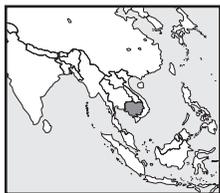


La carrera para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Sólo una pequeña proporción de la importante ayuda extranjera que recibe Camboya ingresó al presupuesto nacional. La mayoría de los fondos se asignaron a proyectos de terceros: ONG o contratistas privados. Hasta la fecha, las reformas se aplican a paso de tortuga. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para 2015 requiere la adopción de reformas administrativas y estructurales sólidas. El fortalecimiento del sistema judicial y del Estado de derecho deben ser requisitos previos para los préstamos de gran volumen y para la Asistencia Oficial al Desarrollo.

NGO ESCR Monitoring Committee/Social Watch Camboya
SILAKA

Thida Khus¹

Pasaron 12 años desde que en 1991 se firmara el Acuerdo de Paz de París, y 10 desde que Camboya celebrara sus primeras elecciones con supervisión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dejando atrás su pasado socialista. Desde entonces, Camboya emprendió el camino de la democracia, con un sistema pluripartidista y una economía de mercado. Para fines de 2003, el país había celebrado tres elecciones parlamentarias. Lamentablemente, los comicios quedaron empañados por los conflictos luego de que los partidos políticos derrotados cuestionaran los resultados. Pero con cada nueva elección el país se alejó de la violencia que caracterizara a la elección previa. Las disputas se resolvieron con negociaciones por las cuales los distintos partidos acordaron compartir el poder. Sin embargo, tras los terceros comicios, los partidos opositores exigieron reformas sustanciales para integrar la coalición de gobierno. Esos cambios implicaban la reforma estructural de la administración y la gobernanza, la aplicación de la separación de los tres poderes del Estado y la renuncia del Primer Ministro actual, que ha ocupado el poder durante 20 años. Al 31 de diciembre de 2003, cinco meses después de las elecciones, la parálisis política continúa y el Primer Ministro sigue sin presentar su renuncia.

En los 11 años pasados, el gobierno de Camboya logró ingresar a la economía mundial incorporándose a organizaciones regionales e internacionales. Camboya también firmó la mayoría de las convenciones internacionales. Con el apoyo de la comunidad internacional, responsable de la ayuda anual que representó más de la mitad de los USD 409 millones del presupuesto nacional de 2001,² el país tuvo una apertura hacia la globalización e ingresaron productos regionales e internacionales que inundaron el mercado nacional. La ayuda internacional recibida por Camboya asciende a USD 32 por habitante, la segunda en magnitud entre los países del sudeste asiático, luego de la República Democrática Popular de Lao. Entre 1996 y 2001, Camboya recibió la suma

de USD 2.672 millones en ayuda extranjera, de los cuales USD 190 millones se destinaron al presupuesto estatal, USD 220 millones a la ayuda humanitaria y el resto fue dirigido a proyectos de terceros. Estos proyectos apuntaban a la creación de la capacidad gubernamental, por un lado, y a la construcción de infraestructura, como carreteras y hospitales, por el otro. La mayoría de los fondos no fueron asignados a través del presupuesto nacional.

La economía y la situación de la pobreza

El crecimiento anual del PBI *per cápita* fue de 2% en 1990-1995³ y de 1,6% en 1996-2000. Ese crecimiento no bastó para cambiar significativamente la situación de la población en expansión. El país ocupa el tercer lugar del sudeste asiático por su tasa de pobreza, y la tendencia estimada de reducción de la misma es la más baja de la región. La incidencia de niños con bajo peso⁴ se agravó, pasando de 40% en 1990 a 45% en 2001, mientras la población por debajo del consumo calórico mínimo disminuyó de 43% en 1991 a 36% en 1998.

Educación

La tasa de deserción de escolares que no llegan a quinto grado era la mayor de la región en 1998, con 48,9%. No obstante, revela una pequeña mejoría del 49,2% alcanzado en 1993. La matrícula en enseñanza primaria superó todo lo previsto, pero la tasa de retención escolar (apenas del 48,2% en quinto grado), no se ha sostenido. La cantidad de mujeres que saben leer y escribir en comparación con los hombres mejoró en la última década. La relación en 2002 era de 0,93, frente a 0,82 en 1990.⁵

Salud

La tendencia en materia sanitaria se muestra sombría, en comparación con otros países de la región. La tasa de mortalidad de menores de cinco años aumentó de 115 a 138 cada 1.000 nacidos vivos en 1990-2001.⁶ Es improbable el logro del ODM de Camboya de reducir la mortalidad a 40 muertes cada 1.000 nacidos vivos para 2015, y de continuar la tendencia actual, es

más probable que la misma crezca hasta las 165 muertes para esa fecha.

La incidencia de VIH/SIDA entre adultos mejoró de 1999 a 2000. La misma descendió de 4,7% a 2,98% para las mujeres jóvenes entre 15 y 24 años. En 2000, murieron 77 de las 474 personas con tuberculosis activa. La tasa de 476 casos de tuberculosis cada 100.000 habitantes⁷ es una de las más altas de la región.

Respuesta política del gobierno

En los últimos 11 años, el gobierno adoptó varias políticas favorables a los pobres y consiguió que la industria de la vestimenta invirtiera en el país. En los últimos cinco años, la industria dio empleo a más de 240.000 trabajadores jóvenes, principalmente mujeres procedentes de comunidades rurales. Sin embargo, en 2001 la creación de 15.000 empleos nuevos no alcanzó para satisfacer las necesidades de las 330.000 personas que buscan trabajo. La mayoría de esas personas ingresó al sector informal, principalmente en la agricultura.

La inflación se mantuvo estable y el cambio de moneda se mantuvo en KHR 3.980 por USD 1 en los últimos cuatro años. Con un préstamo del Banco Asiático de Desarrollo, el gobierno puso en práctica un plan de créditos para proporcionar pequeños préstamos a las familias rurales. Sin embargo, el plan no logró fortalecer a las pequeñas empresas debido a la debilidad del sector bancario y del sistema jurídico, y a la incapacidad del gobierno para controlar el ingreso de productos extranjeros. La baja capacidad de las pequeñas y medianas empresas, que les impide desarrollarse y reclamar su parte del mercado, se debe a la falta de acceso al capital, el alto costo de los servicios básicos como electricidad, combustible y teléfono, y la falta de acceso a la tecnología. Las empresas que intentan competir en el mercado local se ven perjudicadas porque el gobierno no logra controlar la corrupción y el contrabando.

Al gobierno se le debe reconocer la decisión de descentralizar la administración local a principios de 2002, aunque la misma está obstaculizada por el escaso progreso del gobierno central. No obstante, 1.600 comunas fueron descentralizadas para la elección de concejos comunales. Las comunas⁸

1 La autora agradece al Sr. Chum Phally, ADHOC, por sus valiosos aportes.

2 Banco Mundial. *World Bank Indicators*. www.worldbank.org/data/wdi2003/pdfs/table%206-10.pdf

3 Banco Mundial, 2002.

4 UNICEF. *El Estado Mundial de la Infancia*; ONU. *Base de Datos de Indicadores del Milenio*. Abril de 2003.

5 ONU, Base de Datos Común.

6 UNICEF, 10 de abril de 2003.

7 ONU. *Base de Datos de Indicadores del Milenio*, (UNICEF, OMS). Abril de 2003.

8 Una comuna es un grupo de cuatro a siete aldeas.

TABLA 1

Gasto del Tesoro (%)						
FUNCIÓN	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Gobierno central	62,6	63,2	69,4	54,7	58,9	51,0
Administración general	17,0	15,7	26,0	19,0	29,1	25,7
Defensa	32,5	32,7	29,5	25,2	20,2	16,5
Seguridad	12,8	14,6	13,7	10,1	9,3	8,5
Justicia	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4
Servicios económicos	10,8	14,1	9,3	14,2	12,6	16,9
Agricultura	2,1	2,6	1,7	1,9	2,3	3,9
Transporte	3,1	4,1	1,8	2,6	5,1	6,4
Obras públicas	2,6	2,6	1,2	2,2	4,7	5,4
Otros transportes	0,5	1,5	0,5	0,4	0,4	1,0
Otros servicios económicos	5,5	7,3	5,7	9,5	4,8	6,1
Protección ambiental	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3	0,4
Desarrollo rural	0,5	0,4	0,6	1,2	0,8	1,8
Servicios sociales	19,5	21,2	18,8	26,4	24,8	28,1
Salud	4,8	5,9	4,2	9,4	6,7	7,9
Recreación, cultura y religión	0,6	0,8	0,6	0,8	1,8	1,9
Educación	9,1	9,1	9,4	11,4	10,7	12,9
Protección social	5,0	5,5	4,6	4,8	5,7	5,4
Otros	6,5	1,0	1,9	3,5	2,9	2,2
Deudas	6,5	1,0	1,9	2,5	2,0	1,8
Otros	-	-	-	1,1	0,9	0,5

Fuente: Ministerio de Finanzas.

TABLA 2

Comparación de gasto público (%)			
COMPARADORES	TOTAL	SALUD	EDUCACIÓN
Asia Oriental y Pacífico	15,0	1,8	4,0
Asia Meridional	16,7	1,2	3,0
Bajos ingresos	18,4	1,2	3,8
Vietnam	21,2	1,0	2,8
Lao, RDP	-	2,3	2,4
Camboya, incl. externo	25,3	2,9	3,0
Camboya, sólo gobierno	12,8	1,0	1,7

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, 2002.

dependen de la capacidad de los concejos y de su acceso a los fondos para poder funcionar. La mayoría de los concejos comunales sólo tienen acceso a los fondos administrativos. Dada la ineficacia en la recaudación de ingresos, los fondos comunales tienden a sufrir recortes anuales en el presupuesto nacional. La responsabilidad de los concejos comunales ante sus electores sigue siendo escasa. Asimismo, los dirigentes de las aldeas siguen siendo los mismos, lo cual deja intacta la vieja infraestructura administrativa. De esta manera, las oficinas de distrito, dominadas por el partido político en el poder, siguen teniendo el control de las comunas.

En 2002, el gobierno desarrolló su Documento de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (PRSP) con el respaldo del Banco Mundial y la participación de la sociedad civil. Sin embargo, el plan no dio prioridad a la inversión en sectores fundamentales, lo cual hizo improbable su aplicación por falta de

fondos. El proceso es considerado débil en cuanto a propiedad del gobierno, ya que los proyectos fueron preparados por los donantes desde el comienzo.

Esto ha ocurrido con la aplicación de la mayoría de los proyectos, que tienden a desviarse mucho del plan o contrato inicial. La falta de transparencia es evidente en la administración de los asuntos estatales por parte del gobierno central, desde el Ministerio de Finanzas hasta los ministerios técnicos. En 2003, el gasto de algunos ministerios sobrepasó en gran medida el presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional, mientras el desembolso para ministerios prioritarios, tales como Educación, Salud y Desarrollo Rural, fue inferior al nivel aprobado.

Los registros muestran que el gasto se concentra en el gobierno central, y en las zonas urbanas y capitalinas, y es menor en las zonas rurales, donde 79% de la población trabaja en agricultura y

40% vive por debajo de la línea de pobreza, en contraste con sólo 9% en la capital, Phnom Penh.⁹

La corrupción es una limitación importante en el desarrollo camboyano y una amenaza para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. Las empresas nacionales mencionan la corrupción como el segundo obstáculo en importancia para los negocios, mientras 42% de las firmas extranjeras señalan que la corrupción es el obstáculo individual más importante para el funcionamiento y el desarrollo de las empresas.¹⁰

El desembolso irregular de fondos públicos y la falta de datos transparentes y creíbles relativos al gasto público son serios obstáculos para impedir el desvío de los fondos públicos hacia los bolsillos privados. Esto genera graves problemas en la recaudación de ingresos estatales para apoyar el funcionamiento básico del gobierno.

Resumen y recomendaciones

Deben aplicarse serias reformas administrativas y estructurales si el gobierno pretende cumplir con los ODM para 2015. A pesar de la fuerte ayuda extranjera que ingresa al país, sólo una pequeña parte se destinó al presupuesto nacional. La mayoría de los fondos se asignaron a proyectos implementados por terceros: ONG o contratistas privados. El gobierno se benefició con estos proyectos mediante la capacitación de sus funcionarios. Sin embargo, no es probable que este esfuerzo pueda mantenerse si el gobierno no reclama la propiedad del proyecto.

Los donantes deben incorporar un marco de seguimiento y evaluación con componentes de creación de capacidad en todos los proyectos. Deberá evaluarse la capacidad organizativa de las instituciones de gobierno antes de otorgar donaciones. Las organizaciones locales deben participar en el proceso para ayudar a monitorear el desarrollo, la implementación, el seguimiento y la evaluación de todos los proyectos. Deben elaborarse pautas y políticas claras para todas las etapas de su implementación, y deben ser transparentes para el público. En todos los proyectos importantes debe participar la Asamblea Nacional como medio de compartir la responsabilidad.

El objetivo principal debe ser fortalecer la justicia y el Estado de derecho. Estos deben ser los requisitos previos para recibir préstamos de gran volumen y Asistencia Oficial al Desarrollo. Hasta el momento, las reformas se sucedieron a paso de tortuga. Los préstamos otorgados con responsabilidad requieren un seguimiento escrupuloso, como también condiciones para asegurar que los resultados del desarrollo alcancen a la mayoría de la población y no sólo a unos pocos privilegiados. Por último, el acceso a la información de todas las políticas y pautas gubernamentales referidas a contratos ayudará a la sociedad civil a colaborar en el seguimiento y evaluación de su implementación. ■

9 Plan Nacional de Reducción de la Pobreza 2003.

10 Banco Mundial. *Cambodia Governance and Corruption Diagnosis: Evidence from Citizen, Enterprise, and Public Official Surveys*. 2000.