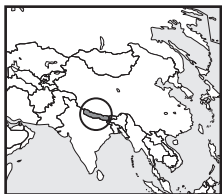


La urgencia de financiar el desarrollo



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.

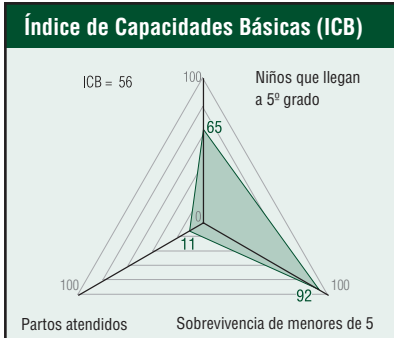
Reconstrucción Rural Nepal

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 Gyanendra¹ – 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 antes².

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 negativamente³. Aquellos más afectados han sido las comunidades marginales y las poblaciones indígenas, históricamente las más privadas de derechos económicos, sociales, políticos y humanos.

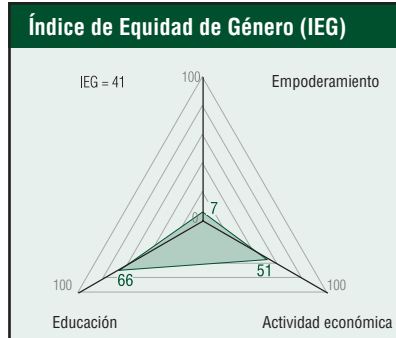
- 1 El rey Gyanendra tomó el poder absoluto en febrero del 2005. Su gobierno restringió los derechos humanos fundamentales y destruyó cualquier avance político y de desarrollo realizado hasta ese momento.
- 2 Luego de que una serie de gobiernos fracasaron al cumplir sus promesas – especialmente en forma 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 suficiente⁴.

(Continúa en página 267)

⁴ En el sector educativo, la porción de la ayuda fue calculada en 22,03% del total del gasto en el período 2003-2004.

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/cescr/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/year05theory-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>.

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>.

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>.

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.25/7/12.

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)⁹. 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 públicas¹⁰.

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/>.

10 <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