la participación de 21 ONG que trabajan en el desarrollo y la promoción, entre ellas el CCEJ. La Red redactó una carta que resume sus opiniones sobre lo que debería ser la futura política de Corea en materia de AOD, y la presentó al presidente, quien estaba por visitar la ONU en ocasión de la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. La carta reclamaba ampliar la escala de la AOD, creando un marco institucional y jurídico apropiado, y mejorando la calidad de la ayuda. Posteriormente, luego de una conferencia organizada por la Red y a la que asistieron funcionarios del gobierno y miembros del parlamento, el Gobierno respondió con un informe completo sobre el futuro de la política nacional en materia de AOD.

Las propuestas del Gobierno a este respecto coincidieron, sorprendentemente, con las propuestas de las ONG en varios sectores. En especial, el Gobierno estuvo de acuerdo acerca de la necesidad de ingresar pronto al DAC y de regular la AOD por ley. El informe también prometió un aumento de las cifras actuales de la escala de la AOD y estipuló la creación de un Comité para la Cooperación al Desarrollo Internacional que sirviera como canal de comunicación entre los distintos ministerios y organismos involucrados en la ayuda al desarrollo. El Comité incluye a miembros de universidades, de ONG y del sector privado.

A pesar de esos procesos promisorios y de los destacables logros de grupos de la sociedad civil, hay ciertos temas que requieren un mayor control de la sociedad civil. Entre ellos figura el hecho de que el Gobierno no aceptó sugerencias de las ONG cuando ocupó los lugares destinados a ONG en su Comité, así como el hecho de que el mecanismo para

*(Continúa en página 261)*

## Mejorar la articulación de los programas sociales



Algunos indicadores sociales muestran mejorías, pero la pobreza aumentó y disminuyeron los salarios. El Fondo de Desarrollo Social recibe menos recursos que los recaudados a ese fin y la mala articulación de los distintos programas asistenciales impide una gestión eficiente.

Programa de Participación Ciudadana  
CEP - Alforja  
Red Costarricense de Control Ciudadano  
Carlos Pentzke  
Mario Céspedes

Durante 2006 el eje de los debates y la movilización será la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica, Estados Unidos y República Dominicana. Los escenarios serán la Asamblea Legislativa, donde se definirá la aprobación o no del tratado en las negociaciones de los partidos políticos, las cámaras de la empresa privada, las organizaciones de la sociedad civil y las calles, donde el movimiento social tiene la palabra. Se perfila una situación conflictiva, pues el gobierno de Oscar Arias, iniciado en mayo, no está tendiendo puentes de comunicación con todos los actores y esto ha traído como consecuencia la radicalización de posiciones.

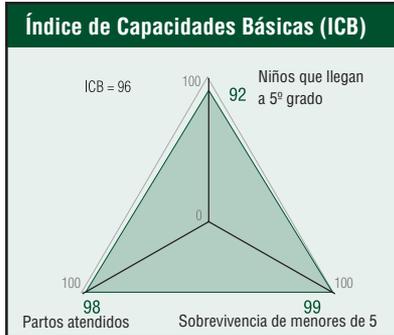
### Indicadores sociales: avances y retrocesos

Las oportunidades para una mayor calidad de vida de la población se han deteriorado. Esto se expresa en un aumento de la pobreza, una reducción de los ingresos laborales de todos los estratos y una disminución del ingreso social que el Estado proporciona a los hogares a través de distintos programas y servicios. Los más golpeados son los sectores sociales más pobres y vulnerables.

La esperanza de vida, la mortalidad infantil y la cobertura educativa mostraron una mejoría, algo previsible por la continua expansión del gasto público. En 2004, la mortalidad infantil se situó en 9,25 por cada 1.000 nacidos vivos, cifra considerada la más baja en la historia del país. Aumentó la cobertura en la educación secundaria como porcentaje de personas que asisten a colegios y otras modalidades de enseñanza de tercer y cuarto ciclo, pero también creció la deserción.

Sin embargo, los indicadores de generación de ingresos, pobreza, empleo y pensiones, que dan cuenta de la distribución de oportunidades entre la población, han evolucionado de forma claramente negativa.

La pobreza medida por ingresos pasó de 18,5% a 21,7%. Esto se traduce en 38.000 hogares pobres, aproximadamente un millón de personas. Medida según las necesidades básicas insatisfechas, la pobreza representa 36% de los hogares y



afecta a uno de cada tres costarricenses. La situación es peor en el área metropolitana del centro del país y en la región sur.

Se registró una caída de 6% en el ingreso per cápita promedio de los hogares, mientras los salarios mínimos reales experimentaron un descenso.

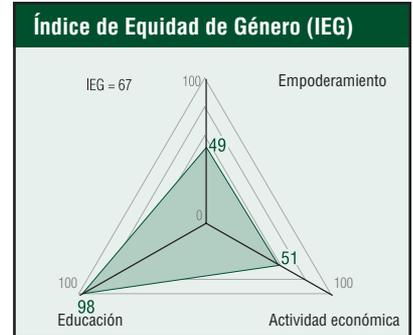
En 2005, con un crecimiento de la economía de 4,2%, se crearon 13.000 empleos. En 2004 el desempleo fue mayor entre las mujeres: 8,5% frente a 5,4% de los hombres. La juventud entre 16 y 20 años se encuentra en una situación difícil, alcanzando un nivel de desempleo de 17,2%.

El seguro de pensiones tiene una tasa de cobertura de 45% de la población económicamente activa. Se adoptaron reformas en el régimen de invalidez por vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, que presenta el problema de una cobertura amplia, cercana a 87%, y una base reducida de contribuyentes.

Finalizada la etapa rápida de avances en el ámbito de género y el reconocimiento de los derechos de las mujeres, aún quedan pendientes cambios fundamentales. En su conjunto, las mujeres tienen una inserción laboral más precaria. Esto se refleja en la categoría de trabajadores por cuenta propia. Mientras tanto, aumentó el número de mujeres en puestos de representación política, logrando una presencia significativa en la Asamblea Legislativa del país, con una participación de 50,9% en el periodo 2006-2010.

### El TLC en la mira de la ciudadanía

La contienda electoral entre el Partido Liberación Nacional y el Partido Acción Ciudadana transcurrió en un marco de polarización, con posiciones a favor y en contra del TLC. De ser aprobado, el tratado



impactará en la orientación de la economía y la legislación y en los aspectos sociales y afectará los niveles de gobernabilidad política de la región. Al presente solo Costa Rica no ha concluido el proceso de discusión parlamentaria del TLC. El principal factor que condujo a variar los plazos de aprobación es la creciente oposición social, expresada en movilizaciones, articulación de espacios ciudadanos y procesos de información y organización de las comunidades en el país. Universidades públicas, la Defensoría de los Habitantes, la Junta Directiva del Instituto Costarricense de Electricidad, la Pastoral Social de la Iglesia Católica, entre otros, han hecho públicos sus reparos al TLC. Asimismo, los estrechos resultados electorales (18.000 votos dieron la victoria al Partido Liberación Nacional) no dan un cómodo margen de maniobra política al actual equipo de gobierno.

La apuesta política del Gobierno es un país "abierto" a la inversión extranjera como fundamento del crecimiento económico para la generación de riqueza que será redistribuida con mecanismos y políticas compensatorias a los sectores sociales afectados por la apertura comercial. Sin embargo, las provincias más pobres, que prácticamente dieron el triunfo electoral a Arias, no necesariamente comprenden la relación entre la aprobación del TLC con la capacidad de impulsar programas sociales de largo alcance.

### Estrategias de eliminación de la pobreza

Desde hace dos décadas se impulsan planes de lucha contra la pobreza que no han logrado disminuirla de manera significativa. A esto se suma un acelerado crecimiento demográfico. A mediados de 2005, una auditoría de la Contraloría General de la

República detectó una serie de deficiencias en la formulación del Plan Vida Nueva, implementado por la administración de Abel Pacheco (2000-2006). Se identificaron irregularidades en la asignación presupuestaria y en la ejecución de los programas de atención que se remontan a administraciones anteriores y que demandan correcciones estructurales para garantizar la continuidad de los programas sociales. Entre otros, el ente de contralor detectó una falta de correspondencia entre el plan específico de combate a la pobreza y el Plan Nacional de Desarrollo, debilidades de la política económica para contribuir a la consecución del objetivo de reducción de la pobreza y falta de retroalimentación entre el Consejo Social y el Consejo Económico sobre temas relevantes. Como consecuencia, las acciones para la eliminación de la pobreza son inconsistentes y de bajo impacto. Además, los esfuerzos institucionales para ejecutar los programas se producen en el marco de la estrategia de focalización de la atención a las familias pobres. Esto genera condiciones de dependencia y asistencialismo. También hubo deficiencias que determinaron la exclusión de algunas de las comunidades afectadas por los mayores índices de pobreza.

### Fondo de Asignaciones Familiares: mecanismo debilitado

El FODESAF obtiene sus recursos de un impuesto de 5% sobre la planilla de las empresas y 20% del impuesto a las ventas. Financia diversos programas sociales a cargo de Unidades Ejecutoras en instituciones estatales. Debido a su estructura de financiamiento, los recursos reales del Fondo se modifican al ritmo del ciclo económico, lo que reduce su capacidad de respuesta en períodos de contracción del gasto público. En ese sentido, mantiene su status jurídico, pero su debilitamiento es cada vez más evidente. La asignación financiera al Fondo y a las instituciones del sector social es mucho menor de la autorizada por el Ministerio de Hacienda, y algunas instituciones no terminan de ejecutar al cabo del año el total de recursos asignados. El fondo registró un superávit de CRC 5.700 millones (USD 11 millones) en 2003 y de más de CRC 2.000 millones (USD 3,9 millones) en 2004.

Según el último Informe del Estado de la Nación (2005) los recursos entregados al FODESAF por el Ministerio de Hacienda disminuyeron 23% de su valor real entre 2000 y 2004. Además, según Marcela Román, experta participante en el Informe, el aporte del 20% del impuesto a las ventas se incumple desde fines de la década de 1980.

El informe del Estado de la Nación indica que la Contraloría General de la República llamó la atención sobre el hecho de que en 2004 las instituciones encargadas de los programas selectivos mostraban un superávit de CRC 17.500 millones (USD

**TABLA 1**

<b>Transferencias a FODESAF por Impuesto sobre las Ventas (I/V) – 2000-2005</b>					
<b>(EN MILLONES DE CRC. CON CRC 510 = USD 1)</b>					
	<b>TRANSFERENCIA AUTORIZADA A FODESAF EN EL PRESUPUESTO NACIONAL POR I/V</b>	<b>TRANSFERENCIA AUTORIZADA RESPECTO AL INGRESO TOTAL POR I/V (%)</b>	<b>TRANSFERENCIA EFECTIVAMENTE GIRADA</b>	<b>TRANSFERENCIA GIRADA RESPECTO AL INGRESO TOTAL POR I/V (%)</b>	<b>INGRESO TOTAL ESTIMADO POR I/V</b>
2000	42.300	12,07	18.198	5,19	350.250
2001	48.739	12,18	12.500	3,12	400.100
2002	51.944	15,53	24.183	7,23	334.475
2003	19.687	4,73	10.845	2,60	415.850
2004	20.938	4,00	2.000*	0,43**	456.340
2005	25.000***	4,83			517.000

\* Monto efectivamente girado al 31 de octubre de 2004.  
 \*\* Porcentaje respecto al monto girado al 31 de octubre de 2004.  
 \*\*\* Monto aprobado en primer debate legislativo al Proyecto de Presupuesto Nacional para 2005, en noviembre de 2004. En este punto cabe indicar que si bien el monto aprobado corresponde a CRC 25.000 millones, el proyecto de Presupuesto formulado por el Poder Ejecutivo contempla una asignación a FODESAF de solo CRC 10.498,8 millones.

Fuente: DESAF.

34 millones), pese a que en términos reales dicho monto ha bajado. En ese mismo año, el superávit fue equivalente a casi la misma cifra aportada por el Presupuesto Nacional. Esto en parte se explica porque el Ministerio de Hacienda suele entregar recursos a las instituciones en el último mes del año, lo que impide la ejecución de lo previsto en la planificación anual y además, dadas las disposiciones de la Ley de Presupuesto, evita que las instituciones puedan usufructuarlos al año siguiente. No queda claro si con este mecanismo el Ministerio de Hacienda busca contraer el gasto público por la vía de la no ejecución, o peor aún, si responde a una estrategia poco transparente de reducción de la capacidad estatal en materia de política social.

### Las acciones de Control Ciudadano

La Red Costarricense de Control Ciudadano impulsó acciones en el marco de la campaña Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza. Se generó un proceso de información, capacitación y formulación de un documento de análisis crítico sobre la pobreza en el país, y se llevó a cabo una campaña en los medios de comunicación masiva. Asimismo, se realizaron acciones vinculadas a la movilización ciudadana contra el TLC, en tanto éste representa un marco de acción institucional que reduce las capacidades del Estado para diseñar y ejecutar políticas sociales.

### Recurso de amparo

A mediados de 2005, una delegación de representantes de organizaciones sociales y beneficiarios de FODESAF presentaron ante la Sala Constitucional un recurso de amparo, exigiendo la asignación inmediata de los recursos correspondientes al Fondo, para garantizar lo establecido en diversos artículos de la Constitución y satisfacer las necesidades básicas de la población, así como medidas

contra funcionarios de organismos públicos por no haber interpuesto acciones legales pertinentes para cumplir con las disposiciones jurídicas en relación al Fondo. También se solicitó que la Caja Costarricense de Seguro Social cuente con los recursos económicos previstos. En mayo de 2006, casi un año después, la Sala Constitucional envió a las organizaciones de la Red de Control Ciudadano el fallo que da lugar al recurso interpuesto y "previene a los servidores recurridos, no incurrir a futuro en las omisiones que dieron mérito a la estimatoria del amparo. Se condena al Estado al pago de costas, daños y perjuicios, los que se liquidarían en ejecución de sentencia de los contencioso administrativo".

La Red también presentó su evaluación sobre la situación de la pobreza a autoridades de gobierno, integrantes de la Asamblea Legislativa, funcionarios y funcionarias de instituciones públicas, la prensa, organismos internacionales y representantes de las organizaciones sociales. Esta evaluación plantea, entre otras, las siguientes demandas:

- Formular una política nacional de empleo, con equidad que considere las diferencias de género, étnico-culturales y regionales privilegiando el desarrollo de políticas de empleo frente a los índices macroeconómicos.
- Impulsar una estrategia de desarrollo basada en la descentralización de servicios y funciones estatales mediante el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación ciudadana.
- Promover una política de desarrollo rural, a partir de la pequeña propiedad, el desarrollo de tecnologías de producción orgánica y la agroindustria, que resguarde la seguridad y la soberanía alimentaria.

*(Continúa en página 261)*

## Explotación petrolera versus derechos



Un nuevo fondo de reactivación social incrementa la inversión en salud y educación, pero dificultades de ejecución han hecho perder valiosos recursos y no hay programas de largo alcance. Es necesario buscar alternativas a la dependencia de los excedentes del petróleo, garantizar los derechos de toda la población y medir el impacto de la explotación del recurso sobre el medio ambiente y las comunidades indígenas y locales.

### Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES)

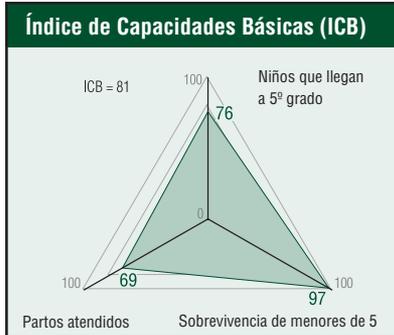
El incremento en los últimos años de las arcas públicas gracias al alza de los precios del petróleo, principal fuente generadora de divisas, determinó aumentos en el Presupuesto General del Estado (PGE) que no justifican el incumplimiento de las obligaciones constitucionales de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Sin embargo, desde hace más de dos décadas se aplican políticas de ajuste estructural como consecuencia de la presión de los organismos internacionales de financiación y de un manejo pobre de los gobiernos de turno. Estas políticas optaron por ampliar el endeudamiento bajo el argumento de que sería fácilmente superable a través de la explotación intensiva del petróleo y del incremento de los impuestos, pero no incluyeron una perspectiva de derechos que permitiera mejoras en la calidad de vida de las personas.

Los efectos de estos ajustes sobre los derechos de los ecuatorianos han sido graves. Las tasas de desempleo son altas, han aumentado las tasas de emigración, se ha deteriorado el derecho a la alimentación y es menor el acceso a los servicios de salud y educación de calidad. Esta dinámica no sirve el propósito de favorecer el crecimiento de la economía y el desarrollo humano sostenible.

Las prioridades definidas en los montos y rubros presupuestarios hablan por sí solas. En 2003, los gastos en activos de larga duración para defensa registraron un aumento de 196%, mientras que los fondos asignados al equipamiento educativo y hospitalario se redujeron 88% y 49%, respectivamente. En 2004 se mantuvieron las prioridades de pago de la deuda externa, las asignaciones a las telecomunicaciones y el gasto militar e incluso se dio paso a una serie de medidas regresivas en temas centrales como educación y vivienda.

### Presupuesto basado en el petróleo

Los gobiernos de la última década parecieron ignorar que el cumplimiento de las obligaciones y programas que garantizan derechos como trabajo digno, alimentación adecuada, vivienda, salud, educación y un medio ambiente sano dependen tanto del tipo de políticas económicas y sociales que ellos mismos generan como de la manera de implementarlas y de los recursos asignados en el presupe-



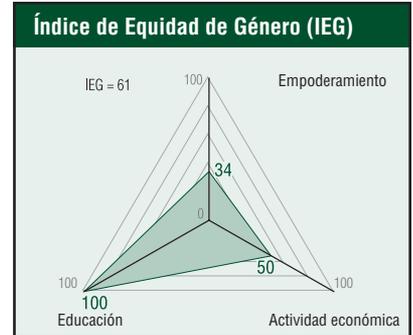
to anual para su cumplimiento (CDES, 2006). Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador, en 2001 el 61,3% de los ecuatorianos se encontraba en la pobreza, medida según las necesidades básicas insatisfechas. Este es uno de los indicios del resultado de una política económica y social que ha descuidado el desarrollo humano.

El proyecto de presupuesto de 2006 alcanza un total de USD 6.254 millones, un incremento de 15,2% en relación al año anterior. El 28,6% de este proyecto se financia con los ingresos petroleros por exportaciones y venta de derivados. En relación al presupuesto de 2005, el incremento en inversión social es de 13,1%.

Este significativo aumento no necesariamente se destina a políticas específicas de inversión social de largo plazo. La mayor parte se asigna al gasto corriente, principalmente salarios. La política fiscal y más concretamente el PGE no garantiza programas sostenibles con altos impactos en la calidad de vida de las personas. En el periodo 2002-2003, Ecuador se ubicaba en el penúltimo lugar en 21 países de la región en gasto social como porcentaje del PBI (5,7%), solo superado por Trinidad y Tobago. En el mismo periodo, el vecino Perú casi duplicaba el gasto social (8%) y Bolivia casi lo triplicaba (13,6%) (CEPAL, 2005).

### Deuda social acumulada

Sucesivos gobiernos no han llevado a la práctica algunas disposiciones constitucionales que determinan los montos a asignar a servicios básicos para la población. Según la Constitución Política, Art. 71, el Gobierno debería asignar por lo menos 30% de los ingresos corrientes a la educación y a la erradicación del analfabetismo. Las cifras nos muestran



algo muy diferente. Al comparar el gasto corriente con lo presupuestado y esto con lo que debería presupuestarse en cumplimiento del mandato constitucional, se podría sostener que el Estado adeuda a la educación un total acumulado de USD 1.285,92 millones en un período de 10 años (Banco Central del Ecuador, 2005).

En relación a 2005, el presupuesto para educación de 2006 presenta un incremento de USD 112 millones. De éstos, USD 89 millones se asignan a salarios del sector, que acaparan 79,4% del aumento. Esto evidencia que la voluntad política de mejorar la asignación existe, pero la mayor parte de los fondos no se han planificado para programas y políticas de largo alcance, sino que principalmente se consumen en sueldos, dejando entrever cuáles son las prioridades del gobierno a la hora de elaborar los presupuestos y designar los incrementos.

La situación no es diferente en el sistema nacional de salud. La Constitución establece que el presupuesto en esta área aumentará anualmente en el mismo porcentaje en que aumenten los ingresos corrientes generales. Si realizamos las comparaciones respectivas, el incumplimiento acumulado de las asignaciones para salud entre 1995 y 2004 asciende a USD 1.143 millones (Banco Central del Ecuador, 2005).

Además, hay programas en los cuales el nivel de ejecución efectiva – situada en un promedio de alrededor de 60% para el sector social – determina el monto asignado en años posteriores. Esto hace que, aunque existan incrementos generales, hay programas y sectores determinados en los que año a año la asignación disminuye.

Finalmente, cabe enfatizar que la brecha entre la carga tributaria y el gasto social es una de las

más elevadas de la región. La relación entre el porcentaje de impuestos y el PBI es casi el doble que la relación entre el porcentaje de inversión social y el PBI. Regionalmente, en este aspecto quizás el país en mejor situación sea Venezuela, con un gasto social mayor al porcentaje de impuestos. Países como Argentina, Chile e incluso Bolivia presentan una brecha mucho menor (CEPAL, 2005).

### Más fondos para salud y educación

Con frecuencia se ha señalado la paradoja de que, con precios del petróleo que han llegado a sus máximos en los últimos dos años, Ecuador no tenga programas de desarrollo humano sostenido y que los excedentes provenientes del recurso no se concreten en mejoras en las condiciones de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

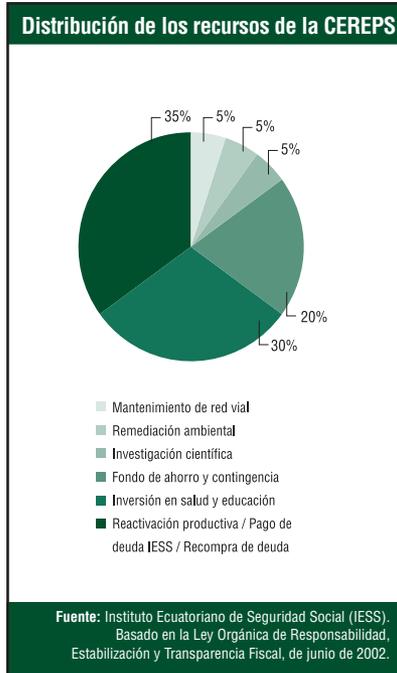
En julio de 2005, teniendo en cuenta precisamente esta perspectiva, el Gobierno nacional propuso una reforma de la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, transformando el Fondo de Estabilización, Inversión Social y Productiva y Reducción del Endeudamiento Público (FEIREP) en una Cuenta Especial de Reactivación Social (CEREPS). A través de esta reforma se busca “mejorar la calidad de la inversión pública, proteger el capital humano y fortalecer la reactivación económica del país”. La reforma favorece la inversión social a largo plazo y constituye una medida de respuesta a la crisis de las instituciones y programas en el ámbito social. En lo cuantitativo el cambio también resulta positivo, ya que el FEIREP destinaba tan solo 10% de sus fondos a educación y salud, 20% a estabilización y un excesivo 70% a recompra y pago del servicio de deuda.

La nueva CEREPS aumenta considerablemente los porcentajes invertidos en salud y educación e incorpora un porcentaje específico para remediación de daños ambientales. Asimismo, disminuye a la mitad el porcentaje destinado al pago de la deuda externa.

En términos de política fiscal esta medida es importante para el sector social y constituye una de las novedades del último año. Sin embargo, la transformación del FEIREP en CEREPS ha tenido ciertas dificultades a la hora de su ejecución en 2005. Así, entre agosto y diciembre de 2005 la CEREPS acumuló USD 97 millones para educación, USD 97 millones para salud y otros valores para los fines establecidos según la nueva disposición. No obstante, recién entre el 16 y el 31 de diciembre de 2005 se efectuaron transferencias por USD 170 millones (exceptuando las recompras de deuda interna), por lo que únicamente se pudo ejecutar USD 48 millones en educación y USD 56 millones en salud, es decir casi la mitad de los fondos asignados.

Resulta evidente el apresuramiento en la entrega de recursos al término del año – hecho que se traduce en la imposibilidad real para el gasto conforme a la programación y la planificación de los organismos de Gobierno – y también lo es la posibilidad de malgastar los fondos públicos recibidos a último momento. Por ley, los saldos no utilizados al cierre del ejercicio fiscal el 31 de diciembre deben transferirse automáticamente al Fondo

## GRÁFICO 1



de Ahorro y Contingencia, que tiene por función garantizar el flujo de los ingresos petroleros presupuestados y la sostenibilidad fiscal (OJO, 2006). En la práctica, todos los recursos asignados a inversión social se pierden si no son ejecutados.

### ¿Cuál es la frontera petrolera?

La creación de la CEREPS da motivos para el optimismo, siempre bajo el supuesto de que en los próximos años se mantendrá la tendencia internacional al alza de los precios del petróleo y por tanto se dispondrá de excedentes petroleros para la inversión social.

El enorme riesgo de esta situación radica en la pretensión de ampliar las concesiones petroleras y de incrementar las extracciones en los pozos actualmente en producción. Esta forma de explotación agregará aún más presiones sobre las comunidades de pueblos indígenas y rurales de la región amazónica para que hagan a un lado las luchas por la protección de sus derechos sobre los territorios en los que habitan. La ampliación de la frontera petrolera amenaza el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos afectados. Es necesario que el Gobierno tome medidas que prevengan tanto la destrucción ambiental como la violación de los derechos humanos que han sido y continúan siendo causadas por el Estado y las compañías petroleras transnacionales.

El mejoramiento de la inversión social de largo plazo en Ecuador no justifica la depredación de los recursos naturales ni las violaciones de los derechos humanos. Sería perverso afirmar que el mejoramiento de la calidad de vida de unos puede ser aceptable en detrimento del medio ambiente, el territorio y la vida de otros.

## Conclusiones

Si bien por primera vez en los últimos seis años el aumento del gasto social en el PGE está por debajo del crecimiento del gasto total, lo que demuestra la menor prioridad que se le otorga, la creación de la CEREPS constituye una novedad positiva. Los sectores de la salud y la educación son los más beneficiados, y se prevé una mejor utilización de los excedentes petroleros a favor del desarrollo humano.

No obstante, además de racionalizar el gasto público e invertirlo en el sector social, es esencial ejecutar lo asignado con eficiencia y planificación de largo plazo, sin perder de vista que los fondos para inversión social realmente continúan siendo insuficientes no solo en relación a las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, sino también en relación a las obligaciones nacionales e internacionales del Estado ecuatoriano con los derechos económicos, sociales, culturales y el cuidado del medio ambiente.

Desafortunadamente, en la práctica existe un claro divorcio entre la definición de las políticas sociales y las económicas, lo que produce como resultado un gasto ineficaz y una inversión social insuficiente, afectando a los grupos más pobres y vulnerables de la población. La asignación de los recursos no responde necesariamente a políticas de Estado que busquen garantizar el bienestar de todas las personas. Por ello urge tomar medidas más equitativas que aseguren la redistribución de los recursos a la hora de elaborar los presupuestos y que generen políticas públicas realmente abocadas a metas de mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

El principal desafío para los próximos años en materia fiscal y presupuestaria es la búsqueda de alternativas a la dependencia del petróleo. Este reto conlleva tanto generar políticas que reduzcan al máximo, en el corto y mediano plazo, el impacto negativo de la explotación petrolera en la vida de las personas y los pueblos como asegurar el derecho a un medio ambiente sano para todos y todas. ■

## Referencias

- Banco Central del Ecuador (2005). *Boletín Mensual*. Nº 1846.
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) (2006). “Los Derechos Económicos y Sociales en el campo: realidad y desafío”. *Boletín DESC para la Acción* Nº 3.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2005). *Panorama Social 2005*. Ecuador.
- Observatorio de la Política Fiscal (2006). “Movimiento de la CEREPS en el 2005”. *OJO Boletín* Nº 31, febrero.
- Unidad de Información y Análisis del Frente Social. Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Ecuador (SIISE). Disponible en: <www.frentesocial.gov.ec/siise/siise.htm>.

## Necesidad de aumentar el gasto social a largo plazo



Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio será imposible sin mayor recaudación fiscal, control del endeudamiento externo y erradicación de la corrupción. Asimismo, hace falta un incremento sostenido y a largo plazo del gasto público.

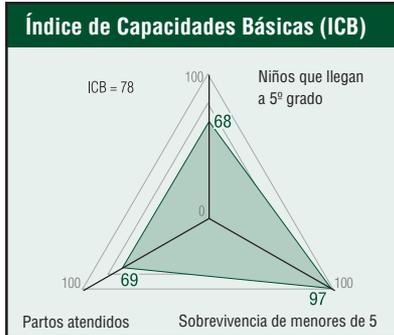
Social Watch El Salvador  
Jeannette Alvarado  
Rudy Romero  
Mario Paniagua<sup>1</sup>

Los grandes incrementos en las tarifas de electricidad y transporte público, el constante aumento de los precios de la canasta básica, índices de violencia entre los más altos de América Latina, con un promedio de 12 homicidios al día, y la débil institucionalidad democrática, colocan al país en una crítica situación a nivel político, económico y social.

Con más de un tercio de la población viviendo en la pobreza, cerca de 3 millones de emigrantes, altas cifras de subempleo y desempleo (más de 40% combinados) y a la zaga del crecimiento económico regional, El Salvador requiere un cambio en las políticas públicas que se traduzcan en mayor inversión social y en una distribución equitativa de la riqueza. En los últimos años no hubo crecimiento económico, ni implementación de medidas encaminadas a reducir la pobreza como generación de empleo o aumento significativo de la inversión social pero sí un constante aumento en el costo de la canasta básica.

En 2004, la incidencia de la pobreza ascendió a 36,4%, la pobreza absoluta a 12,6% de la población y la relativa a 22%, con mayor concentración en las zonas rurales (43,7%)<sup>2</sup>. Sin embargo, estas cifras contrastan con el Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2003, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que establece un nivel de pobreza de 42,9%.

Tras un año en funcionamiento, "Red Solidaria", el programa de Gobierno para paliar la pobreza, no ha generado un verdadero impacto y ha sido criticado pues el subsidio de USD 15 a 20 mensuales por familia en pobreza extrema implica un monto diario de USD 0,1 por persona. Además, no alcanzó a toda la población fijada como meta e hizo grandes gastos en publicidad.



### El auxilio de las remesas

El presidente Elías Antonio Saca expresó ante la ONU que la proporción de personas en pobreza extrema se redujo en 18 puntos porcentuales entre 1991 y 2004, de 33% a 15%<sup>3</sup>. El PNUD ha cuestionado el método oficial de estimar la pobreza, y ha señalado que las estadísticas gubernamentales no tienen en cuenta a las personas pobres que son "expulsadas del país" y sostienen la economía nacional con sus remesas.

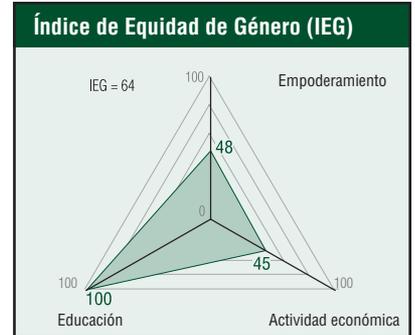
Las remesas, que en 2005 superaron USD 2.830 millones, permiten a muchas familias satisfacer sus necesidades básicas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el PNUD han señalado que las remesas alivian la pobreza entre 7% y 8%. Datos de la Universidad Centroamericana establecen que cada año emigran unas 145.000 personas, con un total de 2,8 millones de salvadoreños y salvadoreñas en el exterior, una cifra equivalente a la cuarta parte de la población.

### Bajo gasto público en salud

El gasto público en salud sigue siendo uno de los más bajos de América Central, representando 3,3% del producto bruto interno (PBI), mientras el gasto privado (inversión directa de la población) constituye 4,9% del PBI. El sistema de salud es inequitativo, regresivo, insostenible e inaccesible a los sectores más pobres.

Gran parte de los fondos asignados a salud se destinan a remuneraciones (más de 70%, en promedio) y el resto se distribuye en medicamentos, insumos médicos y otros.

La Comisión Nacional de Seguimiento a la Propuesta de Reforma Integral de Salud ha reconocido



que el actual Sistema Nacional de Salud se caracteriza por ser fragmentado, inadecuadamente financiado a pesar de los recursos existentes, de baja cobertura, con énfasis en las acciones paliativas e importantes grupos de población sin acceso a la atención en salud<sup>4</sup>. Si no se produce un aumento significativo de los recursos aportados al sector, es posible que éste experimente un colapso económico.

### Suspensión de cuotas "voluntarias"

En 2006 el Ministro de Salud<sup>5</sup> reconoció que el sistema público ha sobrevivido gracias ingresos extraordinarios provenientes del cobro de cuotas "voluntarias", en realidad impuestas a las personas que consultan, quienes generalmente no pueden cubrir este pago por servicios y si lo hacen es en detrimento de otras necesidades básicas. El monto total de estos aportes se calcula en USD 18,2 millones.

Una denuncia de organizaciones civiles a la Dirección de Protección al Consumidor dejó en evidencia la obligatoriedad de la mal llamada cuota voluntaria, provocando que el Presidente de la República ordenara la suspensión de este cobro.

### Desfinanciación

Sin embargo, no hay mecanismos que suplan esos fondos al Ministerio de Salud Pública y Seguridad Social, que ha admitido tener un déficit de aproximadamente USD 5 a 7 millones, por lo que podría solicitar un refuerzo presupuestario para el ejercicio fiscal del 2006 y el presupuesto general de 2007<sup>6</sup>.

1 Integrantes de las organizaciones que conforman Social Watch El Salvador (APSAL, CIDEP, Consorcio de Derechos Humanos, FUMA, MEC). Agradecen el apoyo de Carolina Constanza, Armando Pérez, Claudia Hernández, Jorge Murcia y otros.

2 Ministerio de Economía. Dirección General de Estadísticas y Censos (2004). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, 2004*.

3 Discurso ante la Asamblea General de la ONU, 18 de septiembre de 2005.

4 Comisión Nacional de Seguimiento a la Reforma Integral de Salud (2006). *Propuesta de Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Salud*, p. 15.

5 *La Prensa Gráfica*. 18 de mayo de 2006.

6 *La Prensa Gráfica*. 6 de junio de 2006.

Pese a este déficit, en 2005 este Ministerio fue una de las carteras de Estado que experimentó una menor ejecución de su presupuesto. En el rubro de infraestructura ejecutó solamente USD 11 millones de los USD 31,3 millones disponibles<sup>7</sup>.

En relación al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), no se observan acciones concretas en materia de asignación de recursos que indiquen voluntad de atender estos compromisos, tampoco mecanismos que permitan una contraloría social en todas sus fases (planificación, presupuesto, ejecución, evaluación).

La mortalidad infantil se redujo, no así la mortalidad materna, y tampoco hay mejoras en la atención de los partos, el VIH/SIDA, la vacunación contra el sarampión ni en la incidencia de la tuberculosis. El Banco Mundial propone un paquete mínimo de servicios de salud y nutrición que exige un adicional de 0,2 % a 0,3% del PBI.

### Educación: faltan recursos para cumplir los ODM

En los últimos años, el Ministerio de Educación (MINED) ha realizado esfuerzos por mejorar la cobertura y la calidad del sistema nacional, entre ellos la integración de una Comisión Presidencial y un Plan Nacional de Educación de largo plazo conocido como "Plan 2021". Este último integra los compromisos internacionales de Educación para Todos (EPT) y los ODM. Sin embargo, el financiamiento asignado es insuficiente.

El porcentaje del PBI dedicado a educación (3,14%) es la mitad del recomendado por la UNESCO (6%) y está por debajo del promedio de América Latina (4,5%). Para cumplir con los ODM se requiere una inversión adicional de 1,8% del PBI en los próximos 10 años<sup>8</sup>. Los recursos existen, pero se precisa una mejor recaudación fiscal e inversión privada, así como aumentar la cooperación de fuentes bilaterales y multilaterales. El "Plan 2021" pretende llegar a 6,29 % del PBI, una meta coherente con los ODM, pero que carece del respaldo adecuado bajo la actual administración.

Del total de la población en edad escolar, 12% no asiste a clases. En 2004 el promedio de escolaridad era de 5,6 años: 6,9 años en el área urbana y 3,7 años en la rural. En el área rural, 27,1% de las mujeres son analfabetas, y a nivel nacional 17,7% lo son, en contraste con 13% de los hombres.

El índice de paridad entre sexos fue 0,95 en educación primaria y secundaria, con leve ventaja para los niños. La equidad de género en la educación es un desafío importante, considerando el retroceso de 4 y 7 puntos porcentuales a nivel nacional y rural, respectivamente, en relación al año 1991.

7 La Prensa Gráfica. 9 de febrero de 2006.

8 Banco Mundial (2004). *Evaluación del gasto público, 2004. El Salvador.*

**TABLA 1**

Indicadores de los ODM en educación							
EL SALVADOR					GRUPO DE PAÍSES CON INGRESO MEDIO BAJO		
	1991	2002	2004	CAMBIO	1990	2002	CAMBIO
<b>Matrícula primaria neta</b>							
Nacional	78	88	88	10	95	93	-2
Urbana	87	91	90	3			
Rural	71	84	87	16			
<b>Progreso al 5º grado</b>							
Nacional	58	74	75	17	85		
<b>Alfabetización jóvenes (15-24)</b>							
Nacional	85	93	94	9	93	95	2
Urbana	94	97	97	3			
Rural	76	88	90	14			
<b>Relación niñas/niños en primaria y media</b>							
Nacional	99		95	- 4	90	97	7
Urbana	100		100	0			
Rural	98		91	- 7			

Fuente: Informe de avance en el logro de los ODM. La educación como factor clave del desarrollo. MINED, 2005.

Otros indicadores como matrícula de primaria, progreso al 5º grado y analfabetismo registran avances, los cuales son más significativos en el área rural.

El gasto público en educación pasó de 1,7% del PBI en 1990 a 3,4% en 2001. Experimentó luego un descenso hasta 2,86% en 2004, para subir nuevamente a 3,14% en 2006. En 2006, el presupuesto general de educación es USD 510 millones, y si bien creció USD 6 millones respecto a 2005, es USD 47 millones menor que el estimado por el Plan 2021, y representa solo 17,29% del gasto público<sup>9</sup>.

Las fluctuaciones de los últimos años (posteriores a la Cumbre del Milenio) reflejan la falta de una política consistente de aumento de los recursos para cumplir los ODM. Aún así, la matrícula global aumentó de 1,2 millones de estudiantes en 1992 a 1,7 millones en 2003. De estos estudiantes matriculados, dos tercios corresponden al área rural, donde se concentra la pobreza<sup>10</sup>.

Pese a que en 2006 oficialmente se eliminó el cobro de cuotas "voluntarias" en las escuelas públicas y se les asignó un presupuesto escolar por estudiante, 85,2% de los centros educativos considera insuficiente ese presupuesto y en 2006 40% del costo total de la educación de cada estudiante será aportado por su familia.

En este sector la distribución de recursos también debe reformarse. Entre 72% y 75% de los recursos son consumidos por los niveles preescolar y básico, entre 12,4% y 10,4% se destina a gastos administrativos y otros, mientras que la inversión

en calidad educativa solo representa 16% del gasto por estudiante<sup>11</sup>.

### Una mayor inversión social es factible

Entre 1996 y 2003, los fondos destinados a desarrollo social aumentaron de 4,7% a 7,3% del PBI. En educación, pasaron de 2,2% a 3,1%, pero en salud solamente de 1,4% a 1,5 % del PBI. El Banco Mundial ha expresado que para que los pobres se beneficien del progreso económico es necesaria mayor inversión social, la cual es factible<sup>12</sup>.

Para alcanzar los ODM, el Banco Mundial sugiere que en los próximos 10 años el gasto social se incremente de 3,2% a 3,6 % del PBI, lo que exige un aumento gradual de 4% del PBI hasta 2009. Según la CEPAL, para lograr el cumplimiento de los ODM se necesitan altas tasas de crecimiento que serían menores si hubiera una mejora en la redistribución del ingreso. Para El Salvador, sin mejoras las tasas necesarias serían de 5,4%. La tasa de crecimiento promedio anual en la región es de 2,8%<sup>13</sup>.

Estos datos deben ser considerados por el Gobierno, que preferiblemente debería hacer sus propias estimaciones, y a partir de éstas tomar las medidas necesarias e impostergables para diseñar un Presupuesto General de la Nación que permita el cumplimiento de los ODM.

(Continúa en página 262)

11 MINED y Banco Interamericano de Desarrollo (2005). *Documento conceptual de proyecto El Salvador, 2005.*

12 Banco Mundial (2004). *Evaluación del gasto público, 2004. El Salvador.*

13 CEPAL. Conferencia Subregional Andina. Lima, agosto de 2005.

## El reto de la coherencia



En el último año se han tomado medidas que representan avances en la cooperación internacional, aunque a mediados de su gestión el gobierno de Rodríguez Zapatero aún enfrenta el desafío de pasar de una política de cooperación a una política de ayuda al desarrollo que deje de supeditar las necesidades de los países pobres a los intereses comerciales españoles.

Intermón Oxfam  
Isabel Kreisler<sup>1</sup>

El Gobierno ha perfilado su apuesta por la cooperación internacional, con compromisos de aumentos de los fondos destinados a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) y en materia de donación y canje de deuda externa por educación.

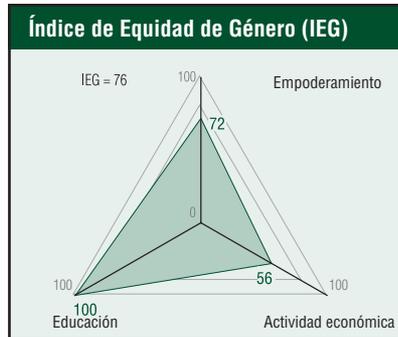
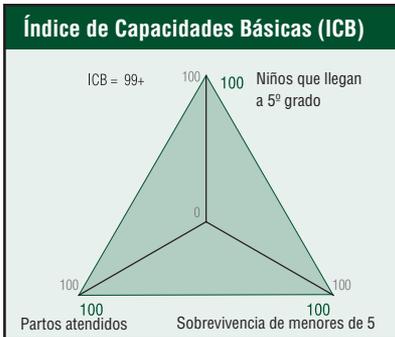
No obstante, aún faltan la dirección y la coordinación necesarias para hacer que estos avances en el ámbito de la cooperación internacional sean coherentes en otros aspectos esenciales al desarrollo como la política de inversión, la política agraria o el comercio internacional.

### AOD: avances y condiciones

El actual Gobierno se ha comprometido a aumentar hasta 0,5% del producto bruto interno (PBI) la AOD hacia el final de su legislatura, en 2008. Si el Partido Socialista Obrero Español fuese reelegido, y según las promesas anunciadas, en 2012 el monto de la ayuda destinada a los países en desarrollo alcanzaría 0,7% del PBI. Esto daría cumplimiento al compromiso renovado en 2002 ante la comunidad internacional durante la Conferencia sobre Financiación para el Desarrollo de Monterrey.

- Según cifras del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en 2005 España destinó a AOD USD 3.123 millones, equivalentes a 0,29% de su PBI.
- Según el Plan Anual de Cooperación Internacional, en 2006 la cifra de AOD ascendería a unos EUR 3.234,96 millones, 0,35% del PBI español.
- Estas cifras y compromisos han llevado a la sociedad civil a reconocer el esfuerzo presupuestario destinado a la cooperación internacional. El avance es significativo, en especial si se lo compara con ejercicios anteriores (EUR 1.985,01 millones o 0,24% del PBI en 2004).

No obstante, la condicionalidad de la ayuda española sigue siendo una batalla de las organizaciones de la sociedad civil. En distintas ocasiones



el COD ha instado a España a desvincular los créditos oficiales del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) de la adquisición de bienes y servicios españoles. Lo que se define como y en los hechos es un instrumento de internacionalización de la empresa española no debería computar como AOD.

El Plan Director de la Cooperación Española contempla una revisión de este instrumento antes de 2008, pero a mediados de 2006 aún no se han producido avances visibles en esa dirección. Pareciera que las buenas intenciones de la Secretaría de Estado de Cooperación se ven de nuevo frenadas por la barrera de los intereses económicos y comerciales españoles, que los Ministerios de Economía y Comercio defienden con firmeza. Estudios sobre los FAD siguen reflejando cómo en la concesión de estos créditos siguen primando los intereses empresariales españoles por sobre los objetivos de desarrollo (véase Intermón Oxfam, 2006 *Créditos FAD: el debate que nunca llega y Renovarse o morir. Por qué la reforma de los créditos FAD no puede esperar*).

Ni siquiera en el apoyo prestado por la cooperación española en situaciones de emergencia se ha prescindido de este mecanismo de crédito condicionado para los países receptores. Tras la catástrofe provocada por el tsunami asiático en diciembre de 2004, España anunció en los foros internacionales un compromiso de casi EUR 71 millones para contribuir a paliar los efectos de la catástrofe. De esa suma, EUR 50 millones (más de 70%) correspondían a créditos FAD generadores de deuda externa. No es de extrañar que la mayoría de los países destinatarios del crédito no haya querido utilizar esta ayuda ofrecida con carácter de emergencia.

### Compromisos de condonación y canje de deuda

El momento también es interesante en lo relativo a la gestión de la deuda externa, y se cursa la tramitación parlamentaria de una Ley de deuda. El Consejo de Ministros anunció en julio de 2005 nuevos compromisos de condonación de deuda para países pobres altamente endeudados y el Gobierno ha comenzado a explorar los canjes de deuda por educación como instrumento de financiación del desarrollo.

El texto legislativo actualmente en debate parlamentario establece que España optará preferentemente, en el caso de los países más empobrecidos y endeudados, por la condonación máxima dentro de los niveles más ventajosos permitidos por la legalidad vigente y el marco multilateral. Al cierre de este informe se aguardaba un anuncio de compromisos adicionales que efectivamente agoten los márgenes de condonación permitidos y traduzcan en medidas concretas la intencionalidad política reflejada en el proyecto de ley.

El proyecto busca sentar las bases para una gestión más transparente de la deuda externa de la que España es acreedora, brindando la información que el Gobierno debe suministrar anualmente al Congreso. Además, otorga mayor protagonismo en el diseño de los programas de conversión de deuda a los distintos actores económicos y sociales del país deudor y busca apoyar el tejido económico y productivo de éste. Dado que hasta la fecha los acuerdos de conversión de deuda por desarrollo alcanzados entre España y sus deudores habían condicionado la conversión a la compra preferente de bienes y servicios españoles para la ejecución de los proyectos, el articulado de la ley establece un cambio positivo.

<sup>1</sup> Con la colaboración de Alberto Casado (Ayuda en Acción) y Marina Navarro (Campaña Mundial por la Educación).

Otro de los puntos señalados por la sociedad civil y a los cuales el proyecto de ley español intenta ofrecer respuesta es acompañar el tratamiento de la deuda con medidas que eviten el nuevo endeudamiento de los países en desarrollo. La ley establece un compromiso de reforma del instrumento FAD en el plazo de un año. Con ello se debería poder evitar la paradoja de que mientras España condone o canjee deuda, a la vez contribuya al re-endeudamiento del país al seguir canalizando una parte sustancial de la ayuda a través de los créditos FAD (como por ejemplo ha sucedido con Honduras y Nicaragua).

La gestión de la deuda externa debería servir para mitigar los aspectos de incoherencia entre las políticas de desarrollo y las prácticas comerciales y económicas promovidas por el Gobierno.

En noviembre de 2005, en la XV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Rodríguez Zapatero anunció que la Secretaría General Iberoamericana pondría en marcha programas de canje de deuda por educación. En julio de ese año el Gobierno había anunciado un compromiso de EUR 356 millones en concepto de conversión de deuda por inversiones públicas en países pobres altamente endeudados.

Este último año se han anunciado compromisos o firma de acuerdos de conversión con Bolivia por USD 62 millones, Ecuador (USD 50 millones), El Salvador (USD 10 millones), Guatemala (USD 10 millones), Honduras (USD 138 millones), Nicaragua (USD 39 millones), Perú (USD 22 millones) y Uruguay (USD 10 millones).

### Nuevos instrumentos multilaterales de financiación

En cuanto a nuevos compromisos con instrumentos de financiación gestionados en la esfera multinacional, España refleja un balance de luces y sombras.

#### Iniciativa por Vía Rápida

En el capítulo de la educación, en 2005 el Gobierno anunció por primera vez un compromiso firme con la Iniciativa por Vía Rápida en Educación para Todos (Fast Track Initiative, FTI). España se ha comprometido a aportar EUR 5 millones anuales al Fondo Catalítico de la FTI hasta 2008. Durante 2006 este compromiso se reforzó con el anuncio de aportaciones extra a Honduras (EUR 10 millones), Vietnam (EUR 2 millones) y Mozambique (EUR 1 millón). En total, durante el período 2005-2008 España habrá aportado EUR 33 millones a los compromisos más urgentes en educación. El balance es positivo, pero la cifra aún está lejana de los EUR 50 millones reclamados a España por la coalición Campaña Mundial por la Educación.

#### Fondo contra el SIDA

España ha comprometido una participación de USD 100 millones para el período 2003-2006 al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, constituyendo esta aportación alrededor de 50% de la ayuda española contra el sida a través de organismos multilaterales. El promedio de donaciones al Fondo es de USD 25 millones anuales durante los cuatro años. Además, en septiembre de 2005, coincidiendo con la última reposición del Fondo, España anunció un nuevo compromiso de USD 100 millones para el período 2007-2009.

A pesar del esfuerzo con respecto a años anteriores, las cifras alcanzadas se sitúan por debajo de lo que se considera equitativo en función del nivel de renta per cápita española. Para alcanzar la llamada "cuota justa", se estima que España debiera presupuestar USD 75 millones para 2006 y USD 90 millones para 2007 (Ayuda en Acción, 2006).

#### Inmunización

La International Finance Facility for Immunization (Fondo Internacional para la Inmunización, IFFI en inglés), lanzada en 2006, es un nuevo instrumento de financiación que pretende aportar los fondos suficientes para programas de vacunación (sarampión, polio, tétanos, hepatitis B y difteria) en países en desarrollo durante los próximos 10 años. La IFFI duplicará los recursos de la Alianza Global de Vacunas e Inmunizaciones, que en el último quinquenio ya vacunó a más de 78 millones de niños en todo el mundo.

España, junto a Francia, Italia, Reino Unido y Suecia anunciaron este año la puesta en marcha de un plan que permitirá invertir USD 4.000 millones con los que se pretende salvar la vida de diez millones de niños antes de 2015.

A la espera de la concreción del compromiso financiero y el calendario de aportaciones españolas, las ONG de desarrollo han valorado positivamente este anuncio.

#### Tasa aérea

La tasa sobre los billetes de avión es otro de los nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo estrenados en 2006. El Gobierno francés fue el primero en optar por imponer un impuesto de entre EUR 1 y 40 sobre cada billete de avión con el objetivo de generar unos EUR 210 millones extra al año para la compra de medicamentos para la población de los países del Sur. La medida fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas, pero no son muchos los países que se han sumado a ella.

El Gobierno español consideró la tasa aérea una medida de distorsión de los mercados. El sector turístico y hotelero español (principal sector económico en la contribución al PBI) presionó al Gobierno para que España no adoptase una medida que se consideraba perjudicial para los intereses

empresariales del país. Más aún, el sector turístico exigió a los representantes españoles en Bruselas que se opusiesen a la introducción de esta medida por parte de la UE, considerando que "cualquier medida fiscal puede tener un efecto 'debilitador' en el número de pasajeros y la frecuencia de vuelos y finalmente en conseguir los objetivos de ingresos por turismo deseados." (Europa Press, 31 mayo de 2005). Finalmente España defendió una postura contraria a la tasa aérea en la reunión de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea celebrada en Manchester en junio de 2006.

#### Comercio internacional injusto

Entre el 14 y el 18 de diciembre de 2005 tuvo lugar en Hong Kong la VI Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en que por primera vez el Gobierno admitió la participación de organizaciones empresariales, sindicales y no gubernamentales en la delegación oficial. Se ha dado así un paso hacia una mayor transparencia y apertura a la participación y al diálogo con los agentes sociales.

La sociedad civil ha coincidido en señalar que la posición sostenida por España en la Conferencia de Hong Kong no encaja con los compromisos del Gobierno en materia de lucha contra la pobreza. Esta posición podría haberse matizado al menos en parte si la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional hubiese estado representada en la delegación oficial.

En el debate acerca de la eliminación de los subsidios agrarios a la exportación (una de las discusiones más relevantes de la Conferencia), España se alineó con las posiciones más refractarias de la Unión Europea, al igual que en el debate sobre la apertura de acceso a los mercados de los países del Sur, imprescindibles para su desarrollo. Si bien finalmente se alcanzó un compromiso de eliminación de los subsidios a la exportación, el retraso de esta medida por ocho años más supondrá la expulsión del mercado de muchos pequeños productores del Sur. Por tanto, no puede decirse que en el capítulo de las negociaciones agrícolas España haya defendido una postura coherente con el reiterado compromiso del Gobierno de lucha contra la pobreza.

La excepción a la regla fue la negociación en 2005 de la reforma del sector del azúcar, donde circunstancialmente los intereses españoles coincidieron con los de África Subsahariana, ya que ambos eran partidarios de conservar un sistema de cuotas y precios garantizados altos. Aunque esta postura fue motivada por los intereses de los productores de remolacha españoles, por una vez el resultado no perjudicó a los productores del Sur.

(Continúa en página 262)

# Una agenda estrecha debilita el desarrollo nacional y mundial



Estados Unidos es el país que destina la menor cantidad de recursos a la ayuda al desarrollo en proporción al gasto gubernamental entre los países del Comité de Asistencia de la OCDE, y una parte importante de esa asistencia oficial sirve en realidad a sus propios intereses económicos y políticos. A nivel nacional, las políticas y programas sociales han sido severa y crecientemente desfinanciados, con el consiguiente crecimiento de la pobreza y la inequidad.

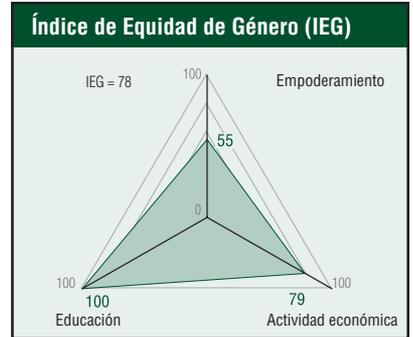
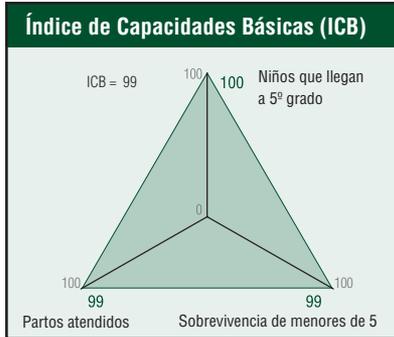
Institute for Agriculture and Trade Policy  
 Alexandra Spieldoch / Patricia Jurewicz / Steve Suppan  
 Center of Concern  
 Aldo Caliarí  
 Action Aid International USA  
 Karen Hansen Kuhn

La revisión de la Financiación para el Desarrollo (FpD), desde la perspectiva estadounidense, implica tanto revisar cómo actúa Estados Unidos de América en su condición de super potencia mundial, como revisar la forma en que el Gobierno lleva adelante su agenda de desarrollo. Algunos de los fracasos asociados al proceso de FpD de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se deben a la obstrucción estadounidense, ya que la administración Bush ha buscado reducir su compromiso con el abordaje de las causas sistémica de la pobreza. El gobierno de Bush también se ha mostrado consistentemente hostil con los intentos de revitalizar la gobernanza mundial, y por el contrario, ha adoptado posturas y acciones que socavan la credibilidad y la autoridad de la ONU. Los autores adhieren a las opiniones críticas de muchos integrantes de Social Watch que reconocen que la definición del desarrollo de Estados Unidos es demasiado estrecha, pues sobredimensiona la capacidad del mercado de reducir la pobreza, sin considerar otras herramientas sociales y económicas. Esta agenda estrecha ha llevado a Estados Unidos a realizar una contribución demasiado pequeña al desarrollo mundial y a desatender a los pobres dentro del propio país.

## Estados Unidos socava la FpD

El proceso de FpD fue considerado por gobiernos, instituciones y grupos no gubernamentales como una de las oportunidades más importantes para que la comunidad mundial participara en un nuevo consenso multilateral en torno a las estructuras económicas globales vigentes desde la creación de las instituciones de Bretton Woods en 1944. Sin embargo, las esperanzas de la FpD se han venido abajo. Es triste comprobar que aunque Estados Unidos pudo haber actuado liderando el cambio sistémico, eligió socavar el proceso de la FpD y bloquear la emergencia de las nuevas estructuras de gobernanza propuestas para el comercio internacional y el sistema financiero.

Estados Unidos ha cuestionado sistemáticamente la autoridad de la FpD para proponer refor-



mas a las instituciones públicas que dirigen el sistema económico internacional, especialmente el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por el contrario, ha argumentado que las instituciones financieras internacionales y el sector privado deben tener una mayor ingerencia en el proceso. Sostiene que son las políticas como el aumento de la liberalización del comercio y no la asistencia oficial las que conducirán al crecimiento y el desarrollo de los países, y ha buscado que recaiga en los países en desarrollo la tarea de reformar sus políticas internas para apoyar un modelo de desarrollo neoliberal. También impulsa esa agenda de desarrollo a través de sus relaciones bilaterales.

## Política exterior

Gran parte de la financiación estadounidense para el desarrollo económico extranjero está condicionada a la firma de nuevos o futuros acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. La Administración Bush está decidida a luchar para alentar el libre mercado y el libre comercio bilateral, regional y multilateral para garantizar la "libertad y seguridad"<sup>1</sup>. Estados Unidos promueve iniciativas de "asistencia para el comercio", también conocidas como "asistencia para la capacitación comercial". Los críticos cuestionan que mientras se necesita con desesperación la asistencia al desarrollo sostenible en todo el planeta, la "asistencia condicionada" para aumentar la liberalización socava las estrategias de desarrollo nacional y los esfuerzos para que los

gobiernos sean más responsables ante sus ciudadanas. Las actuales tendencias de liberalización fomentan el control corporativo de los recursos y servicios públicos, incluidos el agua, la infraestructura, la energía y la atención de la salud. La erradicación de la pobreza depende de que se preste atención a los efectos distributivos del cambio económico y se garantice el aumento del empleo.

Los paquetes de desarrollo reflejan cada vez más las preocupaciones estadounidenses en materia de economía y seguridad. Por ejemplo, si bien el presupuesto de ayuda ha aumentado gradualmente en los últimos años y se proyecta en USD 23.700 millones para 2007, los aumentos se han dirigido fundamentalmente a programas de alto perfil como el Programa Global contra el SIDA (GAP, su sigla en inglés), la Cuenta del Reto del Milenio y la reconstrucción de Iraq y Afganistán. La financiación para el control internacional de narcóticos y la iniciativa andina antidrogas (USD 1.500 millones), y la financiación y capacitación militar extranjera (USD 4.600 millones) también están incluidos en el presupuesto de asistencia<sup>2</sup>. En contraste con esto, la financiación de programas de desarrollo de bajo perfil, como Supervivencia Infantil, Asistencia para el Desarrollo, Asistencia a Situaciones de Hambre y Desastres Internacionales, ha continuado decreciendo en los últimos años.

En Latinoamérica, la financiación militar ha crecido a niveles que casi igualan los de la asistencia al desarrollo, en gran parte debido al apoyo estadounidense para el Plan Colombia. Como sucede

<sup>1</sup> "U.S. National Security Strategy," Sección 4: "Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade." <[www.state.gov/r/pa/ei/wh/c7889.htm](http://www.state.gov/r/pa/ei/wh/c7889.htm)>.

<sup>2</sup> Datos de InterAction - Global Partnership for Effective Assistance, "FY07 Budget Request Cuts Core Programs to Fund Initiatives", 2006 y de las Tablas del Presupuesto del Departamento de Estado.

desde hace décadas, los cinco principales receptores de los fondos de la asistencia oficial estadounidense en el marco del presupuesto 2007 reflejan las preocupaciones de seguridad de Estados Unidos: el principal receptor es Israel, seguido por Egipto, Afganistán, Irán y Pakistán.

Si bien muchos ciudadanos están orgullosos de que el país figure al tope de la lista de donantes de asistencia, lamentablemente no se dan cuenta de que Estados Unidos, al igual que Japón, es el país que destina el menor monto de asistencia en proporción al gasto gubernamental entre los 22 países integrantes del Comité de Asistencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (PNUD, 2005, p. 58). La asistencia oficial del Gobierno constituye menos de 1% del presupuesto total. De un presupuesto total de USD 2,5 billones en 2006, solamente 0,84% se dirigió a la asistencia oficial<sup>3</sup>. Peor aún, 86% de este gasto es lo que la fundación ActionAid International (2005) denomina “asistencia fantasma”. Ésta incluye asistencia que no está dirigida a la reducción de la pobreza, asistencia contada doble como alivio de la deuda, asistencia destinada a ayuda técnica sobrevaluada e ineficiente, asistencia condicionada a la compra de bienes y servicios estadounidenses, y asistencia mal coordinada, con elevados costos administrativos y de transacción. Esta práctica no se limita a Estados Unidos – ActionAid estima que al menos 61% de la asistencia proveniente de los países del G7 es asistencia fantasma – pero el problema es particularmente agudo en el caso de Estados Unidos.

Las transferencias financieras privadas, realizadas a través de remesas que envían los inmigrantes que trabajan en Estados Unidos, exceden en mucho la asistencia oficial. Un estudio realizado por el Instituto Hudson informa que USD 71.000 millones de flujos privados ingresaron a los países en desarrollo en 2004. Si bien el informe de Hudson y el informe de prensa del Departamento de Estado citan estas cifras como prueba de la generosidad del sector privado de este país, casi dos tercios de ese dinero, USD 47.000 millones, corresponde en realidad a remesas enviadas por inmigrantes individuales a sus países de origen<sup>4</sup>. Un número creciente de inmigrantes envía parte de sus salarios a sus países de origen para apoyar a sus familias que viven en situación de precariedad. Según la ONU, en 2005 había unos 191 millones de inmigrantes en todo el mundo, uno de cada cinco en Estados Unidos (Deen, 2006).

La liberalización del comercio es un factor trascendente que ha contribuido a esta tendencia. Por

ejemplo, mientras que en 1978 las exportaciones agrícolas representaban 81% del comercio exterior de El Salvador, después de 26 años de liberalización comercial dan cuenta solamente de 5%, en tanto que las remesas representan 70%. Es más conocido el ejemplo de México, donde más de diez años después de firmado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los salarios ajustados por la inflación son menores que antes del TLCAN. Hoy hay 19 millones más de mexicanos que viven por debajo de la línea oficial de la pobreza que antes del TLCAN. Con posterioridad a la firma del TLCAN, más de 1,3 millones de mexicanos perdieron sus puestos de trabajo en el sector rural. Muchos de ellos, que emigraron a Estados Unidos en busca de trabajo, envían remesas de vuelta a su país para apoyar a sus familias (Audley et al, 2003). En 2005, las remesas enviadas desde Estados Unidos a México llegaron a USD 20.000 millones, siendo la segunda fuente de divisas extranjeras del país detrás de los ingresos provenientes del petróleo (De la Torre, 2006).

### La financiación para el desarrollo en Estados Unidos

Quienes viven en Estados Unidos también están sufriendo los impactos negativos de las actuales políticas del Gobierno. El apoyo a la “guerra contra el terror” y las políticas impositivas regresivas han tenido un impacto negativo sobre el gasto del presupuesto nacional y las finanzas gubernamentales. Los niveles de endeudamiento personal han aumentado, los impuestos a las corporaciones y a los muy ricos han disminuido, y el costo de la guerra en Iraq, estimado en alrededor de USD 1,3 billones por el economista ganador del Premio Nobel Joseph Stiglitz, ha afectado la estabilidad financiera a largo plazo de Estados Unidos (Bilmes y Stiglitz, 2006). Aunque a una escala diferente, hay similitudes evidentes entre las luchas que enfrentan las personas en el Sur global y en Estados Unidos. Las políticas económicas y sociales injustas profundizan las desigualdades en el ingreso, desangran los fondos públicos y dejan desfinanciadas a las prioridades sociales.

### La desfinanciación para el desarrollo: un huracán deja al descubierto la realidad

En 2005, el mundo entero se conmovió con las televisadas después de que el huracán Katrina devastara Nueva Orleans y sus alrededores. Parecía difícil creer que eso estuviera sucediendo en Estados Unidos. Las personas que quedaron aisladas por las inundaciones eran sobre todo afroamericanas, ancianas o desnutridas. Los sobrevivientes estuvieron sin electricidad, agua corriente ni alimentos durante días, rodeados por aguas servidas y cadáveres.

Nada de lo ocurrido debería haber sido una sorpresa: un año antes se había pronosticado exactamente lo que iba a pasar y quiénes iban a ser los afectados. A pesar de los estudios que demostraban el hundimiento de los diques y no obstante las peticiones de fondos adicionales del Cuerpo de Ingenieros del Ejército para proyectos cruciales de control de inundaciones, desde 2003 los fondos federales para apoyo a infraestructura se recortaron sistemáticamente. Numerosos artículos periódicos citan específicamente los costos de la guerra en Iraq como una de las razones por las cuales se privó a Nueva Orleans de los dineros federales para la protección contra huracanes e inundaciones (Bunch, 2005). De las 354.000 personas que vivían en los barrios de Nueva Orleans donde el daño del huracán fue de moderado a severo, 75% eran afroamericanas, 29% vivían por debajo de la línea nacional de pobreza, más de 10% estaban desempleadas, al menos la mitad eran inquilinas y aproximadamente 60% no eran propietarias de un automóvil (Dao, 2006; Wellner, 2005).

Después de Katrina, el presidente Bush prometió USD 200 mil millones en ayuda para las zonas afectadas por la tormenta y las inundaciones. Hasta la fecha, el gasto ha sido mucho menor, se ha gastado mal o no se ha gastado en la reconstrucción de Nueva Orleans para que puedan regresar los habitantes de menores ingresos. Por otra parte, lo que se ha gastado se está sacando de otros presupuestos para gastos discrecionales federales (tales como el programa de cupones para la compra de alimentos y la atención a la niñez). Las recomendaciones de suspender la nueva y rigurosa ley de quiebra personal y de extender el programa Medicaid a las víctimas del huracán también fueron rechazadas. Lo que sucedió en Louisiana y otros estados de la costa del golfo fue una tragedia, pero reflejó una política mayor de indiferencia ante las necesidades de las poblaciones de bajos ingresos en el país. La respuesta del Gobierno a la crisis fue, y sigue siendo, escasa y lenta, poniendo de relieve los años de descuido de la infraestructura que condujeron a la destrucción de la ciudad en primer lugar.

### Indicadores sociales

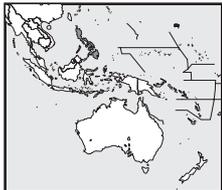
El país tiene puntuaciones bastante altas en los indicadores analizados por Social Watch, especialmente en lo que respecta al acceso a agua potable, inmunizaciones, partos atendidos por personal especializado y porcentaje de niñas inscritas en escuelas. Sin embargo, cuando se examinan los indicadores específicos para Estados Unidos y se los analiza por grupos étnicos, el panorama es muy diferente. El Instituto Fordham para la Innovación en Políticas Sociales realiza el seguimiento de 16 indicadores de

3 *Ibid.*

4 Comunicado de prensa del Departamento de Estado, 10 de abril de 2006.

(Continúa en página 262)

# Crisis de la financiación para el desarrollo



A más de dos décadas de la crisis global de la deuda de los años 80 y la subsiguiente adopción de programas de ajuste estructural, Filipinas continúa enfrentando una severa escasez de recursos para financiar el desarrollo. Una importante cantidad de fondos sigue siendo drenada por pagos de deuda, mientras que políticas fiscales erradas limitan la movilización de los recursos financieros nacionales. Si no se reúnen los recursos adicionales necesarios, Filipinas no cumplirá su compromiso de alcanzar siete de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Social Watch Filipinas  
Prof. Leonor Magtolis Briones

Filipinas es uno de los países devastados por la crisis mundial de la deuda, que golpeó al país en 1983, un año después que la suspensión de pagos de México generara la conflagración global que destruyó economías de países en desarrollo en América Latina, África y Asia. El Gobierno de Filipinas se tragó debidamente la amarga píldora del ajuste estructural impuesto por el grupo de bancos multilaterales de crédito, a pesar de una campaña nacional que llamó al repudio selectivo de la deuda. Los escasos recursos financieros se destinaron al servicio de la deuda en desmedro de los servicios sociales, en particular la educación y la salud. Los niveles de pobreza escalaron.

Los efectos devastadores de la crisis de la deuda aún se hacen sentir. El 23 de agosto de 2004, veintinueve años después, la presidenta Gloria Macapagal Arroyo admitió la existencia de una crisis fiscal y que el Gobierno enfrentaba dificultades para manejar crecientes déficit. A pesar de la clasificación oficial como país en desarrollo de ingresos medios, Filipinas continúa sufriendo enormes déficit. El problema de los recursos financieros inadecuados persiste. El fantasma de la crisis de la deuda continúa acechando la economía.

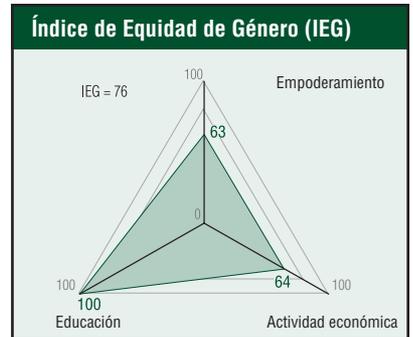
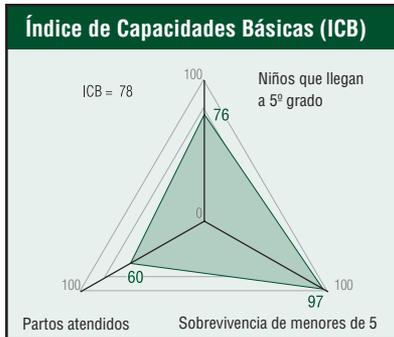
Este informe nacional se propone identificar los problemas y cuestiones relacionados con el financiamiento del desarrollo social en Filipinas. Obviamente, los compromisos del Gobierno con la Declaración de Copenhague así como con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no pueden ser alcanzados sin recursos adicionales.

## Obstáculos a la movilización de recursos financieros nacionales

Han pasado dos décadas desde que la dictadura fue desmantelada y se restauró la democracia. También hace 20 años que el país soportó una serie de programas de ajuste estructural para salvar el gran problema de la deuda. Tres presidentes pasaron después de Ferdinando Marcos: Corazón Aquino, Fidel Ramos y Joseph Estrada. La actual presidenta es Gloria Macapagal Arroyo.

## Régimen tributario regresivo

¿Por qué los ingresos públicos nunca son suficientes? Existe la opinión generalizada de que tres razones explican este problema persistente. La primera es



la excesiva dependencia de políticas fiscales indirectas o regresivas. Esto ha resultado en un doble retroceso: los impuestos en base al ingreso y la riqueza no están siendo totalmente explotados, y los grupos de bajos ingresos que componen la mayoría de la población soportan el grueso de la carga impositiva.

La Constitución prevé que el gobierno debe “desarrollar un sistema progresivo de impuestos”. Sin embargo, los impuestos indirectos – en particular los impuestos a las ventas – conforman el grueso de la recaudación desde el comienzo de la República Filipina en 1946. Durante la administración de Aquino, la regresividad de la estructura impositiva fue agravada con la imposición de un impuesto al valor agregado (IVA) de 10%, que reemplazó al impuesto a las ventas. Se lo consideró la manera más rápida de generar más ingresos. Aquino había heredado las deudas de la era de Marcos y necesitaba más recursos para pagarlas.

Veinte años después, la presidenta Macapagal Arroyo incrementó el IVA a 12% y expandió su cobertura para abarcar productos adicionales, incluyendo la gasolina y los derivados del petróleo. La razón era la misma: su administración estaba empantanada en una crisis fiscal. Los asesores financieros de Arroyo presentaron una lista de ocho medidas impositivas. Ella escogió la propuesta de la expansión del IVA por sobre las propuestas de más impuestos al ingreso y la riqueza.

Para 2006, por ejemplo, el ingreso total proyectado es de PHP 969.000 millones (USD 18.900 millones). De esta cantidad total, PHP 566.000 (USD 11.000 millones) provendrán de impuestos indirectos o regresivos y de ingresos no impositivos. Esto constituye 59% del total de ingresos proyectados. Además, la proyección de los impuestos directos totales se sitúa en PHP 402.000 millones (USD 7.800 millones), representando 41% de los ingresos totales.

## Gestión impositiva ineficiente

La administración de impuestos en Filipinas ha sido tradicionalmente considerada corrupta e ineficiente. Los organismos recaudadores del Gobierno son considerados “embanderados de la corrupción”. A pesar de los esfuerzos de los administradores por cambiar esta imagen desagradable, la percepción de la opinión pública sigue siendo la misma. La ineficacia y la corrupción han resultado en la no recaudación de cantidades significativas de ingresos estatales.

## Incentivos fiscales

Un tercer factor responsable de la inadecuada recaudación de impuestos es la práctica de otorgar incentivos para atraer inversores. El Gobierno está aprobando nuevas medidas impositivas y recaudando impuestos, pero a la vez garantiza incentivos y beneficios impositivos. El año pasado, la Cámara de Representantes realizó un estudio de los ingresos no embolsados a causa de los incentivos. La cantidad ascendió a PHP 150.000 millones (USD 2.900 millones). Mientras tanto, las necesidades financieras se ubican en PHP 125.000 millones (USD 2.400 millones). Es obvio que los ingresos no embolsados podrían haber cubierto totalmente o al menos en parte las necesidades financieras del Gobierno.

Si bien el Departamento de Finanzas ha llamado a la racionalización de los incentivos fiscales, el Congreso de Filipinas continúa aprobando leyes para ofrecer otros, especialmente a inversores extranjeros. La Junta de Inversiones garantiza estos incentivos. Según un estudio de la Universidad de Filipinas, “solo en 2004 los incentivos fiscales aprobados por la Junta de Inversiones resultaron en un beneficio económico negativo de PHP 55.720 millones” (USD 1.100 millones), lo que significa que la cantidad de ingresos no

embolsados por los privilegios fiscales fue mayor que la cantidad de beneficios económicos resultantes de las inversiones para las que se dispusieron estos beneficios<sup>1</sup>. Por lo tanto, mientras los inversores extranjeros son privilegiados significativamente con incentivos fiscales, los países anfitriones como Filipinas pierden considerablemente y deben recurrir a los impuestos regresivos y a los préstamos para cubrir necesidades financieras urgentes.

### Limitadas fuentes externas de financiamiento público

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) es una fuente importante de financiamiento a este fin. En 2006, por ejemplo, la AOD representa más de 50% de los fondos proyectados para las actividades del sector salud relacionadas a los ODM. Mientras que los fondos gubernamentales se calculan en PHP 687.000 millones (USD 13.400 millones), la AOD esperada es de PHP 784.000 millones (USD 15.300 millones)<sup>2</sup>.

Los diseñadores de las políticas estatales prefieren los fondos de la AOD a los préstamos de bancos comerciales aún cuando Filipinas no califica para obtener préstamos. Las tasas de interés son menores y los términos pueden ser generosos. Sin embargo, la asistencia oficial al desarrollo tiene desventajas. Los socios bilaterales tienen sus propias agendas a nivel global, regional y específico de cada país. Los niveles de asistencia son determinados por estas agendas aunque las prioridades nacionales sean otras. Los proyectos financiados por la AOD tienden a ser más costosos que los proyectos localmente financiados debido a la participación de firmas consultoras de los países donantes y de otros prestadores de servicios. A estos costos se añaden complejos y superpuestos mecanismos de monitoreo.

### Obtención de préstamos

Filipinas nunca se recuperó totalmente de los debilitadores efectos de la crisis mundial de la deuda; el país aún está pagando deudas reestructuradas y convertidas en títulos 20 años atrás. Incluso, el Gobierno ha adoptado la frase "gastos improductivos" que las organizaciones de la sociedad civil utilizan para describir el servicio de deudas cuyos dineros fueron derrochados, malgastados y sujetos a la corrupción.

La Tabla 1 revela la gran magnitud del problema. Durante los últimos ocho años, el porcentaje de pagos de intereses ha crecido constantemente en el presupuesto nacional. En 1999, 18% del presupuesto nacional se destinó a pagar intereses. Esta cantidad aumentará a 32% del presupuesto de 2006. En 1999, 34% del presupuesto se destinó a gastos sociales. En 2006, esta cantidad se reducirá a 28% del prespues-

**TABLA 1**

Porcentajes de gasto presupuestal por sector (1999-2006)								
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Servicios económicos	25,25	24,5	20,18	20,19	20,59	18,06	17,54	18,72
Servicios sociales	33,81	31,21	31,04	29,84	28,792	8,77	28,02	27,91
Defensa	5,03	5,31	4,68	5,91	5,39	5,09	4,87	4,98
Servicios públicos generales	17,64	17,95	17,15	17,12	17,12	15,93	15,50	15,33
Préstamos otorgados netos	0,09	0,38	1,00	0,78	0,68	0,64	0,84	0,78
Pago de intereses	18,17	20,65	25,95	26,16	27,44	31,51	33,24	32,28
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fuente: Presupuesto de Gastos y Fuentes de Financiamiento, 1999-2006.

**TABLA 2**

Financiamiento para ODM relativos a la salud (millones de PHP)				
Programas y proyectos para los ODM	Costo total	Fondos del Departamento de Salud	AOD	Brecha presupuestal
Reducir la mortalidad infantil	1.469.939	370.544	3.500	1.095.895
Mejorar la mortalidad materna	4.825.928	107.880	11.230	4.706.818
Combatir el VIH/ SIDA, la malaria y otras enfermedades	2.692.234	208.977	768.979	1.714.278
<b>TOTAL</b>	<b>8.988.101</b>	<b>687.401</b>	<b>783.709</b>	<b>7.516.991</b>

Fuente: Departamento de Salud.

to. En 1999, 25% del presupuesto se asignó a gastos de desarrollo económico. En 2006, se espera que este monto se reduzca a 19%. El porcentaje correspondiente a otros gastos por sector está disminuyendo. Solo el pago de intereses continúa en ascenso.

### El Departamento de Presupuesto y Administración

No puede negarse que, en el presente, el Gobierno obtiene más préstamos para amortizar los préstamos que para destinarlos directamente al desarrollo. En 2006, por ejemplo, el Departamento del Tesoro piensa obtener PHP 221.000 millones (USD 4.300 millones) en préstamos del exterior. De esta cantidad, PHP 119.000 millones (USD 2.300 millones) se destinarán a pagos de intereses y del capital. Menos de la mitad queda como financiamiento extranjero directo, en la cantidad de PHP 102.000 millones (USD 2.000 millones). La situación de los préstamos internos es aún peor. El Departamento del Tesoro ha programado PHP 310.000 millones (USD 6.000 millones) de préstamos internos, de los que PHP 263.000 millones (USD 5.100 millones) se destinarán a pagos de intereses y del capital, dejando apenas PHP 47.000 millones (USD 916 millones) en préstamos netos. Resumiendo, de PHP 532.000 millones (USD 10.400 millones) en préstamos programados, se espera un financiamiento neto de solo PHP 149.000 millones (USD 2.900 millones), pues el resto irá a intereses y pagos principa-

les. Está claro que la carga de la deuda es el factor que más drena las finanzas estatales.

### Escasos fondos asignados al desarrollo social

Filipinas es signataria de la Declaración del Milenio y se ha comprometido a lograr siete de los ocho ODM antes de 2015. Social Watch Filipinas ha abogado constantemente por una financiación adecuada para cumplir los ODM desde 2000.

Social Watch Filipinas fue actor clave en el peculiar proceso que movilizó a la sociedad civil, el Gobierno, el sector privado y la comunidad de donantes para producir un documento de posición nacional en torno al financiamiento de los ODM. La organización monitorea el logro de las metas de los ODM y ha planteado diversos temas, incluyendo la metodología estadística, la necesidad de datos desagregados y el financiamiento adecuado.

El 22 de junio de 2006 Social Watch Filipinas lanzó un nuevo libro en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y estudiantes graduados de la Escuela Universitaria de Administración Pública. Titled *Moving Forward with the Millennium Development Goals: May Pera Pa Ba?* (Avanzando hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio: ¿Hay dinero disponible?), el libro plantea dos cuestiones principales: ¿Hay dinero

1 Remo, M. (2006). "DOF wants to limit tax perks grant". *Philippine Daily Inquirer*. 10 de julio, p. B11.

2 Departamento de Salud.

(Continúa en página 263)

# Aumenta la dependencia de la ayuda externa inadecuada



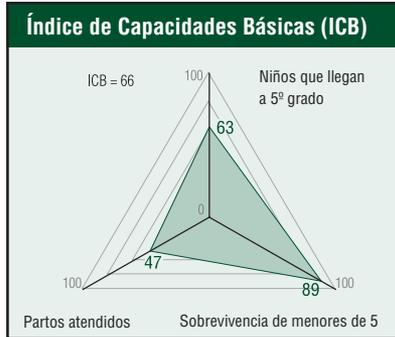
Si bien la ayuda externa ha crecido en forma significativa en los últimos años, es errática y no ha cumplido con las expectativas. Sin embargo, la dependencia de la misma ha ido en aumento a medida que disminuye la proporción de los fondos internos destinados al desarrollo. A la vez, la movilización 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 Monterrey<sup>1</sup> 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 financieras<sup>2</sup>.

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

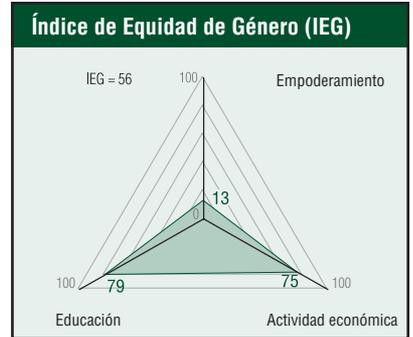


de Desafíos del Milenio y la Comisión para África creada por el Reino Unido, han creado las condiciones para que los países pobres necesitados de recursos financieros elaboren "planes de desarrollo" que no reflejan sus prioridades programáticas nacionales. Muchos de estos planes han tendido a ignorar las dimensiones de género de la pobreza o han hecho algunos retoques insustanciales tras la presión ejercida por grupos de mujeres<sup>3</sup>.

## 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%<sup>4</sup>.

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 2003<sup>5</sup>, 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 crecimiento<sup>6</sup>. 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)

## Estrategias excluyentes



La condonación de parte de la deuda externa ha oxigenado la economía y el Gobierno está comprometido a usar esos recursos para luchar contra la pobreza, que sigue afectando a más de la mitad de la población. Es necesario que la estrategia nacional para aliviarla pase del discurso a la práctica y aplique programas de la lucha contra la inequidad y la violencia de género.

Centro de Estudios de la Mujer Honduras  
Suyapa Martínez / María Elena Méndez / Ana María Ferrera

Tras el huracán Mitch en 1998, el endeudamiento del país alcanzó altísimas proporciones, y en 1999 el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial declararon a Honduras elegible como beneficiario de la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados. Entre 1990 y 2003 el país registró un incremento de la deuda externa de USD 1.973 millones, cerrando en 2003 con un saldo de USD 4.772 millones y en 2004 con un saldo de USD 5.213 millones<sup>1</sup>.

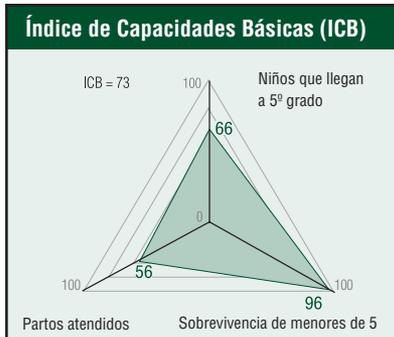
En marzo de 2006 el Club de París concretó la condonación de deuda por un monto oficial de USD 1.061 millones. La medida oxigenó la economía, y el gobierno está comprometido a destinar los recursos condonados exclusivamente a la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) y al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos solo podrán cumplirse a través de medidas sociales y macroeconómicas responsables que incluyan reformas judiciales, una mayor lucha contra las distintas formas de la violencia, el fortalecimiento del combate a la corrupción, la consolidación de un crecimiento económico equitativo y de la competitividad, mejoras en la recaudación fiscal, la revitalización de la modernización del Estado y la implementación de mecanismos que aseguren la transparencia.

### Pobreza persistente

Honduras es un país con un ingreso per capita de aproximadamente USD 1.000. Se estima que 64% de la población vive bajo la línea de pobreza y de esta proporción, 45% lo hace en pobreza extrema. En 1999, el 20% de la población del país con más altos ingresos recibió casi 49,8% del ingreso total y el 20% de menores ingresos, solo 4,7% (FOSDEH, 2005).

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el porcentaje de pobres bajó de 80,5% en 1990 a 79,1% en 1997. Entre 2000 y 2004, la extrema pobreza pasó de 49% a 44,6%, mientras que el nivel general de pobreza se redujo a 64% (FOSDEH, 2005). En esos años la ERP y los recursos que se le asignaron no han logrado reducirla de manera significativa.

1 Datos del Foro Social de la Deuda Externa en Honduras (FOSDEH) <www.fosdeh.net> y de la Secretaría de Finanzas <www.sefin.gob.hn>.



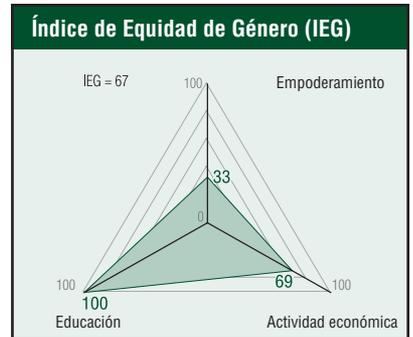
Honduras se comprometió a cumplir con los ODM para 2015. No obstante, al ritmo que reflejan los indicadores de pobreza, esto no será posible. Si bien es cierto que hubo cambios en los indicadores de salud y educación y ha mejorado la cobertura de infraestructura eléctrica y saneamiento, aún prevalecen deficiencias en la calidad de la educación y la salud.

También hubo mejoras en la ampliación de la cobertura telefónica tras la política de privatización de servicios implementada por el Gobierno. Sin embargo, a mediano plazo estas privatizaciones podrían tener un impacto negativo en la población, cuya situación de pobreza podría verse agudizada por los efectos del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos que entró en vigor en enero de 2006.

### Inequidad de género

De los siete millones de habitantes que se estima tiene Honduras, 51% son mujeres. De ellas, al menos 7 de cada 10 son pobres. En el censo de 2003 se registraron 1.262.020 hogares, 25% de los cuales están a cargo de una mujer (FOSDEH, 2005).

Existe una diferencia entre el valor del Índice de Desarrollo Humano (0,667) y del Índice de Desarrollo relativo al Género (0,650) del PNUD que refleja la persistencia de importantes inequidades entre hombres y mujeres en el desarrollo de sus capacidades básicas. El Informe de Desarrollo Humano 2006 sobre Honduras refleja importantes desigualdades económicas y políticas entre los sexos. A pesar de contar con un marco legal que obliga a la inclusión de un mínimo de 30% de mujeres en los cargos de elección popular, de 298 alcaldías únicamente 23 son dirigidas por mujeres, lo que representa 7,7% de los cargos en el ámbito



local. Si bien el promedio de escolaridad de las mujeres es de 5,7 años, superior al de los hombres, de 5,3 años, esto no se traduce en mejores ingresos para las mujeres, que obtienen aproximadamente 67,6% del salario promedio que reciben los hombres por igual trabajo (INDH, 2006).

Las mujeres continúan viviendo situaciones de violencia. Las denuncias de violencia doméstica en los juzgados nacionales ascendieron a 11.850 en 2005. Solo 10% de éstas siguieron un proceso judicial culminante en una sentencia. A pesar del incremento del número de casos, el Estado sigue sin agilizar el acceso de las mujeres a juicios justos y aún no se crearon los juzgados especializados en violencia doméstica previstos por la ley.

El número anual de muertes violentas de mujeres va en aumento. En 2003 hubo 138 mujeres víctimas de femicidios, en 2004 168 y en 2005 171<sup>2</sup>. Los crímenes presentaron características alevosas y reflejan una gran crueldad ejercida sobre el cuerpo de las mujeres.

Por ahora la batalla del Colectivo de Mujeres Contra la Violencia para que el Estado impulse acciones para enfrentar y eliminar el alto porcentaje de los femicidios y la violencia contra las mujeres no ha logrado avances.

### La estrategia hacia los ODM

Luego del paso del Huracán Mitch en octubre de 1998 y como parte de las exigencias de los organismos financieros internacionales, el Gobierno elaboró la ERP, documento programático que se propone reducir la pobreza en 24 puntos porcentuales durante los siguientes 15 años, así como disminuir las

2 Datos de la Dirección General de Investigación Criminal.

inequidades. El Fondo de la ERP se constituye con recursos provenientes de las condonaciones del servicio de la deuda externa que los cooperantes internacionales otorgan al país.

Para la implementación de la Estrategia se conformó el Consejo Consultivo de la ERP (CCERP), integrado por representantes del Gobierno y de la sociedad civil, con reciente participación femenina. Asimismo se conformó el espacio de las mesas sectoriales (MS), de integración tripartita, con miembros del Gobierno, la cooperación internacional y la sociedad civil.

Una de las críticas más importantes al funcionamiento de las MS es que han derrochado recursos en consultorías que tecnificaron este ámbito tripartito. Además, las propuestas presentadas por la sociedad civil en cada una de las MS no fueron tomadas en cuenta. También se criticó la politización de las Mesas y se propuso promover su vinculación con los ámbitos de ejecución de la ERP tanto a nivel local como nacional.

Las organizaciones de la sociedad civil han hecho denuncias constantes sobre la asignación de recursos a la ERP. En lugar de ir aumentando, estos fondos han disminuido de HNL 4.000 millones (USD 221 millones) anunciados por el anterior Gobierno para el CCERP a tan solo HNL 2.700 millones (USD 142 millones). La nueva administración del presidente Manuel Zelaya Rosales asignó a este fin únicamente USD 47 millones. De estos, por decisión del Congreso, USD 37 millones se canalizarán a través de las alcaldías.

Esta decisión del Poder Legislativo provocó una serie de reacciones de los representantes del CCERP y de la sociedad civil en general. Los pronunciamientos de los distintos sectores provocaron la renuncia masiva de las y los miembros del Consejo. Una movilización pública culminó en una negociación con el Gobierno para que se respetaran las decisiones tomadas por el CCERP en relación a la prioridad dada a los proyectos y los porcentajes en que se distribuirán los recursos.

Según los especialistas, el monto de inversión en la ERP no alcanza el ritmo anual necesario para reducir la pobreza del 64% en que se encuentra actualmente a 42% en 2015. Para ello, Honduras debería obtener porcentajes anuales de reducción de la pobreza de 1,5. Solo faltan nueve años para la fecha fijada y es poco previsible que en ese lapso de tiempo pueda conquistarse la meta planteada.

Del monto asignado a los proyectos de la ERP consensuados con la sociedad civil, menos de 2% será destinado a programas especiales para mujeres. Esto marca una incoherencia entre el discurso de la ERP – que dispone la transversalidad de planes que aborden la temática de género – y la escasez de recursos estipulados a combatir la pobreza de las mujeres.

Una gran parte de los fondos asignados a la ERP se han destinado de manera demagógica al cumplimiento de compromisos de campaña electoral, como por ejemplo la matrícula gratis por un año, una medida que no resuelve el problema de la calidad de la educación, o la incorporación de 2.000 nuevos miembros al cuerpo de policía para hacer

frente a la inseguridad ciudadana, mientras que no se aborda el problema estructural e integral de la violencia y en especial la violencia de género.

### Un presupuesto cuestionable

El presupuesto nacional debería de ser uno de los medios para lograr cumplir con los ODM y por ende reducir la pobreza a la mitad en 2015. Sin embargo, en la región y en particular en Honduras los presupuestos planteados poco hacen por cambiar una situación económica y social en que los sectores ricos acumulan más riqueza y los pobres continúan siendo pobres.

A partir de 2000, la política tributaria ha sido regresiva, pues el Estado obtiene más impuestos de los segmentos de menores ingresos que de los segmentos más ricos de la población. Esto revela claramente cómo son los más desposeídos quienes sostienen una ERP cuyos resultados no son los esperados. Con la aprobación del tratado de libre comercio Honduras dejará de percibir más de HNL 1.200 millones (USD 63,25 millones) anuales en materia de impuestos y sufrirá lesiones a los intereses nacionales, por ejemplo teniendo que sacar del mercado medicamentos genéricos.

En el presupuesto nacional, los sectores de educación y salud absorben 42% de los recursos (FOSDEH, s.f.). No obstante, estos recursos no se traducen en inversiones que impliquen una mejora de los servicios, en una mejor calidad de la educación que se brinda ni en una mayor cobertura de salud. En 2005 y comienzos de 2006 se hizo evidente el desabastecimiento de medicinas en los servicios de salud, al grado que hubo que hacer compras de emergencia para satisfacer la demanda.

Los ODM 5 y 6 contemplan disminuir la mortalidad materna en tres cuartas partes y combatir el VIH/SIDA. Sin embargo, “los niveles de desnutrición de la población indígena y garífuna del país son de particular mención, con niveles de desnutrición en menores de diecinueve años estimados en 95% y una tasa de mortalidad materna de las más altas de América Latina: 147 por cada cien mil nacimientos vivos” (Coiproducen, 2005). Asimismo, “entre 1985, año en que aparecieron los primeros casos de SIDA, y noviembre de 2005, el país registra un total de 22,366 casos de personas infectadas con VIH, de las cuales 41,8% son mujeres. Estos datos demuestran el aumento de casos de VIH/SIDA entre las mujeres” (Ministerio de Salud Pública, 2005).

Las instituciones del Estado que atienden a los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad son las que reciben menos presupuesto. El porcentaje asignado al conjunto de instituciones con fines sociales<sup>3</sup> suma 2,1% del total del presupuesto nacional, mientras el Instituto Nacional de la Mujer recibe 0,03% del total.

3 Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, Instituto Hondureño para la Prevención del Alcoholismo, Drogadicción y Farmacodependencia, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de la Mujer, Programa de Asignación Familiar e Instituto Nacional de Juventud.

Una de las deficiencias del sistema presupuestario es la falta de referencias establecidas en planes operativos generales, sectoriales e institucionales en base a una evaluación de impactos de los diferentes programas. Asimismo, el Gobierno habla de la transversalización de la perspectiva de género en el presupuesto nacional, pero la administración del presidente Ricardo Maduro (2002-2006) eliminó la unidad de género creada en la Secretaría de Finanzas, cuya finalidad era acompañar con indicadores los procesos de elaboración y ejecución de presupuestos.

### Cuestiones clave

El gobierno de Maduro se caracterizó por cumplir con las exigencias de los organismos financieros internacionales en materia fiscal y las demandas de los tratados de libre comercio y por favorecer los intereses de los empresarios más poderosos del país. Esto se reflejó en el aumento de los precios de la gasolina, lo que generó una reacción de la ciudadanía en general y en particular del gremio de los taxistas, que paralizaron Tegucigalpa interceptando los principales accesos a la ciudad. La crisis energética con que Maduro cerró su gestión ha sido heredada por el gobierno del Partido Liberal, que llegó al poder con la promesa de bajar el precio de los combustibles y de seguir las recomendaciones de la Comisión de Notables designada para aportar soluciones a la crisis.

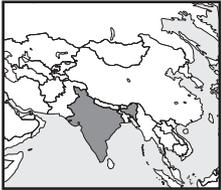
Otra fuente de tensiones en el país son las concesiones mineras. Más de 31% del territorio nacional ha sido concesionado a compañías extranjeras dedicadas a la minería metálica y no metálica. La medida produjo una reacción de los movimientos sociales, en particular de los grupos defensores del medio ambiente. Es el caso del ex candidato a la presidencia por el Partido de Unificación Democrática Juan Almeyda Bonilla, quien durante los dos últimos años ha mantenido una posición interpelante ante los gobiernos por la forma en que entregan el país sin tener en cuenta el deterioro ambiental y la calidad de vida de las y los hondureños.

El modelo neoliberal imperante es excluyente, patriarcal y sostiene una doble moral pues mantiene un discurso ideológico favorable a la democracia, la justicia social y la equidad, pero toma decisiones políticas que conducen a la exclusión y a la discriminación de las mayorías, incluidas las mujeres. ■

### Referencias

- FOSDEH (2005). *Balance Honduras 2005*. Disponible en: <[www.fosdeh.net/publicaciones.php?f=45](http://www.fosdeh.net/publicaciones.php?f=45)>
- FOSDEH (s.f.). *Análisis del Proceso Presupuestario en Honduras*. p. 93.
- Ministerio de Salud Pública (2005). “Estadio Clínico de la Infección VIH”.
- PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2006*. Disponible en: <[www.undp.un.hn/INDH2006/descargas/inicio.pdf](http://www.undp.un.hn/INDH2006/descargas/inicio.pdf)>.
- Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez (Coiproducen) (2005). *Informe de la Situación Actual de la Niñez Hondureña en el marco del Seguimiento a las Recomendaciones del Comité de la Naciones Unidas Por los Derechos del Niño*. Tegucigalpa.

# Haciendo equilibrio entre objetivos, compromisos y medios



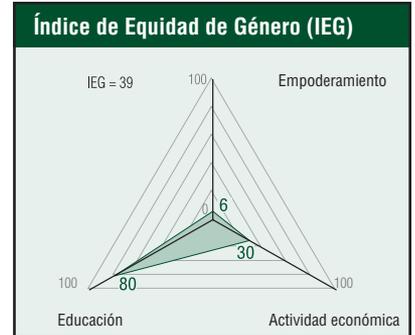
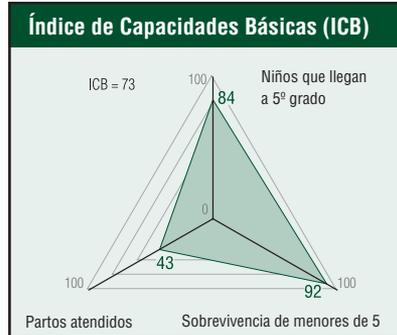
El Gobierno intenta mantener un delicado equilibrio en su lucha por reconciliar sus compromisos con la política económica neoliberal de prudencia fiscal y sus ambiciosos compromisos de desarrollo social. El problema resulta aún más complicado a la luz de las fugas de fondos y la corrupción que desangran el presupuesto social, ya insuficiente.

Control Ciudadano India  
Himanshu Jha

El desafío que enfrenta hoy el Gobierno es mantener un equilibrio entre los cambios en los dos paradigmas que han marcado la política y la economía a partir de la década de 1980. El dilema es reconciliar las contradicciones resultantes en torno a las necesidades, los compromisos, la voluntad política y las finanzas. Sometido a esta serie de presiones encontradas, el Gobierno está realizando su propio acto equilibrista para poder resolver este dilema emergente, dejando a los ciudadanos ante la duda de cuáles serán las respuestas que dará a sus demandas y expectativas.

En el ámbito político, el resurgimiento de formaciones políticas y la reiteración de alzamientos sociales imponen al gobierno nuevas expectativas y demandas. La influencia de varios de esos grupos políticos creció a partir de su apoyo a las demandas que sustentan esos alzamientos y de promover la ideología de la "justicia social". Su impacto, sin embargo, es limitado porque su apoyo político se basa casi exclusivamente en los sectores sociales más despojados de la sociedad. Al mismo tiempo, realidades socioeconómicas como la enorme pobreza, los múltiples niveles de privaciones y la emancipación de los grupos sociales marginados y las mujeres no pueden ser ignorados en ningún marco de políticas.

En términos del paradigma del desarrollo económico, el problema radica en el compromiso del Gobierno con el marco neoliberal y con un patrón de planificación económica e institucional que ostensiblemente hace énfasis en la prudencia económica, un enfoque que a menudo resulta conflictivo y contradice sus compromisos en lo político y lo social. Los diseñadores de políticas deben tener siempre presentes las consideraciones del "bienestar social" política y socialmente aconsejables, y al mismo tiempo diseñar la política económica de conformidad con las consideraciones de los nuevos apremios económicos tanto nacionales como globales. Los gobiernos nacional y estatales están perpetuamente atrapados en este dilema paradigmático. A esto hay que agregar el problema general del "declive institucional", expresado en una atrofia sin precedentes de las instituciones, que son incapaces de llevar adelante los programas con los que ellas mismas se han comprometido. Muchos



de esos compromisos gubernamentales, tanto sociopolíticos como económicos, en el mejor de los casos siguen a "mitad de camino", cuando no son lisa y llanamente incumplidos.

Por este motivo, si bien el Gobierno ha mostrado su compromiso con el desarrollo social a través de iniciativas como el Programa Mínimo Común y sus Planes quinquenales, al igual que en la adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sigue por otra parte sujeto a los compromisos que le impone el paradigma económico mundial dominante. Esto resulta obvio al ciudadano común, que está atrapado entre estos conflictos. Para ser justos, el Gobierno avanza cada vez más en la adopción de un modelo participativo a la hora de tomar decisiones y de implementarlas. Pero ¿qué tan efectiva ha sido realmente esa participación? ¿Ha tenido impactos suficientes en los instrumentos financieros para la instrumentación de políticas como por ejemplo las partidas presupuestales de los programas de desarrollo?

A la luz del dilema que hemos presentado anteriormente, es imperativo explorar las siguientes preguntas: ¿los compromisos sociales del Gobierno están reflejados en las partidas presupuestales de los últimos años? ¿Las instituciones gubernamentales tienen la capacidad para llevar adelante esos compromisos? ¿Son las instituciones suficientemente efectivas para poder llevar los programas a los grupos de destinatarios? ¿Qué alcance tienen la corrupción, las fugas de fondos públicos y la inacción de los funcionarios?

## Análisis del presupuesto anual

Si bien el desarrollo en su conjunto, incluido el desarrollo económico, continúa siendo el objetivo

general del Estado, el desarrollo social y la distribución equitativa siguen constituyendo sus objetivos prioritarios, al menos en los papeles. El Programa Mínimo Común y el Décimo Plan quinquenal proporcionan un panorama de los compromisos declarados, que coincide visiblemente con los ODM. Obviamente estos compromisos deben ser acompañados por medios eficientes y apropiados para hacerlos posibles. No sólo es necesario que cuenten con el respaldo de las partidas financieras suficientes sino que requieren además de una infraestructura institucional eficiente. Un análisis algo más detallado del presupuesto anual del Gobierno muestra a sus compromisos de un lado y a sus prioridades cambiantes del otro. El presupuesto también es indicativo de la dirección en la que avanzan las políticas.

La Ley de Responsabilidad Fiscal y Administración Presupuestal de 2005-2006 tenía por objetivo establecer una relación gasto-ingreso uno a uno. En otras palabras, en caso de no poder hacer efectivas las expectativas de ingresos del gobierno, como sucede a menudo, existe una reducción de gastos que recae en el sector social.

Aunque el presupuesto 2005-2006 elevó la asignación prevista para la asistencia a los gobiernos estatales, también marcó el fin de los préstamos del gobierno central a los estados para la implementación de sus planes anuales. Esto significa que los estados están obligados a recaudar INR 29.003 *crores*<sup>1</sup> (USD 6.470 millones) en el mercado. Implica también una reducción de la asistencia

1 Un *crore* es una unidad del sistema numérico indio que equivale a 10 millones.

**TABLA 1**

Gastos en el sector social del gobierno central y los gobiernos estatales				
AÑOS	GASTO EN LOS SECTORES SOCIALES DEL GOBIERNO CENTRAL (INR CRORES)	GASTO TOTAL COMBINADO (GOBIERNO CENTRAL + GOB. ESTADUALES) (INR CRORES)	GASTO EN LOS SECTORES SOCIALES DEL GOBIERNO CENTRAL COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL COMBINADO (%)	GASTO EN LOS SECTORES SOCIALES COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL COMBINADO (GOB. CENTRAL +ESTADOS) (%)
2000-2001	18.115,34	591.300	3,06	22,3
2001-2002	20.881.46	644.700	3,24	21,4
2002-2003	22.726.63	704.900	3,22	20,6
2003-2004	25.458.83	796.400	3,20	19,7
2004-2005*	30.625.44	904.500	3,39	20,7
2005-2006**	34.656.82	979.800	3,54	20,9

\* estimados revisados \*\* estimados presupuestales

Fuente: Encuesta Económica 2005-2006, Gobierno de India.

directa del gobierno central a los estados y los territorios de la unión, que pasaron de un estimado revisado de INR 54.858 *crores* (USD 12.240 millones) en 2004-2005 a INR 33.112 *crores* (USD 7.390 millones) estimados en el presupuesto 2005-2006. Esta tendencia es perturbadora, ya que golpea directamente a los estados más pobres y atrasados.

El aumento de la proporción del gasto de defensa en el conjunto del presupuesto es otra de las tendencias preocupantes, si tenemos en cuenta que los servicios sociales requieren un gasto sustancialmente mayor.

El efecto de este patrón de adjudicación se refleja en forma inmediata en el gasto en los programas de empleo rural y reducción de la pobreza, que han quedado estancados o incluso han disminuido en el período 1995-2001. El Programa Alimentos para el Trabajo, por ejemplo, obtuvo una partida de INR 1.818 *crores* (USD 405,75 millones) que aumentaron a INR 5.400 *crores* (USD 1.210 millones) en 2005-2006,

cuando el propio Ministro de Economía ha reconocido que llevaría otros INR 5.600 *crores* (USD 1.250 millones) lograr su implementación total. Los programas Sampoorna Gramin Rozgar Yojna y Swarnajayanti Gram Swarozgar Yojna, destinados a la generación de empleo asalariado y a la seguridad alimentaria de los hogares rurales por debajo de la línea de pobreza sufrieron una reducción significativa de las partidas respectivas en el último presupuesto. Con respecto a la infraestructura rural, el Gobierno se comprometió en su Décimo Plan quinquenal a conectar a todos los poblados con caminería adecuada para todo tipo de clima. Sin embargo, aunque se propuso un apoyo presupuestal adicional de INR 1.600 *crores* (USD 357,09 millones) para esta iniciativa, su implementación completa insumiría a groso modo unos INR 70.000 *crores* (USD 15.620 millones) según lo admite el propio Gobierno.

La agricultura que es el medio de vida de 57% de la población del país y contribuye 21% de su pro-

ducto bruto interno (PBI), está sumida en el estancamiento desde hace años. Esto se puede atribuir fundamentalmente a una reducción de la inversión pública en el sector agrícola, que cayó de 1,92% del PBI en 1990-1991 a 1,31% en 2003-2004.

El objetivo del Gobierno de incluir a los grupos socialmente marginados en el proceso de desarrollo no se refleja en su gasto. El total de las partidas presupuestales destinadas a los grupos marginados como proporción del total de las partidas presupuestales se redujo de 0,62% en 1998-1999 a 0,30% en 2004-2005. Incluso después de haber recibido un aumento insignificante de 0,43% en 2005-2006, la tasa actual del gasto sigue muy por debajo de las cifras de 1998-1999.

El presupuesto de género, contenido en un apartado separado sobre sensibilización de género en las adjudicaciones presupuestales, se introdujo por primera vez en el presupuesto de 2000-2001. En 2005-2006, el total de las partidas adjudicadas al presupuesto de género fue de INR 14.379 *crores* (USD 3.210 millones), lo que representa apenas 2,8% del total del gasto.

### Fuga de fondos y corrupción

Para empeorar las cosas, incluso esos fondos insuficientes que se destinan a servicios sociales y al desarrollo no se aplican en su totalidad a estos fines. El propio ex Primer Ministro Rajiv Gandhi reconoció que solamente 15% de los fondos destinados a los programas de bienestar social llegó efectivamente a los grupos de destinatarios. El 85% restante fue absorbido por los costos de administración, las fugas de fondos y la corrupción. Esto fue confirmado por estudios posteriores sobre el Sistema de Distribución Pública y la reducción de la pobreza, que concluyeron que solamente 20% de las raciones de alimentos destinados a los pobres a través de ese canal llegaron efectivamente a los destinatarios. Del total de la financiación para los programas de vivienda rural, entre 25% y el 40% queda en manos de intermediarios, en tanto solamente 20% del gasto gubernamental en subsidios alimentarios llega a los pobres, y el resto se echa a perder o va a los intermediarios. Y éstos son sólo algunos ejemplos de las fugas de fondos y las apropiaciones indebidas de los fondos estatales (Gupta, 2004).

De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de 2005 de Transparency International, India obtiene una puntuación de 2,9 en una escala de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto). Entre tanto, un informe de 2005 de Transparency International India estima que los ciudadanos comunes pagan sobornos por un total de INR 21.068 *crores* (USD 4.700 millones) por año en el acceso a los 11 servicios públicos que cubre el estudio, que incluyen policía, sistema judicial (cortes menores),

**TABLA 2**

Gasto del gobierno (central) de la unión en servicios sociales y servicios de defensa				
AÑOS	GASTO EN SERVICIOS SOCIALES COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL (%)	GASTO EN DEFENSA COMO PROPORCIÓN DEL GASTO TOTAL (%)	GASTO EN SERVICIOS SOCIALES COMO PROPORCIÓN DEL PBI (%)	GASTO EN DEFENSA COMO PROPORCIÓN DEL PBI (%)
1996-1997	4,83	14,68	0,71	2,16
1997-1998	5,15	15,20	0,79	2,32
1998-1999	5,28	14,28	0,85	2,29
1999-2000	5,82	15,80	0,90	2,43
2000-2001	5,56	15,24	0,87	2,37
2001-2002	5,76	14,98	0,92	2,39
2002-2003	5,50	13,47	0,92	2,26
2003-2004	5,40	12,74	0,92	2,18
2004-2005	6,32	15,74	1,00	2,51
2005-2006*	7,58	16,54	1,09	2,38
2006-2007**	7,69	16,27	1,10	2,32

\* estimados revisados \*\* estimados presupuestales

Fuente: Encuesta económica 2005-2006, Gobierno de India.

(Continúa en página 264)

# Recorte de recursos internos y externos para el desarrollo

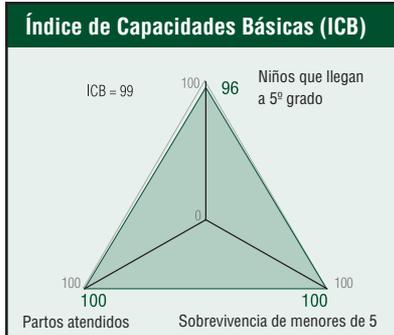


Durante los últimos cinco años se han registrado fuertes disminuciones del gasto social, políticas fiscales regresivas, alta evasión fiscal y una seria reducción en la cantidad y calidad de la ayuda para la cooperación. La situación ha llevado a las organizaciones de la sociedad civil a convocar a una revisión radical de las políticas fiscales y de ayuda al desarrollo.

Coalición Italiana Social Watch  
Tommaso Rondinella / Jason Nardi <sup>1</sup>

En los últimos cinco años las políticas se han caracterizado por un intento de reducir el rol del Estado y la responsabilidad colectiva en favor de la iniciativa privada y el mercado, reduciendo los recursos dedicados al sistema de bienestar social y haciendo severas reducciones en el gasto público. Sin recursos no puede haber sistemas de bienestar adecuados que respondan a las necesidades de los ciudadanos ni apoyo necesario para el desarrollo y ayuda destinados a las regiones más empobrecidas. En general, las autoridades locales (municipios, distritos y regiones) ya no logran garantizar los servicios básicos a sus comunidades. La pobreza refleja una marcada diferencia entre las regiones norteñas y centrales, donde los índices de pobreza se mantienen por debajo de 10%, y las regiones del sur, donde la pobreza afecta a 20% de la población y alcanza cifras de hasta 30% en el caso de Sicilia. (CRIS, 2006).

El gobierno de Berlusconi redujo drásticamente el fondo para políticas sociales, que se redujo de EUR 1.884 millones en 2004, a EUR 1.301 millones en 2005 (de los cuales EUR 482 millones no han sido gastados) y EUR 1.157 millones en 2006, reflejando una reducción total de 30% en tres años. Además, Italia sigue siendo el único país europeo, a excepción de Grecia, que no ha implementado un programa de ingreso mínimo. El índice de pobreza entre las familias con hijos dependientes aumentó entre 2000 y 2004 en casi cuatro puntos porcentuales (de 24,9% a 28,5%), y las más afectadas son las grandes familias, para las que el riesgo de pobreza aumentó algo más de 10 puntos porcentuales, de 48,2% a 58,3% (NENS, 2006). En total, se estima que 19% de las y los italianos corren riesgo de pobreza (CRISS, 2006), y que 11,7% de la población o unos 2,6 millones de familias viven por debajo de la línea de pobreza. Mientras tanto, el



20% de las familias más ricas controla 40% de los recursos del país<sup>2</sup>.

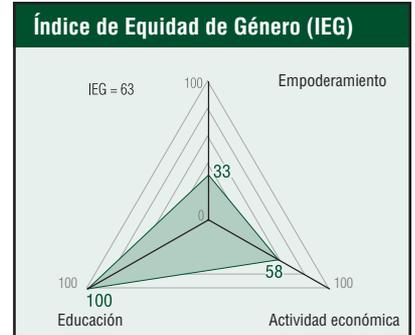
## Políticas fiscales que promueven la evasión

El notable crecimiento reciente de la evasión fiscal ha sido promovido por las políticas fiscales de los últimos cinco años. La evasión fiscal en Italia asciende a alrededor de EUR 100.000 millones y las empresas que operan en forma ilegal representan alrededor de 15% del PBI total<sup>3</sup>.

El altísimo grado de evasión fiscal aumenta la presión fiscal sobre las empresas y ciudadanos que cumplen con sus obligaciones fiscales y reduce la cantidad de recursos disponibles para el desarrollo económico y social del país. Con la implementación de 22 amnistías fiscales y el programa de "protección fiscal" (que permite que el capital que se mantiene ilegalmente en el exterior vuelva a Italia de forma "protegida"), el gobierno de Berlusconi ha estimulado claramente el empleo no declarado y la evasión fiscal.

## Políticas regresivas

Los esfuerzos del gobierno anterior por reducir los impuestos se concentraron en la adopción de medidas fuertemente regresivas. Por un lado, los recortes a impuestos directos han correspondido casi exclusivamente a los niveles de ingreso más altos; por otro, estas reducciones se han compensado con aumentos en los impuestos indirectos, los cuales son regresivos por definición. Es más, el impuesto



a la herencia, otra forma de redistribución de la riqueza, fue abolido, favoreciendo al 10% de la población más rica y perjudicando las arcas del Estado. A través de las reformas fiscales adoptadas, el 20% de la población más rica se ha apoderado de los beneficios de más de 78% del total de la desgravación fiscal (Pennacchi, 2004).

El crecimiento de los impuestos indirectos en los últimos años ha erosionado crecientemente el principio de progresividad del sistema fiscal del país. El ingreso que percibe la administración pública por concepto de impuestos indirectos aumentó de EUR 176.000 millones en 2001 a EUR 200.000 millones en 2005, contra ingresos fiscales directos prácticamente constantes. Esto significa que la carga fiscal ha sido distribuida sin considerar el nivel de ingreso de los ciudadanos.

## Rebajas de la financiación de las administraciones locales

La única medida "efectiva" en balancear el presupuesto, si bien es claramente negativa en términos de efectos sociales, ha sido una reducción adicional de los fondos federales para las administraciones locales. Entre 2001 y 2004, los impuestos locales aumentaron más de EUR 11.000 millones, pasando de 6,3% a 6,5% del PBI, principalmente debido a rebajas implementadas en el presupuesto del Estado. Con la última Ley Financiera (2006) se acentuaron los recortes en la financiación de las administraciones locales, con una disminución de 6,7% en transferencias a las municipalidades y de 3,8% a las regiones del país. La Asociación Nacional de Municipalidades Italianas calculó que las administraciones locales contarán con EUR 1.370 millones menos en sus comunidades y deberán

<sup>1</sup> Tommaso Rondinella es investigador de Lunaria, Roma, y coordinador de la campaña Sbilanciamoci. Jason Nardi es miembro de la campaña en UCODEP y coordinador de la coalición italiana de Social Watch. La coalición italiana de Social Watch está integrada por ARCI, ACLI, Campagna Riforma Banca Mondiale, Fondazione Culturale Responsabilità Etica, Lunaria, Mani Tese, Movimondo, Sbilanciamoci, Sdebitarsi, Unimondo y UCODEP.

<sup>2</sup> La metodología adoptada por ISTAT para calcular el índice de pobreza difiere de la que utiliza la Unión Europea. No se basa en el ingreso, sino en el consumo familiar, y las cifras se agregan en términos de hogares, no de individuos.

<sup>3</sup> *Il Sole 24 Ore*, 29 Mayo del 2006.

aumentar los impuestos locales de 6% a 10% para cubrir las rebajas gubernamentales (*Sbilanciamoci/ Nuovo Welfare*, 2006).

Las políticas de reducción fiscal del gobierno de Berlusconi han tenido una amplia gama de otros impactos negativos en los servicios sociales, incluyendo EUR 2.500 millones menos para el sistema nacional de salud y 65% menos a la investigación aplicada.

### Empleo e inequidad de género

A pesar del progreso a largo plazo a partir de 1990, los últimos informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) revelan un claro descenso del crecimiento del empleo en Italia, donde actualmente este crecimiento es menor que la mitad del registrado en la mayoría de los demás países europeos. El crecimiento de la tasa de empleo fue de 0,7% en 2005 y 0,6% en 2006, y bajará a 0,4% en 2007. La peor situación corresponde a las trabajadoras, entre las que la tasa de desempleo es de 45,3%, comparada con el promedio de 56,1% promedio que presenta la OCDE.

Las mujeres también ganan notablemente menos que los hombres: 28,2% de las trabajadoras se enmarcan dentro del menor nivel de ingresos, comparadas con 12,3% de los trabajadores varones. En lo referente a la equidad de género en general, la situación hasta 2005 permanece sustancialmente igual, si no ligeramente peor, especialmente en lo relacionado a las mujeres en puestos de decisión (OCDE, 2006).

### Cifras de ayuda oficial distorsionadas

En lo que tiene que ver con las contribuciones de Italia a la asistencia al desarrollo, las cifras e indicadores proporcionados en los informes oficiales no siempre son confiables. Un informe independiente publicado en abril de 2006 por CONCORD reveló varias anomalías en las cuentas oficiales de asistencia al desarrollo (AOD) correspondientes a Italia. De acuerdo a las cifras presentadas por el Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE, la distribución de AOD llevada a cabo por Italia representa 0,29% del ingreso nacional bruto (INB). De hecho, la asistencia al desarrollo es de alrededor de 0,12%<sup>4</sup> (excluyendo los USD 1.400 millones de deuda cancelada y otros montos incorrectamente utilizados), permaneciendo muy por debajo del objetivo de 0,33% del INB trazado para 2006 y posicionando a Italia como el menor contribuyente en la OCDE, junto con Estados Unidos.

4 Si bien oficialmente se reconoció una cifra de aproximadamente 0,19%, la relación AOD/INB real ha sido recalculada por el nuevo gobierno y publicada en la radio nacional por la Ministra Interina de Relaciones Exteriores Patrizia Sentinelli (Junio de 2006).

Como resultado, existe una casi total falta de “nuevos recursos” para los programas de desarrollo, especialmente para iniciativas de ayuda bilateral. Menos de un cuarto del monto total asignado llevó a nuevas intervenciones en 2005, mientras que el resto provino de la remisión de la deuda. De los EUR 4.000 millones destinados a cooperación bilateral italiana, una parte se dedicó a eventos excepcionales (tales como EUR 70 millones destinados a ayuda de emergencia para las poblaciones del Sur de Asia afectadas por el tsunami en diciembre de 2004), otra parte a ayuda militar “humanitaria” (por ejemplo EUR 40 millones destinados a las tropas italianas en Iraq), y otra parte a los refugiados en Italia (alrededor de EUR 13 millones en 2005).

### Ayuda condicionada

El problema no es solamente los limitados recursos dedicados a la ayuda para el desarrollo. Otro tema fundamental es la calidad de esta ayuda, dado que la mayor parte está ligada a bienes y servicios italianos. No hay cifras exactas de cuánto de la ayuda al desarrollo italiano retorna para subsidiar empresas italianas, porque el Gobierno se niega a publicar esas cifras desde 2001 (Eurodad *et al*, 2005). El problema al analizar la ayuda para el desarrollo en Italia también surge del hecho de que no hay un manejo coherente y unitario de los fondos, los cuales están fragmentados entre varios ministerios. De todos modos, de acuerdo con los últimos datos disponibles, esta ayuda condicionada representó más de 92% del AOD total de Italia en 2001 (Outterside *et al*, 2004). Sin embargo, el director general de la oficina de cooperación para el desarrollo del Ministerio de Relaciones Exteriores declaró que esta ayuda condicionada no es un problema real, dado que es de interés del país apoyar a las industrias nacionales. Las ONG italianas han convocado al gobierno italiano a producir un informe transparente y coherente sobre el gasto en ayuda oficial para permitir el escrutinio público de la distribución de la ayuda.

### Cancelación de la deuda para países pobres muy endeudados

Luego de una demora de casi un año, el gobierno anterior presentó un informe al Parlamento sobre la aplicación de la Ley 209/2000 sobre la cancelación de la deuda para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Desafortunadamente, el informe no dice nada nuevo y confirma la tendencia desarrollada en el curso del gobierno de Berlusconi hacia una progresiva eliminación de los compromisos en la lucha contra la pobreza y la financiación para el desarrollo. La ley ha resultado en la cancelación de EUR 2.560 millones en la deuda contraída por 25 países PPME, cifra mucho menor que el objetivo inicial de cancelar EUR 4.000 millones de deuda contraída por 38 países PPME elegidos en un período de más de tres

años, que debería haberse completado para junio de 2004. Esto refleja una aplicación parcial de la ley, la cual ha desperdiciado los extraordinarios efectos políticos concretos que podría haber ofrecido.

Nada dice el informe sobre las correspondientes cancelaciones de deuda a favor de Nigeria e Irak, tampoco sobre la conversión limitada de la deuda de Indonesia como resultado del tsunami de 2004. Esto marca una seria brecha en la información presentada al Parlamento, dado que se cree que estos montos ascienden a aproximadamente EUR 1.400 millones, prácticamente la mitad de los fondos que Italia destina a la ayuda para el desarrollo.

### Prioridades para la ayuda multilateral

En 2005, como en años anteriores, el país confirmó su prioridad de adoptar canales multilaterales para proporcionar ayuda. Cifras estimadas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE para 2005 (DAC, 2006) muestran que de los EUR 4.065 millones dedicados a AOD, EUR 2.282 millones – o 56% – han sido destinados a canales multilaterales (instituciones financieras internacionales y agencias de la ONU) y EUR 1.782 millones a la ayuda bilateral. Esta prioridad puede explicarse por el hecho de que la ayuda multilateral ofrece un “refugio” para ocultar la incapacidad estructural del Ministerio de Relaciones Exteriores para manejar sus programas, así como una forma fácil de cubrir relaciones clientelistas, dado que los procedimientos son más discrecionales y menos controlados.

Hacia comienzos de 2006 el Gobierno decidió cancelar sus contribuciones voluntarias a ciertas agencias de la ONU, incluyendo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, UNICEF, FAO, PNUD, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Agencia de las Naciones Unidas de Socorro y Trabajo para los Refugiados Palestinos en el Cercano Oriente, por un total de EUR 52 millones, aproximadamente la mitad de las contribuciones voluntarias de Italia. Si bien eran voluntarias, estas contribuciones han sido claves en la crisis financiera de la ONU. Un aspecto positivo es que alrededor de EUR 885 millones en ayuda multilateral han sido dedicados a refinanciar la iniciativa a PPME para la cancelación de deudas multilaterales contraídas por los países más pobres con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Fondo de Desarrollo Africano y otras instituciones, mientras que otros EUR 180 millones han sido destinados al Fondo de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria y para cubrir pagos vencidos de compromisos asumidos por Italia en 2004 y 2005.

(Continúa en página 265)

## Género y pobreza: un estudio de caso



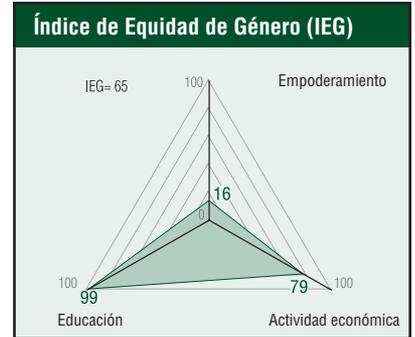
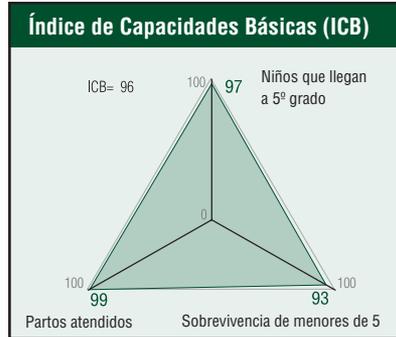
Los programas de disminución de la pobreza son más efectivos cuando incluyen una perspectiva de género y están específicamente diseñados para mujeres y otros grupos vulnerables. Este estudio de caso examina la falta de dimensión de género en un proyecto público a nivel local, así como los esfuerzos realizados por la sociedad civil para lograr desarrollo sin exclusiones.

Women's Federation 'Status'  
Irina Unzhakova  
Center for Gender Studies  
Svetlana Shakirova

Considerar la dimensión de género es esencial para lograr desarrollo económico y social con equidad. La exclusión de programas de género especiales dentro de los presupuestos públicos debería ser parte de la planificación de género de las acciones gubernamentales. Kazajstán está avanzando en esta dirección y la sociedad civil tiene un papel a desempeñar en la construcción de una sociedad con igualdad de oportunidades. La Federación de Mujeres 'Status' está llevando a cabo un proyecto llamado "Consejo Público para un Presupuesto de Género", el cual tiende a expandir el conocimiento sobre los principios de la elaboración de un presupuesto de género entre los empleados civiles, miembros del Parlamento y las ONG a nivel local. El proyecto es parte del Plan de Acción Nacional sobre la Mejora de la Condición de la Mujer (1999).

El proyecto se concentra en la implementación del programa de reducción de pobreza del gobierno en Ust-Kamenogorsk, una ciudad industrial en el *oblast*<sup>1</sup> de Kazajstán del Este<sup>2</sup>. Las dos herramientas para medir el grado de inclusión del género en el presupuesto son la sensibilidad de género de los actores involucrados en la implementación del programa y el impacto sobre sus beneficiarios.

La evaluación de la implementación de este programa a nivel local ha demostrado que los empleados civiles involucrados en el proceso de presupuesto no están informados sobre la inclusión de los programas de género en el mismo. Por lo tanto, no sorprende que el programa en cuestión no sea sensible al género, a pesar del hecho de que las consideraciones de género se mencionan en la sección introductoria del documento del programa. Entre los principios de la reducción de la pobreza señalados en esta introducción, el séptimo se refiere claramente a la necesidad de considerar la región, el género, la edad y otros aspectos. Obviamente, son los grupos más vulnerables de una población los que tienen la mayor necesidad de una



distribución justa de recursos y bienes públicos, o de acceso a los servicios públicos.

En Ust-Kamenogorsk, el grupo más vulnerable está compuesto por mujeres de más de 40 años con bajos índices de salud y con uno o más menores dependientes. A pesar de haber formado parte de la fuerza de trabajo por un período de tiempo considerable (18 años o más), estas mujeres han sido empleadas temporales, auto-empleadas o desempleadas por más de un año, y como resultado, su ingreso es variable y ocasional. La mayoría de estas mujeres hablan ruso pero no kazajo, y el único apoyo que tienen son sus ahorros de pensiones anteriores. Muchas de ellas han buscado consejo y asistencia de los servicios públicos o privados y ONG. Aproximadamente 70% de sus solicitudes se relacionan a la búsqueda de asistencia para encontrar empleo permanente, mientras que el restante 30% se relacionan a obtener beneficios sociales para cuidado de salud, ayuda a los familiares enfermos e incapacitados, protección contra la violencia doméstica e información sobre emigración a Rusia, entre otros servicios.

### Necesidades específicas

Los objetivos y metas del programa de reducción de la pobreza tienden a la población local como un todo, pero no específicamente a las necesidades de aquellos cuyo ingreso está por debajo de la línea de pobreza, la mayoría de los cuales son mujeres. Cuando comenzó el programa, el ingreso promedio per cápita de la población pobre era de KZT 1.871 (USD 12), lo cual representaba el 12,5% del ingreso nominal per cápita de la población urbana. En el 2003, de acuerdo a estadísticas oficiales, 8.000 personas (2,6% de la población) vivían bajo la línea

de pobreza. El resultado principal que se espera del programa es reducir el número de pobres en 3.000 entre el año 2003 y el 2005. Sin embargo, el programa brinda datos no desagregados por género, edad o estado sanitario.

Otro gran obstáculo es que la información disponible no es lo suficientemente específica. Por ejemplo, no está claro si de las 5.604 personas registradas en el centro de empleo local pueden considerarse pobres. La mitad de la población femenina de Ust-Kamenogorsk sufre de anemia, pero no se sabe cuántas de estas mujeres son, en efecto, pobres. Los últimos datos estadísticos muestran que más de un tercio de las mujeres de Kazajstán tienen anemia y la proporción es más alta en Ust-Kamenogorsk, lo cual es un gran factor contribuyente a las altas tasas de mortalidad materno-infantil en la región. La mortalidad infantil se estimó en 20,6 muertes por 1.000 nacidos vivos en 2004, mientras que la mortalidad materna alcanzó 64,8 muertes por 100.000 nacidos vivos en el mismo año. La implementación de un programa de tratamiento, incluyendo profilácticos para la anemia provocada por deficiencia de hierro, ayudaría a disminuir la morbilidad y la mortalidad materno-infantil en la región.

### Datos no específicos

A diferencia de los principios expresos del programa de reducción de pobreza, los indicadores seleccionados no tienen en cuenta el género, la edad y otros factores frecuentemente relacionados a la pobreza. Estos indicadores incluyen el número de receptores de asistencia social, el número de receptores de ayuda para vivienda, el número de receptores de micro-créditos, el número de personas

1 División o región administrativa.

2 Programa Oblast de Kazajstán del Este para la Reducción de la Pobreza (2003-2005).

capacitadas para una nueva profesión y el número de personas que consiguieron empleo a través del servicio social.

Dentro del programa, las acciones básicas tendientes al desarrollo de infraestructura incluyen el cuidado primario de la salud, el control de calidad de los alimentos y agua, el fortalecimiento de las instalaciones preescolares, carreteras, transporte y otras. Las acciones enfocadas en la reducción de la pobreza se implementan a través de actividades para generación de ingresos, así como de acceso a servicios sociales básicos como salud, educación y apoyo social para los pobres.

Si bien el gasto público en el sector social continuó creciendo entre el 2003 y el 2005, las acciones para la generación de ingreso han estado subfinanciadas. Las posibilidades de obtener ingreso creciente son dudosas. El empleo temporal ofrecido por el servicio social casi no puede considerarse como una herramienta seria de reducción de pobreza, debido a su corta duración y a su baja efectividad (solamente 10% de los desempleados encuentran un empleo permanente).

La lista de los beneficiarios del programa incluye jóvenes que no están ni estudiando ni empleados, niños provenientes de familias de bajos ingresos, huérfanos, adultos mayores pobres, discapacitados y miembros de grupos marginales. Ninguna de estas categorías ha sido desagregada por género. Por lo tanto, la diferencia entre niños y niñas o entre jóvenes hombres y mujeres no ha sido tomada en consideración.

Por ejemplo, hay una clara necesidad de tomar medidas preventivas específicas para apoyar a las mujeres jóvenes, dado que muchas de ellas se involucran en la prostitución callejera y en la explotación sexual (no necesariamente en países extranjeros, dado que la situación se extiende por todo Kazajstán). Esto lleva al aumento de enfermedades de transmisión sexual, embarazos adolescentes, abortos y pérdida de la salud reproductiva.

### Conclusiones y recomendaciones

Los programas actuales de reducción de la pobreza tienen una baja efectividad porque apuntan a la población como un todo y no se enfocan en el grupo que vive por debajo de la línea de pobreza. Al mismo tiempo, la especificidad de género de la población pobre no ha sido tenida en cuenta.

## TEMAS PRESUPUESTALES

Trece años después de ganar su independencia, Kazajstán se ha transformado de una república basada en la agricultura e integrante de la Unión Soviética en una de las economías de más rápido crecimiento de la región. En los últimos años hubo mejoras en los procesos presupuestales y en la participación de la sociedad civil en la elaboración del presupuesto. Sin embargo, todavía hay mucho por hacer.

En abril del 2004, el Control de Ingresos de Kazajstán de la Fundación Soros-Kazajstán realizó una conferencia internacional con mesas redondas en las que organizaciones de la sociedad civil discutieron la necesidad de fortalecer el rol del Parlamento en el proceso presupuestal. Los problemas citados por los parlamentarios en el Foro incluyeron su falta de conocimiento para analizar el presupuesto preliminar del Presidente, su incapacidad para contratar expertos externos que colaboren en esta tarea y el tiempo limitado del que disponen para revisar un presupuesto preliminar, negociar enmiendas con el gobierno y aprobarlo. Sin embargo, actualmente hay luz verde para llevar a cabo iniciativas de género.

La legislación de Kazajstán establece claramente que la información presupuestal debe hacerse pública y prevé penas para casos de violación del derecho de las personas a la información. En 2005 la organización de la sociedad civil Formación de Estándares Impositivos, compiló una lista de estos requerimientos legales en el informe "Análisis de Gastos en Salud, Educación y Protección Social en el Presupuesto de la Ciudad de Almaty"<sup>1</sup>. Sin embargo, esta legislación no funciona en la práctica. Los oficiales públicos a veces ocultan casos de apropiación indebida o malversación de fondos o se resisten a cooperar con la sociedad civil.

Además, solamente un número limitado de ONG está involucrado en el proceso presupuestal, debido a la falta de conocimiento sobre el presupuesto, la falta de experiencia en el trato con los oficiales apropiados y las dificultades para obtener asistencia legal profesional para los casos en que las autoridades se rehúsan a proporcionar la información requerida. ■

**Iniciativas para un Presupuesto de Género en la Región Europa Central y Oriental y Comunidad de Estados Independientes Red de Mujeres Este-Oeste**

1 Disponible en: <[www.taxpayers-kz.freenet.kz](http://www.taxpayers-kz.freenet.kz)>.

En cada uno de los grupos de beneficiarios potenciales, las necesidades satisfechas y las acciones implementadas deberían diferenciarse por género. Esto aumentaría la efectividad del gasto público en la reducción de la pobreza, tanto en términos económicos como sociales.

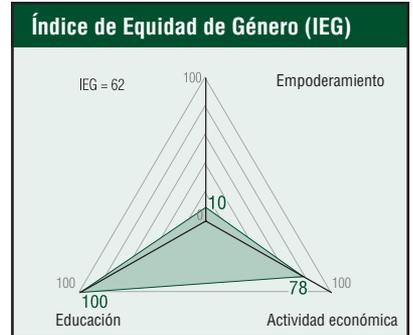
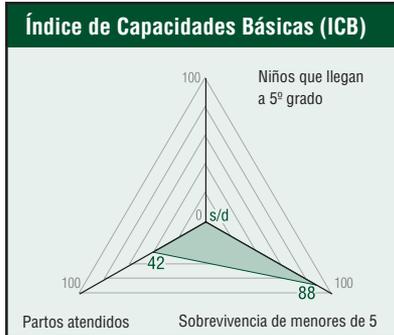
Los empleados civiles involucrados en el proceso presupuestal han sido informados de los principios del presupuesto de género. Para lograr esto, deben recibir capacitación especial. La red de ONGs de Kazajstán, en cooperación con los expertos internacionales, está preparada para organizar la capacitación necesaria. ■

## Fondo para la Ciudadanía defrauda esperanzas



La creación del Fondo para el Desarrollo de la Ciudadanía fue recibida por los kenyanos como una forma de orientar las partidas del presupuesto nacional hacia las necesidades de desarrollo específicas de las comunidades locales. No obstante, en la práctica parece haber servido más como herramienta política para los miembros del Parlamento que como instrumento genuino para el desarrollo comunitario.

Social Development Network (SODNET)  
Edward Oyugi, Ayoma Matunga  
Southern and Eastern African Trade Information and  
Negotiations Initiative (SEATINI) Kenya  
Oduor Ong'wen  
Kenya Land Alliance  
Lumumba Odenda  
Kenya Debt Relief Network (KENDREN)  
Njuki Githethwa  
Campaña KENDREN de MDG  
Wahu Kaara  
DARAJA  
Andiwo Obondo  
Undugu Society of Kenya  
Alloys Opiyo



La ayuda y la deuda, la doble maldición de las economías políticas africanas, han implicado que el financiamiento para el desarrollo se separe cada vez más de la planificación económica nacional. Por lo tanto, cuando el actual parlamento de Kenya aprobó una ley que establecía el Fondo para el Desarrollo de la Ciudadanía (FDC)<sup>1</sup>, hubo un alivio esperanzador. Su principal objetivo era crear nuevas oportunidades para la promoción del desarrollo social a escala comunitaria y, por lo tanto, hacer realidad el imperativo de la subsidiariedad como una respuesta *mundial* a las demandas locales que exigen prestar atención a las políticas de desarrollo. A poco de un intento abortado de reforma constitucional que apuntaba a la devolución económica y a la desconcentración del poder político, muchos kenyanos creyeron que por primera vez desde la época colonial la implementación del proceso presupuestario estaría finalmente libre de los dictados del Ejecutivo.

Durante décadas la planificación presupuestaria y las asignaciones para el desarrollo fueron rehenes de los caprichos monopólicos del Ejecutivo, que ha manejado los fondos públicos destinados a proyectos locales para recompensar a sus compinches y castigar a sus adversarios políticos, a través del otorgamiento o no de recursos para sus bases electorales. Mientras que para muchos el FDC fue una devolución por defecto, para otros fue precursor de una oportunidad para que las necesidades de desarrollo local encontraran una resonancia sin mediadores en las asignaciones del presupuesto nacional.

Sin embargo, un análisis más cercano y crítico de la arquitectura jurídica de la ley y del marco institucional para su implementación pone de manifiesto que el FDC no es la panacea para las oportunidades de desarrollo rural que los sectores rurales pobres habían estado esperando ansiosamente. El montaje democrático y la maquinaria legislativa destinada a hacer llegar los beneficios económicos al sector rural pobre parecen cada vez más propensos a colapsar, quedando por lo tanto expuestos al abuso de quienes les dieron fuerza de ley – es decir, los miembros de la Asamblea Nacional o Parlamento. Con ello, la perspectiva de una devolución genuina parece convertirse en una réplica verticalista de las tendencias centralizadoras de las que muchos esperaron el FDC los liberaría.

La descentralización ofrece oportunidades no solamente para la expansión del espacio democrático y el compromiso activo de la gente en los emprendimientos de desarrollo, sino también para la prestación efectiva y eficiente de los servicios públicos. Como todos los procesos de ingeniería social, sus beneficios traen consigo ciertas ataduras: la descentralización puede provocar fragmentación si no está debidamente equilibrada con la necesaria retención de un poder central razonable. No es intrínsecamente democratizadora. Es necesario que exista un desencadenante para que sus beneficios sean puestos al alcance de los diversos actores involucrados. Como señalan los críticos, la devolución en manos de los simuladores democráticos puede añadir capas de autoridad burocrática local a las que ya atiborran la autoridad política central. Esto convierte al nexo entre la descentralización y la participación popular en un asunto poco claro.

### La arquitectura jurídica del FDC

En los últimos tiempos la población ha sido testigo de un intenso debate del FDC relativo a la integridad política y el posible abuso de un instrumento de gobierno cuya fundamentación todavía necesita una articulación mucho más amplia.

La Ley en cuestión pone a disposición de los miembros del Parlamento recursos financieros equivalentes a no menos de 2,5% de todos los ingresos regulares del Gobierno recaudados en todos los años financieros y cualquier dinero devengado o recibido por el Comité Nacional del FDC de otras fuentes. Se supone que el fondo debe ser administrado a través de una amplia gama de órganos y procesos jurídicos, buena parte de los cuales se superponen con los sistemas de administración financiera pública existentes. La administración del Fondo ha ocasionado polémicas relacionadas con:

- el conflicto de funciones de los principales ejecutores de la política, es decir, los miembros del Parlamento;
- la integridad democrática de políticas competitivas a nivel comunitario;
- la eficiencia en la asignación de recursos;
- las superposiciones multi-jurisdiccionales en la administración del Fondo.

El FDC se propone ampliar y profundizar las opciones estratégicas para reforzar el principio de subsidiariedad en el financiamiento del desarrollo social. Por esa razón, procura eludir la maquinaria burocrática del Estado por la cual las asignaciones presupuestarias tradicionales se procesan en gastos legítimos. Para ello escoge las iniciativas de

1 Constituency Development Fund Bill. Ejemplar Nº 30 de Kenya Gazette Supplement. Ley Nº 13, aprobada por el Parlamento el 31 de diciembre de 2003.

desarrollo comunitario y local como centro y destino de los gastos estatales.

El órgano principal a través del cual se identifican, priorizan y adoptan los proyectos de desarrollo como emprendimientos que merecen el apoyo del FDC es el Comité Nacional para el Desarrollo de la Ciudadanía (CNDC). Entre medio hay varios organismos y procesos burocráticos que están estipulados por la Ley con el propósito de supervisar o monitorear la implementación de los proyectos en cuestión, y que van desde los Comités de Desarrollo locales y los departamentos gubernamentales locales y centrales pertinentes a los proyectos, hasta el propio CNDC. Lo que está en juego en esta larga cadena, que abarca la implementación, el monitoreo y el control del FDC, es la cuestión más amplia del conflicto de intereses, ya que es probable que transgreda el delicado tejido de la relativa soberanía jurisdiccional dentro del proceso presupuestario. Y esto ha sido el meollo de la controversia desde que el FDC adquirió fuerza de ley hace casi tres años.

No hay duda de que la integridad democrática de la autoridad gubernamental en cuestión determina en gran medida la importancia relativa de un sistema de control eficiente y transparente para la implementación del presupuesto. Ese monitoreo requiere alcanzar un equilibrio delicado entre responder a las cambiantes exigencias políticas y tener una adhesión estricta a las correspondientes estructuras jurídicas. Al mismo tiempo, es necesario comprender que en muchos países – incluida Kenia – tanto el Ejecutivo como el Parlamento han excedido sus mandatos al no respetar las leyes presupuestales<sup>2</sup>.

### Delimitación de las cuestiones polémicas implicadas

Generalmente, cuando se considera el presupuesto público desde el punto de vista legal, las cuestiones críticas parecen relativamente claras. Se presume que existe una distinción nítida entre las leyes presupuestarias “materiales” y las “formales”. Las primeras estipulan que en un determinado año presupuestario se espera recaudar cantidades específicas de dinero de las diversas fuentes, que pueden gastarse para fines específicos según determina la ley financiera. Por su parte, la ley presupuestaria formal establece procedimientos en las cuatro etapas principales del proceso presupuestario: elaboración, votación, ejecución y rendición de cuentas/auditoría. Estas etapas presuponen el principio subyacente de separación de los poderes jurisdiccionales entre legislación, ejecución y adjudicación. Los siguientes aspectos son importantes para tener un panorama amplio de la ley presupuestaria:

- Las etapas y el cronograma para la redacción de las estimaciones presupuestales.
- La función y los poderes de la cartera ministerial correspondiente.
- Las etapas y el cronograma para discutir y votar las estimaciones presupuestales en el Parlamento.
- El grado de conocimiento del Parlamento acerca de los detalles y su poder para enmendar la versión preliminar.
- Los procedimientos en caso de que la ley de asignaciones no sea aprobada a tiempo.
- La introducción de disposiciones para asegurar una ejecución adecuada del presupuesto.

Por último, está la cuestión general relativa a cuál es la autoridad especializada que auditará la ejecución del presupuesto, y la relación de esa autoridad con otros órganos del Estado, en especial el Parlamento.

Cuando se considera el presupuesto público desde el punto de vista de la buena gobernanza, la cuestión de una administración adecuada y prudente y una distribución justa de los recursos públicos presenta una serie de aspectos más amplios y profundamente arraigados relativos a la democracia, ya que ésta se relaciona con el imperativo de la buena gobernanza en la gestión de los recursos públicos. Algunas de las cuestiones más específicas que surgen tienen que ver con el grado en que el departamento pertinente del Ejecutivo brinda la necesaria cantidad de detalles en las estimaciones presupuestales, y si el Parlamento puede o no ejercer un control efectivo sobre el proceso presupuestario como instrumento vital de la gobernanza económica.

Se supone que el FDC, como instrumento de asignación presupuestaria, debe ser informado por el organismo llamado Estrategia de Recuperación Económica para la Creación de Riqueza y Empleo<sup>3</sup>. Esta estrategia gubernamental se centra en los actores existentes y recientemente identificados que permiten crear riqueza con el potencial de un efecto de goteo en la reducción de la pobreza, a través de palancas microeconómicas ubicadas firmemente en las manos invisibles del mercado. A pesar de lo controvertida que pueda ser la noción subyacente, nos interesan principalmente las consecuencias del FDC sobre la gobernanza, más que el vínculo estratégico putativo con el marco político que lo creó y promulgó.

### Marco político e institucional del proceso presupuestario

No hay duda alguna de que el funcionamiento adecuado de un sistema presupuestario está en gran medida determinado por las condiciones del marco institucional y político en el que funciona. Desde la perspectiva de la capacidad de todos los actores legítimos involucrados en el proceso presupuestario para decidir sobre los resultados que se buscan, probablemente la característica más importante del marco sea la creación y observancia de los límites jurisdiccionales legítimos que servirán de base para determinar quién hace qué, cuándo y cómo. Un marco con una clara delimitación de los poderes jurisdiccionales y la demarcación de los papeles funcionales es más propicio para un proceso presupuestario efectivo que un marco en el cual la confusión de funciones y la superposición de jurisdicciones sean la moneda corriente.

Otro factor importante que puede afectar negativamente el sistema presupuestario de un país es la calidad jurisprudencial de una determinada ley presupuestaria. Cuando un proceso presupuestario sufre una modificación importante, es fundamental que el Parlamento adopte las necesarias medidas de control que ayuden en la regulación de los procedimientos de elaboración del presupuesto, información económica, auditoría y demás. En este aspecto particular, el FDC está muy lejos de cumplir con esos criterios.

Desde sus inicios, el FDC ha sido objeto de controversia con una amplia variedad de actores sociales, especialmente de intereses políticos en competencia tanto a escala nacional como local. La ley es relativamente clara en cuanto a la constitución y el papel de los principales órganos responsables de administrar el Fondo. Aparte de subrayar que ningún organismo político debería beneficiarse de la asignación de los recursos del Fondo, la ley también estipula que los proyectos apoyados por el FDC deben estar asentados en la comunidad. Todo esto es buena gobernanza desde un punto de vista retórico. La realidad política es totalmente diferente.

Hace ya cierto tiempo que la prensa nacional – tanto impresa como electrónica – ha sido inundada por todo tipo de quejas, acusaciones y contra-acusaciones relativas a la implementación del FDC. En general, todas apuntan al socavamiento del principio de separación de poderes entre las tres ramas de un gobierno democrático. Por detrás de esas controversias subyacen funciones duales y conflictivas que se ha arrojado la rama legislativa del Estado: legislar y ejecutar. Esto trae como consecuencia política el debilitamiento de la integridad del proceso político en general y del principio de representación democrática en particular.

2 Falk, S. y Shapiro, I. (1999). *A Guide to Budget Work: A Systematic Overview of the Different Aspects of Effective Budget Analysis*. Center on Budget and Policy Priorities.

3 Una modificación estratégica creativa de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) en la época del gobierno de la Coalición Nacional del Arco Iris (National Rainbow Coalition, NARC).

(Continúa en página 265)

# Aprendiendo a dar y recibir



Apenas a dos años de haber ingresado a la Unión Europea, Letonia está adoptando sus primeras medidas en materia de cooperación para el desarrollo, a pesar de ser el Estado miembro más pobre del bloque. Esta cooperación involucra tanto a las instituciones gubernamentales como a un pequeño pero creciente número de organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema del desarrollo. Uno de los principales desafíos que enfrentan es cambiar la opinión de la sociedad con respecto al país como receptor de la ayuda para convertirse en un prestador de ayuda.

Latvian NGO Platform  
Gunta Berzina

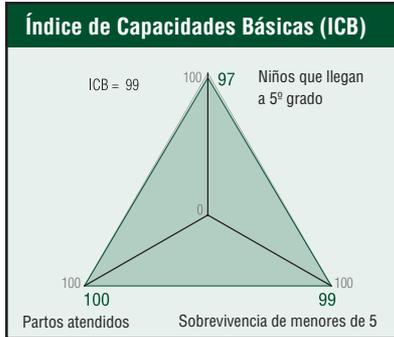
## Antecedentes históricos y económicos

Luego del colapso de la Unión Soviética, el país recuperó su independencia y fue reconocido como un Estado independiente y soberano en 1991. Después de sentar las bases de una economía de mercado a principios de la década de 1990, Letonia estableció rápidamente un nuevo contexto macroeconómico, que por varios años sirvió de base para la transición de una economía planificada a una economía de mercado. Letonia se convirtió en miembro de la Unión Europea (UE) el 1º de mayo de 2004.

Letonia también se ha integrado exitosamente a las estructuras internacionales. Sin embargo, sus logros han estado enfocados en las necesidades más inmediatas del país, mientras que el desarrollo general no ha sido lo suficientemente coherente y coordinado. El orgullo por los logros está atemperado por el reconocimiento de que su situación es la de ser el Estado miembro más pobre de la UE, en términos de PBI per cápita.

El rápido crecimiento que ha tenido lugar en los últimos años ha llevado cada vez más a la aparición de desigualdades en la economía nacional. Esto queda evidenciado por el aumento de la inflación y el elevado déficit de la cuenta corriente en la balanza de pagos. Cada vez más indicadores económicos muestran que la oferta de la economía nacional no puede satisfacer la creciente demanda interna. Los bajos niveles de empleo, el desempleo a largo plazo, el riesgo de exclusión social y el creciente predominio del trabajo no declarado se han convertido en motivo importante de preocupación en la sociedad. La segregación social y la creciente diferencia de ingresos entre las poblaciones rural y urbana constituyen los principales problemas sociales del país. Debido a que Letonia tiene los salarios más bajos, el salario mínimo más bajo y las pensiones más bajas de los Estados miembros de la UE, también ha habido un éxodo importante de trabajadores a otros Estados miembros y a otros países de todo el mundo.

Mientras Letonia no alcance la condición de país desarrollado con una economía suficientemente estable, su sociedad continuará considerando al país



como un receptor de ayuda y no como un prestador de ayuda.

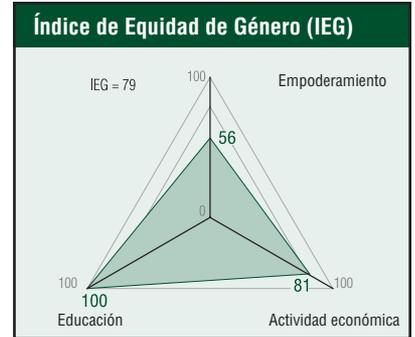
## Los primeros pasos en la cooperación para el desarrollo

El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) ha sido designado como la institución responsable de diseñar y aplicar la política de cooperación para el desarrollo de Letonia.

Desde comienzos de la década de 1990, Letonia ha realizado pagos regulares a las organizaciones internacionales para la prestación de ayuda a los países en desarrollo y las economías en transición, entre otras las Naciones Unidas, UNESCO, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Cruz Roja Internacional y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Hasta 2005, las actividades directas de cooperación para el desarrollo eran básicamente respuestas *ad hoc* a situaciones o casos específicos.

En 2004, el país asignó el 0,06% de su PBI, o aproximadamente EUR 6,4 millones, a la cooperación para el desarrollo. De este financiamiento total, el 97% representó pagos a organizaciones internacionales y sus programas, tales como la UE, la ONU, la OIM y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los proyectos de ayuda bilateral a través de los cuales las instituciones letonas ofrecen ayuda a los países menos adelantados representaron el restante 3%<sup>1</sup>.

La ayuda bilateral en 2004 estuvo principalmente dirigida a países de Asia meridional y central (Georgia, Uzbekistán, Kazajistán), los países



balcánicos (Bosnia Herzegovina, Croacia, Albania) y Moldova como ayuda técnica *ad hoc*. Además, el MRE, en cooperación con PNUD Letonia, apoyó un proyecto de ayuda técnica en Iraq. Letonia también brindó ayuda humanitaria a Irán luego del terremoto en Bam a fines de diciembre de 2003.

En la implementación de la cooperación para el desarrollo, Letonia no ofrece ayuda financiera directa sino que brinda ayuda compartiendo su experiencia en materia de la implementación de reformas en la administración pública, la promoción de una sociedad democrática y del desarrollo social, la protección ambiental y la mejora del sistema educativo.

Por ejemplo, los consultores del Banco de Letonia han brindado ayuda al Banco Nacional de Georgia en materia de supervisión bancaria y gestión de los recursos humanos; también se ha brindado ayuda en el sector de la administración pública.

En 2005, por primera vez se ofrecieron recursos presupuestales separados para la cooperación para el desarrollo, por una cifra de EUR 140.000. Los fondos asignados dentro del presupuesto del MRE para la concreción de actividades de cooperación para el desarrollo en 2006 se aumentaron a EUR 214.000. Debido a que nunca tuvo acuerdos bilaterales de préstamos con los países a los que brindó ayuda, Letonia nunca participó de actividades de alivio de la deuda.

TABLA 1

AÑO	AOD (EUR)	AOD/INB	AYUDA BILATERAL
2002	716.547	0,01%	10%
2003	702.835	0,008%	10%
2004	6.657.910	0,06%	3%
2005	8.336.138	0,066%	8,81%

1 República de Letonia, MRE. <[www.mfa.gov.lv/en/DevelopmentCooperation](http://www.mfa.gov.lv/en/DevelopmentCooperation)>.

Los fondos asignados a la ayuda bilateral en 2005 se utilizaron para llevar a cabo diversos proyectos de asistencia técnica en los países de prioridad para Letonia – Moldova y Georgia – en sectores tales como seguridad fronteriza, aduanas, administración de instituciones penitenciarias, coordinación de los asuntos de la UE, creación de sistemas de gobierno local, y otros.

De los EUR 108.240 asignados a proyectos bilaterales, las ONG recibieron EUR 31.840.

Gracias a la especialización y experiencia práctica de los expertos nacionales de Letonia, el MRE cree que puede contribuir considerablemente a la promoción de la estabilidad y el desarrollo en la región vecina.

Las prioridades de Letonia con relación a la Política de Vecindad Europea son los elementos claves de la planificación y aplicación de su política de cooperación para el desarrollo. Letonia presta especial atención a la Política de Vecindad Europea en su política exterior, ya que su objetivo es asegurar una creciente estabilidad y bienestar social en los países del este de la frontera externa de la UE y de la frontera nacional de Letonia.

El Plan de la Política de Cooperación para el Desarrollo para el año 2006 ha fijado como una de sus prioridades la implementación de proyectos de cooperación bilateral y trilateral, así como actividades de información pública para despertar conciencia y lograr el apoyo a la implementación del plan.

La cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria son consideradas áreas de competencia compartida, lo que significa que tanto la UE como sus Estados miembros pueden legislar sobre esos temas. El Gobierno, al igual que los gobiernos de otros Estados miembros nuevos, parece que comprender mucho la necesidad de “desacondicionar” la ayuda, ya que la cooperación para el desarrollo resulta de por sí muy difícil de “vender” a sus electorados. El predominio actual de la ayuda condicionada – una asistencia bilateral que debe ser utilizada para comprar o utilizar bienes o servicios del país donante – permite a Europa utilizar sus fondos para el desarrollo en beneficio económico propio. Lamentablemente, el formato de la política de cooperación para el desarrollo en Letonia refleja claramente la tendencia a satisfacer primero sus propios intereses. Además, esta tendencia cuenta con el apoyo total de la sociedad letona.

A partir de 2005 no ha habido recursos privados nacionales asignados a la cooperación para el desarrollo.

### El protagonismo de la sociedad civil

Desde 1991 se han registrado más de 10.000 ONG en el país. El sector principal de trabajo es la amplia gama de problemas sociales del país. Hasta ahora, no más de 10 organizaciones han participado activamente en la cooperación para el desarrollo. Ha

**TABLA 2**

Sectores que intervienen en la AOD (%)		
SECTOR	2004	2005
Gobernanza y reforma del Estado	40	95
Seguridad y prevención de conflictos	50	0
Justicia	0	0
Desarrollo económico local (agricultura, pequeñas y medianas empresas, etc.)	7	0
Derechos humanos y apoyo a la sociedad civil	0	5
Sector privado e inversión	3	0
Descentralización y fortalecimiento de las autoridades locales	0	0
Migración	0	0

habido varios proyectos concebidos conjuntamente con ONG o expertos y consultores a corto término orientados a países en desarrollo o países vecinos de Europa oriental. Hay tan solo tres organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) puras en Letonia, pero hay una cantidad importante de ONG que pretenden comenzar a trabajar en el campo del desarrollo: 24 de ellas son miembros de la plataforma de ONGD que fue creada en 2004. Habría que reconocer, sin embargo, que la creación de la plataforma de ONGD fue motivada principalmente por el ejemplo europeo y no por un impulso interno del propio país.

La plataforma de ONGD está apoyada principalmente por la Fundación Soros. Los primeros proyectos serán puestos en práctica en 2006 con el apoyo de la Presidencia del Fondo y en cooperación con otras redes de ONGD de Europa. Sin duda que la plataforma tendrá que luchar para poder sobrevivir<sup>2</sup>.

La implementación exitosa de cualquier política de cooperación para el desarrollo sólo es posible si las ONG, los sectores privado y académico y la sociedad en general trabajan conjuntamente con las instituciones gubernamentales. Lamentablemente ese no es el caso de Letonia. La conciencia pública de la cooperación para el desarrollo es prácticamente inexistente y, hasta ahora, ni una sola ONGD ha podido atraer fondos privados nacionales para sus actividades.

La primera ONGD genuina, GLEN Letonia, surgió de un proyecto trilateral con el principal actor en Alemania. GLEN Letonia es una organización sin fines de lucro, políticamente neutral, que procura crear conciencia sobre las cuestiones del desarrollo mundial y promover las ideas y valores básicos del desarrollo sustentable y la justicia mundial. A través de la organización, los jóvenes tienen la oportunidad de participar en proyectos en África y Asia y así experimentar y comparar diversos conceptos de desarrollo y de cooperación para el desarrollo e

intercambiar conocimientos y pericias. GLEN Letonia alienta a los profesionales jóvenes a que utilicen esas experiencias singulares para educar a la sociedad en los temas del desarrollo.

Por el momento es imposible hablar de apoyo público o incluso de comprensión de la cooperación para el desarrollo. Incluso la ayuda humanitaria en situaciones de crisis es considerada como la responsabilidad de los “países ricos”. La primera y hasta ahora única demostración de apoyo a las acciones humanitarias del sector cultural ha provenido de la cantante Marie Naumova, quien fue nominada Embajadora de Buena Voluntad de la ONU por Letonia y organizó un concierto para las víctimas de Beslán<sup>3</sup> en 2004.

Una mayor participación pública en acciones de ayuda humanitaria, tales como la ayuda a las víctimas del tsunami en el océano Índico ocurrido en diciembre de 2004, ha sido muy limitada y a corto término. En general, la población es renuente a pensar siquiera en la situación de países de bajos ingresos y en su responsabilidad mundial al respecto. La globalización es considerada solamente como un instrumento para asegurar su propio bienestar y, en algunos casos, incluso las ONG están abiertas a la cooperación meramente en caso de que alguien les ofrezca un salario competitivo por el trabajo en cuestión.

### Enfrentando la realidad

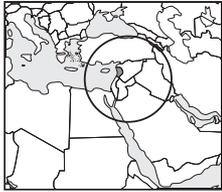
Es un enorme desafío recibir y al mismo tiempo dar ayuda. Las tres ONGD y más de veinte ONG afines enfrentan enormes presiones para competir con las 10.000 ONG enfocadas en la solución de los crecientes problemas dentro del propio país. El MRE ya ha realizado enormes avances con respecto a 2002, cuando se creó el departamento de Política

*(Continúa en página 266)*

2 Hay más información disponible en <[www.trialog.or.at/docs/lapas\\_ct2006.ppt](http://www.trialog.or.at/docs/lapas_ct2006.ppt)>.

3 La crisis de la toma de rehenes en la escuela de Beslán (también conocida como el secuestro de Beslán) en esa ciudad rusa de Ossetia del Norte, que comenzó el 1º de setiembre de 2004 y culminó el 3 de setiembre con cientos de muertes.

# Las consecuencias socioeconómicas y ambientales de la guerra: una evaluación preliminar

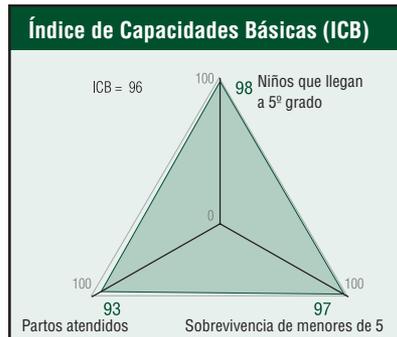


Debido a la situación de emergencia en Líbano, el informe nacional de Amal Moukarzel-Damien en colaboración con May Hazaz (École Libanaise de Formation Sociale, Université Saint-Joseph), elaborado antes de los ataques israelíes, fue reemplazado a último momento por este informe elaborado por ANND el 23 de agosto de 2006.

Arab NGO Network for Development (ANND)

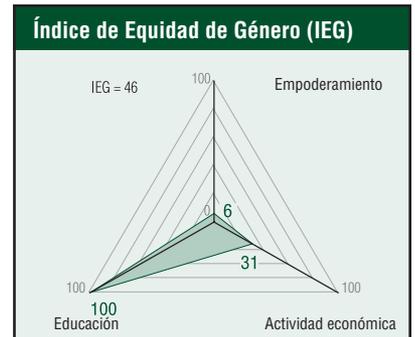
El 12 de julio de 2006 Israel inició un ataque en gran escala contra Líbano, que finalizó recién 33 días después, con una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y manifestaciones mundiales de protesta sin precedentes. La Asociación Libanesa para los Derechos Humanos documentó 57 casos de masacre mientras duró el ataque. La cantidad de muertos en esos incidentes osciló entre 6 y 35 (la Asociación subrayó que solamente informaban de los casos que podían documentar). Hasta el 23 de agosto el gobierno libanés había publicado las siguientes estimaciones oficiales: 1.183 muertos; 4.059 heridos; 256.184 desplazados; 15.000 hogares destruidos y 77 puentes destruidos.

Los efectos de la guerra, según todas las estimaciones, son tan masivos en relación al tamaño y las capacidades de la economía libanesa, que muchos analistas gubernamentales y del sector privado los comparan a un desastre natural a gran escala, como los terremotos y los tsunamis. Las pérdidas generales (las oportunidades reales y las pérdidas) se calcu-



lan en USD 9.500 millones o 40% del producto bruto interno (PBI). Sin embargo, la economía básica diría que si las consecuencias económicas totales fueran similares a las de un terremoto, los libaneses serían, aunque parezca increíble, relativamente afortunados.

Los daños causados en infraestructura, fábricas y otras instalaciones productivas se calculan en aproximadamente USD 2.500 millones. El Ministro de Agricultura dijo que las pérdidas infligidas al sector agrícola se estimaron en USD 500 millones. Las conse-



cuencias de esas pérdidas sobre la actividad económica son graves, y varios organismos ya han modificado drásticamente sus proyecciones de crecimiento para 2006, bajándolas de 6% a 0% en el mejor de los casos, es decir, una pérdida de USD 1.100 millones. Las consecuencias en el área fiscal, para un país con una relación de endeudamiento muy elevada, también se harán sentir, incluso la pérdida de ingresos devengados por concepto de impuestos y derechos aduaneros, calculados en aproximadamente USD 700 millones. A esta altura es difícil estimar los gastos adicionales necesarios para hacer frente a los efectos de la guerra, en lo que se refiere a salud, compensaciones y reconstrucción.

En cuanto a la balanza de pagos, la pérdida de exportaciones, estimada en USD 200 millones, junto con la pérdida de los ingresos que hubiera traído una promisoría temporal turística – estimados en USD 3.000 millones – debilitarán las cuentas corrientes, lo que a su vez debilitará la balanza de pagos si no hay un aumento del ingreso de capitales. Las oportunidades perdidas en materia de inversión extranjera directa ya se estiman en USD 2.000 millones. Si los inversionistas internacionales, turistas e incluso residentes comienzan a ver la guerra actual como precursora de conflictos indefinidos en el futuro, el total de las consecuencias económicas de esta guerra sería mucho más elevado, señaló el economista Mazen Soueid en una columna del periódico *The Daily Star*.

Fadel al-Shalaq, jefe del Consejo para el Desarrollo y la Reconstrucción de Líbano (CDR), comparó la devastación con el daño provocado durante la guerra civil que desgarró al país entre 1975 y 1990. Según sus palabras, “el resultado es que se pueden comparar estas pérdidas con las pérdidas que sufrió el país a

## LA HISTORIA DE ISRAEL CON LÍBANO

Los costos de las pérdidas económicas de Líbano durante los años de ataque israelí 1968-2006: 24.000 muertos; 49.000 heridos; USD 4.500 millones en daños físicos y USD 25.000 millones en PBI perdido

Entre 1968 y 2006, Israel lanzó más de 5.000 ataques militares contra Líbano, entre ellos cinco invasiones y/o grandes campañas. La mayor parte del perjuicio económico fue causado en la invasión de 1978 (USD 418 millones), la invasión de 1982 (USD 1.700 millones) y la masacre de 2006 (USD 1.600 millones). Los ataques dañaron a todos los sectores económicos y afectaron a cientos de miles de viviendas y propiedades privadas a un costo de USD 1.600 millones, y a establecimientos comerciales (con daños evaluados en USD 938 millones), de manufactura (USD 338 millones) y aeropuertos, propiedades de las aerolíneas y radares (USD 328 millones). La mayor cifra individual de pérdidas humanas ocurrió en 1982 cuando Israel lanzó una invasión en gran escala sobre Líbano, matando a más de 19.000 libaneses e hiriendo a 32.000. En total, aproximadamente 24.000 libaneses murieron durante los ataques israelíes entre 1948 y 2006, y 49.000 resultaron heridos.

En el periodo de 1968-2006, todas las incursiones importantes provocaron el desplazamiento de cientos de miles de civiles, especialmente de las regiones del sur a zonas más seguras en el norte. Por ejemplo, la crisis actual forzó a casi un millón de libaneses a abandonar sus hogares, lo que significa una pérdida de la seguridad y una serie de penurias para obtener alojamiento, medicamentos, alimentos y otras necesidades básicas. ■

Por Kamal Dib, economista canadiense de origen libanés, autor de varios libros sobre el Medio Oriente, más recientemente “Warlords and Merchants”. Extraído de un artículo publicado por *The Daily Star*.

lo largo de 17 años, salvo que esta vez las sufrimos en un solo mes”. Añadió que 30.000 hogares habían sido afectados, una cuarta parte de ellos ubicados en los populosos suburbios al sur de Beirut, un bastión de Hezbollah que fue vapuleado por los ataques aéreos israelíes. Aun cuando la reconstrucción comenzara de inmediato, llevaría por lo menos un año reparar la infraestructura y tres años reemplazar o reparar los edificios destruidos. A Líbano le llevó años y miles de millones de dólares recuperarse de la guerra civil y ahora, en muchos casos, el país debe comenzar el proceso nuevamente.

### **Pérdidas en el aeropuerto**

Las pérdidas en el aeropuerto se han estimado en aproximadamente USD 170 millones, con un promedio de USD 5 millones en pérdidas diarias, incluidos los ingresos fiscales, el comercio libre de impuestos y las aerolíneas. Esto se agrega a las pérdidas provocadas por los daños en el almacenamiento de combustible y la infraestructura del aeropuerto, que ascendieron a unos USD 18 millones.

### **Pérdidas en los puertos**

El asedio a los puertos continuó después del cese del fuego, infligiendo caos y demoras en la reanudación del trabajo en los puertos de Líbano, que están cerca del puerto israelí de Haifa y compiten con él.

Las pérdidas de las compañías de transporte y la administración de puertos se estiman en USD 4,5 millones. Las pérdidas por concepto del estancamiento de las exportaciones y las importaciones y las correspondientes pérdidas de recaudación de impuestos ascienden aproximadamente a USD 60 millones. Esto da un total de pérdidas directas de aproximadamente USD 65 millones (de un artículo de Adnan el Hajj en el periódico *As-safir*).

### **Impactos en el sector hotelero**

Líbano contaba con que 2006 fuera el mejor año para el turismo desde 1974; se especulaba que el número de turistas podría llegar a 1,8 millones, que gastarían USD 2.500 millones. Esas expectativas se evaporaron en el aire, junto con el éxodo de cientos de miles de personas en vacaciones y expatriados. El índice general de ocupación hotelera en Líbano rondó 34%, pero varios hoteles de cinco estrellas estaban por lo menos a un 70% de su capacidad, y es habitual que sean frecuentados no por los ciudadanos ricos del Golfo sino por la prensa internacional, en especial los equipos de BBC, CNN y Fox News, empresas multinacionales y grupos humanitarios internacionales.

El precio promedio de un cuarto de hotel en Líbano cayó de USD 160 a USD 120 por noche desde el estallido de la violencia. Como el nuevo mercado es, en el mejor de los casos, efímero, la mayoría de los hoteles ofrecen rebajas para grupos turísticos de has-

ta 30% y 40% en paquetes turísticos comerciales, y están organizando campañas promocionales para atraer nuevamente a los turistas del Golfo a tiempo para las festividades religiosas (basado en un informe de Lysandra Ohrstrom, *The Daily Star*).

### **Emigración, desempleo**

El desempleo ha aumentado drásticamente desde los ataques, debido a que se cancelaron los contratos de trabajo de miles de empleados. Los libaneses que abandonaron el país como consecuencia de la guerra superan 210.000, muchos de los cuales no regresarán inmediatamente. Hubo aproximadamente un millón de personas que se desplazaron internamente en el país.

### **Deudas**

Los daños al sector financiero y monetario en este contexto fueron mucho menores, pero para los bancos el problema es el de los planes de inversión, que superan los USD 3.000 millones y que están todos suspendidos o cancelados. Esto además del problema del endeudamiento del sector privado, que ascendía aproximadamente a USD 18.600 millones antes del ataque israelí, y que aumentará como consecuencia del ataque.

### **Medio ambiente y salud**

La guerra ha contaminado mucho el aire, el mar y la tierra. Durante el conflicto, la fuerza aérea de Israel lanzó aproximadamente 7.000 ataques aéreos en todo Líbano, mientras que su armada llevó a cabo más de 2.500 bombardeos en la costa, según el ejército israelí. “Un cráter provocado por municiones israelíes en Khiam contenía un alto grado de materiales radiactivos no identificados”, informó Mohammad Qobeissi, miembro del Consejo Nacional para la Investigación Científica. Qobeissi, junto con Ibrahim Rashidi, de la Facultad de Ciencias de la Universidad libanesa, inspeccionaron el cráter – que tiene tres metros de profundidad y 10 metros de diámetro – con un contador Geiger-Muller, utilizado para detectar radiación nuclear y radioactividad. Las armas israelíes lanzadas en Khiam y en las zonas aledañas del sur de Líbano probablemente contenían un alto grado de uranio, añadió Qobeissi. La inspección se realizó en presencia del ex ministro de salud francés Bernard Kouchner.

### **Restos de bombas de racimo continúan matando después del cese del fuego**

En la mañana del cese del fuego entre las milicias libanesas de Hezbollah y el ejército israelí, Hadi Hatab, un niño de 11 años, salió a jugar a la calle por primera vez en más de un mes. Pocos segundos después explotó una bomba de racimo. Cuando escuchó la explosión, el padre de Hadi, Moussa Hatab, de 32 años, corrió a ayudar a su hijo, detonando otra bomba que terminó causando su muerte 72 horas después.

El 14 de agosto, el ejército libanés comenzó la penosa tarea de recoger las miles de bombas de racimo que quedaron sin detonar en los campos, huertas, umbrales y patios de Nabatiyeh y las aldeas circundantes. Un soldado libanés dijo que ya había detonado 1.000 de esos explosivos.

“Nunca vi nada como esto antes. Está mucho más extendido que en Iraq”, opinó Sean Sutton, vocero de la oficina en Nabatiyeh del Grupo Asesor de Minas (MAG, por su sigla en inglés), una ONG con sede en el Reino Unido. Sutton expresó que el grupo estaba luchando por resolver el problema de la cantidad de bombas de racimo esparcidas alrededor de Nabatiyeh. Añadió que vio bombas de racimo M42 y M77, que son o bien fabricadas en Estados Unidos o copias israelíes. Las bombas sobrantes impiden la entrega de alimentos de socorro. “La amenaza es enorme”, expresó Matt Hollingworth, del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.

Esas bombas de racimo, o subproyectiles, son pequeñas latas metálicas del tamaño de la batería de una linterna. Lo típico es que la artillería pesada lance decenas y hasta cientos de estas pequeñas bombas, que se esparcen como una lluvia en una vasta zona, provocando explosiones que matan a cualquiera en un radio de 10 metros a la redonda del punto en que caen. Los tipos de subproyectiles de artillería utilizados por Israel tienen un promedio de falla inicial aproximado de 14%, según datos de pruebas militares de los Estados Unidos. Sin embargo, cerca de 25% queda sin explotar. En Yohmor, a 7 kilómetros de la frontera israelí, la población local dice que casi tres cuartas partes de los pobladores de la zona no han podido regresar a sus hogares porque no hay una senda segura que les permita sortear los explosivos.

Pese a que durante décadas los grupos de derechos humanos han hecho mucho para prohibir todas las bombas de racimo, el Derecho Internacional las autoriza en tanto no sean lanzadas en zonas urbanas. Un vocero militar israelí insistió el 17 de agosto que Israel utilizó esas municiones “dentro de los límites del derecho humanitario internacional”. “Debido a su patrón de dispersión amplia, las municiones de racimo nunca deben ser utilizadas en zonas pobladas”, declaró Kenneth Roth, director ejecutivo de Human Rights Watch. “Las leyes de la guerra no prohíben el uso de bombas de racimo en cualquier circunstancia. Pero el uso de esas armas en zonas civiles o cerca de ellas viola la prohibición de ataques indiscriminados porque no es posible dirigirlos exclusivamente a objetivos militares”. Los subproyectiles de racimo, con un alto índice de falla inicial “efectivamente se convierten en minas antipersonales”, opinó Roth. “Aun si no hubiera civiles presentes en el momento del ataque,

*(Continúa en página 266)*

# Beneficios y dificultades de ser miembro de la Unión Europea



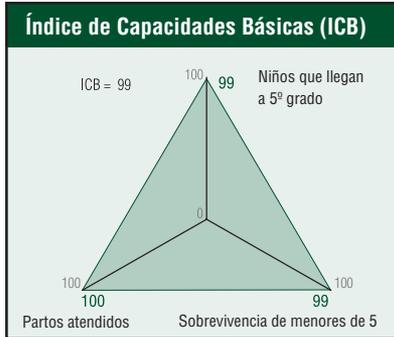
Los cambios económicos y sociales que trae aparejado ser miembro de la Unión Europea tuvieron un impacto positivo en Malta en aspectos tales como la igualdad de género y los niveles de vida. Pero la integración al bloque también ha planteado nuevas dificultades en la transición hacia una economía de mercado y el creciente fenómeno de la inmigración irregular.

Kopin  
Joseph M. Sammut

Malta se convirtió en estado miembro de la Unión Europea (UE) el 1º de mayo de 2004. Los últimos años han estado signados por una oleada de cambios rápidos y sin precedentes en diversos sectores de la sociedad a efectos de adecuar las leyes y políticas del país con el *acquis communautaire*, el cuerpo de la legislación de la UE que los países candidatos deben adoptar para convertirse en miembros del bloque. La calidad de miembro de la UE ha traído cambios positivos, incluso la adopción de una legislación sobre la igualdad de género y mejoras en los niveles de vida. Pero también ha planteado nuevas dificultades resultantes de la reestructuración económica y la transición de una economía centralizada a una economía de mercado.

## Igualdad de género

El compromiso de Malta con la promoción y aplicación real de la igualdad de género ha sido reconocido en los informes tanto de la UE (Informe de la Comisión Europea, COM, 2005) como de las Naciones Unidas (ECOSOC, 2004). La Comisión Nacional para la Promoción de la Igualdad está trabajando para lograr el objetivo del Programa de Lisboa de aumentar el índice del empleo aumentando el número de mujeres en la fuerza laboral. Además, se ha emprendido un proceso que está en marcha, en el cual toda la legislación y las políticas gubernamentales están supervisadas para que incluyan la dimensión de género y se eliminen todas las formas de discriminación escrita<sup>1</sup>. Sin embargo, el equilibrio de género es un sector en el cual Malta continúa estando muy por detrás de los demás Estados miembros de la UE. Según Eurostat (2006) en su Encuesta sobre la Fuerza de Trabajo para el tercer trimestre de 2005, el índice de empleo masculino (el porcentaje de personas en edad activa que tienen trabajo) en Malta fue de 77,9%, y se ubicó en el lugar 13º entre todos los países europeos, mientras que el índice de empleo femenino se ubicó en el 37,0% y fue el más bajo de Europa (Eurostat, 2006). Hay proyectos en marcha co-financiados por el Fondo Social Europeo para aumentar la participación y la promoción de la mujer en el mercado laboral. Esos proyectos son especialmente

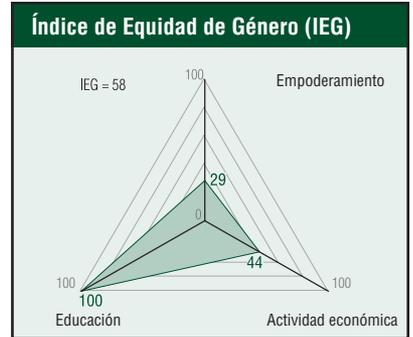


cruciales dado que las mujeres tienden a conformar una proporción mayor de personas que viven en la pobreza o en riesgo de pobreza en Malta.

## Desempleo y pobreza

Los cambios económicos y sociales que tienen lugar en Malta están creando nuevas exigencias y nuevas expectativas. Si bien se ha registrado<sup>2</sup> una mejora en los niveles de vida, ciertos bolsillos de población están quedando rezagados. El índice de desempleo ha aumentado y, como resultado, los beneficios del seguro por desempleo como porcentaje del PBI han aumentado de 0,9% en 2000 a 1,2% en 2005. En 2005, el 8,9% de los niños entre 0 y 17 años vivían en hogares sin trabajo, lo que representa un aumento de un punto porcentual con respecto a 2000. Al mismo tiempo, la población envejece debido a los cambios en el tamaño y la estructura de las familias. En 2005, el tamaño más predominante de los hogares comprendía a cuatro personas (27,3%), seguido de dos personas (24,3%), tres personas (22,2%) y una persona (13,2%) (ONE, 2006c).

Si bien se están haciendo grandes esfuerzos para lograr la igualdad de género y erradicar la pobreza, todavía hay un sector de la sociedad, principalmente femenino, que sigue enfrentando el riesgo de la pobreza. Como consecuencia del entorno social cambiante, la proporción de nacimientos fuera del casamiento ha aumentado significativamente, de 2,2% del total de nacimientos en 1992 a 19,8% en 2005 (ONE, 2006c). Esto puede poner a más mujeres y a sus hijos en riesgo de pobreza. Además, las mujeres que esco-



gen el papel tradicional de quedarse en su casa a cuidar de la familia y de esa forma no participan de la economía formal, reciben una pensión no contributaria, o pensión por viudez, que es considerablemente menor a una pensión de retiro, lo cual para más adelante significará que esas mujeres tendrán un ingreso más bajo de por vida. El Gobierno ha estado alentando a los ciudadanos a que adhieran a programas de pensión privados para conservar sus niveles de vida cuando lleguen a la edad de jubilarse, lo cual en el futuro podría aumentar la diferencia entre "los que tienen" y "los que no tienen".

La economía está enfrentando una férrea competencia en la economía de mercado globalizada. El sector manufacturero ha experimentado dificultades debido a una reducción de la demanda, y varias fábricas han cerrado mientras que otras han reducido su personal. Por otro lado, se están creando nuevos puestos de trabajo en la industria de servicios y en los sectores de productos farmacéuticos y tecnología de la información. Los trabajadores cesantes necesitan una reeducación y capacitación en nuevas técnicas que los ayude a salir del desempleo. Las estadísticas del registro de desempleo (ONE, 2005b) demuestran que el 50% de los desempleados estaban en riesgo de pobreza; el promedio de los 15 Estados miembros de la UE antes de su ampliación en 2004 era de 38%. Además, el 45% son jóvenes que carecen de antecedentes de aportes o que todavía viven con sus padres y por lo tanto no están habilitados para recibir beneficios sociales, y uno de cada cinco no culmina la educación secundaria. Esta categoría tiene más probabilidades de estar desempleada que los que terminaron los estudios, y tendrán a seguir desempleados durante un periodo más largo.

1 La Directiva de la Unión Europea 2002/73/EC entró en vigor en octubre de 2005.

2 En el Informe sobre Desarrollo Humano 2005 del PNUD, Malta se ubicó en el puesto 32 del Índice de Desarrollo Humano (IDH), con un PBI per cápita de USD 17.633 en 2003.

## Administración financiera pública

La Tabla 1 brinda un panorama de la generación y distribución de los fondos públicos para el período 2004-2005. Los ingresos del Gobierno provienen principalmente de impuestos directos e indirectos (86,86%). La economía está atravesando un proceso de reestructura a través del cual las empresas gubernamentales y comerciales están siendo vendidas al sector privado. Esto genera ingresos al Gobierno, pero también reduce la responsabilidad social hacia el bien común que las empresas gubernamentales solían consagrar.

Malta está clasificada como el segundo país más endeudado de la UE. Según Eurostat (2004) Malta sigue a Chipre (72,2%), con una deuda neta de 72% con relación al PBI. En 2005, el Gobierno asignó 8,99% de su presupuesto al servicio de la deuda pública, que en comparación con el gasto en educación (6,65%) revela una diferencia de 2,34% o MTL 17,92 millones (51,91 millones de dólares). Los recursos destinados al pago del servicio de la deuda demuestran que el gobierno necesita una mejor gestión financiera para controlar y equilibrar su presupuesto.

## La inmigración irregular

Malta ha experimentado un aumento considerable de la inmigración irregular. La mayoría de esos inmigrantes provienen de países del África Subsahariana, que intentan emigrar a Europa. Entre 2004 y 2005, 3.210 personas fueron registradas como inmigrantes irregulares; la mayoría llegó en botes después de haber partido de los países del norte africano (ONE, 2005c).

El fenómeno de la inmigración irregular comenzó en 2001 con la llegada de 1.686 personas en busca de asilo (ONE, 2005c). Malta es un país insular densamente poblado, con 1.282 habitantes por kilómetro cuadrado (ONE, 2006a). Está en un cruce de caminos en el Mediterráneo, lo que lo convierte en una de las principales rutas de la "gente de los botes" que abandonan el norte de África para alcanzar la Europa continental. Luego de haber ingresado a la UE, Malta formó parte del Convenio de Dublín, que establece que quienes buscan asilo deben permanecer en el primer país al que lleguen. Así, toda la "gente de los botes" que ha pasado por la zona maltesa de búsqueda y rescate, es devuelta a Malta. Para los países más grandes de la UE, esto resulta una forma conveniente de mantener a los inmigrantes alejados de sus propios territorios.

Los inmigrantes irregulares son llevados a centros de detención que actualmente alojan a 1.279 detenidos. Los centros están superpoblados, y los inmigrantes viven en tiendas de campaña. El ejército y la policía están a cargo de la administración diaria, la seguridad y el alojamiento, de satisfacer las necesidades básicas de los detenidos y brindarles acceso a la asistencia médica. Los soldados están entrenados para matar gente, no para cuidarla, y es obvio que no son las personas adecuadas para encomendarles esta tarea. Mientras tanto, la mayoría de la opinión pública considera a la "gente de los botes" como una carga y como tales son rechazados por la población local. Esto ha conver-

**TABLA 1**

<b>Datos comparativos de los fondos del Gobierno 2004-2005 (en millones de USD)</b>				
<b>Fondos del Gobierno</b>	<b>2004</b>	<b>%</b>	<b>2005</b>	<b>%</b>
	MTL 1 = USD 2,9061*	Distribución	MTL 1 = USD 2,8959*	Distribución
<b>INGRESO TOTAL</b>	<b>2.679.060,94</b>	<b>100,00</b>	<b>2.988.702,01</b>	<b>100,00</b>
<i>Consistente en:</i>				
<b>Préstamos</b>	<b>290.458,88</b>	<b>10,84</b>	<b>318.549,00</b>	<b>10,66</b>
<b>Ingresos por venta de acciones</b>			<b>63.104,56</b>	<b>2,11</b>
<b>Otros ingresos extraordinarios</b>	<b>25.861,38</b>	<b>0,97</b>	<b>11.111,57</b>	<b>0,37</b>
<b>Rentas públicas periódicas</b>	<b>2.362.737,76</b>	<b>88,19</b>	<b>2.595.936,89</b>	<b>86,86</b>
<i>Entre las cuales:</i>				
Donaciones	88.084,00	3,73	193.894,98	7,47
Aduana e impuestos indirectos	181.076,18	7,66	190.173,75	7,33
Impuesto al consumo	411.417,00	17,41	487.469,74	18,78
Impuesto a los ingresos	613.701,48	25,97	642.194,78	24,74
Seguridad social	551.162,21	23,33	566.400,39	21,82
Otros	517.297,42	21,89	515.803,23	19,87
<b>GASTO TOTAL</b>	<b>2.714.033,00</b>	<b>100,00</b>	<b>2.854.060,04</b>	<b>100,00</b>
<i>Consistente en:</i>				
<b>Gastos públicos periódicos</b>	<b>2.129.721,00</b>	<b>78,47</b>	<b>2.218.184,11</b>	<b>77,72</b>
<i>Entre los cuales:</i>				
Educación	145.921,09	6,85	147.453,44	6,65
Seguridad social (beneficios)	602.893,69	28,31	639.501,60	28,83
Otros	1.380.906,07	64,84	1.431.229,07	64,52
<b>Servicio de la deuda pública</b>	<b>280.275,91</b>	<b>10,33</b>	<b>256.530,41</b>	<b>8,99</b>
<b>Programa de capital</b>	<b>304.036,00</b>	<b>11,20</b>	<b>379.345,52</b>	<b>13,29</b>
<i>Dentro del cual:</i>				
Inversión productiva	78.569,32	25,84	84.493,67	22,27
Infraestructura	121.164,03	39,85	143.598,99	37,85
Social	104.302,84	34,31	151.252,86	39,87
<b>DEUDA NETA</b>	<b>3.933.127,36</b>	<b>100,00</b>	<b>4.065.226,77</b>	<b>100,00</b>
<i>Dentro de la cual:</i>				
<b>Letras de Tesorería</b>	<b>713.026,17</b>	<b>18,13</b>	<b>550.866,79</b>	<b>13,55</b>
<b>Acciones del gobierno</b>	<b>2.948.808,05</b>	<b>74,97</b>	<b>3.258.851,83</b>	<b>80,16</b>
<b>Préstamos extranjeros pendientes</b>	<b>199.274,18</b>	<b>5,07</b>	<b>188.922,72</b>	<b>4,65</b>
<b>Otras obligaciones de deuda</b>	<b>77.479,53</b>	<b>1,97</b>	<b>72.032,62</b>	<b>1,77</b>
<b>Inversión en deuda del Estado</b>	<b>-5.460,56</b>	<b>-0,14</b>	<b>-5.441,40</b>	<b>-0,13</b>

tido a la inmigración irregular en un tema político candente, y ha llevado a la formación de nuevos partidos de derecha que se manifiestan abiertamente opuestos a brindar asilo a esas personas.

La población maltesa debe aprender a ser más tolerante con quienes buscan asilo y comprender mejor su situación. Al mismo tiempo, la UE debe reconocer que Malta es por lejos el Estado miembro que tiene la mayor carga, teniendo en cuenta su tamaño y recursos. Los Estados miembros de la UE deberían mostrar solidaridad con Malta y con quienes buscan asilo, aceptándolos en sus países y trabajando para erradicar la pobreza en los países empobrecidos de los que estas personas intentan emigrar.

## La asistencia oficial al desarrollo

Malta suscribió los Objetivos de Desarrollo del Milenio y se ha comprometido a contribuir con un 0,17% de su ingreso nacional bruto (INB) como parte de la asistencia oficial al desarrollo (AOD) a países en desarrollo. Un informe reciente publicado por la Comisión Europea (2006) demuestra

que Malta es el mayor donante de los 10 Estados miembros nuevos, con una contribución a la AOD de 0,18% de su INB. Sin embargo, otro informe publicado por CONCORD (2006) – una plataforma de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo (ONGD) europea, de la cual es miembro la Plataforma de ONGD Maltesas, coordinada por Kopin – establece que la AOD de Malta se duplica engañosamente al incluir los gastos para los refugiados en Malta. La AOD genuina es el dinero asignado como ayuda para el desarrollo para mejorar la situación social de los sectores pobres en los países pobres, y no el dinero gastado en refugiados o estudiantes extranjeros que estudian en el país donante. Además, en 2004 Malta amortizó MTL 2,8 millones (USD 6,3 millones) de deuda con Iraq, y este dinero fue incluido como parte de la AOD maltesa para el período 2003-2005 (Calleja, 2006).

(Continúa en página 266)

# Programas no abordan raíces de la pobreza



Los programas de desarrollo no están coordinados entre sí y carecen de un seguimiento que evalúe y modifique el impacto y la cantidad y calidad de los recursos movilizados. La nueva Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano cuenta con un presupuesto escaso y si bien prevé la participación civil, las ONG se sienten poco representadas.

Espace Associatif<sup>1</sup>

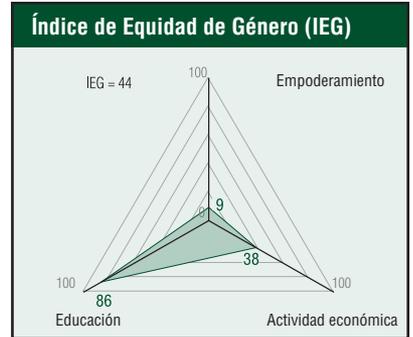
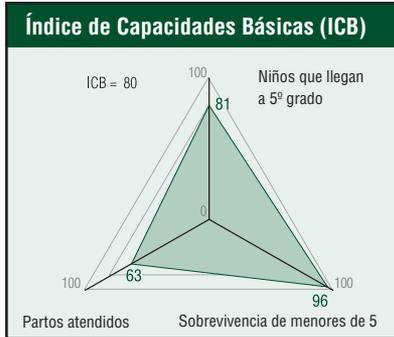
En los últimos años se anunciaron varias reformas, entre ellas educativa y de los códigos de familia, trabajo y penal, así como del Seguro Obligatorio de Enfermedad. Sin embargo, los resultados reales no colmaron las expectativas de la ciudadanía, en especial de las organizaciones de la sociedad civil que obran en pos del desarrollo en democracia. El examen de diversos indicadores relativos al desarrollo socioeconómico, a la lucha contra la pobreza y a la igualdad de oportunidades no es alentador.

El informe Social Watch 2006, dedicado al tema del financiamiento al desarrollo, es una continuación lógica del informe 2005 cinco años después de la Cumbre del Milenio de la ONU y 10 años después de la Plataforma de Beijing. Este último evidenció las carencias que todavía existen, lo cual es un verdadero desafío a encarar para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Esta contribución del Espace Associatif al informe 2006 ha sido precedida por la implementación de una consulta que instauró una plataforma integrada por 32 ONG de diferentes regiones del país que operan en diversos sectores ligados al desarrollo. El objetivo era responder a la pregunta: "¿Cómo movilizar los diferentes recursos financieros y ponerlos al servicio del desarrollo social, de la lucha contra la pobreza y la discriminación?"

Los debates en torno a esta pregunta sobre las finanzas para el desarrollo han mostrado cómo a partir de ella se plantean muchas otras, vinculadas a la democracia, a la buena gestión y al respeto de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, así como también a la participación y en particular a los derechos de las mujeres.

Antes de realizar una apreciación general de los fondos utilizables y utilizados en Marruecos para asegurar el desarrollo social, lo definimos como la satisfacción de las necesidades económicas, culturales y sociales y como la respuesta de la sociedad a algunos riesgos que afectan a los pueblos en desarrollo: el ejercicio abusivo de los poderes,



la marginación de sus miembros y el reparto desigual de los frutos del crecimiento. El desarrollo social es entonces un estado social caracterizado por actitudes colectivas activas que llevan a la integración de los individuos por parte de la sociedad, al establecimiento de relaciones de solidaridad de la sociedad para con sus miembros y a la implementación de un sistema de buena gestión. La acción para el desarrollo social implica medidas tendientes a la supresión de la discriminación y a la erradicación de la pobreza.

### Pobreza y emigración

El análisis de la pobreza desde el punto de vista del ingreso ha resaltado la importancia de las transferencias en el seno de las familias y sobre todo de las que provienen de la emigración como factor atenuante. Esta observación destaca el papel decisivo de la emigración como medio de compensación. Las políticas migratorias y el comportamiento de los Estados en materia de gestión de flujos de mano de obra son un componente principal de las accio-

nes a adoptar contra la pobreza. Los flujos de mano de obra libre de todo obstáculo representan un medio de lucha decisivo contra la pobreza pues permiten aliviar la presión demográfica en los territorios faltos de recursos y de capitales, que no pueden alcanzar por razones estructurales un umbral de competitividad que asegure una vida decente a sus poblaciones.

El crecimiento económico insuficiente limita el equilibrio del mercado laboral y determina un movimiento migratorio interno y externo. Las migraciones internas se traducen en una presión demográfica sobre las ciudades y un excedente estructural de mano de obra en el mercado laboral urbano. Esta situación requiere de acciones de desarrollo en tres niveles: inversión en las campañas para atenuar la pobreza y crear empleos para jóvenes rurales, inversión para luchar contra la vivienda insalubre y equipar correctamente las periferias urbanas y finalmente inversión en las actividades productivas para generar un nivel de crecimiento y empleo suficiente para erradicar la pobreza y el desempleo y crear un proceso acumulativo de crecimiento y de mejora de la calidad de vida de la población. Como el aparato productivo no logra absorber la fuerza de trabajo ofrecida en el mercado interno, se mantiene una fuerte presión para la emigración.

### Gasto público sin seguimiento ni evaluación

Los gastos del Estado alcanzan MAD 117.300 millones (USD 13.693 millones), alrededor de 83% asignados a gastos de funcionamiento. En el presupuesto general, la inversión sigue siendo limitada, y 53% de la misma se destina al pago de salarios de

TABLA 1

Ingresos del Estado, 2004 (en mil millones de MAD)	
Derechos de aduana	11.290
Tasas internas de consumo	15.800
Impuesto general a la renta	17.400
Impuesto a las sociedades anónimas	14.200
Impuesto al valor agregado	18.250
Renta del patrimonio del Estado	4.400
Registro y timbre	5.280
Préstamos varios	40.500

<sup>1</sup> Representantes de 32 asociaciones de diferentes regiones que operan en múltiples sectores han participado en la reunión de consulta organizada por el Espace Associatif, <www.espace.cjb.net>.

funcionarios. El resto se asigna a la compra de bienes y servicios, al servicio de la deuda y otros.

Por el momento, los gastos públicos para los distintos organismos se estipulan en base a presupuestos anteriores, sin evaluaciones económicas del rendimiento de los proyectos públicos que permitan reorganizar el presupuesto.

Los gastos públicos están dominados por el pago de salarios a funcionarios y el servicio de la deuda. Los presupuestos sociales consumen gran parte de los gastos públicos (educación y salud). El Estado paga subvenciones alimentarias y también al gas. Además, apoya al medio rural y trata de luchar contra la pobreza por medio de una serie de programas de infraestructura, vivienda y promoción de actividades generadoras de ingreso, sobre todo microcréditos.

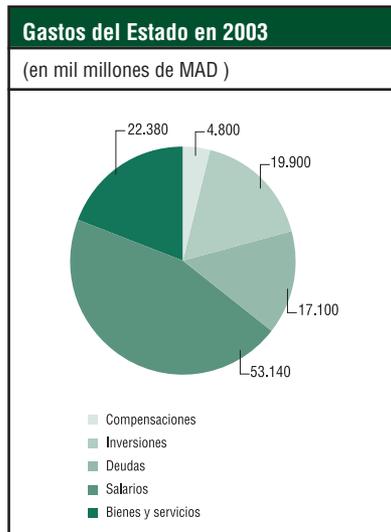
En 2003, el Estado destinó MAD 18.900 millones (USD 2.206 millones) a educación formal y MAD 4.300 millones (USD 502 millones) a salud. En programas de infraestructura, desarrollo rural, vivienda, subvenciones alimentarias y otros se invirtieron MAD 18.900 millones (USD 2.206 millones).

El análisis ha revelado una extrema dispersión de los medios movilizados por el Estado y también una falta de coherencia y de seguimiento de los efectos de los planes y recursos movilizados.

El balance entre ahorro e inversión de los últimos años pone en evidencia un excedente principalmente en los hogares y los emprendimientos financieros. El Estado y los emprendimientos no financieros recurren al ahorro de otros agentes económicos para financiar sus inversiones. En 2003, los aportes de los hogares representaron un tercio del total de la inversión nacional, es decir, MAD 120.000 millones (USD 14.000 millones), mientras que los emprendimientos no financieros contribuyeron con más de la mitad (MAD 65.000 millones – USD 7.588 millones), sobre todo las empresas públicas. Los organismos públicos sólo contribuyen con una décima parte aproximadamente MAD 13.700 millones (USD 1.599 millones) de la inversión total.

Las cuentas nacionales no brindan información sobre las modalidades de distribución del ahorro (tanto positiva como negativa) entre los patrimonios de los hogares ni sobre las condiciones de evolución de la pobreza.

Las actividades económicas generan recursos cuyas modalidades de redistribución suscitan recomposiciones del patrimonio. Los sectores que generan ahorro se han enriquecido y los que viven de sus ingresos se han empobrecido. Este fenómeno es significativo pues el ámbito productivo permaneció mucho tiempo bajo el dominio del ámbito doméstico. Recién en 2001 el valor agregado generado por las empresas no financieras superó el generado por los hogares.



El mercado interno está abierto a la inversión internacional directa. La reducción de la protección aduanera, en el marco de la política comercial, perjudica al sector artesanal. Las actividades que se mantienen en este contexto son las protegidas por regulaciones públicas o por su inversión. Los emprendimientos de los sectores expuestos a la competencia internacional deben someterse a una reestructuración.

Mientras tanto, las remesas de los emigrantes son muy importantes y contribuyen en forma significativa a la reducción de la pobreza.

El Estado lleva a cabo una política fiscal que, en la determinación de las modalidades de cobro de tributos, estructura impositiva y cuotas fiscales, tiene en cuenta objetivos sociales (exoneración del impuesto al valor agregado, exoneraciones a la agricultura, progresión del impuesto a la renta y otras). Los efectos de estos objetivos son una mayor compartimentación del mercado laboral, la subutilización de mano de obra calificada en los sectores enfrentados a la competencia internacional y una fuerte desocupación de mano de obra altamente calificada. Se estima que el desempleo alcanza 20% en el medio urbano.

### Ayuda al desarrollo

Algunas acciones llevadas a cabo por el Estado, el sector privado y la ayuda financiera internacional intentan atenuar la pobreza y sus efectos. Estas acciones implican transferencias de fondos directos o en especies, intervenciones sobre los precios, los salarios y el dispositivo de seguridad social. Sin embargo, estas acciones no están bien focalizadas y no apuntan a solucionar de raíz el problema de la falta de puestos de trabajo, que contribuye a aumentar el fenómeno de la pobreza.

El Estado intenta comprometer cada vez más al sector privado en la oferta de prestaciones sociales, mientras la política social es irracional, carece de homogeneidad y no busca atender las causas de la pobreza.

La ayuda pública al desarrollo está dirigida a infraestructura, educación, agua, electricidad, medio ambiente, salud y agricultura. En su mayoría, proviene de países de la Unión Europea, Japón y países árabes. Francia, Japón y los países árabes aportan más de 80% de la ayuda bilateral otorgada a Marruecos (70% del total de la ayuda).

### Nuevo programa, poca participación

La falta de pertinencia y focalización de las políticas sociales, así como su ineficacia condujo a la creación en 2005 de la Iniciativa Nacional de Desarrollo Humano (INDH). Ésta constituye el punto de partida de una estrategia de revisión, propone un cambio en el concepto de política social, en particular una implementación conducida de modo participativo, movilizándolo con iguales responsabilidades al Gobierno y la gestión administrativa, así como a la sociedad civil y la clase política. Sin embargo, el monto de MAD 10.000 millones (USD 1.167 millones) otorgado para la financiación de acciones durante un quinquenio es muy insuficiente para suplir todas las carencias. Algunos actores de la sociedad civil también reprochan a los comités de gestión de la INDH el predominio de representantes estatales y la escasa representación de las ONG. ■

## Inversiones que no garantizan derechos



Cuando las asociaciones público-privadas para la provisión de servicios básicos no garantizan la accesibilidad económica, uno de los componentes fundamentales de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y tanto la cobertura como el acceso se definen por la capacidad de pago de la población, el Estado incumple su obligación de satisfacer estos derechos. A su vez, si el Estado permite o favorece que la inversión extranjera directa en proyectos de desarrollo no sea social ni ambientalmente responsable, incumple su obligación de proteger los derechos humanos.

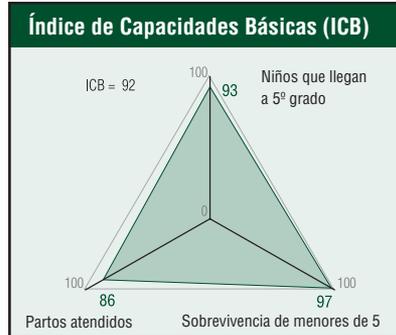
DECA Equipo Pueblo<sup>1</sup>, Espacio DESC<sup>2</sup>  
Areli Sandoval Terán<sup>3</sup>

Los competidos y también cuestionados resultados de las elecciones federales del pasado 2 de julio, y el consecuente clima de tensión política y social, han evidenciado la confrontación ideológica de diferentes visiones de país, así como las muy distintas experiencias, entre sectores y regiones, de los impactos del modelo de desarrollo económico y social. La profunda división y desigualdad que estamos viviendo exige la revisión profunda, seria y participativa del modelo de liberalización económica que ha imperado en los últimos 25 años. Como una contribución frente a este reto, el informe de Social Watch México analiza desde la perspectiva de derechos humanos algunos de los esquemas aplicados por el gobierno para movilizar recursos – públicos, privados, nacionales y extranjeros – hacia el desarrollo, y cuáles han sido sus consecuencias en las condiciones de vida de la población; también propone alternativas y recomendaciones encaminadas a la realización del derecho al desarrollo.

### Asociaciones más privadas que públicas

El Informe del Secretario General de la ONU al Comité Preparatorio de la Cumbre de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo señaló que el capital privado externo puede cumplir una importante función en cuanto a complementar los recursos internos, pero reconoció experiencias negativas cuando las inversiones no cumplen las normas laborales y ambientales, señalando las responsabilidades tanto de gobiernos como de empresas transnacionales (AVAC.257/12, párrafos 46, 47 y 60, 18 de diciembre 2000).

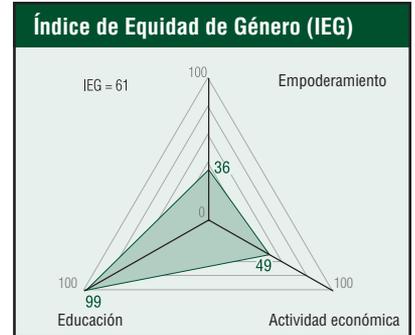
Alegando restricciones presupuestarias para satisfacer las necesidades de infraestructura y servicios básicos, los gobiernos entre 1983 y 2006 han promovido la inversión extranjera directa (IED) e indirecta y han desarrollado diferentes modalidades de asociaciones público-privadas (APP) en sec-



tores como energía, carreteras, suministro de agua, salud, vivienda, educación superior. La administración de Vicente Fox (2001-2006), por ejemplo, desarrolló un esquema de inversión mixta llamado Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), una modalidad de APP<sup>4</sup>.

Fox sostiene que las APP elevan la calidad y la cobertura de los servicios públicos debido a la eficiencia y el capital del sector privado, promueven el desarrollo y la profesionalización de proveedores domésticos y reducen costos para liberar recursos hacia otros proyectos sociales<sup>5</sup>. Pero la realidad es otra. En los procesos de privatización de servicios de salud, educación, agua potable y construcción de viviendas, el aumento de la cobertura ha quedado determinado por la capacidad de pago de la población, el capital transnacional ha desplazado al sector privado interno y, contrariamente a lo señalado, el gobierno ha descapitalizado sectores sociales clave como la educación, la salud y la seguridad social. El Estado no ha cumplido su obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para lograr progresivamente el cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

Las APP “se inscriben en la tendencia más general hacia la comercialización de los servicios... y no dejan de ser una forma de privatización” (McDonald y Ruiters, 2006), por lo que buscan más



la ganancia que los objetivos de desarrollo social. Más aún, la privatización de servicios puede conducir a violaciones de los derechos humanos si no se garantiza la accesibilidad económica como componente fundamental de los DESC, por ejemplo, en el caso de que una empresa transnacional incrementara las tarifas de acceso al servicio básico en proporciones que comprometerían el disfrute de otros derechos. En todo proceso de privatización el Estado debería actuar conforme a su obligación de proteger los derechos humanos frente a acciones de terceros no estatales supervisando, regulando y garantizando mecanismos y recursos para la defensa de los derechos humanos.

### Privatizaciones que violan derechos humanos

La Comisión Nacional del Agua promueve a Aguas de Saltillo en el estado de Coahuila como caso exitoso de privatización del servicio de agua potable y alcantarillado en la modalidad de esquema mixto, con la participación de la española Aguas de Barcelona<sup>6</sup>. Sin embargo, la población no fue consultada previa ni adecuadamente, se aumentaron ilegalmente las tarifas – por encima del Índice Nacional de Precios al Consumidor – no se atendieron oportunamente las demandas de la Asociación de Usuarios de Aguas de Saltillo, la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Coahuila detectó irregularidades como altos sueldos de los principales funcionarios de la empresa no establecidos conforme al procedimiento del Acta Constitutiva, obras no

1 Punto focal de Social Watch en México.

2 Grupo de referencia para Social Watch y otras redes internacionales en México.

3 Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCA y Social Watch de DECA Equipo Pueblo, A.C. arelisandoval@equipopueblo.org.mx

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <www.pps.sse.gob.mx/html/que\_son.html>.

5 Presidencia de la República. Comunicado del 21 de octubre de 2004: “Inaugura el Presidente Vicente Fox la Primera Cumbre de Asociaciones Público-Privadas para las Américas”, en: <http://presidencia.gob.mx>.

6 El 51% de las acciones corresponden al Sistema Municipal de Aguas de Saltillo y el 49% a Aguas de Barcelona, de la que también es accionaria la transnacional francesa Suez.

reportadas al Consejo de Administración, compra de vehículos fuera del procedimiento de la Ley de Adquisiciones y violación de derechos laborales como despidos injustificados y amenazas (Castañeda Bustamante, 2006).

En su Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU señala interpretando el PIDESC que “el agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto” (E/C.12/2002/11, inciso 11, c, ii). Aguas de Barcelona ha incumplido entonces el PIDESC, además de varios convenios de la OIT y compromisos asumidos de buenas prácticas empresariales. Para la gestión del agua en México será indispensable que el nuevo gobierno considere “el gran potencial de la participación y la democratización para mejorar el abastecimiento público de agua” y reconozca “que la solución no está en la privatización” (Balanyá *et al*, 2005).

### Impactos negativos de la inversión extranjera directa

El comportamiento de la IED fue materia de análisis del Informe Alternativo sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales remitido al Comité de DESC en mayo por 105 organizaciones de la sociedad civil. En él denunciamos proyectos en que la IED genera costos sociales y ambientales con la anuencia y la complicidad del Estado en zonas de biodiversidad y en donde la población es altamente dependiente del medio ambiente por su actividad agrícola. Tal es el caso del Plan Puebla Panamá (PPP), que abarca de la región del sur-sureste de México hasta Panamá en el sur de Centroamérica, y para el cual el Banco Interamericano de Desarrollo como parte de la Comisión de Alto Nivel para la búsqueda de Financiamiento de los Proyectos del PPP orienta fondos propios y promueve el liderazgo del sector privado. En su IV Informe Periódico al Comité de DESC (E/C.12/4/Add.16), el gobierno mexicano menciona al PPP como una de las medidas para atender una recomendación de 1999 del Comité, que plantea aliviar los efectos negativos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el disfrute de los DESC<sup>7</sup>. Lamentablemente, falta una visión integral del derecho al desarrollo y medidas que impidan y compensen el despojo de tierras, la destrucción del medio ambiente, la apropiación y la sobreexplotación de los recursos naturales y los daños al patrimonio cultural.

7 Observaciones finales del Comité de DESC a México en 1999: E/C.12/1/Add.41, párrafo 35.

Desde el Espacio DESC también hemos documentado denuncias de comunidades que padecen violaciones a sus derechos humanos a causa de megaproyectos. Un caso paradigmático es el del proyecto de construcción – como parte del PPP – de la Central Hidroeléctrica La Parota en el estado de Guerrero, que implicará la inundación de 17.000 hectáreas de tierras de cultivo, carreteras y puentes habitada por 21 comunidades, desalojando alrededor de 25.000 personas. El proyecto afectará indirectamente a más de 75.000 personas río abajo, causará daños irreversibles al ecosistema (como la extinción de una especie endémica de rana) y a la salud. La Parota ha sido rechazada por comuneros y ejidatarios de la zona por no representar una opción de desarrollo sustentable sino una amenaza para la vida comunitaria por su alto costo ecológico, social y económico. Los gobiernos municipal, estatal y federal han ignorado estos reclamos y han desarrollado una estrategia autoritaria y antidemocrática para imponer el proyecto a toda costa (Espacio DESC, 2006).

El nuevo gobierno – que entrará en funciones el 1 de diciembre de este año – no deberá hacer caso omiso de esta situación, que incluso ameritó una recomendación específica del Comité de DESC urgiendo al Estado mexicano a asegurar que las comunidades indígenas y locales afectadas por este proyecto u otros megaproyectos sean debidamente consultadas y a procurar su consentimiento informado previo en cualquiera de los procesos de toma de decisiones relacionados con estos proyectos que afectan sus derechos e intereses, reconocidos en el PIDESC. También urge al Estado a reconocer los derechos de propiedad y posesión de las comunidades indígenas sobre las tierras que ocupan tradicionalmente y, de ser el caso, a asegurar a las comunidades indígenas y campesinas locales afectadas por la construcción de La Parota u otros proyectos de infraestructura dentro del PPP una adecuada compensación y reubicación alternativa, tierras fértiles para cultivos y la salvaguarda de sus derechos económicos, sociales y culturales<sup>8</sup>.

### La necesidad de consentimiento informado previo

Otro megaproyecto que se pretende construir con inversión mixta es el Corredor de Energía Eólica en el Istmo de Tehuantepec, estado de Oaxaca, y sobre el que 14 empresas han demostrado interés, entre ellas corporaciones españolas como Gamesa Eólica e Iberdrola. Mientras se subsanan las lagunas legales que impiden iniciar la construcción, los inversionistas extranjeros están negociando con los ejidatarios contratos de arrendamiento de terrenos donde se instalarán los aerogeneradores. El gobier-

8 Observaciones finales del Comité de DESC a México en 2006: E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 28.

no impulsa el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) para poder enajenar la tierra, mientras que los ejidatarios enfrentan las negociaciones sin información suficiente ni asesoría, lo que les dificulta rechazar el proyecto o llegar a un acuerdo beneficioso para la comunidad. De esta manera, las empresas transnacionales se aprovechan de su situación de pobreza. Por tanto, urge que las autoridades analicen seriamente los posibles impactos ambientales, económicos y socioculturales sobre los que ya han alertado diversas organizaciones que se oponen rotundamente a la instalación del corredor (Castañeda Bustamante, 2006).

### Conclusiones

Es evidente que el libre comercio y las inversiones extranjeras sin restricciones han servido más a los intereses transnacionales. Coincidimos con los relatores de Naciones Unidas en que el impacto de las consecuencias adversas de la globalización en el disfrute de los derechos humanos “es multidimensional, por lo que se requiere una reconceptualización crítica de las políticas e instrumentos del comercio, las inversiones y las finanzas internacionales, la cual debe dejar de tratar a los derechos humanos como asuntos periféricos a su formulación y operación” (E/CN.4/Sub.2/2000/13).

Frente a tales desafíos, el próximo gobierno deberá aplicar los instrumentos, principios y recomendaciones de derechos humanos<sup>9</sup>, y demostrar voluntad política para apegarlos a ellos. Asimismo, demandamos que retome las propuestas y recomendaciones en materia de DESC del Diagnóstico Nacional de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ante un modelo económico que no ha sido socialmente responsable (OACNUDH, 2003); que atienda las recomendaciones del Comité de DESC de 1999 y 2006; que impulse en el nuevo Consejo de Derechos Humanos – presidido por México – las Normas de la ONU sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2); que promueva el Protocolo Facultativo del PIDESC para establecer

(Continúa en página 267)

9 Los impactos de la globalización económica en los derechos humanos han sido materia de análisis de varios órganos, relatores, y agencias especializadas de la ONU, por ejemplo la resolución de la Comisión de Derechos Humanos sobre mundialización y derechos humanos (E/CN.4/RES/2003/23) y el Informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos sobre el comercio, las inversiones y los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/2003/9), entre otros.

# El desafío de eliminar la pobreza absoluta



La comunidad internacional ha brindado importante ayuda financiera con el fin de eliminar la pobreza absoluta. El Gobierno enfrenta el desafío de mejorar su gestión y mecanismos de monitoreo, superar la corrupción y fomentar la transparencia.

Social Watch Mozambique  
Liga Mozambiqueña de Derechos Humanos  
Custódio Duma  
Joaquim Dimbana

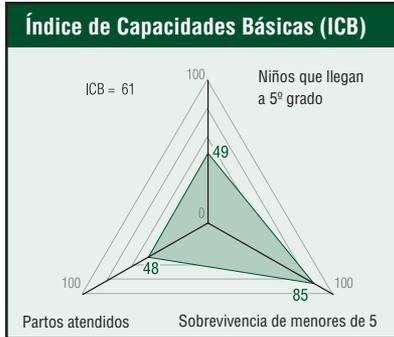
En su segundo año de mandato, el Gobierno continúa con grandes dificultades para contribuir al desarrollo humano. Con un Plan Quinquenal 2005-2009 extenso, complejo y vago, redujo al discurso las estrategias de combate de la corrupción, y la implementación de la política de combate a la pobreza absoluta es inadecuada e ineficiente. Mientras tanto, se pregona el crecimiento económico del país, lo que continúa atrayendo apoyo financiero, sobre todo occidental.

En términos de ingresos, el Gobierno prevé recaudar en 2006 MZM 27 mil millones (USD 1.077 millones), de los que 97,3% corresponden a ingresos corrientes y 2,7% a ingresos de capital. En términos de gastos totales, el Estado prevé utilizar este año MZM 52.530 millones (USD 2.095 millones), 50,9% de ellos provenientes de los gastos corrientes, 41,5% de gastos de inversión y 7,6% de gastos de operaciones financieras<sup>1</sup>. Los ingresos corrientes están destinados principalmente a mejorar los sectores de educación, salud, justicia y legalidad, seguridad y orden público y administración financiera del Estado, considerados prioritarios pues están en condiciones extremadamente precarias.

En el ámbito de la promoción del crecimiento económico sustentable y de la sustentabilidad presupuestal, en 2006 el Estado deberá prescindir de recurrir al crédito bancario interno, dando posibilidades de expansión del crédito al sector privado<sup>2</sup>.

## Dificultades en la gestión pública

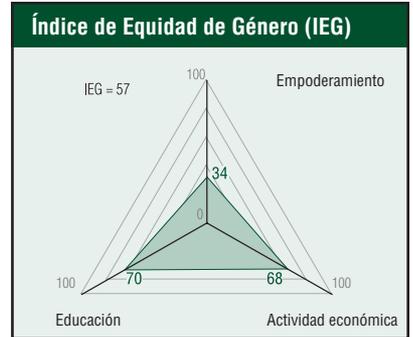
Dos grandes limitantes afectan el nivel de vida de los mozambiqueños: el enriquecimiento ilícito de ciertas minorías ligadas al poder y la ausencia de políticas públicas que impulsen un ingreso familiar capaz de promover una vida económicamente estable y con las necesidades básicas satisfechas. La desigualdad de oportunidades y un salario mínimo de USD 50 (el más bajo de África Austral) tienden a ser la principal causa de la pobreza absoluta.



Debido a los crecientes índices de corrupción, impunidad y corporativismo en varios sectores públicos, la administración pública no logra desempeñar con eficiencia sus principales atribuciones. Un informe publicado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en mayo de 2006, refiere al sistema económico mozambiqueño como un escenario favorable a la corrupción, con un esquema judicial que da cobertura a los infractores, en su mayoría ligados al poder<sup>3</sup>.

La falta de transparencia en la administración, la falta de capacitación y de conocimientos técnicos, además de la ineficiencia del sistema de fiscalización y monitoreo en la gestión de gobierno, contribuyen a la débil ejecución de los planes trazados desde 1992, momento del Acuerdo General de Paz que puso término a la guerra civil.

El plan de descentralización de los gobiernos distritales deja entrever las dificultades de diagnóstico, planificación y ejecución de los planes públicos para las zonas rurales, donde vive la mayoría de la población y el Estado presta escasísimos servicios. Los distritos recibieron MZM 1.578 millones (USD 62,9 millones) para la implementación de proyectos de desarrollo de reducida dimensión y complejidad, mientras que MZM 1.334 millones (USD 53,2 millones) fueron destinados a las provincias y MZM 18.081 millones (USD 721,2 millones) al nivel central. A todos los distritos se les entregó la misma cantidad, correspondiente a MZM 7 millones (USD 279.200), sin un criterio que tuviera en cuenta las necesidades y potencialidades de cada gobierno local<sup>4</sup>.



## Alta mortalidad

Aunque el índice de mortalidad todavía no está controlado, la población continúa creciendo, totalizando unos 20 millones de habitantes, 13 millones rurales, que sobreviven gracias a una agricultura de subsistencia practicada con métodos rudimentarios y en pequeña escala<sup>5</sup>. La vida en el campo se caracteriza por la ausencia del Estado. A medida que uno se aleja de Maputo, el Estado va debilitando gradualmente su actuación, presencia y efectividad en la vida de las y los ciudadanos.

Mozambique es uno de los países menos desarrollados del mundo. La proporción de personas que vive debajo de la línea nacional de pobreza supera 65%. Más de la mitad de la población padece desnutrición y más de un cuarto de los niños menores de cinco años tiene bajo peso en relación a su edad.

La mortalidad general es alta (21,2 por mil en 1997), en particular la mortalidad infantil, que se sitúa en 124 por mil (Encuesta Demográfica y de Salud - IDS, 2003). La tasa de mortalidad materna se sitúa en 408 por 100.000 nacimientos vivos (IDS, 2003). La malaria, el VIH-Sida, el cólera y las diarreas endémicas continúan siendo los mayores problemas de salud y las principales causas de muerte. Entre las embarazadas, 20% porta el parásito de la malaria, y entre 15% y 30% de las muertes maternas son consecuencia de esta enfermedad, también principal causa de las internaciones pediátricas y de las muertes.

En lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque el plan económico

1 <www.dnpo.gov.mz/sis\_info/orcamento/apresentacao\_AR/2006/apresentacao2006.htm>.

2 Plan Económico y Social para 2006, <www.dnpo.gov.mz>.

3 USAID (2005). Evaluación de la Corrupción: Mozambique. Informe Final.

4 Ministerio de Finanzas. 101/GM/MF/06. 12 de mayo de 2006.

5 <www.ine.gov.mz>.

sostenga que se han alcanzado avances en algunas áreas, reconoce que en otras casi nada se ha hecho. Por ejemplo, en lo relativo a la reducción de la pobreza absoluta, la incidencia del VIH-SIDA, la mejora en la eficiencia de la prestación de servicios, la creación de empleo, el aumento de los ingresos del estado, la reducción de la dependencia de ayuda externa y la capacidad de respuesta efectiva ante desastres naturales.

### Las metas del Gobierno

El Gobierno concibió un Plan de Acción de la Política de Población para armonizar la dinámica demográfica y la migración del campo a la ciudad, asegurando el desarrollo tanto rural como urbano y para garantizar los derechos reproductivos y la salud reproductiva, así como reducir la mortalidad infantil y general<sup>6</sup>. El combate de la pobreza absoluta define como prioritarias las áreas de educación, salud, agricultura, infraestructura, gobierno y las regiones con niveles de desarrollo relativamente bajos<sup>7</sup>.

Para 2006, el Plan Quinquenal y el Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza Absoluta (PARPA III), de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, definieron, entre otras, las siguientes metas: reducir en 50% la pobreza absoluta antes de 2010, incrementar el número de personas con acceso a agua potable e incrementar el servicio de saneamiento en centros urbanos y periurbanos.

En educación, las metas son lograr una tasa líquida de 88% de escolarización en la educación primaria y una tasa bruta de admisión del 161,7%<sup>8</sup>, así como incrementar el número de escuelas y profesores y lograr una tasa líquida de escolarización de 86% de las niñas en edad de recibir enseñanza primaria. El gobierno no especificó cómo piensa lograr estas metas.

En lo que refiere a la mortalidad infantil, el plan afirma que desde 1997 a 2003 el país redujo cerca de 19% las tasas de mortalidad de menores de cinco años, siendo las principales causas de muerte en los niños la malaria, las infecciones respiratorias agudas, las diarreas, la desnutrición y el sarampión.

En lo que concierne a la salud materna, la meta en 2006 es reducir la mortalidad materna intrahospitalaria a 160 por cada 100.000 nacidos vivos. La realidad demuestra que las principales limitantes residen en el hecho de que más de la mitad de los partos no son asistidos por técnicos en salud, así como en la inexistencia de una política de encuadre de la salud sexual y reproductiva y la débil capacidad de gestión en la planificación, el monitoreo, la evaluación y la coordinación entre instituciones.

6 <www.npad.gov.mz>.

7 Plan de Acción de la Política de Población 2006, <www.dnpo.gov.mz>.

8 <www.dnpo.gov.mz/sis\_info/p\_global/pes/pes.htm>.

**TABLA 1**

<b>Gasto total en las áreas prioritarias del PARPA en comparación con la dotación</b>		
	<b>2004</b>	<b>Plan 2006</b>
<b>Gasto total (millones de MZM)</b>	29.503.485	52.529.563
Intereses de la deuda	1.228.318	1.567.700
Operaciones financieras		4.006.600
<b>Total del gasto en los sectores prioritarios</b>	17.803.191	32.649.496
<b>Porcentaje del gasto total excluyendo intereses de la deuda</b>	62,96%	69,53%
Educación	5.908.989	9.465.535
Salud	2.977.768	6.850.061
VIH/SIDA	115.147	687.460
Infraestructura	3.724.850	7.486.256
Carreteras	2.911.151	4.652.434
Agua y obras públicas	813.699	2.833.822
Agricultura y desarrollo rural	1.236.434	1.573.557
Gobierno, seguridad y sistema judicial	2.745.999	5.860.981
Otros sectores prioritarios	1.094.004	725.646
<b>Porcentaje del gasto total excluyendo intereses de la deuda y operaciones financieras</b>	63,0%	69,5%
Educación	20,9%	20,2%
Salud	10,5%	14,6%
VIH/SIDA	0,4%	1,5%
Infraestructura	13,2%	15,9%
Carreteras	10,3%	9,9%
Agua y obras públicas	2,9%	6%
Agricultura y desarrollo social	4,4%	3,4%
Gobierno, seguridad y sistema judicial	9,7%	12,5%
Otros sectores prioritarios	3,9%	1,5%

Fuente: Presupuesto General del Estado para 2006, <www.dnpo.gov.mz>.

No existe una meta concreta de combate al VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. El Consejo Nacional de Combate al Sida, creado en 2002, es multisectorial y tiene el objetivo de liderar y coordinar la respuesta a la pandemia. La práctica de este Consejo en menos de cinco años ya ha demostrado una escasa capacidad de destinar y gestionar los recursos. Proyectos de y sobre SIDA se convirtieron en fuentes de enriquecimiento de ciertas entidades.

En lo que refiere a la sustentabilidad ambiental, los objetivos son amplios, aunque no se especifica cómo se pretende lograrlos.

En el ámbito de la Justicia, en 2006 los esfuerzos continuarán en el sentido de implementar el Plan Estratégico Integrado, con el objetivo de simplificar los procesos y de elevar la eficiencia en la provisión de servicios por parte del sistema judicial. Las principales acciones por componentes son: reforma legal, acceso a la justicia y formación de profesionales y técnicos. También se planifica capacitar en oficios a 20 reclusos en cada prisión. Mientras, las cárceles están superpobladas y solo la Prisión Central de Maputo alberga 3.000 reclusos.

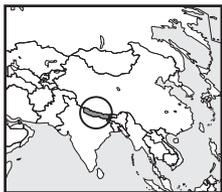
En el acceso a la justicia, la meta es expandir a nivel nacional el Tribunal Administrativo, realizar

seminarios en las provincias sobre pluralismo jurídico y ejercicio del derecho a la religión y crear una comisión de derechos humanos y un correspondiente plan nacional de derechos humanos. También se pretende realizar un trabajo con los medios de comunicación, así como la divulgación de folletos tendientes a informar al ciudadano sobre sus derechos y garantías, además de conceder asistencia jurídica gratuita a individuos con carencias. Debe señalarse que el Instituto del Patrocinio y Asistencia Jurídica creado por el Estado para ofrecer asistencia técnica gratuita, terminó transformándose en una especie de sociedad en que los técnicos y asistentes jurídicos llegan a cobrar tarifas como si se tratara de abogados privados, a pesar de estar en el marco del presupuesto público.

En cuanto a la reforma legal, este año se pretenden elaborar la Ley de Referendum, el reglamento sobre VIH/SIDA y las leyes relativas a personas discapacitadas, incluyendo víctimas de la guerra, terrorismo, derechos del consumidor y adquisición, pérdida y readquisición de la nacionalidad.

(Continúa en página 267)

## La urgencia de financiar el desarrollo



La creciente tendencia a utilizar los escasos recursos del país en seguridad y servicio de la deuda ha llevado a disminuir la financiación destinada al desarrollo económico y social y el combate de la pobreza. Con el retorno reciente al gobierno multipartidario y el comienzo de las conversaciones de paz entre el Gobierno y los insurgentes maoístas, existe esperanza de un renovado enfoque en los procesos de desarrollo orientados a los pobres.

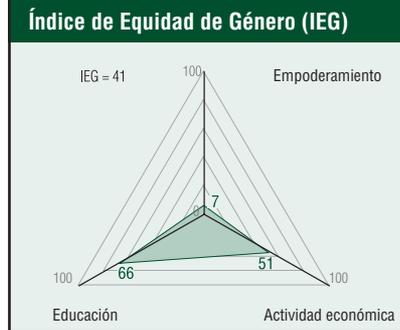
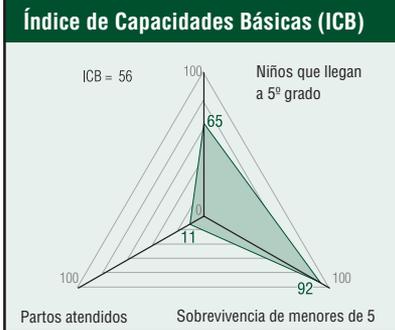
### Reconstrucción Rural Nepal

Karen Bernstein  
Purna Bomzan  
Arjun Karkii

La crisis política de Nepal – acentuada desde 2002 a 2006 con la transferencia del poder de una serie de gobiernos débiles al rey Gyanendra<sup>1</sup> – alcanzó un nuevo punto de transición en abril de 2006, cuando el rey fue obligado a reestablecer el poder a un parlamento electo tras masivas demostraciones populares. Pero aún antes de que el rey usurpara el control y estancara posteriormente el desarrollo, Nepal – ya categorizado como uno de los países menos desarrollados del mundo – sufría bajo el peso de la insurgencia maoísta y un sistema socio-económico feudal. La insurgencia surgió en 1996, con la insatisfacción ante los líderes elegidos por el país, tras el advenimiento de la democracia representativa seis años antes<sup>2</sup>.

Desde entonces, el conflicto ha causado miles de heridos y discapacitados y la muerte de más de 12.000 civiles, el secuestro y desplazamiento de alrededor de 64.000 personas y la destrucción de miles de millones de rupias de infraestructura gubernamental y privada (Oficina del Primer Ministro y Consejo de Ministros, 2006). Además, un periódico líder informó recientemente que la capacidad de gasto oficial en actividades de desarrollo también ha sido perjudicada en forma colateral (Khanal, 2006). Como resultado de los problemas administrativos y políticos, la calidad de vida se deterioró y el crecimiento económico se vio afectado negativamente<sup>3</sup>. Aquellos más afectados han sido las comunidades marginales y las poblaciones indígenas, históricamente las más privadas de derechos económicos, sociales, políticos y humanos.

- 1 El rey Gyanendra tomó el poder absoluto en febrero del 2005. Su gobierno restringió los derechos humanos fundamentales y destruyó cualquier avance político y de desarrollo realizado hasta ese momento.
- 2 Luego de que una serie de gobiernos fracasaron al cumplir sus promesas – especialmente en forma significativa en temas como casta, género, etnias y exclusión social – la insurgencia armada maoísta comenzó a tomar forma y ganar poder.
- 3 El crecimiento económico del país, el cual permaneció en alrededor del 5% promedio durante los años 90, bajó a 2% en 2004-2005 contra un crecimiento estimado de 4,5%. En el período 2005-2006 se espera que el crecimiento sea el mismo y el ingreso per cápita descienda hasta los niveles del período 2004-2005. (Informe de la Sociedad Civil de Nepal, 2006).



### Procesos presupuestales nacionales y políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas de Nepal han sido inefectivas en reducir la pobreza y especialmente incapaces de promover el crecimiento de los grupos más pobres y la distribución equitativa del ingreso. Esto se debe en gran medida a que las políticas macroeconómicas se estructuran de acuerdo a regímenes financieros y comerciales liberales. El actual plan de desarrollo nacional, el Décimo Plan (2002-2003 a 2006-2007), se concentra principalmente en paliar la pobreza a través de la liberalización de la economía y la concentración de los recursos de gobierno en infraestructura física y social. Si bien el Gobierno ha declarado, bajo el Noveno Plan, que el porcentaje de personas viviendo en la pobreza disminuyó de 41% a 32%, muchos han cuestionado tanto estas cifras como la estructuración y efectividad de esas políticas (GCAP Nepal, 2005).

El Estado tampoco ha podido o no ha querido incorporar un enfoque inclusivo de la pobreza en su proceso de elaboración presupuestal. Las mujeres, *dalits* (intocables), *janajati* (indígenas) y otros grupos étnicos así como los discapacitados raramente han tenido la oportunidad de jugar un papel en las decisiones relativas a las políticas y la formulación y monitoreo de planes y políticas de desarrollo nacional. De hecho, la evaluación realizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004) de las estructuras administrativas del país en relación a la pobreza ha identificado la ausencia de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones como una de las mayores debilidades del sistema. Aún más, las distorsiones causadas por la guerra civil han hecho

ahora posibles consultas públicas a los ciudadanos que resultan imposibles de realizar en muchos distritos controlados por los rebeldes.

Si bien la provisión de servicios básicos es necesaria para reducir la pobreza y hacer avanzar el proceso de desarrollo para los ciudadanos pobres rurales, la situación del conflicto se ha combinado para dar más vulnerabilidad financiera a la población marginal. El Gobierno ha continuado aumentando los gastos en seguridad en desmedro de los gastos sociales y económicos y los pobres se han convertido crecientemente en más pobres e incapaces de acceder a los servicios sociales. En el año fiscal 1997-1998, por ejemplo, el gasto total en seguridad creció sostenidamente y representó 9,03% del presupuesto. Hacia 2003-2004, el presupuesto destinado a seguridad aumentó aún más hasta alcanzar un sorprendente 16,58% del presupuesto total (GCAP Nepal, 2005).

Mientras tanto, el gasto presupuestal dedicado a desarrollo social y económico descendió de 18,40% y 31,90%, respectivamente, del presupuesto total en el período 1997-1998, a 14,98% y 18,74% en el período 2003-2004 (GCAP Nepal, 2005). Este descenso en el presupuesto de desarrollo ha comprometido el contenido, rango y alcance de los programas y servicios gubernamentales y esto ha sido perjudicial para las personas que más lo necesitan.

Simultáneamente, una gran proporción del presupuesto asignado a servicios sociales y desarrollo permanece sub-utilizado debido a la falta de entrega de los montos presupuestados. El *Kathmandu Post* ha estimado que 48% del presupuesto asignado para el año fiscal 2006 no se habrá gastado

antes de fin de año. En el sector de la salud, de los NPR 7.680 millones asignados, solamente se distribuyó 34,5%, y en el sector de educación solamente se gastó 54% de los NPR 21.050 millones asignados. En algunos proyectos, por ejemplo el proyecto “Educación para Todos”, esta cifra descendió a 11% del presupuesto (Khanal, 2006).

En lo referente a la presupuestación de género, es principalmente el Ministro de la Mujer, la Infancia y el Bienestar Social (MWSCW, su sigla en inglés) quien conduce este tipo de análisis. Si bien el MWSCW desarrolla su propio presupuesto programado que integra elementos clave de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y es responsable de asegurar que la equidad de género se arraigue en los otros ministerios, tiene poca influencia en los presupuestos del último programa. Considerando la inflación, el presupuesto del período 2003-2004 del MWSCW ha en realidad decrecido en comparación con los años anteriores, como resultado de una financiación volátil. Este tipo de incertidumbre y la subutilización del presupuesto ha llevado a una programación ineficiente de los proyectos financiados por el Gobierno (MPEG, 2003).

### Acceso al crédito

Las Fuentes de acceso al crédito son importantes para aumentar el estatus de los grupos marginales y los pobres de una sociedad. Sin embargo, menos de 20% de la población tiene acceso al crédito institucional, y los hogares pequeños, marginados o sin tierra han sido prácticamente borrados del préstamo institucional, dado que 86% del crédito formal se brinda a contra garantía de tierra y propiedad.

Es más, el sistema financiero formal de Nepal se encarga mayormente de la población urbana. Como la agricultura es instrumental en reducir la pobreza, la carencia y el alto costo del crédito ha resultado en su estancamiento. Por ejemplo, ninguna de las expectativas de liberalización, tales como la extensión del mercado de crédito organizado para más áreas rurales y el acceso creciente de prestatarios a pequeños capitales o a la utilización más productiva de recursos financieros han sido expectativas alcanzadas ni siquiera en forma parcial (Acharya *et al*, 2003).

### Falta de transparencia, ineficiencia y corrupción

La eficiencia, responsabilidad y transparencia del Estado constituyen prerrequisitos para atacar la pobreza, y hay mucho más trabajo por realizar en estas áreas. Los proyectos de desarrollo implementados con préstamos y subvenciones, por ejemplo, han sido altamente afectados por la corrupción y la falta de responsabilidad y transparencia (GCAP Nepal, 2005). Esto se refleja particularmente en la “excesiva interferencia política en designaciones clave en el ciclo del proyecto,

lo que aumenta la corrupción y el filtrado de información, la politización del servicio civil y la inseguridad entre los oficiales públicos, lo cual lleva a retrasar decisiones delicadas o incluso a traspasar los temas de rutina a niveles superiores.” (Acharya *et al*, 2003)

La fuga de capitales también ha sido atribuida a la ineficiencia y corrupción del Estado al manejar sus asuntos. Históricamente, muchas de las empresas con acceso a las cuentas extranjeras han sido también las que poseen más conexiones con el régimen real, de modo que muchos han transferido dinero fuera del país antes de ser descubiertos y llevados a juicio. Durante la toma del gobierno por parte del poder real, el palacio se otorgó a sí mismo un cheque en blanco para recursos financieros estatales y comenzó a volcar tanto como le fue posible en sus cuentas en bancos extranjeros. La incapacidad del Estado para influenciar las transacciones de transferencia financiera también incluye la impunidad financiera de las clases dominantes; el papel que India ha desempeñado en influir en la fijación de tarifas y la gestión financiera; la falta de experiencia y comprensión entre los sucesivos gobiernos sobre el impacto de los tratados comerciales internacionales; y la gran burocracia que desalienta las inversiones.

Es más, el tema de la transparencia ha sido uno de los mayores problemas que tuvo que enfrentar Nepal desde el advenimiento de la democracia en 1950. Aún antes de esta fecha histórica, la naturaleza feudal de Nepal se prestó para albergar el sentimiento de que el país y sus bienes pertenecían a sus gobernantes. Actualmente, la transparencia es todavía un problema y los costos detallados de los programas aún son difíciles de verificar dentro de los ministerios gubernamentales.

Por último, y en lo que tiene que ver con la corrupción, el comercio e inversión de Nepal han sido afectados negativamente por los caprichosos cambios en las decisiones tomadas por políticos corruptos. La corrupción ha afectado la implementación de algunos de los proyectos más importantes del país, incluyendo el Kali Gandaki ‘A’ (KGA), el mayor proyecto hidroeléctrico de Nepal (GCAP Nepal, 2005). El Índice de Libertad Económica, la ineficiencia y la corrupción permanente otorga a Nepal un ranking muy bajo en temas como la ineficiencia y la corrupción generalizada. El impacto de la corrupción en los más pobres también tiene repercusiones directas negativas, dado que los que no pueden pagar comisiones ilegales no cuentan con derechos tales como los documentos para sus ciudadanía o la inscripción de sus tierras.

### Susceptibilidad a factores económicos globales

Como uno de los países menos desarrollados del mundo, Nepal es fácilmente susceptible a efectos adversos provenientes de las políticas económi-

cas impuestas, especialmente aquellas relacionadas con las reformas orientadas a la liberalización. El proceso de liberalización ha intensificado el proceso de empobrecimiento y está aumentando la disparidad del ingreso y el acceso a recursos. De esto ha resultado un círculo vicioso de pobreza-falta de poder y un escaso número de las estrategias para paliar la pobreza han realmente creado una diferencia en términos de promover oportunidades, facilitar el empoderamiento, mejorar la seguridad e incrementar la “participación de la gente” (Acharya *et al*, 2003).

La integración de Nepal a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2004, como primera nación menos desarrollada en integrarse, junto con Camboya, no ha ofrecido aún los beneficios anunciados. Esto puede ser rastreado en los dos tipos de compromisos requeridos para la integración a la OMC: (1) reducir las barreras comerciales y (2) determinar reglamentos y procesos en su economía nacional. Nepal carece de capacidad institucional, comprensión de los temas en juego y del dinero necesario para llevar a cabo tales medidas.

A los productos fabricados en Nepal – son escasos por falta de recursos humanos, tecnológicos y financieros – les resulta difícil cumplir las normas requeridas por el comercio competitivo tal y como está fijado por la OMC. Si se analiza desde la perspectiva de los pobres, el cumplimiento de tales normas puede de hecho perjudicarlos. Además, otros acuerdos de la OMC también limitan tanto los incentivos necesarios para promover las pequeñas y medianas empresas y la capacidad del país para imponer condiciones a los inversores extranjeros para la utilización de materiales nacionales. De acuerdo al PNUD (2004), “después de todo, fracasar al mitigar tales impactos a través de políticas intervencionistas puede sacar poder a la gente y aumentar la brecha del desarrollo.”

### Ayuda y deuda externa

La asistencia financiera externa ha contribuido en gran medida a la economía nacional de Nepal, especialmente a los presupuestos de desarrollo y agricultura. En el período 2003-2004, las subvenciones extranjeras y otras formas de ayuda representaban 57,65% del presupuesto para el desarrollo y 3,82% del PBI, a precios de mercado (GCAP Nepal, 2005). El grado de asistencia a los sectores sociales ha sido relativamente alto, pero la relación integral entre el acceso de los sectores sociales y la reducción de la pobreza, no es sustancialmente suficiente<sup>4</sup>.

(Continúa en página 267)

<sup>4</sup> En el sector educativo, la porción de la ayuda fue calculada en 22,03% del total del gasto en el período 2003-2004.

## “Alivio de la deuda” costoso y acuerdos comerciales desventajosos



El “alivio de la deuda” otorgado por el Club de París tuvo graves consecuencias para las finanzas del país. Para poder cancelar una deuda de USD 18.000 millones, se obligó a pagar más de USD 12.000 millones en un lapso de apenas siete meses, una suma gigantesca para un país en que 70% de la población vive por debajo de la línea de la pobreza de USD 1 por día. Entretanto, las negociaciones para establecer acuerdos de libre comercio entre la UE y los países ACP aparecen como una nueva amenaza a la capacidad de países empobrecidos como Nigeria de financiar su desarrollo social.

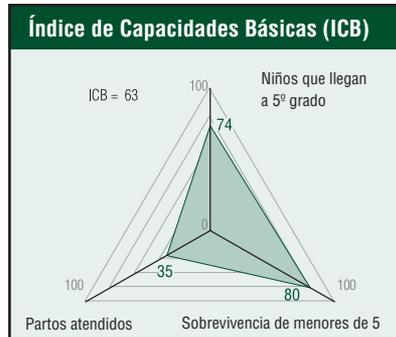
### Social Watch Nigeria<sup>1</sup>

En el tercer trimestre de 2005, el Club de París, que reúne a un grupo de países acreedores de 70% de los USD 36.000 millones de la deuda externa de Nigeria, otorgó al país una cancelación parcial de su deuda. Sin embargo, los términos de repago de la parte no cancelada son tan onerosos que es cuestionable si efectivamente este acuerdo permitirá destinar fondos al desarrollo social para la reducción de la pobreza. El acuerdo involucra pagar la suma principesca de USD 12.400 millones en dos cuotas para que se cancele al país una deuda de USD 18.000 millones.

Asimismo, una parte muy importante de esta deuda ya había sido cuestionada por Nigeria con mucha anterioridad. El eminente contador nigeriano David Dafinone argumentó que varios elementos que se requieren para constituir una deuda válida no estaban presentes en la sobrecarga de la deuda de Nigeria. Estos elementos son los siguientes:

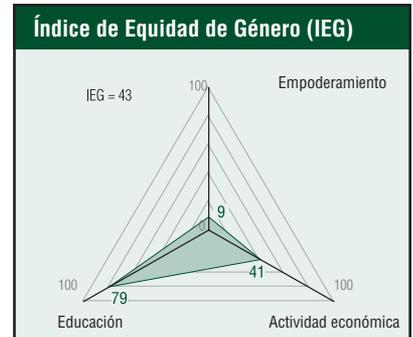
- Un contrato válido entre un comprador y un vendedor bien dispuestos;
- Consideración adecuada y suficiente;
- Cumplimiento total o parcial;
- Los bienes que forman la base del contrato deben ser de calidad comerciable, es decir deben estar destinados al propósito para el cual se realizó el contrato;
- Debe existir probidad, transparencia y responsabilidad;
- Debe haber justicia y equidad.

La deuda en cuestión involucra varios contratos carceleros, en los que contratistas a nombre de los miembros del Club de París iban a construir, operar y transferir esos proyectos. Por ejemplo, en el caso de la construcción de fábricas siderúrgicas, se



suponía que los contratistas las construirían y luego administrarían hasta lograr un alto nivel de ventas y ganancias, y posteriormente las transferirían al Estado. Esto nunca sucedió. La financiación fue administrada por los contratistas extranjeros que hicieron los trámites y abrieron varias cuentas extranjeras para ellos mismos, además de completar las formalidades necesarias para que el Gobierno y sus organismos abrieran cuentas extranjeras. Fue precisamente en esas cuentas que se pagaron todo tipo de sobornos, comisiones ilegales y gratificaciones. Existen pruebas de que ninguno de los proyectos que incurrió en las deudas fue debidamente financiado o completado, pasados ya más de 20 años desde su creación. Sin embargo, los montos supuestamente gastados en estos proyectos han sido presentados como parte de la deuda externa de Nigeria. Estos proyectos de capital intensivo incluían tres plantas siderúrgicas, cinco fábricas de herramientas y tres acerías, entre otros, que nunca se completaron. También existen pruebas de que la controversia que rodeó a estos proyectos involucró tanto a ciudadanos nigerianos como a acreedores extranjeros.

Muchas de las deudas con los organismos externos, incluido el Club de París y el Club de Londres, eran deudas del sector privado y cuentas al cobro que fueron convertidas en deuda pública. El Gobierno actual no tiene acceso a todos los detalles de estos casos, de ahí las continuas disputas sobre el monto efectivo involucrado. Lo cierto es que hubo un nivel muy alto de conspiraciones entre funcionarios gubernamentales del momento y algunos acreedores extranjeros para asegurar que estas deudas se convirtieran en forma irregular a deuda pública. Los organismos externos asumieron el control de las deudas sin emplear la debida



diligencia al hacerlo. Esto le ha costado a Nigeria enormes sumas de dinero que podría haber destinado al alivio de la pobreza y a cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Al momento en que se otorgó el alivio de la deuda, las condiciones de su repago significaban llevar el país a la esclavitud. La suma del capital de los préstamos supuestamente recibidos rondaba los USD 18.000 millones; Nigeria había pagado más de USD 42.000 millones y todavía debía más de USD 36.000 millones. Entre 2003 y 2005, por ejemplo, el país pagó USD 3.400 millones en servicios de la deuda, pero solamente los intereses se elevaron en USD 4.000 millones en ese mismo período, lo que provocó un aumento de la deuda de USD 32.000 millones a USD 36.000 millones.

Incluso con la riqueza petrolera del país, la carga de la deuda sigue siendo enorme, debido a su gran población de más de 140 millones de habitantes y a su extrema pobreza, con un ingreso anual promedio de USD 270. El país se ha ido convirtiendo en una fuente creciente de amenazas a la seguridad transnacional, incluida la práctica habitual de secuestro de los trabajadores extranjeros de las empresas petroleras, y sufre el pesado lastre de enfermedades como el VIH/SIDA. La mayoría de los países africanos a los que el Club de París les ha concedido una cancelación, obtuvieron una reducción de dos tercios de la deuda bajo los denominados Términos de Nápoles. Además, 23 países también se beneficiaron con el mecanismo multilateral de la Iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME). A Nigeria se le ha negado una cancelación bajo los Términos de Nápoles y la Iniciativa PPME, al menos en parte debido a que su riqueza petrolera impide que se le considere un país pobre.

1 Social Watch Nigeria: Socio Economic Rights Initiative (Ray Onyegu); Women & Youth Advancement Foundation (Judith Ogunniran); Centre for Peace & Development (Luke Chukwu); CASSAD (Nicholas Dosumu); YDP Network (Ceicile Payne); Concerned Professionals (John Onyeukwu); Project Alert for Women's Rights (Josephine Chukwuma); Legal Defence & Assistance Project (Chinonye Obiagwu); Legal Defence Centre (Basil Ugochukwu).

Al excluir a Nigeria de la Iniciativa PPME se ignora absolutamente la relación entre las ganancias del país por la exportación de petróleo y su población. En realidad, los ingresos anuales provenientes del petróleo no llegan a USD 25 per cápita.

Finalmente el Club de París otorgó una cancelación parcial de la deuda de Nigeria bajo la modalidad caso por caso de los Términos Evian, que se aplicó por primera vez en 2005 para reducir la deuda externa iraquí. A partir del pago de la primera cuota en octubre de 2005, el Comité Ejecutivo del FMI aprobó un Instrumento de Apoyo a la Política Económica (IAPE), para el país como medio de respaldar sus políticas de reforma económica. Esto preparó el terreno para el pago de la cuota final en abril de 2006.

### Reducir la fuga de fondos públicos y financiar los ODM

En esencia, el país fue obligado a comprar su salida del Club de París. Para beneficiarse de la cancelación de la deuda, Nigeria pagó USD 12.000 millones al Club de París entre octubre de 2005 y abril de 2006. El pago de esta suma gigantesca de dinero en un plazo de apenas siete meses claramente priva al país de los fondos que podría haber canalizado hacia el desarrollo social y la reducción de la pobreza. Si tenemos en cuenta que 70% de la población vive actualmente por debajo de la línea de la pobreza de USD 1, ésta es obviamente una tarea urgente. En efecto, los estados integrantes de la federación nigeriana con deudas más altas que otros siguen viendo cómo buena parte de las asignaciones legales que les corresponderían son deducidas en su origen para repagar a los estados cuyas deudas eran menores o no tenían deudas.

Sin embargo, para garantizar que los recursos liberados a través del alivio de la deuda sean bien utilizados, el Club de París incorporó dos condiciones: (1) que el grueso del dinero se gaste en problemas sociales; y (2) que el monitoreo y la evaluación de la administración y el gasto de esos dineros involucre a las organizaciones de la sociedad civil. Para cumplir ambas condiciones, el Presupuesto Federal de 2006 establece que USD 1.000 millones sean liberados del servicio de la deuda externa para financiar proyectos en ministerios, departamentos y organismos cuyos mandatos sean relevantes al logro de los ODM. Este monto es adicional a las asignaciones legales ya predeterminadas en el presupuesto para los sectores relacionados con los ODM e incluidos en los rubros sectoriales.

Para garantizar que los fondos liberados por el “alivio de la deuda” se destinen efectivamente a las actividades relacionadas con los ODM y que se logren los resultados esperados, se ha establecido un sistema de monitoreo llamado Supervisión del Gasto Público de la Estrategia Nacional de Desa-

rollo y Empoderamiento Económico, que es el documento de estrategia de reducción de la pobreza oficial de Nigeria.

Para demostrar su compromiso con el logro de los ODM a través de una implementación del presupuesto sistemática y transparente, el gobierno federal creó la Oficina de Asistencia Especial de la Presidencia para los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este organismo celebró dos reuniones sobre el tema con actores de la sociedad civil, la primera el 24 y 25 de febrero de 2006, y la segunda del 29 al 31 de marzo de 2006. En ambas reuniones, el Gobierno explicó que los actores de la sociedad civil habían sido invitados a monitorear y evaluar la implementación del presupuesto 2006 en lo relativo al gasto de las ganancias de la reducción de la deuda en los ODM, como forma de desarrollar un sistema de comentarios de los actores sociales, en el cual ellos actuarían como contactos primarios durante el período de implementación del proyecto.

Los actores de la sociedad civil y los nigerianos en general han manifestado su esperanza de que este nuevo mecanismo de participación contribuya a reducir las fugas de fondos públicos y permita destinar fondos considerables al alivio de la pobreza.

### Efectos negativos de la propuesta de libre comercio con países ACP

Después de la descolonización, la relación entre la Unión Europea (UE) y 77 de las ex colonias de sus Estados miembros en África, el Caribe y el Pacífico – países ACP – ha mantenido su importancia para ambas partes. Esto se tradujo en los sucesivos acuerdos de Yaounde (1963-1975), Lomé (1975-2000), y más recientemente, Cotonou (2000-2020). Una característica importante de estos acuerdos ha sido el acceso preferencial al mercado europeo otorgado a las exportaciones de los países ACP. Aunque el potencial pleno de estas preferencias comerciales nunca se haya realizado, el comercio con la UE sigue siendo un elemento crucial en la mayoría de las estrategias de desarrollo de los países ACP.

Las condiciones del comercio entre la UE y los países ACP pueden cambiar drásticamente como consecuencia de las negociaciones actuales de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que son básicamente acuerdos de libre comercio entre la UE y las sub-regiones de ACP donde ya se ha negociado o se está negociando un acuerdo interno de libre comercio. Todas las partes interesadas en las negociaciones de los AAE coinciden en que el desarrollo debe ser el objetivo fundamental de estos acuerdos. Sin embargo, ha surgido una gran polémica sobre qué tipo de acuerdo serviría mejor a los intereses de desarrollo en los países ACP.

Por un lado, la UE propone firmar acuerdos de libre comercio con los países ACP para comerciar bienes industriales y agrícolas. Además, pro-

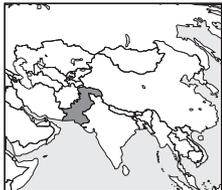
pone una serie de acuerdos adicionales vinculados, que van desde el acceso al mercado de los servicios a reglas de inversión, competencia y facilitación del comercio.

Muchos gobiernos y otros actores, en particular las organizaciones de la sociedad civil en los países ACP, han manifestado su preocupación y planteado cuestionamientos importantes a las propuestas de la UE y a la dirección que han tomado las negociaciones de los AAE:

- La tendencia de las negociaciones de los AAE no está orientada a la promoción del desarrollo sino por el contrario, las propuestas que se están haciendo servirían para debilitar los esfuerzos de industrialización y desarrollo de los países ACP.
- Los tratados de libre comercio se basan en la reciprocidad. Si los países ACP no tienen nada que mostrar a título de beneficios devengados después de 40 años de preferencias comerciales, ¿sobre qué se basa la expectativa de que haya resultados positivos de desarrollo a partir de un régimen de comercio y competencia recíprocos?
- Una de las razones que explican por qué los países ACP no han podido explotar estas preferencias comerciales son las limitaciones en cuanto a disponibilidad de energía, agua, carreteras, etc. Con estos problemas, que todavía son prevalentes, a pesar de las promesas fallidas de la UE de prestar asistencia para desarrollar una mayor infraestructura, ¿cómo es posible que los AAE propongan acceso recíproco? La reciprocidad deriva de posiciones competitivas, y resulta evidente que los países ACP no están en absoluto en condiciones de competir con Europa.
- El proceso de negociación está sesgado contra los países ACP, muchos de los cuales integran el grupo de Países Menos Adelantados (PMA) y dependen de la asistencia de la UE hasta en un 40% de sus ingresos nacionales. Ciertamente están en una posición de negociación muy débil.
- Los ingresos arancelarios constituyen actualmente un componente sustancial de la renta nacional de los países ACP, pero la creciente liberalización que exigen estos acuerdos afectaría la mayoría de los ingresos nacionales, comprometiendo de esta forma el gasto social de muchos de los países.
- La negociación de los AAE paralela a las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) está superando la capacidad negociadora los PMA, que se ven obligados a mantener equipos de negociación al mismo tiempo en Ginebra y en las oficinas regionales.

*(Continúa en página 268)*

## Promesas incumplidas, pobreza en aumento



A pesar de las eminentes promesas realizadas por sucesivos gobiernos, la situación socioeconómica en Pakistán sigue siendo desesperada, con una brecha cada vez mayor entre ricos y pobres. Los indicadores de desarrollo social en cada sector son alarmantes y las mujeres y niñas son las más afectadas debido a la inferior condición social que se les asigna.

### Social Watch Pakistan

Aijaz A. Qureshi / Mushtaq Mirani / Jhaman Hirani

La situación socioeconómica que enfrenta Pakistán es desalentadora. Luego de haber caído de 31% en 1979 a 17% en 1988, la tasa de pobreza aumentó a 33% en 1999, y hoy se estima que 38% de la población vive por debajo de la línea de pobreza. La pobreza y la brecha entre ricos y pobres continúa creciendo junto con las altas tasas de inflación.

Por muchos años, los presupuestos para el desarrollo de Pakistán no se cumplieron totalmente, y muchos de los recursos designados a gasto social – recursos cobrados a los ciudadanos del país – se volvieron en cambio a oficiales de gobierno, burócratas y contratistas corruptos. Esta corrupción irrestricta ha dado lugar a una clase social neo-feudal en Sindh y Punjab, las dos provincias más grandes de Pakistán.

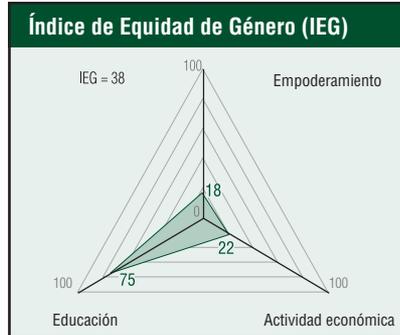
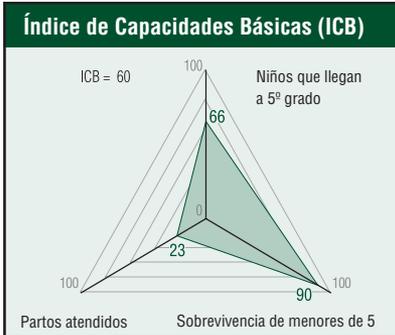
### Indicadores sociales

#### Educación

El sector educativo es inmenso pero fragmentado y notoriamente resistente al cambio. De aproximadamente 18 millones de niños, solamente 42% asiste a la escuela e históricamente, menos de la mitad de los matriculados completan cinco años de escolaridad. Es probable que en cualquier día determinado del año, alrededor de un cuarto de los maestros de escuelas públicas no concurren a dar clases, y esto en un país donde el índice alumno-maestro es ya extremadamente alto, con un promedio de 55 alumnos por cada maestro calificado.

Por lo tanto no sorprende que la alfabetización sea un grave problema en Pakistán. A pesar de la mejora en las tasas de alfabetización, desde que el país ganó la independencia en 1947, la tasa total de alfabetización de 45% (56,5% para hombres y 32,6% para mujeres), todavía está muy por debajo de la de los países de la región. Tal vez es cierto que las tasas de alfabetización han aumentado en términos generales, pero con el crecimiento general de la población el número de pakistaníes no alfabetizados se ha duplicado desde 1951, mientras que el número de mujeres no alfabetizadas se ha triplicado.

Además de las marcadas diferencias de género en los logros educacionales, también hay disparidades entre las áreas rurales y urbanas y entre las diferentes provincias del país. La tasa de



alfabetización en las áreas urbanas es de 58,3%, mientras que en las áreas rurales es de 28,3%, y solamente de 12% entre mujeres campesinas. La desigualdad en las tasas de alfabetización entre las cuatro provincias está especialmente influenciada por las disparidades entre hombres y mujeres.

#### Salud

Se estima que cada 20 minutos muere una mujer en Pakistán debido a complicaciones del embarazo y el parto, y cuatro de cada cinco mujeres sufren de anemia. Cuatro de cada siete niños sufren de desnutrición. La proporción es casi de uno a dos en áreas rurales en la provincia del sur de Sindh. Uno de cada diez niños nacidos vivos muere antes de su primer cumpleaños, y uno de cada nueve muere antes de los cinco años.

La condición sanitaria de las mujeres se relaciona directamente con su baja condición social. La baja posición internacional de Pakistán se refleja en el Índice de Desarrollo de Género correspondiente al período 2004-2005 (IDG) compilado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que otorga a Pakistán el lugar 129 en 174 países. Alrededor de 30.000 mujeres mueren cada año debido a complicaciones del embarazo y diez veces más mujeres desarrollan discapacidades relacionadas al embarazo. La salud de las mujeres rurales tiende a ser especialmente mala, debido a la falta de instalaciones sanitarias y de trabajadores de la salud calificados. Por ejemplo, el índice de mortalidad materna en el área rural de Baloquistán es de 800 muertes por cada 100.000 nacidos vivos, comparado con el promedio nacional, de 340 por cada 100.000.

Hay múltiples ejemplos de las marcadas diferencias entre la condición sanitaria de las mujeres y los hombres en Pakistán. Por ejemplo, la malnutrición es un gran problema sanitario que afecta en forma desproporcionada a mujeres y niñas. Mueren más niñas que niños de entre uno y cuatro años; la tasa de mortalidad de niñas es 12 puntos porcentuales más alta que la de los niños. Esta es una consecuencia directa de la menor condición social atribuida a mujeres y niñas, quienes, como resultado, tienden a comer menos y enfrentan barreras adicionales para acceder al cuidado de su salud. Las mujeres, niñas y bebés mueren a menudo de enfermedades contagiosas como tuberculosis, diarrea, neumonía y tétanos.

En esencia, la mala condición sanitaria de las mujeres es tanto un problema social como médico. Los factores subyacentes son la falta de conciencia y atención a las necesidades sanitarias de las mujeres, la menor condición educativa y social y las limitaciones sociales impuestas a mujeres y niñas, incluyendo la práctica de la reclusión.

#### Desempleo

La fuerza laboral se calcula sobre la base de todas las personas que tienen diez o más años de edad y que han en determinado momento trabajado, buscado trabajo o están disponibles para trabajar aunque no lo estén haciendo. En base a la actual población, estimada en 142,87 millones y en una tasa de participación de la fuerza de trabajo de 27,46%, existen alrededor de 39,23 millones de personas activamente comprometidas en alguna forma de empleo.

Por otro lado, la tasa de desempleo, calculada como la proporción de las personas desempleadas

pero que buscan empleo en forma activa, era de 6,2% en el segundo trimestre de 2005, de acuerdo a la Encuesta de Fuerza de Trabajo realizada por el Gobierno. Sin embargo, se acepta ampliamente que el desempleo es de hecho mucho más alto que dicha tasa oficial. Además, se percibe a menudo que el desempleo es mayor en áreas rurales que urbanas, debido a las oportunidades de empleo ofrecidas por las muchas industrias en las ciudades.

### Medio ambiente y pobreza

Es cada vez más aparente que existe una dimensión crítica de la pobreza a la que no se le ha dado suficiente atención, que es la conexión entre las condiciones ambientales y la pobreza. Se discute, especialmente a través de la utilización de una evaluación participativa de la pobreza, que muchos de los impactos de la degradación del medio ambiente afectan especialmente a los pobres, y esto sirve para exacerbar más la pobreza. El motivo de esto es que los pobres tienen más probabilidades de depender de los bienes y servicios ambientales, en parte porque tienen menos capacidad de protegerse y por lo tanto, son más vulnerables a la degradación ambiental.

En 2004, por ejemplo, docenas de personas murieron y miles contrajeron severas enfermedades gástricas debido a la contaminación del suministro de agua en las cercanías de la ciudad de Hyderabad, en la provincia de Sindh. La contaminación fue causada porque los funcionarios de irrigación vertieron por error agua envenenada al Río Indo cerca del Lago Manchar, el cual atraviesa la provincia antes de desembocar en el Mar Árabe. Si bien los oficiales advirtieron a las personas que hirvieran el agua o la purificaran con tabletas de cloro, muchos continuaron consumiendo agua no tratada debido a una falta de conciencia o de medios para protegerse. Las autoridades sanitarias también reconocieron que los más afectados por la crisis fueron los niños desnutridos, más débiles, más propensos a contraer enfermedades.

### Administración y desarrollo

Existe una amplia gama de factores no económicos, como por ejemplo las sanciones económicas sobre Pakistán debido a las pruebas nucleares, la complicada situación jurídica y fiscal, el terrorismo, las divisiones por sectas y etnias, los regímenes no democráticos, la inseguridad en Baloquistán, las tensiones con India y la precipitación de lluvia radioactiva proveniente de la guerra con Afganistán, que han afectado el clima de inversión y crecimiento, creando dificultades adicionales para los pobres.

El Banco Mundial preparó recientemente informes económicos para todas las provincias del país. El informe sobre Sindh, históricamente la provincia más desarrollada y próspera de Pakistán, fue especialmente preocupante. De acuerdo a los investigadores del Banco Mundial, mientras que en 1947 Sindh era 55% más rica que el resto de las provincias, ahora es solo 16% más rica. Si bien el número de pobres está creciendo en el área tanto urbana como rural de la provincia, la incidencia de pobreza es especialmente alta en las áreas rurales. En el

**TABLA 1**

Encuesta del Banco Mundial sobre obstáculos al desarrollo en Sindh (2004-2005)		
Administración general	8,1	Directa o indirectamente relacionada a temas gubernamentales
Corrupción generalizada	7,3	
Situación jurídica y legal	7,1	
Utilización ineficiente del gasto público	6,9	
Infraestructura mala e inadecuada	6,8	Infraestructura o temas fiscales
Escasez de agua	6,3	
Bajo nivel de inversión pública	5,8	
Feudalismo y "mentalidad arcaica"	5,1	División regional
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10		
Limitación menos importante ————— Limitación más importante		

período 2001-2002, uno de cada dos habitantes rurales vivía por debajo de la línea de pobreza, comparado con uno de cada cuatro habitantes urbanos.

Una encuesta de las principales partes interesadas en la provincia llevada a cabo como parte del informe del Banco Mundial reveló que el primer desafío al desarrollo señalado por los entrevistados era la mala administración, seguida de la corrupción. La Tabla 1 presenta los resultados de la encuesta.

### Promesas incumplidas, pobreza en aumento

Los sucesivos gobiernos de Pakistán han ganado apoyo con consignas y promesas ostentosas, sabiendo bien que el país no tenía recursos financieros ni humanos para cumplir tales promesas. La promesa de separar más fondos para el sector energético a efectos de reducir la brecha entre la oferta y la demanda sólo se cumplió en forma parcial, y si bien se tomaron más medidas para mejorar el acceso al agua potable, éstas beneficiaron mayormente a las áreas urbanas.

Mientras tanto, las tasas de pobreza y desempleo continúan creciendo y la inflación en aumento ha hecho la vida cada vez más difícil para los sectores de menores recursos. El crecimiento del PBI ha sido errático durante los últimos cinco a seis años. En el 2005, hubo un crecimiento del PBI de 2,2% en la provincia de la Frontera Noroeste, 1,7% en Sindh y 0% en Baloquistán. Mientras el sector textil ha crecido significativamente, esto solamente ha beneficiado una sola clase social. Lo mismo puede decirse de la mejora en el sector energético. La privatización ha aumentado, con el consecuente costo en el ingreso gubernamental. La moneda nacional, la rupia, ha sufrido varias devaluaciones. Los precios del gas y los derivados del petróleo han aumentado drásticamente en el último año y medio.

La situación económica actual es claramente crítica y los desafíos son enormes. Sin embargo, hay varias medidas que pueden tomarse para comenzar a corregir la situación. Estas son:

- Reducir el gasto destinado a defensa.
- Mejorar la autonomía financiera de las provincias.
- Mejorar la devolución fiscal por transferencia del impuesto a las ventas a los gobiernos locales y regionales para que puedan aumentar su gasto en educación, salud y bienestar social.

- Crear un sistema de distribución del ingreso más efectivo y equitativo entre los gobiernos federales, provinciales y locales.
- Dar prioridad básica a los distritos rurales en los programas de desarrollo del sector público.
- Realizar esfuerzos concretos para mejorar la administración.
- Erradicar el feudalismo y el neo-feudalismo. ■

### Referencias

Akbar Zaidi, S. (2004). *Pakistan and social development*. Nueva Delhi: Rupa & Co.

Banco Mundial, Banco de Desarrollo Asiático, Gobierno de Sindh y Gobierno de Pakistán (n.d.). Varios informes.

Banco Mundial. Sector de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Unidad de la Región de Asia del Sur (2006). *Securing Sindh's future. The prospects and challenges ahead*. Documento preparado en colaboración con el Banco de Desarrollo de Asia, enero (Informe No. 35001 PK).

Bangali, Q. (n.d.) Varios informes y libros. Karachi: Instituto de Ciencia y Tecnología (SZABIST). Shaheed Zulifkar Ali Bhutto Centro de Desarrollo de Políticas Sociales (2001). "4<sup>th</sup> Annual Review". Karachi.

Dawn (n.d.). Varios informes. Karachi.

Ghausi, S. (2005). "Water scarcity, division threat to development: WB's survey on Sindh". DAWN Edición de Internet, 31 Agosto. Disponible en: <www.dawn.com/2005/08/31/eb3.htm>.

Ghuas Aisha, A.F., Pasha Hafiz, A. y Ismail Zafar, H. (1997). *Provincial Government and the social sectors in Pakistan*. Lahore: Centro de Desarrollo de Políticas Sociales (SPDC), Vanguard.

Gobierno de Pakistán (2006). *Pakistan Economic Survey 2005-2006*. Departamento de Consultores Económicos, División Finanzas, Islamabad.

Irin News (2004). "Pakistan: The health crisis in Hyderabad". Disponible en: <www.irinnews.org/report.asp?ReportID=41648>.

IUCN, Sindh Office (2004). *Sindh, state of environment and development*. Karachi.

Wizarat, S. (2002). *The rise and fall of industrial productivity in Pakistan*. Oxford.

## Capacidades no desarrolladas



La pobreza extrema continúa creciendo en uno de los países más desiguales de América Latina, mientras los programas de desarrollo están poco articulados entre sí y no plantean específicamente mejorar las capacidades de los grupos más desfavorecidos.

DECIDAMOS – Campaña por la Expresión Ciudadana  
Hugo Royg

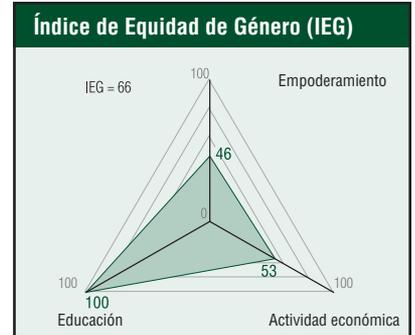
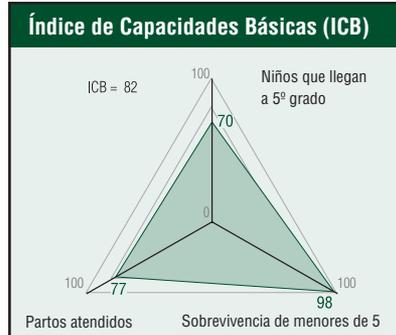
Con casi 5,899 millones de habitantes, un producto bruto interno (PBI) per cápita de USD 1.301, una tasa anual acumulativa de producción que solo ha crecido 1,15% en la última década y un crecimiento demográfico anual de 2,6%, es muy poco probable que el país pueda generar los medios necesarios para mejorar las condiciones de vida de su población.

En esta situación es válido cuestionar en qué medida los esfuerzos institucionales logran impulsar procesos de “ampliación de oportunidades de las personas y mejoramiento de la calidad de vida, aumentando las capacidades humanas” (PNUD, 2003) a través de políticas de desarrollo, sociales o de reasignación de recursos. ¿Las estrategias impulsadas en el país permiten mejorar las posibilidades de vida digna de las personas? ¿Hacia dónde se orientan los recursos y los esfuerzos institucionales? ¿Son éstos efectivos? ¿Cuáles son los factores que posibilitarán modificaciones rápidas y de mayor impacto?

### Los compromisos asumidos por el Estado

Paraguay ratificó en 1989 la Convención Americana de Derechos Humanos y en 1992 el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que guían las decisiones institucionales tendientes a priorizar el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos y ciudadanas.

Conjuntamente con representantes del sector privado y la sociedad civil, en 2004 el Gobierno firmó la Declaración de San Bernardino, que contiene las líneas estratégicas de la política económica y social con metas para 2008 y 2011. La Declaración ratificó el Plan de Crecimiento Económico con Equidad, que plantea el logro de avances sustanciales en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Entre otras metas, se destacan la reducción de la pobreza extrema a 13%, la alfabetización universal y una cobertura de servicios de salud de 87% (Ministerio de Hacienda, 2004). Este Plan, muy promocionado por el Gobierno, constituye un punto importante a la hora de evaluar los avances del sector público.



### Pobreza creciente e inequidad de capacidades

Actualmente, 42% de la población vive en zonas rurales. La pobreza se ha incrementado, pasando de 30,3% en 1995 a 38,2% (2,23 millones de personas) en 2005. Se destaca el aumento de la pobreza urbana, que en esos años creció de 23,7% a 39,4%, coincidiendo con el proceso migratorio rural-urbano. La pobreza extrema también aumentó, de 13,9% a 15,5% en igual periodo (DGEEC, 2005a).

Según el PNUD (2003), Paraguay es uno de los países más desiguales de América Latina, con un alto coeficiente de Gini (0,522). La pobreza en este país no solo se explica por el insuficiente desempeño económico, sino también por las inequidades existentes, observables en distintos medios de que disponen las personas para acceder a mejores posibilidades laborales, de ingresos y de oportunidades.

La pobreza está creciendo paulatinamente, aunque en los últimos años a un ritmo menor. Se caracteriza por su progresiva urbanización, una distribución desigual del ingreso, condiciones de vida limitadas debido a bajos niveles de capital humano, estructura tributaria regresiva y gasto público poco focalizado. Estos bajos niveles de desarrollo socioeconómico se mantendrán si no se impulsan de inmediato cambios estructurales orientados a mejorar las condiciones de distribución del ingreso y a atender los problemas concretos de los diversos grupos.

Las desigualdades son más evidentes al analizar las variables vinculadas al ejercicio de los derechos a la educación, la salud y el empleo. Si bien la mitad de la población tiene menos de 6 años de

estudio (el promedio nacional es 7,5 años), esta cantidad de años de estudio alcanza 67% en el quintil más pobre y solo el 30% en el más rico. En la Tabla 1 se observan variables marcando diferencias según quintiles de ingresos.

La situación empeora si se analizan las capacidades no desarrolladas. Según estimaciones no oficiales, el analfabetismo funcional (saber leer y escribir sin comprender totalmente lo que se lee) alcanzaría 60%. Uno de los factores de exclusión es el idioma guaraní, pues las redes sociales, económicas e institucionales operan principalmente en castellano.

Según el Banco Mundial (2005a) “Paraguay ha sido el país latinoamericano con el progreso más lento en la reducción de la mortalidad infantil en los últimos 50 años, la mortalidad materna no ha mostrado avances en los últimos 15 años y existen variaciones en los resultados por regiones y grupos económicos, empeorando en regiones y quintiles más pobres”. En 2004, la mortalidad infantil era 27 cada mil nacidos vivos (Encuesta de Demografía y Salud, 2004). En 1990, el valor nacional era 35,9, alcanzando 42,9 en el quintil más pobre y 15,7 en el quintil de mayores ingresos.

Mientras tanto, la Constitución Nacional de 1992 obliga al Estado a “proteger y promover la salud como derecho fundamental de la persona” – explicitando que “nadie será privado de asistencia pública” – y a brindar educación primaria gratuita y acompañada de programas dirigidos a alumnos de escasos recursos. Además, destaca la conformación de los sistemas de salud, educativo y de bienestar social con la participación de la comunidad en la provisión del servicio, prevé un mínimo presupuestario

de 20% para educación y señala que se deben impulsar políticas que garanticen la cobertura plena de la población, la no discriminación y la atención a los sectores más desfavorecidos.

### Política tributaria regresiva

La política tributaria fue reformada en 1991 y 2003. La primera reforma tuvo como objetivo disminuir el número de impuestos e incrementar la recaudación, la segunda incrementar la formalización de la economía y generar incentivos al aumento de la inversión privada. De esta manera, los ingresos impositivos pasaron de 10% del PBI en 2002 a cerca de 12% en 2005.

La reforma impulsada en 2003 implementó el Impuesto a la Renta Personal, con una tasa única a partir de los 10 salarios mínimos mensuales, generalizó el Impuesto al Valor Agregado y disminuyó el Impuesto a la Renta Empresarial. Estas modificaciones son regresivas, y de ser aplicadas en términos relativos gravarían más a los que menos ingresos tienen.

### Gastos corrientes versus gestión pública

En la última década el gasto creció anualmente un promedio de 13,5% y los ingresos crecieron 13%. La participación de los gastos corrientes es elevada, y mayoritariamente destinada a salarios públicos. El Banco Mundial (2005b) señala que “el alto nivel de gastos corrientes, que alcanza 75% de los ingresos totales y 137% de los ingresos tributarios, está desplazando las inversiones necesarias en infraestructura y en los sectores sociales (particularmente en las áreas de asistencia social y salud). El gasto social alcanza 11% del gasto público, mientras que a educación y seguridad social (programas contributivos y no contributivos) se destina 75% del mismo. A partir de 2006 se observa una disminución relativa del gasto social a favor del gasto en infraestructura (Obras Públicas).

El gasto en salud y programas de combate de la pobreza es bajo, el destinado a reforma agraria, mínimo, y a políticas de empleo, inexistente. El proceso presupuestario se realiza poniendo énfasis en la definición de los montos asignados a las instituciones y a los rubros que la componen, sin desarrollar mecanismos que garanticen el monitoreo y la evaluación de la gestión y de los objetivos públicos. Así, la evaluación del gasto público se realiza analizando el grado de ejecución, o enfocándose en productos generados y no en el impacto logrado.

### Escasa articulación de los programas sociales

Con la Declaración de San Bernardino, el Gobierno asumió en 2004 el compromiso de impulsar acciones tendientes a alcanzar, en 2011, un crecimiento económico de 6% anual, una recaudación impositiva de 12,5% del PBI y una inversión pública equivalen-

**TABLA 1**

Indicadores sociales según quintiles de ingresos			
	20% más pobre	20% más rico	Promedio nacional
Tasa de analfabetismo (% del grupo)	16,7	3,7	9,1
Promedio de años de estudio (población 15 años o más)	5,3	10,0	7,5
Idioma guaraní hablado la mayor parte del tiempo (%)	78,3	21,8	47,4
Abastecimiento público de agua (%)	30,3	59,3	44,4
<b>Ingreso familiar disponible promedio</b>			
Guaraníes (PYG)	361.000	3.905.000	1.783.000
USD	58,43	632,08	288,60

Fuente: Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, 2005.

te a 7% del PBI, impulsar el Plan Nacional de Exportación, priorizar la producción agrícola y alimentaria e iniciar acciones de reducción de la pobreza. La Declaración tiene dos ejes: la igualdad de oportunidades en educación a fin de mejorar el capital humano y el combate a la pobreza y la exclusión social. No obstante, carece de un plan general que oriente e integre el conjunto de las políticas públicas.

Desde 1995 la Secretaría de Acción Social<sup>1</sup> es la institución coordinadora de las acciones de lucha contra la pobreza. En 2005 fue fortalecida como entidad ejecutora de diversos proyectos sociales con cooperación internacional impulsando acciones focalizadas de atención a la pobreza en segmentos de población o geográficos determinados. Estos proyectos no forman parte de manera directa ni articulada de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, que fue preparada en un proceso abierto y participativo junto a varios sectores sociales y políticos, y definió un plan de corto plazo de atención directa a los sectores más vulnerables por medio de subsidios directos. Actualmente, esta estrategia se publicita, pero no se aplica en los hechos.

En el 2004 se conformó el Gabinete Social, al que se asignaron fondos recién en 2006. Esto dio inicio a otra etapa en la preparación de una nueva estrategia para enfrentar la pobreza. De acuerdo a lo anunciado públicamente, su contenido será similar a las anteriores, lo que enciende una luz de alarma, pues no se ocupará específicamente de eliminar la exclusión social.

Cristaldo (2005) señala que de los USD 1.156 millones recibidos como financiamiento externo, 19% está asignado a proyectos en el campo de la educación, la salud y el suministro de agua. Esta proporción es limitada si se tiene en cuenta la baja cobertura de los programas, que pasan por alto sectores como por ejemplo la infancia y problemáticas como la desnutrición, la falta de educación técnica, el analfabetismo y la necesidad de asistir a los sectores vulnerables.

Si bien los recursos presupuestarios asignados a la política social se estiman en alrededor de

50% del total, la situación actual de la pobreza permite afirmar que la calidad del gasto continúa siendo baja y que poco ha colaborado para disminuir las inequidades existentes. No se observan cambios institucionales orientados a alcanzar niveles de gasto público adecuados a las necesidades, mejorar la implementación de los programas y evaluar la efectividad alcanzada. Además, los esfuerzos públicos se ven reflejados en iniciativas que actúan de manera independiente y desarticulada.

### ODM lejanos

El Estado ha asumido compromisos, pero las respuestas concretas han sido insuficientes. El informe de seguimiento de la sociedad civil señala que el ODM de “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” será imposible de alcanzar dada la actual situación, mientras que el informe del PNUD señala que el mismo será de “probable incumplimiento”.

Las respuestas actuales no constituyen políticas estructurales ni contemplan programas complementarios que permitan salir de la pobreza y no volver a caer en ella, revertiendo una estructura económica que no garantiza el desarrollo de capacidades, ingresos sustentables ni mejoras en las condiciones de vida.

Igualmente, se hace necesaria la reforma del aparato estatal para disminuir la discrecionalidad del gasto, romper con la perversa vinculación con los ciclos electorales, priorizar las políticas sociales, extender el cumplimiento de los derechos universales del PIDESC, dar prioridad a aquellas necesidades urgentes y articular institucionalmente los programas de modo de garantizar la integralidad de las políticas.

### Conclusiones y recomendaciones

- Concretar el mandato constitucional de coordinar con la comunidad y generar espacios de diagnóstico, gestión, implementación y evaluación de las políticas sociales con actores de la sociedad civil y del sector privado.

1 Ver: <www.sas.gov.py/>.

(Continúa en página 269)

## Crecimiento macroeconómico y exclusión social



El monto de las remesas que ingresan desde el exterior supera lo que el Estado invierte en programas para aliviar la pobreza, en la que aún vive más de la mitad de la población. El crecimiento macroeconómico no ha sido acompañado de un desarrollo significativo y esconde miseria, desigualdad, violencia y descontento, mientras la política tributaria favorece a las grandes empresas recargando la producción y el consumo.

Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES)  
Héctor Béjar

Aparentemente, Perú tuvo un excelente comportamiento macroeconómico entre 2001 y 2006, período correspondiente al gobierno de Alejandro Toledo. En esos años, un crecimiento anual promedio de 6% llevó el PBI a USD 75.000 millones, mientras la inflación no sobrepasó un 4% anual. Las reservas internacionales crecieron de USD 8.200 millones en 2001 a USD 15.000 millones en 2005 y las exportaciones ascendieron a USD 14.000 millones en 2005, creando en la balanza comercial de ese año un saldo favorable de USD 2.712 millones<sup>1</sup>.

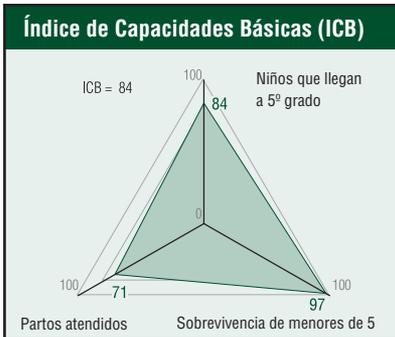
Aunque la economía creció 14% entre 2001 y 2004, la pobreza solo disminuyó 2,7 puntos porcentuales, de 54,3% a 51,6%. Por su parte, la pobreza extrema solo se redujo 4,9 puntos, de 24,1% en 2001 a 19,2% en 2005 (INEI, 2006). No obstante, este leve descenso es cuestionado por otras aproximaciones científicas que no lo constatan en la realidad<sup>2</sup>. Pero, incluso si aceptáramos esas cifras, se advierte que a ese ritmo habría que esperar no menos de 50 años de crecimiento sostenido – impulsado por grandes alzas de precios en el mercado internacional de las materias primas peruanas, como las actuales – para que la pobreza desapareciera.

A la par de los buenos indicadores macroeconómicos, tiene lugar una dimensión de la realidad social que los supera. El subempleo, la inseguridad, la violencia delictiva, la drogadicción, la corrupción a todo nivel, el transporte caótico, la contaminación ambiental y otros fenómenos del deterioro de la sociedad asolan actualmente las ciudades y los campos de Perú y afectan la calidad de vida y los derechos de las personas.

### El por qué de la paradoja

¿Cuál es el motivo de la paradoja de un país que aparentemente crece en términos macroeconómicos

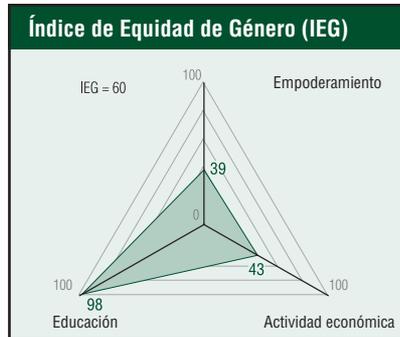
- 1 Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia del Consejo de Ministros.
- 2 Si en lugar de medir la capacidad de los hogares de comprar o no la canasta básica de alimentos se mide directamente el consumo aparente de calorías por parte de cada hogar, se aprecia que el porcentaje de población con déficit calórico en la capital pasó de 18,7% en 2001 a 29,8% en 2003 (Herrera, 2004).



pero decrece en bienestar para la población? La respuesta reside en la naturaleza de ese crecimiento y de su configuración en la economía peruana.

En primer lugar, ha aumentado la especulación con los precios internacionales y la producción de las materias primas como el oro y el cobre que, como hace siglos, son vendidas en bruto por las corporaciones transnacionales sin dejar casi nada a cambio. El precio del oro ya sobrepasó USD 500 la onza (24 gramos), después de haberse situado en USD 250 en octubre de 2000, mientras el precio del cobre alcanzó USD 2,64 la libra (460 gramos), lo que representa un incremento de 77% en el último año. Perú exporta anualmente 2 millones de onzas de oro.

Las empresas que explotan estos minerales disfrutan de privilegios tributarios. Una estimación de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria reveló que en 2002 el Gobierno dejó de recaudar unos USD 300 millones por efectos de convenios de estabilidad tributaria, depreciación de activos y descuentos en impuestos a futuro. Los impuestos a la producción y el consumo triplican los impuestos a la renta que deben pagar las grandes empresas, de acuerdo con sus propias estimaciones. En Perú, las personas físicas pagan más impuestos a la renta que las personas jurídicas. En 2004 las empresas mineras pagaron por impuesto a la renta apenas 989 millones de nuevos soles, unos USD 300 millones. En 2004 las empresas mineras pagaron por impuesto a la renta apenas PEN 989 millones, (USD 300 millones). En el período 2000-2003, el sector de hidrocarburos pagó un promedio de impuesto a la renta de tercera categoría de PEN 9,7 por cada PEN 100 de producción (medido por el PBI), mientras que la actividad minera



pagó PEN 3,5 por cada PEN 100 de producción (SUNAT, 2002).

Los contratos de estabilidad tributaria reducen en algunos casos hasta 80% de la renta imponible, permiten la libre remisión de utilidades al exterior, exoneran del pago del impuesto general a las ventas, permiten la doble depreciación de los activos y de la moneda que, a su vez, determina el pago de menores cantidades en impuestos. Las remesas de utilidades de las empresas extranjeras (renta del factor capital) alcanzaron USD 3.215 millones en 2005 (Campodónico, 2005).

Mientras las corporaciones succionan los recursos del país para enviarlos a sus centrales, los emigrantes subsidian a sus familias aliviando la situación. Cerca de tres millones en una población de 27 millones están fuera del país y remiten ayuda monetaria a sus familias. Estas remesas superan largamente lo que el Estado invierte en programas de alivio a la pobreza. Anualmente ingresa a Perú un total de USD 2.495 millones, recibidos por 10% de la población. Esta cifra equivale a 10% de las exportaciones, o 1,7% del PBI. En promedio, cada familia recibe USD 166 nueve veces al año (Fomin, 2005).

### Las razones del endeudamiento

La ausencia de una reforma tributaria que anule los privilegios empresariales que forman parte sustancial del denominado modelo neoliberal lleva al Estado a experimentar un déficit permanente. Según el Presupuesto del Sector Público para 2006, el déficit contable oscila en 1% del PBI, pero el déficit real (diferencia entre lo recaudado, USD 10.282 millones, y lo gastado, USD 15.982 millones) alcanza USD 6.000 millones (MEF, 2006).

Este déficit es cubierto por un creciente endeudamiento público. Perú es un país adicto a las deudas. Como el endeudamiento externo con los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) está saturado y no puede ser refinanciado, a partir de 2001 se pasó al endeudamiento interno mediante los denominados “bonos soberanos”, comprados en el mercado interno de valores por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) con dinero de los ahorristas, quienes deben depositar obligatoriamente parte de sus salarios en estas entidades sin tener control sobre lo que aportan. En 2005, la deuda pública ascendió a USD 31.000 millones, 39% del PBI (en 2000 la deuda totalizaba USD 24.300 millones, es decir que creció 27,6%, en USD 6.700 millones entre 2000 y 2005) y las amortizaciones del servicio de la deuda superaron USD 3.400 millones (26,7% del Presupuesto del Sector Público).

Definitivamente, el modelo económico neoliberal ha sido un negocio excelente para las corporaciones internacionales, pero un mal negocio para el país.

Durante el período 2001-2006, Perú envió al exterior USD 3.215 millones de utilidades de las empresas libres de impuestos, más USD 3.400 millones por servicio de la deuda. Recibe a cambio USD 908 millones de créditos (endeudamiento externo en 2006), gran parte de los cuales están condicionados al cumplimiento del programa neoliberal, al tiempo que debe endeudarse internamente.

Se podría esperar que el crecimiento del gasto público se tradujera en una mayor inversión social. Pero no ha sido así. En 2005, el 45% del presupuesto se destinó a gastos corrientes, 26% al pago de la deuda externa y 14% al Fondo de Pensiones que el Estado asumió como carga para permitir que las AFP dispongan de los ahorros de los futuros pensionistas sin pagar a los actuales. Sólo 15% se asignó a educación, 7,9% a salud y saneamiento (gran parte de ambos rubros cubrió gastos corrientes y remuneraciones) y 13% a gastos de capital, es decir inversión pública. Los denominados gastos sociales no siguieron el crecimiento de los gastos del sector público, habiéndose mantenido prácticamente estacionarios entre 2001 y 2006. Lo mismo aconteció con los programas de alivio de la pobreza, que apenas llegaron a USD 361 millones en un presupuesto de USD 15.000 millones.

### Un modelo desfavorable

A partir del gobierno surgido del “autogolpe” de Alberto Fujimori en 1992, que cerró el Congreso y anuló las libertades públicas e impuso una Constitución a la medida de las grandes empresas, el modelo económico permitió que éstas compraran a precios irrisorios gran parte de los activos del país

y se ubicaran en posiciones monopólicas en los únicos puntos rentables de la economía: la distribución y venta de energía eléctrica, teléfonos y comunicaciones y la extracción de minerales, especialmente cobre y oro. Desde entonces, todas ellas operan sin respetar requerimientos ambientales, prácticamente no pagan impuestos y remiten utilidades al exterior sin ningún control. La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos “blindará” esta situación, impidiendo cualquier reclamación futura.

El Gobierno, al experimentar déficit por efecto de su incapacidad de aplicar impuestos, debe recurrir al endeudamiento. Como la poca presión tributaria existente (14% del PBI mientras el promedio latinoamericano es 18%) recae sobre todo a través del Impuesto General a las Ventas, que es un tributo indirecto, son los consumidores quienes deben financiar un gobierno que actúa contra ellos al proteger abiertamente las altas tarifas de los proveedores privados de servicios públicos como telecomunicaciones y electricidad. Actualmente existe una fuerte presión de las empresas para que también se privaticen los servicios de provisión de agua potable.

Ese endeudamiento se concreta a través de fondos provistos por organismos multilaterales que, a su vez, aprovechan su condición de prestamistas para reforzar las condiciones del modelo económico, ahondando las privatizaciones y las exoneraciones tributarias. El endeudamiento interno es provisto mediante bonos soberanos, comprados por las AFP con dinero de los ahorristas. De esta forma, las AFP han llegado a acumular USD 8.000 millones, una suma que crece todos los meses gracias al ahorro forzoso y que es usada por las empresas nacionales y extranjeras sin participación alguna de los “inversionistas” en las utilidades o la gestión.

Legalizando una práctica ya realizada por la administración de Fujimori, el gobierno de Toledo entregó a la Cámara Peruana de la Construcción – que agrupa a las empresas privadas de constructores – el Fondo Nacional de la Vivienda, con un valor de USD 500 millones de ahorros de empleados públicos y privados, para su uso en la construcción de viviendas para la clase media y popular. Estas viviendas, que cuestan un promedio de USD 8.000, se venden a un promedio de USD 50.000 por bancos privados y empresas constructoras.

### Barriendo bajo la alfombra

En el terreno mediático no hay debates sobre el programa neoliberal, el que se acepta como única alternativa posible. Los medios de comunicación hablan de progreso económico en base al crecimiento del PBI, cuando lo que crece son los precios de exportación y las utilidades de las empresas, y ese

crecimiento no beneficia al conjunto de los peruanos ni mejora su calidad de vida.

Desde la prensa se proclama también la defensa de la democracia, cuando entre la población está extendida la opinión de que los congresistas cabildan para las empresas y los ministros defienden los intereses de éstas en lugar de buscar el bienestar de todos los ciudadanos. Los medios parecen capturados por el poder económico y una campaña diaria de satanización de cualquier opinión alternativa al dogma económico neoliberal parece buscar afianzar una situación que resulta insostenible para más de la mitad de la población, pero que beneficia abiertamente el consumo de las minorías que concentran la riqueza.

### Dónde están los recursos, cómo movilizarlos

En estas condiciones, no es posible imaginar que la pobreza pueda ser reducida sustancialmente sin un cambio radical de la política económica. Cambiar el modelo implica iniciar una reforma tributaria para que las grandes empresas paguen impuestos y dedicar esos recursos a respaldar a las pequeñas empresas urbanas y a la agricultura, que son grandes generadoras de empleo; basar las finanzas del gobierno más en los impuestos directos a la riqueza que en los impuestos indirectos al consumo; reformar sustancialmente el presupuesto del sector público, dando preferencia a la inversión en educación y salud; establecer un programa universal de seguridad social que transforme en derechos las dádivas asistencialistas que el Estado ofrece en forma de programas sociales y que articule todos los servicios de salud existentes en uno solo, mejorándolo y ampliándolo con un Fondo de Salud Pública que debería estar basado en un sistema tributario reformado; iniciar una reforma del Estado para que las organizaciones ciudadanas participen en los gobiernos locales y regionales.

### La acción civil

Las organizaciones de la sociedad civil han estado insistiendo en estos temas durante los últimos años, levantando la bandera de “poner la economía al servicio de las personas”. Algunos avances se han logrado. Un Acuerdo Nacional con las empresas, las iglesias, los sindicatos y los partidos políticos ha permitido diseñar 31 políticas de Estado recogiendo una preocupación común por la política social. Mediante la técnica de presupuestos participativos, sectores importantes de la sociedad civil han tenido acceso al diseño de prioridades para la inversión pública. Más de un millar de mesas de concertación para la lucha contra la pobreza que reúnen a representantes del gobierno, las iglesias y la sociedad civil trabajan en todo el país planificando la inversión pública

*(Continúa en página 269)*

# Desarrollar las capacidades al servicio de los más necesitados



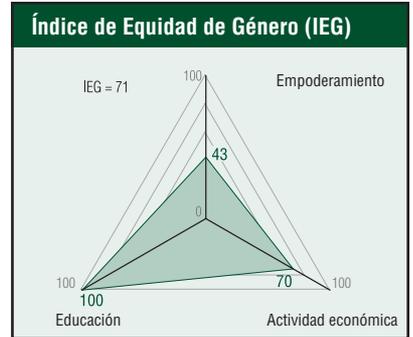
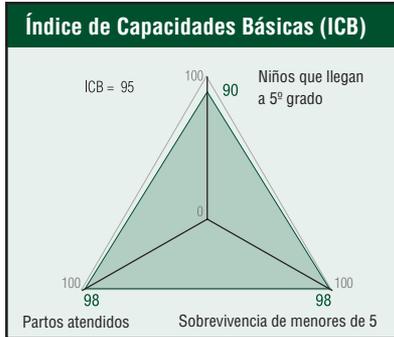
Durante el difícil período de transición las ONG brindaron vitales servicios sociales con ayuda financiera internacional. Cuando Rumania se incorpore a la Unión Europea en 2007, estos donantes extranjeros se retirarán, y la financiación estatal será fundamental para la supervivencia de los programas de servicio social de las ONG. La membresía en la UE también requerirá que Rumania adopte el rol de país donante, y esto sucederá gracias a que el sector de las ONG ha contribuido significativamente a este nuevo campo de cooperación internacional y ayuda humanitaria.

Fundatia pentru Dezvoltarea Societatii Civile  
(Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil)  
Valentin Burada

A partir de 1989, luego de la caída del régimen comunista, Rumania sufrió una difícil transición hacia nuevas instituciones políticas y hacia un nuevo marco económico. La transición aumentó la pobreza y el riesgo de que más sectores de la población queden marginalizados. Las ONG rumanas, con el apoyo de las instituciones internacionales y otros donantes extranjeros, han trabajado para paliar las consecuencias negativas de esta transición.

El 1º de enero de 2007, Rumania deberá incorporarse a la Unión Europea (UE). Tendrá que alinearse con las políticas de cooperación para el desarrollo de la UE y pasar a la categoría de estado donante. Esta transformación plantea un doble desafío: por un lado, si bien Rumania será un miembro de la UE, sus condiciones socioeconómicas seguirán siendo muy difíciles. Durante la última década, las organizaciones de la sociedad civil han construido, desarrollado y mantenido una amplia gama de servicios sociales destinados a los grupos vulnerables. Esto ha sido posible con el apoyo de donantes extranjeros, especialmente a través de los programas de la UE. Se reconoce generalmente que los servicios sociales proporcionados por las ONG ofrecen mayor calidad, estándares y grado de respuesta a las necesidades de la comunidad que los públicos. La financiación estatal, sin embargo, se dirige casi exclusivamente a los servicios sociales públicos. Con el esperado retiro de la mayoría de los donantes extranjeros, los servicios sociales brindados por las ONG enfrentarán graves dificultades, e incluso peligrará su supervivencia. Por lo tanto, creemos que los presupuestos públicos deberán adaptarse para asegurar que los servicios desarrollados por las ONG se continúen brindando. Del mismo modo, las organizaciones de la sociedad civil deberán jugar un papel más determinante en su grado de influencia en los procesos presupuestales nacionales, tanto a nivel local como central, a efectos de asegurar que la financiación local disponible para los servicios sociales sea distribuida de acuerdo al interés de las comunidades, brindando servicios de más alta calidad y con la más eficiente distribución de recursos.

Por otro lado, al convertirse en miembro de la UE, Rumania tendrá la oportunidad de involucrarse



más en el escenario internacional. Deberá comprometerse con más recursos y construir su capacidad de actuar como donante de ayuda a los países más pobres. La cooperación para el desarrollo internacional es una preocupación reciente, tanto para el Gobierno como para las ONG.

### Servicios sociales y el papel de las ONG

El contexto nacional, en términos socioeconómicos, continúa siendo una grave inquietud. De acuerdo a las estadísticas gubernamentales, uno de cada casi tres rumanos vive en la pobreza. La situación empeora en las áreas rurales, donde los salarios están muy por debajo del promedio del ingreso mensual en Rumania, que es de USD 140. La reestructura económica ha llevado a la exclusión social, y ciertas regiones del país como los centros mono-industriales y las áreas rurales son las que han sufrido más.

Si bien la tasa de desempleo oficial fue de alrededor de 6% en el primer trimestre de 2006, un mayor porcentaje de la población está subempleada y existen pocas opciones atractivas de empleo. Más de 40% de la población trabaja en agricultura, la mayoría en pequeñas parcelas de subsistencia. Es más, muchos trabajadores jóvenes capacitados continúan dejando el país en busca de mejores oportunidades, especialmente en los países de la UE. Durante los últimos años, debido a la ausencia de servicios sociales adecuados, las remesas provenientes de familiares en el exterior se han convertido en un medio de sustento cada vez más importante para los grupos sociales vulnerables.

Las pobres condiciones de vida de una gran porción de la población no están causadas solamente por la falta de recursos disponibles, sino también por la forma en que estos recursos se distribuyen y

redistribuyen. Para algunos analistas, la política social promovida en este período se ha concentrado poco en los objetivos de desarrollo y beneficios sociales, dejando grandes áreas y sectores de la población excluidos y marginados socialmente, mientras que ha privilegiado a otros (Marginean, 2005).

A pesar de que en los últimos 15 años se adoptó una serie de mecanismos legales, el sistema de políticas sociales sigue siendo poco coherente y poco integrado entre sus varias dimensiones y actores (Marginean, 2005). Es más, Rumania sigue siendo uno de los países con menor clasificación en términos de gasto social entre los miembros de la UE y los países aspirantes. Desde 2000, el gasto social público, incluyendo el gasto en educación y vivienda ha aumentado, pero durante el período de transición no ha excedido 17% del producto bruto interno (PBI), comparado con más del 25% de PBI en la mayoría de países de Europa Occidental.

El presupuesto público se redujo considerablemente debido a una disminución de los contribuyentes y al hecho de que muchas empresas e individuos no pagan sus impuestos. La reciente adopción de un nuevo Código Fiscal y de un nuevo impuesto fijo de 16% para salarios y ganancias tiende a aumentar la tasa de recolección fiscal al fomentar la disciplina fiscal y ofrecer incentivos para aumentar las inversiones. Sin embargo, se espera que esta decisión tenga consecuencias en las políticas sociales nacionales solo a mediano y largo plazo.

La seguridad social y los servicios sociales han sido afectados más adversamente que en otros países europeos debido a la globalización y a la transición y migración demográficas. Además, análisis anteriores han comprobado que muchas unidades administrativas carecen tanto de la competencia

como de los recursos para proporcionar los servicios sociales requeridos en su área de actividad (Chivu, s.d.). Simultáneamente, los servicios sociales nacionales han tenido que lidiar con la fragmentación institucional tanto a nivel central como local. Del mismo modo, a pesar de sus esfuerzos y del apoyo de donantes internacionales, las ONG involucradas en la provisión de servicios sociales están distribuidas en forma desigual en el país, y no cubren muchas áreas. La mayor parte de las áreas rurales carecen de servicios tanto públicos como no-gubernamentales.

La legislación actual ofrece un marco general para la organización y administración de los servicios sociales. Sin embargo, muchos de los problemas persisten, entre ellos la desigual distribución de los servicios, las grandes diferencias entre las regiones del país y entre las áreas urbanas y rurales, brechas entre las necesidades de los beneficiarios y los recursos disponibles, la ausencia de cualquier planificación comunitaria estratégica, las varias diferencias entre las categorías de beneficiarios y las deficientes estructuras de gestión y la falta de personal calificado (Chivu, s.d.).

Las iniciativas individuales del Ministerio de Trabajo y Solidaridad Social y otras autoridades centrales orientadas a la elaboración de legislación, así como la deficiente cooperación entre ellas, resultaron en una serie de reglamentos poco coherentes en el sector de servicios sociales y en la superposición de atribuciones, procedimientos y metodologías, así como de vacíos legales. Las ONG han llamado la atención repetidamente sobre estas incoherencias y superposiciones.

En diciembre de 2005, el Gobierno adoptó la Estrategia Nacional para el Desarrollo de Servicios Sociales, acompañada de un plan de acción para su implementación en el período 2006-2013. Los actores de la sociedad civil han criticado la Estrategia Nacional por varias razones. Afirman que en lugar de otorgar mayor coherencia al sistema de servicios sociales, crea más confusión al proponer la adopción de 22 nuevas leyes para 2010, incluyendo un Código de Servicios Sociales. Es más, la estrategia no se basa en un análisis adecuado del contexto: no incluyó información sobre la situación económica y social, los recursos disponibles o los actores interesados en desarrollar el sistema. Y lo que es más importante para las ONG, la nueva estrategia no aborda la externalización de la provisión de servicios sociales, la cual podría garantizar un uso más eficiente de los dineros públicos y una solución viable a las necesidades sociales existentes.

Como se ha mencionado anteriormente, en la última década las ONG han construido, desarrollado y mantenido una amplia gama de servicios sociales destinados a grupos vulnerables, con apoyo de instituciones internacionales, especialmente a

través de programas de la UE. En vísperas del anunciado retiro de los mayores donantes extranjeros para el área social (la Comisión Europea, el Banco Mundial, USAID), las políticas de financiación en este campo deberán revisarse cuidadosamente luego del ingreso de Rumania a la UE en 2007. El Gobierno deberá proporcionar más apoyo a los servicios sociales creados y brindados por las ONG, las cuales han desarrollado altos niveles de calidad, competencia y conocimiento acerca de las necesidades de sus beneficiarios.

De hecho, el público ha reconocido la positiva contribución de las ONG a los servicios sociales. En una encuesta realizada por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil y el Centro de Investigación de Mercado ISRA, como parte del proyecto Índice de la Sociedad Civil CIVICUS, se pidió a los ciudadanos rumanos su opinión sobre la efectividad de las diferentes instituciones para responder a las necesidades de la gente. Las ONG recibieron un porcentaje de 56%, quedando en segunda posición solamente con respecto a las organizaciones internacionales (62%) y en más alta posición que la Iglesia (54%) y el sector comercial (48%). El Estado obtuvo el menor porcentaje, dado que solamente 43% de los entrevistados dijo creer que éste podía responder en forma adecuada a las personas necesitadas.

La investigación también ha demostrado que la provisión de servicios sociales a través de las ONG ha promovido una creciente solidaridad con los sectores de la población más desfavorecidos, así como un cambio de actitud hacia las personas discapacitadas (Balasa, 2004). La mayor parte de la actividad de las ONG dedicadas a servicios sociales se dirige particularmente a los grupos vulnerables, tales como los discapacitados físicos o mentales, las personas con VIH/SIDA, los niños y adultos mayores residentes en instituciones.

### **Participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso presupuestal nacional**

En los últimos años, las organizaciones de la sociedad civil han tomado conciencia de la necesidad de una mayor participación en los procesos presupuestales locales y nacionales<sup>1</sup>. Sin embargo, una investigación llevada a cabo por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil en 2005 encontró que la capacidad de la sociedad civil para influir en estos procesos es muy limitada y se enfoca solamente en componentes específicos del presupuesto.

<sup>1</sup> Las observaciones sobre el proceso de presupuestación nacional fueron extraídas de un estudio llevado a cabo por la Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil (CSDF) en CIVICUS Proceso de Índice de la Sociedad Civil. (CSDF, 2005).

En teoría, las organizaciones sindicales y empresariales están en mejor posición para influir en la creación de un presupuesto nacional, porque participan en el Consejo Económico y Social (CES), un órgano tripartito creado por representantes del Gobierno, sindicatos y empresas y establecido en 1997 con un rol consultivo. En la práctica, sin embargo, el CES no ha tenido mucho impacto en los temas centrales del presupuesto nacional. De acuerdo al Informe Anual de 2004, el CES recibió consultas relativas solo a 38% de las leyes y políticas adoptadas ese año y sus opiniones y observaciones solamente se tuvieron en cuenta en 48% de las leyes sobre las cuales había sido consultado. Y de todos los proyectos de ley analizados por el CES en 2004, solamente 6% tenía relación con el presupuesto nacional.

Las ONG han buscado tener mayor impacto en los procesos presupuestales públicos y locales. Se han elaborado varios proyectos importantes tendientes a otorgar más poder a las y los ciudadanos y a aumentar la capacidad de las ONG para influir en los presupuestos locales. En 2004, el programa de la Reforma de la Administración y Sociedades Sustentables promovió la organización de audiencias y consultas públicas sobre los presupuestos preliminares.

En 2003 y 2004, la Asociación Pro-Democracia llevó a cabo el Programa DIALOG, orientado a promover la participación de los ciudadanos en un debate sobre la toma de decisiones locales y la adopción de un presupuesto local. A su vez, desde 2001 el Instituto de Políticas Públicas (IPP) ha elaborado informes y ofrecido su experiencia en este tema.

Sin embargo, las ONG han tenido poco impacto en el proceso presupuestal nacional. Los grupos de especialistas, tales como el de la Sociedad Académica Rumana o el IPP han criticado en distintas ocasiones los presupuestos gubernamentales nacionales y sugerido propuestas para mejorar los sistemas fiscales y cambiar las prioridades de gasto y la forma en que se gastan los dineros públicos. La única forma visible en la que las ONG han logrado influir el proceso de presupuesto nacional ha sido indirectamente, a través de las modificaciones del Nuevo Código Fiscal que permitió la adopción de la "Ley del 2%"<sup>2</sup>.

*(Continúa en página 269)*

<sup>2</sup> El sistema del 2% permite que los contribuyentes individuales asignen 2% del impuesto al ingreso personal a organizaciones no-gubernamentales. En esencia, este sistema permite que los ciudadanos informen al Estado en qué debe gastarse una parte de sus impuestos. Estos fondos no se consideran donaciones, sino una parte del presupuesto estatal designado por ciudadanos individuales al sector no-gubernamental. Se espera que este mecanismo jurídico beneficie a las ONG que proveen servicios sociales a grupos vulnerables, aunque hasta ahora su impacto en la sustentabilidad financiera de las ONG ha sido extremadamente limitado. Ver: <[www.doi.asuta.ro/sistemem.htm](http://www.doi.asuta.ro/sistemem.htm)>.

# Asistencia al desarrollo y políticas bancarias amenazan los ODM



Suiza no cumple cabalmente con sus obligaciones según el Consenso de Monterrey. Tiene un nivel muy bajo de asistencia oficial al desarrollo y hace todo lo posible por evitar mecanismos innovadores para financiar el desarrollo. Entretanto, sigue siendo un paraíso seguro para los evasores de impuestos y quienes buscan refugio para su capital. Con esta actitud, Suiza socava los esfuerzos de varios países en desarrollo para luchar contra la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio por sus propios méritos.

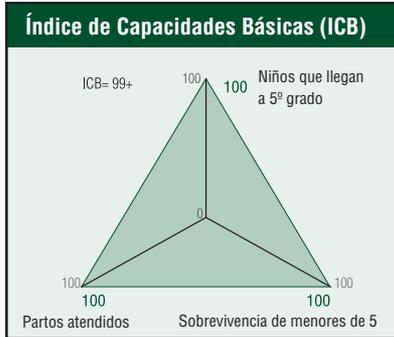
Alliance Sud<sup>1</sup>  
Bruno Gurtner / Pepo Hofstetter

Suiza adoptó una posición muy defensiva en las discusiones sobre la financiación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) durante la Cumbre del Milenio +5 que se realizó en septiembre de 2005 en Nueva York. El gobierno suizo es una coalición de tres partidos conservadores y el partido socialdemócrata. La derecha es mayoritaria, igual que en el Parlamento, y ello ha significado la adopción de políticas rígidas y austeras que alivian de impuestos a las empresas y a los más ricos.

## Asistencia Oficial al Desarrollo inclumplida

Esta política de austeridad tiene un impacto negativo sobre el presupuesto de la asistencia oficial al desarrollo (AOD). Los políticos no lograron cortarla, hasta ahora, porque habrían tenido una mala respuesta de la opinión pública y el Parlamento. Por otro lado, las ONG no han logrado incrementar la AOD. A diferencia de los países miembros más veteranos de la Unión Europea, Suiza, que no está integrada, rechazó el compromiso de aumentar 0,7% su ingreso nacional bruto (INB) para 2015.

Suiza nunca reconoció la meta establecida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de que los países industrializados debían invertir por lo menos 0,7% de su INB en cooperación para el desarrollo. Suiza se propuso alcanzar la meta de 0,4% en 2010 y ahora afirma que lo logró en 2004 (0,41%). Sin embargo, esto se logró mediante una maniobra contable: no se incrementó el gasto en asistencia y no se canalizaron recursos adicionales hacia el Sur. Suiza había aplicado antes un criterio restrictivo a su definición de asistencia para el desarrollo, pero desde 2004 invierte también en el asilo para refugiados del mundo en desarrollo (durante su primer año). En 2004, ello significó cerca de 10% de la asistencia oficial para el desarrollo de Suiza, equivalente a USD 160 millones.

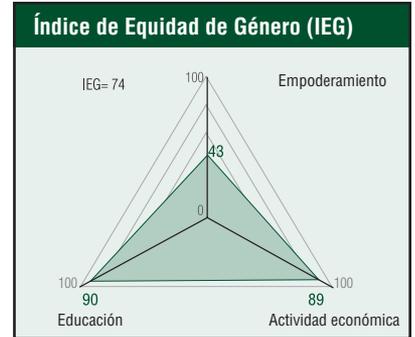


En 2005, como sucedió con casi todos los países industrializados, se incluyó el alivio de la deuda para Iraq y Nigeria. Pero dicho alivio, que consistió en el pago de seguros de exportación por un total de USD 219,4 millones, ya había sido otorgado; de todos modos, sirvió para inflar artificialmente la AOD de Suiza a 0,44% del INB. Junto con la inversión en los asilados y en becas, la ayuda “virtual” que ofreció Suiza el año pasado ascendió a 21% de su AOD.

Las ONG suizas criticaron esta manera de presentar e inflar la asistencia para el desarrollo y exigen que el país asuma un mayor compromiso con los objetivos de desarrollo del milenio, lo que incluye políticas comerciales, económicas y financieras coherentes, además de un incremento de la asistencia para el desarrollo. En el próximo año, lanzarán una importante campaña para presionar al gobierno a aumentar la asistencia oficial para el desarrollo a 0,7% del INB en 2015.

## Mecanismos innovadores: esperar y ver

El gobierno suizo también adoptó una posición defensiva en la discusión sobre instrumentos innovadores para financiar la AOD. En su informe sobre la situación de los ODM, el Gobierno afirma que Suiza en principio rechaza los impuestos mundiales – refiriéndose en particular al impuesto Tobin sobre las transacciones de moneda extranjera – al igual que las propuestas de una Facilidad Financiera Internacional (IFF, por su sigla en inglés) para financiar los ODM. Si la propuesta de imponer un gravamen a los pasajes aéreos o crear una Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización (IFFIm) consiguen un amplio apoyo, el Gobierno podría empezar a considerar la posibilidad de participar.



## Asistencia para la evasión internacional de impuestos

Suiza no cambió nada en la configuración de su centro financiero. En su Análisis de pares 2005 sobre la política de desarrollo de Suiza<sup>2</sup>, el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE señaló que el mercado financiero suizo es muy atractivo para la fuga de capitales procedentes del mundo en desarrollo, que tienen sistemas financieros y sistemas de propiedad débiles, inestabilidad política, y políticas monetarias y fiscales deficientes. Por lo tanto, el país tiene una responsabilidad especial: el Comité recomendó que Suiza inicie un debate internacional sobre el problema de la fuga de capitales, sus causas y el impacto negativo que tiene en los países en desarrollo.

Los bancos suizos manejan un tercio del total de activos que se invierten fuera de su país de origen. Buena parte de dichos fondos no están gravados en esos países. En consecuencia, los países en desarrollo sufren graves carencias de ingresos por concepto de impuestos. Y ello tiene un impacto negativo sobre la reducción de la pobreza y el logro de los ODM<sup>3</sup>.

El secreto bancario de Suiza no es el principal instrumento facilitador de la evasión de impuestos por parte de ciudadanos extranjeros ricos, ya que se puede levantar en caso de actividad delictiva. El

1 Alianza Suiza de Organizaciones para el Desarrollo: Swissaid, Catholic Lenten Fund, Bread for All, Helvetas, Caritas, Interchurch Aid.

2 OCDE (2005). “Switzerland (2005). DAC Peer Review. Main Findings and Recommendations”. Disponible en: <[www.oecd.org/document/43/0,2340,en\\_2649\\_34603\\_35105259\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,2340,en_2649_34603_35105259_1_1_1_1,00.html)>.

3 Cf. el artículo de Mike Lewis “Evasión Impositiva Global” en la sección temática de este informe.

factor decisivo es más bien un constructo único en la legislación impositiva, es decir, la distinción legal entre fraude impositivo y evasión de impuestos. La falsificación de documentos (balances, declaraciones de ingresos, etc.) se considera fraudulenta. Esa actividad constituye un delito y puede castigarse con prisión, o con una multa de hasta USD 24.250. Pero la presentación de datos insuficientes sobre ingresos y activos, ya sea intencional o por negligencia, se considera evasión de impuestos. Y eso en Suiza solo se castiga con procedimientos administrativos, como el cobro de una multa.

Esta discrepancia tuvo graves consecuencias en el intercambio de información internacional: en Suiza, el principio de delincuencia dual se aplica a cualquier asistencia y cooperación jurídica internacional entre autoridades competentes. En otras palabras, Suiza ofrece cooperación legal cuando la ofensa también es punible según la ley nacional. Como la evasión de impuestos no se considera delito, no se ofrece cooperación. Esto constituye una protección para los evasores extranjeros de impuestos que buscan refugio de las autoridades fiscales bajo cuya jurisdicción operan.

Las élites de los países en desarrollo se benefician considerablemente de esas grietas en el sistema impositivo, por ejemplo, a través de fondos colocados en acuerdos fiduciarios. El banco invierte esos fondos a su nombre, pero a riesgo del cliente. El *Financial Times* de Londres describió este tipo de transacción financiera como la manera perfecta de evadir impuestos. A fines de 2004, los fondos fiduciarios asignados a los bancos suizos por clientes ricos de los países en desarrollo ascendían a cerca de USD 62.500 millones<sup>4</sup>. Otros USD 83.000 millones se originaron en los centros financieros offshore de Europa y el Caribe. Es probable que la mitad de esos fondos sean procedentes del mundo en desarrollo. La mayor parte no paga impuestos en su país de origen, lo que representa carencias en los ingresos por concepto de impuestos.

No es posible saber qué tan grandes son las sumas de capitales en fuga y de lo que se pierde por evasión de impuestos, ya que las estadísticas financieras de Suiza son inadecuadas en este sentido. Alliance Sud calcula que los países en desarrollo están perdiendo USD 5.000 millones en dinero que administran los bancos suizos. Esta cifra equivale al quintuplo del total del gasto de Suiza en cooperación para el desarrollo.

Sabiendo que era poco probable que se aceptara la adopción de medidas unilaterales por parte de Suiza, la OCDE recomendó que el país propusiera una fuerte reforma internacional. En términos

bilaterales, Suiza debería ampliar su acuerdo con la Unión Europea sobre impuestos sobre el pago de intereses para incluir a los países en desarrollo. Mediante un acuerdo de ese tipo, en línea con el acuerdo negociado con la Unión Europea, los intereses obtenidos por el manejo de capitales en los países en desarrollo se devolverían a su país de origen, donde se usarían para combatir la pobreza. La OCDE alentó a Suiza a fortalecer el intercambio internacional de información sobre temas impositivos y a rectificar la actual situación de impunidad para los evasores de impuestos.

Pasó casi un año desde que se formularon esas recomendaciones, pero no hay señales de que vayan a implementarse. Suiza suele llamar la atención de la OCDE sobre los mecanismos que ha implementado para fortalecer la sustentabilidad de los sistemas financieros del mundo en desarrollo y todos los esfuerzos que ha hecho el país para evitar el lavado de dinero, aunque se niega categóricamente a ampliar el acuerdo de la Unión Europea para con todos los países en desarrollo. En respuesta a las preguntas planteadas por el Parlamento, el Gobierno dijo que, para que una estrategia para combatir la fuga de capitales sea exitosa, tiene que surgir de los países de origen.

Los siguientes anuncios dejaron claro que Suiza no piensa cambiar su política actual. En noviembre de 2005, el país participó por primera vez (como observador) en una reunión del Foro Mundial sobre Impuestos de la OCDE. En esa ocasión, los países miembros de la OCDE y los centros financieros offshore se encontraron para tratar de definir un marco conjunto a fin de mejorar la transparencia y reforzar el intercambio de información sobre temas impositivos internacionales. Como sucedió en Austria, Bélgica y Luxemburgo, Suiza se había negado antes a participar porque se oponía al intercambio abierto de información. Pero debido a las presiones de la OCDE, varios centros financieros offshore mejoraron, entre tanto, su legislación y supervisión bancaria, y están negociando acuerdos bilaterales sobre el intercambio de información. No sin razón, acusan a la OCDE de aplicar normas menos estrictas a sus miembros que lo que se exige en los centros offshore.

Al aparecer por primera vez en la reunión, Suiza aclaró desde el principio que no quería comprometerse: no se siente obligada por las conclusiones del Foro y mantiene su posición, sobre todo respecto del secreto bancario. Durante años, el gobierno ignoró el trabajo del Grupo ad hoc de expertos en cooperación internacional en asuntos impositivos de la ONU. Suiza estaba representada, en el mejor de los casos, por ejecutivos de los bancos y la industria. El grupo de expertos fue ascendido luego a Comité, a raíz de la Conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo que se realizó en Monterrey. El Comité pretende reforzar las ini-

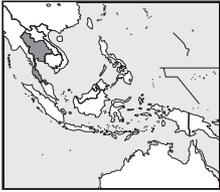
ciativas tendientes a eliminar la evasión de impuestos y mejorar los procesos de intercambio de información, por ejemplo, alineando las cláusulas de intercambio de información de su Convención modelo de doble gravación impositiva entre los países industrializados y los del mundo en desarrollo, con las reglas similares, pero más amplias, del acuerdo legal modelo de la OCDE. Esto generó el interés de Suiza por conseguir uno de los 24 representantes del Comité, aunque hubiera dedicado esfuerzos contra el ascenso del grupo de expertos detrás de bambalinas. El representante de Suiza, junto con los de otros grupos de interés, trabaja ahora en pos de una política "moderada": el intercambio de información sobre temas impositivos no debería infringir el secreto bancario.

Alliance Sud cree que es inaceptable que Suiza se jacte de devolver los millones robados por ex dictadores como Sani Abacha, de Nigeria, y Ferdinand Marcos, de Filipinas, a su país de origen. Alliance Sud exige que Suiza realice cambios mucho más profundos en sus centros financieros. Es imperativo abandonar la actual distinción entre evasión de impuestos y fraude impositivo. Suiza debe implementar políticas que permitan un intercambio internacional de información eficiente en asuntos impositivos, además de aplicar las normas aduaneras internacionales. Por eso, Alliance Sud participa activamente en la red mundial de justicia impositiva Tax Justice Network<sup>5</sup>. ■

4 Banco Nacional de Suiza (2005). *Banks in Switzerland*. Zurich, edición 2004. Disponible en: <[www.snb.ch](http://www.snb.ch)>.

5 Más información en: <[www.taxjustice.net](http://www.taxjustice.net)>. Cf. también artículo de Mike Lewis, *op cit*.

## Errores gubernamentales, soluciones comunitarias



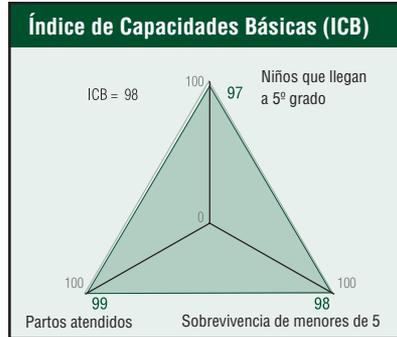
Durante los últimos cinco años, las políticas fiscales del Gobierno han servido para beneficiar a una pequeña elite acaudalada y han fracasado en promover desarrollo genuino o crear un sistema de bienestar social sólido. También arriesgan repetir la crisis económica de 1997. Mientras tanto, un emergente movimiento a nivel comunitario de base ha ayudado a las comunidades a satisfacer sus propias necesidades de gestión financiera y bienestar social.

The Social Agenda Working Group  
Ranee Hassarungsee / Poonsap S. Tulaphan /  
Yuwadee Kardkarnklai

Este informe se refiere a los efectos negativos de la gestión financiera populista denominada "Thaksinomic" y resalta la importancia de la participación pública en la gestión de recursos naturales en un sistema político democrático y justo. Presenta el caso de los grupos de ahorro creados a nivel comunitario de base a efectos de lograr la autosuficiencia de las comunidades locales. Estos grupos de base de financiación social han sido abandonados por el populismo prevaleciente del Gobierno. El Grupo de Trabajo Agenda Social cree que solamente una fuerte determinación puede asegurar la supervivencia de estas iniciativas locales.

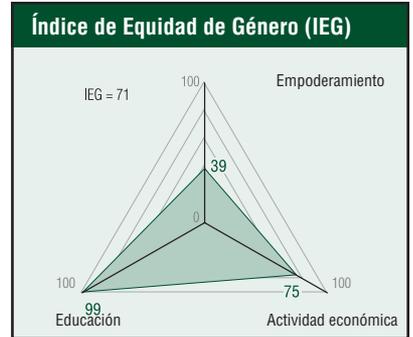
### Monopolio de finanzas y políticas

El partido de gobierno Thai Rak Thai ("Tailandeses que aman a los tailandeses" - TRT), un partido de derecha formado en 2001 por el multimillonario de la industria de las comunicaciones Thaksin Shinawatra, ha combinado varias políticas populistas con fuerte apoyo a la política exterior estadounidense. Thaksin se convirtió en primer ministro en 2001, cuando el TRT fue electo en base a una plataforma populista tendiente a ganar votos rurales. En 2005, se convirtió en el primer ministro en liderar un gobierno electo por un período de cuatro años completos y fue reelecto en una victoria arrasadora del TRT en las elecciones generales de febrero de ese año. Sin embargo, cuando la familia de Thaksin vendió la totalidad de su 49% de acciones en el conglomerado de telecomunicaciones Corporación Shin a la empresa de inversiones gubernamental de Singapore Temasek Holdings en enero de 2006, generó un fuerte desacuerdo y protestas de los opositores urbanos de clase media, quienes vieron el acuerdo – una ganancia inesperada no gravada de THB 73.000 millones (USD 1.900 millones) – como el epítome de su sofisticada corrupción y una traición a su proclamado nacionalismo. La controversia resultante llevó a Thaksin a llamar a elecciones anticipadas en abril, las cuales fueron boicoteadas por los partidos de oposición. En mayo de 2006, la Corte Constitucional ordenó invalidar las elecciones de abril y llamó a nuevas elecciones en octubre. Mientras tanto, Thaksin y su parlamento han retenido el poder, a pesar de la creciente oposición y el malestar.



Muchos académicos están de acuerdo en que desde el principio, el gobierno de Thaksin representó a un grupo de fuertes capitalistas nacionales que habían sobrevivido a la crisis financiera de 1997. Creen que el TRT buscaba "capturar" el poder estatal a través de elecciones generales para proteger, promover y brindar privilegios a este grupo y sus aliados, quienes están involucrados en las industrias de telecomunicaciones, entretenimiento, medios de comunicación y manufactura y controlan alrededor de 42% del valor total de las acciones de la bolsa de valores de Tailandia<sup>1</sup>. Tanto la Constitución de 1997 como las leyes electorales favorecen a los grandes partidos políticos y se considera que el TRT representa ampliamente la elite capitalista<sup>2</sup>. De acuerdo a algunos críticos, todos los componentes de la democracia, incluyendo el Gobierno electo, el Parlamento, las organizaciones independientes, el sistema judicial, la Corte Constitucional, la Comisión Electoral y órganos gubernamentales, tales como la Comisión de Hacienda y Negocios Financieros han sido transformados en "marionetas" utilizadas por Thaksin para obtener ganancias adicionales<sup>3</sup>. Durante los primeros cuatro años del partido TRT en el poder, entre 2001 y comienzos de 2005, sus ministros de gobierno cambiaron 10 veces. Esto fue visto como un nuevo enfoque adoptado por el presidente

1 Phongpaichit, Pasuk (2004), *Matchon Daily*, 17 de marzo.  
2 Sathitniramai, Aphichart y Laowakul, Duangmanee (2005). "Dual-Track Development Strategy: Successes and Failures". Comentario presentado en la conferencia anual de la Facultad de Economía de la Universidad de Thammasat.  
3 Boonmee, Thirayuth, *Matchon Daily*, 5 de marzo de 2006.



del Ejecutivo, cuyo partido fue posteriormente fortalecido por la nueva Constitución en el país<sup>4</sup>.

### La política del dinero

De acuerdo a algunos observadores, la administración del TRT ha estado marcada por el surgimiento de una política integrada de corrupción, conformada por la sincronización de la explotación económica con malas prácticas administrativas y nepotismo político<sup>5</sup>. El Gobierno tomó control de los ministerios, empresas estatales e instituciones bancarias y financieras, incluyendo el Banco para Agricultura y Cooperativas Agrícolas y el Banco de Ahorro del Gobierno.

La ascensión de un gobierno altamente autocrático convirtió al presupuesto estatal en la mayor fuente de ingresos para los políticos corruptos. Una segunda fuente de dinero corrupto fueron los préstamos extranjeros. La tercera fue el gasto no presupuestal, o las medidas casi-fiscales. Por ejemplo, se acordó que el Banco de Ahorro Gubernamental se integrase al Programa de Financiación de Pequeñas y Medianas Empresas dos días antes de que tuvieran lugar las elecciones de abril. Además, parte del presupuesto gubernamental se utilizó para aumentar el precio del arroz a un nivel artificialmente alto, que posteriormente se desplomó a su nivel real tras las elecciones. Casi nadie pudo entender cómo el precio del arroz había podido subir tanto, pero los productores agrícolas y las partes involucradas estaban satisfechos.

4 Charoenmuang, Thanate (2005). "The Reformation of the Thai Bureaucracy". Conferencia anual de la Facultad de Economía, Universidad de Thammasat.  
5 Piriya-rangsang, Sungsit (2005). Conferencia sobre el Día Internacional contra la Corrupción, realizada el 9 de diciembre de 2005.

También se reportado que la administración Thaksin está involucrada en la especulación bursátil.

### El alto riesgo de las actividades casi-fiscales

Desde 2001, el gobierno de Thaksin ha utilizado programas populistas y medidas casi-fiscales<sup>6</sup> para ganar popularidad. De acuerdo al crítico social y académico Thirayuth Boonmee, “En realidad el gobierno separó THB 780.000 millones (USD 20.800 millones) para reestructurar las deudas morosas de la Corporación de Gestión de Activos de Tailandia. Se necesitarían THB 2 trillones (USD 53.400 millones) para la construcción de nuevas ciudades y sistemas de transporte público; otros USD 2.560 millones fueron otorgados al Fondo Vayupak para apoyar la actividad bursátil y USD 17.950 millones se destinaron a servicios públicos. Todos estos proyectos ascendieron a alrededor de USD 91.790 millones. Mientras tanto, la salud obtuvo USD 1.460 millones y USD 1.710 millones se otorgaron al fondo comunitario. USD 365 millones fueron al proyecto de disminución de la deuda de los productores agrícolas. En total, alrededor de USD 4.000 millones del presupuesto fueron designados a apoyar a las personas de más bajos recursos, 20 veces menos que el dinero destinado a las empresas comerciales e instituciones financieras en problemas.”<sup>7</sup> No se ha llevado a cabo una efectiva evaluación económica de estos esquemas.

La mayor parte del presupuesto destinado a actividades casi-fiscales cada año tiende a brindar oportunidades económicas a través de préstamos a grupos particulares que el Gobierno desea apoyar, especialmente a través del Programa para las Pequeñas y Medianas Empresas otorgado por instituciones financieras gubernamentales. Los fondos presupuestales utilizados para este fin sumaron USD 12.500 millones 2004, una suma 137,9% más alta que en 2003. Esto significó el mayor aumento para cualquier otra designación presupuestal realizada ese año.

La utilización de medidas casi-fiscales podría causar potenciales impactos negativos, tales como riesgos operacionales para las instituciones propie-

**TABLA 1**

	2002	2003	2004
Financiación otorgada a través de actividades casi-fiscales	103.669	295.993	569.598
Porcentaje del PBI	1,9%	5,0%	8,7%
Porcentaje del presupuesto anual	10,1%	29,6%	49,0%
Producto Bruto Interno	5.446.043	5.930.362	6.576.023
Presupuesto anual	1.023.000	999.000	1.163.500

Fuentes: Grupo de Gestión de Riesgo Fiscal, Oficina de Políticas Fiscales, Ministerio de Finanzas, Oficina de Presupuesto, Oficina Nacional de Desarrollo Económico y Social; los cálculos fueron realizados por el equipo de investigación de Aphichart Sathitniramai.

dad del Estado, especialmente el Banco de Ahorro del Gobierno Krung Thai y el Banco de Agricultura y Cooperativas Agrícolas, los cuales han sido obligados a otorgar préstamos a individuos y grupos de personas que el gobierno desea promover. Aún más preocupantes son los riesgos que estas prácticas conllevan para la estabilidad fiscal y macroeconómica del país. Como el dinero utilizado en estas actividades se consideró un gasto no presupuestal, el Parlamento no tuvo la autoridad para examinar estas medidas. Al Parlamento también se le prohibió recortar el gasto gubernamental.

### Sin sistema de bienestar social

En los últimos cinco años, el Gobierno no ha hecho nada para promover en forma efectiva un sistema de bienestar social factible y se ha enfocado en adoptar políticas para estimular el consumo interno. Una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Estadísticas encontró que en 2002 la deuda por hogar en Tailandia era de USD 1.918, situándose en USD 2.681 en 2004<sup>8</sup>.

Se han implementado varios programas populistas a efectos de aumentar la popularidad del partido de Gobierno. Sin embargo, no han incluido evaluaciones con buena relación costo beneficio o incluido medios apropiados para llegar a sus grupos objetivo. Su principal objetivo ha sido ganar votos y poder financiero para el partido TRT y sus aliados, mas no lograr el beneficio económico general del país. Tal implementación de políticas populistas podría llevar a una utilización ineficiente y socialmente injusta de los recursos nacionales. Podría también eclipsar otros programas con mayor impacto socio-económico como la reforma educativa, la cual podría ser un factor clave para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, uno de los puntos débiles de la economía de Tailandia. Trabajadores más capacitados podrían aumentar la competitividad del país a largo plazo. Pero una reforma del sistema educativo sería difícil y llevaría mucho tiempo. Para ganar votos electorales rápi-

damente, los programas populistas y las actividades casi-fiscales fueron la opción más fácil para abandonar la disciplina fiscal.

El programa Fondo Comunitario, a través del cual se otorgaron BHT 1 millón a cada aldea para préstamos a los miembros de su comunidad, se ha convertido en una herramienta para los políticos locales. Los miembros de la comunidad se han dividido y han sido obligados a competir unos con otros por obtener estos fondos. En el área de la salud, la sociedad civil había inicialmente adoptado un sistema de salud en el que el gobierno otorgaba BHT 30 por visita al médico antes de que el TRT lo adoptara como su plataforma de políticas de salud durante su campaña electoral en 2000. Una vez elegido, el TRT puso este sistema en práctica para obtener apoyo popular. Pero como el gobierno no designó el presupuesto necesario para apoyarlo, los hospitales han tenido que recurrir a otros ingresos no presupuestales para cubrir sus costos.

### Un enfoque comunitario de la gestión financiera

Muchas comunidades han adoptado el concepto de “capital comunitario” y han organizado varias organizaciones de “financiación comunitaria”, tales como los grupos de ahorro para la producción, grupos de ahorro para la integridad, cooperativas de crédito y bancos comunitarios. El principal objetivo de tales grupos de financiación comunitaria es que sus integrantes “se ayuden mutuamente” dentro de sus comunidades. Su objetivo final es promover el ahorro disciplinado y regular y hacer uso del dinero ahorrado para beneficiar a los miembros del grupo en épocas difíciles y evitar tener que recurrir a préstamos informales.

Además de servir como una fuente de crédito a nivel básico para los residentes de la comunidad, programas como éstos también ayudan a promover mayor disciplina en el gasto, desarrollan aptitudes comerciales y financieras y generan empleo. Además, las ganancias obtenidas pueden volcarse en beneficio del bienestar social de los miembros de los grupos.

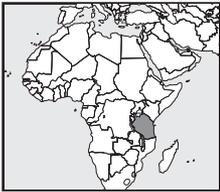
6 Medidas casi-fiscales son actividades que pueden realizarse por el Gobierno o agencias no directamente controladas por el Gobierno, tales como empresas públicas o el banco central del país. Hasta los fondos no presupuestales pueden administrarse a través de las actividades casi-fiscales. La implementación de las actividades casi-fiscales varía e incluye impuestos implícitos no cobrados, subsidios o gastos de empresas públicas a través de instituciones financieras o no financieras. Tales instituciones actuarán como representantes del Gobierno para brindar apoyo a aquellos sectores económicos que el Gobierno desee ayudar.

7 Boonmee, Thirayuth (2004). *Analyzing the Thai Rak Thai's Politics*. Midnight University.

8 <[www.iseas.edu.sg/viewpoint/sm24aug05.pdf](http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/sm24aug05.pdf)>.

(Continúa en pág. 270)

## Ambicioso plan contra la pobreza enfrenta obstáculos desalentadores



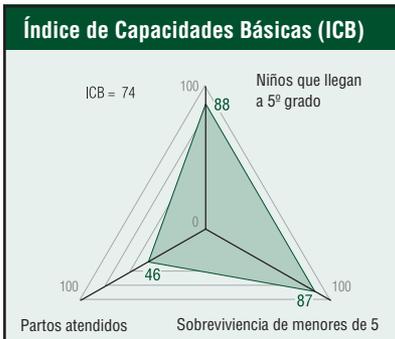
La Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza del Gobierno es una iniciativa ambiciosa y muy loable que podría contribuir enormemente al desarrollo social. Lamentablemente, la financiación requerida para su implementación parece superar ampliamente la actual capacidad fiscal del país, sobre todo debido a las barreras impuestas al flujo financiero creadas por los países industrializados.

Southern Africa Human Rights NGO Network SAHRINGON – Tanzania  
Richard Shilamba

La Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (ENCRP) fue adoptada por el Gobierno en junio de 2005. Sucediendo a la Estrategia de Reducción de la Pobreza, de 2000, éste es el segundo marco nacional creado para hacer del objetivo de reducción de la pobreza la prioridad en la agenda de desarrollo del país. La ENCRP se basa en los objetivos de la Visión de Desarrollo 2025 de Tanzania, que son un crecimiento alto y compartido, una alta calidad de vida, paz, estabilidad y unidad, buena gobernanza, educación de calidad y competitividad internacional. La estrategia refleja también el compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU como normas internacionalmente acordadas para reducir la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación ambiental y la discriminación contra las mujeres para 2015<sup>1</sup>.

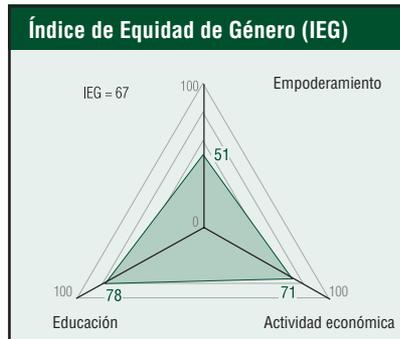
Si bien el texto de la ENCRP sostiene que Tanzania mejoró su actuación macroeconómica en los seis años previos a la adopción de la estrategia, ese mismo período estuvo marcado por cierto grado de inestabilidad. La tasa de crecimiento del producto bruto interno (PBI) creció constantemente hasta alcanzar 6,2% en 2002, pero luego bajó a 5,6% en 2003 para volver a crecer a 6,7% en 2004. Al mismo tiempo, aunque la inflación se mantuvo relativamente bajo control, estuvo sujeta a cierta fluctuación: la inflación anual se redujo de 6% en 2000 a 4,4% en 2003, pero aumentó de 4% en julio de 2003 a 4,6% a fines de marzo de 2004<sup>2</sup>.

Según un estudio de la Fundación de Investigación Económica y Social (FIES) de Tanzania, la implementación efectiva de la ENCRP requerirá una financiación voluminosa, que está más allá



de las actuales posibilidades fiscales del Gobierno<sup>3</sup>. Además, el país enfrenta ahora una grave carencia de alimentos a causa de una prolongada sequía. Según el Equipo de Información sobre la Seguridad Alimentaria, coordinado por la Oficina del Primer Ministro y el Ministerio de Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cooperativas, esta crisis incipiente afecta a cerca de 85% de los 129 distritos del país. En febrero, unos 3,7 millones de personas – equivalente a alrededor de 11% de la población – sufrían carencia de alimentos y se calcula que más de 565.000 personas necesitaban alimentos de emergencia, ya que no tenían los recursos para adquirir siquiera los alimentos básicos que están subsidiados<sup>4</sup>.

Esta actuación económica insatisfactoria y la extrema pobreza del país están ligadas a las barreras internacionales deliberadas que impiden el flujo de más dinero hacia Tanzania. Una pregunta que sigue sin respuesta es cómo puede el Gobierno conseguir la financiación necesaria para cumplir con su compromiso, mientras sigan en pie estas barreras que impiden el flujo financiero necesario para alcanzar los objetivos de desarrollo social.



### Barreras al flujo financiero para el desarrollo social

#### Normas de comercio injustas impuestas por los países industrializados

El comercio internacional representa una fuente potencial de financiación para el desarrollo social. Se ha calculado que si la participación de África en el comercio internacional aumentara apenas 1%, lograría un PBI adicional de USD 49.000 millones por año<sup>5</sup>. Si ese incremento de 1% en la participación en el comercio internacional se extendiera a todos los países de África, América Latina y Asia meridional, 128 millones de personas saldrían de la pobreza<sup>6</sup>. Si los países más pobres pudieran aumentar 5% su participación en las exportaciones mundiales, tendrían un PBI de USD 248.000 millones o un beneficio de USD 350.000 millones que se podrían usar para sacar a varios millones más de personas de la situación de pobreza<sup>7</sup>.

Sin embargo, los países industrializados presionaron a Tanzania para que abriera sus mercados nacionales mediante la liberalización comercial, pero mantuvieron sus mercados cerrados a las exportaciones

3 *Financial Times*, 31 de mayo de 2006.

4 Equipo de Información sobre la Seguridad Alimentaria (2005). "Evaluación de la vulnerabilidad rápida de los distritos que sufren inseguridad alimentaria en Tanzania para el año comercial de 2005-2006". Citado en: Federación internacional de la Cruz Roja y la Medialuna Roja (2006). Tanzania: Sequía – Boletín informativo Nº 1/2006. Disponible en: <www.reliefweb.int/library/documents/2006/IFRC/ifrc-tza-3mar.pdf>.

5 Yergin, D. (2002). "Globalisation - It Pays Off". *The Sunday Times*, Londres, 24 de abril.

6 *Edinburgh Evening News* (2002). "Poor nations 'cheated out of £69bn'". 11 de abril. <http://edinburghnews.scotsman.com/index.cfm?id=389892002>

7 Bain, S. (2002). "Bringing down the barriers". *The Herald*, Glasgow, 11 de abril, p. 21.

1 República Unida de Tanzania. Oficina del Vicepresidente (2005). *Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza*. Junio de 2005, p. 1. Disponible en: <www.tanzania.go.tz/pdf/insgrptext.pdf>.

2 *Ibid.*

agrícolas y textiles del país aplicando normas comerciales innecesarias y muy restrictivas<sup>8</sup>.

Entre las restricciones comerciales que obstaculizan el flujo financiero hacia el país se encuentra la compleja norma sobre el origen de los productos impuesta por los países industrializados a las importaciones procedentes de Tanzania. Dicha norma estipula qué proporción de un producto se debe fabricar en base a insumos locales para calificar como exportable e ingresar en sus mercados nacionales sobre la base de aranceles preferenciales. En realidad, solo un tercio de las importaciones procedentes del mundo en desarrollo elegibles para el acceso preferencial cumplen con este estricto criterio sobre el origen<sup>9</sup>.

Aunque los exportadores tanzanos pudieran cumplir con esta norma sobre el origen, igualmente hay otras normas restrictivas relativas a la salud y la seguridad. Por ejemplo, una de las regulaciones exige que se extraiga leche de las vacas con máquinas, en lugar de manualmente<sup>10</sup>. Esto constituye un impedimento grave para los productores de lácteos urbanos y rurales, ya que esa maquinaria no existe o es prohibitivamente costosa. Aunque se pueden garantizar las condiciones sanitarias exigidas mediante el uso de guantes para ordeñar las vacas, ello no cumple con la normativa en cuestión.

Las normas anti-dumping, que se aplican cuando un exportador vende productos por debajo del costo de producción, constituyen otro impedimento para exportaciones e ingresos potenciales<sup>11</sup>. Obviamente, un producto hecho en Tanzania tendrá un costo de producción muy bajo en comparación con el mismo procedente de los países industrializados de Europa, lo que significa otro obstáculo para la exportación y la venta de productos tanzanos en el continente europeo.

Estas prácticas restrictivas han desalentado la inversión en agricultura, como se refleja en la Tabla 1.

La falta de inversiones en el sector agrícola – principal fuente de empleo en el área rural y principal fuente de ingresos para la mayoría de la población – ha generado un crecimiento limitado y, en algunos casos, incluso una declinación de la producción de los principales cultivos comerciales del país.

Por lo tanto, se recomienda que los países industrializados eliminen las normas comerciales injustas impuestas a los productos fabricados en Tanzania y abran más mercados para los productos agrícolas de este país, a fin de atraer una mayor inversión y promover una mayor productividad en el sector agrícola.

El limitado crecimiento del sector agrícola no afecta solamente a los cultivos comerciales, que cons-

8 Pollard, S., Mingardi, A., Gabb, S. y Philippe, C. (2003). *EU Trade Barriers Kill*. Bruselas: Centro para la Nueva Europa.

9 Brenton, P. y Manchin, M. (2002). "Making EU Trade Preferences Work: The Role of Rule of Origin". Documento de trabajo Nº 183. Bruselas: Centro de Estudios de Política Europea. Disponible en: <www.ceps.be>.

10 Pollard, S., et al (2003), *op cit*, p. 8.

11 *Ibid*, p. 9.

**TABLA 1**

Número total de inversores en el sector agrícola					
AÑO	2001	2002	2003	2004	2005
Cantidad	77	93	115	145	169
Cambio en %	0	20,78	23,66	26,08	16,55

Fuente: Centro de inversiones de Tanzania, reproducido en el Informe sobre la Situación Económica de Tanzania de junio de 2006, p. 133.

**TABLA 2**

Producción de varios cultivos comerciales (en toneladas)			
CULTIVO COMERCIAL	2004	2005	CAMBIO EN % (2004-2005)
Algodón	344.207	378.000	9,82
Tabaco	51.972	56.500	8,71
Azúcar	223.889	263.317	17,61
Té	30.259	30.000	-0,86
Café	51.970	34.334	-33,94
Sisal	26.800	27.794	3,71
Castañas de cayú	100.000	90.385	-9,62

Fuente: Ministerio de Agricultura, Seguridad Alimentaria y Cooperativas, reproducido en el Informe sobre la Situación Económica de Tanzania de junio de 2006, p. 133.

**TABLA 3**

Producción de varios cultivos alimentarios (por 1.000 toneladas)			
CULTIVO ALIMENTARIO	2004	2005	CAMBIO EN % (2004-2006)
Maíz	4.286	3.131	-26,95
Arroz	1.030	1.077	4,56
Trigo	66	44	-33,33
Mijo	937	721	-23,05
Yuca	2.470	2.851	15,43
Porotos/frijoles	603	650	7,79
Bananas	2.576	2.007	-22,09
Boniatos/batatas	1.245	1.300	4,42

Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Cooperativas, reproducido en el Informe sobre la situación económica de Tanzania de junio de 2006, p. 132.

tituyen una fuente clave de ingresos para el país. También se ha notado un decaimiento en la producción de varios cultivos básicos, lo que obviamente afecta de manera directa la vida y la salud de la población.

### La permanente carga de la deuda externa

Debido a su estatuto de país pobre, con una pesada carga de deuda externa, el país se ha visto beneficiado con varias iniciativas de alivio de deuda. En diciembre de 2005, por ejemplo, el país obtuvo un alivio de 100% de su deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El monto equivalía a USD 336 millones, o USD 297 millones excluyendo las deudas que debían cancelarse a raíz de la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados. Según el FMI, esos recursos adicionales fueron brindados por la comunidad internacional para ayudar a Tanzania a avanzar en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>12</sup>.

12 Fondo Monetario Internacional (2005). "IMF to Extend 100 Percent Debt Relief to Tanzania Under the Multilateral Debt Relief Initiative". Comunicado de prensa Nº 05/286 de 21 de diciembre de 2005. Washington: FMI.

A pesar de este tipo de iniciativas, la deuda externa sigue creciendo y representa una pesada carga para los recursos limitados del país. La deuda externa era de USD 9.730 millones en diciembre de 2004, pero aumentó a USD 9.960 millones en diciembre de 2005. La consecuencia fue que el país se vio obligado a incrementar el pago de su deuda de USD 77,8 millones en 2004 a USD 91,1 millones en 2005<sup>13</sup>. Si no fuera por esa carga, el Gobierno podría canalizar los fondos actualmente asignados al pago de la deuda hacia sus esfuerzos de desarrollo social, incluyendo la Estrategia Nacional para el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza. ■

13 República Unida de Tanzania (2006). *Situación de desarrollo de Tanzania, junio de 2006*. P. 74.

## Protección social: un derecho no garantizado



Aunque en los papeles la protección social es un derecho garantizado para toda la ciudadanía, solo una parte limitada está efectivamente cubierta por los programas de seguridad social existentes. Entre los excluidos están los pobres, y dado que casi cuatro de cada diez ugandeses viven debajo de la línea de la pobreza, ampliar este derecho a todos los ciudadanos del país es un desafío que se debe resolver en forma urgente.

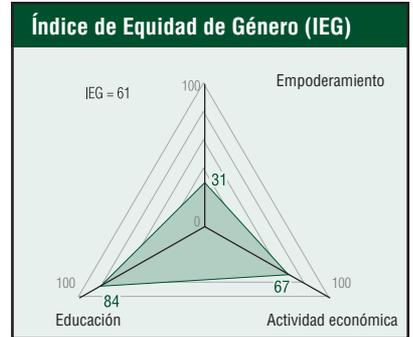
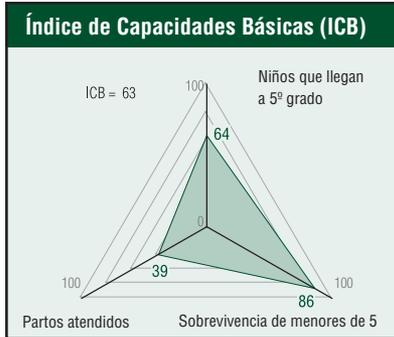
### Uganda Social Watch Coalition

La Constitución de 1995 consagra la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales, incluido el derecho a la protección social. Sin embargo, garantizar este derecho a toda la población sigue siendo un gran desafío. Las políticas de protección social existentes solamente cubren una parte de la población: los trabajadores empleados en el servicio civil, y los empleados de un número limitado de empresas privadas que ofrecen programas de pensión y seguridad social. La mayoría de los pobres no tiene ninguna cobertura de protección social, y las personas que sí la tienen siguen teniendo problemas de acceso oportuno y servicios adecuados. Si se quiere ampliar la protección social a todos los ugandeses, será necesario identificar a los pobres (UBOS *et al*, 2003), diseñar una serie de programas para las diferentes categorías de pobres, establecer una estrategia efectiva de gestión de la protección social, y asignar y utilizar recursos sustanciales para responder a las necesidades de protección social en forma adecuada y sustentable.

### Situación social, económica y política

Las elecciones de febrero y marzo de 2006 marcaron un retorno a la política multipartidaria. Hasta 1985 fue un sistema de partido único. Ahora hay 319 miembros en el Parlamento y 69 ministros de gabinete, de los cuales 56 (81%) son hombres y 13 (19%) mujeres. El partido de gobierno es el Movimiento de Resistencia Nacional, y los partidos opositores son el Foro para el Cambio Democrático, el Congreso del Pueblo de Uganda y el Partido Democrático. Algunos pocos miembros del Parlamento son candidatos independientes. Esto se considera un avance que favorece el desarrollo de más democracia y mejor gobernanza en Uganda<sup>1</sup>.

En términos de la economía, los resultados en el nivel macro han sido buenos. Se prevé que en el año fiscal 2005-2006 el producto bruto interno (PBI) ronde los UGX 15.000 millones (USD 8.200 millones), superando los UGX 13.000 millones (USD 7.100 millones) del año fiscal 2004-2005, lo que representa un aumento nominal de alrededor de 11%. Entre tanto, la inflación se ha mantenido estable en aproximadamente 5% anual por casi cinco años, lo que refleja una administración económica sólida.



Para Uganda, como para la mayoría de los países en desarrollo, la asistencia de la cooperación internacional es una fuente crucial de financiación para el desarrollo social. La brecha entre los países ricos y los países pobres es cada vez más grande. En la actualidad, prácticamente 80% del PBI mundial beneficia a mil millones de personas en tanto que el 20% restante lo comparten en proporciones variadas cinco mil millones de habitantes. Sin embargo, la respuesta de las naciones ricas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es extraordinariamente lenta. Consiguientemente, los países en desarrollo, incluido Uganda, continúan recibiendo menos asistencia para mejorar su capacidad de proporcionar protección social a sus ciudadanos, entre otras necesidades.

A pesar de la asistencia que se recibe, y de la cancelación de la deuda obtenida en el marco de la iniciativa de los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la deuda externa de Uganda es cada vez más insostenible. La explicación del Gobierno es que el crecimiento anticipado de las exportaciones ha sido más lento que el proyectado (Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico, 2006). La Tabla 1 muestra los indicadores claves de la deuda externa.

Las condiciones sociales están fuertemente influenciadas por el crecimiento de la población, la pobreza, los conflictos armados, la corrupción y la mala prestación de servicios. Uganda tiene una población aproximada de 26,7 millones de personas y la tasa de crecimiento demográfico es de 3% anual, en tanto que alrededor de 38% de la población vive por debajo de la línea de la pobreza (UBOS, 2003), con un 20% de estos pobres en condiciones de pobreza crónica (CPRC, 2005 p. 9). El actual conflicto armado tiene su origen en un grupo rebelde llamado

Ejército de la Resistencia del Señor, que ha obligado a más de dos millones de personas a huir de sus hogares. Muchos de ellos viven en campamentos de desplazados internos ubicados en el norte del país desde hace casi 20 años. Más recientemente, la zona oeste ha sido golpeada por revueltas civiles a manos de otro grupo rebelde, las Fuerzas Aliadas Democráticas, aunque este conflicto parece haberse diluido en gran parte. Además, las filas de los pobres son engrosadas por refugiados provenientes de otros países africanos, cuyo número se estimaba en 206.924 a fines de 2005 (OCHA, 2005, p. 5).

El Índice de Percepción de Corrupción de Transparency International de 2005, muestra a Uganda con una puntuación de apenas 2,5 en una escala que va del 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto). La corrupción ha llevado a una pérdida sustancial de recursos a través de prácticas como el tráfico de influencias, el desvío de fondos y el favoritismo en la adjudicación de contratos. Los autores de actos de corrupción incluyen a dirigentes políticos y administrativos, el sector privado, la policía y los jueces (Centre for Basic Research, 2005). Las pérdidas resultantes contribuyen a prestaciones malas o inexistentes de los servicios necesarios para proporcionar protección social. El Gobierno ha comenzado a hacer esfuerzos para combatir la corrupción a través de la oficina del Inspector General.

Según un estudio de la Oficina de Estadísticas de Uganda (OEU) la tasa de personas que viven debajo de la línea de la pobreza creció, pasando de 34% en 2000 a 38% en 2003. Hay también un marcado aumento de la desigualdad. El coeficiente Gini, que mide la desigualdad, subió de 0,35 en 1997 a 0,43 en 2003. Las razones identificadas por la OEU incluyen un estancamiento en el crecimiento agrícola, la

1 The New Vision, 2 de junio de 2006.

disminución de los precios de los productos básicos agrícolas, la inseguridad y el VIH/SIDA. No obstante, es evidente que se requiere una gobernanza más eficiente para mejorar la prestación de servicios, reducir la corrupción y adoptar mecanismos más efectivos para la distribución de los beneficios que conlleve el buen desempeño económico del país a nivel macro para asegurar la protección social de toda la población, incluyendo los pobres.

### Marco actual de políticas de protección social y mecanismos de financiación

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo, la seguridad social es la protección que proporciona la sociedad a sus miembros a través de una serie de medidas públicas destinadas a compensar la ausencia o una reducción sustancial de ingresos. Esta definición abarca los beneficios que se otorgan en tres formas diferentes de seguridad social, esto es el seguro social, la asistencia social y las pensiones sociales.

En Uganda, el seguro social se administra en el marco del fondo de seguridad social del estado. El Gabinete aprobó un nuevo Programa de Seguro de Salud Social que deberá entrar en vigencia en julio de 2007<sup>2</sup>. Entretanto, el Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social ha elaborado un Plan Estratégico del Sector de Desarrollo Social aprobado en octubre de 2004, que se agrega al Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza, en aplicación desde el año fiscal 2004-2005 y que dura hasta 2007-2008. Ambos planes apuntan a aumentar los ingresos y la competitividad en la producción, y a promover la seguridad social, la solución de los conflictos, el manejo de desastres, la buena gobernanza y el desarrollo humano (MFPED, 2004). Una asignación significativa de recursos y un manejo efectivo de los mismos en pos del desarrollo social y la reducción de la pobreza contribuirían a mejorar la protección social.

El principal programa de protección social vigente, el fondo de seguridad social, está respaldado por la Ley del Fondo Nacional de Seguridad Social. Su mandato es proporcionar seguridad social a los empleados protegiéndolos contra las "incertidumbres de la vida social y económica" (NSSF, 2003, p. 3). Se trata de un programa contributivo y los beneficios se pagan cuando el contribuyente llega a la edad de 55 años, o en caso de invalidez o muerte. Los pobres y los desempleados están completamente excluidos del programa.

El programa de pensiones es otro mecanismo de protección social que sirve a quienes están empleados en el ejército, la policía, las cárceles, el servicio civil y el sistema de educación pública. Lo financia el Gobierno y también excluye a los pobres. Básicamente, el único elemento de protección social universal que también podría beneficiar a los pobres en

**TABLA 1**

Indicadores claves de la deuda externa					
AÑO	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Capital de la deuda / PBI	63,2%	64,8%	68,5%	63,2%	56,2%
Servicio de la Deuda / Exportación de bienes y servicios	24,3%	19,1%	22,4%	18,3%	17,9%
Servicio de la deuda / Renta interna	26,8%	18,7%	22,6%	20,8%	17,5%
Servicio de la deuda después de PPME/ Exportación de bienes y servicios	13,3%	7,6%	10,3%	9,9%	9,0%
Servicio de la deuda después de PPME / Renta interna	14,7%	7,4%	10,4%	11,2%	8,8%
<b>Elementos del Memorando: (en millones de USD)</b>					
Total servicio de la deuda	164,7	133,6	172,0	179,7	192,1
Total servicio de la deuda excluyendo FMI	95,9	91,7	127,2	103,7	137,3
Total servicio de la deuda después de PPME	90,3	53,2	78,8	97,0	96,6
Capital de la deuda	3.574,8	3.785,8	4.284,2	4.510,0	4.874,9
Exportación de bienes y servicios	677,3	699,0	766,3	979,7	1.071,0
Alivio PPME	74,4	80,4	93,2	82,7	95,5

Fuente: Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico de Uganda. Mayo de 2005.

Uganda es la asistencia social, actualmente inexistente. La asistencia social representa una ayuda para quienes no contribuyen y por ende no se benefician de los programas en curso, y esto abarca a una gran cantidad de ugandeses que viven por debajo de la línea de la pobreza.

Otra categoría de la población pobre que tiene una necesidad urgente de protección social son las personas que viven en las comunidades socialmente excluidas y en los campos de refugiados y de desplazados internos. Estos sectores de la población no reciben prácticamente ninguna protección social. No hay programas dirigidos a ayudar a las familias a cumplir con la crianza de los hijos o con asistencia por desempleo.

### La lucha por la protección social universal

En la lucha por promover la protección social, se han hecho algunos avances, aunque el país todavía está rezagado en otras áreas. Con respecto a la atención de la salud, los informes del Ministerio de Salud, UNICEF y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (UNAIDS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) coinciden en que la tasa de infección con VIH/SIDA ha caído de 6,1% a 4,1%. La cobertura de inmunización también ha mejorado significativamente entre los niños ugandeses; en 2004, 87% había recibido la vacuna contra DPT (Difteria, Tos Convulsa y Tétanos) a la edad de 1 año, 86% se habían vacunado contra la polio, y 91% contra el sarampión (UNICEF, 2006). Sin embargo, paralelamente, el acceso al saneamiento y a fuentes mejoradas de agua sigue siendo malo, con tasas de 41% y 56% respectivamente (UNICEF y OMS, 2005).

La población mayor no tiene protección social. Depende absolutamente del sistema de familia extendida, según observa Schwarz (2003) "no es una red

de seguridad perfecta, especialmente si los hijos también son pobres". Además, la población mayor tiene una carga cada vez mayor, ya que han debido transformarse en cuidadores de huérfanos que han perdido a sus padres debido al VIH/SIDA y otras enfermedades.

La equidad de género en términos de actividad económica e ingresos parece promisoria, ya que la proporción de ingresos ganados (mujeres/hombres) es de 0,67 (1991-2003). En el campo político, empieza a tomar forma el empoderamiento, a medida que las mujeres disputan lugares con los hombres en las elecciones parlamentarias directas y en la actualidad ocupan escaños en ambas cámaras parlamentarias.

También hubo progresos en la educación. Hay planes de poner en marcha un programa de Educación Secundaria Universal, como seguimiento de la exitosa iniciativa de Educación Primaria Universal. El ingreso a educación primaria fue de 98,4% en 2004 (UNESCO, 2006). Además se han hecho avances en cerrar la brecha de analfabetismo existente en materia de género: la proporción por género (mujeres/hombres) era de 0,76 en 1990 y subió a 0,86 en 2004. Sin embargo la equidad de género en el sistema escolar todavía es un objetivo a lograr, en particular en los niveles educativos más altos. En 2004, la brecha en la proporción neta de ingreso al sistema por género era 1,02 en primaria, pero descendía a 0,87 en secundaria. La disparidad de género resulta todavía más notable en el nivel terciario, con una brecha en la proporción bruta de ingresos de 0,62, aunque esto refleja una mejora significativa sobre la proporción de 1991, de 0,38. Las escuelas rurales siguen brindando una educación de mala calidad, actuando como elemento que refuerza la expansión de las brechas sociales, económicas y políticas.

(Continúa en página 270)

2 The New Vision, 8 de junio de 2006, p. 4.

## Escasos logros no benefician a los pobres



Después de años de recortes en el gasto público para cumplir con las obligaciones de alivio de la deuda, impuestas por el FMI y el Banco Mundial, el Gobierno de Zambia asignó un presupuesto considerablemente mayor para los sectores sociales. Sin embargo, la inversión aún está muy lejos de lo que se necesita para resolver realmente la situación de la gran mayoría de la población, que vive por debajo de la línea de pobreza.

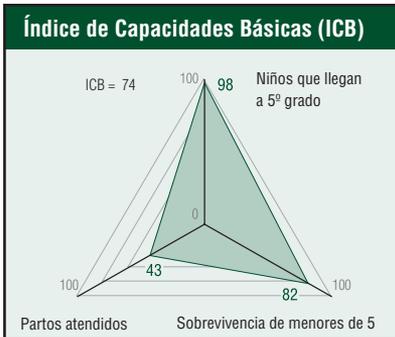
Women for Change  
Lucy Muyoyeta

El presupuesto de cualquier país es una herramienta importante para la implementación de una política pública y también constituye un indicador de prioridades. Analizar el presupuesto 2006 servirá entonces para reflejar el compromiso del Gobierno de Zambia con la financiación de servicios sociales para los pobres y otros mecanismos de redistribución, así como el alcance de la consideración que se otorga a las cuestiones de género.

La sensibilidad de género es importante a la hora de elaborar un presupuesto. Implica ser justos ante las necesidades de hombres y mujeres, y reconocer que las mujeres son diferentes a los hombres en su constitución fisiológica, en sus roles sociales y en la relación estructural con la desigualdad. En general, ellas enfrentan más desventajas que los hombres. Por lo tanto, un presupuesto sensible a temas de género debería incluir acciones afirmativas para las mujeres y las niñas, y establecer cuánto se necesita realmente asignar a la educación de niños y niñas.

La pobreza sigue siendo el principal desafío de Zambia. Se calcula que 68% del total de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y la mayor parte vive en condiciones de extrema pobreza. La situación ha empeorado por el impacto del VIH/SIDA. Si bien la prevalencia del VIH se redujo de 20% en 1999 a 16% en 2002, el número de hogares que sufren la enfermedad crónica y muertes sigue aumentando. Las mujeres son más afectadas por la enfermedad que los hombres y en la franja etaria de los 15 a los 19 años, las mujeres infectadas quintuplican a los hombres. El impacto del VIH/SIDA ha llevado a cada vez más hogares a quedar deshabitados. Sin embargo, las medidas de protección social existentes son fragmentarias, cuentan con escasos fondos y dependen sobre todo de la buena voluntad de voluntarios de cada comunidad, en su mayoría son mujeres.

El suministro de servicios sociales para los pobres también sigue siendo un desafío. La educación se caracteriza, en todos los niveles, por un escaso progreso y un alto número de deserciones escolares, sobre todo entre las niñas. Los servicios de salud se vieron afectados negativamente por los recortes presupuestarios de años anteriores. En consecuencia, pocos indicadores de salud han mejorado en las últimas décadas y algunos, incluso, han em-



peorado de manera significativa. La mortalidad materna aumentó de 649 muertes cada 100.000 nacidos vivos en 1999 a 729 cada 100.000 nacidos vivos en 2002. La malaria es endémica y principal causa de enfermedad, además de la segunda causa de muerte entre las embarazadas y los niños y niñas menores de 5 años.

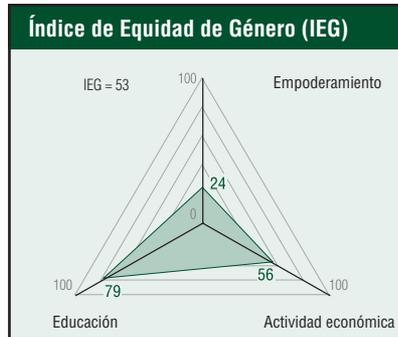
### Análisis del presupuesto 2006

#### Creación de empleos

En los últimos seis años, la economía tuvo un crecimiento positivo que promedió 4,6%. La inflación se redujo de 15,9% a fines de 2005, a menos de 9% en mayo de 2006. Sin embargo, como lo muestran las cifras de la Tabla 1, el crecimiento del PBI y la estabilización de la inflación no alcanzan para erradicar la pobreza. Es urgente proceder a una redistribución sustantiva del gasto público en favor de los programas y actividades de reducción de la pobreza.

El empleo en el sector formal cayó notoriamente. En 1975, este sector empleaba a 75% del total de la población empleada. En 1999, el porcentaje había descendido a 10,3%. Actualmente, 90% de la fuerza de trabajo está empleada en el sector informal, que se caracteriza por ofrecer sueldos bajos y por el subempleo. Las mujeres han sido las más afectadas por el desgaste de las oportunidades laborales en el sector formal. La participación de hombres en el sector es de 67%, mientras la de mujeres es de 45%. En esta situación, es esencial la creación de puestos laborales.

¿Qué prioridad asigna el presupuesto 2006 a la creación de empleos? No se ha creado una estrategia adecuada. La creación de puestos laborales debe incluirse como uno de los objetivos macroeconómi-



cos claves del presupuesto nacional. Para reducir el desempleo y garantizar nuevos puestos de trabajo, Zambia debe generar 600.000 empleos nuevos por año. Sin embargo, este tema crucial ha sido relegado en la política económica.

El Gobierno debería adoptar un enfoque más directo e integrado en relación a la creación de empleos para que más gente pueda disfrutar de los beneficios del crecimiento económico. Esto podría incluir programas especiales de generación de puestos de trabajo a través de una participación paga de la comunidad en programas de construcción de rutas rurales, la transformación de los programas voluntarios de atención a domicilio para las personas afectadas con el VIH/SIDA en servicio pago, el apoyo a la micro y mediana empresa, un mayor apoyo a la agricultura y el desarrollo rural, y la promoción de empleos decentes, entre otras iniciativas. Las actividades de creación de empleo deberían enfocarse sobre todo en las necesidades de las mujeres, que son las que reciben los salarios más bajos y trabajan en el sector informal y peor pago de las zonas urbanas, y la producción agrícola de pequeña escala en las zonas rurales.

#### Salud

El sector de la salud recibió 10,7% del presupuesto total de 2006, lo que igualmente está lejos de cubrir las necesidades generadas por los problemas actuales e históricos del sector. También está por debajo de las normas internacionalmente aceptadas. Por ejemplo, la Declaración de Abuja, de la que Zambia es signataria, estipula que se debe asignar no menos de 15% del presupuesto total al sector de la salud.

Aún se requiere mucho más para cubrir el déficit de recursos humanos en el sector, que necesita

unos 20.000 empleados más. El presupuesto 2006 apuntaba a contratar a apenas 800 nuevos integrantes del personal médico. La carencia de medicamentos en los centros de salud sigue siendo un problema endémico. La política oficial establece la provisión de tratamiento anti-retroviral gratuito a las personas que viven con VIH/SIDA. Pero pocas personas acceden a dicho tratamiento, sobre todo en las zonas rurales, ya que pocos hospitales tienen la capacidad de realizar los análisis para determinar si es necesario. También es muy preocupante el hecho de que las asignaciones presupuestales provinciales para la mayoría de los programas relativos al VIH/SIDA, las enfermedades de transmisión sexual, la malaria y la tuberculosis, han sufrido una sensible reducción. Las instalaciones siguen siendo inadecuadas y mucha gente se ve obligada a caminar largas distancias (más de cinco kilómetros) para llegar al centro de salud más próximo. Habría que prestar particular atención a las actividades para reducir la tasa de mortalidad materna, que es inaceptablemente alta.

### Educación

La asignación del presupuesto nacional para la educación pasó de 24% en 2005 a 26,9% en 2006. Se realizaron varias propuestas, como el incremento de fondos para la educación primaria y secundaria. Sin embargo, a diferencia de 2005, no se establecieron cláusulas sobre el alojamiento de los maestros y maestras de la zona rural, aunque las escuelas rurales tienen una gran carencia de personal docente, sobre todo debido a la falta de vivienda.

Es fundamental garantizar que el presupuesto asignado a las escuelas sea adecuado, ya que la mayoría aún carecen de fondos suficientes para cubrir sus necesidades y terminan pidiendo los materiales que faltan a los padres, madres y tutores. Esto ha sido en detrimento de la política de educación primaria gratuita, ya que las personas que no pueden pagar se ven obligadas a dejar la escuela. Además, las niñas tienen un porcentaje de deserción más alto que los varones, lo que implica que habría que tomar medidas especiales para contrarrestar la situación.

Las prioridades del Gobierno deberían incluir la extensión de la educación gratuita hasta el 12º grado y mejorar su calidad. Ello implica ocuparse con urgencia de la pérdida masiva de profesionales del sector y reducir la proporción de profesores a estudiantes a 1 docente cada 40 alumnos. La proporción actual en el sector de primaria se ubica en 60,7 alumnos por maestra o maestro.

### Seguridad social

Dadas las altísimas tasas de pobreza y extrema pobreza, es urgente contar con un buen sistema de se-

**TABLA 1**

Últimos indicadores de desarrollo seleccionados 1980-2004				
	1980-1985	1990-1995	2003	2004
Incidencia de la pobreza (%)	*	68	73	67
Ingreso per cápita (en USD a precio de 2002)	630	370	320	320
Analfabetismo adulto (%)	37	32	21	21
Mortalidad infantil (cada 1.000 nacidos vivos)	103	109	115	115

Fuente: Banco Mundial (2004). Citado en: Civil Society for Poverty Reduction (2006). *CSPR Statement on the 2006 National Budget*, p. 2. \*Sin estadísticas oficiales.

guridad social. La asignación de menos de 1% del total del presupuesto para la seguridad social es inadecuada y debe aumentar al menos a 2% para que los grupos más vulnerables – personas ancianas, huérfanas y discapacitadas – tengan acceso a los servicios sociales.

### Agricultura

Más de 50% de la población obtiene sus ingresos básicos de la agricultura, y 67% de la fuerza de trabajo está empleada en el sector agrícola. Las exportaciones no tradicionales (en su mayoría agrícolas, más que relacionadas con la minería) pasaron de ocupar 21% del total, a 41% en 2004. La agricultura podría ser, por lo tanto, una herramienta clave para reducir la pobreza, pero solo recibió 5,7% del presupuesto total. Esto no cumple con el Compromiso de Maputo, que implicaba la asignación de no menos de 10% del presupuesto total al sector agrícola. El Programa de Apoyo a los Fertilizantes consume alrededor de 30% del total del presupuesto asignado a la agricultura, pero no hay casi muestras de que esta inversión haya significado una reducción de las carencias alimentarias, un aumento de los ingresos por hogar, o una reducción de la pobreza.

Zambia suele sufrir largas sequías que afectan gravemente a la producción agrícola. Sin embargo, el país tiene recursos acuíferos que no se utilizan para ese sector. Se han hecho muchas promesas en relación a la necesidad de invertir en sistemas de riego, pero no se tuvieron en cuenta para el presupuesto 2006. Los sistemas de riego exigen una inyección generalizada de capital y no se puede dejar solo a cargo de los agricultores.

La mayoría de las personas dependen de la agricultura para alimentarse, pero el hambre sigue afectando a la mayoría de la población. Se calcula que 80% de la población sufre hambre, 47% de los niños y niñas sufren raquitismo por esa causa, 5% muere a causa de enfermedades relacionadas al hambre y más de 28% de los niños menores de cinco años pesan menos de lo normal. Hay mucho para hacer en cuanto a orientar la agricultura para cubrir las necesidades de los pequeños productores, para que puedan generar lo necesario para alimentarse y obtener ingresos adecuados.

### El sistema impositivo

Hay dos importantes medidas impositivas en este presupuesto que resultan inquietantes en relación a la reducción de la pobreza.

- **El umbral de las exenciones impositivas.** El presupuesto propone subir el tope actual para la exoneración de impuestos al salario del equivalente de alrededor de USD 80 mensuales, a USD 92, lo que significa un aumento de 15%. Pero este cambio es insuficiente para ser significativo. Primero, no tiene en cuenta la erosión de los salarios debido a la inflación, que a fines de 2005 era de 15,9%. Segundo, el nuevo tope no corresponde a los ingresos necesarios para costear siquiera una canasta alimentaria básica y está por debajo de la línea de pobreza establecida por el propio Gobierno, según la Oficina Central de Estadísticas. El tope de exoneración debería relacionarse en forma genuina con la situación de pobreza y, por lo tanto, exonerar efectivamente al nivel de ingresos por debajo de la línea de pobreza.
- **Pagar en relación a lo que se gana.** La nueva estructura prevista para 2006 no ofrece un alivio significativo de impuestos, sobre todo para quienes reciben salarios bajos. Se trata de una estructura impositiva regresiva, en lugar de progresiva, ya que quienes se encuentran en el segmento de impuestos más altos (ganando más de USD 1.630 al mes) tendrán una reducción de USD 126 anuales en el pago de sus impuestos, mientras que quienes ganan USD 914 mensuales solo tendrán una reducción de USD 41 por año. También es una dificultad el hecho de que esta nueva estructura sigue representando la mayor parte del ingreso por concepto impositivo, o 70% por impuestos directos, y 30% del total de los ingresos por concepto del total de impuestos.

### Conclusión

El tema del presupuesto 2006 fue “Del sacrificio a la creación de una riqueza equitativa”, reconociendo los sacrificios realizados por la población, sobre

(Continúa en página 271)

## BULGARIA

(viene de página 193)

trimestre de 2004 era de 54,7-45,3. Un estudio de la primera iniciativa de elaboración del presupuesto con perspectiva de género, en 2005, reveló que los programas y medidas incluidos bajo la pauta de "Equidad de género" representan una fracción de todos los programas y medidas para promover el empleo (0,61%) y que la correspondiente financiación equivale a 0,63% del monto total. Todos los fondos proceden del presupuesto estatal, y la mayoría son asignados a proyectos y empleos relacionados con papeles tradicionales de la mujer, como "Centros familiares para niños" y "Estimulación de la actividad económica independiente de la mujer en servicios de cuidado de niños".

Las mujeres suelen participar muy activamente en programas de capacitación y recapitación, pero los fondos asignados para éstos son claramente insuficientes. El mayor índice de participación femenina se observó en un programa nacional llamado "Capacitación en computación para jóvenes": más de 80% de los fondos asignados para este programa en 2005 se utilizaron para la capacitación de mujeres jóvenes. También hay un porcentaje relativamente alto de mujeres que participan en el Programa Nacional de Alfabetización, Calificación y Empleo (más de 60% en el tercer trimestre de 2004). Sin embargo, se estima que el porcentaje de los fondos utilizado por las mujeres no llega a 20% de todos los presupuestos del programa. Este monto es demasiado bajo, dado que las mujeres constituyen la mayor parte de los desempleados, y que 60% de todos los desempleados a largo plazo son mujeres (Gender Project 2006). Una señal prometedora para el futuro es la inclusión de la perspectiva de género para la elaboración de presupuestos en el proyecto de ley sobre igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. ■

### Referencias

- Gender Project (2006). "Active Labour Market Policies of the Ministry of Labour and Social Policy: Gender Analyses of the Budgets of the Programs and Measures for Unemployment Reduction". Bulgaria Foundation and Bulgarian Gender Budgeting Group (BGGG).
- Institute for Social and Trade Union Studies. Confederación de Sindicatos Independientes de Bulgaria.
- Joeles, S. (1999). "Gender-analytical perspective on trade and sustainable development" en UNCTAD, *Trade, Sustainable Development and Gender*, p. 33-59.
- Banco Mundial (2005). "Bulgaria. The Road to Successful EU Integration. The Policy Agenda". Memorando económico del país, Informe Nº 34233-BG, noviembre de 2005. Disponible en: <[http://siteresources.worldbank.org/INTBULGARIA/Resources/Bulgaria\\_CEM.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTBULGARIA/Resources/Bulgaria_CEM.pdf)>.
- Banco Mundial (2006). "Bulgaria Country Brief 2006". Disponible en <[www.worldbank.bg](http://www.worldbank.bg)>.

## CANADÁ

(viene de página 195)

gobierno federal. Ningún otro rubro del presupuesto federal ha tenido este impresionante ritmo de expansión: fue duplicado en un decenio y sigue en crecimiento. Un experto advirtió que esto "situará el gasto militar canadiense a un nivel superior que cualquier otro gasto ajustado en dólares desde la Segunda Guerra Mundial"<sup>5</sup>.

El público canadiense no ha recibido ninguna explicación sobre por qué es necesario ampliar la capacidad militar del país en esa escala. ¿En dónde se van a desplegar esos soldados? ¿Qué se va a hacer en el extranjero? ¿Por qué?

### Desigualdad creciente: la reducción de la pobreza está fuera del programa político

Mientras tanto, las desigualdades entre los canadienses se están acelerando en varios planos. Cada año, aumentan las diferencias basadas en el lugar de residencia o en los ingresos de las personas con respecto a la satisfacción de necesidades básicas como el cuidado de niños, la capacitación y educación, la vivienda accesible, el agua potable, el transporte público, los programas para la juventud, la ayuda compensatoria en caso de desempleo, el acceso a la justicia, etc.

Estas diferencias se acentúan para las mujeres. Durante décadas, las mujeres canadienses han trabajado mucho para reducir al mínimo su vulnerabilidad económica. Actualmente hay más mujeres que hombres con títulos de educación terciaria. Además, las mujeres siguen marcando récords de participación en la fuerza de trabajo. Más mujeres que nunca poseen sus propios hogares e invierten en sus propios planes de ahorro jubilatorio. Asimismo, las mujeres tienden a tener cada vez menos hijos, más mujeres deciden no tener hijos, y más mujeres de todas las edades viven solas<sup>6</sup>. Sin embargo, ganan menos que los hombres, ocupan menos cargos de influencia dentro de empresas e instituciones públicas, y todavía son más vulnerables económicamente.

Las mujeres canadienses han progresado económicamente por su propio esfuerzo. En el último decenio, los cambios de políticas públicas han sido perjudiciales para ellas, pese a los compromisos del gobierno federal en 1995 de reducir la pobreza y la desigualdad de género<sup>7</sup>. La vida de las mujeres se ve afectada desproporcionadamente por los recortes a las políticas pú-

blicas de apoyo a la vivienda, a la educación y la capacitación, al cuidado de niños o ancianos, o al acceso al sistema judicial.

Fue precisamente en estas áreas que se realizaron recortes hace 10 años, cuando el gobierno federal decidió reducir drásticamente los presupuestos para vivienda social, cuidado a largo plazo, cuidado en el hogar, rehabilitación, enfermos psiquiátricos, asignación familiar, asistencia legal, capacitación y actualización, servicios de establecimiento de inmigrantes, puertos (aéreos y marítimos) y terminales, mantenimiento e infraestructura para servicios públicos, caminos y puentes, laboratorios públicos, inspecciones de seguridad, facultades y universidades. También se recortaron en todo el país los beneficios de seguro de desempleo y de bienestar social (otorgados a nivel provincial, pero dependientes del apoyo federal).

Estos son los tipos de ayuda estatal que pueden sustentar o destruir vidas, construir o destruir comunidades.

Los oficiales militares canadienses de mayor jerarquía en Afganistán, el brigadier general David Fraser y el general Rick Hillier, coinciden con este punto de vista, y señalan que los problemas centrales que requieren una solución permanente en ese escenario de guerra son el acceso al agua potable, las escuelas y la seguridad de las mujeres. Se trata de asegurar el futuro de la próxima generación, y el proceso podría llevar un largo tiempo, dijeron<sup>8</sup>.

Lo que ocurre en Canadá va en contra de estos objetivos. Los recortes realizados hace un decenio todavía no se han revertido.

En cambio, los dos niveles superiores de gobierno han realizado recortes fiscales por CAD 250.000 millones en los últimos 10 años. Para ponerlo en perspectiva, en el mismo período solo se renovaron fondos por CAD 108.000 millones para la atención de la salud, la prioridad política de los canadienses (Yalnizyan, 2004, p. 8-9).

Actualmente, Canadá parece estar al borde de un nuevo frenesí de gastos, pero el último presupuesto federal deja claro que no habrá dinero para áreas vitales de seguridad social. El rápido crecimiento del gasto solo parece ser bueno cuando se destina al ejército.

### Conclusión

Los canadienses deberían estar preocupados, dado que el superávit presupuestario está siendo dilapidado sin ningún beneficio a largo plazo para la sociedad. Además, el ejército está siendo ampliado sin explicación ni debate sobre este importante cambio de rumbo del propósito colectivo. Millones de canadienses (y poblaciones vulnerables de todo el mundo) han sido abandonados por un gobierno que,

- 5 Staples, S. Director de Programas de Seguridad, Polaris Institute, Ottawa, Presentación al Comité Permanente sobre Seguridad Nacional y Defensa, 8 de junio de 2006.
- 6 Documentado por *Statistics Canada* en varias publicaciones.
- 7 Canadá es signataria de varios acuerdos internacionales de la ONU sobre reducción de la pobreza e igualdad de género, entre ellos los de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (2002).

- 8 Estas declaraciones fueron tomadas de numerosos informes de prensa, publicados desde mediados de marzo hasta fines de abril de 2006.

## REPÚBLICA DE COREA

(viene de página 201)

pese a una enorme capacidad fiscal de intervención, considera que las políticas de reducción de la pobreza e igualdad de género son de escasa importancia para mejorar la sociedad y la economía.

Un gobierno federal que procure el apoyo de los canadienses para librar una guerra lo encontrará con más facilidad si se trata de una guerra contra la pobreza y el desempleo, tanto dentro del país como en el exterior. ■

### Referencias

- Big City Mayors' Caucus (2006). "Our Cities, Our Future: Addressing the fiscal imbalance in Canada's cities today". Junio, p. 41. Disponible en: <www.toronto.ca/mayor\_miller/pdf/fiscal\_imbalance\_eng.pdf>.
- Departamento de Finanzas de Canadá (2005). "The Budget Plan 2005".
- Departamento de Finanzas de Canadá (2006a). "The Budget Plan 2006: Focusing on Priorities". Disponible en: <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/bp2006e.pdf>.
- Departamento de Finanzas de Canadá (2006b). "The Budget Speech 2006: Focusing on Priorities". Disponible en: <www.fin.gc.ca/budget06/pdf/speeche.pdf>.
- Goff, K. (2006). "Critic Slams 'Sneaky' Child-Care Clawback", *Ottawa Citizen*, 21 de julio.
- Kenny, C. (2006). "New Military Money only a Start", *Montreal Gazette*, 6 de julio, p. A19.
- Laghi, B. (2006). "Support for Afghan Mission Falls Sharply". *The Globe and Mail*, 20 de julio.
- Reality of Aid (RoA) (2006). *The Reality of Aid 2006: Focus on Conflict, Security and Development*. Quebec City y Londres: IBON y Zed. Disponible en: <www.realityofaid.org>.
- Robertson, B. y Horsman, K. (2005). *Getting Real with Infrastructure*, Benefits Canada, febrero, <www.benefitscanada.com>; y De Bever, L. (2003). *Infrastructure and Pension Capital*. Presentación de un plan jubilariorio de los maestros de Ontario a la conferencia Moneco-Econtro en Kingston, Ontario, 27 de agosto.
- Comisión del Senado sobre Seguridad Nacional y Defensa (2006). *Canada's No. 1 Job: Securing the Military Options It Needs to Protect Canadians*. Ottawa, junio.
- Yalnizyan, A. (2004). *Can We Afford to Sustain Medicare?* Ottawa: Canadian Federation of Nurses Unions (Federación Canadiense de Sindicatos de Enfermeros). Disponible en: <www.policyalternatives.ca/documents/National\_Office\_Pubs/Sustainability\_Report.pdf>.
- Yalnizyan, A. (2005). *Canada's Commitment to Equality: A Gender Analysis of the Last Ten Federal Budgets (1995-2004)*. Feminist Alliance for International Action (Alianza Feminista para la Acción Internacional), Ottawa.

formular una ley sobre AOD parece ser demasiado lento como para cumplir el plazo prometido de 2006. El CCEJ está trabajando ahora en la elaboración de dos formas de monitoreo del avance del gobierno en el cumplimiento de sus promesas: formando un grupo de "Control de la AOD", e invitando a otras ONG a participar en este seguimiento. Mientras tanto, la Red de ONG continuará la campaña de defensa y concientización que lanzó cuando su creación en 2005.

### Conclusión

En vista de la situación especial de la sociedad, la nación enfrenta ahora dos obstáculos claros: el problema del desarrollo en lo nacional y el problema del desarrollo en el exterior. Aún cuando el país ha demostrado grandes avances en su economía en los últimos 30 años, no ha logrado resolver el problema del agravamiento de la estratificación del ingreso y el deterioro concomitante de la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos. Mientras tanto, en su condición de una de las mayores economías del mundo, Corea necesita adoptar una política de ayuda adecuada para brindar una asistencia efectiva a los países en desarrollo.

El crecimiento económico sin una reconsideración del bienestar social y de las políticas fiscales no guarda demasiadas promesas para la mayoría de los ciudadanos. De igual forma, las promesas verbales que hacen los políticos para cosechar beneficio político no garantizan verdaderamente el establecimiento de políticas alternativas. Dicho esto, en reconocimiento de la etapa inicial de sus prácticas en materia de ayuda exterior, el Gobierno adoptó pasos importantes para promover el mejoramiento de su política de ayuda. Sin embargo, si Corea realmente desea ingresar al Comité para la Cooperación al Desarrollo Internacional en un futuro cercano, necesita estudiar más cuidadosamente los principios de la ayuda y la efectividad de los mismos. Esos dos aspectos requieren de una atención continua de la sociedad civil. ■

### Referencias

- Jeon, Seong-hoon (2006). "Study on National Expenditure comparing with other countries". *Economic Issue Brief (7)*. Seúl: Oficina de Presupuesto de la Asamblea Nacional.
- Kim, Hye-kyung (2005). "NGOs Proposal for Better Korean ODA Policy". En: *Trends in International Development and the Future of Korean ODA Policy*. Seúl: Red de ONG Coreanas contra la Pobreza Mundial.
- Oficina de Estadísticas Nacionales (OEN) (2006). "Household Income & Expenditure Trends in the First Quarter 2006". Disponible en: <www.nso.go.kr/eng/releases/report.html?category=7>
- Lee, Yul (2006). "Social Expenditure by GDP, 1/7 of OECD average". *YonhapNews*. Seúl: Yonhap.
- OCDE. Comité de Ayuda al Desarrollo (2006). "Aid flows top USD 100 billion in 2005". Disponible en: <www.oecd.org/document/40/0,2340,en\_2649\_33721\_36418344\_1\_1\_1\_1,00.html>.

## COSTA RICA

(viene de página 203)

- Impulsar una reforma educativa como política de Estado, que trascienda los ciclos político-electorales, garantice el acceso y gratuidad de la educación y estimule el desarrollo de valores humanistas, de modo que éstos propicien la formación de ciudadanos y ciudadanas comprometidos con el desarrollo de una sociedad democrática, libre e independiente basada en la tolerancia y la solidaridad.
- Reencauzar los recursos del FODESAF a las familias y personas excluidas o imposibilitadas de formar parte de la población económicamente activa, de modo de garantizar el mandato constitucional de un adecuado reparto de la riqueza. Procurar la entrega inmediata de los fondos que por ley corresponden al Fondo y redefinir sus objetivos integrando la articulación de esfuerzos con las organizaciones e instituciones de la sociedad civil. ■

### Referencias

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2005). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*.
- Defensoría de los Habitantes (DESAF) (2005). *Informe final sobre el financiamiento y administración del fondo de desarrollo social y asignaciones familiares*.
- Documentos de la Red Costarricense de Control Ciudadano. 2005.
- Morales, A. (2004). *Análisis de Coyuntura*. Costa Rica. Inédito.
- Programa Estado de la Nación (2005). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José de Costa Rica, p. 49-54.

## EL SALVADOR

(viene de página 207)

Todos los sectores sociales coinciden en la necesidad de aumentar la recaudación fiscal y el PBI para obtener los recursos que la inversión social requiere. Las diferencias se plantean en la forma de hacerlo. Social Watch, el Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza y otras organizaciones de la sociedad civil consideran necesaria una mejor distribución de la riqueza producida en el país. Se deben tomar medidas para una amplia reforma fiscal progresiva, de modo que paguen más impuestos quienes tengan más recursos. También es necesario aumentar la producción de bienes y servicios (principalmente incentivando la producción agrícola y nuevas tecnologías), fortalecer el Estado y hacerlo más eficiente, generar empleos dignos y regular la actividad económica, erradicar la corrupción, evitar la evasión de impuestos de parte de los empresarios así como otras malas prácticas y controlar el endeudamiento público. Aproximadamente 25% del Presupuesto General de la Nación se dirige al pago de deuda.

Entre estas medidas, la erradicación de la corrupción es la más urgente. Ésta solo requiere de voluntad política y es una acción de buena gestión y de transparencia. Tras 17 años en el gobierno, la Alianza Republicana Nacionalista ha estado inmersa en sonados casos de corrupción por montos millonarios, aunque no hay responsables en la cárcel. Durante 2004, el Estado dejó de percibir por concepto de evasión de impuestos a la renta y al valor agregado más de USD 2.500 millones<sup>14</sup>. Es evidente que los recursos pueden estar disponibles. ■

14 Llamado Mundial a la Acción Contra la Pobreza (2005).  
*Propuesta para la reducción de la pobreza en El Salvador.*

## ESPAÑA

(viene de página 209)

En los debates de Hong Kong, la delegación española y la UE tampoco sirvieron de apoyo a los intereses de los países en desarrollo durante las negociaciones sobre servicios en las que están en juego la liberalización y la privatización de servicios sociales básicos como la educación, la salud, la energía o la provisión de agua potable y son por tanto de importancia capital para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los que España se ha comprometido de manera pública y reiterada.

A pesar de la oposición sistemática y explícita del G90 (grupo de los países más pobres de la OMC), la Comisión de Negociaciones sobre Servicios sigue persiguiendo la aprobación de un texto que llevaría a negociaciones plurilaterales en que los gobiernos del Sur tendrán menos oportunidades de hacer valer sus intereses.

La política comercial española sigue estando por tanto al servicio exclusivo de los intereses propios de España, sus empresas y sectores estratégicos. Poco margen de maniobra cabe en ella para mantener políticas de apoyo a los países del Sur coherentes con los planes de la cooperación internacional. Así, un cambio de rumbo en la política comercial es probablemente el mayor reto del gobierno español para pasar de una política de cooperación a una política de desarrollo.

### Conclusiones

El Gobierno español ha hecho un esfuerzo económico a favor de la cooperación al desarrollo y cultiva una política de gestos que refuerce sus declaraciones de intención política a favor de los países del Sur. Esto ha marcado un cambio de rumbo con respecto a prácticas políticas del pasado. Todo ello es positivo, pero todavía insuficiente.

Abordar con valentía y firmeza reformas más profundas en la política exterior para no seguir supeditando las necesidades inaplazables de los países en desarrollo a los intereses económicos de España supone más que un gesto o un avance porcentual en los presupuestos de la cooperación.

Tanto entre las organizaciones de la sociedad civil española como en la esfera internacional el actual Gobierno español ha alimentado expectativas más elevadas. Es ahora momento de pasar de los gestos a las acciones comprometidas. En la definición de políticas agrarias, inversionistas, comerciales y de desarrollo cabe todavía mucho que esperar en favor del desarrollo. Todo esto tanto en el ámbito nacional como en el de las negociaciones internacionales, en las que España tiene oportunidad de hacer valer sus compromisos y arrastrar hacia ellos a sus socios europeos. No se espera menos de uno de los integrantes del Quinteto contra el Hambre y la Pobreza<sup>2</sup>. ■

2 Iniciativa conjunta de Brasil, Chile, España, Francia y la ONU con el objetivo de reducir a la mitad los índices de pobreza antes de 2015.

## ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

(viene de página 211)

bienestar social<sup>5</sup> en Estados Unidos desde 1970. En 2003, sus indicadores mostraban que la "salud social" (una medida basada en los 16 indicadores) había bajado 20%, mientras que la salud económica medida por el producto bruto interno (PBI) había crecido 174%.

Estados Unidos sigue siendo el único país rico del mundo que no tiene ninguna normativa pública de atención médica universal. Consecuentemente, más de un tercio de las familias que viven por debajo de la línea de pobreza nacional tiene un acceso limitado o nulo a la atención médica. La probabilidad de no tener seguro médico es más del doble entre las personas hispanoamericanas que entre las caucásicas y 21% de las afroestadounidenses no tienen ningún seguro médico (PNUD, 2005).

En el área de educación, según un informe del Proyecto de Derechos Civiles de la Universidad de Harvard y el Instituto Urbano, solo 50% de los estudiantes afroestadounidenses, 51% de los estudiantes nativos y 53% de los estudiantes hispanos finalizaron los estudios secundarios en 2001 (Children's Defense Fund, 2004). Estas cifras son particularmente alarmantes porque los estudios muestran que los jóvenes que abandonan las instituciones educativas tienen una mayor probabilidad de estar desempleados, unirse a una pandilla, utilizar drogas ilegales y pasar tiempo en prisión. Por ejemplo, en 2004, 72% de los hombres afroestadounidenses que habían abandonado los estudios en secundaria estaban desempleados, mientras que seis de cada 10 desertores escolares afroestadounidenses del sexo masculino habían pasado tiempo en prisión (Eckholm, 2006).

La Oficina del Censo 2005 del Departamento de Comercio muestra que la pobreza ha crecido sustancialmente. Entre 2000 y 2004, más de cinco millones de personas pasaron a integrar las filas de los pobres (Oficina del Censo, 2004). Según el Instituto de Política e Investigación de la Mujer más de 40% de los pobres viven en extrema pobreza, ganando 50% o menos de la línea nacional de pobreza, fijada en USD 20.000 anuales para una familia de cuatro integrantes con dos niños. Desde una perspectiva de género, las bajas tasas de seguro médico, los programas de atención a la niñez inadecuados e insuficientes, y la persistencia de la brecha salarial son algunos de los factores que hacen especialmente difícil para las mujeres salir de la pobreza (IWPR, 2005). Se considera que más de 20% de los niños y niñas estadounidenses vive en la pobreza (PNUD, 2005).

5 Mortalidad infantil, abuso infantil, pobreza infantil, suicidio adolescente, abuso de drogas en adolescentes, abandono de secundaria, desempleo, salarios semanales promedio, cobertura del seguro médico, pobreza en mayores de 65 años, costos varios de salud no cubiertos por el seguro en mayores de 65 años, homicidios, accidentes de tránsito relacionados con el consumo de alcohol, cobertura del programa de cupones de alimentos, acceso a la vivienda y desigualdad del ingreso.

### Déficit federal creciente

Según el Centro para la Prioridades Presupuestales y Políticas, el Gobierno federal tuvo un déficit de USD 318.000 millones en 2005. De 2002 a 2011, se proyecta que el Gobierno acumulará un déficit de USD 3,4 billones. Gran parte del déficit proyectado se puede atribuir al recorte de impuestos, el aumento en los gastos de defensa – particularmente para la guerra ilegítima contra Iraq – y el gasto en la “seguridad interna” para la “guerra contra el terror”. La perspectiva a largo plazo de la reducción del déficit es sombría. Si los recortes de impuestos de Bush se vuelven permanentes, otros USD 9,6 billones (en dólares de 2005) se sumarán al déficit durante los próximos 20 años, incluyendo el pago de los intereses de la deuda nacional agregados, que serían sustanciales. En un intento por reducir el déficit, el Congreso ha comenzado por recortar los gastos del presupuesto para los próximos cinco años en USD 39.000 millones, incluyendo recortes a Medicaid, a varios programas para la niñez y a los préstamos estudiantiles. Estos recortes debilitaron la atención de la salud de muchas familias pobres al eliminar miles de millones de dólares del presupuesto federal destinados a los programas para la población de bajos ingresos y al trasladar crecientemente la responsabilidad a los presupuestos estatales. Muchos estados no podrán asumir los costos y como resultado es probable que se produzcan nuevas reducciones en esos programas (CBPP, 2006).

### El fin del sueño americano

El Gobierno muestra muy poco compromiso con cualquier tipo de red de seguridad financiada con dineros públicos. Sin embargo, hubo una época en la que se hicieron inversiones significativas en programas que ayudaban a hacer posible el sueño americano. Por ejemplo, la educación pública, desde la educación primaria a la terciaria, era de buena calidad y económica. La aplicación de impuestos progresivos garantizaba que los muy ricos aportaran su cuota parte justa para colaborar con el interés público, en línea con la mayoría de los gobiernos europeos de las décadas de 1970 y 1980. Con altos niveles de empleo, la mayor parte de la población estaba cubierta por una atención de salud que dependía de sistemas de seguros pagados por el empleador. Hoy, esas piedras angulares de las políticas sociales estadounidenses se han reducido a escombros. Muchos trabajadores no tienen acceso a un seguro médico (y, por lo tanto, a la atención de la salud), porque la brecha entre salarios estancados y el aumento desmesurado de las tarifas hace prohibitivo el pago del seguro. Se ha dejado que las escuelas públicas se deterioren, y en su lugar se financian escuelas privadas con dineros provenientes del erario público. El Congreso ha aprobado un presupuesto federal que permite a las fuerzas políticas definir la ayuda oficial, al mismo tiempo que recorta programas sociales

cruciales dentro del propio país. Estas tendencias generales reflejan una indiferencia hacia las crisis emergentes y son un mal presagio para los esfuerzos nacionales dedicados a erradicar la pobreza y reducir la exclusión social. ■

### Referencias

ActionAid International (2005). “Real Aid, An Agenda for Making Aid Work”.

Audley J., Papademetriou, D.G., Polaski, S. y Vaughan, S. (2003). “NAFTA’s Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere.” Carnegie Endowment for International Peace.

Bilmes, L. y Stiglitz, J. (2006). “The Economic Costs of the Iraq War”. Working Paper 12054, National Bureau of Economic Research, febrero, Figura 1, p. 6. Disponible en: <<http://222.nber.org/papers/w12054>>.

Bunch, W. (2005). “Did New Orleans Catastrophe Have to Happen?”. *Editor & Publisher*. 31 de agosto.

Center on Budget and Policy Priorities (CBPP) (2006). “Background on the Federal Budget and the Return of Budget Deficits”. Disponible en: <[www.cbpp.org/budget-slideshow.htm](http://www.cbpp.org/budget-slideshow.htm)>.

Children’s Defense Fund (2004). “The Road to Dropping Out” [en línea]. Disponible en: <[www.childrensdefense.org/education/dropping\\_out.pdf](http://www.childrensdefense.org/education/dropping_out.pdf)>.

Dao, J. (2006). “Study says 80 percent of New Orleans Blacks May Not Return”. *The New York Times*, 27 de enero.

Wellner, A.S. (2005). “No Exit”. *MotherJones*. 13 de septiembre.

De la Torre, U. (2006). “Workers abroad transform life at home”. SUNS edición electrónica, N° 6049, 19 de junio.

Deen, T. (2006). “South-South flows on the rise, says UN”. SUNS edición electrónica, N° 6042, 8 de junio.

Eckholm, E. (2006). “Plight Deepens for Black Men, Studies Warn” *The New York Times*. 20 de marzo.

Institute for Women’s Policy Research (IWPR) (2005). “Persistent Inequalities: Poverty, Lack of Health Coverage and Wage Gaps Plague Economic Recovery”.

PNUD (2005). *Human Development Report 2005: International Cooperation at a Crossroads. Aid, Trade and Security in an Unequal World*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sirota, D. (2006). “Supply and demand solutions”. *The San Francisco Chronicle*, 9 de abril.

U.S. Census Bureau (2004). “Income, Poverty and Health Insurance Coverage in the United States”.

disponible para alcanzar los ODM? Y, si lo hay, ¿es adecuado? Se solicitó al Departamento de Presupuesto y Administración que presentara las cifras de asignaciones presupuestales para los ODM. Estos números fueron comparados con los recursos necesarios para alcanzar las metas de los ODM. Los hallazgos fueron asombrosos.

En el sector educativo, por ejemplo, la meta de la educación primaria universal requerirá PHP 133.000 millones (USD 2.600 millones) en 2006. Pero el presupuesto para educación en 2006 es PHP 119.000 millones (USD 2.300 millones), lo que significa que la brecha de recursos es de PHP 140.000 millones (USD 273 millones). El escenario es igualmente desalentador en la salud, con una brecha de recursos calculada en PHP 7.500 millones (USD 146 millones). Lo sorprendente sobre el financiamiento de la salud es que la comunidad de donantes está contribuyendo más al presupuesto de salud que el Gobierno en sí mismo. La Tabla 2 demuestra que, mientras los recursos estatales disponibles son PHP 687.401 millones (USD 13.400 millones), la comunidad de donantes está aportando PHP 783.709 millones (USD 15.300 millones).

### Recursos adicionales de financiamiento

Social Watch Filipinas no se limita a exponer los problemas del financiamiento para el desarrollo social. Ha analizado el presupuesto rigurosamente y ha identificado rubros específicos de gastos que pueden ser utilizados para el desarrollo social, como los fondos de propósito especial de la Presidencia, los fondos no asignados en el presupuesto y los fondos especialmente asignados a los legisladores. También ha propuesto que se obtengan recursos de otras fuentes que no sean impuestos regresivos, así como medidas para mejorar la administración de los ingresos. Actualmente, trabaja conjuntamente con algunos legisladores en la promoción de un presupuesto más orientado a las personas. Continúa monitoreando la deuda del país y trabaja con el PNUD para encontrar soluciones factibles.

Los problemas financieros de Filipinas son formidables. Social Watch Filipinas sigue adelante con su campaña a favor de los y las filipinos pobres a través de acciones masivas, campañas informativas, investigación rigurosa y formulación de alternativas viables. ■

## 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 Gobierno<sup>7</sup>. 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 afluencia 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](http://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](http://www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html)>.

## ITALIA

(viene de página 221)

### Recomendaciones

El análisis anterior deja claro que debe realizarse urgentemente una revisión radical de las políticas fiscales y de ayuda al desarrollo. Éstas deberán inspirarse en los principios principales de legalidad, igualdad, progresismo y justicia social. La producción, consumo y conductas que producen daño ambiental deben castigarse. La carga fiscal al ingreso laboral debe aliviarse y debe acentuarse en las rentas y anualidades. Adicionalmente, debe hacerse un esfuerzo extraordinario para luchar contra la evasión fiscal.

Las siguientes propuestas provenientes de organizaciones civiles italianas unificadas en la campaña de justicia social *Sbilanciamoci* deben tender a reestablecer el principio de solidaridad social como base de la utilización del mecanismo fiscal.

**Progresividad.** Debe iniciarse una revisión del tratamiento fiscal de los ciudadanos individuales, a efectos de hacer más efectivo el principio de progresividad, base de la constitución italiana (Artículo 3) aumentando la tasa impositiva más alta del 43% actual a 48% para ingresos mayores a EUR 100,000.

**Evasión Fiscal.** Muchas empresas en Italia, al presentar valores altos en sus balances anuales, declaran rentabilidad baja o nula. Resulta entonces necesario introducir una forma de impuesto mínimo en nuestro sistema legal, como se hacen en otros países, por ejemplo Estados Unidos.

**Ingreso.** La rentabilidad actual en los bancos se grava en 27%, mientras que el interés de los bonos, ganancias de capital y retornos sobre la gestión financiera colectiva e individual se grava solamente con 12,5%. Esto genera la creación de un fenómeno injusto: en realidad se quitan impuestos a los grandes accionistas o los especuladores inmobiliarios que ganan millones de euros. Una forma de corregir esto sería unificar las tasas fiscales sobre los depósitos y el ingreso financiero, generando una tasa única de por lo menos 20% para todas las formas de ingreso financiero.

**Impuesto a la herencia.** La reintroducción del impuesto a la herencia de las grandes propiedades, como las valuadas en más de un millón de euros, es una medida de retribución básica, especialmente porque relaciona hechos tales como el ingreso no laboral y el ingreso "por herencia".

**Impuestos específicos.** Deberían aliviarse los impuestos específicos sobre la producción privada y las actividades de consumo que son perjudiciales para el medio ambiente y la sociedad. Al aumentar los ingresos fiscales, tales medidas también pueden servir para redireccionar el desarrollo y el consumo hacia una mejor calidad de vida. He aquí algunos ejemplos:

- Impuesto al dióxido de carbono. Un impuesto a la emisión de dióxido de carbono podría acarrear EUR 1.2 mil millones a los cofres del estado, lo que cubriría los recursos necesarios para implementar los compromisos que Italia tiene con el Protocolo de Kyoto.

## KENYA

(viene de página 225)

En la mayoría de los casos, los miembros del Parlamento han utilizado su mandato en forma desleal, llenando los Comités de Desarrollo locales con sus partidarios, excluyendo adversarios reales o potenciales del proceso de desarrollo social. Asimismo, tienden a prestar atención prioritaria a proyectos que benefician y recompensan a sus aliados políticos dentro de la masa electoral. Esto sin duda influenciará indebidamente su popularidad en lo que tiene que ver con la política electoral dentro de la ciudadanía. El hecho de que se asigne el 75% de los fondos igualitariamente a todos los distritos electorales del país difícilmente asegura una distribución justa de los recursos públicos, teniendo en cuenta la desigualdad de los estadios de desarrollo de las diversas regiones del país, un legado de la mala capacidad distributiva de los gobiernos coloniales y neocoloniales. El 25% restante que se destina a superar esas desigualdades, es demasiado insuficiente para establecer una diferencia significativa.

En vista de las protestas que surgen de todos los sectores de la sociedad acerca de la implementación del FDC, es claro que algo habrá que hacer para cambiar la imagen del Fondo como un caso más de mal uso de la función del Parlamento en el proceso presupuestario. Esta percepción está determinada por lo que para muchos observadores se presenta como un abuso parlamentario de la buena gobernanza de las finanzas públicas, respaldado por la abundante cantidad de casos de malversación directa de dineros del FDC. Al respecto, la integridad jurídica del Comité de Cuentas Públicas del Parlamento queda en entredicho al asumir el rol que desempeñan los parlamentarios en la responsabilidad dual y conflictiva de formular y ejecutar una ley, cuando sería más apropiado que vigilaran su implementación en nombre de los contribuyentes. ■

- Tráfico de armas. Un aumento de por lo menos 4% sobre la rentabilidad de las empresas de defensa que venden armas a países extranjeros, con el resultante ingreso dirigido a la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.
- Licencia para porte de armas de fuego. Un aumento de por lo menos 20% en el costo de la licencia para porte de armas de fuego, dirigiendo el ingreso a la creación de un fondo nacional para los adultos mayores dependientes.
- Publicidad. Un aumento de 5% del impuesto a la rentabilidad del sector publicitario, que tendría a su vez el doble objetivo de reducir su capacidad de intrusión y recaudar recursos para dedicarlos al sistema escolar y actividades culturales para la población en general. El ingreso potencial proveniente de esta medida sería de alrededor de EUR 450 millones. ■

### Referencias

- Centro di Ricerca Interuniversitario sullo Stato Sociale (CRISS) / Università La Sapienza (2006). *Rapporto sullo stato sociale 2006*, Roma: Utet.
- Development Assistance Committee (DAC) (Febrero 2006). Report 2005. <[www.oecd.org/dac](http://www.oecd.org/dac)>
- Eurodad, Action Aid, Oxfam (2005). Joint briefing paper: "EU Heroes and Villains. Which Countries are Living up to their Promises on Aid, Trade, and Debt?"
- European NGO Confederation for Relief and Development (CONCORD) (2006). "EU aid: Genuine Leadership or Misleading Figures? An Independent Analysis of EU opean Aid Figures". <[www.concordEUR.ope.org](http://www.concordEUR.ope.org)>.
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (2005). *Report on Poverty and Consumption*.
- Nuova Economia Nuova Società (NENS) (2006). "Family, House and Social Policies". <[www.nens.it](http://www.nens.it)>.
- OCDE (2006). Report 2006. <[www.OCDE.org](http://www.OCDE.org)>
- Outterside, K. et al (2004). *An Independent Study on the Further Untying of EUR opean Aid*. EUR opean Commission.
- Pennacchi, L. (2004). *L'eguaglianza e le tasse*. Roma: Donzelli Editore.
- Sbilanciamoci/Nuovo Welfare (2006). "Fiscal Justice, Income, Citizenship".

## LETONIA

(viene de página 227)

de Cooperación para el Desarrollo. A partir del compromiso de Letonia con la cooperación para el desarrollo, así como su crecimiento económico y experiencia en la implementación de reformas, hay planes de aumentar sustancialmente el presupuesto para proyectos bilaterales y trilaterales en los países menos adelantados en los próximos años. El MRE ha redactado un documento conceptual que establece aumentos anuales en la financiación de la cooperación para el desarrollo de manera que alcance el 0,1% del PNB en 2010<sup>4</sup>.

Este compromiso puede parecer magro en comparación con el promedio de la UE, pero considerando la situación social dentro del país, es más que adecuado. Mientras tanto es necesario responder algunas preguntas serias en vista de las presiones de los "antiguos" Estados miembros de la UE y del creciente número de ONG que están dispuestas a actuar como expertas y compartir su experiencia del período de transición.

- ¿El aumento del financiamiento es la única responsabilidad que cabe para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio?
- ¿La actual política de la UE y la forma en que es llevada a cabo contribuye genuinamente a reducir la pobreza y la injusticia en el mundo?
- ¿Hemos establecido verdaderamente una asociación global para el desarrollo?
- ¿Estamos dispuestos a reconocer que una parte enorme del financiamiento se gasta en asegurar nuestra propia participación en el "juego" que lleva el nombre de desarrollo mundial?
- ¿Queremos ser jugadores, luchadores o estudiosos de este juego mundial mientras siguen creciendo la injusticia, la pobreza y el sufrimiento humano?

Tal vez todavía sea posible alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio si estuviéramos dispuestos a aceptar que ha llegado la hora de cooperar verdaderamente en lo que significa dar por el bien del mundo, en lugar de tomar simulando que se está dando. ■

4 República de Letonia, MRE. <[www.mfa.gov.lv/en/DevelopmentCooperation](http://www.mfa.gov.lv/en/DevelopmentCooperation)>.

## LÍBANO

(viene de página 229)

corren el riesgo de tropezarse con los subproyectiles semanas, meses o incluso años después, desencadenando explosiones letales".

Los desactivadores de minas de las Naciones Unidas, que comenzaron los trabajos de investigación de emergencia y limpieza en el sur de Líbano, identificaron 10 lugares donde Israel utilizó municiones de racimo lanzadas por la artillería durante las recientes hostilidades, informó Human Rights Watch. Hasta ahora ellos han podido visitar solamente una región limitada, y temen que los 10 sitios identificados en los dos primeros días pueden ser "la punta del iceberg".

### Aire tóxico: Un enorme peligro para la salud

Las organizaciones no gubernamentales y funcionarios de gobierno locales han advertido que los productos químicos y el polvo de los edificios destruidos durante los ataques aéreos israelíes han provocado una gran contaminación del aire y la tierra. "La combinación de vapores tóxicos que se ha esparcido en las últimas cinco semanas, que la gente ha inhalado y ya está en sus cuerpos, es una gran fuente de contaminación", expresó Zeina al-Hajj, activista de Greenpeace.

Los ataques de Israel a los tanques petroleros de la central eléctrica de Jiyeh, perpetrados el 13 y el 15 de julio, causaron un derrame de 10.000 toneladas de petróleo en el Mar Mediterráneo, que no se pudo limpiar debido a los continuos ataques. Ese bombardeo a los tanques de petróleo también provocó un incendio que duró tres semanas y liberó una nube de humo que permaneció suspendida sobre Beirut y el centro de Líbano y que podía ser vista a 60 kilómetros de distancia.

"El derrame de petróleo es el daño ambiental más visible de este desastre, pero por supuesto hay muchos más", denunció al-Hajj. "Las bombas son un problema en sí mismas. Con todos los productos químicos que tienen en su interior y la gran cantidad que se ha lanzado, he ahí configurado un desastre ambiental". El bombardeo a las industrias que fabrican productos tales como vidrio, alimentos y plásticos, también ha esparcido esos productos químicos y cloro a la atmósfera, en zonas centrales de Líbano, afectando potencialmente a cerca de dos millones de personas.

El bombardeo de los transformadores de electricidad, como el que fue alcanzado por los ataques aéreos israelíes en la ciudad de Sidón el 12 de agosto, provocó la liberación de bifenilos policlorinados (BPC) a la atmósfera. Líbano todavía utiliza transformadores que contienen partes que fueron fabricadas con BPC, a pesar de que están prohibidos internacionalmente. "Estos son productos químicos bioacumulativos y persistentes, de manera que cuando alguien los inhala, permanecen en el cuerpo y provocan cáncer", advirtió al-Hajj. ■

## MALTA

(viene de página 231)

El Gobierno ha prestado demasiada atención a la necesidad de lograr un crecimiento económico enfocado en el consumo y muy poca atención a las cuestiones de equidad y satisfacción de los derechos humanos básicos. Un ejemplo claro es el consumo de productos de belleza. Según información del gobierno (Oficina Exterior de Malta, 2006), en 2003, la población gastó MTL 5,4 millones (USD 12,4 millones) en perfumes y productos de belleza (ONE, 2005a) mientras que la AOD de fue de MTL 2,2 millones (USD 5 millones). Una función clave del gobierno es no simplemente reflejar las preferencias del público sino liderar y dar forma a las prioridades públicas acerca de cuestiones importantes tales como la AOD destinada a los países pobres. Malta y Chipre son ahora los únicos países de la UE que no tienen una política para el desarrollo, a pesar del compromiso de hacerlo que asumieron cuando se convirtieron en miembros del bloque. El Gobierno debe cumplir las promesas que formuló cuando firmó el *acquis communautaire* y la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas. ■

### Referencias

- Calleja, C. (2006). "Blessed are the poor..." *Times of Malta*, 16 de abril.
- Comisión Europea (2006). *Financing for development and aid effectiveness: The challenges of scaling EU aid 2006-2010*.
- Comisión Europea. Directorio-General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades (2005). *Draft Commission report on equality between women and men*, COM (2005) 44/1. 14 de febrero.
- CONCORD (2006). "EU aid: Genuine leadership or misleading figures?"
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) (2004). *Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights: Malta*. E/C.12/1/Add.101. 14 de diciembre.
- Eurostat (2004). *An Overview of the Economies of the New Member States*. Economía y Finanzas, Tema 2 - 17/2004.
- Eurostat (2006). *Statistics in focus: Population and social conditions - 6/2006*.
- Oficina Exterior de Malta (2006). *Report by Malta Foreign Office*. Febrero.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2005a). *Malta Trade Statistics 2003*.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2005b). *Registered Unemployment: April 2005*. Comunicado de prensa Nº 111/2005, 25 de mayo.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2005c). *World Refugee Day*. Comunicado de prensa Nº 133/2005, 20 de junio.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2006a). *Census of Population and Housing Preliminary Report-2005*.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2006b). *Government Finance*. Comunicado de prensa Nº 92/2006, 28 de abril.
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2006c). *International Day of Families*. News release Nº 99/2006, 12 de mayo.
- Parlamento europeo y el Consejo de la UE (2002). *EU Directive 2002/73/EC amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*.

## MÉXICO

(viene de página 235)

un mecanismo de denuncia de violaciones; que defienda la supremacía de los instrumentos internacionales de derechos humanos sobre otro tipo de tratados – conforme a la Carta de las Naciones Unidas – y que abra los espacios adecuados para la participación civil en las políticas públicas económicas y sociales. La inversión en desarrollo económico y social con perspectiva de derechos humanos es una tarea fundamental y uno de retos principales en el sexenio 2007-2012. ■

### Referencias

Balanyá, B., Brennan, B., Hoedeman, O., Kishimoto, S. y Terhorst, P. (Eds.) (2005). *Por un modelo público de agua. Triunfos, luchas y sueños*. Transnational Institute / Corporate Europe Observatory / El Viejo Topo.

Castañeda Bustamante, N. et al (2006). *Estudio sobre el impacto social y medioambiental de las inversiones europeas en México y Europa*. CIFCA/RMALC.

Espacio DESC (2006). Informe sobre los acontecimientos y las violaciones a los derechos humanos relacionados con el Proyecto Hidroeléctrico La Parota. México, mimeo.

*Informe de organizaciones de la sociedad civil sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en México (1997-2006). Informe Alternativo al IV Informe Periódico del Estado Mexicano sobre la Aplicación del PIDESC*. Capítulos: "La política económica en México y su impacto en los derechos humanos"; y "Derecho a la libre determinación", elaborados por el Programa Diplomacia Ciudadana de DECA Equipo Pueblo, A.C. p. 9-20 y 32-43. México, abril de 2006. Disponible en: <[www.ohchr.org/english/bodies/caescri/docs/info-ngos/mexico-coalition\\_Sp.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/caescri/docs/info-ngos/mexico-coalition_Sp.pdf)>.

McDonald, D. A. y Ruiters, G. (2006). "Teorizando la privatización. Contribución al desarrollo de una perspectiva de investigación crítica". *Anuario de servicios públicos 2005/6*, p. 9 y 10. Disponible en: <[www.tni.org/books/yearb05theory-s.pdf](http://www.tni.org/books/yearb05theory-s.pdf)>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general Nº 15 "El derecho al agua"*. E/C.12/2002/11. Disponible en: <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1999) Observaciones finales a México: E/C.12/1/Add.41, párrafo 35. Disponible en: <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006). Observaciones finales a México: E/C.12/CO/MEX/4, párrafo 28. Disponible en: <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

Naciones Unidas. Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo (2000). *Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo*. A/AC.257/12.

Naciones Unidas. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2000). "La realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La globalización y su impacto en el pleno goce de los derechos humanos". Informe Preliminar de los relatores especiales J. Oloka-Onyango y Deepika Udagama. E/CN.4/Sub.2/2000/13.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2003). *Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México*. México: Mundi-Prensa, p. VIII, 62-64, 67, 73-74.

## MOZAMBIQUE

(viene de página 237)

### Cooperación internacional

Gracias a la estabilidad política, el país ha recibido varias ayudas financieras, factor que de alguna manera debería contribuir en el combate a la pobreza absoluta. En febrero de 2006, el Gobierno y la Unión Europea firmaron un acuerdo para el nuevo programa de apoyo presupuestal al PARPA, para el que la Comisión Europea desembolsará un total de EUR 95 millones (cerca de USD 114 millones) en 2006 y 2007.

En junio de este año se anunció que Alemania pondrá a disposición USD 25,4 millones destinados al presupuesto del Estado de 2007 y 2008.

Portugal es uno de los 17 Socios del Apoyo Programático a Mozambique (PAP, su sigla en portugués)<sup>9</sup>. Desde febrero de 2004 Portugal pasó a contribuir anualmente con 1,5 millones de dólares, mientras el programa contribuye por un total de USD 178,29 millones, de los que 43,58% es asumido por la Comisión Europea como mayor donante. Bajo este programa, el Gobierno se comprometió en abril de ese año a implementar las acciones descritas y establecidas en el calendario, teniendo como meta la reducción de la pobreza absoluta y una mejora en la gestión de las finanzas públicas<sup>10</sup>.

### Conclusión

Aunque el ambiente sociopolítico y económico mozambiqueño sea realmente favorable a una rápida y creciente mejora en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas y el logro de las Metas de Desarrollo del Milenio, la administración pública padece de falta de ética así como de claridad y objetividad en lo que realmente se pretende alcanzar.

Asimismo, se necesita con urgencia una política de fiscalización y monitoreo que exija una rendición de cuentas a cada organismo y agente del Estado.

La asignación de un presupuesto descentralizado para los distritos, más que un interés por desarrollar las áreas remotas, demuestra la incapacidad del Gobierno central de alcanzar y abarcar esos lugares, donde de hecho reside la mayoría de la población. La falta de criterios objetivos en esa asignación de recursos demuestra desde ahora que ese programa será un fracaso, en la medida en que algunos funcionarios administrativos ya han declarado públicamente no saber cómo usar los recursos en la situación de pobreza extrema en que vivimos. ■

9 Programa integrado por el ex G16 y el Banco Mundial, con raíces en el Programa Conjunto de Donantes para el Apoyo Macro-Financiero al Gobierno de Mozambique, iniciado en 2000. <[www.pap.org.mz/](http://www.pap.org.mz/)>.

10 <[www.ipad.mne.gov.pt](http://www.ipad.mne.gov.pt)>.

## NEPAL

(viene de página 239)

Gradualmente, Nepal está cayendo en una trampa de deuda con una deuda externa acumulada crecientemente causada por las obligaciones de pago de deuda y las peores tasas de movilización de ingreso interno. Los nuevos préstamos se solicitan actualmente para pagar préstamos anteriores; la proporción del pago de deuda en relación a la solicitud del préstamo anual neto aumentó tres veces entre 1989-1999, cuando era de 43,78%, y en 2002-2003, cuando alcanzó 121,43%. En otras palabras, los pagos de deuda realmente exceden el préstamo neto anual (GCAP Nepal, 2005). De hecho, dentro de los ocho años posteriores a la restauración de la democracia multipartidaria, la deuda pública aumentó siete veces, obligando al país a destinar de 3% a 4% del PBI y 15% del presupuesto anual al pago de deuda. Se estima actualmente que más de la mitad del ingreso del Gobierno va al pago de la deuda externa (SAAPE, 2003).

La creciente tendencia a designar los escasos recursos del país a la seguridad y el pago de la deuda ha detenido el avance realizado al lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015 y ha hecho que tales objetivos parezcan prácticamente imposibles de cumplir. Parece irónico que el criterio para adquirir deuda sea enfocarse en las necesidades de desarrollo para paliar la pobreza. Por el contrario, sin embargo, dado que se gastan millones de dólares para pagar la deuda externa, la lucha contra la pobreza ha avanzado poco. A lo largo de los años, "los pobres en cuyo nombre se ha proporcionado la ayuda extranjera, se han vuelto más pobres y aquellos que gobernaban se han vuelto más ricos" (GCAP Nepal, 2005).

En esencia, la ayuda extranjera ha fallado en su objetivo de paliar la pobreza del país. Esto se debe mayormente a los siguientes factores: la falta de una buena administración y voluntad política de los gobiernos; la búsqueda de los propios intereses estratégicos de los donantes más que de proporcionar desarrollo significativo social y económico; interferencia política en el funcionamiento burocrático causando frecuentes cambios en la administración de los proyectos y sistemas de información y monitoreo poco efectivos (SAAPE, 2003). La falta de sustentabilidad de los proyectos de ayuda extranjera también ha sido un problema. Para asegurar la efectividad, sustentabilidad y priorización de áreas clave para la ayuda extranjera, se recomienda que los programas de ayuda extranjera y desarrollo se inicien, formulen e implementen con participación local (Acharya et al, 2003).

### Soluciones propuestas por la sociedad civil

De acuerdo a la Carta de Derechos Humanos de Asia, el desarrollo significa la realización del potencial total de una persona humana y los derechos humanos, incluyendo el derecho a participar en temas del Estado y la comunidad (ADHT, 2006). El Estado tiene la obligación de asegurar que sus

## NIGERIA

(viene de página 241)

enfoques de ayuda para el desarrollo reflejen estos derechos. De hecho, el Artículo 26 de la Constitución de Nepal declara que el Gobierno "promoverá políticas que ayuden a promover los intereses de los grupos y comunidades económica y socialmente excluidos, realizando provisiones especiales en lo concerniente a su educación, salud y empleo." Las políticas actuales intra e inter-estatales aún no se esfuerzan por alcanzar esta meta.

Las coaliciones de la sociedad civil se han expresado sobre tales violaciones de los derechos de los marginales y los pobres. La sociedad civil está activamente comprometida con campañas en favor de la total e incondicional cancelación de las deudas del Sur.

Muchas organizaciones de la sociedad civil también se han opuesto a los gastos desproporcionados asignados a sectores militares y de la policía y el colapso de las intervenciones estatales en los sectores de la educación, salud e infraestructura. Sus soluciones específicas refuerzan la línea política defendida por los partidos políticos y los maoístas, para realinear las prioridades de gasto con políticas que satisfagan las necesidades de la gente. Un marco más descentralizado en favor de los pobres – uno que efectivamente enfrente los problemas de exclusión, discriminación y desempoderamiento – debería reemplazar el aparato actual centralizado y dirigido por una élite.

La sociedad civil debería aumentar sus esfuerzos por realizar contactos para que este debate no se diluya. Los esfuerzos por realizar contactos asegurarían que las voces y presencia de las mujeres, los no privilegiados y los pobres del país puedan prevalecer en los debates de formulación de políticas nacionales. Es más, tales esfuerzos podrían convocar a integrar un marco más propicio para defender a los pobres del sistema de mercado, con más incentivos internos que ayuden a expandir las pequeñas y medianas empresas.

El auspicio para lograr buena administración a través de reformas administrativas, la reducción de la autoridad discrecional y un sistema económico sólido basado en la competencia y en la fuerza de la ley, también podría ayudar al comercio y al crecimiento económico del país. Los procesos de creación de políticas deben sobrellevar el mejoramiento de la construcción de capacidad que permita responder a las necesidades de la gente e incluir una estructura institucional que posibilite que las mujeres y los sectores marginales y pobres compartan el poder, así como un mejor sistema de información desde los más bajos niveles. La corrupción flagrante debe ser controlada junto con la progresiva apertura de la economía al capital internacional (Acharya *et al.* 2003).

Con el retorno del gobierno multipartidario en abril de 2006 y el comienzo de las conversaciones de paz entre el gobierno y los maoístas, existe esperanza de que haya un enfoque renovado en los procesos de desarrollo participativo de los pobres.

La sociedad civil puede actuar como instrumento de este esfuerzo permaneciendo proactiva en su compromiso en el debate nacional y enfocando las discusiones en las necesidades de las mujeres y de los sectores marginales y pobres de la sociedad. ■

### Referencias

- Acharya, M., Khatiwada, Y. and Aryal, S. (2003) *Structural adjustment policies and poverty eradication*. Kathmandu: IIDS.
- Alianza Sudasiática para la Erradicación de la Pobreza (SAAPE) (2003). "Official development assistance, debt and debt servicing." *Poverty in South Asia 2003: Civil Society Perspectives*. Kathmandu: SAAPE.
- Asociación para los Derechos Humanos de Taiwán (ADHT) (2006). *Asian Human Rights Charter: Right to Development and Social Justice*. Disponible en: <[www.tahr.org.tw/site/data/ahr/rd/dev.html](http://www.tahr.org.tw/site/data/ahr/rd/dev.html)>.
- Khanal, Prem. "Development spending bears the brunt of insurgency." *The Kathmandu Post*, 22 June 2006, p. 7.
- Llamado Global a la Acción contra la Pobreza en Nepal (GCAP Nepal) (2005). *Whose Goals? Civil Society Perspectives on MDGs*. Kathmandu: GCAP National Secretariat.
- Oficina del Primer Ministro y Consejo de Ministros (2006). *Report on International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Kathmandu: HMG/N.
- Organización del Programa de Equidad de Género (MPEG) (2003). *Gender Assessment Studies and Gender Budget Audit of Ministry of Women, Children and Social Welfare*. UNDP/MWCSW Kathmandu: MPEG.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *Nepal Human Development Report 2004: Empowerment and Poverty Reduction*. Kathmandu: PNUD.

- Algunos de los temas propuestos por la UE para ser negociados en los AAE ya fueron resistidos con éxito por los PMA en la OMC. Colocarlos en la mesa de negociación de los AAE parece injusto y sería una forma indirecta de reintroducirlos en la OMC. Algunas de las propuestas ni siquiera están relacionadas con el comercio.
- Existe un apuro indecente en el proceso de reducción arancelaria que demanda la UE; una liberalización rápida y profunda como la que se propone no solamente haría estragos en las economías de los ACP, sino que también socavaría sus esfuerzos en pos de una integración regional. Algunos gobiernos de la UE, en una actitud comprensiva, han sugerido incluso que la liberalización debe hacerse progresivamente en un plazo de 20 años y no en los 12 que propone la UE.

Las organizaciones de la sociedad civil de los países ACP han planteado graves cuestionamientos en relación a las dimensiones de desarrollo de los AAE y sus impactos sobre la pobreza, el proceso de integración regional de distintos agrupamientos regionales de países ACP, y la unidad del grupo ACP en su conjunto, entre otros. También han analizado las ventajas de una apertura de mercado recíproca, la capacidad de los países y regiones de ACP para negociar e implementar acuerdos de asociación económica, y los vínculos y la coherencia con las negociaciones comerciales paralelas de la OMC. Abordar todas estas cuestiones en el contexto de las negociaciones de los AAE ha demostrado ser un desafío muy difícil. De tener éxito, los acuerdos de libre comercio erosionarán sustancialmente la capacidad de los países afectados de financiar su desarrollo. ■

## PARAGUAY

(viene de página 245)

- Definir responsables institucionales que coordinen las acciones.
- La calidad del gasto es deficiente. En el país hay margen para la reasignación de los recursos públicos hacia el gasto social.
- Se deben desarrollar instrumentos de redistribución tanto a partir de los ingresos públicos como del gasto público.
- El desarrollo de capacidades y la disminución de la pobreza no solo se alcanzan incrementando el nivel de recursos disponibles. Es necesario orientar los esfuerzos a la eliminación de las inequidades.
- La pobreza requiere de acciones estructurales, reformas económicas y sociales y acciones focalizadas tendientes a incluir y a desarrollar capacidades en los sectores más vulnerables.
- Es fundamental generar sistemas de información y desarrollar mecanismos que aseguren la transparencia de la gestión pública.
- La inversión social impacta en el crecimiento. La pobreza limita las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país. Es necesario tanto crecer económicamente como disminuir las desigualdades.
- El problema no solo es de cobertura, sino de equidad. El acceso al aparato público y a los servicios que ofrece es una de las principales causas de exclusión. ■

### Referencias

- Banco Mundial (2005a). Departamento de Desarrollo Humano. Prestación de Servicios de Salud en Paraguay. "Una evaluación de la calidad de la atención, y las políticas de recursos humanos y de aranceles para los usuarios". Informe para la discusión. Washington. Disponible en: <sitesources.worldbank.org/INTPARAGUAYINSPANISH/Resources/PrestaciondeServiciosdeSaludenParaguay.pdf>.
- Banco Mundial (2005b). Dirección Sub-regional para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay. Paraguay. "Análisis del Gasto Público-Informe Principal".
- Cristaldo, N. (2005). *Sistema de Seguimiento y Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo*. Asunción. Informe Final.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005b). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2005 - Empleo y Pobreza". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2003). Secretaría Técnica de Planificación. "Principales Resultados del Censo 2002, Población y Vivienda". Fernando de la Mora.
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) (2005a). "Estadísticas recientes sobre pobreza". Disponible en: <www.dgeec.gov.py/MECOVI/index.htm>.
- Ministerio de Hacienda (2004). *Plan de Crecimiento Económico con Equidad*. Foro Paraguay 2011. Asunción.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003*. Asunción. Disponible en: <www.undp.org.py/indh/www/indh.html>.
- Secretaría de Acción Social (2002). *Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad*. Asunción.

## PERU

(viene de página 247)

local en el desarrollo social. Pero la lucha es compleja y queda un largo camino por recorrer para que haya esperanzas de cambios reales. En ese camino, el protagonismo de las organizaciones sociales de base debe fortalecerse para liderar un proceso de democratización desde abajo.

Con frecuencia al margen de los partidos políticos, la población se ha movilizó estos últimos años contra diversas manifestaciones del programa neoliberal, llegando a jaquear al gobierno y por momentos a paralizar el calendario de privatizaciones. En las últimas elecciones de Presidente y Congreso fue masiva la votación que respaldó a los dos candidatos que ofrecieron cambios en la economía y la política.

Pero el camino es todavía prolongado y difícil. A pesar de los avances populares y el clima de rechazo al sistema económico y político, los espacios de concertación creados han sido poco significativos si se los compara con el conjunto de los mecanismos de poder económico, coercitivo y simbólico que sostienen un sistema que sigue siendo injusto e intolerable para la mayoría. ■

### Referencias

- Campodónico, H. (2005). "Las remesas del capital y las remesas del trabajo" (con datos del Banco Central de Reserva del Perú). *Diario La República*, 28 de noviembre.
- Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) (2005). "Encuesta de opinión pública de receptores de remesas en el Perú". Bendixen y Asociados. *Diario La República*, 6 de diciembre.
- Herrera, J. (2004). *Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares*. Institute de Recherche pour le Development (IRD/DIAL).
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2006). *Condiciones de vida en el Perú: Evolución 1997-2004*. Lima.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2006). *Proyección de los recursos del Presupuesto del Sector Público 2006*.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) (2002). *Estimación del efecto de los convenios de estabilidad jurídica sobre la recaudación*.

## RUMANIA

(viene de página 249)

Una publicación reciente de la Sociedad AnA de Análisis Feministas señala que la presupuestación de género no ha sido una prioridad para el Gobierno (Grünberg, Borza, y Vacarescu, 2006). Por otro lado, las ONG han compartido experiencias a nivel internacional sobre buenas prácticas de género y están interesadas en trabajar en este tema.

### Cooperación para el desarrollo internacional y ayuda humanitaria

La cooperación para el desarrollo internacional y la ayuda humanitaria son una nueva preocupación para el Gobierno y las ONG. Aunque ya se realizaron actividades en esta área en el pasado, recientemente han comenzado a ser un campo de actividad específico de las políticas y la intervención, especialmente en el contexto del ingreso inminente de Rumania a la UE.

En cumplimiento de los compromisos asumidos en el proceso de negociación para el ingreso a la UE y las recomendaciones contenidas en los Informes Regulares de la Comisión Europea de 2003 y 2004 sobre los avances de Rumania hacia el ingreso, el país ha comenzado a elaborar una política nacional para la cooperación para el desarrollo. De acuerdo con las prácticas de los Estados miembros de la UE, la cooperación para el desarrollo será financiada desde el presupuesto nacional, específicamente a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual será responsable de la gestión de las políticas. Rumania, como los otros nuevos Estados miembros de la UE, deberá aumentar su gasto en asistencia oficial al desarrollo (ODA) a 0,17% del producto nacional bruto (PNB) para 2010, y 0,33% del PNB para 2015. La ODA actual se estima en 0,04% del PNB.

Simultáneamente, las ONG se han involucrado más en iniciativas específicas a nivel europeo y han comenzado a desarrollar la capacidad de crear áreas de cooperación para el desarrollo. Si bien hasta hace muy poco no hubo marco institucional y jurídico estructurado para la cooperación internacional para el desarrollo en Rumania, el sector no gubernamental ha logrado una experiencia considerable en el contexto de la transición socio-económica, el cual podría transferirse a los proyectos de cooperación para el desarrollo.

Desde 2005, las ONG trabajan en el establecimiento de una plataforma de organizaciones no-gubernamentales de desarrollo (ONGD), en el contexto de TRIALOG, un proyecto de la plataforma de ONGD europea CONCORD (Confederación de ONG Europeas de Socorro y Desarrollo). Durante 2005 y 2006, las ONG trabajaron para elaborar una Estrategia Nacional de Cooperación para el Desarrollo redactada por el Ministro de Relaciones Exteriores.

Las prioridades de las ONG en este sentido son asegurar que el Gobierno cumpla sus compromisos relativos a los niveles de gasto de la ODA y que el gasto de la ODA se base en una sociedad genuina con las comunidades de los países beneficiarios, que satisfaga sus necesidades específicas y

## TAILANDIA

(viene de página 253)

respete sus problemas. Otro enfoque es capacitar a la sociedad civil para que tome mayor conciencia y se comprometa más activamente en el área del desarrollo internacional y la ayuda humanitaria. Debido a la falta de interés por esta área en el pasado, deberá dedicarse un esfuerzo considerable a aumentar los niveles de conciencia pública a través de campañas de educación para el desarrollo. ■

### Referencias

- Marginean, I. (2005). "Necesitatea reorientarii politicii sociale in Romania", in *Calitatea Vietii* XVI, Nº 1-2.
- Chivu, L. (s.d.). "New strategy promoted for social services", en Observatorio Europeo de Relaciones Industriales, en Internet. Disponible en: <[www.eiro.eurofound.eu.int/2006/01/feature/ro0601103f.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2006/01/feature/ro0601103f.html)>.
- Balasa, A. (2004). "Contributia sectorului neguvernamental la realizarea unor obiective ale politicii sociale si la ameliorarea calitatii vietii populatiei". *Calitate Vietii*, XV, Nº 1-2.
- Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil (CSDF) en CIVICUS Proceso de Índices de la Sociedad Civil. (2005). *Dialogue for Civil Society. Report on the State of Civil Society in Romania – 2005*. Disponible en: <[www.fdsoc.ro/PDF/Romania%20Country%20Report.pdf](http://www.fdsoc.ro/PDF/Romania%20Country%20Report.pdf)>.
- Grünberg, L., Borza, I. y Vacarescu, T. (2006). *The Black Book of Equal Opportunities between Women and Men in Romania*. Bucarest: Sociedad AnA de Análisis Feministas. Disponible en: <[www.anasaf.ro/en/index.html](http://www.anasaf.ro/en/index.html)>.

La primera financiación de este tipo fue organizada 20 años atrás por el profesor Chob Yodkaew en la provincia sureña de Songkhla<sup>9</sup>. El primer paso fue la organización del Grupo de Ahorro de Un Baht Por Día, a través del cual todos los miembros del grupo se comprometían a contribuir en forma regular. Posteriormente, 50% del interés generado por los ahorros depositados se utilizó para crear un fondo de bienestar social. El concepto subyacente en los Grupos de Ahorro era motivar a las personas a reducir sus gastos y utilizar el dinero ahorrado para brindar bienestar social a la comunidad. Estos fondos podrían utilizarse para mejorar la calidad de vida de los residentes de la comunidad y promover el sentimiento de bien común. Actualmente se están realizando esfuerzos para promover la implementación de esta iniciativa de abajo hacia arriba en toda la provincial de Songkhla y su adopción como política pública oficial dentro de un plan provincial e desarrollo estratégico<sup>10</sup>.

### Conclusión

La administración Thaksin ha sido criticada por su corrupción, su rápida auto-expansión y su habilidad para proteger sus intereses. Ha sido acusada de aprobar leyes favorables a ciertos grupos comerciales, como por ejemplo la Ley de Zona Económica Especial. La administración del TRT también ha firmado varios acuerdos corruptos con empresas privadas que estaban autorizadas a enjuiciar al estado y recibir compensación o exigir negociaciones que legislara a favor de sus empresas si sus operaciones no tenían éxito.

La gestión financiera de la administración Thaksin ha sido tan astuta y complicada que el mecanismo de rendición de cuentas con el que cuenta el país, el Parlamento, no ha podido interceder, y el público no ha tenido forma de participar en el proceso de asignación presupuestal.

### Propuestas de la sociedad civil

Debería haber participación pública en el proceso presupuestal a todos los niveles. La población debería recibir más información y actuar más en la gestión financiera nacional. A su vez, deberían expandirse responsablemente las redes de gestión financiera destinadas al bienestar social.

Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para promover un sistema de bienestar social efectivo y la aprobación de la Ley Nacional de Seguridad Sanitaria para asegurar que la población tenga iguales derechos de acceso a los servicios de salud. ■

9 Yodkaew, Chob (2005). *Project the Public Policy Practices for a Good Quality of Life: the Case of the Contractual One-baht Per Day Savings Fund for Public Welfare. First Phase Progress Report* (16 de septiembre 2005). Bajo el Plan de Desarrollo de Políticas Públicas para la Buena Calidad de Vida.

10 Directiva provincial Nº 223/2548 de Songkhla.

## UGANDA

(viene de página 257)

En lo referente a seguridad alimentaria y nutrición, ha habido una leve mejora, a excepción de la población desplazada internamente. El índice de la población que sufre desnutrición cayó de 24% en 1990 – 1992 a 19% en 2000-2002. No obstante la prevalencia de la desnutrición en niños menores de 5 años con peso por debajo del normal permaneció constante, en 23%, entre 1990 y 2004 (FAO, 2005).

### Propuestas para mejorar la protección social

La actual Política de Descentralización de Uganda (GRU, 1997) juega un papel crítico en la presupuestación y el manejo de los recursos para la protección social de los pobres. El marco presupuestal faculta a los distritos a realizar consultas con el sector privado y la sociedad civil en todos los niveles – incluido el nivel de las bases, donde los pobres constituyen la mayoría – para que hagan propuestas al presupuesto nacional. Sin embargo, la coordinación de los marcos y recursos de protección social en otros ministerios es débil, por tanto los pobres no están ni bien definidos, ni considerados como un objetivo, ni atendidos.

Esto pone en evidencia la necesidad de mejorar el manejo de los datos de todas las categorías de pobres, para poder facilitar la ampliación y el seguimiento de la asistencia en función de las necesidades. La asignación adecuada de los recursos debe comenzar con su inclusión en los presupuestos locales y de distrito, y debe crearse una estrategia que permita un manejo efectivo de esos recursos. Como sucede frecuentemente en los países en desarrollo, las distintas políticas y asignaciones de recursos que existen a menudo son mal administradas, en particular cuando están destinadas a los más pobres entre los pobres. Además, para asegurar la protección legal adecuada, es necesario modificar y fortalecer las leyes existentes.

Finalmente, es una necesidad urgente que todos los actores en todos los niveles sigan trabajando en el tema de la protección social. Por su parte, la sociedad civil en particular, debe tener una actitud más vigilante, para hacer participar a los distintos actores en todos estos temas. También debe estudiar las experiencias de otros países y las posibilidades para adaptarlas a las condiciones de Uganda. ■

### Referencias

- Centre for Basic Research (2005). *The Impact of Political Corruption on Resource Allocation and Service Delivery in Local Governments in Uganda*, informe entregado a Transparency International Uganda.
- Chronic Poverty Research Centre (CPRC) (2005). *Chronic Poverty in Uganda: The Policy Challenges*. Kampala.
- Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD). International Development Statistics (IDS) en línea: <[www.oecd.org/dataoecd/4/41/35842562.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/4/41/35842562.pdf)>.
- FAO (2005). *The State of Food Insecurity in the World 2005*. <[ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200e/a0200e03.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200e/a0200e03.pdf)>.

## ZAMBIA

(viene de página 259)

- Fondo Nacional de Seguridad Social (2003). *Annual Report 2003*.
- Gobierno de la República de Uganda (1997). *Decentralization Policy in Uganda*. Kampala.
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico (MFPE) (2004). *Poverty Eradication Action Plan 2004/5-2007/8*.
- Ministerio de Finanzas, Planificación y Desarrollo Económico. *Background to Budget, 2005-2006*. Kampala.
- Ministerio de Género, Trabajo y Desarrollo Social (2005). *Ministerial Policy Statement Presented to Parliament for the Debate of the Estimates of Revenue and Expenditure for Financial Year 2005/6*.
- Naciones Unidas (2005). *Report on the World Social Situation 2005*.
- Oficina de Estadísticas de Uganda (OEU) (2003). *Regional Socio-Economic Conditions Based on the 1999/2000 UNHS*. Kampala.
- Oficina de Estadísticas de Uganda y el International Livestock Research Institute (2003). *Where are the Poor? Mapping Patterns of Well-Being in Uganda*. Kampala.
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2005). *Humanitarian Update. December 15-31 2005*, Kampala, OCHA Uganda. <[www.internal-displacement.org/.../file/12+OCHA+Uganda+Humanitarian+Update\\_15-30+Dec+05.pdf](http://www.internal-displacement.org/.../file/12+OCHA+Uganda+Humanitarian+Update_15-30+Dec+05.pdf)>.
- Schwarz, A. (2003). *Old Age Security and Social Pensions*. World Bank Social Protection Hub: Processed.
- Transparency International (2005). Disponible en: <[www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html](http://www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html)>.
- UNESCO (2006). Base de datos del sitio web: <[www.unesco.org](http://www.unesco.org)>.
- UNICEF (2006). *The State of the World's Children 2006*.
- UNICEF y OMS (2005). *Joint Monitoring Programme for Water and Sanitation*.

todo los pobres, para alcanzar el “punto final” de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados. Para calificar para el alivio de la deuda ofrecido en base a esta iniciativa del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los países pobres como Zambia se vieron obligados a implementar reformas económicas neoliberales, aplicar medidas de austeridad y recortar el gasto público, lo que afectó gravemente los servicios sociales y los esfuerzos de reducción de la pobreza.

Los pobres han obtenido algunos beneficios gracias a este nuevo presupuesto, pero como 68% de la población vive actualmente por debajo de la línea de pobreza, se necesita un esfuerzo aún mayor para avanzar hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Y se necesitan aún mayores esfuerzos para lograr un presupuesto sensible a las cuestiones de género. El gasto en las áreas prioritarias de la salud, la educación, el agua potable, la seguridad social y la agricultura debería estar protegido, y los fondos asignados a estos sectores deben desembolsarse a tiempo. ■

### Referencias

- Catholic Center for Justice, Development and Peace (2006a). *The Zambian Budget 2006: Will It Work for the Poor?* Conferencia Episcopal de Zambia.
- Catholic Center for Justice, Development and Peace (2006b). *Growing Poverty: The Impact of Out-Grower Schemes on Poverty in Zambia*. Conferencia Episcopal de Zambia.
- Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) (2005a). *Fifth National Development Plan for Zambia, 2006-2011: A Civil Society Perspective*. CSPR Zambia.
- Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) (2005b). *Evaluation of the 2002-2004 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)*. CSPR Zambia.
- Civil Society for Poverty Reduction (CSPR) (2006). *CSPR Statement on the 2006 National Budget*. CSPR Zambia. Disponible en: <[www.sarpn.org.za/documents/d0001987/CSPR\\_Nat-Budget\\_Feb2006.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0001987/CSPR_Nat-Budget_Feb2006.pdf)>.
- Mali, E. (2006). *The Budget in the Election Year: Priorities and Not Promises*. Programa de Justicia económica, Catholic Center for Justice, Development and Peace.
- Wonani, C. (2006). *Draft Gender Analysis of the 2006 National Budget*. Consejo de Coordinación de Organizaciones No Gubernamentales.

