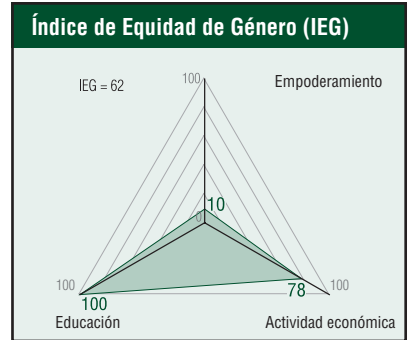
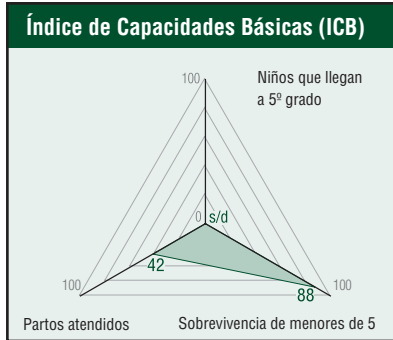


# Fondo para la Ciudadanía defrauda esperanzas



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)

## 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 beneficien y recompensen 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".