

Socavando la democracia en nombre de la descentralización

Citizens' Network on Essential Services (CNES)

Nancy Alexander¹

En muchos países, la ciudadanía reclama descentralización con el fin de lograr mayor poder y autonomía para la gente común. La descentralización se fundamenta en el "principio de subsidiariedad", que asigna el mayor poder y responsabilidad posibles al nivel más bajo de gobierno – aquel que está más cerca de las personas a ser atendidas.

Sin embargo, las políticas de *descentralización de mercado* (en la práctica, un sinónimo de "privatización") transfieren el poder y la responsabilidad del gobierno a empresas privadas y no a los ciudadanos, incluso en áreas tales como los servicios de salud pública, educación y agua. En ausencia de una fuerte regulación, los ciudadanos, en particular los pobres, tienen poco poder sobre las empresas privadas.

Los impactos de la descentralización fueron estudiados en 19 países por investigadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), quienes encontraron que "la descentralización ha resultado en mejoras en la reducción de la pobreza en tan solo un tercio de los casos" (Jutting *et al.*, 2005). En Uganda, Etiopía, Mozambique, Vietnam y Sri Lanka, entre otros, el impacto ha sido nulo o negativo.

Son muchos los factores que contribuyen a los impactos desalentadores de la descentralización. Las instituciones financieras y comerciales internacionales perjudican a la descentralización al disminuir el "espacio fiscal" (es decir, opciones y recursos) y al transferir los derechos de los gobiernos a los inversionistas. Para recuperar su poder, los ciudadanos no solo deben luchar para establecer gobiernos transparentes y representativos, sino que también deben considerar las formas en que las organizaciones financieras y comerciales internacionales, tales como el fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio (OMC) socavan sus esfuerzos.

Los dueños del presupuesto

Durante la década de los 90, Shahid J. Burki y Guillermo Perry, vicepresidente para América Latina y el economista-jefe del Banco Mundial respectivamente, promovieron la descentralización en la región. En *Beyond the Center*, Burki *et al.* (1998) sostienen que a fin de tomar precauciones contra la inestabilidad macroeconómica ocasionada por los excesos fiscales subnacionales (es decir, estatales, provinciales o municipales), es necesario contar con un partido político hegemónico e internamente disciplinado con el poder de suprimir cualquier comportamiento desafiante por parte de los políticos subnacionales y de revisar las reglas electorales a

fin de "desalentar la fragmentación de los partidos... lo cual hace más difícil la adopción de políticas y debilita la posición del presidente". Los autores también enfatizan la importancia de contar con reglas y legislación que fortalezcan la presidencia en relación al legislativo, tales como "los poderes de gobernar por decreto" y "el veto presidencial irrevocable".

En América Latina, esto es llamado *presidencialismo*. Esto conviene a los reformistas, para quienes, el objetivo ulterior de la descentralización es la transferencia de responsabilidades públicas a los actores del sector privado. De hecho, la descentralización redefine los límites del sector público y del sector privado.

Las Instituciones Financieras Internacionales – el FMI y el Banco Mundial – centralizan el poder a través del condicionamiento de políticas en forma colateral a los préstamos negociados con los ministros de Finanzas de los países en vías de desarrollo. Algunas condiciones requieren que los Presidentes emitan "Decretos Ejecutivos" o "Supremos". Como resultado de las protestas contra el alza en los precios del agua en Cochabamba, Bolivia, el Banco Mundial pospuso su requisito de que el Ejecutivo emitiera un Decreto Supremo que subiera aún más los precios del agua. En 2004, un préstamo llevó a Mozambique a emitir siete decretos². Tales medidas transfieren el poder de la rama legislativa a la rama ejecutiva de los gobiernos y perjudican el carácter democrático del gobierno.

Los procesos de ajuste explicitados en los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELDP), que los gobiernos de los países más pobres deben firmar para lograr préstamos del Banco Mundial, también marginalizan a los parlamentos. Los DELDP son supuestas estrategias nacionales de desarrollo, pero los legisladores no tienen voz ni control sobre estos procesos. Es el FMI y no los parlamentos quien establece los parámetros presupuestales que los gobiernos de la mayoría de los países de bajos ingresos y altamente endeudados deben cumplir.

Los donantes y acreedores no utilizan su poder de manera responsable y sus flujos de asistencia son volátiles y crean desequilibrios masivos en el presupuesto. Algunos países, tales como Ghana y Etiopía, en vez de utilizar la ayuda han debido mantenerla acumulada inactiva para contrarrestar los flujos volátiles de asistencia, evitar la apreciación de la moneda, y acumular reservas³. Por otra parte, los donantes y acreedores desestabilizan a los gobiernos cuando canalizan

el financiamiento a través de Unidades de Implementación de Programa que operan en paralelo con los esfuerzos públicos de administración y presupuestación.

Cuando las prioridades del donante aparecen en los presupuestos de los gobiernos locales, éstos deben ser utilizados para financiar los objetivos de los donantes, en lugar de otras necesidades locales. En Malí, por ejemplo, los donantes requieren que los gobiernos adjudiquen más recursos a proyectos controlados desde el exterior, ignorando las prioridades locales⁴.

Los intentos de los donantes y acreedores para generar capacidad gubernamental en la gestión de finanzas públicas, incluyendo la presupuestación, han tenido resultados mixtos. El apoyo del Banco Mundial para la generación de capacidad ha enfrentado "una dificultad considerable en el área de gestión de finanzas públicas en gran parte debido al poco control y compromiso de los países con la agenda de cambio..."⁵ De hecho, tales esfuerzos fracasaron en Ghana porque el gobierno tenía objetivos diferentes de los del Banco.

Cada vez más, donantes y acreedores proveen "asistencia presupuestal", o sea que en vez de apoyar proyectos diferentes, juntan sus recursos para financiar presupuestos nacionales y subnacionales. En 2004, un estudio de USAID encontró que un proceso de apoyo presupuestal de este tipo en Tanzania había resultado en la desilusión de muchos parlamentarios (Frantz, 2004, p. 7). Cuando los donantes acumulan sus recursos de esta manera, los gobiernos se ven libres de atender los requisitos competitivos de muchos donantes, pero en contrapartida se crea un 'cartel' de donantes y acreedores que pasa a controlar el presupuesto nacional.

Transferencia de derechos de los gobiernos a los inversionistas

El énfasis del Banco Mundial en la reforma de los regímenes de inversión constituye la pieza central de su estrategia corporativa. Este énfasis se extiende en todas sus operaciones de modo de promover la descentralización a través del ajuste estructural, la reforma del sector público⁶, y programas de reforma dentro de los sectores (ej: salud pública, educación), además del financiamiento de proyectos.

Los donantes y acreedores financian privatizaciones, austeridad presupuestal, y programas de liberalización económica que acompañan al proceso de descentralización. Los impactos de tales políticas sobre los gobiernos locales se discuten a continuación.

4 Ver Primera Revisión del FMI: Malí's 3-Year PRGF arrangement. Abril de 2005

5 Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial. "Capacity-Building in Africa," 2005, p. 29.

6 En el Año Fiscal 2005 casi la mitad de los nuevos proyectos del Banco Mundial tenían al menos un componente referido a la reforma en la gobernabilidad y el sector público.

1 Nancy Alexander es la Directora de CNES.

2 World Bank Poverty Reduction Support Credit I (PRSC I), 2004.

3 IMF, "The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications," 8 de agosto de 2005.

Privatización

1. *Descentralización y privatización.* Comúnmente, la descentralización política precede a la descentralización fiscal, de forma tal que los gobiernos locales heredan “mandatos desfinanciados”, es decir la obligación de brindar servicios sin la disponibilidad de recursos necesarios. Esto es particularmente problemático porque los gobiernos locales pueden carecer de acceso a los mercados de capital y dependen en gran parte de la recaudación impositiva generada a nivel local y las tasas que cobran por servicios. Debido a la falta de recursos, muchos gobiernos locales son obligados a privatizar sus activos y servicios.

El Banco Mundial a veces paraliza a los gobiernos locales promoviendo la descentralización prematura, adjudicando recursos financieros y responsabilidades adicionales a los gobiernos locales antes de que estén preparados para ello.

DESCENTRALIZACIÓN Y SERVICIOS EN SRI LANKA

La Estrategia de Asistencia a Sri Lanka del Banco Mundial entre 2003 y 2006 (Estrategia de Asistencia a los Países, EAP) estipulaba que el Gobierno accedería a niveles más altos de financiamiento si aumentaba el porcentaje de recursos transferidos al nivel local. Por un lado, puede argumentarse correctamente que la descentralización necesita estar acompañada por los correspondientes incrementos en los recursos fiscales. Pero por otro lado, la EAP sugiere que esta transferencia será el principal indicador de la efectividad de la descentralización. Es un caso clásico de la utilización de un único dato (el dinero) para medir un resultado complejo (un buen gobierno local). Como el Banco Mundial promete más fondos si estas transferencias son aceleradas, el gobierno tiene un incentivo para canalizar flujos importantes antes de que se creen los mecanismos que aseguran un gobierno transparente y capaz de rendir cuentas al nivel local. ■

En el proceso de privatización, los gobiernos locales a veces se ven forzados a proporcionar subsidios y garantías a las empresas privadas.

2. *Subsidios.* En la medida que el proceso de privatización avanza a nivel subnacional, los gobiernos locales a veces se ven forzados a proporcionar subsidios a las empresas. Algunos esquemas proporcionan a las empresas subsidios basados en los resultados cuando se verifica que las mismas proporcionan servicios (ej: salud pública, educación, agua) a las poblaciones pobres. Sin embargo, los costos de la transacción son altos y existen limitaciones para tales esquemas, especialmente en los países de bajos ingresos y aquellos con gobernanza débil.

Los donantes y los acreedores promueven los subsidios a las corporaciones, dado que los subsidios cruzados entre diferentes sectores (telecomunicacio-

nes y agua) o entre consumidores ricos y los pobres violan las reglas internacionales de comercio⁷.

3. *Garantías.* Generalmente, los inversionistas esperan que los gobiernos locales proporcionen garantías – particularmente para los proyectos de infraestructura – los que transfiere a los pagadores de impuestos los riesgos específicos del precio, la demanda y la moneda. Los Artículos de Acuerdo del Banco Mundial (Asociación Internacional de Fomento, AIF, y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, BIRF) requieren que, si la institución proporciona una garantía a un gobierno subnacional, debe obtener una contragarantía del gobierno central. Sin embargo, el Banco Mundial y otros acreedores y donantes lanzaron una nueva ventana de desarrollo subnacional (SND Facility) en julio de 2006 que ofrece garantías a los gobiernos locales sin el apoyo del gobierno central.

Cuando las iniciativas privadas respaldadas por una garantía de este tipo fracasan, el gobierno local queda con grandes obligaciones financieras sin contar con ningún mecanismo para reestructurar o cancelar la deuda. Los acreedores tienen autoridad para interceptar las transferencias del gobierno central al gobierno local, empobreciendo a la autoridad local.

4. *Gastos en infraestructura.* Actualmente, los donantes y acreedores promueven la inversión en infraestructura. Pronto las operaciones de infraestructura constituirán un 40% de la cartera de préstamos del Banco Mundial. El FMI aumentó sus objetivos de inflación para permitir mayores niveles de gasto del gobierno en infraestructura, entre otras cosas. Se reclama de los gobiernos locales que proporcionen una cantidad significativa de financiamiento y garantías para infraestructura en relación a sus recursos fiscales. De hecho, el Banco Mundial estima que durante los 90, los gobiernos y las empresas públicas proporcionaron 70% del financiamiento para proyectos público-privados (PPP) en infraestructura; comparado con solo 22% proveniente de la ayuda externa, y 8% del sector privado.

En 2005, el experto del Banco Mundial Antonio Estache (2004) dio a conocer un estudio sobre los PPP de infraestructura desde 1994 a 2004, el cual concluyó que muchas veces las ganancias en eficiencia se dieron a expensas de las personas y regiones pobres. Los riesgos aumentaron para los presupuestos del gobierno dado que los gobiernos ofrecían a los inversionistas garantías y apoyos financieros costosos que aseguraban la rentabilidad, minimizaban las inversiones en bienes de capital, y aumentaban en gran manera la exposición fiscal del gobierno. La corrupción también aumentó.

Para expandir la oferta de infraestructura y servicios sociales, los donantes y acreedores están escalando operaciones de desarrollo impulsado por la comunidad (DIC) y fondos sociales (FS) que financian a los grupos comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil, y los gobiernos locales. Los présta-

7 Por otra parte, las reglas de comercio “no discriminatorias” no permiten a los gobiernos favorecer a las compañías domésticas o desfavorecer a las compañías extranjeras involucradas en actividades “similares”. Estas reglas, cuando se aplican, podrían requerir que cuando un gobierno subsidia a compañías de salud pública o de servicios de agua, también debe subsidiar a compañías extranjeras “similares” (Ver GATS Artículo III, Párrafo 17).

mos del Banco Mundial en apoyo a las DIC aumentaron desde USD 250 millones en 1996 a aproximadamente USD 2.000 millones en inversiones anuales (o 10% de la cartera del Banco) en 2004. Los fondos sociales han recibido financiamiento del Banco Mundial en alrededor de 60 países por un total de casi USD 4.000 millones de todas las fuentes⁸. Los evaluadores del Banco Mundial encontraron que:

La experiencia con el desarrollo comunitario muestra que a pesar de los mecanismos sofisticados de adjudicación, los más pobres y más vulnerables generalmente parecen haber sido olvidados, mientras que los más ricos en la comunidad han ganado más beneficios... En lugares donde los fondos sociales han representado un porcentaje sustancial del gasto público, como en Bolivia, Honduras y Nicaragua, estos han distorsionado la eficiencia de la adjudicación de recursos y han afectado negativamente el planeamiento sectorial y presupuestal. Y donde los proyectos de desarrollo comunitario han sido implementados mediante el establecimiento de estructuras paralelas para la participación de la comunidad en lugar de trabajar a través de los gobiernos locales, han debilitado la capacidad de los gobiernos locales y el proceso de descentralización⁹.

Tres de cada cuatro proyectos sobre agua de los DIC fracasaron¹⁰. Los evaluadores externos sugirieron que el Banco debería suspender el financiamiento de las operaciones de DIC y FS hasta que se pueda mejorar el desempeño de los mismos¹¹.

Presupuestos que hipotecan el futuro

1. *Gobiernos locales a la intemperie.* Desde 2002, la reforma de inversiones ha estado en el centro de la estrategia corporativa del Banco Mundial. La descentralización puede perturbar la estabilidad macroeconómica que valoran los inversionistas. A fin de limitar la demanda, restaurar los equilibrios macroeconómicos y construir gobiernos subnacionales solventes, los donantes y acreedores promueven políticas para:

- limitar las transferencias fiscales desde los gobiernos centrales a los estatales y locales (“subnacionales”);
- permitir que las transferencias de los gobiernos centrales a los locales sean “interceptadas” por los acreedores de manera de cobrar las obligaciones relacionadas con la deudas locales;
- exigir a los gobiernos locales la adopción de techos presupuestales estrictos que impiden que los gobiernos centrales puedan cubrir su rescate financiero.

8 Nota Conceptual Borrador, International Conference on Local Development, Washington, D.C., 16-18 de junio de 2004.

9 Grupo evaluador independiente del Banco Mundial, borrador Annual Review of Development Effectiveness (ARDE), 2004.

10 Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial. “Efficient, Sustainable Service for All? An OED Review of the World Bank’s Assistance to Water Supply and Sanitation,” Report No. 26433, 1 de septiembre de 2003.

11 Ver comentarios de Robert Chambers y Norman Uphoff en Anexo R de la evaluación del IEG del Banco Mundial: “The Effectiveness of World Bank Support for Community-Based and -Driven Development,” octubre de 2005.

Por ejemplo, antes de la elección en Brasil en 2002, se dijo que el FMI y el Ministro de Finanzas de Brasil llegaron a un acuerdo que requería, entre otras cosas, una reducción en el porcentaje de recaudación compartido con los estados y las municipalidades, la terminación del vínculo obligatorio de recursos fiscales con determinados destinos sociales, y la promesa por parte de la nueva administración del Presidente Lula Da Silva de resistir las presiones para reabrir los acuerdos de reestructura de la deuda entre el gobierno federal y los gobiernos estatales¹². Este pacto, no sujeto a ningún debate democrático en el parlamento de Brasil o a control popular alguno, dejó a los gobiernos estatales y municipales bajo una presión fiscal significativa.

EL CASO DE BOLIVIA

En 2002, los préstamos del Banco Mundial requerían que el Gobierno de Bolivia 1) presentara una opinión legal que confirmara la legalidad del uso de intercepciones de impuestos como garantía de las operaciones municipales de crédito con cualquier prestamista, 2) adoptara reformas importantes en las compras públicas, y 3) requiriera que las municipalidades adoptaran leyes de responsabilidad fiscal, de manera de asegurar que mantuvieran techos presupuestales estrictos e impidiendo el rescate financiero de un gobierno local endeudado por el gobierno central. Estos pasos tienen el propósito de mejorar el acceso de los municipios al financiamiento de los mercados de capital para sus programas de inversión local. Siete municipalidades adoptaron leyes de responsabilidad fiscal y aceptaron objetivos fiscales basados en la meta del FMI de un crecimiento del 4% del producto bruto interno (PBI) en 2001. La tasa real de crecimiento del PBI fue solo 1,2% con un volumen de actividad descendiente en todas las áreas excepto para la producción de gas natural. La recaudación del gobierno central cayó en un 26% en 2001 y las transferencias generales desde el gobierno central a los municipios fueron un 11% menor que las proyectadas. Sin embargo, los municipios con leyes de responsabilidad fiscal no podían pedir préstamos; por lo contrario, instituyeron nuevos impuestos, aumentaron las tarifas de servicios públicos y redujeron sus programas y servicios. ■

2. *Presupuestos y licitaciones.* Los donantes y acreedores involucrados en operaciones de "asistencia presupuestaria" se encuentran en posición de presionar a los gobiernos para liberalizar las compras guberna-

namentales a nivel central y subnacional. A través de sus compras, los gobiernos siempre han promovido el sector productivo, laboral y de servicios a nivel nacional o local. Sin embargo, al liberalizar las compras, los proveedores (y sus trabajadores) deben competir con los proveedores globales en las licitaciones.

En Ghana, un préstamo del Banco Mundial en 2003 obligó a liberalizar las compras del Estado¹³. Las condiciones del préstamo eran tan estrictas que un miembro del Directorio del Banco Mundial expresó su preocupación en cuanto a que la presión ejercida por el Banco Mundial forzaba a Ghana a liberalizar mucho más allá de lo requerido por la OMC.

En 2005, los evaluadores del Banco Mundial afirmaron que la AIF ejercía "significativa presión" sobre el gobierno de Malawi para liberalizar sus adquisiciones y que el Banco no dio importancia a la preocupación del gobierno con estas condicionalidades, que finalmente fueron impuestas¹⁴.

Comercio

1. *Políticas de liberalización del comercio.* Por definición, la liberalización del comercio recorta tarifas y aranceles, que son los impuestos al comercio, reduciendo así los ingresos fiscales de los gobiernos centrales, los cuales a su vez acuden a los gobiernos locales para que asuman una carga fiscal mayor.

En los países africanos al sur del Sahara, los impuestos al comercio exterior representaban entre un cuarto y un tercio del monto total de recaudación impositiva. Los impuestos al consumo (como el impuesto al valor agregado o IVA) suben para recuperar el monto de recaudación perdido, sustituyendo un impuesto a los ricos que importan o exportan por un impuesto regresivo que afecta en forma más dura a los grupos de pocos ingresos.

Los países de bajos ingresos a menudo fracasan en reemplazar desde otras fuentes los impuestos perdidos del comercio. "Utilizando un panel de 125 países durante 20 años, Baunsgaard y Keen (2005) encontraron que los países de pocos ingresos típicamente recuperan como máximo 30 centésimos de cada dólar perdido en impuestos al comercio, aún en el largo plazo."¹⁵

Un reciente estudio realizado por la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas (UNCTAD) predice que las pérdidas por ingresos arancelarios para los países en vías de desarrollo como resultado de la Ronda de Doha de la OMC podrían oscilar entre USD 32 mil millones y USD 63 mil millones al año. Esta pérdida en recaudación fiscal, de la cual dependen los presupuestos para salud pública, educación, suministro de agua y servicios sanitarios de los países en vías de desarrollo, es entre dos y cuatro veces mayor que los escasos USD 16 mil millones en ganancias potenciales que

la Ronda de Doha traería a esos países según la proyección del Banco Mundial.

Las legislaturas tienen poca influencia sobre las decisiones de reducir los aranceles, pero después tienen que lidiar con situaciones presupuestales potencialmente catastróficas como consecuencia de los recortes.

2. *Acuerdos de comercio e inversiones.* Desde su creación en 1994, la Organización Mundial de Comercio alberga bajo su mando al Acuerdo General de Comercio en Servicios (GATS), que aplica sus reglas, o disciplinas, a cerca de 160 sectores. Al contraer compromisos bajo el GATS y negociar otros acuerdos de comercio e inversión, los gobiernos *centrales* comprometen también a los gobiernos *locales* y erosionan su espacio político y su autonomía fiscal.

Cuando las normas de derechos humanos y las reglas de comercio internacional entran en conflicto, el diferendo no será resuelto a nivel doméstico, sino en un tribunal comercial internacional secreto, fuera del alcance de la supervisión parlamentaria o la mirada del público.

Un informe de las Naciones Unidas, "Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Liberalización del Comercio en Servicios y Derechos Humanos"¹⁶, presentó extensa evidencia de que, aunque un incremento del nivel de inversión privada extranjera puede modernizar la infraestructura nacional, introducir nuevas tecnologías y proporcionar fuentes de trabajo, también puede conducir a:

- el establecimiento de una oferta de servicios *en dos niveles*, con un segmento corporativo enfocado sobre los saludables y ricos, y un sector público subfinanciado que se enfoca en los pobres y enfermos;
- fuga de cerebros;
- un excesivo énfasis en los objetivos comerciales a expensas de los objetivos sociales de suministrar servicios de calidad en la salud, agua y educación para aquellos que no pueden afrontar los costos comerciales; y
- un sector privado cuyas dimensiones y poderes son cada vez mayores, y que puede poner en riesgo el rol del gobierno como el principal responsable de los derechos humanos, al subvertir a los sistemas regulatorios utilizando la presión política o la corrupción de los reguladores. ■

Referencias

- Burki, S.J., Perry, G. y Dillinger, W. (1998). *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Estache, A. (2004). "PPI partnerships vs. PPI divorces in LDCs". World Bank and ECARES (Université Libre de Bruxelles), octubre.
- Frantz, B. (2004). "General Budget Support in Tanzania: A Snapshot of its Effectiveness". USAID, 3 de abril.
- Jutting, J., Corsi, E. y Stockmayer, A. (2005). "Decentralization and Poverty Reduction". *Policy Insights*, Nº 5, Centro de Desarrollo de la OCDE, enero.

16 Informe del Alto Comisionado, 15 de junio de 2002.

12 FMI Brasil – "Request for Stand-by Arrangement," 30 Agosto 2002, p. 23; y "First Review Under the Stand-by Arrangement and Request for Modification of Performance Criterion," 4 de diciembre de 2002.

13 Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC) del Banco Mundial, julio de 2003.

14 Departamento de Evaluación de Operaciones (OED) del Banco Mundial, Capacity-Building in Africa, Malawi Case Study, 2005.

15 FMI, "Dealing with the Revenue Consequences of Trade Reform," 15 de febrero de 2005, p. 19.