

Haciendo equilibrio entre objetivos, compromisos y medios



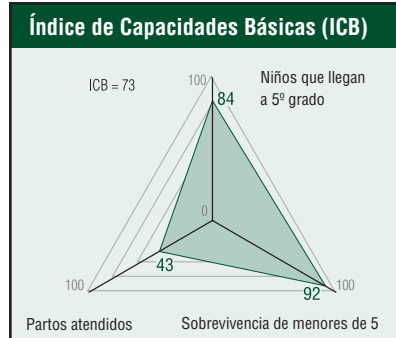
El Gobierno intenta mantener un delicado equilibrio en su lucha por reconciliar sus compromisos con la política económica neoliberal de prudencia fiscal y sus ambiciosos compromisos de desarrollo social. El problema resulta aún más complicado a la luz de las fugas de fondos y la corrupción que desangran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



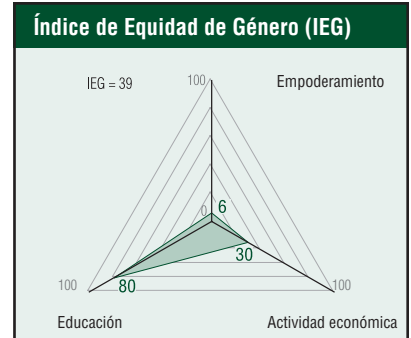
de esos compromisos gubernamentales, tanto sociopolíticos como económicos, en el mejor de los casos siguen a "mitad de camino", cuando no son lisa y llanamente incumplidos.

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*¹ (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)

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 Gobierno⁷. 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 ausencia 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>.
- Transparency International (2005). *The 2005 Transparency International Corruption Perceptions Index*. Disponible en: <www1.transparency.org/cpi/2005/cpi2005.sources.en.html>.