

¿Quién paga? Financiamiento del desarrollo social

Efrem Lukatsky. Prensa Asociada AP.

Pensionada en un supermercado de Kiev, Ucrania

A fin de lograr un desarrollo más equitativo, los gobiernos tendrán que resolver la crisis suscitada por la deuda y reencauzar la ayuda para el desarrollo. Necesitarán también adoptar enfoques nuevos sobre impuestos y pensiones, además de diseñar mecanismos para generar mayores recursos a nivel local.

En las últimas décadas, la cantidad de riqueza que se ha generado en el mundo ha sido mayor que en ninguna otra época. Empero, se carece todavía de los mecanismos requeridos para asignar una parte suficiente de dicha riqueza al desarrollo social. Cinco años después de Copenhague, se advierte que el contraste entre recursos disponibles y satisfacción de necesidades manifiestas de la población es mayor aún.

La mayoría de los perjuicios se han concentrado en los países en desarrollo y en los que están en transición. El problema es menor en los países industrializados cuyos gobiernos, por lo general, han sostenido su gasto social. Estados Unidos de América ha podido hacerlo debido a que su economía ha estado creciendo firmemente. Y por su parte los gobiernos de los países de Europa Occidental y de Japón han dado prioridad a sus programas sociales. Este contraste entre países industrializados y países en desarrollo, en cuanto a la disponibilidad de recursos para provisión social, amenaza con ampliar más aún las disparidades entre ricos y pobres. Invertir esta tendencia destructora deberá ser una meta importante en los años venideros.

Ayuda para aligerar la deuda de los países más pobres

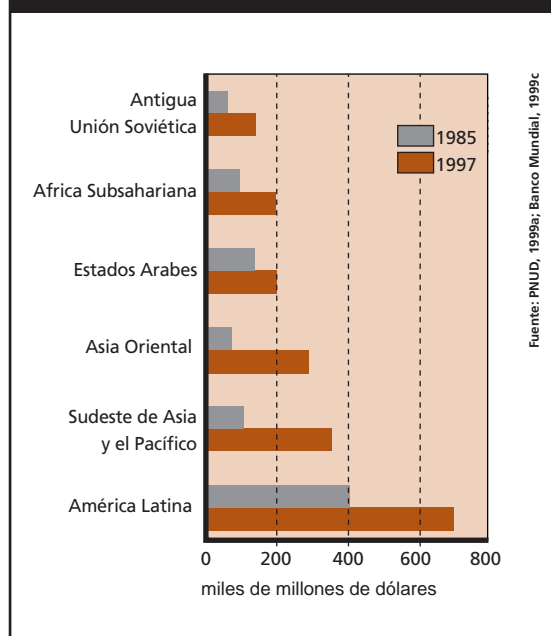
En los días de la Cumbre Social, la deuda del Tercer Mundo junto con la de la antigua Unión Soviética había alcanzado la cifra de 2.2 billones de dólares y estaba aumentando en forma sostenida, tanto por la magia inexorable del interés compuesto, como por la necesidad de pedir prestado más dinero aún para poder cumplir con los pagos más apremiantes

(gráfica 2.1). En 1994, los pagos anuales por el servicio de la deuda de varios países africanos equivalían ya a más del 40 por ciento del valor total de sus exportaciones de bienes y servicios; y, frecuentemente, los gobiernos estaban pagando más en intereses a los acreedores externos que lo que podían asignar al financiamiento de la dotación de servicios sociales básicos tales como salud y educación, cuya calidad estaba disminuyendo marcadamente.

Muchos de los delegados participantes en la Cumbre Social destacaron la gravedad del problema y afirmaron que sería imposible mejorar los niveles de vida de millones de personas pobres mientras sus gobiernos estuvieran bajo el yugo de esa enorme deuda. Esta preocupación quedó reflejada en la Declaración de Copenhague, por la cual se comprometieron todos sus signatarios a “asegurar la aplicación urgente de los acuerdos actuales de ayuda para reducir la deuda, y negociar con oportunidad iniciativas ulteriores, para aligerar las deudas de los países más pobres y de los de bajo ingreso que estuvieran fuertemente endeudados”.

LA INICIATIVA PARA LOS PAÍSES POBRES SUMAMENTE ENDEUDADOS (PPSE)

La respuesta más elaborada a esas preocupaciones surgió en 1996, cuando el FMI y el Banco Mundial lanzaron la Iniciativa para los Países Pobres Sumamente Endeudados (PPSE). Esta medida era prometedora por varias razones. Primero, porque se planteó la posibilidad de cancelar la deuda con las instituciones multilaterales, ya que los esquemas previos de aligeración de deuda sólo se referían a la de índole bilateral o privada. Segundo, se estableció un criterio diferente para perdonar deuda, basado en la capacidad real del deudor para pagar y no en la magnanimidad del acreedor. El objetivo era reducir las deudas de los países más pobres a niveles que fueran “sostenibles”, amortizables con los ingresos provenientes de las exportaciones durante un período razonable. Con este criterio, se clasificó a 41 países como PPSEs (cuya deuda se juzgaba que era demasiado elevada en relación con sus posibilidades de exportación de bienes y servicios), y que por lo

Gráfica 2.1 – Evolución de la deuda, 1985-97

tanto, se les podría considerar como susceptibles de ayuda para disminución de su deuda.

En realidad, poco es lo que se ha logrado con la iniciativa PPSE. Impone condiciones tan onerosas y requiere de tantos niveles diferentes de certificación que hasta ahora, de los 41 países clasificados, son pocos los que han logrado calificar para recibir ayuda. Primero, el país en cuestión ha tenido que demostrar que, después de haber agotado todas las otras vías de ayuda para deuda, el valor neto actual de su deuda pública y públicamente garantizada sería todavía 200 a 250 por ciento mayor que el valor de sus exportaciones de bienes y servicios. Para muchos países éste es un tope irrazonablemente alto. Segundo, el país tiene que demostrar su compromiso de aceptación de las prescripciones neoliberales. Debe demostrar que ha llevado a cabo el ajuste estructural con éxito durante seis años, además de someterse a una estricta inspección de su administración económica. Finalmente, después de una serie de reducciones de deuda por parte de donadores bilaterales y acreedores comerciales, las agencias multilaterales pueden intervenir para proporcionar ayuda adicional.

No es de sorprender que sólo unos cuantos países

hayan logrado cumplir tantas exigencias. Durante los dos primeros años (1996-98), sólo Bolivia y Uganda lo lograron. Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guyana, Malí y Mozambique también están por lograrlo. Pero la ayuda que esperan recibir es insuficiente. Como resultado de la iniciativa PPSE, Mozambique, por ejemplo, vería reducirse su pago anual del servicio de la deuda en tan sólo 13 millones de dólares, esto es, de 113 a 100 millones. La experiencia de Uganda al respecto, también permite sugerir que la iniciativa PPSE tiene pocas posibilidades de generar beneficios duraderos (véase casilla 2.1).

INSISTENCIA EN FAVOR DE OTRAS OPCIONES

En 1998, las críticas a la iniciativa PPSE iban en aumento. Muchas personas, en especial de la comunidad ONG, estaban indignadas porque no se avanzó, sobre todo en un período de auge de los mercados financieros mundiales. Entre 1996 y 1999, los países ricos aumentaron su riqueza en el mercado de valores en 5 billones de dólares, sin embargo, aparentemente no estaban dispuestos a llegar a un acuerdo sobre la deuda de sólo 245 mil millones de los PPSEs.

Esta oleada de opinión se hizo más efectiva con Jubileo 2000, que ha demostrado ser una de las coaliciones internacionales de ONGs más grande e influyente; con activistas en más de 40 países, lanzó una convocatoria para “iniciar el milenio libre de deuda para mil millones de personas”.

En respuesta a la presión ejercida por Jubileo 2000 y otros, el Grupo de los Siete países industrializados, o G-7, anunció que en su reunión de junio de 1999, en Colonia, se incluiría un conjunto amplio de medidas para aligerar el peso de la deuda. A fin de subrayar la prioridad que debería otorgarse a este asunto, miles de activistas arribaron también a Colonia para participar en una cumbre económica alternativa a la de los Siete, portando consigo una petición firmada por 17 millones de personas.

Al final de su reunión, los miembros del G-7 presentaron la Iniciativa de Colonia sobre Deuda, la cual incluía cancelaciones limitadas de deuda: hasta

90 mil millones de dólares a los países más pobres y mayormente endeudados. También convocaron a los países acreedores para que cancelaran adeudos y solicitaron a las instituciones financieras internacionales que proveyeran ayuda con mayor rapidez y más a fondo. Además, cambiaron las normas para los PPSEs modificando la definición de deudores en apuros para que se incluyera a todos aquellos cuya deuda, en términos relativos, tuviera un valor superior al de sus exportaciones, en un 150 por ciento o más.

Pero, a fin de cuentas, la respuesta fue decepcionante. Los países del G-7 eludieron cualquier cancelación de deuda de gran magnitud y además aumentaron los requisitos de ayuda destinada a aminorar la

deuda. La aplicación de esa iniciativa quedó en manos del FMI, institución que habría de requerir pruebas no solamente de que se siguiera aplicando el ajuste estructural sino también de que hubiera un avance en la reducción de la pobreza. El costo anual para los países del G-7 de las reformas aprobadas en la reunión de Colonia será de 2 a 3 mil millones de dólares, menos de una tercera parte de la cantidad que se recortó a los presupuestos de ayuda desde 1992.

A pesar de que el avance a nivel internacional de la cancelación de deuda a todos los PPSEs ha sido lento, algunos países en particular han dado pasos positivos. Siguiendo las primeras iniciativas adoptadas por los países nórdicos y el Reino de los Países Bajos,

Casilla 2.1 – La deuda de Uganda

Entre 1980 y 1996, la deuda total de Uganda se elevó de 700 millones de dólares a 3.6 miles de millones. Sucedió a pesar de los esfuerzos que se hicieron para aligerar el peso de su endeudamiento, acordados en su mayor parte por mediación del Club de París (grupo de acreedores bilaterales que han proporcionado ayuda para deuda en términos cada vez más favorables). Para 1996, la deuda de este país era equivalente al 61 por ciento de su PNB. El 62 por ciento del total se adeudaba a acreedores multilaterales.

Uganda podía señalar que tenía una historia larga y satisfactoria de ajuste estructural, que databa desde 1987. Por lo tanto, fue aceptada como país PPSE, candidato a ayuda para aligeración de deuda en 1996, con “una fecha de terminación” fijada para 1998. Mientras tanto, pasó por una inspección que llevaron a cabo el Banco Mundial y el FMI para asegurarse de que el país continuaba aplicando las reformas estructurales. Estas consistían en una reforma mayor del sector financiero, rapidez en la privatización de las empresas estatales, reforma constante del servicio público y fortalecimiento del régimen fiscal. La cuenta de capital quedó liberada completamente en julio de 1997, y en abril de 1998, quedaron abolidas las barreras no tarifarias remanentes. En el campo de lo social, en junio de 1997 el gobierno adoptó un Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza.

Habiendo cumplido satisfactoriamente esas reformas, en abril de 1998 Uganda se convirtió en el primer país al que se otorgó ayuda para aligerar su deuda bajo la iniciativa PPSE. A través de una serie de negociaciones, el conjunto total del adeudo (contabilizado hasta finales de junio de 1997), se redujo en aproximadamente un 19 por ciento.

No obstante que este tipo de ayuda es bienvenido (ya que en los primeros años alcanzó la cifra anual de 42 millones de dólares), está lejos de resolver las necesidades de desarrollo social de Uganda. La iniciativa sobre Educación Primaria Universal que lanzó el Presidente Museveni, por ejemplo, costó 120 millones tan sólo para el año de 1997. Este tipo de iniciativas seguirá dependiendo de los fondos provenientes del exterior. Algunos de ellos llegarán en forma de donaciones, pero el resto serán préstamos. Como resultado de ello, en la medida en que Uganda se endeude más el respiro dado por la iniciativa PPSE sólo durará unos cuantos años.

los gobiernos del Reino Unido, de Francia y de los Estados Unidos de América, en los años 1999 y 2000 anunciaron planes para cancelar todas las deudas que tienen con ellos los países más pobres. Pero todavía hay que recorrer un largo camino burocrático y político antes de que se cierre el oprobioso capítulo de renegociación de la deuda. Mientras tanto, los pagos de deuda fluyen sin cesar de los países pobres a los países acreedores, no obstante que desde hace mucho tiempo estos últimos han desarrollado ya los mecanismos financieros para cancelarlos (véase casilla 2.2).

Ayuda a países de ingreso medio para atenuación de deuda

No obstante que los PPSEs necesitan urgentemente ayuda para reducir su adeudo, en conjunto éste sólo abarca el 10 por ciento de la deuda total del Tercer Mundo. El resto lo adeudan los países en desarrollo menos pobres o de ingreso medio, cuyo desarrollo también ha sido forjado (y distorsionado) durante decenios de prolongada reestructuración bajo la disciplina impuesta por el endeudamiento.

Estos problemas, típicos de los países de América Latina, se originaron en el decenio de los 70. En ese momento, los bancos comerciales recibieron un flujo copioso de capitales provenientes de los países exportadores de petróleo, y parte de él lo prestaron de manera bastante indiscriminada a muchos de los países en desarrollo. Esto transformó los flujos financieros que se dirigían hacia América Latina. En el período de 1966 a 1970, los bancos comerciales habían aportado solamente el 8 por ciento de los recursos financieros que Estados Unidos de América enviaba a los países latinoamericanos, pero para 1978 aportaban el 57 por ciento.

Los bancos se esforzaron muy poco para evaluar los riesgos relacionados con esos préstamos. Muchos de los préstamos fueron utilizados para financiar inversiones en programas de infraestructura y de desarrollo de empresas públicas y privadas. Pero otros fueron utilizados para importar bienes de consumo, para especular en los mercados de divisas o simplemente para fines particulares. Los bancos eran

muy optimistas al respecto. Después de todo, una gran parte de sus préstamos era para los gobiernos, y “los gobiernos nunca quiebran”.

LA CRISIS DERIVADA DE LA DEUDA

La mayoría de esos préstamos eran de corto plazo, por lo general para ser renovados anualmente, y los bancos cargaban tasas de interés variable. Mientras las tasas de interés permanecían bajas, la amortización no era un gran problema. Pero en 1979 la Reserva Federal de los Estados Unidos de América lanzó un asalto histórico contra la inflación. El resultado fue que de pronto las tasas de interés saltaron al 20 por ciento y, virtualmente, de la noche a la mañana los proyectos cuyos planes de ejecución podrían haber parecido sumamente razonables (dados sus supuestos originales), ya no fueron viables. Una caída en los precios de los principales productos latinoamericanos para exportación en ese momento empeoró más aún el ámbito económico.

No se trataba solamente de una crisis para los deudores, sino que amenazó también la estabilidad de los bancos comerciales del Norte. En 1982, sólo la deuda de Argentina representaba el 18 por ciento del capital de los nueve bancos más grandes de los Estados Unidos de América. Por lo tanto, deudores y acreedores se vieron atrapados en una trampa clásica del endeudamiento: los bancos tenían que seguir prestando a sus deudores para seguirlos manteniendo a flote a fin de que no cesaran de pagar el servicio de la deuda anterior, y los países deudores tenían que seguir aceptando los préstamos adicionales con las nuevas y elevadas tasas de interés.

La crisis por endeudamiento del Tercer Mundo llegó a ser el acontecimiento del día. Se trataba de un drama dirigido por el FMI y que habría de desarrollarse en numerosos actos. La trama se basaba en una serie de amenazas de quiebra a las que seguían moratorias de última hora, de las cuales la mayoría estaba condicionada a que los deudores cumplieran con las prescripciones clásicas del FMI, devaluando su moneda a fin de fomentar las exportaciones además de recortar el gasto público.

En el transcurso de los años 80, poco a poco la

crisis cedió, al menos para los bancos. Estos últimos asignaron sistemáticamente fondos que les permitirían sobrevivir la cancelación de algunas deudas, al mismo tiempo que intercambiaban una parte de las deudas por participaciones en las empresas de propiedad estatal. Para principios de los 90, parecía que lo peor había pasado ya, particularmente a consecuencia del acuerdo logrado según el Plan Brady, en el cual se incluía un instrumento ingenioso por el que se convertía una parte considerable del resto de la deuda en bonos, garantizados con valores emitidos por el gobierno de EUA.

Los bancos quedaron liberados al transformarse los préstamos sobresalientes en bonos, los cuales podían ser registrados como activos en su haber y negociados en los mercados financieros. Pero los países deudores tuvieron muy poco que celebrar. Su deuda no había desaparecido, simplemente había cambiado de forma. En vez de pagar los intereses a los bancos, ahora tenían que pagarlos a los poseedores de bonos. Eso significaba continuar con los sacrificios. La gente tendría que apretarse el cinturón más aún. Y los gobiernos tendrían que seguir recortando el gasto público al mismo tiempo que aumentarían sus exportaciones, con el apremio adicional de tener que complacer a los inversionistas internacionales, de quienes dependerían para seguir obteniendo fondos en el futuro.

LA NUEVA SUMISIÓN

Animados por el éxito inesperado de los bonos Brady, para los cuales hubo aparentemente un mercado presto, los gobiernos de América Latina vieron en ello un modo de liberarse de algunos de sus problemas financieros al emitir más bonos aún por su cuenta. Esto transformó de nuevo el cuadro de la deuda. Entre 1992 y 1996, por ejemplo, la deuda total de Argentina subió de 43 mil millones de dólares a 100 mil millones. De ésta, el 3 por ciento se adeudaba a los bancos y 15 por ciento a instituciones financieras; pero el 60 por ciento quedó constituido en forma de bonos.

De todos modos hay que amortizar estos bonos pagando el interés garantizado o cupón, y posterior-

mente el capital monto del préstamo. Por lo tanto, para los países de ingreso medio endeudados, la crisis se ha complicado más. Ahora ya no sólo tienen que satisfacer al FMI cuando necesitan su apoyo, sino que también tienen que quedar bien con los mercados internacionales de capital.

Puesto que para la mayoría de esos países los mercados de bonos no aceptan emisiones grandes, los gobiernos sólo pueden pedir prestado unos cuantos miles de millones de dólares a la vez. Así se asegura una vulnerabilidad permanente. Si las agencias internacionales de clasificación de bonos, tales como Moody o Standard & Poor, adoptan una visión pesimista sobre la prospectiva de algún país determinado, los inversionistas exigirán que en la siguiente emisión de bonos de dicho país se les ofrezcan intereses más altos. El servicio de la deuda se hará más caro todavía. Y la parte proporcional del presupuesto nacional de ese país que pueda ser asignada a proyectos que no estén relacionados con la deuda, se reducirá. De este modo, los solicitantes de préstamos dependen continuamente de las agencias clasificadoras.

Esa situación no sólo ata las manos de los gobiernos, sino que también disminuye el debate democrático. Los ciudadanos o los políticos que protestan contra las consecuencias de la deuda en aumento, de pronto se dan cuenta de que se arriesgan a sufrir el contraataque de las fuerzas del mercado. Tan sólo el mencionar públicamente que el peso de la deuda constituye una restricción al gasto social (o que debe cambiarse la política económica y social), suscitará precaución entre los inversionistas de todo el mundo. Con ello se induce una forma nada saludable de autocensura en todo el sistema político de los países endeudados, de ingreso medio. Tanto la ciudadanía en general como sus representantes, evitan tocar problemas de justicia social elemental, porque pudiera promoverse una ronda adicional de fuga de capitales, o más aún, contribuir a otro período de inestabilidad económica.

La nueva sumisión también hace más difícil presentar un frente unido cuando se negocia con los

Casilla 2.2 – El precio de la deuda: No cumplir con las metas

Los niveles actuales de endeudamiento en los PPSEs hacen que les sea virtualmente imposible lograr las metas que fueron establecidas en la Cumbre Social. La meta que fijó la Cumbre sobre mortalidad infantil para el año 2015, por ejemplo, fue reducirla a 52 defunciones por cada mil nacidos vivos. Sin embargo, UNICEF calcula que en los PPSEs la tasa de mortalidad infantil para esa fecha será de 134 defunciones por cada mil nacidos vivos, lo cual equivale a 2 millones adicionales de defunciones infantiles anualmente. Las perspectivas no son mejores en cuanto a la educación. La UNESCO calcula que hasta 40 millones de niños en edad escolar de educación primaria en los PPSEs se quedarán sin escuela en el 2010, cifra que es probable aumente más aún para el 2015. Según las tendencias de la educación primaria a partir de 1990, Oxfam calcula que probablemente sólo siete de los PPSEs lograrán sus metas para el año 2015.

acreedores. Cuando los gobiernos debían dinero a un número reducido de bancos, podían ejercer una cierta presión sobre ellos al amenazarlos con una moratoria concertada. Pero los poseedores de bonos están sumamente dispersos y activos. Negociar con ellos es una tarea mucho más amedrentadora.

La desesperación puede conducir todavía a la quiebra. Un augurio de lo que pueda pasar apareció en septiembre de 1999 cuando Ecuador, con una deuda externa de más de 13 mil millones de dólares dejó de pagar los intereses correspondientes a un tipo de sus bonos Brady. El gobierno trató de negociar con los poseedores de bonos pero sólo logró persuadir al 8 por ciento de ellos para que apoyaran un plan que daría a Ecuador un poco de respiro. En vez de eso, 25 por ciento de los tenedores de bonos votaron para pedir que acelerara sus pagos. Ecuador decidió declarar la moratoria y sufrió las consecuencias, consistentes en una caída en el valor de su moneda y reducción de las perspectivas de atraer nuevos financiamientos. Otros países endeudados se apresuraron a distanciarse de lo hecho por Ecuador. En efecto, en ese momento tanto México como Filipinas readquirieron algunos de sus propios bonos Brady.

Enfrentarse al problema de sumisión por deuda en las economías de mercado de ingreso medio es una tarea difícil y compleja. Empero, habrá que encontrar alguna forma de prevenir las crisis inminentes y proteger a los millones de personas que están sufriendo el deterioro a largo plazo de sus niveles de vida y de bienestar social.

Nuevas formas de salir de la deuda

La continuación de la pobreza y la posibilidad de que haya nuevas crisis tanto en los PPSEs como en los países de ingreso medio, no sólo obligan a que se atiendan urgentemente sus problemas inmediatos de endeudamiento sino también a renovar las ideas sobre futuros préstamos.

NUEVAS INSTITUCIONES PARA ENFRENTARSE A LA DEUDA

Las actividades relacionadas con la deuda anterior han sido impulsadas en gran parte por la crisis y han dado como resultado paquetes de rescate ad hoc. Esto no sólo es ineficiente, sino que ha causado sufrimiento indescriptible e innecesario a millones de personas. Lo que se necesita para reducir la gravedad de futuras crisis de endeudamiento es una nueva estructura institucional. Sin embargo, para crearla, los países industrializados tienen que movilizarse en torno a una idea clara.

Varios de los gobiernos y los organismos internacionales, como UNCTAD y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPALC), apoyan la aplicación de procedimientos que faciliten una salida ordenada del endeudamiento. Consisten en una suspensión temporal de pagos por parte de los gobiernos asediados por la deuda (acción a la que un panel de arbitraje independiente daría legitimidad), junto con una exhortación para que se otorguen mayores préstamos durante el período de reestructuración de la deuda. Yendo más allá todavía, otras

entidades han propuesto el establecimiento de una corte internacional sobre bancarrota sustentada en un tratado. Un elemento crucial de ese tipo de propuestas es que el peso de la reestructuración debería ser compartido entre prestatarios y prestamistas.

DEUDA NACIONAL Y BANCARROTA

Cuando se trata de deudas que pertenecen a las empresas, la mayoría de los países industrializados disponen de leyes sobre bancarrota. Con ellas se garantiza que las decisiones equivocadas o la mala suerte no condenen a los deudores a pagar por sus yerros el resto de su vida. En realidad, a menudo se atribuye el dinamismo de la economía estadounidense a las oportunidades que ofrece a quienes acepten riesgos para borrar los antecedentes y empezar de nuevo. ¿No debería haber algo semejante para resolver el problema de deuda nacional de los países?

Jubileo 2000 junto con otras entidades han propuesto que los estados deberían poder acudir a una corte internacional sobre bancarrota. En vez de tener que discutir los problemas de endeudamiento en los pasillos secretos del Club de París o de las instituciones financieras internacionales, se debería ventilarlos formal y públicamente en el seno de una nueva institución. Así se tendrían muchas ventajas, pero la labor para establecer ese tipo de mecanismos no sería fácil. No está claro, por ejemplo, de qué modo una corte como la propuesta pudiera establecer la jurisdicción que se requeriría ejercer sobre acreedores y deudores por igual. Además de que los deudores podrían caer en la tentación de declararse en quiebra a propósito.

Pero se puede argumentar que el sistema actual, o la falta de uno, tiene su propia implicación de riesgo moral. De hecho, los procedimientos nada claros para lograr un acuerdo sobre la crisis hacen que los acreedores se animen a proteger sus propios intereses a expensas de otros; por ello los acreedores más fuertes son los que ganan en este tipo de competencia. Y frecuentemente los ciudadanos comunes, al corriente con sus impuestos (incluidos los relativamente pobres), son los que pagan la cuenta. Más aún, en los países prestatarios y en los países

prestamistas por igual, cuando los gobiernos tienen que rescatar a las instituciones financieras que fracasan, suelen hacerlo recortando el gasto social, esto es, robándole al pobre para pagar las deudas del rico.

CONDICIONALIDAD

Los intentos para hacer frente a la deuda internacional siempre han estado ligados a la condicionalidad, aunque últimamente se han estado cambiando las condiciones impuestas. En los años 80, para renegociar la deuda se requería generalmente que los prestatarios llevaran a cabo reformas neoliberales; a finales de los 90, esas estipulaciones han sido substituidas por el requisito de que se asigne toda la ayuda a reducir la pobreza.

Es comprensible que así sea. Una parte de la deuda original fue contratada por regímenes corruptos o autoritarios que utilizaron esos fondos para beneficio de las elites. Los gobiernos donantes y las ONGs quieren asegurarse de que en el futuro los fondos no desaparezcan por el mismo caño. Por ello, los miembros de la coalición Jubileo 2000 vinculan sus propuestas de cancelación de deuda al requisito de que los fondos liberados por la renegociación de dicha deuda se utilicen para mejorar la salud, la educación y para otros beneficios sociales. Los países acreedores insisten también en que para perdonar la deuda se aplique una condicionalidad social semejante.

Pero esto genera varias dificultades. La más conocida es la intercambiabilidad (o fungibilidad): los gobiernos que reciben ayuda pueden alegar que están utilizándola para financiar el gasto social, cuando en realidad lo habrían hecho de todos modos con sus propios fondos.

Una segunda dificultad, también muy conocida, es la interferencia excesiva en la toma de decisiones a nivel local. Aquellos que estén involucrados en los esfuerzos para aligerar la deuda necesitan ser cautos sobre la forma como vigilan e influyen en el uso de los recursos. Un exceso de condicionalidad, aparte de restringir la autonomía local, puede también agotar el tiempo y el dinero que pudieran ser empleados de mejor manera en alguna otra actividad.

Otro problema, menos obvio, es que la condicio-

nalidad de orden social puede ser demasiado simplista. Actualmente, la capacidad de maniobra de todos los gobiernos está restringida por los mercados internacionales; se les apremia de manera constante para que mantengan bajos los salarios, los impuestos y el gasto público, y altas las tasas de interés. De ese modo se puede acotar seriamente su capacidad de inversión, de fomentar el empleo, de financiar la infraestructura básica y, generalmente, para promover el desarrollo a largo plazo. En consecuencia, si los gobiernos consiguen ayuda para aligerar la deuda, pueden tener razones justificadas para utilizar dichos recursos en la superación de restricciones claves al crecimiento económico, y no sólo para aumentar directamente el gasto social. En vez de definir un uso específico de los fondos, sería mejor insistir en que los gobiernos tomen sus decisiones abierta y democráticamente.

En efecto, uno de los beneficios más importantes de la disminución de deuda puede ser el de abrir espacios democráticos más amplios. El endeudamiento excesivo fomenta una mentalidad de crisis que inhibe el debate abierto sobre los asuntos públicos. Ello permite a los prestamistas coludirse con los deudores en la búsqueda de soluciones a puerta cerrada. La población en general se siente desprovista de poder y temerosa del hundimiento de una nave que siempre parece estar en peligro inminente de zozobrar. Consecuentemente, la ciudadanía puede pasar por ciclos de apatía y de protesta, en vez de emprender un debate razonado sobre la mejor manera de que el país siga adelante (véase casilla 2.3).

Los ciudadanos deberían tener también la oportunidad de examinar la ayuda para aligerar la deuda en un contexto mucho más amplio, viendo cómo encaja en el sistema económico global. Aún si se cancelaran las deudas de sus países, eso no los protegería de las futuras caídas de precios de los productos de exportación o de las alzas brutales en las tasas de interés o de un viraje repentino en la actitud del inversionista, cualquiera de estas acciones podría causar estragos en sus frágiles economías y desplomarlos otra vez en el endeudamiento. Es urgente encontrar alguna forma para salir de la crisis

contemporánea, pero igual de importante es prever la próxima e impedirla.

Ayuda para el desarrollo

Los países más pobres necesitan urgentemente ayuda para aligerar el peso de su deuda, pero eso no es suficiente. A fin de fortalecer sus economías debe haber un flujo de recursos adicionales; y una proporción grande de estos últimos sólo puede obtenerse como ayuda para desarrollo. La ayuda no sólo es necesaria para financiar proyectos importantes de desarrollo, sino también para atraer capital privado del extranjero, el cual no es probable que llegue a los países más pobres a menos que esté garantizado por los gobiernos donantes o las agencias multilaterales.

En la época de la Cumbre Social, las perspectivas de obtener ayuda para el desarrollo eran sombrías. Los flujos de capital se habían reducido ya marcadamente, y sólo cuatro países donadores (Dinamarca, Noruega, el Reino de los Países Bajos y Suecia) estaban cumpliendo o sobrepasando la meta acordada en las Naciones Unidas del 0.7 por ciento de su respectivo PNB. En la Cumbre Social se reconoció la necesidad de detener el descenso y los delegados acordaron “esforzarse para cumplir la meta acordada de destinar el 0.7 por ciento del PNB a la ayuda oficial para el desarrollo tan pronto como fuera posible”.

El efecto práctico de esta resolución fue escaso. En realidad, como se indica en el cuadro 2.1, los flujos de ayuda oficial siguieron disminuyendo. En 1995, los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD), de la OCDE aportaron 59 mil millones de dólares. Pero, para 1997, la cifra se había reducido a 48.3 mil millones. En 1998 la cifra mejoró un poco (51.9 mil millones), pero todavía era considerablemente menor al nivel alcanzado en 1995. En el cuadro, se sitúan las cifras en el contexto del gasto militar de los miembros del CAD.

Cuadro 2.1 – Ayuda de la OCDE comparada con el gasto militar

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ayuda oficial de la OCDE para el desarrollo (\$ miles de millones)^a	52.9	56.7	60.9	56.5	59.2	59.0	55.4	48.3	51.9
Gasto militar de la OCDE (\$ miles de millones)^b	657	612	620	595	572	548	553	550	539
AOD como porcentaje del gasto militar	8.0	9.3	9.8	9.5	9.7	9.3	10.0	8.8	9.6
AOD como porcentaje del PNB de los miembros del CAD^{c,d}	0.33	0.33	0.33	0.30	0.30	0.27	0.25	0.22	0.23
Promedio anual del cambio porcentual real de la AOD, 1991-97^a	- 4.6								

Fuentes y notas: ^aOCDE/CAD, 1999b y 1999c; ^bSIPRI, 1999; ^cRandel et al., 1998 y 2000; ^dLa meta oficial conjunta de ayuda para el desarrollo es 0.7 por ciento del PNB (Compromiso Núm. 9 (1) de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social).

LA FATIGA DE LOS DONADORES

La disminución de la AOD ha sido atribuida comúnmente a la “fatiga del donador”. En una tras otra de las evaluaciones se ha señalado el desperdicio o el uso equivocado de los fondos, la corrupción tanto en círculos del sector público como del privado, y la debilidad institucional general de los países en desarrollo a los que se dificulta aprovechar eficientemente la ayuda. En consecuencia, los países donantes han estado cada vez más insatisfechos. El Banco Mundial, por ejemplo, en una obra de amplia divulgación, *Assesing Aid* (Evaluación de la ayuda), llegó a la conclusión de que “los donadores deberían estar dispuestos a recortar el financiamiento a aquellos países en los que persista un sector público de baja calidad”.

Pero los problemas relacionados con la ayuda no se deben enteramente a la debilidad de las instituciones del Tercer Mundo. En años recientes, se ha tenido que utilizar la ayuda para el desarrollo en un entorno mundial generalmente tan hostil que no sorprende lo limitado de su éxito.

Uno de los factores más debilitantes, como se indicó en la sección anterior, ha sido la deuda. En época de la Cumbre Social, cerca de una cuarta parte de la ayuda bilateral estaba siendo utilizada para repagar a los acreedores multilaterales.

Y en cuanto a la ayuda del Banco Mundial, la situación era peor aún. En 1993-94, de cada 3 dólares que el Banco Mundial otorgó como préstamos y donaciones por medio de su Asociación Internacional para el Desarrollo (AID), se reclamaron 2 dólares como amortización de deuda. Del dólar restante el FMI se embolsaba una parte. La ayuda ha sido también desviada para hacer frente a una serie de catástrofes de orden humanitario, algunas de ellas relacionadas con el clima y otras de origen humano. La proporción de la ayuda bilateral destinada a situaciones de emergencia se elevó del 1.5 al 8.4 por ciento entre 1991 y 1994.

El fracaso de la asistencia se debe también a errores de los donantes. Una proporción creciente de la ayuda ha sido utilizada en coordinación con el Banco Mundial y el FMI para apoyar reformas de política que en última instancia han dado magros resultados. Con demasiada frecuencia, para conseguir la ayuda también se ha requerido un sinnúmero de informes, cuya elaboración ocupa mucho tiempo, de modo tal que la fatiga de los donadores probablemente haya sido igualada por la “fatiga de los receptores”. Cada año, por ejemplo, Tanzania elabora nada menos que 2 400 informes de avance cuatrimestral para cumplir con los requisitos de sus donadores.

Casilla 2.3 – Protestas por no dar prioridad al sector social

En muchos de los países más pobres la gente se ha resignado ante los recortes a los servicios públicos que han tenido que soportar. Pero, tal como se informa constantemente en la prensa, su enojo estalla con frecuencia en forma de protestas y huelgas.

“La capital de Jamaica, Kingston, quedó clausurada mientras los manifestantes que protestaban contra el gobierno bloquearon los caminos principales que cruzan la isla... La ola de protestas estalló debido al presupuesto de la semana pasada, en el cual se elevó el precio del petróleo en un 30%. El gobierno espera gastar el 62% de sus ingresos fiscales en el servicio de la deuda, y está luchando para proteger su gasto en salud, educación y policía”. -The Economist, 24 de abril de 1999

“Desde la caída del comunismo, la libertad académica y el interés del gobierno en la educación superior en Rusia han aumentado extraordinariamente, aunque no ha sucedido lo mismo en cuanto al incremento de los recursos disponibles para ese sector. Por ello, la militancia estudiantil e industrial ha aumentado marcadamente. Además de las huelgas, manifestaciones y marchas de protesta, estudiantes y profesores han acusado al estado en las cortes por no pagarles sus salarios y han ido a pedir limosna a las puertas de la casa de Yeltsin. Cuando en 1996 el gobierno anunció un retraso por tiempo indefinido en el pago de salarios y becas, 22 profesores se declararon en huelga de hambre. En menos de una semana el gobierno tuvo que ceder. Estas son pequeñas victorias en comparación con el ambiente de derrota que prevalece en un país donde el neoliberalismo está derrumbando el sistema educativo”. -The Guardian, 19 de octubre de 1999

“La huelga [en Zimbabwe] empezó a finales de septiembre cuando 400 pasantes de medicina rehusaron acudir al trabajo, demandando aumentos significativos en sus magros salarios mensuales, así como mejores condiciones en los hospitales. Nyasha Masuke, portavoz de los pasantes, dijo: ‘Los hospitales están tan mal equipados que vemos morir a los pacientes de malaria por falta de cloroquina. Vemos morir a otros pacientes porque falta sangre para transfusiones.’ Las instalaciones gubernamentales de salud de Zimbabwe, que alguna vez fueron el orgullo de Africa y modelo para otros países en desarrollo, llevan casi un decenio sin recibir financiamiento suficiente.

Es probable que ese deterioro continúe como resultado del nuevo presupuesto de Zimbabwe para el año 2000. El Ministerio de Salud ha solicitado Z\$ 10 mil millones (250 millones de dólares), pero sólo le asignaron Z\$ 6 mil millones. Por el contrario, el Ministerio de Defensa recibió la enorme cifra de Z\$ 9 mil millones. ‘El gobierno no ve ninguna urgencia de terminar nuestra huelga,’ dice el doctor Masuke. “Los ministros del gabinete y los ricos pueden acudir a sus hospitales privados. Son los pobres de Zimbabwe los que sufren”. -The Guardian, 1º de noviembre de 1999

REORIENTACIÓN DE LA AYUDA PARA EL DESARROLLO

Una forma de reorientar la ayuda para el desarrollo consiste en requerir que se destine una proporción mayor al desarrollo social. En el pasado, el grueso de la ayuda de índole no militar se utilizaba para impulsar el crecimiento económico, a través de proyectos de infraestructura, el desarrollo agrícola, y varias formas de apoyo al presupuesto. El gasto para el sector social ha quedado rezagado. Cada país ha tenido prioridades

diferentes, pero son pocos los que han tratado de asegurarse de que los pobres reciban cantidades sustanciales de ayuda. Esto fue particularmente cierto mientras los gobiernos estaban preocupados por el ajuste. En esas condiciones, lo más que los pobres podían esperar era la aplicación de medidas parciales para paliar sus necesidades apremiantes.

Los participantes en la Cumbre Social, acuciados por la situación desesperada de una cantidad enorme de personas afectadas profundamente por la crisis y el

ajuste, dieron suma atención al problema de la persistencia de la pobreza. No sólo se comprometieron a reducirla, sino también a erradicarla. Y, en consecuencia, todos los miembros de la comunidad internacional de desarrollo han dado prioridad en sus programas, a la mitigación de la pobreza. Pero, dadas las diferentes tradiciones de bienestar y política social de los países donantes, no ha sido fácil que las instituciones de ayuda desarrollen una visión integrada hacia esa meta. Por un lado se hallan aquellos que entienden la reducción de la pobreza en términos acotados, y sostienen que se lograría mejor dirigiendo la acción correctiva solamente hacia los pobres. Por otro lado se hallan los de la tradición del estado del bienestar, quienes creen que la reducción de la pobreza debería ser una parte de los esfuerzos más amplios del estado para mejorar las condiciones sociales y promover la justicia social. Esta división se advierte claramente en la Declaración y en el Programa de Acción de la Cumbre Social, y es evidente todavía en la divergencia de políticas de los donantes y en sus programas contrastantes de ayuda para el desarrollo.

LA INICIATIVA 20/20

Los problemas que se han encontrado al modificar la dirección de la ayuda hacia el desarrollo social se ilustran claramente en la experiencia obtenida con la iniciativa 20/20. En el capítulo final del Programa de Acción de Copenhague se incluye un “compromiso mutuo entre socios de países desarrollados y de los países en desarrollo para asignar un promedio del 20 por ciento de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y 20 por ciento del presupuesto nacional... a los programas sociales básicos”. Muchas personas consideran que este compromiso mutuo es uno de los logros más importantes de la Cumbre Social. No sólo ha sido adoptado por los donadores bilaterales y las principales agencias multilaterales de desarrollo (incluidos UNICEF, PNUD y el Banco Mundial), sino también por muchas de las ONGs tanto del Norte como del Sur.

Uno de los méritos principales de la estrategia 20/20 es su aparente simplicidad, que ayuda a convertirla

en una herramienta muy útil para la intercesión. Pero la unanimidad general empieza a desvanecerse cuando se pasa a la etapa de ejecución. Desde el principio, los problemas surgen al tratar de ponerse de acuerdo sobre la definición de servicios sociales básicos. Mientras que todos los donadores están de acuerdo en que dichos servicios incluyen educación básica, salud básica, salubridad y agua potable, no todos ellos ven la necesidad de analizar la nutrición como una categoría separada de la salud. Hay también enfoques diferentes en cuanto a las metas. Algunos de los donadores consideran el 20 por ciento como meta general para su programa de ayuda global al desarrollo, en tanto que otros agregan la estipulación de que debe lograrse también en cada uno de sus programas a nivel nacional. Luego viene el problema de la condicionalidad. Algunos ven el 20/20 tan sólo como un compromiso amplio de política, una meta a largo plazo sobre la cual ha de organizarse la colaboración. Otros donadores declaran que si los gobiernos receptores de ayuda no logran la meta 20/20, son susceptibles de penalización.

Esos desacuerdos dificultan la coordinación de las actividades de los donadores, así como la determinación del avance logrado. Los esfuerzos de vigilancia por parte de ONGs tales como Control Ciudadano y Realidad de la Ayuda, indican que hay diferencias notables entre las agencias que proporcionan información. No sólo utilizan definiciones diferentes, sino que también aplican sistemas de contabilidad y métodos estadísticos que son incompatibles. Por ello es casi imposible determinar la proporción de la ayuda para el desarrollo que se destina a servicios sociales básicos o comparar el gasto que realizan los donantes en este rubro. La situación se complica más aún cuando se toman en consideración las diferencias que hay en el Tercer Mundo en la manera de elaborar sus informes.

Sin embargo, en el informe de 1998/99 de Realidad de la Ayuda, se trató de evaluar el comportamiento de los donadores bilaterales. Para el financiamiento de servicios sociales básicos, en el proyecto se calculó qué cantidad debería provenir de la ayuda bilateral y cuál debería ser la aportación de cada uno

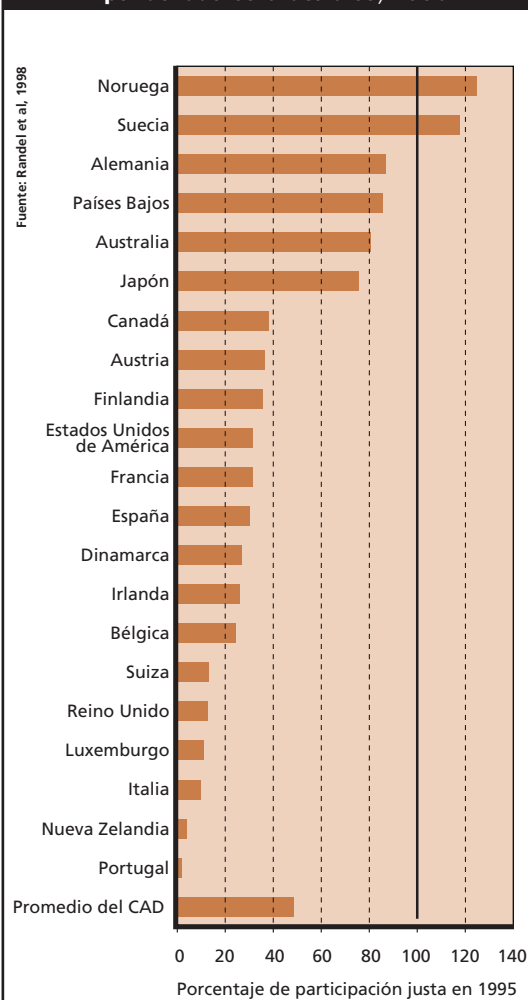
de los donadores, basados en el PNB de cada uno de los países. El resumen de la conclusión a que se llegó aparece en la gráfica 2.2. Ahí se muestra que en 1995, los países del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) en conjunto estaban aportando sólo el 49 por ciento de lo que se requería. Al comparar el grado de acercamiento de los países donantes a la meta bilateral fijada, sobre la base de su respectivo PNB, en el estudio se encontró que solamente Suecia y Noruega estaban contribuyendo con una cantidad superior a la que les correspondía. A pesar de que la mayoría de esos países no alcanzan a cubrir lo que deberían aportar, parece que la proporción que destina cada uno a los servicios sociales básicos está aumentando lentamente.

Pero un incremento en los flujos de ayuda sólo constituye una parte de la historia. Mucho depende de la responsabilidad de los gobiernos receptores. Aquí nuevamente hay problemas de intercambiabilidad: los gobiernos que reciben fondos reservados para servicios sociales básicos simplemente pueden aprovechar la oportunidad para desviar sus propios fondos hacia otro lado. En un estudio del Banco Mundial sobre 14 países se encontraron pruebas irrefutables de esa intercambiabilidad, pero con variaciones importantes entre los países. Así, cuando Sri Lanka recibió ayuda para educación y salud, aprovechó la oportunidad para retirar de esos sectores una cantidad mayor aún que la de la ayuda recibida, de modo que el efecto neto fue una reducción del gasto en el sector social básico. Indonesia, por su parte, recibió una cantidad semejante pero la completó con sus fondos propios, por lo cual hubo un aumento substancial en ese campo.

Independientemente del nivel de gasto, también se debe tomar en cuenta el grado de eficiencia con que se utilicen los fondos. Nuevamente, en este aspecto puede haber una variación enorme. En Bolivia, por ejemplo, parece que las contribuciones de los donadores, junto con fondos nacionales, fueron encauzadas de manera efectiva para la dotación de servicios sociales a grupos locales. Pero este caso, aparentemente, es excepcional. Más típico es tal vez el de Côte d'Ivoire, donde los informes indican que

no se logra que la mayoría de los servicios públicos lleguen al sector pobre de la población.

Gráfica 2.2 – Aportación de servicios sociales básicos: Grado de cumplimiento de meta por donadores bilaterales, 1995



Aún cuando se utilicen bien los fondos, una insistencia sumamente rígida en destinarlos a servicios sociales básicos todavía puede suscitar dudas. Uno de los peligros es que se sacrifiquen otros servicios sociales importantes a fin de poder cumplir las metas impuestas. Varios de los gobiernos del Tercer

Mundo, ansiosos por demostrar a los donadores y a los acreedores internacionales que están gastando más que antes en educación primaria (en una época en que los recursos presupuestarios no están aumentando), han logrado cumplir con las metas que se les fijaron; pero para ello tuvieron que reducir la cobertura y la calidad de otros servicios sociales como la educación secundaria o la vocacional. Algunos de ellos han cumplido con las metas internacionales mediante la construcción de muchos edificios nuevos para escuelas primarias, pero sin tener la capacidad para proporcionar maestros adicionales (especialmente cuando los sistemas de educación secundaria y terciaria han quedado escasos de fondos). Es obvio que asegurar el acceso universal a la educación primaria es sumamente importante. Pero insistir en ello a partir de un enfoque muy reducido, y en un contexto de recursos muy limitados, puede distorsionar la política social.

Hay que pagar también un precio político significativo cuando los gobiernos prestan atención especial al mejoramiento de los servicios básicos de educación y de salud a costa de reducir los programas existentes que benefician a sectores más amplios de la población. Los ciudadanos de la clase trabajadora y de la clase media que dependen de los servicios públicos, con frecuencia han visto reducirse marcadamente sus niveles de vida en los últimos diez años o más; y están muy descontentos, con razón, por el deterioro de las escuelas públicas, de las clínicas y de los sistemas de seguridad social. La recomendación que se hace a nivel internacional en el sentido de que toda la población, excepto los más pobres, deben acudir al sector privado para obtener esos servicios, implica una nueva carga financiera para esa población y una afrenta a su sentido de ciudadanía. La condicionalidad en pro de los pobres exclusivamente, en un contexto de escasez de recursos, puede constituir por lo tanto un problema político explosivo.

OPCIONES AL SISTEMA RÍGIDO DE AYUDA FOCALIZADA

Es evidente que el sistema rígido de focalización de la ayuda tiene defectos fundamentales. La información

no es confiable, los fondos pueden ser intercambiables, utilizados para fines diversos, y los efectos a largo plazo, impredecibles. En última instancia, lo que parece ser más importante no es cómo asigna sus fondos la comunidad internacional de desarrollo, sino la forma como se utilizan en realidad. Es probable que se logre más si se permite a cada sociedad que busque opciones realistas y adecuadas.

Algunos donadores que han reconocido ese hecho y aceptan la dificultad que tienen para influir en la utilización precisa de sus fondos, están pensando ahora cambiar de táctica. En vez de ser selectivos al interior de los países, están siendo más selectivos entre países. En el futuro concentrarán su ayuda en los países que tengan el mayor potencial de progreso, por lo general aquellos que estén comprometidos en la reforma económica y que tengan un historial adecuado sobre derechos humanos. Después de escoger a los países con los que comparten una visión común de progreso, los donadores llegarán a establecer acuerdos en los que se permita que tanto los gobiernos como los grupos de ciudadanos ejerzan mayor control en el uso de los fondos. Los países que no cumplan los requerimientos mínimos de buena gestión de gobierno y reforma económica ya no recibirán ayuda.

Este nuevo enfoque (que está reduciendo progresivamente el número de países a los que los donadores bilaterales otorgan ayuda), tiene ventajas prácticas pero, como todos los aspectos del marco actual de referencia para la ayuda al desarrollo, también tiene dificultades morales y dilemas de orden práctico. Una gran cantidad de población pobre vive bajo regímenes que no cumplen con esos requerimientos para un aprovechamiento efectivo de la ayuda. Es difícil compatibilizar la eliminación de ayuda para el desarrollo a esos países con un compromiso de largo alcance para erradicar la pobreza.

OPCIONES DE AYUDA

Una forma de evitar los dilemas relacionados con la ayuda externa consiste en sustituirla simplemente. Por ejemplo, en vez del sistema actual de donación discrecional podría haber un mecanismo automático

de transferencias de los países ricos a los pobres. Muchas de las ideas nuevas al respecto provienen de los principios en que se sustentan los derechos humanos. Por ejemplo, en las convenciones internacionales sobre derechos humanos se ha reconocido desde hace mucho tiempo el derecho de todo ser humano a un mínimo de satisfacción en su nivel de vida, y se ha asegurado que el deber de cumplir con los derechos humanos trasciende las fronteras nacionales. Ahora, varios grupos de personas están tratando de llevar a la práctica esta visión más amplia sobre derechos y responsabilidades.

Una propuesta es la de establecer un nuevo fondo internacional para el desarrollo. Cada país de altos ingresos podría contribuir con un porcentaje fijo de su PNB para dicho fondo, el cual podría ser controlado por representantes de las naciones prósperas junto con los de las menos prósperas. Este consejo decidiría sobre las transferencias que se requirieran para elevar el promedio de ingreso per cápita de cada país hasta un mínimo acordado. Aún si las aportaciones a este fondo no excedieran nunca la mitad de la meta actual del 0.7 por ciento del PNB de los países ricos, establecida por la ONU, se recabarían fondos muy superiores a los que hay disponibles actualmente en los programas de ayuda convencionales.

Una variante de lo anterior podría tener tres “ventanillas”. A través de la primera ventanilla los países pobres lograrían establecer una red básica de seguridad social. Mediante una segunda ventanilla, dichos países podrían recibir pagos extra por los servicios que benefician a toda la comunidad mundial, tales como la protección a la biodiversidad o la lucha contra el narcotráfico. La tercera ventanilla permitiría a los países más ricos ofrecer compensaciones por el daño que ellos pudieran seguir infligiendo a los países pobres al mantener las barreras al intercambio comercial, por ejemplo, o al rehusarse a aceptar a los inmigrantes procedentes de esos países pobres.

Otro enfoque sería el de establecer formas nuevas de fiscalización mundial. Una de las propuestas más conocidas al respecto es el impuesto Tobin a la compra-venta de divisas, que ahora alcanza a nivel mundial la cantidad de 1.5 billones de dólares al día. Se

han hecho sugerencias semejantes para fijar impuestos a los viajes por avión, al uso de Internet o de otros servicios que tengan importantes dimensiones internacionales. Ese tipo de cargos podría ser cobrado por las autoridades fiscales nacionales y una parte del ingreso percibido podría ser utilizado por los gobiernos nacionales de esos países. Pero un porcentaje determinado (tal vez la mitad), podría ser asignado a las Naciones Unidas para que realizara una gama de actividades, incluidos los programas sociales, la protección al medio ambiente o las intervenciones de índole humanitaria. Una parte podría también ser distribuida entre los países en desarrollo, de modo que los países con el ingreso per cápita más bajo recibieran las cantidades mayores.

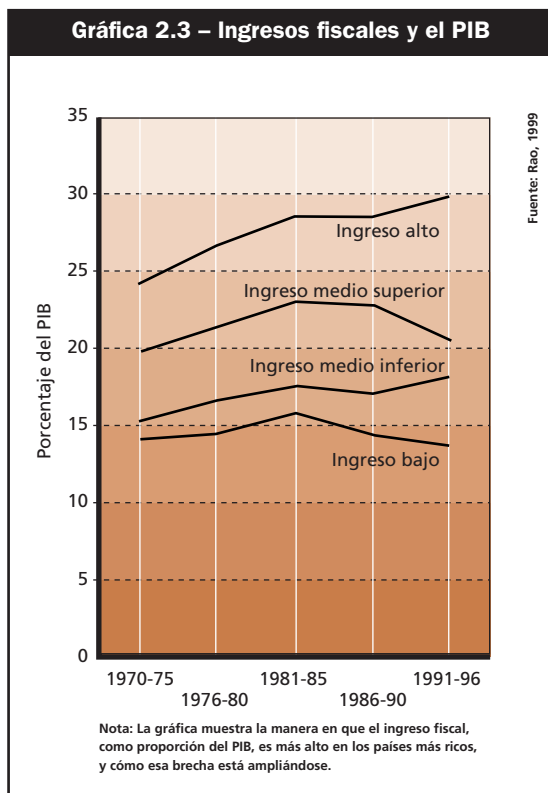
Es probable que las propuestas nuevas sobre ciudadanía mundial y aplicación internacional de impuestos sean planteadas en la reunión de Ginebra 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, así como en la conferencia del año 2001 sobre Financiamiento para el Desarrollo. Sin duda, la mayoría de los países industrializados se opondrán a ese tipo de propuestas. Pero la idea de un fondo internacional de desarrollo está obteniendo mayor apoyo, especialmente de las ONGs. La interrelación creciente entre derechos humanos y erradicación de la pobreza podría convertirse en una fuerza significativa de cambio.

Reforma fiscal

Aún si mediante la fijación de impuestos internacionales se transfirieran algunos fondos a los países en desarrollo, estos necesitarían de todos modos apoyarse primordialmente en la generación de sus propios recursos. Por desgracia, los gobiernos de muchos de los países más pobres han visto reducirse notablemente sus ingresos, lo cual se debe en gran parte al deterioro económico. Cuando las empresas privadas producen menos y más gente se queda sin empleo, hay menos ingresos que fiscalizar.

Por lo general, los países más pobres también tienen menor éxito en la recaudación de impuestos. No sólo recolectan menos en términos absolutos, sino que también perciben menos como proporción del

PIB. Esto es lo que se muestra en la gráfica 2.3 en la cual se advierte que en los países de ingresos más altos los impuestos que se recaudan, como proporción del PIB, son más del doble que en los países de ingresos bajos y que, aparentemente, la brecha sigue ampliándose.



Una segunda diferencia entre los países más ricos y los más pobres se halla en la fuente de sus ingresos fiscales. Eso es lo que muestra la gráfica 2.4. La dimensión reducida del empleo formal en los países en desarrollo disminuye el potencial de recaudación tanto de contribuciones para financiar el seguro social como del impuesto sobre la renta (al ingreso personal). En Bangladesh, por ejemplo, en 1991, solamente el 0.5 por ciento de la población estaba sujeta al impuesto sobre la renta. Muchos de los países en desarrollo han tenido que recuperarse de la falta de contribuyentes personales dirigiendo la fiscalización directamente a las empresas más grandes, sobre todo aquellas que están involucradas en la extracción de minerales.

LA DISMINUCIÓN DE LA BASE IMPOSITIVA

Pero la diferencia principal entre países ricos y países pobres, es que los pobres dependen más de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones. Ello se debe en parte a que los aranceles son más fáciles de recabar. El Banco Mundial ha calculado que la recaudación de impuestos al comercio tiene un costo del 1 al 3 por ciento del ingreso previsto, comparado con el 5 por ciento que cuesta recabar el impuesto al valor agregado y hasta el 10 por ciento el impuesto sobre la renta. En promedio, en los países en desarrollo cerca de una tercera parte de sus ingresos fiscales proviene de los impuestos al comercio exterior, aunque en algunos casos, la proporción es mayor aún: para Lesotho y para Madagascar, la proporción casi llega a la mitad.

Por lo tanto, es probable que el impulso hacia la mundialización y la liberalización del comercio repercuta más fuertemente en los ingresos fiscales de los países en desarrollo. En la medida en que los aranceles han estado disminuyendo, así han disminuido también sus ingresos. Por ejemplo, entre 1993 y 1998, la India redujo el promedio de sus aranceles del 71 al 35 por ciento. Sin embargo, en 1998, un nuevo gobierno tuvo que elevarlos de nuevo, alegando que no era para proteger los negocios del país sino para proteger los ingresos gubernamentales. Aún un país tan partidario del libre mercado como Chile se ha preocupado por las implicaciones que tiene para sus ingresos la liberalización del comercio. En 1997, el gobierno chileno pospuso una reducción de los aranceles debido a que el parlamento no podía decidir la manera de pagar el costo de dicha reducción, que se calculó sería de 420 millones de dólares.

Un segundo efecto reductor de ingresos ocasionado por la liberalización es la competencia fiscal. La presión mundial para que haya competencia hace que los gobiernos no se atrevan a elevar los impuestos, por miedo a que las empresas extranjeras y aún las nacionales huyan de sus países a cualquier otro lado. El resultado ha sido la caída de las tasas impositivas en todo el mundo, tanto para los individuos como para las corporaciones. Algunos expertos sugieren que con esta carrera hacia el abismo, en el

futuro se podría lograr que la tasa impositiva para las corporaciones bajara hasta cero.

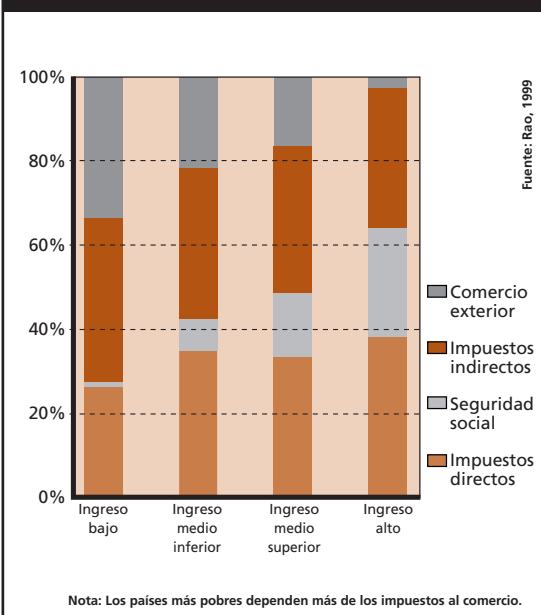
La base impositiva también está siendo socavada por la informalización creciente de las economías. Se ha calculado que aún en la Unión Europea entre el 7 y el 16 por ciento de la fuerza de trabajo opera actualmente en el sector informal. En las economías en desarrollo y en transición, la proporción es muy superior y, aparentemente, sigue aumentando. En América Latina, entre 1990 y 1996, la proporción de la fuerza de trabajo no agrícola en la economía informal aumentó en casi todos los países: en Perú, por ejemplo, del 52 por ciento pasó al 58 por ciento; y en Paraguay, del 61 al 68 por ciento.

IMPUESTOS AL CONSUMIDOR

Los gobiernos, preocupados por el riesgo que implica imponer gravámenes a las empresas, han puesto sus miras en otro lado. Muchos de ellos han aumentado los impuestos al consumo, especialmente por medio del impuesto al valor agregado, contribuciones fiscales regresivas que afectan con mayor dureza al sector pobre de la población. En un estudio elaborado en 1990 sobre 39 países que estaban aplicando el ajuste estructural, se encontró que casi todos ellos estaban dando un viraje hacia ese tipo de fiscalización indirecta. Pakistán es uno de los que más recientemente dieron ese paso. Allí, la relación entre impuesto y PIB es solamente del 13 por ciento, significativamente por debajo de la relación del 20 por ciento que se considera necesaria para sostener niveles adecuados de gasto público. En 1999, sin embargo, los intentos de establecer el impuesto al consumo fallaron debido a que hubo una huelga general de parte de los pequeños empresarios. En Ghana, la imposición del impuesto al valor agregado con el alza subsiguiente de precios dio como resultado los disturbios de mayo de 1995 en los que murieron cinco personas.

En los países en transición sucede un viraje semejante al fijarse impuestos al consumo en vez de hacerlo al capital. Hungría por ejemplo, ha estado reduciendo los gravámenes a las corporaciones, especialmente a las extranjeras: entre 1988 y 1996, en los ingresos del erario público, la proporción correspon-

Gráfica 2.4 – Fuentes del ingreso fiscal, 1991-96



diente a impuestos sobre las ganancias de las empresas cayó del 30 al 10 por ciento. En vez de gravar los ingresos de las corporaciones, el gobierno ha aumentado los impuestos personales, que ahora aportan el 36 por ciento del ingreso total del gobierno, así como los impuestos al consumo, los que aportan una tercera parte de dicho ingreso. Los impuestos para seguridad social también son altos, ya que equivalen a la mitad o más del sueldo de un trabajador. No es de sorprender que también en Hungría esté proliferando la economía de sombra, cuyo valor se calcula que actualmente abarca cerca del 30 por ciento del PIB.

EVASIÓN A ESCALA INTERNACIONAL

Otra consecuencia de la liberalización es que tanto los individuos como las empresas disponen de opciones cada vez más sofisticadas para transferir internacionalmente sus fondos a fin de eludir o por lo menos minimizar el pago de sus impuestos. El incremento del comercio electrónico facilitará más todavía las oportunidades de evadir los sistemas fiscales locales y nacionales.

Muchos de esos fondos están desapareciendo al ser transferidos a cuentas libres de impuestos en ultramar. El FMI calcula que ese tipo de cuentas

abarca actualmente cerca de 8 billones de dólares, cifra equivalente al PIB de los Estados Unidos de América. Si se pagaran impuestos sobre esos fondos, se podría hacer una contribución enorme a los programas sociales. Por ejemplo, si estos depósitos percibieran un ingreso de alrededor del 5 por ciento anual y a éste se cargara un impuesto del 40 por ciento, se recaudarían cerca de 160 mil millones de dólares al año, casi el doble de lo que les costaría a todos los países garantizar la dotación de servicios sociales básicos a sus respectivos pueblos.

Por lo tanto, a fin de fortalecer la base de recursos asignados al desarrollo social, es esencial recuperar los que pierde el estado por la evasión de impuestos de parte de los ricos. A nivel nacional, una de las medidas más importantes sería mejorar la eficiencia de la recaudación de impuestos, pero su evasión de magnitud crecientemente mundial significa que las soluciones deben ser también de orden internacional.

Uno de los primeros pasos para contrarrestar la evasión a escala internacional debe ser asegurarse que mejore el intercambio de información entre países. Además, los estados tendrán que tomar en consideración la sincronización de sus sistemas fiscales a fin de reducir las ganancias relacionadas con la fuga de capitales. Por ejemplo, podrían ponerse de acuerdo sobre las formas comunes de fijar impuestos al ingreso proveniente del cobro de intereses, de modo que los fondos no se escaparan inevitablemente hacia lugares de destino donde dichos impuestos no existen o son muy bajos. Este ha sido un problema de los gobiernos latinoamericanos para los cuales es difícil fijar impuestos al interés bancario y a los dividendos cuando sus ciudadanos pueden obtener intereses libres de impuestos de sus depósitos ubicados en los Estados Unidos de América.

Los estados deben también adoptar medidas concertadas para eliminar los paraísos fiscales. Los principales países industrializados están tratando de lograr esa meta. De hecho, desde 1998, el Foro de la OCDE sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales ha estado revisando los paraísos fiscales, definidos como “esquemas de evasión de impuestos... que obstaculizan la facultad del país de origen del infractor

para aplicar su propia legislación fiscal”. Los resultados preliminares del estudio fueron expuestos al organismo superior de política fiscal de la OCDE en enero de 2000, y de ello podría derivar una legislación bancaria pública en la cual se prohíba recibir fondos provenientes de los paraísos fiscales. Varias ONGs internacionales están insistiendo que se lleve a la práctica ese resultado de la revisión.

La propuesta de fundar una Organización Fiscal Mundial se apoya también en el conocimiento creciente sobre las dimensiones internacionales de la evasión de impuestos. Al igual que la Organización Mundial de Comercio, dicha Organización Fiscal aportaría un marco de referencia con el que los gobiernos pudieran definir un conjunto de normas que estuvieran dispuestos a acatar. No es probable que ese tipo de institución surja en un futuro próximo, y si así fuera se enfrentaría a una firme oposición por parte de las corporaciones y los especuladores transnacionales. Pero a largo plazo, las necesidades de los gobiernos podrían empujar a la comunidad internacional en esa dirección.

Reforma al sistema de pensiones

Muchos de los mismos factores que han debilitado la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos han afectado también los sistemas de pensión, especialmente en los países en desarrollo de mediano ingreso y en los países en transición. Esos programas constituyen elementos esenciales de la protección social, puesto que amparan a los pensionistas ante las penurias que se derivan de la vejez. A menudo los programas sociales son los que transfieren la mayor cantidad de recursos y, junto con la salud y la educación absorben las cifras más grandes del gasto social. Pero, al igual que los impuestos, son vulnerables a las crisis económicas que aumentan el desempleo en el sector formal y hacen crecer el informal.

Los planes de pensión se ven afectados también por los cambios demográficos. Si la proporción de la población de mayor edad que está protegida por cualquiera de dichos planes aumenta en relación con la más joven, el gobierno necesita ajustar adecuadamente las contribuciones y los beneficios.

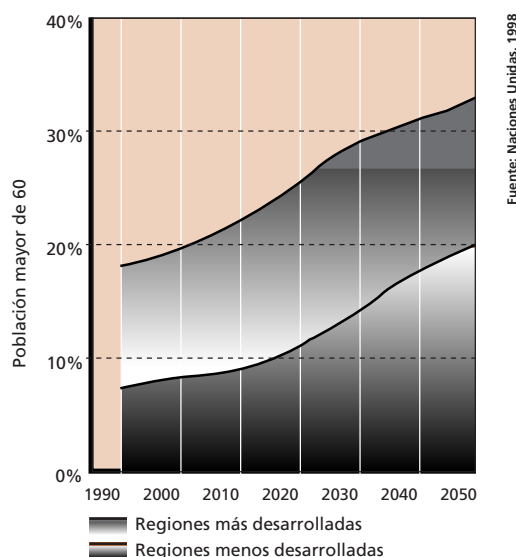
Las poblaciones de los países industrializados han envejecido marcadamente en las últimas décadas. Pero, como lo muestra la gráfica 2.5, también en los países menos desarrollados se prevé que la población envejezca rápidamente en la primera mitad del siglo XXI.

En los dos últimos decenios, los fondos públicos de pensión se han visto afectados tanto por la disminución de recursos como por el incremento de las necesidades. Las democracias industriales avanzadas, en vez de emprender una reestructuración completa, han respondido aplicando varias reformas innovadoras. Sin embargo, las instituciones financieras internacionales han pedido a los países en desarrollo y en transición que lleven a cabo cambios mucho más radicales. Y, como en el caso de las numerosas prescripciones de reforma institucional repartidas durante los años 80 y principios de los 90, se ha demostrado lo equivocado de esta otra recomendación.

La privatización ha sido el elemento principal de las prescripciones internacionales para que las sociedades de mediano ingreso y en transición, endeudadas, reformen sus fondos de pensiones. Alentados por la experiencia chilena de los años 80, los reformadores neoliberales tanto a nivel nacional como internacional, han tratado de reemplazar los sistemas de seguridad social públicos con cuentas privadas de jubilación. Su posición fue apoyada por un influyente informe del Banco Mundial de 1994, Evitar la crisis de la vejez. Y se reforzó aplicando la condicionalidad: en las discusiones sobre los préstamos para ajuste estructural, se dio máxima prioridad a la privatización de los fondos de pensión.

En América Latina, se comprobó que esa presión fue menos efectiva en los países más democráticos. En Costa Rica, por ejemplo, los ciudadanos prefirieron reformar el sistema público de pensiones, eliminando los últimos reductos privilegiados de los trabajadores del sector público, y asegurando que los nuevos niveles de contribución fueran adecuados para proporcionar beneficios mínimos a los ancianos y a los desamparados. En Uruguay, los ciudadanos exigieron que se realizara un referéndum, mediante el cual rechazaron una propuesta de privatización.

Gráfica 2.5 – Población mayor de 60 años de edad, 1990-2050



En una etapa posterior permitieron la introducción de cuentas de inversión privada, pero no a costa de eliminar el programa público de pensiones. En Argentina y en Perú, no obstante que los miembros de la legislatura se rehusaron a autorizar una privatización parcial de los fondos de pensiones, en un momento dado fue posible impulsarla por decreto presidencial. Únicamente en Chile y en México, ha habido un viraje completo hacia la privatización de los fondos de pensión, pero cabe señalar que en ambos casos, a sectores influyentes de las elites, incluido el de los militares, se les ha permitido conservar sus derechos usuales de participar en los sistemas de pensión manejados por el sector público.

La lucha por la reforma al sistema de pensiones refleja un debate más amplio sobre el significado de la solidaridad y la índole del riesgo. En primer lugar, ¿en los esquemas de protección a la vejez debería haber algún grado de redistribución de recursos entre quienes viven en condiciones mejores y quienes no? Casi todos los sistemas de pensiones del sector público tienen algún elemento de redistribución, pero las cuentas individuales manejadas por el sector privado no lo tienen. En segundo lugar, ¿los programas

de pensiones deberían garantizar algún grado de seguridad para todos los pensionados, sin importar cuáles fueran las circunstancias inmediatas en torno a su jubilación? En los planes públicos de pensiones se establece un mínimo de beneficios, basándose en la extensión y la magnitud de la aportación, y el estado se hace responsable de la entrega de dichos beneficios. En los programas completamente privados, el monto de cada pensión depende por entero de la cantidad que invierta el individuo y del comportamiento del mercado.

Desde luego, no hay razón para que los programas de pensiones que se aplican en todos los países deban ser completamente privados o completamente públicos. Abundan las combinaciones de ambos sistemas. En efecto, algunos de los intentos más originales de enfrentarse tanto al problema de que la población envejece como al de que los ingresos fiscales se reducen, han dado como resultado combinaciones innovadoras de la esfera pública con la privada. Así, hay democracias industriales que han agregado cuentas financiadas individualmente a los planes públicos de pensión básica. Algunas cuentas de inversión privada son manejadas por asociaciones empresariales o por sindicatos; y en algunos planes públicos de pensiones se invierte en los mercados privados. Además, muchos países han optado por no dismantelar su sistema público de pensiones, pero han aumentado la edad de jubilación o han incorporado incentivos para retardarla.

Ahora es el momento de interrumpir un debate que a menudo ha estado sumamente ideologizado, para hacer un llamado de precaución y realismo. El viraje en las ideas ha empezado ya, en la medida en que se derivan lecciones prácticas de los 20 años de experiencia de privatización plena en Chile (véase casilla 2.4). Además, varias personas están reexaminando los argumentos técnicos (económicos y actuariales) que se esgrimen en pro de una privatización radical. En un documento reciente de la Oficina del Economista Principal del Banco Mundial, se insiste en que “la complejidad de una política de pensiones óptima debería precavernos contra la creencia de que un mismo conjunto de

recomendaciones debería ser adecuado para países tan disímiles como Argentina y Azerbaiyán, China y Costa Rica, Sierra Leona y Suecia”. Y el documento prosigue con un análisis de “diez mitos” que subyacen en el apoyo que durante muchos años dio el Banco a la privatización obligatoria de los planes de pensión públicos.

OTROS PROBLEMAS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Generalmente, los programas públicos de pensiones son parte de planes de protección social más amplios, incluidos los de seguro médico, por accidentes y por desempleo. De los 172 países incluidos en la edición de 1997 de *Social Security Programs throughout the World* (Programas de Seguridad Social en el Mundo), sólo seis de esos países (Bangladesh, Botswana, Malawi, Myanmar, Sierra Leona y Somalia), no tienen ningún tipo de programa público de seguro social. Pero en los países más pobres, a menudo la cobertura de ese tipo de programas se restringe a un grupo relativamente pequeño de trabajadores del sector formal y de servidores públicos. Y cientos de millones de personas (especialmente en los países en desarrollo), se han visto afectadas por reducciones más generalizadas de la cobertura y por el deterioro en la calidad de los servicios.

Como una forma alternativa de apoyo para los que más lo necesitan, algunos países proporcionan pensiones de asistencia social. Estos pequeños pagos financiados por los gobiernos a través de los impuestos y no por medio de aportaciones específicas a fondos de pensión, tienen la finalidad de apoyar a aquellas personas cuyo ingreso es tan bajo que no pueden calificar para ingresar al seguro social. Pero en el decenio de los 90, como sucedió en otras áreas de la protección social en los países en desarrollo y en transición, frecuentemente el valor real de dichas pensiones se ha venido abajo; y la cantidad de población que recibe esos beneficios se ha reducido. La OIT calcula que alrededor de una tercera parte de la población mundial carece de todo tipo de protección social formal, ya sea el seguro social basado

Casilla 2.4 – Lecciones útiles sobre el sistema de pensiones de Chile

En el decenio de los 90, Chile estaba a la vanguardia de la reforma al sistema de pensiones, eliminando gradualmente el sistema público y transfiriendo todos los trabajadores del sector formal que estaban arriba de la línea mínima de pobreza, del esquema público de pensiones, al privado. Los países que estén dispuestos a seguir el mismo camino deberían tomar en consideración las discrepancias que hay entre las afirmaciones que se hicieron originalmente a favor de este experimento y la realidad, después de casi 20 años de experiencia. Las discrepancias que han surgido se refieren a los aspectos siguientes:

- **Eficiencia** – No obstante haberse afirmado que la privatización mejoraría la eficiencia, el resultado es sumamente dudoso. Se ha demostrado que el manejo de las cuentas individuales en el sector privado resulta más caro que el de las cuentas que se cubren de manera colectiva. De hecho, según el Banco Interamericano de Desarrollo, a mediados del decenio de los 90, la administración del sistema chileno de pensiones era la más cara de América Latina.
- **Rendimiento** – Se suponía que los fondos de pensión privados les ofrecerían a los jubilados una buena tasa de rendimiento. Pero entre 1982 y 1998, y después de deducir los costos administrativos, los fondos chilenos de pensión controlados y administrados por el sector privado mostraron una tasa promedio anual de rendimiento, en términos reales, de solamente el 5.1 por ciento. Puesto que parte de los cargos y comisiones se cobran a una tasa fija para todas las cuentas, estos cargos suelen ser sumamente regresivos. Cuando se imponen a una cuenta de pensión relativamente moderada, le reducen al pensionista el monto de sus fondos en aproximadamente un 18 por ciento. Cuando se aplican al depósito de un individuo que haya invertido 10 veces más, la reducción es poco menos del uno por ciento.
- **Competencia** – No obstante haberse considerado que la eficiencia en el negocio privado de los fondos de pensión estaría relacionada con una renovación de la competitividad (en tanto que el sistema público de pensiones implicaba un monopolio), en realidad la “industria de las pensiones” de Chile se ha concentrado mucho. Las tres empresas administradoras más grandes de los fondos chilenos de pensión, manejan el 70 por ciento de los asegurados. Y no es fácil hacer transferencias de una cuenta a otra: para reducir los costos de publicidad, la normatividad estatal limita el número de transferencias que un individuo puede hacer entre las diversas compañías.
- **Cobertura** – Se suponía que la existencia de cuentas privadas aumentaría los incentivos para que la gente participara en el sistema de pensiones, pero de hecho eso no ha sucedido. En realidad, las tasas de cobertura y de acatamiento se han mantenido casi constantes.
- **Mercados de capitales más fortalecidos** – Otra afirmación fue que la conversión del sistema público de pensiones al sistema controlado y administrado por el sector privado fortalecería los mercados de capitales, de ahorros y de inversiones. Pero, recientemente, en varios estudios al respecto se ha llegado a la conclusión de que, en el mejor de los casos, dicho efecto ha sido marginal.
- **Equidad en la distinción por género** – En un sistema privado los beneficios de las pensiones están estrictamente determinados por la cantidad de dinero aportada para ese fin. Pero normalmente las mujeres ganan menos dinero y trabajan menos años que los hombres, por lo tanto, es muy probable que en ese sistema las mujeres reciban beneficios considerablemente menores que los hombres. En los sistemas públicos de pensión (como en Suecia, por ejemplo), se tiene la posibilidad de proporcionar créditos para el cuidado de los hijos, con lo cual se reduce esa desventaja. En los sistemas privados de pensión no se puede hacer eso.

en contribuciones o la ayuda social financiada con impuestos. En Africa, esa situación se aplica al 90 por ciento de la población en edad laboral.

La agenda de protección social de los próximos años deberá incluir los esfuerzos para enfrentarse a este problema, lo cual se podría lograr extendiendo los programas de seguridad social existentes a fin de abarcar a los trabajadores del sector informal. O podría hacerse apoyando las iniciativas voluntarias innovadoras. Muchas personas que trabajan por cuenta propia en los países en desarrollo han diseñado sistemas para proporcionarse alguna protección contra los riesgos: planes de seguro por cooperativa, programas comunales de almacenamiento de granos, clubes de ahorro y sociedades de crédito por tandas. Muchas de las ONGs y de los donadores están apoyando este tipo de esfuerzos.

Sin embargo, en última instancia, los planes voluntarios sustentados en la comunidad siempre serán vulnerables a los golpes provenientes del exterior, como las modificaciones drásticas en el entorno económico o en el clima, por ejemplo. Asimismo, pueden ser afectados profundamente por los cambios en las relaciones sociales entre sus miembros. Para que dichos planes sean factibles, se requiere que sean elaborados por instituciones grandes, manejadas profesionalmente. La opción obvia al respecto, son los sistemas públicos de seguridad social, aunque muchos de ellos carezcan ahora de la capacidad financiera o administrativa para incorporar una gran variedad de personas de bajos ingresos que trabajan por cuenta propia.

Movilización de recursos a partir de la base

Muchos de los gobiernos del Tercer Mundo, afectados por el aumento de las amortizaciones de deuda, la reducción de la ayuda para desarrollo y la caída de los ingresos fiscales, tienen dificultades cada vez mayores para proporcionar servicios y protección social. Por lo tanto, han estado tratando de descentralizarse, transfiriendo la responsabilidad de la obtención y manejo de recursos, de la autoridad nacional a la local, a menudo como parte de los programas de ajuste estructural.

Pero lo que puedan lograr con esa transferencia tiene un límite. Cuando los gobiernos se descentralizan se puede fortalecer la gestión de gobierno democrático; pero también pueden utilizar la descentralización como un pretexto para recortar el apoyo financiero. Y puede ser que exijan demasiado de las administraciones locales cuyas instituciones no están bien preparadas para hacerse cargo de esas obligaciones. Por ello, es probable que la descentralización favorezca tanto la eficiencia como la ineficiencia, y que agrave en vez de solucionar las dificultades que se derivan de la reducción del gasto social.

Otra forma de racionalizar el aprovechamiento de recursos escasos para el desarrollo social es mediante la focalización o concentración de la ayuda en grupos específicos. Pero esto también tiene sus problemas. La mayoría de los países aplican la focalización en cierta medida porque resulta lógico concentrar los recursos escasos en el sector de población que más los necesite. Sin embargo, en muchas ocasiones es difícil ubicar o definir a los individuos o a los hogares mejor justificados para que reciban la ayuda. Más aún, en un número creciente de estudios se ha mostrado que en muchas zonas del mundo en desarrollo, la focalización no sólo es azarosa sino también cara: a menudo sería más barato proporcionar los beneficios a la población en general. Y en los pueblos o aldeas donde es obvio que la mayoría de la población requiere ayuda, esa forma de racionársela no tiene sentido.

Otra opción es cobrar por los servicios sociales. Los donadores y los acreedores han recomendado a los gobiernos carentes de recursos financieros que recuperen una parte del costo de los servicios sociales cobrándolos, o aumentando las cuotas de pago por servicios de educación y salud públicas. Es probable que de todas las medidas propuestas para recaudar ingresos de la población local, esta última sea la más improcedente. En un estudio de 39 países en desarrollo se encontró que como resultado de la asignación de cuotas a los usuarios sólo ha habido un aumento muy reducido en los ingresos y, por el contrario, se ha reducido significativamente el acceso de la población de bajos ingresos a los servicios sociales básicos.

En otros estudios se ha demostrado que el sistema de cuotas refuerza la desigualdad por género, especialmente en la educación. Cuando las familias se ven forzadas a escoger cuál de sus hijos debe ir a la escuela, es probable que la mayoría de ellas favorezca a alguno de los varones.

Muchos grupos de ciudadanos y ONGs plantearon enérgicamente estos problemas en Copenhague, y ahora sus puntos de vista críticos son ampliamente aceptados en la comunidad internacional sobre desarrollo. Sin embargo, es un hecho que el número de gobiernos que están cobrando por los servicios sociales básicos mediante la asignación de cuotas es cada vez mayor.

EL MICROFINANCIAMIENTO

Los gobiernos pueden tratar de recabar recursos a partir de la base, pero también la población local puede hacerlo. Y es cada vez más probable que esta última lo haga así con la ayuda de las ONGs, de los donadores y de las instituciones financieras internacionales que estén invirtiendo en microcréditos o, en términos más generales, tratando de fortalecer los sistemas financieros locales.

Influidas por experimentos pioneros como el del Banco Grameen en Bangladesh, las organizaciones de microcrédito otorgan a la gente pobre préstamos pequeños con tasas de interés relativamente bajas, en la mayoría de los casos a mujeres, quienes utilizan esos préstamos para llevar a cabo proyectos lucrativos. Dichas entidades organizan a los prestatarios en grupos reducidos, y sus funcionarios encargados del crédito supervisan a la clientela. Aunque no se requiere aval, la amortización está virtualmente garantizada por la presión social del grupo. A los clientes que sean puntuales en sus pagos se les elige para otorgarles mejores condiciones de pago en sus futuros préstamos.

Miles de empresas pequeñas han sido iniciadas con microcréditos; y en la época de la Cumbre Social quienes propusieron este enfoque consideraron que en los próximos decenios podría ser utilizado para eliminar completamente la pobreza. En la Cumbre sobre Microcrédito de 1997, los presidentes

y los primeros ministros, así como dirigentes del sector financiero y de negocios, junto con los representantes de 1 500 ONGs, se comprometieron a proporcionar de ahí al año 2005, pequeños préstamos a 100 millones de familias de las más pobres del mundo. Su programa fue reconocido y aprobado por organismos internacionales tan diversos como el Movimiento de los No-Alineados y los Jefes de Gobierno de la Commonwealth, hasta el G-7. En diciembre de 1997 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó una resolución en la que se reconoció la importancia del microcrédito en la lucha del Tercer Mundo contra la pobreza.

No obstante lo anterior, las personas involucradas en la promoción del microcrédito están volviéndose cada vez más escépticas. Los préstamos pequeños pueden ayudar a muchas personas a vivir mejor en condiciones de pobreza pero, por lo general, no son suficientes para que puedan escaparse de ella. Tampoco ofrecen respuestas claras para resolver los problemas más graves de falta de poder que padecen las mujeres pobres puesto que frecuentemente, son otros miembros de la familia quienes utilizan los préstamos que se les otorgan a ellas. En un estudio sobre las aldeas de Bangladesh en las que opera el Banco Grameen, se encontró que los hombres utilizaban el 60 por ciento de los préstamos otorgados a las mujeres, y que tres cuartas partes de los préstamos no se utilizaban en la forma en que el Banco Grameen lo había estipulado.

Hay dudas también acerca de la viabilidad a largo plazo, ya que muchos de los proyectos financiados con el microcrédito no son viables y se desmoronarían si no contaran con un apoyo externo constante. Si en estos programas se cargaran tasas de interés suficientemente altas para permitirles que fueran autosuficientes, los préstamos serían demasiado caros para la mayoría de los prestatarios pobres.

El microcrédito es una herramienta importante, pero por sí mismo no es una solución contra la pobreza. Las comunidades necesitan tener acceso al crédito de acuerdo con sus posibilidades, pero necesitan también una gama más amplia de servicios, incluidas las instalaciones para ahorrar pequeñas

cantidades de dinero, además del acceso a instituciones que puedan transformar esos ahorros en inversiones. Por lo tanto, los esquemas de microcrédito focalizado jamás podrán proporcionar una sustentación tan sólida para el desarrollo social como la que se logra con los esfuerzos para mejorar los servicios financieros a partir de la base en zonas donde se carezca de ellos.

Dichos servicios financieros serían especialmente útiles para facilitar la inversión de remesas, que los trabajadores migratorios envían a casa desde el extranjero. El monto de dinero transferido hacia la economía de los países en desarrollo por sus nacionales que trabajan en el extranjero ha estado aumentando rápidamente. Entre 1970 y 1995, el flujo mundial de remesas creció de 2 mil millones de dólares a cerca de 70 mil millones, cifra considerablemente más grande que la del flujo de ayuda para el desarrollo. Las remesas sirven como salvavidas eficaces para cientos de millones de familias. Empero, podrían tener una repercusión mucho mayor si pudieran ser captadas por las instituciones financieras locales que operan siguiendo lineamientos modernos, en vez de fluir hacia los circuitos de prestamistas tradicionales o desviarse hacia las grandes corporaciones bancarias ubicadas en ciudades lejanas.

Para satisfacer esa necesidad, las instituciones locales tendrían que contar con mayores conocimientos y suficiente capital inicial. Tendría que haber también cambios en las estructuras nacionales de reglamentación y en la legislación bancaria. El movimiento social creciente que promueve el microfinanciamiento está tratando de enfrentarse a esos problemas y está siendo apoyado por muchas organizaciones internacionales. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo ha anunciado recientemente su intención de modificar el énfasis en su sistema de préstamos, cambiando su apoyo a los grandes proyectos de infraestructura por el apoyo al microfinanciamiento, la electrificación rural y carreteras (para conectar a los productores agrícolas con los mercados regionales). No proporcionará dinero directamente a las organizaciones bancarias pequeñas, sino que promoverá reformas en la

reglamentación de modo que las instituciones financieras locales puedan prosperar.

Las cooperativas bancarias y las sociedades mutualistas, a partir de la base, fueron motoras de progreso local en las democracias industriales que actualmente son las más avanzadas. ¿Puede repetirse esa experiencia a la vuelta del siglo XXI, cuando la integración electrónica de la banca está borrando las fronteras financieras? Es necesario que las organizaciones de desarrollo estudien con mayor detenimiento la conexión entre microfinanciamiento y evolución rápida de la industria financiera mundial.

Un balance de la situación

Los individuos, los hogares y las comunidades siempre han asumido la responsabilidad primordial para financiar el desarrollo social. Sin embargo, su éxito depende de tendencias económicas y políticas más amplias. Dichas entidades estarán en una posición mucho más fuerte si sus economías nacionales crecen y si se cumplen sus derechos sociales. Y avanzarán más consistentemente y con mayor rapidez en una sociedad en la que se promueva la solidaridad y la redistribución de los recursos.

En muchos aspectos, el entorno actual no es alentador. Las deudas nacionales están aumentando, la ayuda que aportan los donadores como proporción de su PNB se está reduciendo y tanto la protección social como los servicios sociales han disminuido. Se han agudizado las dificultades para fijar impuestos a la opulencia y, en términos relativos, quienes menos ingresos reciben son los que más pagan.

Pero el panorama no es completamente desalentador. Por lo menos en muchas regiones del mundo los pueblos están más conscientes de los peligros de la globalización y están movilizándose para enfrentarlos. Acreedores y donadores están ofreciendo ayuda a regañadientes, para aligerar el peso de la deuda. Los gobiernos están tomando en consideración mecanismos para aprovechar mejor la riqueza mundial, trabajando conjuntamente a fin de frenar los abusos fiscales que cometen individuos y corporaciones transnacionales. Y aún las instituciones financieras internacionales están empezando a

poner en tela de juicio muchos de los dictados de la política social neoliberal que hasta ahora se consideraban indiscutibles, incluida la privatización, el cargo de cuotas a los usuarios de servicios y la focalización.

En general, parece haber una mayor disposición para revisar algunas de las ideas previas sobre financiamiento para el desarrollo, anticuadas y cada vez más desacreditadas. Ciertamente, todo esto está relacionado con el apremio creciente que ejerce la población que durante las últimas décadas ha tenido que soportar el peso de la crisis y la reestructuración económica. Frecuentemente se está luchando para crear o fortalecer gobiernos democráticos bajo condiciones muy difíciles, tema que es objeto del siguiente capítulo.