

■ TAILANDIA

Errores gubernamentales, soluciones comunitarias



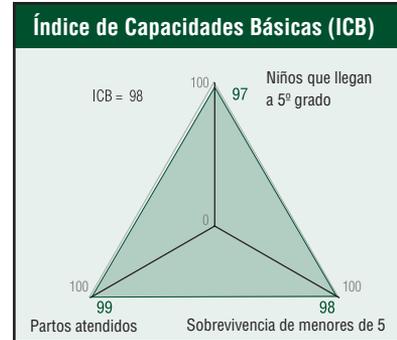
Durante los últimos cinco años, las políticas fiscales del Gobierno han servido para beneficiar a una pequeña elite acaudalada y han fracasado en promover desarrollo genuino o crear un sistema de bienestar social sólido. También arriesgan repetir la crisis económica de 1997. Mientras tanto, un emergente movimiento a nivel comunitario de base ha ayudado a las comunidades a satisfacer sus propias necesidades de gestión financiera y bienestar social.

The Social Agenda Working Group
Ranee Hassarungsee / Poonsap S.Tulaphan /
Yuwadee Kardkarnklai

Este informe se refiere a los efectos negativos de la gestión financiera populista denominada "Thaksinomic" y resalta la importancia de la participación pública en la gestión de recursos naturales en un sistema político democrático y justo. Presenta el caso de los grupos de ahorro creados a nivel comunitario de base a efectos de lograr la autosuficiencia de las comunidades locales. Estos grupos de base de financiación social han sido abandonados por el populismo prevaleciente del Gobierno. El Grupo de Trabajo Agenda Social cree que solamente una fuerte determinación puede asegurar la supervivencia de estas iniciativas locales.

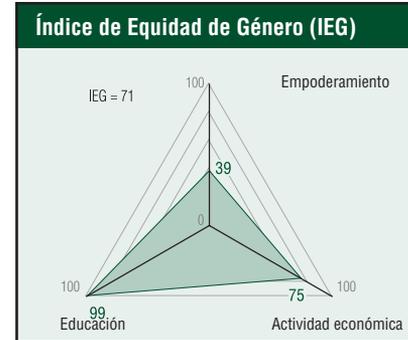
Monopolio de finanzas y políticas

El partido de gobierno Thai Rak Thai ("Tailandeses que aman a los tailandeses" - TRT), un partido de derecha formado en 2001 por el multimillonario de la industria de las comunicaciones Thaksin Shinawatra, ha combinado varias políticas populistas con fuerte apoyo a la política exterior estadounidense. Thaksin se convirtió en primer ministro en 2001, cuando el TRT fue electo en base a una plataforma populista tendiente a ganar votos rurales. En 2005, se convirtió en el primer ministro en liderar un gobierno electo por un período de cuatro años completos y fue reelecto en una victoria arrasadora del TRT en las elecciones generales de febrero de ese año. Sin embargo, cuando la familia de Thaksin vendió la totalidad de su 49% de acciones en el conglomerado de telecomunicaciones Corporación Shin a la empresa de inversiones gubernamental de Singapore Temasek Holdings en enero de 2006, generó un fuerte desacuerdo y protestas de los opositores urbanos de clase media, quienes vieron el acuerdo – una ganancia inesperada no gravada de THB 73.000 millones (USD 1.900 millones) – como el epítome de su sofisticada corrupción y una traición a su proclamado nacionalismo. La controversia resultante llevó a Thaksin a llamar a elecciones anticipadas en abril, las cuales fueron boicoteadas por los partidos de oposición. En mayo de 2006, la Corte Constitucional ordenó invalidar las elecciones de abril y llamó a nuevas elecciones en octubre. Mientras tanto, Thaksin y su parlamento han retenido el poder, a pesar de la creciente oposición y el malestar.



Muchos académicos están de acuerdo en que desde el principio, el gobierno de Thaksin representó a un grupo de fuertes capitalistas nacionales que habían sobrevivido a la crisis financiera de 1997. Creen que el TRT buscaba "capturar" el poder estatal a través de elecciones generales para proteger, promover y brindar privilegios a este grupo y sus aliados, quienes están involucrados en las industrias de telecomunicaciones, entretenimiento, medios de comunicación y manufactura y controlan alrededor de 42% del valor total de las acciones de la bolsa de valores de Tailandia¹. Tanto la Constitución de 1997 como las leyes electorales favorecen a los grandes partidos políticos y se considera que el TRT representa ampliamente la elite capitalista². De acuerdo a algunos críticos, todos los componentes de la democracia, incluyendo el Gobierno electo, el Parlamento, las organizaciones independientes, el sistema judicial, la Corte Constitucional, la Comisión Electoral y órganos gubernamentales, tales como la Comisión de Hacienda y Negocios Financieros han sido transformados en "marionetas" utilizadas por Thaksin para obtener ganancias adicionales³. Durante los primeros cuatro años del partido TRT en el poder, entre 2001 y comienzos de 2005, sus ministros de gobierno cambiaron 10 veces. Esto fue visto como un nuevo enfoque adoptado por el presidente

1 Phongpaichit, Pasuk (2004), *Matchon Daily*, 17 de marzo.
2 Sathitniramai, Aphichart y Laowakul, Duangmanee (2005). "Dual-Track Development Strategy: Successes and Failures". Comentario presentado en la conferencia anual de la Facultad de Economía de la Universidad de Thammasat.
3 Boonmee, Thirayuth, *Matchon Daily*, 5 de marzo de 2006.



del Ejecutivo, cuyo partido fue posteriormente fortalecido por la nueva Constitución en el país⁴.

La política del dinero

De acuerdo a algunos observadores, la administración del TRT ha estado marcada por el surgimiento de una política integrada de corrupción, conformada por la sincronización de la explotación económica con malas prácticas administrativas y nepotismo político⁵. El Gobierno tomó control de los ministerios, empresas estatales e instituciones bancarias y financieras, incluyendo el Banco para Agricultura y Cooperativas Agrícolas y el Banco de Ahorro del Gobierno.

La ascensión de un gobierno altamente autocrático convirtió al presupuesto estatal en la mayor fuente de ingresos para los políticos corruptos. Una segunda fuente de dinero corrupto fueron los préstamos extranjeros. La tercera fue el gasto no presupuestal, o las medidas casi-fiscales. Por ejemplo, se acordó que el Banco de Ahorro Gubernamental se integrase al Programa de Financiación de Pequeñas y Medianas Empresas dos días antes de que tuvieran lugar las elecciones de abril. Además, parte del presupuesto gubernamental se utilizó para aumentar el precio del arroz a un nivel artificialmente alto, que posteriormente se desplomó a su nivel real tras las elecciones. Casi nadie pudo entender cómo el precio del arroz había podido subir tanto, pero los productores agrícolas y las partes involucradas estaban satisfechos.

4 Charoenmuang, Thanate (2005). "The Reformation of the Thai Bureaucracy". Conferencia anual de la Facultad de Economía, Universidad de Thammasat.
5 Piriya-rangsan, Sungsit (2005). Conferencia sobre el Día Internacional contra la Corrupción, realizada el 9 de diciembre de 2005.

También se reportado que la administración Thaksin está involucrada en la especulación bursátil.

El alto riesgo de las actividades casi-fiscales

Desde 2001, el gobierno de Thaksin ha utilizado programas populistas y medidas casi-fiscales⁶ para ganar popularidad. De acuerdo al crítico social y académico Thirayuth Boonmee, "En realidad el gobierno separó THB 780.000 millones (USD 20.800 millones) para reestructurar las deudas morosas de la Corporación de Gestión de Activos de Tailandia. Se necesitarían THB 2 trillones (USD 53.400 millones) para la construcción de nuevas ciudades y sistemas de transporte público; otros USD 2.560 millones fueron otorgados al Fondo Vayupak para apoyar la actividad bursátil y USD 17.950 millones se destinaron a servicios públicos. Todos estos proyectos ascendieron a alrededor de USD 91.790 millones. Mientras tanto, la salud obtuvo USD 1.460 millones y USD 1.710 millones se otorgaron al fondo comunitario. USD 365 millones fueron al proyecto de disminución de la deuda de los productores agrícolas. En total, alrededor de USD 4.000 millones del presupuesto fueron designados a apoyar a las personas de más bajos recursos, 20 veces menos que el dinero destinado a las empresas comerciales e instituciones financieras en problemas."⁷ No se ha llevado a cabo una efectiva evaluación económica de estos esquemas.

La mayor parte del presupuesto destinado a actividades casi-fiscales cada año tiende a brindar oportunidades económicas a través de préstamos a grupos particulares que el Gobierno desea apoyar, especialmente a través del Programa para las Pequeñas y Medianas Empresas otorgado por instituciones financieras gubernamentales. Los fondos presupuestales utilizados para este fin sumaron USD 12.500 millones 2004, una suma 137,9% más alta que en 2003. Esto significó el mayor aumento para cualquier otra designación presupuestal realizada ese año.

La utilización de medidas casi-fiscales podría causar potenciales impactos negativos, tales como riesgos operacionales para las instituciones propie-

TABLA 1

	2002	2003	2004
Financiación otorgada a través de actividades casi-fiscales	103.669	295.993	569.598
Porcentaje del PBI	1,9%	5,0%	8,7%
Porcentaje del presupuesto anual	10,1%	29,6%	49,0%
Producto Bruto Interno	5.446.043	5.930.362	6.576.023
Presupuesto anual	1.023.000	999.000	1.163.500

Fuentes: Grupo de Gestión de Riesgo Fiscal, Oficina de Políticas Fiscales, Ministerio de Finanzas, Oficina de Presupuesto, Oficina Nacional de Desarrollo Económico y Social; los cálculos fueron realizados por el equipo de investigación de Aphichart Sathitniramai.

dad del Estado, especialmente el Banco de Ahorro del Gobierno Krung Thai y el Banco de Agricultura y Cooperativas Agrícolas, los cuales han sido obligados a otorgar préstamos a individuos y grupos de personas que el gobierno desea promover. Aún más preocupantes son los riesgos que estas prácticas conllevan para la estabilidad fiscal y macroeconómica del país. Como el dinero utilizado en estas actividades se consideró un gasto no presupuestal, el Parlamento no tuvo la autoridad para examinar estas medidas. Al Parlamento también se le prohibió recortar el gasto gubernamental.

Sin sistema de bienestar social

En los últimos cinco años, el Gobierno no ha hecho nada para promover en forma efectiva un sistema de bienestar social factible y se ha enfocado en adoptar políticas para estimular el consumo interno. Una encuesta realizada por la Oficina Nacional de Estadísticas encontró que en 2002 la deuda por hogar en Tailandia era de USD 1.918, situándose en USD 2.681 en 2004⁸.

Se han implementado varios programas populistas a efectos de aumentar la popularidad del partido de Gobierno. Sin embargo, no han incluido evaluaciones con buena relación costo beneficio o incluido medios apropiados para llegar a sus grupos objetivo. Su principal objetivo ha sido ganar votos y poder financiero para el partido TRT y sus aliados, mas no lograr el beneficio económico general del país. Tal implementación de políticas populistas podría llevar a una utilización ineficiente y socialmente injusta de los recursos nacionales. Podría también eclipsar otros programas con mayor impacto socio-económico como la reforma educativa, la cual podría ser un factor clave para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, uno de los puntos débiles de la economía de Tailandia. Trabajadores más capacitados podrían aumentar la competitividad del país a largo plazo. Pero una reforma del sistema educativo sería difícil y llevaría mucho tiempo. Para ganar votos electorales rápi-

damente, los programas populistas y las actividades casi-fiscales fueron la opción más fácil para abandonar la disciplina fiscal.

El programa Fondo Comunitario, a través del cual se otorgaron BHT 1 millón a cada aldea para préstamos a los miembros de su comunidad, se ha convertido en una herramienta para los políticos locales. Los miembros de la comunidad se han dividido y han sido obligados a competir unos con otros por obtener estos fondos. En el área de la salud, la sociedad civil había inicialmente adoptado un sistema de salud en el que el gobierno otorgaba BHT 30 por visita al médico antes de que el TRT lo adoptara como su plataforma de políticas de salud durante su campaña electoral en 2000. Una vez elegido, el TRT puso este sistema en práctica para obtener apoyo popular. Pero como el gobierno no designó el presupuesto necesario para apoyarlo, los hospitales han tenido que recurrir a otros ingresos no presupuestales para cubrir sus costos.

Un enfoque comunitario de la gestión financiera

Muchas comunidades han adoptado el concepto de "capital comunitario" y han organizado varias organizaciones de "financiación comunitaria", tales como los grupos de ahorro para la producción, grupos de ahorro para la integridad, cooperativas de crédito y bancos comunitarios. El principal objetivo de tales grupos de financiación comunitaria es que sus integrantes "se ayuden mutuamente" dentro de sus comunidades. Su objetivo final es promover el ahorro disciplinado y regular y hacer uso del dinero ahorrado para beneficiar a los miembros del grupo en épocas difíciles y evitar tener que recurrir a préstamos informales.

Además de servir como una fuente de crédito a nivel básico para los residentes de la comunidad, programas como éstos también ayudan a promover mayor disciplina en el gasto, desarrollan aptitudes comerciales y financieras y generan empleo. Además, las ganancias obtenidas pueden volcarse en beneficio del bienestar social de los miembros de los grupos.

6 Medidas casi fiscales son actividades que pueden realizarse por el Gobierno o agencias no directamente controladas por el Gobierno, tales como empresas públicas o el banco central del país. Hasta los fondos no presupuestales pueden administrarse a través de las actividades casi-fiscales. La implementación de las actividades casi-fiscales varía e incluye impuestos implícitos no cobrados, subsidios o gastos de empresas públicas a través de instituciones financieras o no financieras. Tales instituciones actuarán como representantes del Gobierno para brindar apoyo a aquellos sectores económicos que el Gobierno desee ayudar.

7 Boonmee, Thirayuth (2004). *Analyzing the Thai Rak Thai's Politics*. Midnight University.

8 <www.iseas.edu.sg/viewpoint/sm24aug05.pdf>

(Continúa en pág. 270)



TAILANDIA

(viene de página 253)

respete sus problemas. Otro enfoque es capacitar a la sociedad civil para que tome mayor conciencia y se comprometa más activamente en el área del desarrollo internacional y la ayuda humanitaria. Debido a la falta de interés por esta área en el pasado, deberá dedicarse un esfuerzo considerable a aumentar los niveles de conciencia pública a través de campañas de educación para el desarrollo. ■

Referencias

- Marginean, I. (2005). "Necesitatea reorientarii politicilor sociale in Romania", in *Calitatea Vietii* XVI, Nº 1-2.
- Chivu, L. (s.d.). "New strategy promoted for social services", en Observatorio Europeo de Relaciones Industriales, en Internet. Disponible en: <www.eiro.eurofound.eu.int/2006/01/feature/ro0601103f.html>.
- Balasa, A. (2004). "Contributia sectorului neguvernamental la realizarea unor obiective ale politicilor sociale si la ameliorarea calitatii vietii populatiei". *Calitatea Vietii*, XV, Nº 1-2.
- Fundación para el Desarrollo de la Sociedad Civil (CSDF) en CIVICUS Proceso de Índices de la Sociedad Civil. (2005). *Dialogue for Civil Society. Report on the State of Civil Society in Romania – 2005*. Disponible en: <www.fdisc.ro/PDF/Romania%20Country%20Report.pdf>.
- Grünberg, L., Borza, I. y Vacarescu, T. (2006). *The Black Book of Equal Opportunities between Women and Men in Romania*. Bucarest: Sociedad AnA de Análisis Feministas. Disponible en: <www.anasaf.ro/en/index.html>.

La primera financiación de este tipo fue organizada 20 años atrás por el profesor Chob Yodkaew en la provincia sureña de Songkhla⁹. El primer paso fue la organización del Grupo de Ahorro de Un Baht Por Día, a través del cual todos los miembros del grupo se comprometían a contribuir en forma regular. Posteriormente, 50% del interés generado por los ahorros depositados se utilizó para crear un fondo de bienestar social. El concepto subyacente en los Grupos de Ahorro era motivar a las personas a reducir sus gastos y utilizar el dinero ahorrado para brindar bienestar social a la comunidad. Estos fondos podrían utilizarse para mejorar la calidad de vida de los residentes de la comunidad y promover el sentimiento de bien común. Actualmente se están realizando esfuerzos para promover la implementación de esta iniciativa de abajo hacia arriba en toda la provincial de Songkhla y su adopción como política pública oficial dentro de un plan provincial de desarrollo estratégico¹⁰.

Conclusión

La administración Thaksin ha sido criticada por su corrupción, su rápida auto-expansión y su habilidad para proteger sus intereses. Ha sido acusada de aprobar leyes favorables a ciertos grupos comerciales, como por ejemplo la Ley de Zona Económica Especial. La administración del TRT también ha firmado varios acuerdos corruptos con empresas privadas que estaban autorizadas a enjuiciar al estado y recibir compensación o exigir negociaciones que legislara a favor de sus empresas si sus operaciones no tenían éxito.

La gestión financiera de la administración Thaksin ha sido tan astuta y complicada que el mecanismo de rendición de cuentas con el que cuenta el país, el Parlamento, no ha podido interceder, y el público no ha tenido forma de participar en el proceso de asignación presupuestal.

Propuestas de la sociedad civil

Debería haber participación pública en el proceso presupuestal a todos los niveles. La población debería recibir más información y actuar más en la gestión financiera nacional. A su vez, deberían expandirse responsablemente las redes de gestión financiera destinadas al bienestar social.

Deben realizarse todos los esfuerzos posibles para promover un sistema de bienestar social efectivo y la aprobación de la Ley Nacional de Seguridad Sanitaria para asegurar que la población tenga iguales derechos de acceso a los servicios de salud. ■

9 Yodkaew, Chob (2005). *Project the Public Policy Practices for a Good Quality of Life: the Case of the Contractual One-baht Per Day Savings Fund for Public Welfare. First Phase Progress Report* (16 de septiembre 2005). Bajo el Plan de Desarrollo de Políticas Públicas para la Buena Calidad de Vida.

10 Directiva provincial Nº 223/2548 de Songkhla.

UGANDA

(viene de página 257)

En lo referente a seguridad alimentaria y nutrición, ha habido una leve mejora, a excepción de la población desplazada internamente. El índice de la población que sufre desnutrición cayó de 24% en 1990 – 1992 a 19% en 2000-2002. No obstante la prevalencia de la desnutrición en niños menores de 5 años con peso por debajo del normal permaneció constante, en 23%, entre 1990 y 2004 (FAO, 2005).

Propuestas para mejorar la protección social

La actual Política de Descentralización de Uganda (GRU, 1997) juega un papel crítico en la presupuestación y el manejo de los recursos para la protección social de los pobres. El marco presupuestal faculta a los distritos a realizar consultas con el sector privado y la sociedad civil en todos los niveles – incluido el nivel de las bases, donde los pobres constituyen la mayoría – para que hagan propuestas al presupuesto nacional. Sin embargo, la coordinación de los marcos y recursos de protección social en otros ministerios es débil, por tanto los pobres no están ni bien definidos, ni considerados como un objetivo, ni atendidos.

Esto pone en evidencia la necesidad de mejorar el manejo de los datos de todas las categorías de pobres, para poder facilitar la ampliación y el seguimiento de la asistencia en función de las necesidades. La asignación adecuada de los recursos debe comenzar con su inclusión en los presupuestos locales y de distrito, y debe crearse una estrategia que permita un manejo efectivo de esos recursos. Como sucede frecuentemente en los países en desarrollo, las distintas políticas y asignaciones de recursos que existen a menudo son mal administradas, en particular cuando están destinadas a los más pobres entre los pobres. Además, para asegurar la protección legal adecuada, es necesario modificar y fortalecer las leyes existentes.

Finalmente, es una necesidad urgente que todos los actores en todos los niveles sigan trabajando en el tema de la protección social. Por su parte, la sociedad civil en particular, debe tener una actitud más vigilante, para hacer participar a los distintos actores en todos estos temas. También debe estudiar las experiencias de otros países y las posibilidades para adaptarlas a las condiciones de Uganda. ■

Referencias

- Centre for Basic Research (2005). *The Impact of Political Corruption on Resource Allocation and Service Delivery in Local Governments in Uganda*, informe entregado a Transparency International Uganda.
- Chronic Poverty Research Centre (CPRC) (2005). *Chronic Poverty in Uganda: The Policy Challenges*. Kampala.
- Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD). International Development Statistics (IDS) en línea: <www.oecd.org/dataoecd/0/41/35842562.pdf>.
- FAO (2005). *The State of Food Insecurity in the World 2005*. <ftp.fao.org/docrep/fao/008/a0200e/a0200e03.pdf>.