

Centrar reformas y recursos hacia el factor humano



El modelo neoliberal de desarrollo económico promovido por las instituciones financieras internacionales e impuesto por el Gobierno ha llevado al país a un punto de inflexión: no se puede sostener un mayor crecimiento económico ni la plena integración a la Unión Europea sin una convergencia de ingresos con el bloque y una mayor calificación y participación en el mercado de trabajo. Esto requiere esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad, promover la inclusión social y alcanzar un nivel de educación alto y sostenible. En términos financieros, significa movilizar y reencauzar fondos públicos hacia estas áreas cruciales. ¿Asumirá el Gobierno este desafío de invertir en derechos y desarrollo humanos?

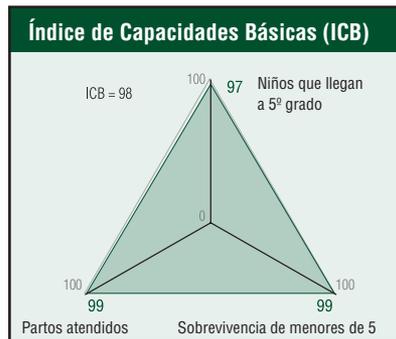
Bulgarian Gender Research Foundation
Bulgarian-European Partnership Association

Recientes análisis económicos realizados por organismos internacionales, incluido el Banco Mundial, han destacado la necesidad de un importante cambio en la asignación de los recursos en Bulgaria. La acuciante necesidad de reformas para aumentar la productividad, el ingreso por habitante, la competitividad y la eficiencia, según el último discurso neoliberal, es de hecho la necesidad de invertir en la gente y en los derechos humanos fundamentales, como los derechos a la alimentación, la vivienda, la salud, la educación, la igualdad y la no discriminación. Significa también reencauzar las reformas y los recursos hacia la gente, que es la única forma de controlar la grave crisis demográfica y cumplir con los objetivos y compromisos de la Agenda de Lisboa, de la Unión Europea (UE).

Contrariamente a las expectativas y al discurso de los grandes actores comerciales y las instituciones financieras internacionales (IFI), el comercio internacional y los Programas de Ajuste Estructural (PAE), tan ampliamente promovidos, tienden a aumentar la inequidad y a causar el llamado "crecimiento empobrecedor" (Joekes, 1999). Pero es precisamente este modelo de crecimiento, aplicado por los gobiernos búlgaros durante la transición, lo que representa un obstáculo para la plena integración a la UE, la cual requiere socios más iguales y competitivos.

Los propios promotores de este modelo, como el Banco Mundial, reconocen su fracaso al admitir que las reformas no produjeron los resultados deseados. En consecuencia, ahora recomiendan nuevas recetas, como la reforma presupuestaria y la reasignación de recursos. Más allá de cualquier diferencia lingüística o de interpretación, algo queda claro: que las reformas y la reestructuración ya no pueden ignorar el factor humano, central para alcanzar el desarrollo económico sustentable, y que este hecho tiene consecuencias presupuestarias.

Según una evaluación del Banco Mundial (2006), en los últimos siete años Bulgaria "ha realizado un impresionante progreso hacia la estabilidad a largo plazo y el crecimiento sostenido". El crecimiento promedio alcanzó los niveles de los Nuevos Estados Miembros (NEM-8), cercano a 5% al año entre 2000 y 2004. Sin embargo, pese a este desempeño positivo, se reconoce que Bulgaria es todavía

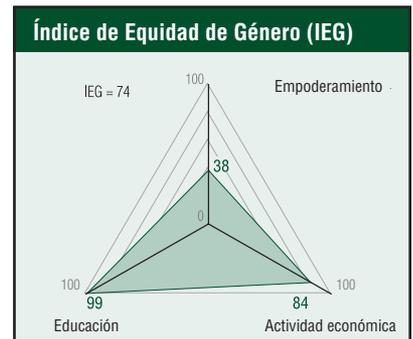


uno de los países más pobres de Europa central y oriental. En 2003, el ingreso por habitante en términos de poder adquisitivo se situó en 30% y 57%, respectivamente, del nivel promedio de los 25 miembros de la UE (UE-25) y de los NEM-8. En vista de la gran brecha de ingresos entre Bulgaria y los UE-25, así como del rápido envejecimiento de la población nacional, se necesitan medidas importantes en el mercado de trabajo y el sector social para que la incorporación del país al bloque produzca mejoras sostenidas y significativas en el nivel de vida.

El envejecimiento de la población reduce la fuerza de trabajo

Uno de los mayores obstáculos que enfrenta Bulgaria es el crecimiento natural negativo de la población (cerca de -0,7% al año), el cual, sumado a la emigración neta (cerca de 0,1% al año), resulta en un índice de crecimiento negativo de la población, que se situó promedialmente en -0,8% al año durante la década de 1990 y principios de la de 2000. Como resultado, se estima que en 20 años la población activa se reducirá 19% y la población mayor de 64 años aumentará 17%. Además, Bulgaria tiene la segunda tasa más baja de participación en el mercado de trabajo (49,5% frente a 58% en los UE-25 en 2003) y el índice de empleo más bajo (43,6% frente a 53% en los UE-25 en 2003) de Europa central y oriental¹.

Parece muy difícil, si no imposible, cumplir con los objetivos de la Agenda de Lisboa de incrementar el índice de empleo a 70% para 2010, lo que implicaría incrementar la participación en el merca-



do de trabajo y reducir los niveles de empleo. Además, el crecimiento de la productividad no puede compensar la baja participación en el mercado de trabajo. Aún si la productividad aumentara sin el necesario incremento de esta participación, el ingreso por habitante de Bulgaria permanecería por debajo de un tercio del nivel de los UE-25.

Atrapada en los resultados de reformas que condujeron a una crisis demográfica y a un crecimiento abstracto sin tomar en cuenta el factor humano, Bulgaria enfrenta el desafío de encontrar una salida, particularmente mediante el ajuste de los flujos presupuestarios a la Agenda de Lisboa.

Inversión en productividad

Sobredimensionar la importancia de los eventuales fondos de la UE para el período 2007-2013 desviaría la atención del problema real (el monto neto estimado asciende a solo EUR 5.500 millones, conforme a la contribución acordada de Bulgaria al presupuesto del bloque). Bulgaria necesita con urgencia movilizar sus recursos nacionales mediante un gasto más eficiente en el sector público, y principalmente, mediante el aumento de la productividad. Los efectos alcanzados por el aumento de la productividad serán tres veces mayores que por el mero aumento del gasto público.

La desviación de recursos de sectores de baja a alta productividad requeriría políticas de inversión radicalmente diferentes a las que el Gobierno ha favorecido hasta ahora. De hecho, aunque es significativa en términos cuantitativos, la afluencia de inversión extranjera directa ha tendido a dirigirse a sectores orientados al mercado interno y en general caracterizados por su baja productividad, como los servicios financieros, los bienes raíces y el turismo. La expansión

1 Instituto Nacional de Estadísticas de Bulgaria.
<www.nsi.bg/Population_e/Population_e.htm>.

TABLA 1

Presupuesto estatal consolidado por función (en millones de BGN*)						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
	Informado	Informado	Programa	Programa	Proyección	Proyección
I. Servicios generales del gobierno	1.097,8	1.115,2	1.232	1.546,1	1.374,1	1.419,9
% del PBI	3,2%	2,9%	3,0%	3,4%	2,8%	2,7%
II. Defensa y Seguridad	1.787,7	1.946,4	2.086,8	2.345,2	2.440	2.667,7
% del PBI	5,2%	5,1%	5,0%	5,1%	5,0%	5,0%
III. Educación	1.504,7	1.652,4	1.798,9	1.899,6	2.094,3	2.272
% del PBI	4,4%	4,3%	4,4%	4,2%	4,3%	4,3%
IV. Atención de la salud	1.697,7	1.769,1	1.777,7	1.997,4	2.109,5	2.289,1
% del PBI	4,9%	4,7%	4,3%	4,4%	4,3%	4,3%
V. Seguridad social	4.805,2	5.238,4	5.596,5	6.169,3	6.431	6.766,2
% del PBI	13,9%	13,8%	13,5%	13,5%	13,2%	12,8%
VI. Vivienda, construcción, obras públicas, servicios públicos y protección ambiental	497,3	586,3	946,8	981,0	1.106	1.209,8
% del PBI	1,4%	1,5%	2,3%	2,2%	2,3%	2,3%
VII. Recreación, cultura, actividades religiosas	286,1	303,7	286,1	330,7	318,3	335,6
% del PBI	0,8%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
VII. Actividades y servicios económicos	1.621,8	1.838,5	1.786,4	2.100,6	2.032,3	2.291,8
% del PBI	4,7%	4,8%	4,3%	4,6%	4,2%	4,3%
IX. Gastos no clasificados dentro de otras funciones	770,1	748,8	1.314,3	1.100,5	1.212,1	1.179,2
% del PBI	2,2%	2,0%	3,2%	2,4%	2,5%	2,2%
GASTOS TOTALES	14.068,5	15.198,7	16.461,5	182.588,0	18.853,4	20.158,6
% del PBI	40,7%	40,0%	39,8%	40,0%	38,7%	38,0%

* El tipo de cambio tiene una cotización oficial única con el Euro. En octubre de 2006, EUR 1 equivale a BGN 1,95.

Fuente: Gobierno de Bulgaria (mayo de 2005), Proyecciones presupuestarias para el período 2007-2008, y presupuesto para el 2006.

del sector de servicios ha sido más pronunciada que en los NEM-8. Las actividades orientadas al exterior, en las que la productividad es más alta debido a la mayor competencia, tienden a concentrarse en sectores no especializados, con bajo uso de mano de obra y alto consumo de energía, como los textiles y el procesamiento de madera, que representaron cerca de 41% de las exportaciones totales de Bulgaria en 2003. En contraste, las exportaciones con uso intensivo de capital y mano de obra llegaron a representar 29% de las exportaciones. Además de tener una muy baja participación en el mercado de trabajo, gran parte del empleo sigue concentrada en sectores poco productivos de la economía, o en actividades en que la productividad está estancada.

Inversión en capital humano

La inversión en capital humano no solo implica desplazar recursos entre distintos sectores, sino también invertir en el aumento del nivel de vida y en la salud y la educación de los ciudadanos. Aunque el salario promedio es extremadamente bajo y el salario mínimo se sitúa cerca de USD 100, el mínimo para la subsistencia de una familia con dos hijos aumentó a USD 954 a comienzos de 2006. Según estadísticas sindicales, solo entre marzo de 2005 y marzo de 2006, el costo de vida aumentó 10,9%. Estas tendencias dejaron a tres millones de búlgaros por debajo de la línea de pobreza (fijada en USD 117 por cada miembro de hogar) y a 55% de los ciudadanos en riesgo de pobreza. No es posible aumentar la productividad y la capacitación de la fuerza de trabajo, ni superar la crisis demográfica, si el propio Gobierno continúa marginalizando a amplios sectores de la población. El aumento del nivel de vida de los grupos vulnerables y su integración al mercado de trabajo deberían ser prioritarios para la movilización de recursos públicos.

La inversión en especialización laboral y educación es otro importante objetivo de la reasignación de fondos del presupuesto estatal y de una reestructuración más profunda del gasto público. Las principales tareas son la mejora de la cantidad y calidad del capital humano y el acceso de grupos vulnerables a la educación, así como el fortalecimiento de los vínculos entre las habilidades adquiridas en el sistema educativo y las necesarias en el mercado de trabajo. Esto puede alcanzarse con más recursos para la educación y la enseñanza de oficios y con un gasto más eficiente de los recursos públicos. La optimización del gasto en educación implica insumos para mejorar su calidad, por ejemplo la modernización de los programas, textos de estudio y materiales de enseñanza. La inversión en salario y calificación docentes también debería considerarse un insumo para mejorar la calidad, dado que ambos tienen un papel esencial en el proceso educativo, aunque el Gobierno no lo reconoce lo suficiente. Con salarios medios cercanos al promedio nacional general, Bulgaria es actualmente uno de los países en donde los docentes están peor remunerados.

Este es un importante punto de discrepancia con las IFI, que desalientan el aumento del gasto público en educación como porcentaje del producto bruto interno (PBI) y en cambio recomiendan "mejores resultados con el mismo costo" y reducir el papel del Estado ampliando el de los proveedores de educación privada. Si el Gobierno sigue estas recomendaciones de las IFI, el sector se hundirá en una crisis más profunda, similar a la que ha afectado al sector de la salud y en sintonía con el fracaso de una serie de programas de reforma emprendidos por consejo de esas instituciones.

El gasto público en educación representó 4,3% del PBI en 2004, porcentaje significativamente inferior al de otros países europeos, y específicamente al

de los NEM-8, por ejemplo Estonia con 5,7%, Hungría con 5,5%, Letonia con 5,8%, Lituania con 5,9%, Polonia con 5,6%, y Eslovenia con 5,9%². En lugar de seguir las recomendaciones de las IFI, el Gobierno debería seguir el ejemplo de los nuevos estados miembros, que obviamente tomaron las medidas adecuadas para cumplir con los requerimientos de la Agenda de Lisboa.

La reasignación de recursos hacia la educación y la enseñanza de oficios es posible en el marco del actual presupuesto estatal. Por ejemplo, la asignación de 5% del PBI a Defensa y Seguridad en 2005 representó una carga pesada para el presupuesto y la ciudadanía en general. El sector de Defensa en particular recibió 2,3% del PBI en 2004, porcentaje considerado muy alto incluso por análisis económicos del Banco Mundial. La comparación con el presupuesto de defensa de los NEM-8 (que son también miembros de la OTAN) es muy significativa: Estonia 2%, Hungría 1,4%, Letonia 1,7%, Lituania 1,6%, Polonia 1,8% y Eslovenia 1,4%³. Claramente, el Gobierno debe redirigir recursos de la seguridad estatal a la seguridad humana.

Promoción de la participación de la mujer

La participación igualitaria de la mujer en el mercado de trabajo, la educación y la capacitación es un elemento clave para cumplir los objetivos de la Agenda de Lisboa. En Bulgaria existe una persistente tendencia a la feminización del desempleo. La relación entre mujeres y hombres desempleados en el tercer

(Continúa en página 260)

2 Datos obtenidos de: Ministerio de Hacienda de Bulgaria, Estadísticas financieras gubernamentales del FMI, Eurostat y OCDE.

3 *Ibid.*

BULGARIA

(viene de página 193)

trimestre de 2004 era de 54,7-45,3. Un estudio de la primera iniciativa de elaboración del presupuesto con perspectiva de género, en 2005, reveló que los programas y medidas incluidos bajo la pauta de "Equidad de género" representan una fracción de todos los programas y medidas para promover el empleo (0,61%) y que la correspondiente financiación equivale a 0,63% del monto total. Todos los fondos proceden del presupuesto estatal, y la mayoría son asignados a proyectos y empleos relacionados con papeles tradicionales de la mujer, como "Centros familiares para niños" y "Estimulación de la actividad económica independiente de la mujer en servicios de cuidado de niños".

Las mujeres suelen participar muy activamente en programas de capacitación y recapitación, pero los fondos asignados para éstos son claramente insuficientes. El mayor índice de participación femenina se observó en un programa nacional llamado "Capacitación en computación para jóvenes": más de 80% de los fondos asignados para este programa en 2005 se utilizaron para la capacitación de mujeres jóvenes. También hay un porcentaje relativamente alto de mujeres que participan en el Programa Nacional de Alfabetización, Calificación y Empleo (más de 60% en el tercer trimestre de 2004). Sin embargo, se estima que el porcentaje de los fondos utilizado por las mujeres no llega a 20% de todos los presupuestos del programa. Este monto es demasiado bajo, dado que las mujeres constituyen la mayor parte de los desempleados, y que 60% de todos los desempleados a largo plazo son mujeres (Gender Project 2006). Una señal prometedora para el futuro es la inclusión de la perspectiva de género para la elaboración de presupuestos en el proyecto de ley sobre igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. ■

Referencias

- Gender Project (2006). "Active Labour Market Policies of the Ministry of Labour and Social Policy: Gender Analyses of the Budgets of the Programs and Measures for Unemployment Reduction". Bulgaria Foundation and Bulgarian Gender Budgeting Group (BGGG).
- Institute for Social and Trade Union Studies. Confederación de Sindicatos Independientes de Bulgaria.
- Joeles, S. (1999). "Gender-analytical perspective on trade and sustainable development" en UNCTAD, *Trade, Sustainable Development and Gender*, p. 33-59.
- Banco Mundial (2005). "Bulgaria. The Road to Successful EU Integration. The Policy Agenda". Memorando económico del país, Informe Nº 34233-BG, noviembre de 2005. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTBULGARIA/Resources/Bulgaria_CEM.pdf>.
- Banco Mundial (2006). "Bulgaria Country Brief 2006". Disponible en <www.worldbank.bg>.

CANADÁ

(viene de página 195)

gobierno federal. Ningún otro rubro del presupuesto federal ha tenido este impresionante ritmo de expansión: fue duplicado en un decenio y sigue en crecimiento. Un experto advirtió que esto "situará el gasto militar canadiense a un nivel superior que cualquier otro gasto ajustado en dólares desde la Segunda Guerra Mundial"⁵.

El público canadiense no ha recibido ninguna explicación sobre por qué es necesario ampliar la capacidad militar del país en esa escala. ¿En dónde se van a desplegar esos soldados? ¿Qué se va a hacer en el extranjero? ¿Por qué?

Desigualdad creciente: la reducción de la pobreza está fuera del programa político

Mientras tanto, las desigualdades entre los canadienses se están acelerando en varios planos. Cada año, aumentan las diferencias basadas en el lugar de residencia o en los ingresos de las personas con respecto a la satisfacción de necesidades básicas como el cuidado de niños, la capacitación y educación, la vivienda accesible, el agua potable, el transporte público, los programas para la juventud, la ayuda compensatoria en caso de desempleo, el acceso a la justicia, etc.

Estas diferencias se acentúan para las mujeres. Durante décadas, las mujeres canadienses han trabajado mucho para reducir al mínimo su vulnerabilidad económica. Actualmente hay más mujeres que hombres con títulos de educación terciaria. Además, las mujeres siguen marcando récords de participación en la fuerza de trabajo. Más mujeres que nunca poseen sus propios hogares e invierten en sus propios planes de ahorro jubilatorio. Asimismo, las mujeres tienden a tener cada vez menos hijos, más mujeres deciden no tener hijos, y más mujeres de todas las edades viven solas⁶. Sin embargo, ganan menos que los hombres, ocupan menos cargos de influencia dentro de empresas e instituciones públicas, y todavía son más vulnerables económicamente.

Las mujeres canadienses han progresado económicamente por su propio esfuerzo. En el último decenio, los cambios de políticas públicas han sido perjudiciales para ellas, pese a los compromisos del gobierno federal en 1995 de reducir la pobreza y la desigualdad de género⁷. La vida de las mujeres se ve afectada desproporcionadamente por los recortes a las políticas pú-

blicas de apoyo a la vivienda, a la educación y la capacitación, al cuidado de niños o ancianos, o al acceso al sistema judicial.

Fue precisamente en estas áreas que se realizaron recortes hace 10 años, cuando el gobierno federal decidió reducir drásticamente los presupuestos para vivienda social, cuidado a largo plazo, cuidado en el hogar, rehabilitación, enfermos psiquiátricos, asignación familiar, asistencia legal, capacitación y actualización, servicios de establecimiento de inmigrantes, puertos (aéreos y marítimos) y terminales, mantenimiento e infraestructura para servicios públicos, caminos y puentes, laboratorios públicos, inspecciones de seguridad, facultades y universidades. También se recortaron en todo el país los beneficios de seguro de desempleo y de bienestar social (otorgados a nivel provincial, pero dependientes del apoyo federal).

Estos son los tipos de ayuda estatal que pueden sustentar o destruir vidas, construir o destruir comunidades.

Los oficiales militares canadienses de mayor jerarquía en Afganistán, el brigadier general David Fraser y el general Rick Hillier, coinciden con este punto de vista, y señalan que los problemas centrales que requieren una solución permanente en ese escenario de guerra son el acceso al agua potable, las escuelas y la seguridad de las mujeres. Se trata de asegurar el futuro de la próxima generación, y el proceso podría llevar un largo tiempo, dijeron⁸.

Lo que ocurre en Canadá va en contra de estos objetivos. Los recortes realizados hace un decenio todavía no se han revertido.

En cambio, los dos niveles superiores de gobierno han realizado recortes fiscales por CAD 250.000 millones en los últimos 10 años. Para ponerlo en perspectiva, en el mismo período solo se renovaron fondos por CAD 108.000 millones para la atención de la salud, la prioridad política de los canadienses (Yalnizyan, 2004, p. 8-9).

Actualmente, Canadá parece estar al borde de un nuevo frenesí de gastos, pero el último presupuesto federal deja claro que no habrá dinero para áreas vitales de seguridad social. El rápido crecimiento del gasto solo parece ser bueno cuando se destina al ejército.

Conclusión

Los canadienses deberían estar preocupados, dado que el superávit presupuestario está siendo dilapidado sin ningún beneficio a largo plazo para la sociedad. Además, el ejército está siendo ampliado sin explicación ni debate sobre este importante cambio de rumbo del propósito colectivo. Millones de canadienses (y poblaciones vulnerables de todo el mundo) han sido abandonados por un gobierno que,

- 5 Staples, S. Director de Programas de Seguridad, Polaris Institute, Ottawa, Presentación al Comité Permanente sobre Seguridad Nacional y Defensa, 8 de junio de 2006.
- 6 Documentado por *Statistics Canada* en varias publicaciones.
- 7 Canadá es signataria de varios acuerdos internacionales de la ONU sobre reducción de la pobreza e igualdad de género, entre ellos los de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000) y la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo (2002).

- 8 Estas declaraciones fueron tomadas de numerosos informes de prensa, publicados desde mediados de marzo hasta fines de abril de 2006.