



Asociación de Investigación y Estudios Sociales

**Lecciones Aprendidas y Buenas Prácticas sobre los
Procesos de Desarrollo e Implementación de
Estrategias Nacionales de Reducción de Pobreza**

*Elaborado para la
Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social
Diálogo Regional de Política
Banco Interamericano de Desarrollo*

*Guatemala, Centroamérica
Junio 2002*

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN

1. DIAGNÓSTICOS DE LA POBREZA	1
1.1 ANÁLISIS DE ESTADÍSTICAS.....	3
1.2 DISGREGACIÓN, CAUSAS Y CARACTERÍSTICAS.....	5
1.3 BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN LA ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS	7
1.4 CONCLUSIÓN.....	8
2. PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN DE LAS ERP	10
2.1 PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	12
2.2 PARTICIPACIÓN INTRAGUBERNAMENTAL.....	15
2.3 PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD DE DONANTES	17
2.4 BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS PARA LOS PRINCIPALES ACTORES EN LA ELABORACIÓN DE UNA ERP	18
2.5 CONCLUSIÓN.....	19
3. LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE LA POBREZA.....	21
3.1 EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA	21
3.2 POLÍTICAS ESTRUCTURALES Y SECTORIALES	25
3.3 COSTEO Y FINANCIAMIENTO	26
3.4 BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS EN LA ELABORACIÓN DE LAS ERP	30
3.5 CONCLUSIÓN.....	32
4. IMPLEMENTACIÓN DE LAS ERP.....	33
4.1 METAS E INDICADORES, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS ERP.....	33
4.2 CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	40
4.3 IMPLICACIONES DE POLÍTICA.....	46
4.4 BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS ERP ..	53
4.5 CONCLUSIÓN.....	55
5. BIBLIOGRAFÍA.....	56
ANEXO	58

Indice de tablas

Tabla 1	Métodos de medición de pobreza por país.....	3
Tabla 2	Actores en la elaboración y diseño de la ERP	11
Tabla 3	Costo de las ERPs y deudas externas.....	28
Tabla 4	Brechas y financiamiento.....	29
Tabla 5	Metas e indicadores.....	35
Tabla 6	ERP y cambios de gobierno	46
Tabla 7	Indice de corrupción.....	48
Tabla 8	Carga tributaria (% del PIB)	50
Tabla 9	Gasto militar (% del PIB).....	50
Tabla 10	Ahorro doméstico e inversión (% del PIB).....	51
Tabla 11	Clasificación de riesgo país (A-E).....	51
Tabla 12	Impacto directo e indirecto del turismo	51
Tabla 13	Participación de la agricultura (% del PIB)	52

Indice de recuadros

Recuadro 1	Capital Social: vulnerabilidad a <i>shocks</i> externos	7
Recuadro 2	Procesos participativos previos a la ERP	14
Recuadro 3	Cambios de Gobierno y riesgos.....	16
Recuadro 4	Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP).....	38
Recuadro 5	Éxito de Uganda en la implementación de la ERP.....	42

SIGLAS

AFDB	Banco Africano de Desarrollo
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AISP	Análisis de Impacto Social y en la Pobreza
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CIDA	Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
DFID	Departamento Para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
EC	Evaluaciones Conjuntas
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia
GdB	Gobierno de Bolivia
GdG	Gobierno de Guatemala
GdH	Gobierno de Honduras
GdN	Gobierno de Nicaragua
GdU	Gobierno de Uganda
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
INE	Instituto Nacional de Estadística (Honduras) (Guatemala)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo (Nicaragua)
MECOVI	Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida
MFPED	Ministerio de Finanzas, Planeación y Desarrollo Económico de Uganda
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRONADERS	Programa Nacional de Desarrollo Sostenible
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
SC	Sociedad Civil
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UNAT	Unida de Análisis Técnico de la Presidencia

INTRODUCCIÓN

“La iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados –PPME- tiene como principal objetivo lograr niveles de endeudamiento viables, a condición de que se adopten políticas satisfactorias, a fin de evitar que los esfuerzos de ajuste y de reformas corran peligro como consecuencia de soportar una gran carga constante de la deuda y de su servicio”.

A raíz de la iniciativa PPME, motivada por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), muchos países alrededor del mundo han realizado bajo la conducción técnica del BM, estrategias nacionales de reducción de pobreza. Una de las ventajas de dicha iniciativa es que los países pueden acceder no sólo a la condonación de una proporción de su deuda externa, sino también a créditos en condiciones concesionales de otros organismos de cooperación.

El estado de las ERP en los distintos países al momento es heterogéneo: Uganda que fue uno de los primeros países en presentarla, cuenta ya con un informe implementación de la estrategia; Bolivia que en la región es el que muestra mayor grado de avance, ha presentado también informes de implementación; Nicaragua y Honduras, apenas han terminado de diseñar su ERP; y Guatemala aún no ha realizado el proceso de consulta que la valide.

Actualmente, países que a pesar de no ser parte de la iniciativa PPME como Guatemala, República Dominicana y Paraguay, han mostrado interés en elaborar ERP, por lo que una investigación comparativa sobre los principales obstáculos y buenas prácticas, es de especial interés para futuras prácticas de realización de ERP nacionales.

El objeto del presente estudio por tanto, es extraer a través de una revisión bibliográfica variada respecto a los puntos de vista y de entrevistas directas con actores de los procesos, las experiencias hasta ahora acumuladas, tanto de los errores como de las buenas prácticas. Lo anterior con el fin de que los gobiernos de los países que inician este proceso maximicen el uso

de sus recursos, avanzando por un camino más seguro trazado en parte por los que ya transitaron por él, replicando las buenas prácticas y evitando los errores cometidos.

En cada capítulo se sintetiza al final las lecciones y buenas prácticas así como la conclusión del capítulo. Esta estructura permite al lector, que se espera sean los diseñadores de política, revisar rápidamente lo más importante de cada sección.

El documento consta de 4 capítulos, que guardan relación con el orden en el que se diseña o se inicia una ERP. En este sentido el primer capítulo recoge las experiencias de los países en la elaboración de diagnósticos, tan importantes para la determinación del diseño de la estrategia.

Mucho se ha recalcado sobre la importancia de la participación de la sociedad civil y sobre todo de los pobres en la elaboración de las ERP, este es el objeto de la segunda sección, responder a la pregunta: ¿cuál ha sido el rol de los distintos actores a lo largo de la ERP?: sociedad civil, gobierno y comunidad internacional.

La parte medular de las estrategias, es abordada en el tercer capítulo, dentro de este se abordan el diseño, las políticas estructurales y sectoriales y el costeo y financiamiento. Para finalizar “La implementación de las estrategias” es el tema del último capítulo, el cual se aborda básicamente desde la perspectiva de las posibles limitantes para implementar las ERP dadas las características institucionales de los gobiernos.

1. DIAGNÓSTICOS DE LA POBREZA

A pesar que la definición de pobreza ha variado a través del tiempo, la medición y las dimensiones que conlleva son aceptadas por gobiernos, estados e instituciones alrededor del mundo. Esto ha facilitado la elaboración de diagnósticos en un país o área determinada sobre la base de censos, encuestas y la aplicación de líneas de pobreza. Idealmente un país debería aplicar distintas herramientas de análisis que le permitieran medir la pobreza, la desigualdad y vulnerabilidad, y así saber cuál es la situación de pobreza, sus causas, y de acuerdo a los resultados, diseñar políticas de intervención que resuelvan la problemática y métodos para medir la efectividad de la intervención (BM, 2001).

En el caso de los países latinoamericanos que se han adherido a la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME) del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), la falta de datos confiables actualizados y uniformes, dificulta la elaboración de diagnósticos de pobreza. Mientras unos países han realizado censos y encuestas en forma sistemática, otros aplican los datos que poseen para incorporar diagnósticos de pobreza en las estrategias. Por lo general, la información no es lo suficientemente cualitativa como para hacer estimaciones confiables de la pobreza. Sin embargo, bajo la presión de la iniciativa PPME, los países se esforzaron por presentar un diagnóstico que sirviera a las ERP como guía, mientras se actualizan datos y se refinan los métodos.

Los documentos de evaluaciones conjuntas del BM y el FMI dieron su visto bueno a esta sección de las estrategias, ya que consideran que en su mayoría, los documentos proporcionan un diagnóstico adecuado y amplio de la pobreza, y que a pesar de estar basados en distintos tipos de encuestas, hacen buen uso de los datos para evaluar la tendencia de la pobreza (BM y FMI, 2001). No obstante, se reconocen varios problemas como datos desactualizados, combinación de metodologías y una falta de análisis profundo de la pobreza, entre otros. Las ERP de Honduras y Nicaragua, son un buen ejemplo. Aunque ambos diagnósticos están basados en la disponibilidad de datos aportados por censos y encuestas, éstos están obsoletos y mezclan la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y consumo. A pesar de que abordan

temas importantes como género y etnia, lo hacen superficialmente y no explican en detalle los problemas que enfrentan indígenas y mujeres pobres, sólo llegan a conclusiones incompletas de los perfiles de la pobreza¹.

Otro problema, sin duda uno de los más importantes que se menciona en varias evaluaciones conjuntas de las IFI, es la falta de vínculo o conexión entre los diagnósticos, las metas y el monitoreo y evaluación. Por ejemplo, en la ERP de Bolivia, se analiza el impacto de políticas sociales y económicas en el pasado sobre la pobreza, pero no se explican las implicaciones en políticas prioritarias futuras, o cómo afectan el diseño de políticas en el futuro (BM y FMI, 2001). Similarmente, en Guatemala se diagnostica un problema de desnutrición infantil, pero no se propone una política específica para aliviar este problema y los mecanismos de monitoreo necesarios para su evaluación, no están presentes (AIF y FMI, 2002).

No obstante, algunos países en la PPME han mostrado avances, como Uganda, a quien se le reconocen esfuerzos por llevar a cabo encuestas cualitativas de hogares, servicios básicos, y salud. Asimismo en Bolivia y Nicaragua se ha comenzado a aplicar el programa de Mejoramiento de Encuestas de Condiciones de Vida (MECOVI) que representa la institucionalización de encuestas cualitativas.

La Tabla 1 presenta los diferentes métodos utilizados por los países en sus ERP para presentar tanto los diagnósticos como la fecha en que se realizaron. Como se puede observar, los datos estadísticos disponibles en muchos de los países analizados, varían en metodología y periodicidad. Mientras unos son muy recientes para mostrar una evolución de la pobreza, como en Nicaragua, en otros no ha habido consistencia, como es el caso de Guatemala. Bolivia observa un patrón más sólido de medición, al igual que Uganda en los últimos años. En la siguiente sección se presentan algunos de los problemas que han plagado el análisis de estas estadísticas.

¹ Evaluaciones conjuntas e investigación primaria.

Tabla 1 Métodos de medición de pobreza por país

	Censos	MECOVI	Otros
Bolivia	Dos (2) en 1976 y 1992. Análisis de censos NBI	Una (1) encuesta de hogares 1999	Análisis cuantitativo del Diálogo Nacional (2000)
Honduras		El INE, creado en 2000 pretende llevar encuestas en 2002, basadas en métodos Mecovi	Encuesta permanente de propósitos múltiple realizada dos veces al año. Se usan metodologías complementarias de NBI y líneas de pobreza
Nicaragua	Un (1) censo de población y vivienda 1995. Encuesta nicaragüense de demografía y de salud. Encuesta de medición de nivel de vida 1993; se utiliza NBI	Encuesta de medición de nivel de vida 1998 y 1999	Estudio cualitativo de pobreza y exclusión, 2000
Uganda	Censo (septiembre, 2002)	-----	Encuesta nacional de hogares 1999-2000. Encuesta de suministro de servicios básicos 2000-01. Evaluación participativa de pobreza
Guatemala	Un (1) Censo en 1994; Encuesta nacional socio-demográfica, 1988. Encuesta de Ingresos y Gastos, 1998 y 1999. Líneas de pobreza y NBI-	ENCOVI (2000)- los datos no se incluyen en la ERP-	

Fuentes: INE Bolivia; INE Honduras; INE Guatemala; INEC Nicaragua; y UBOS Uganda

1.1 Análisis de estadísticas

Una vez se cuenta con los datos de la pobreza, se puede comenzar a estudiar las características de los diferentes grupos y hogares considerados pobres, las diferencias entre los pobres y no pobres, y su situación a través del tiempo. También se pueden disgregar los grupos étnicos por género, modos de supervivencia, locación regional y acceso a servicios básicos, y aplicar distintas herramientas para un análisis más profundo de los determinantes y causas de la pobreza.

Pero inclusive antes de llegar a esta etapa, los países de la iniciativa PPME bajo estudio enfrentaron dificultades. En Honduras, por ejemplo, la Dirección General de Estadística fue

eliminada y sustituida por el INE, que no comenzó a operar hasta 2002. Honduras debió apoyarse en consultores externos para la realización del diagnóstico de la ERP (GdH, 2001). En Nicaragua no existían estadísticas de las cuales pudiera extraerse información de la pobreza previo a la década de los noventa. Toda la información es reciente y basada en encuestas de niveles de vida de 1993 y 1998, el censo de población de 1995, y la encuesta de salud de 1998 (GdN, 2001).

Asimismo, se han combinado metodologías NBI y líneas de pobreza con encuestas de ingreso, consumo, salud, y censos, como es el caso de la estrategia de Guatemala. Bolivia por su parte, hizo uso en su ERP de una encuesta de hogares parte del programa MECOVI, que resultó en un diagnóstico y perfil más cualitativos. Pero éstos también se combinaron con metodologías NBI. El problema principal de esta metodología es que, a pesar de haberse considerado como una herramienta útil en la medición de la pobreza, ahora se admite que dada las distintas dimensiones de ésta, la insatisfacción de una necesidad básica, como lo sugiere la metodología, no es suficiente para calificar a un hogar como pobre².

En contraste con este escenario, Uganda desarrolló en la década de los noventa, una serie de estadísticas que le han permitido monitorear el progreso de la reducción de la pobreza y de los indicadores de la ERP. Entre las encuestas están la Integrada de Hogares (1992 y 2000), la Demográfica y de Salud, y otras de monitoreo en los cambios de producción y consumo en los hogares. Adicionalmente se realizaron encuestas sobre el suministro de servicios básicos y evaluaciones participativas de la pobreza. En Latinoamérica también se están haciendo esfuerzos para mejorar la recolección de datos estadísticos. Como se mencionó, Bolivia, Guatemala y Nicaragua forman parte del programa MECOVI, cuyo objetivo es capacitar al personal de las oficinas de estadística de los países con métodos novedosos, hacia un diagnóstico más confiable de la pobreza. En Bolivia, el INE ya practica encuestas continuas bajo MECOVI, como lo son la de Empleo y Salarios, de Presupuesto Familiar, y Evaluación de Impacto de Programas Nacionales, e incluso logró incorporar algunos datos de éstas en la ERP.

² La metodología NBI suele sobrestimar la pobreza pues una necesidad insatisfecha califica a un hogar como pobre, si éste no tiene ingreso de capital financiero, sin tomar en cuenta otros aspectos como el capital social.

1.2 Disgregación, causas y características

Los datos desactualizados y poco confiables como se ha mencionado, afectan directamente el perfil de la pobreza, además de que los países tampoco están capacitados para analizar la pobreza una vez tienen la información en sus manos. A este respecto, se desarrolló el Libro de Consulta (BM, 2001), que contiene recomendaciones y sugerencias tal como que los hogares pobres deben ser vistos desde tres perspectivas diferentes:

- 1) Pobreza: en general, esta perspectiva busca descubrir si los hogares o individuos tienen los recursos necesarios para satisfacer sus necesidades de educación, consumo, de ingreso, o cualquier otro indicador utilizado en el contexto.
- 2) Desigualdad: referente a la desproporción en la distribución de ingresos, monetarios y no monetarios en una población. Se basa en que la posición relativa en la sociedad de un individuo o un hogar, es un aspecto importante de su bienestar.
- 3) Vulnerabilidad: dimensión de bienestar que define el riesgo o probabilidad de ser pobre hoy o caer en la pobreza mañana. La vulnerabilidad de un individuo o un hogar es importante también, porque afecta su comportamiento de inversión, producción y estrategias de supervivencia, así como la percepción de su propia situación.

Desafortunadamente no ha sido hasta en los últimos años, con encuestas de condiciones de vida como las del programa MECOVI y evaluaciones participativas de pobreza, que los países bajo el estudio tienen suficiente información para hacer un análisis más profundo de la pobreza. Aún así, incluso los análisis basados en encuestas cualitativas fueron superficiales, y no hacen una disgregación efectiva de los pobres, o las causas y características de la pobreza.

La ERP de Nicaragua, por ejemplo, hace un análisis de la pobreza por regiones. Este análisis está bien formulado, pero se limita a describir un mapa de la pobreza y no explica las diferencias en pobreza de cada región o por qué ha aumentado la brecha de la pobreza en algunas de ellas (SGPRS, 2001). No se analizan en detalle tampoco, las causas de la pobreza como lo serían por ejemplo, infraestructura de caminos secundarios, comunicaciones, irrigación y puertos, que son

de suma importancia para pequeños productores, microempresas y comunidades. Finalmente, las características de los hogares pobres se presentan a muy grandes rasgos y sólo se obtiene un panorama parcial de la educación, empleo y acceso a servicios básicos.

Relacionado con la poca experiencia en el análisis de la pobreza es el poco reconocimiento de factores tan importantes como el capital social (ver recuadro 1). Este tipo de capital sufrió daños considerables en zonas rurales pobres causado por conflictos civiles y desastres naturales, en Guatemala, Honduras, y Nicaragua.

Igualmente, existen temas que por su novedad o sensibilidad política han quedado marginados a unas cuantas líneas en los documentos. En el caso de Guatemala, el problema agrario quedó marginado. La magnitud del problema se refleja en las noticias que reportan el aumento de invasiones de fincas privadas por parte de campesinos en 2002, así como de los subsecuentes desalojos, en ocasiones violentos.

De la misma manera existen otros problemas sociales, subrayados como causas de la pobreza, que no han recibido la atención necesaria, inclusive etnia y género. En los casos de Bolivia y Guatemala, por ejemplo, las ERP reconocen que la pobreza afecta desproporcionadamente a los hogares indígenas. Sin embargo, ambos diagnósticos no responden a preguntas tales como ¿cuáles son las causas principales de la incidencia de la pobreza de la población indígena?, ¿qué mecanismos jurídicos, económicos y políticos discriminan contra esta población?, y ¿existen procesos culturales tras la pobreza de los indígenas? Similarmente en el tema de género aunque ha sido incluido en todas las ERP, es tratado en forma general. Esto, a pesar de haberse identificado que diferentes factores como el poco acceso al crédito, las tareas reproductivas del hogar³ y la limitación del capital social son obstáculos que evitan que los hogares encabezados por mujeres escapen de la pobreza (Zuckerman, 2001).

Por último, otras poblaciones vulnerables, como ancianos, niños y personas con discapacidad, no son adecuadamente analizadas. Es necesario delimitar las causas exactas de pobreza y vulnerabilidad a la pobreza de estos grupos, para que las políticas de reducción de la misma se enfoquen en los problemas que afectan estas poblaciones.

³ Se entienden como aquellas que lo mantienen funcionando (ej.: recoger agua; y cocinar)

Recuadro 1

Capital Social: vulnerabilidad a shocks externos

Si tomamos la definición de Capital Social (CS) propuesta por Putnam (citado en Grootaert, 1998), de que éste se basa en las relaciones “horizontales” de las personas de una comunidad, podemos comenzar a entender cómo su desmembramiento por conflictos bélicos o desastres naturales afectan la vida de los pobres. Putnam argumenta que estas relaciones voluntarias entre vecinos y habitantes de una comunidad pueden determinar el éxito o detrimento económico de ésta. Por ejemplo, estas redes sociales proveen el marco para compartir información, coordinar actividades y realizar decisiones comunitarias conjuntas.

A nivel interno de los hogares pobres y de sus comunidades, el CS sirve de red de protección contra *shocks* internos y externos. Por ejemplo, es común que en los regímenes de tierras mancomunadas de campesinos, si alguno de sus miembros llega a enfermarse, otros realizan las labores por éste y le otorgan la parte que le corresponde mientras se recupera del *shock*. Lo mismo sucede con el microcrédito de bancos comunales: cada mujer del grupo de prestatarias se asegura que ninguna de sus miembros se retrase en los pagos que le corresponden.

Al producirse un *shock* externo –como un huracán- que afecta a toda una comunidad o un país, estos lazos se rompen en el momento en que más se necesitan. En el caso de un desastre natural, los pobres pueden perder todos sus bienes activos y pasivos repentinamente sin poder recurrir al CS, ya que por lo general toda la comunidad se encuentra afectada por el *shock*. En el caso de los conflictos bélicos, el CS puede sufrir daños irreparables. Las redes de vecinos, familiares, y amigos se pueden ver interrumpidas en un momento de caos, cuando existen daños al capital físico, productivo, político y se amenaza inclusive la integridad personal. Luego de que la crisis ha pasado, el CS es probablemente el capital más difícil de recuperar.

¿Qué pueden hacer los gobiernos?

Los gobiernos pueden comenzar por reconocer la importancia de este capital para promover su mantenimiento y mejoramiento a través de políticas que reconozcan por ejemplo, los derechos de propiedad comunitarios; crean redes de protección social en comunidades vulnerables a desastres naturales; fomentando procesos participativos en comunidades que han sido afectadas por la guerra; y facilitando las redes de comunicación entre comunidades donde existe una alta incidencia de la pobreza. También se deben diseñar políticas que desarrollen redes sociales no sólo de tipo “horizontal”, sino también entre usuarios y prestadores de servicios, políticos y ciudadanos, y entre los grupos heterogéneos que componen la sociedad civil.

Fuente: Grootaert, 1998

1.3 Buenas prácticas y lecciones aprendidas en la elaboración de diagnósticos

?? La elaboración de los diagnósticos evidencian:

- o Los efectos sobre los pobres, de políticas sociales y económicas en el pasado (Bolivia).
- o La heterogeneidad de los pobres: urbanos y rurales; pobreza, pobreza extrema y no pobres (Honduras).

- o Los vínculos entre la buena gobernabilidad y pobreza: como los distintos procesos que componen la gobernabilidad pueden ayudar o empeorar la calidad de vida de los pobres.
 - o El impacto de los conflictos y desastres naturales en la pobreza: como la pérdida de activos de producción y capital físico afectan a los pobres.
- ?? Es necesario que los diagnósticos guarden un estrecho vínculo con la estrategia, las metas, el monitoreo y la evaluación, pues son elementos interdependientes.
- ?? El desarrollo de mapas de pobreza ayuda a focalizar políticas de reducción de la pobreza en relación a etnia y género, y grupos vulnerables, especialmente en países donde esa problemática no ha sido abordada con anterioridad (Guatemala, Nicaragua)
- ?? La utilización de encuestas incompatibles o métodos desactualizados sólo suplantán la información temporalmente. Los países deben esforzarse por mejorar sus estadísticas y por llevar a cabo encuestas cualitativas compatibles que ayuden a evaluar el progreso de la ERP –encuestas de salud, vivienda, consumo y suministro de servicios básicos (Uganda).
- ?? Mejoramiento de encuestas existentes: programa MECOVI y profesionalización de entes encargados de datos y estadísticas, y consistencia en los censos (Uganda, Guatemala, Nicaragua y Bolivia).
- ?? Evitar la marginación de temas importantes aunque sean políticamente sensibles. Ejemplo: problema agrario en Guatemala y Honduras.

1.4 Conclusión

Los diagnósticos de la pobreza en los países PPME y Guatemala son un avance significativo si se desea reducir la pobreza con las políticas contempladas en las ERP. Es notable que países que hasta hace unos años no tenían datos confiables sobre el número de personas pobres, ahora estén aplicando herramientas de análisis de la pobreza. Los datos presentados por Bolivia, Guatemala,

Honduras y Nicaragua en sus ERP, deberán ser revisados en cuanto se tenga acceso a nueva información y metodologías cualitativas para mejorar el perfil de la pobreza.

Respecto al análisis de los datos, sin duda los problemas están relacionados con la desactualización e incompatibilidad de las estadísticas, pero también por una falta de práctica en el uso de herramientas para medir la pobreza. Sin embargo, se espera que según los países avancen en ejercicios de análisis de la pobreza, éstos mejorarán. Una vez los datos estadísticos y análisis se lleven con una periodicidad anual, como en Uganda, se podrá entonces medir la pobreza, así como el impacto de la ERP.

2. PROCESO PARTICIPATIVO EN LA ELABORACIÓN DE LAS ERP

La participación es un proceso clave en la elaboración de las ERP, a través del cual cada uno de los actores influencia y comparte la toma de decisiones en la priorización de problemas, políticas, colocación y acceso a recursos, y servicios públicos (BM, 2001). Para que la participación sea representativa, ésta debe incluir en el diálogo a otros actores tanto dentro del gobierno como de la sociedad civil. Por ejemplo, algunos de los actores intragubernamentales más importantes son los ministerios, especialmente el denominado gabinete social, legisladores y organismos ejecutores, entre otros. En cuanto a la sociedad civil, para que sus organizaciones sean lo más representativas posible, se deben incluir sectores tradicionales, como cámaras de industria, sindicatos y ONG, y no tan tradicionales como las organizaciones comunitarias de base.

De acuerdo con las investigaciones realizadas, en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el proceso participativo a nivel gubernamental fue limitado, por lo general en forma de reuniones informativas sin ningún tipo de seguimiento. En Bolivia y Uganda los procesos fueron más organizados y representativos con la inclusión del gabinete social: salud, educación e infraestructura, agencias de ejecución y fondos de administración de recursos. En contraste, los procesos de consulta y participación con la sociedad civil se hicieron más amplios y sistematizados, y desarrollados en períodos de seis meses a un año. Finalmente, la comunidad donante también participó y jugó distintos papeles en diferentes etapas del proceso de diseño de las ERP, a veces de observador, otras de asistente técnico, y en ocasiones, de colaborador directo en la redacción de las ERP.

La siguiente Tabla identifica a los principales actores que participaron en el diseño y elaboración de las ERP. No es específica a ningún país, pero muestra un panorama general.

Tabla 2. Actores en la elaboración y diseño de la ERP

Actor	Intereses	Características y observaciones
<p>Gobierno central de los países PPME y Guatemala con sus organismos coordinadores:</p> <p><i>Honduras:</i> gabinete social y Unidad de Análisis Técnico (UNAT)</p> <p><i>Bolivia:</i> Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)</p> <p><i>Guatemala:</i> Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)</p> <p><i>Nicaragua:</i> Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC)</p> <p><i>Uganda:</i> Ministerio de Finanzas, Planeación y Desarrollo Económico (MFPED)</p>	<p>Diseño e implementación de las ERP; beneficio político y financiero de la iniciativa PPME; reconocimiento de combate a la pobreza por parte de la comunidad de donantes</p>	<p>Organismos coordinadores de los procesos de ERP, que incluyen participación, redacción y seguimiento. Estos entes están por lo general encargados de las negociaciones con las IFI.</p> <p>Han sido señalados por la sociedad civil y algunos donantes de ser autócratas y poco inclusivos.</p> <p>Agencias con poca rotación de personal, lo que puede ser clave para la sostenibilidad política de las ERP.</p>
<p>Sociedad civil: Sector privado, ONG, y organizaciones de base. También organismos o procesos de participación creados por ley:</p> <p><i>Nicaragua-</i> Consejo Nacional de Planificación y Económica Social (Conpes).</p> <p><i>Honduras-</i> Foro Nacional de Convergencia (Fonac); Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (Pronaders).</p> <p><i>Bolivia-</i> Diálogo Nacional 1997 y 2000.</p> <p><i>Uganda:</i> Talleres de consulta con actores, y unidad de comunicación con comunidades.</p> <p><i>Guatemala:</i> Ley de Consejos de Desarrollo.</p>	<p>Estar involucrado en el diseño e implementación de la ERP. Velar por la transparencia del uso de recursos. Buscar mayores espacios para participar en la vida política. Reducir la pobreza.</p>	<p>Todos los gobiernos han institucionalizado la participación de la sociedad civil. En Honduras y Nicaragua el gobierno respalda de distintas maneras a organizaciones representantes de la sociedad civil. En Bolivia ya se han realizado dos diálogos nacionales y otros talleres participativos. En Uganda se han realizado talleres en áreas urbanas y rurales</p>

<p>Donantes internacionales: BM y FMI; BID, y AFDB. Agencias bilaterales de cooperación de EE.UU., Suecia, España, Canadá, Alemania y el Reino Unido. ONG internacionales, como Caritas, Oxfam y Catholic Relief Services</p>	<p>Financiamiento del alivio de deuda. Promover las ERP y acompañar a los países del punto de decisión, al punto de cumplimiento.⁴ Velar por el acatamiento de acuerdos macroeconómicos. Promover la participación de la sociedad civil.</p>	<p>El BM, FMI y BID están involucrados principalmente en ayuda técnica. El BM y el FMI también realizan evaluaciones conjuntas de las ERP y su progreso en el tiempo. Adicionalmente mantienen otro tipo de operaciones coyunturales como las cartas de intención en cada país. En el caso de los organismos bilaterales el apoyo es técnico con los gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.</p>
--	---	--

Fuente: investigación en Honduras y Nicaragua; bibliografía.

El marco de análisis anterior, resume datos de los actores, intereses y actividades más importantes que desempeñan dentro del proceso de las ERP. Como se puede observar, los intereses de los actores en cuanto a participación son similares. La identificación de estos intereses según revelan las investigaciones, han abierto canales de comunicación entre la sociedad civil y gobiernos, y sociedad civil e IFI. Por aparte, para promover la participación otros países han creado entes autónomos o leyes especiales que institucionalizan la participación. Previo a estos procesos participativos hubo algunos esfuerzos limitados (ver recuadro 2) que con la nueva experiencia adquirida, sin duda refuerzan las habilidades de negociación y presentación de propuestas de cada uno de los actores. La siguiente sección de este capítulo hace un análisis del proceso participativo desde la perspectiva de los actores.

2.1 Participación de la sociedad civil

De acuerdo con la sociedad civil, los procesos participativos convocados por los gobiernos son uno de los logros más importantes de la iniciativa PPME. Aunque no deja de haber una crítica sobre la exclusión de insumos de algunos grupos, en general la actitud es positiva hacia futuros esfuerzos participativos relacionados con la PPME, especialmente en Uganda, Honduras y Bolivia. En Nicaragua la sociedad civil opina que el proceso excluyó a varios sectores y las reuniones que se llevaron a cabo entre los actores fueron más bien informativas que

⁴ El punto de cumplimiento es acordado durante el punto de decisión, según los mecanismos de la PPME y todos los donantes otorgan ayuda.

participativas. En Guatemala, aún no se ha llevado a cabo un proceso de consulta o participación de la ERP, ni está claro cuándo se hará.⁵

Un análisis de entrevistas realizadas en Honduras, Guatemala y Nicaragua identificó dos problemas fundamentales que dificultan la participación y representatividad de la sociedad civil:

?? Los estados de los países PPME no tienen fortaleza en su cultura democrática. Todos los países han sufrido conflictos armados o dictaduras prolongadas y por tanto, la tradición democrática no está enraizada. Esto se ha visto reflejado en los resultados de algunos procesos participativos. Por ejemplo en Guatemala, el *Pacto Fiscal* cuyo objetivo era llegar a un consenso sobre una reforma tributaria y política fiscal, no fue plenamente honrado por el Gobierno. Este tipo de episodios restan credibilidad a los procesos participativos de los países.

?? En los países PPME la sociedad civil sufre de fragmentación, poca representatividad y capacidad de negociación. En el pasado han sido el sector privado, sindicatos, iglesias, entre otros, quienes han dominado el diálogo con los gobiernos, y raramente incluyen los intereses de los pobres. Un estudio de Agencia Internacional de Desarrollo Canadiense (CIDA, 2000) revela que en la mayoría de países de la iniciativa PPME, los participantes que representaban a la sociedad civil, estaban limitados a ONG establecidas en la capital del país y compuestas en su mayoría por hombres.

Sin embargo, todos los actores han otorgado puntos positivos a los procesos participativos en Honduras y Bolivia. Para la sociedad civil, es significativo que se les halla convocado para el diseño de políticas de reducción de la pobreza. Distintas organizaciones, como cámaras industriales, ONG, organizaciones de base y otros grupos, reconocieron la importancia que tuvo el diálogo entre ellas mismas y con el gobierno y las instituciones financieras. Aunque ya se venían dando avances en esta área, como el *Diálogo Nacional en 1997* en Bolivia, y el *Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación en Honduras*, los procesos de participación establecidos por las ERP han venido a consolidar los anteriores. Otros problemas generales se incluyen en un marco de buenas prácticas y lecciones aprendidas al final de esta sección. El siguiente recuadro resume los procesos participativos previos a la PPME:

⁵ En Guatemala, recientemente (mayo 2002) se aprobaron 3 leyes: Ley de descentralización, Reformas al código municipal y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Actualmente la Segeplan organizaría sobre la base de dicha legislación estrategias municipales y departamentales de reducción de pobreza.

Recuadro 2

Procesos participativos previos a la ERP Guatemala, Honduras y Bolivia

Si bien la participación de la sociedad civil en la elaboración y seguimiento de las ERP es una sugerencia de los organismos multilaterales, se trata también de uno de los puntos más vulnerables y criticables todas las estrategias. No obstante, en algunos de los países involucrados en estos procesos se han dado experiencias participativas importantes, que pudieran ser tomadas como ejemplos exitosos del involucramiento de la población en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

Honduras: Reconstrucción y transformación nacional

Luego de la devastación causada por el paso del huracán Mitch, Honduras entró en un proceso nacional de reconstrucción, que incluyó reuniones y acuerdos con la comunidad de donantes para recibir ayuda financiera. Entre las obligaciones adquiridas durante estas reuniones, están los Acuerdos de Estocolmo, que compromete a institucionalizar procesos de participación de la sociedad civil en los asuntos relacionados a la reconstrucción y transformación. Por esta razón y por decreto gubernamental, se creó en 1999 la Comisión de Participación de la Sociedad Civil (CPSC), en la que toman parte organizaciones empresariales, la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), organizaciones de la sociedad civil como red Interforos, el Foro Nacional de Convergencia y el Foro Ciudadano. Previo al paso del huracán Mitch, el país contaba con organizaciones comunales parroquiales y diocesanas, pero fue la tragedia que promovió la integración de grupos heterogéneos, superando barreras religiosas, de género y etnia. La participación ciudadana en la etapa post Mitch, jugó un papel clave para consolidar los trabajos de la reconstrucción e iniciar un proceso de desarrollo en vista de la necesidad de organización que demandaban los afectados.

Guatemala: El Pacto Fiscal

En 1998, la imposibilidad de alcanzar en el año 2000 el 12% de carga tributaria establecida en los Acuerdos de Paz, llevó a que la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CAAP) aprobara la recalendarización de la meta, sujeto al cumplimiento de una serie de medidas. Entre éstas, el Ministerio de Finanzas Públicas debía promover en conjunto con la CAAP, un amplio proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales con miras a definir una política fiscal con visión de largo plazo. Se convocó a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal, a fin de obtener opiniones de distintos sectores. El proceso de concertación duró aproximadamente 3 meses y los invitados a participar fueron instituciones y organizaciones de la sociedad civil que de alguna manera estuvieran vinculados con la temática fiscal. La discusión se fundamentó en un documento base elaborado por la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal y se dio a partir de la división de la CAAP de tres bloques de propuestas.

Bolivia: Diálogo Nacional 1997⁶

En octubre de 1997, el Gobierno boliviano convocó al diálogo nacional “Bolivia hacia el Siglo XXI”, como una iniciativa propia en torno a consultas entre Estado y Sociedad Civil. La consulta consistió en convocar a diversos sectores a foros de discusión denominados Mesas de Diálogo. Entre estos estaban: sector público, partidos políticos y sociedad civil organizada. El objetivo era abrir un espacio de participación para el análisis de los principales problemas de la realidad nacional, según los cuales el Gobierno Central establecería las áreas de prioridad de su actividad. Los temas seleccionados para el debate se dividieron en cuatro áreas: a) oportunidad, b) equidad, c) institucionalidad y d) dignidad. Como resultado de esta consulta, se definió el Plan Operativo de Acción que incorpora los planes y programas del gobierno. Una de las principales conclusiones del Diálogo I, se refirió a la necesidad de considerar una próxima consulta para tratar el tema de la pobreza.

⁶ Fuente: EBRP e información primaria.

2.2 Participación intragubernamental

La participación intragubernamental de carácter central o local, así como la inclusión de cuerpos legislativos, conforman la clave para la apropiación política de las ERP. Estos son necesarios, no sólo para contar con los insumos de las diferentes agencias del Estado involucradas en la implementación de políticas, sino también para dar continuidad a éstas una vez se produzca un cambio de administración en el gobierno. A pesar de ello, prevalece la tendencia a que las decisiones sean centralizadas, y la exclusión de municipalidades, asambleas y gabinetes. Uno de los ejemplos más ilustrativos es el de Guatemala, donde la SEGEPLAN controló todo el proceso de elaboración de la ERP. La consulta y la participación de ministerios, gobiernos locales y el Congreso Nacional fueron mínimas o nulas. En Nicaragua la SETEC también tomó el control del diseño y elaboración de la ERP, y en Honduras, aunque el proceso interno fue más abierto a insumos, no fue un proceso participativo. Según las investigaciones realizadas, uno de los factores que más influyeron en la poca participación gubernamental fue el tiempo. A excepción de Guatemala, el resto de los países cumplieron con calendarios, establecidos por las IFI, para la entrega de documentos finales, previos a la obtención de fondos. Este factor restringió la consulta y participación interna en los gobiernos, y eventualmente con los otros actores.

A pesar de estos problemas, sí se han observado mejoras en los procesos de participación intragubernamentales una vez se comienza a implementar la ERP. En Uganda, por ejemplo, mientras el primer proceso participativo intragubernamental no fue del todo inclusivo, para 2000 bajo la iniciativa ampliada de PPME, la participación de ministerios y gobiernos locales había mejorado notablemente. Y en Nicaragua y Honduras, el respaldo continuo a las ERP tras los cambios de gobierno en 2002, puede ser atribuido a la inclusión de la oposición política en los procesos de diseño.

Recuadro 3

Cambios de Gobierno y riesgos

Nicaragua, Honduras y Bolivia

En los países donde la gobernabilidad es débil y los procesos democráticos aún no tienen mucha tradición, existe la práctica de reemplazar funcionarios en altos puestos políticos y también a los tecnócratas y mandos medios, especialmente durante los cambios de gobierno. Durante el año 2002 Honduras, Nicaragua y Bolivia enfrentan este riesgo.

Honduras

A finales de 2001 Ricardo Maduro, candidato del opositor Partido Nacional, ganó las elecciones. Durante los primeros meses de Gobierno en 2002, el combate a la pobreza y el cumplimiento de los compromisos adquiridos con el FMI están presentes, lo que pareciera indicar voluntad política para el cumplimiento de la ERP. En cuanto a la capacidad técnica del nuevo gobierno para implementar la estrategia, es importante destacar la participación de los partidos políticos en la discusión respectiva, hecho que asegura el conocimiento de la ERP por parte del nuevo mandatario y su equipo de trabajo. Sin embargo, aun cuando el reemplazo de tecnócratas ha sido casi nulo en la unidad encargada de la coordinación de la ER, UNAT, los contratos fueron renovados por tan sólo un período de seis meses, lo que pudiera indicar una posible voluntad de reemplazo gradual⁷.

Nicaragua

En Nicaragua, a finales de 2001 Enrique Bolaños fue electo Presidente. Y aunque al igual que el presidente anterior, Arnoldo Alemán, pertenece al Partido Liberal Constitucionalista (PLC), es notoria la rivalidad entre ambos personajes.⁸ Esto podría ser un obstáculo serio, si se toma en cuenta que Alemán es el actual presidente de la Asamblea Nacional. La prolongación del PLC en el mandato debiera facilitar la apropiación de la estrategia y su cumplimiento. Otro elemento a favor es el poco reemplazo de burócratas, especialmente en aquellas instituciones⁹ involucradas con la implementación y seguimiento de la Estrategia. Mientras se redactaba este documento, la rivalidad entre Alemán y Bolaños había prevenido la aprobación de leyes que afectan directamente la implementación de la ERP.

Bolivia

En agosto de 2001, el presidente boliviano, Hugo Banzer, renunció a su puesto por razones de salud, y dejó al mando al vicepresidente, Jorge Quiroga. Un cambio de mandatario podría tener fuertes implicaciones sobre los programas y lineamientos emprendidos anteriormente. No obstante, el nuevo mandatario nombró su gabinete bajo la premisa de seguir con las políticas adoptadas durante el gobierno del presidente saliente, y formuló el Plan de 12 Meses. De hecho, la asunción del ex vicepresidente pudo haber sido beneficiosa, pues su oficina había estado encargada de la coordinación de la elaboración de la ERP boliviana.

Los cambios de gobierno son considerados como uno de los factores de más alto riesgo para las ERP. Bolivia, Honduras y Nicaragua han experimentado cambios en el poder ejecutivo luego de la entrega de sus ERP. Ya se han identificado problemas serios en Nicaragua, mientras en Honduras el apoyo gubernamental parece sólido. En Bolivia habrá que esperar tras las elecciones de este año, pero ya se cuenta con el primer informe de progreso de la ERP. En Guatemala la ERP no ha sido discutida fuera del Gobierno y hacia mediados de 2002, la viabilidad económica y el apoyo político a la ERP, no son claros. Por último, en Uganda, el Presidente Museveni fue reelegido hasta 2006, quien ha impulsado la ERP en ese país, y por lo tanto asegura el curso de la implementación de la Estrategia.

⁷ Fuente: información primaria.

⁸ Debido a acusaciones de corrupción hechas por Enrique Bolaños hacia Arnoldo Alemán.

2.3 Participación de la comunidad de donantes

La comunidad de donantes ha apoyado a los países de la iniciativa PPME, ya sea en forma de asistencia técnica y financiera en el diseño, redacción de los documentos, así como en la preparación y seguimiento de los procesos participativos y de negociaciones. El BM y FMI son los organismos con mayor intervención en el proceso, especialmente en el desarrollo de los marcos macroeconómicos, y la revisión de documentos preliminares y finales de las ERP mediante evaluaciones conjuntas (AIF y FMI, 2000). Las evaluaciones por lo general, incluyen una revisión de los procesos de participación, diagnóstico de la pobreza, marco macroeconómico, costo y financiamiento, y riesgos de la estrategia, entre otros. Finalmente, han puesto a disposición de los países personal técnico para la elaboración de los documentos. Por ejemplo, en Guatemala un consultor recomendado por el BM redactó el documento de reducción de la pobreza; y en Nicaragua un funcionario del FMI, con permiso de ausencia temporal, se hizo cargo de la SETEC mientras se elaboraba la ERP.

Oficialmente este tipo de ayuda es bienvenida, pero, funcionarios entrevistados de las agencias gubernamentales que recibieron la asistencia, expresaron que era evidente un sentimiento de paternalismo. Asimismo, comentan que las ERP redactadas al final, tienen muchas condicionalidades o metas que serán difíciles de cumplir. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, un número considerable percibían las ERP como programas de ajuste estructural; esto revela que no existe claridad en los documentos o participación suficiente de la sociedad civil.

Funcionarios de gobierno y agentes de la sociedad civil citaron tres observaciones específicas sobre el papel de los organismos donantes:

?? Dado que existen condicionalidades de la iniciativa PPME que deben ser cumplidas en un tiempo determinado, como las metas del milenio, las ERP han sacrificado la calidad de un proceso de consulta amplio y profundo.

⁹ No se han dado mayores cambios en entes fundamentales como la Secretaría Técnica (SETEC).

?? Existe un doble discurso por parte de los organismos internacionales. Mientras por un lado desean que los países se adueñen de las ERP, por otro, se hacen requerimientos económicos que difícilmente reciben apoyo local. También piensan que existen contradicciones, pues aunque públicamente se apoya una ERP participativa, funcionarios del gobierno señalaron que las IFI dejaron claro que lo más importante era el cumplimiento de las condiciones macroeconómicas.

?? En el caso de Honduras algunos críticos no consideran que las condicionalidades macroeconómicas¹⁰ y de la PPME, se ajusten al porcentaje de la deuda que será perdonada, en este caso 18% del valor nominal presente de la deuda.

Las observaciones no se aplican a todos los donantes ni a todos los casos, pero sí coincidieron en la opinión de varios de los entrevistados durante la investigación.

2.4 Buenas prácticas y lecciones aprendidas para los principales actores en la elaboración de una ERP

?? Las ERP han permitido la institucionalización de la participación de la sociedad civil, creación de organismos autónomos, leyes de participación. Los gobiernos han llevado a cabo procesos participativos para la discusión de políticas que lleven a una ERP. En Bolivia la iniciativa PPME reforzó los diálogos nacionales de la década de los noventa, y en Honduras continuaron los procesos que se iniciaron luego del desastre causado por el huracán Mitch. En Uganda los procesos participativos han aumentado y mejorado en calidad, a nivel gubernamental y comunitario.

?? Las debilidades más importantes de los procesos participativos son:

- o La falta de representatividad de los más pobres, como indígenas y mujeres. Tanto el sector organizado, como el sector privado, iglesias y sindicatos, deben hacer más por incluir a estos grupos.
- o Las decisiones tomadas en los procesos participativos no siempre son respetadas.

¹⁰ Las condicionalidades macroeconómicas están ilustradas en la carta de intención del FMI y el GdH.

- o Los documentos e información pertinente a los procesos de ERP no han sido distribuidos a todos los actores, ni traducido a idiomas locales.
- ?? El gobierno debe mejorar el diálogo intragubernamental. Los organismos coordinadores de las ERP deben tener autonomía pero ser inclusivos en el proceso de implementación de las estrategias incluyendo asambleas, municipalidades y gabinetes en discusión de políticas.
- ?? Es importante que los gobiernos tengan en cuenta a los adversarios políticos: en Nicaragua y Honduras, la oposición política fue incluida en las reuniones de consulta de la ERP.
- ?? La sociedad civil ha respondido a los llamados a participar en el diseño de las ERP. Los distintos sectores que la componen han comenzado a identificar áreas comunes de acuerdo, en cuanto a políticas sociales. La sociedad civil y los gobiernos han establecido canales de comunicación constantes. Sin embargo, la sociedad civil debe continuar capacitándose en negociación y temas de reducción de la pobreza y participar activamente en la implementación de la ERP.
- ?? Los organismos multilaterales y bilaterales deben hacer más por coordinar las agendas de país. En muchas ocasiones la cooperación internacional se concentra en distintos sectores, lo que sobrecarga la capacidad de los países para manejar programas de desarrollo.
- ?? Los organismos multilaterales deben transparentar su gestión acerca de las ERP. En entrevistas, varios representantes de la sociedad civil expresaron su desconfianza sobre las negociaciones exclusivas entre los gobiernos y estos organismos.
- ?? Los donantes han establecido contacto directo con la sociedad civil para discutir problemas sociales, económicos y políticos. La sociedad civil percibe positivamente estos procesos.
- ?? Los calendarios de desembolso de fondos o alivio de deuda de la iniciativa PPME no deben afectar la elaboración de procesos de las ERP.
- ?? La participación y apoyo financiero de los donantes en las reuniones de consulta y participación de las ERP, aumentan la credibilidad de los procesos ante la sociedad civil.

2.5 Conclusión

La promoción de la participación de la sociedad civil, actores intergubernamentales y donantes internacionales en el diseño de políticas de reducción de la pobreza, es uno de los méritos más

promisorios de las ERP. En la mayoría de los países la sociedad civil ha calificado el proceso como un gran avance hacia la buena gobernabilidad, aunque señala que los gobiernos deben promover aún más los procesos participativos y la respectiva transparencia. Por aparte, la comunidad internacional ha podido actuar como observadora del proceso, pero también ha participado en la elaboración de las ERP, especialmente las IFI. Por último, a nivel gubernamental, la participación no fue del todo amplia, y es un área que merece bastante atención pues afecta directamente la sostenibilidad política de la ERP.

Los procesos de participación en los países del área latinoamericana pueden mejorar, como sucedió en Uganda, donde las primeras consultas participativas de 1997 se han convertido en encuestas participativas de evaluación de pobreza, procesos de consulta y participación con la sociedad civil, y apropiación de la ERP a nivel gubernamental. Sin embargo, todos los actores deben trabajar también en mejorar la representatividad y participación de los pobres, y a la vez continuar ganando de estas experiencias nuevas, que no sólo servirán para la apropiación de las ERP, sino que también reforzarán los procesos democráticos en los países.

3. LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCION DE LA POBREZA

Tal y como se ha señalado, a pesar de que las IFI enfatizan en que el diseño de las ERP deben responder a las necesidades planteadas en los procesos participativos de su elaboración, éstas por lo general responden a un formato definido en el Libro de Consulta del Banco Mundial.

Lo anterior no necesariamente presenta problemas, ya que el mismo Libro estructura de una forma ordenada los temas centrales a los cuales deben poner atención las ERP para ser efectivas en su objetivo principal “reducir sosteniblemente el número de personas en condiciones de pobreza”. Sin embargo, los temas tratados en dicho manual son bastante extensos y van desde reformas sectoriales estructurales hasta la forma de incorporar el enfoque de género en las estrategias. Estas al intentar cubrir tan amplia gama de temas, se convierten por lo general en estrategias de desarrollo. Lo anterior obedece a que los países inician estos procesos con demandas sociales, económicas y políticas acumuladas históricamente.

Seguidamente, las ERP en sus diagnósticos mencionan que la pobreza tiene un carácter multidimensional y en algunas no solamente se incluye su reducción, sino en atención a su multidimensionalidad (Honduras) se plantea “el desarrollo humano sostenible de las personas”, como objetivo principal de las estrategias.¹¹ Esta es otra de las razones por las que las ERP se convierten en una extensa lista de políticas, programas y acciones, invisibilizando en ocasiones aquellas que impactan directamente en la pobreza.

3.1 El diseño de la estrategia

La estrategia, que se define como el “arte de dirigir un conjunto de disposiciones para alcanzar un objetivo”, se puede juzgar por los siguientes aspectos:

- 1) Congruencia del diagnóstico con las metas y políticas/acciones.
- 2) Identificación de acciones o programas concretos.

¹¹ Desarrollo humano sostenible entendido como la ampliación de libertades y oportunidades (Sen, 1998)

- 3) Identificación de instituciones a cargo de las acciones o programas.
- 4) Específico reconocimiento de prioridad de metas, objetivos y acciones.
- 5) Estrecha vinculación entre acciones y metas.

3.1.1 Congruencia del diagnóstico con las metas y políticas/acciones

El objetivo principal de las estrategias en estudio es la reducción de la pobreza, algunas como en el caso de la estrategia hondureña señalan también el desarrollo humano sostenible de sus pobladores. Sobre la congruencia entre las metas y la estrategia (conjunto de disposiciones que en este caso serían las acciones), generalmente se dejan vacíos entre los hallazgos del diagnóstico y las estrategias propuestas. La ERP guatemalteca por ejemplo diagnostica que el país presenta en varios municipios cuadros de desnutrición aguda, sin embargo, la estrategia no refleja la atención debida a este problema.

La presentación en un cuadro o esquema que sintetice los hallazgos del diagnóstico, ligado a las acciones y metas apoyaría incluso en el establecimiento de prioridades ligadas a los problemas más graves o a las zonas geográficas más afectadas, ya que como están planteadas las ERP, se pierde la vinculación entre estos componentes. No obstante, estrategias como la hondureña y la nicaragüense identifican a la Costa Atlántica y las regiones autónomas, respectivamente, como las de menor desarrollo, otorgándosele una mayor importancia en las acciones.

Existe otro vacío identificado en la relación diagnóstico/acciones. Los diagnósticos identifican por lo general, las zonas geográficas o los grupos de personas (etnia, género o edades) en donde existe una mayor incidencia de pobreza. Por las propias características de estas diferencias en la incidencia de la pobreza, las ERP deberían realizar esfuerzos por implementar medidas diferenciadas respecto a lo que se diagnostica. Como buen ejemplo cabe citar la estrategia hondureña que toma en cuenta acciones específicas para la pobreza urbana y rural, así como para los grupos más vulnerables de personas.

3.1.2 Identificación de acciones o programas concretos

Los países que son parte de la iniciativa PPME, y Guatemala, tienen escasos niveles de desarrollo y altos niveles de pobreza, poseen una extensa agenda de reformas estructurales pendientes. Por lo tanto, al momento de diseñar una ERP los gobiernos y la sociedad optan por incorporar a las ERP todas las reformas que los países necesitan, y pierden de vista aquellas acciones que impactan directamente en la reducción de la pobreza.

Las acciones identificadas en la estrategia boliviana por ejemplo, son tantas, que difícilmente por la estructura institucional del gobierno, podrá ser monitoreada y evaluada en su implementación y resultados. La búsqueda y distinción por parte tanto de los gobiernos como de las sociedades de un equilibrio entre acciones inmediatas y mediatas, así como de aquellas que impacten directamente en elevar el nivel y desarrollo humano de los más pobres, debería ser uno de los principales rasgos de las ERP.¹²

3.1.3 Identificación de instituciones a cargo de las acciones o programas

La identificación de instituciones encargadas de las acciones o programas que se plantean permitiría al momento de monitorear, evaluar y corregir, deducir responsabilidades o sistematizar experiencias exitosas. La definición de una larga lista de acciones no adolecería de debilidad alguna si por un lado las instituciones encargadas de realizarlas fueran por un lado capaces y efectivas y por otro estén plenamente identificadas.

Sobre la identificación de instituciones¹³ la estrategia boliviana presenta una fortaleza, ya que a pesar de tener una larga lista de acciones, todas ellas están íntimamente relacionadas con entidades encargadas de llevarlas a cabo, así como a metas e indicadores intermedios para cada acción durante los próximos años. Se realiza un especial esfuerzo porque las municipalidades

¹² Experiencias como el programa Progreso y Bolsa-Escuela en México y Brasil respectivamente, son programas que como acciones inmediatas pueden tomarse de ejemplos para la reducción de la pobreza, o también programas como el de alimentación escolar en Honduras (Birdsall y De la Torre, 2001).

¹³ Entendidas las instituciones como “el conjunto de reglas y entidades necesarias para llevar a cabo un objetivo” .

ejecuten la mayor parte de las acciones, para lo cual se les dota de fondos directamente relacionados con los niveles de pobreza.

Las estrategias hondureña, nicaragüense y guatemalteca en mayor medida, no identifican claramente a los responsables de las políticas, acciones o programas, a pesar de que las dos primeras evidencian una estructura organizacional para la implementación de la estrategia y las tres hacen un especial énfasis en los procesos de descentralización necesarios para llevar a cabo con éxito las ERP. Sobre los procesos de descentralización es importante señalar que todas las estrategias aceptan directamente la debilidad histórica de sus instituciones al declarar abiertamente que ha existido un sesgo en la asignación de recursos del sector público hacia las áreas urbanas, además de una gestión pública poco eficiente, y que la toma de decisiones ha sido centralizada y con escasa participación ciudadana.

3.1.4 Específico reconocimiento de prioridades

Uno de los vacíos más grandes de las estrategias en estudio (a excepción de la boliviana) es la nula identificación de prioridades. Si se toma en cuenta que a pesar de que los países miembros del programa de PPME tendrán fondos disponibles de la condonación parcial de su deuda y del acceso a deuda en condiciones concesionales, los países deben realizar un esfuerzo tributario más allá del histórico (incluida Guatemala), la estrategia o “conjunto de disposiciones” deben estar no solo claramente definidas sino también con prioridades establecidas entre ellas.

En toda estrategia debería cuestionarse el escenario óptimo de recursos para financiar la estrategia, y cuál será la acción o programa que se llevaría a cabo en este caso. Sin embargo, la mayoría de estrategias no realizan este ejercicio.

La identificación de prioridades a su vez, debe estar vinculada a las acciones con más impacto en la reducción de la pobreza. De las estrategias en estudio solamente la boliviana considera como prioridades dos de cinco componentes estratégicos: expandir empleo y oportunidades de ingreso, y desarrollar las capacidades de las personas.

3.1.5 Estrecha vinculación entre acciones y metas

Por último, una de las herramientas para establecer un efectivo monitoreo y evaluación de las estrategias, es la estrecha vinculación entre acciones, metas e indicadores intermedios. Los indicadores intermedios cobran mayor relevancia si se toma en cuenta que estrategias como la hondureña y la nicaragüense establecen como base de sus metas las del milenio, las cuales pueden evaluarse solamente en el largo plazo con indicadores de resultados más que con indicadores de insumo. Por lo anterior, la forma óptima de evaluar y dar seguimiento a las metas establecidas es por medio de indicadores intermedios o de insumo, que vayan alertando sobre la efectividad y eficiencia de los recursos orientados a una meta específica.

3.2 Políticas estructurales y sectoriales

Las estrategias hacen hincapié dentro de sus componentes estratégicos o pilares, en la modernización de sus estados, para hacer de la reducción de la pobreza un esfuerzo sostenible. Sin embargo, debido a la inclusión de reformas estructurales y sectoriales existe la percepción de algunas organizaciones sobre que las ERP no representan más que nuevos programas de ajuste estructural, ya que en ellas están contenidas condiciones macroeconómicas que deben ser aprobadas por el BM y el FMI en los grupos de evaluación conjunta.¹⁴

Las percepciones anteriores se derivan de que dentro de los ejes o componentes estratégicos ligados al crecimiento, se prevén políticas macroeconómicas tales como mantener estables y bajas tasas de inflación; en algunos casos como en Guatemala se hace mención del esfuerzo tributario que es necesario realizar, la importancia de la apertura comercial, y las reformas a los sistemas financieros para que cumplan una efectiva función de intermediación.

Todas estas políticas aparentemente desvinculadas de la reducción de pobreza son necesarias, en el entendido de que en una crisis económica, quienes menores mecanismos de protección poseen

¹⁴ Guatemala, no ha sido motivo de dichas condiciones por no ser parte de la iniciativa PPME, empero, se contempla como un eje de la estrategia el crecimiento con equidad.

son los pobres (por su escasa capacidad de ahorro y acceso al crédito), y por tanto son a quienes más afectan los desequilibrios económicos.

En consecuencia es importante que las estrategias contengan la realización de reformas estructurales y sectoriales coherentes y sostenibles, por lo que es necesario reducir algunas debilidades en el planteamiento de políticas macroeconómicas, entre las cuales destacan las siguientes:

- ?? No se prevén escenarios positivos para los años de implementación de la estrategia. Si bien en algunos casos como Honduras y Nicaragua se hace referencia a los aspectos de riesgo que pueden derivar en un escenario negativo, no se realizan propuestas alternativas a dichas proyecciones.
- ?? No se concreta en la medida necesaria para alcanzar las metas de las reformas.
- ?? Si bien los marcos conceptuales y los diagnósticos hacen referencia al crecimiento con equidad, se presta una importancia menor a las políticas redistributivas. Es necesario que exista un equilibrio entre ambas.

3.3 Costeo y financiamiento

Las secciones de costeo y financiamiento de las ERP se refieren a los montos estimados de gastos para la ejecución de las estrategias y a las fuentes de donde se espera obtener los recursos para sufragar los gastos. Los países de la iniciativa PPME han debido realizar grandes esfuerzos al analizar y proponer costos y financiamiento, pues hasta ahora ha prevalecido la práctica de llevar presupuestos sin disciplina, fragmentados, enfocados en insumos y no en resultados, basados generalmente en escenarios económicos optimistas. Como consecuencia, la mayoría de los documentos ERP son superficiales en esta sección pues les es difícil estimar el costo por unidad de las acciones o programas, y las alternativas de financiamiento presentadas ya han sido puestas a prueba en el pasado sin los resultados esperados.

A pesar de ello, debe reconocerse que los países han realizado una tarea considerable al calcular costos y financiamiento en políticas pro pobres, si se toma en cuenta que para la mayoría de

países es la primera vez que se diseña un estrategia dirigida a reducir la pobreza en sus varias dimensiones. En países como Uganda (con varios años de experiencia en implementación) ha sido gradual la mejora en estos aspectos, por lo que se puede deducir que según se implementen las ERP, mejorará la capacidad de los países para realizar ejercicios de costeo y financiamiento en el mediano y largo plazo.

3.3.1 Costeo

Como se mencionó con anterioridad, mediante el costeo se calcula cuánto deberá gastarse para alcanzar las metas planteadas en las ERP. Por lo general los documentos presentan los costos estimados a mediano plazo y cubren los primeros 5 años de ejecución, sin embargo, mientras algunos detallan cómo se llegó a los costos por programas, otros lo obvian.

Otra de las áreas que las ERP deben superar es la incorporación de los costos de operación y mantenimiento de los programas, ya que en muchos casos se utilizó el costo actual de programas relacionados con la inversión social. Una excepción notable en esta área de costos coyunturales, es la ERP de Bolivia que ha identificado gastos relacionados con los programas de la estrategia. Otra buena práctica de Uganda, es el desarrollo de un *Plan de Gasto a Mediano Plazo*, que le permite al gobierno ajustar los gastos a sectores enfatizados en la ERP, así como evaluar mejor los “productos” de las inversiones y los resultados.

La importancia de calcular con la mayor certeza posible los costos, radica en que algunos países deberán financiar con fondos propios o deuda externa los programas de las ERP, además, facilita la distribución de los recursos por sector y permite una mayor transparencia en el gasto público. En la Tabla 3 se presentan los costos de las ERP, montos de alivio de deuda y deudas totales para de los países PPME y Guatemala.

Tabla 3. Costo de las ERP y deudas externas

	Periodo	Costo de la ERP (US\$ millones)	Alivio de deuda hasta 2015 (US\$ millones)	Deuda total (US\$ millones)
Nicaragua	2001-05	1,100	4,500	5,541 (1999)
Honduras	2001-05	1,700	900	3,300 (1999)
Bolivia	2001-06	7,360	HIPC 1 + HIPC 2 =2060**	3,000 (1999)
Guatemala	2001-05	1,200	---	2,800 (2000)
Uganda*	1999 -2000	334	HIPC 1 + HIPC 2 =1950**	3,600 (1999)

**Uganda comenzó la implementación de su estrategia en 1997.*

***HIPC I es la iniciativa original de 1996. HIPC II es la misma iniciativa pero ampliada.*

Como puede observarse en la Tabla anterior, la relación entre el alivio de deuda total y los costos de las ERP varía entre países. En los casos de Uganda y Nicaragua el alivio de deuda supera los costos totales de las ERP para los períodos contemplados. Bolivia y Honduras tendrán que obtener recursos adicionales de otras fuentes, incluso nuevo endeudamiento. Finalmente, Guatemala deberá financiar la ERP exclusivamente con recursos propios o endeudamiento. Otra observación interesante es que Bolivia y Uganda, aparte de aumentar el alivio de su deuda como resultado de la ampliación de la iniciativa PPME, han tenido más experiencia con el manejo de fondos liberados de la deuda.

3.3.2 Financiamiento

La descripción de cómo se financiarán las ERP es una de las que presenta mayores interrogantes, pues a excepción de Nicaragua, que cubre los gastos de su ERP con el alivio otorgado, los demás países deben presentar alternativas de financiamiento. Los documentos por lo general presentan las diferentes fuentes de financiamiento y las dividen en tres categorías principales:

- 1) Fondos liberados por la iniciativa PPME. Corresponde al servicio que dejarán de pagar los países por la deuda condonada.
- 2) Recursos nacionales. Provenientes del presupuesto nacional, donaciones y créditos nacionales.
- 3) Nuevas fuentes de financiamiento. Se refiere a nuevas políticas para mejorar la recaudación fiscal.

Todos los recursos se canalizan a través de un fondo social creado por las ERP, que invierte exclusivamente en proyectos y programas que reduzcan la pobreza.

Uno de los problemas más notorios son los fondos liberados gracias a la condonación de deuda, pero que no cubren de forma sustancial las ERP. Este es el caso de Honduras, cuya ERP calcula que necesitará unos US\$82.5 millones en recursos adicionales para programas de la Estrategia en el periodo 2002 (GdH), y casi 200 millones para el periodo 2003-05. Bolivia por su parte, solicita mayor flexibilidad a organismos donantes en los requerimientos de contrapartida para proyectos y programas de la ERP, pues si persiste el régimen actual le será difícil operar la Estrategia. Ambos países deberán no sólo mejorar sus recaudación fiscal, sino también buscar formas de agenciarse fondos a través de privatizaciones o concesiones, o nuevo endeudamiento. La Tabla 4 ilustra las brechas estimadas por organismos internacionales y gobiernos.

Tabla 4 Brechas de financiamiento

	Periodo	Costo de la ERP (US\$ millones)	Financiamiento interno (US\$ millones)	Financiamiento externo (US\$ millones)	Brecha de ERP (US\$ millones)
Nicaragua	2001-05	1,100	180	100	---
Honduras	2001- 05	1,700	710	690	300
Bolivia	2001- 06	7,360	3,700	2,800	860
Guatemala*	2002	581	---	253	328
Uganda	1999- 2000	334	N/D		---

**Los datos presentados para Guatemala son estimaciones independientes de los oficiales, e incluyen ingresos de créditos y financiamiento externo previsto para 2002 en proyectos relacionados con la pobreza.*

Como se puede observar en la tabla anterior, en los casos de Honduras y Bolivia las brechas son considerables, incluso con el financiamiento externo. Nicaragua, por su parte, ajustó los costos de acuerdo con los fondos disponibles, y en Guatemala sólo se puede hacer una estimación para el año 2002- nótese que a mayo de 2002 no estaba claro si los fondos asignados a la ERP habían comenzado a ser ejecutados. En Uganda los gastos están detallados en el Plan de Gasto a Mediano Plazo y se ajustan dependiendo de las prioridades establecidas y los recursos disponibles.

En lo referente a fondos propios, todas las estrategias proponen reformas fiscales que lleven a una mejora en la recaudación tributaria. Otras incluyen distintas alternativas como la venta de empresas estatales, o esperan un incremento importante del crecimiento del PIB. Estas propuestas conllevan el riesgo de depender de varios factores y actores en los países, y por lo

tanto las ERP deberían identificar alternativas claras y creíbles, pues en el pasado, esfuerzos similares han fracasado. Finalmente, basarse en un crecimiento optimista del PIB, como lo hacen la mayoría de las estrategias, es insuficiente pues los promedios anuales de los países demuestran lo contrario (BM y FMI, 2001).

Otra opción propuesta por las ERP es la de obtener fondos en forma de créditos en términos concesionales con organismos multilaterales y donaciones. Es aún muy pronto para analizar esta propuesta, y hasta el momento Uganda ha expresado que el país necesitará tener acceso a créditos concesionales para alcanzar las metas de la ERP; Guatemala acudió al Grupo Consultivo con este propósito.

Las secciones de costos y financiamiento sólo pueden ser analizadas, hasta el momento, de manera técnica y cuando se comparan las suposiciones hechas por los gobiernos con el desempeño económico reciente, y la disponibilidad de recursos. Se tendrá que esperar a que los primeros reportes de progreso sean presentados por los países bajo estudio.

3.4 Buenas prácticas y lecciones aprendidas en la elaboración de las ERP

Diseño de las estrategias

- ?? Los gobiernos han empezado a hacer públicos desde adentro, obstáculos estructurales para reducir la pobreza.
- ?? Algunas estrategias establecen mayor importancia a zonas geográficas o grupos vulnerables mediante mecanismos diferenciados para la reducción de pobreza (Honduras y Nicaragua).
- ?? Los gobiernos y la sociedad civil deben realizar esfuerzos por ligar de mejor forma sus diagnósticos con las acciones y metas que se proponen. Dentro de este marco deben establecerse claras prioridades en las ERP.
- ?? Es positiva tanto la identificación de estructuras organizacionales para la implementación de la ERP como el papel de las instituciones.
- ?? La debilidad de las instituciones en general de los países que plantean ERP, condiciona la capacidad de ejecución.

- ?? El reconocimiento tanto por parte de los gobiernos como de las IFI que reformas estructurales para el crecimiento son necesarias pero no suficientes, lo que ha derivado en el planteamiento de políticas de crecimiento con equidad.
- ?? Los gobiernos deben realizar esfuerzos por plantear escenarios macroeconómicos alternativos y concretos.

Costeo y financiamiento

- ?? Las estrategias presentan deficiencias en el cálculo unitario de costos por programa y en la identificación de costos adicionales como mantenimiento y operación de obras de infraestructura (Bolivia).
- ?? Se necesitará otorgar cooperación técnica, especialmente para mejorar el costeo de las ERP, e identificar apropiadamente los vínculos entre indicadores intermedios, y actividades específicas del sector público. Lo anterior incluye analizar la situación de los sistemas de manejo del gasto público, y cómo se planea mejorarlos (BM, 2002).
- ?? Los gobiernos aún tienen demasiadas restricciones en el uso de fondos liberados por la iniciativa PPME para utilizarlos en gastos corrientes relacionados con la pobreza (BM y FMI, 2001, recomendaciones a Bolivia).
- ?? Derivado de la experiencia de Uganda es recomendable introducir un Plan de Gasto a Mediano Plazo (PGMP), para identificar más claramente las áreas favorecidas y priorizar metas, el PGMP también permite hacer revisiones periódicas de costos. Los gobiernos por tanto deben avanzar en una mayor vinculación entre sus presupuestos nacionales y las ERP (Nicaragua).
- ?? Es necesario enfocarse en el desempeño de las entidades y los resultados. Por lo general los presupuestos se enfocan en los insumos.
- ?? Se debe analizar la capacidad fiscal de un país, basado en historia reciente, y presentar alternativas viables a la mejora de la recaudación fiscal a corto plazo (Guatemala).
- ?? Es conveniente especificar las fuentes de los recursos que financiarán la ERP- ej.: externos e internos- (Nicaragua, Honduras).
- ?? El BM y el FMI apoyan alternativas arriesgadas presentadas por los países para el financiamiento de las estrategias (Honduras).

- ?? Introducir sistemas de información sobre el uso de fondos. Esto permite rastrear fondos y proyectos hasta los consumidores finales.
- ?? Es conveniente el establecimiento de fondos virtuales o institucionales para el manejo de recursos liberados por la iniciativa PPME, y permitir así que estos fondos canalicen recursos a gastos corrientes relacionados con la reducción de la pobreza.
- ?? Se deben presentar alternativas viables para cerrar las brechas entre los costos de las ERP y los recursos disponibles en las futuras revisiones de los documentos.
- ?? Mejorar la coordinación con y entre donantes: la mayoría de los donantes en los países del PPME apoyan las ERP y el proceso. Sin embargo, en tal sentido se prevé que tomará tiempo para que ajusten sus proyectos y programas. El gobierno debe protagonizar los esfuerzos tras la ERP (AIF y FMI, 2002).

3.5 Conclusión

El diseño de las ERP ha permitido a gobiernos y sociedad civil (principalmente donde los procesos participativos han sido amplios) plantear una agenda de país de largo plazo, en donde se reconocen problemas estructurales que es necesario resolver. No obstante, también se han evidenciado debilidades: la sociedad civil posee una escasa capacidad por plantear mecanismos viables de solución, y los gobiernos adolecen de institucionales frágiles para implementar las ERP. Es necesario que las estrategias sean visualizadas como procesos en los cuales debe tenerse en cuenta la creación de capacidades de negociación y flexibilidad de condicionamientos, en las relaciones entre gobiernos-IFI, gobierno-sociedad civil y sociedad civil-IFI.

En cuanto al costeo y financiamiento de las ERP, es probablemente una de las áreas más difíciles de diseñar por la dificultad que conlleva calcular gastos de programas en forma global como lo requieren las estrategias. Los costeos deberán ser revisados según se detecten gastos no previstos y se tenga acceso a nueva información. Por el momento, los países deben dedicarse a mejorar y transparentar sus sistemas de administración de gasto público y a revisar los escenarios económicos que pueden cambiar las perspectivas de las ERP.

4. IMPLEMENTACIÓN DE LAS ERP

4.1 Metas e indicadores, monitoreo y evaluación de las ERP

“Las metas y objetivos para la reducción de la pobreza establecidos en una ERP, deben ser específicos; mensurables; viables; relevantes; y con fechas límite, pues serán los que ayuden a los gobiernos a enfocar sus recursos y permitirán que los gobiernos rindan cuentas a los ciudadanos. Sin embargo, en la mayoría de las ERP, las metas y objetivos son demasiado ambiciosos, con costos elevados, y son técnicamente y físicamente difíciles de obtener, aún en los escenarios económicos más optimistas.” (BM, 2001).

Los comentarios anteriores del Libro de Consulta del BM ilustran la situación general de las ERP presentadas por Bolivia, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Muchas de las metas de desarrollo planteadas son difíciles de alcanzar o simplemente inalcanzables, evidenciadas por esfuerzos similares en el pasado y los crecimientos económicos que serían necesarios. Para que las metas sean asequibles (AIF y BM, 2002) será necesario lograr un crecimiento económico arriba del promedio y que sea sostenible a través de un número de años sin precedente.

Por aparte, también se observa que los indicadores y mecanismos de monitoreo y evaluación presentan deficiencias significativas. Estas están especialmente representadas en la falta de información que no permite monitorear los progresos de las ERP, ausencia de indicadores adecuados para su seguimiento, o simplemente limitada capacidad de los países para llevar a cabo estas tareas. A pesar de ello, la experiencia de Uganda ofrece buenas prácticas que podrían ser estudiadas. Por ejemplo, los indicadores se han enfocado en el suministro de servicio básicos, medidos por medio de encuestas participativas de evaluación, dedicadas a que ese país redirija esfuerzos a sectores que no se han beneficiado de la ERP.

Idealmente, según las IFI, cada ERP debería contener metas cuantificables para la reducción de la pobreza así como indicadores a corto plazo para monitorear los progresos. Igualmente, deben contener una descripción de los procesos institucionales de monitoreo y evaluación, los cuales

podrían incluir procesos participativos. La siguiente sección analiza estas áreas en detalle y presenta las buenas prácticas y lecciones aprendidas.

4.1.1 Las metas e indicadores

La mayoría de las ERP toma como base de sus metas las establecidas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el BM y las llamadas Metas del Milenio. También se han tomado en cuenta los diagnósticos de las ERP, procesos participativos durante el diseño, y la cantidad de fondos disponibles a través de la iniciativa PPME. Por ejemplo, en el caso de Nicaragua, éstas se establecieron según las metas del milenio. En Bolivia pesaron las prioridades del Diálogo 2000, mientras en Honduras las metas se ajustaron a los fondos disponibles de la PPME. Las metas de las ERP están comprendidas dentro de los *pilares* o *ejes*, y están enfocados a temas tradicionales como lo son salud y educación. Otras metas incluyen la reducción de la pobreza en grupos vulnerables como las mujeres y grupos indígenas, pero como se mencionó con anterioridad, en general las metas e indicadores son demasiado ambiciosos, especialmente los de largo plazo (BM, 2002).

Asimismo, aunque las metas son claras en las áreas citadas y dimensiones monetarias de la pobreza, no se han desarrollado indicadores monitoreables en áreas no monetarias como desarrollo rural, gobernabilidad y el manejo de recursos naturales. Igualmente, no hay indicadores confiables de mediano plazo, indispensables para medir el impacto de las políticas públicas (Ibid). La siguiente tabla presenta algunas de las metas e indicadores más importantes adoptadas en las ERP a mediano y largo plazo.

Tabla 5 Metas e indicadores

BOLIVIA					HONDURAS				
Indicador	Período			Meta	Indicador	Período			Meta
	2000	2005	2015	2015		2001	2005	2015	2015
Pobreza	62.4	55.8	40.6	-22%	Pobreza	63	57	42	-21%
Esperanza de vida	62.7	65.1	68.9	+6 años	Mortalidad infantil menores de 5 años	44	38	22	-22%
Población con 8 o + años de escolaridad	51.6	56.3	67.7	+16%	Población con acceso a agua potable	82	90	95	+13%
Infestación residencial de mal de Chagas	51.4	23.6	5	-46%	Población con acceso a saneamiento	71	75	95	+24%
NICARAGUA					GUATEMALA				
	2000	2005	2015	2015		2000	2005		
Incrementar el gasto público en políticas pro pobres	53	63.3	---	Reducir pobreza extrema en 50%	Pobreza extrema	15.7	12.7		-3%
Reducir desnutrición infantil crónica	19.9*	16 (2004)	7	-12%	Alfabetización	56	80		+24%
Acceso a agua potable	66.5	75.4	100	+34%	Esperanza de vida	63.5 (1995)	67		+4 años
Acceso a saneamiento	84.1*	88 (2004)	95	+11%					
UGANDA									
	1999/00	2000/01	2001/02						
Ratio de estudiantes/maestro	58	48	45	45 estudiantes por maestro					
% de centros de salud con personal capacitado	55	61	63	+8%					
Número de pozos protegidos	1000	1100	1420	+420					

* 1999

Como se puede observar en la tabla, las metas e indicadores son *específicos; mensurables; viables; relevantes; y con fechas límite*, pero sólo asequibles si se alcanza un crecimiento económico récord (AIF y FMI, 2001). A excepción de Uganda, que alcanzó un crecimiento promedio de 7% en la década de los noventa, los escenarios en los otros países son demasiado optimistas y sin precedentes. Por aparte, es interesante notar que las metas de los países latinoamericanos llegan a 2015, año en que se deben alcanzar las metas del milenio, tales como erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr educación primaria universal; y reducir mortalidad infantil, entre otras. Esto evidencia que las metas no han sido del todo generadas por los países, sino que se han seguido metas internacionales que responden a un contexto internacional. Esto podría poner en peligro el compromiso de los países en las ERP.

Efectivamente, una de las mejores prácticas que se puede derivar es el ajuste de las metas en un ciclo de tres años o menos, según la implementación de las ERP vaya revelando limitaciones en la capacidad técnica y monetaria de los países. Este es el caso de Uganda, que ha revisado las metas en períodos similares. Será entonces necesario desarrollar indicadores de corto y mediano plazo, que puedan medir específicamente las políticas sociales y permitan hacer los cambios antes mencionados. En cuanto a los indicadores basados en censos, encuestas y registros administrativos, será necesario que se mejore la calidad para medir aspectos no monetarios, como el empoderamiento y la inseguridad, reconocidos como dimensiones importantes de la pobreza (BM y FMI, 2002).

De cualquier modo, los indicadores y las metas deben ser realistas, recordando que su logro depende de varios factores interdependientes, como lo sería por ejemplo, la economía mundial y *shocks* a las economías locales.

4.1.2 Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de las metas a través de los indicadores son indispensables para conocer el impacto de las políticas sociales establecidas en las ERP. El monitoreo de las metas implica revisar indicadores de mortalidad infantil, desnutrición, y asistencia escolar a través del tiempo, grupos poblacionales y regiones geográficas, para saber si se están alcanzando las metas

planteadas. La evaluación de impacto analiza los cambios en el bienestar de las personas que se puede atribuir a cierta política pública, e influye para cambiar, modificar o eliminar una política (BM, 2001).

Problemas similares y vinculados a los que se encuentran en los diagnósticos, metas e indicadores, pueden encontrarse en el área de monitoreo y evaluación de los países de la iniciativa PPME. De este modo, encontramos debilidades institucionales para llevar a cabo estos procesos como la falta de información estadística y capacidad operativa de las entidades encargadas. En parte esta debilidad también se debe a la falta de demanda de rendición de cuentas sobre el uso eficiente de fondos públicos y el uso discrecional de éstos en los aparatos del gobierno (BM, 2001). Tampoco encontramos mecanismos adecuados para llevar a cabo el monitoreo y evaluación, pues algunos a pesar de llevar algunos años en funcionamiento, no son del todo operativos, como sería el caso de los sistemas electrónicos de inversión pública

A pesar de ello, los países intentarán implementar mecanismos que permitan llevar a cabo procesos de monitoreo y evaluación confiables y participativos. Por ejemplo, Bolivia en su Ley de Diálogo Nacional, contempla el establecimiento de grupos de supervisión compuestos por la sociedad civil a nivel local, departamental y nacional. Nicaragua espera mejorar sus capacidad de monitoreo y evaluación basado en el programa MECOVI que incluye procesos participativos de evaluación, con encuestas en 2001 y 2004 y el Sistema Nacional de Indicadores de Pobreza. Igualmente, en Uganda el uso de encuestas que miden el suministro de servicios básicos ha facilitado medir el desempeño en los sectores de educación, salud, agua y saneamiento. Finalmente, los países pueden comenzar a desarrollar Análisis de Impacto Social y Pobreza para examinar el bienestar en los sectores más pobres de la población (ver recuadro).

Recuadro 4
Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP)

El objetivo del análisis es examinar el impacto de políticas y reformas en el bienestar de distintos actores, pero con principal enfoque en los pobres y poblaciones vulnerables. Al hacerlo, se orienta a analizar la sostenibilidad de las políticas, y los riesgos sociales que conllevan las modificaciones o reformas. Este método no es nuevo y se remonta al realizado en los proyectos del BM en las décadas sesenta y setenta. Más que nada, lo novedoso de este análisis es estudiar el impacto social de políticas como los programas de ajuste estructural, sobre todo en los pobres. El BM ha identificado las siguientes implicaciones para la realización de un AISP:

- Apropiación del análisis: a nivel gubernamental.
- Atención a análisis ex ante- ayudará a diseñar una política que reduzca la pobreza.
- Monitoreo y evaluación: validarán los progresos comparados con la situación ex-ante.
- Flexibilidad en el uso de herramientas y métodos- para ajustarse a las circunstancias específicas de cada país.
- Transparencia en los vínculos entre la política y pobreza: los actores que ganarán o perderán, así como los beneficios a largo plazo, y los posibles problemas al corto plazo deben estar expresados claramente.
- Consideración de políticas compensatorias o complementarias: especialmente que beneficien a los pobres que puedan resultar afectados negativamente por las políticas a corto plazo.
- Capacidad institucional: los países deberán trabajar para “construir” la capacidad que les permita llevar a cabo un AISP. Aprendiendo haciendo, es una buena manera de comenzar.

La mayoría de los países en la iniciativa PPME no tienen la tradición o capacidad de realizar un análisis de política como el descrito anteriormente. Sin embargo, el último punto que resalta, aprender al hacer, es de suma importancia especialmente ahora que las ERP contemplan poner en marcha tantas políticas sociales que están dirigidas a beneficiar a los pobres. Un AISP no sólo rendirá cuentas sobre el uso de recursos y efectividad de políticas, pero también ayudará a los países a modificar o eliminar políticas que no reduzcan la pobreza.

Fuente: Banco Mundial y análisis independientes.

Sin duda, los sistemas de monitoreo y evaluación deberán mejorarse con el tiempo, para que sean tanto cuantitativos como cualitativos. Asimismo, deberá ponerse atención a la participación y acceso a información de la sociedad civil. Este último, además de ser un proceso importante de buena gobernabilidad, ayudará a promover la apropiación de la ERP. Finalmente, deben tomarse en cuenta nuevos métodos de análisis del impacto de políticas como el Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP). Las siguientes tablas presentan los mecanismos más importantes, así como los actores involucrados en el monitoreo y evaluación, de las ERP de Bolivia y Nicaragua.

Bolivia

	Objetivo	Qué áreas analiza	Quién y cómo se analizará
Monitoreo	Permitirá determinar hasta dónde se han alcanzado las metas intermedias	Metas intermedias de áreas prioritarias	UDAPE, Municipalidades, Departamentos, y Sociedad Civil: reportes a nivel municipal; departamental y nacional; censos y encuestas (MECOVI); registros oficiales de ministerios.
Evaluación	Posibilitará identificar los cambios en los niveles de pobreza y bienestar que puedan ser atribuidos a la ERP	Plan Maestro de Transporte; Reforma educativa; Seguro básico de salud: Programa de protección a la niñez.	UDAPE e INE: encuestas de condiciones de vida; Censo 2001; y sistema de información geográfico

Nicaragua

	Objetivo	Qué áreas analiza	Quién y cómo se analizará
Monitoreo	Cumplimiento de política de la ERP; reportes de progreso periódico.	Programa macroeconómico; adjudicación y ejecución de presupuesto, metas e indicadores intermedios.	SETEC, BCN, MINREX, CONPES y otros representantes de la sociedad civil: Censos; encuestas (MECOVI); SNIP; registros y reportes oficiales de ministerios y fondos sociales. Programas especiales con el BID; DFID; y PNUD.
Evaluación	Evaluación de programas y su impacto; diseminación de información.	Evolución de la pobreza.	SETEC; INEC; y CONPES.

Como puede observarse, los mecanismos y actores a cargo del monitoreo y evaluación de las ERP de estos países son similares. En el caso de Bolivia, es interesante notar que las municipalidades estarán involucradas en el proceso. De hecho, en este caso, la ERP señala que los sistemas de información para monitoreo estarán en manos de las propias municipalidades. En ambos casos también se evidencia el involucramiento de la sociedad civil. En Bolivia esto será a través de la *Ley de Diálogo Nacional*, y en Nicaragua a través del CONPES.

Cabe preguntar qué tan preparada está la sociedad civil para llevar a cabo este monitoreo. En el caso de Nicaragua se hace mención del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como instrumento de monitoreo de gasto. Pero tal como sucede en Bolivia, Guatemala y Honduras,

estos sistemas aún no son del todo operativos pues el acceso a su información es restringido o simplemente no cubren todos los sectores que entrarían dentro de las ERP.

En relación a las encuestas, es positivo que las realizadas bajo el programa MECOVI servirán para el monitoreo y evaluación del alcance de metas de las ERP; y enfatizar que no sólo es importante utilizar estas encuestas porque uniformarán la información, y serán más cualitativas que otros métodos utilizados, sino que también serán la oportunidad para obtener, a través de procesos participativos, la opinión de los pobres, que raramente fueron mencionados como evaluadores de las ERP. Finalmente, es importante, como buena práctica, que los países involucren a organismos y países donantes para adquirir la capacidad de monitorear y evaluar, como lo hace Nicaragua con el BID y DFID.

4.2 Capacidad institucional

La capacidad institucional para ejecutar las ERP es difícil de medir a través de un análisis de los documentos de Honduras, Nicaragua, Bolivia y Guatemala, pues su implementación está principiando. Sin embargo, puede ser juzgada por la fortaleza de las instituciones gubernamentales centrales y locales, y de la sociedad civil.

La capacidad de ejecución por tanto, no solo depende de las unidades ejecutoras de los ministerios, sino también de la eficiencia de las municipalidades para movilizar y asignar los recursos para reducir pobreza. Como ejemplo, en este sentido, para apoyar los procesos de descentralización, en Guatemala fueron aprobadas la leyes de descentralización, reformas al código municipal y la de consejos de desarrollo urbano y rural. En Bolivia, la Ley de Diálogo Nacional también fue aprobada, con el objeto de implementar la ERP e institucionalizar la participación a nivel local.

Se señalan varios aspectos sobre la capacidad institucional de ejecución de las ERP:

- 1) En todos los casos, los países enfrentan el reto de crear aparatos institucionales ágiles y transparentes para la ejecución o reestructurar alternativamente los existentes, sin que éstos absorban un elevado gasto administrativo.

- 2) A pesar de que unos países son “altamente endeudados” -Bolivia, Honduras y Nicaragua- y otros no -Guatemala-, la capacidad de ejecución depende del esfuerzo tributario que los gobiernos logren alcanzar (los recursos que antes hubieran sido orientados para el pago de deuda serán ahora orientados para la ERP; en ambos casos los gobiernos deben elevar la recaudación tributaria) y de la cooperación técnica adicional para las estrategias.
- 3) Es importante que los gobiernos fortalezcan sus sistemas de inversión pública con el objeto de generar informes periódicos de ejecución, para aplicar medidas correctivas.

Recuadro 5

Éxito de Uganda en la implementación de la ERP

Uganda fue de los primeros países en diseñar y poner en práctica una ERP. Su experiencia ha sido objeto de evaluaciones internacionales, que tienden a coincidir en calificarla como experiencia exitosa. En ese sentido es que juzgamos importante resaltar algunos de sus principales logros.

Primero, la combinación de la ERP y del *Medium Term Expenditure Framework* (MTEF) ha contribuido a mejorar el gasto público y a focalizarlo en mayor medida hacia la reducción de la pobreza. El MTEF permite establecer techos de gasto, sustentados en la situación macroeconómica y en las posibilidades de movilización de recursos, para un período de tres años. Una vez aprobados los techos, grupos multisectoriales definen las prioridades de gasto. En estos grupos participan funcionarios de gobierno, representantes de ONG y del sector privado, y de organismos internacionales. De esta manera, se logra una combinación apropiada de las ERP y del MTEF, y se asegura que las acciones para combatir la pobreza tengan un adecuado sustento fiscal. Todavía quedan tareas por hacer, como incorporar plenamente los recursos de todos los donantes en el MTEF.

Segundo, se creó el *Poverty Action Fund* (PAF) con el fin de que fondos adicionales puedan asignarse hacia actividades de reducción de la pobreza. La participación del PAF en el gasto público ha subido de manera continua, pasando del 17% en 1997/98 al 24% en 1999/2000. La intención del gobierno es aumentar esta participación.

Tercero, el gobierno de Uganda está procurando crear un ambiente favorable para el sector privado con el fin de aumentar la inversión privada. En 1999/2000 preparó un ambicioso *Medium-Term Competitive Strategy for the Private Sector 2000-2005* (MTCS) para intentar solucionar restricciones que dificultan el desarrollo del sector privado. El MTCS propone acciones en las siguientes áreas: provisión de infraestructura (electricidad, comunicaciones y carreteras), sector financiero, sector justicia-comercial, y promoción de exportaciones.

Cuarto, en junio de 2000 se dio a conocer la estrategia del gobierno para combatir la corrupción y mejorar la ética y la integridad de los funcionarios públicos. Entre otros los cambios se anunciaron en las licitaciones y compras públicas, fortalecimiento del auditor general y otras agencias públicas, revisión del marco legal en corrupción y fortalecimiento de la capacidad de monitoreo de la sociedad civil. También se están desarrollando indicadores para monitorear los progresos para combatir la corrupción.

Quinto, Uganda ha impulsado importantes reformas comerciales desde los 80, convirtiéndose a la fecha en uno de los países con mayor apertura comercial en el Sub-Sahara Africano. Los aranceles han sido reducidos a niveles del 15%, 7% y 0%, y se han suprimido barreras no-arancelarias al comercio. Se ha reducido el sesgo anti-exportador, y se ha procurado no proteger a pocos trabajadores urbanos a costa de la mayoría de consumidores rurales. Estas medidas macroeconómicas, han contribuido a reducir la agricultura de subsistencia en Uganda, la que ha pasado del 35% en 1985 a cerca del 20% en 1999. Ha aumentado, por tanto, la producción agrícola hacia el mercado.

Si bien las experiencias de Uganda no permiten concluir en que su réplica exacta funcionaría en otros países, y si bien Uganda también ha mostrado dificultades para lograr avances en otros frentes de combate a la pobreza, es importante tener presente su experiencia como uno de los países líderes en el Sub-Sahara Africano en cuanto a implementación satisfactoria de ERP.

Fuente: Uganda Poverty Status Report 2001, and Lessons from Uganda on Strategies to Fight Poverty.

A continuación el estudio se apoya en la percepción de la sociedad civil (SC), de funcionarios de gobiernos, organismos y países donantes, así como de la experiencia extrarregional de Uganda,

sirven para ilustrar no sólo éxito o fracaso de las políticas adscritas en los documentos, sino las posibles implicaciones de políticas derivadas de la implementación de la ERP.

4.2.1 Percepción de la sociedad civil

La percepción de la SC sobre la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo con éxito las políticas planteadas en la Estrategia, está muy ligada al proceso participativo durante el diseño de la ERP. En Honduras y Nicaragua, la investigación primaria llevada a cabo para este estudio, reveló que en su mayoría los actores de la SC dudan que las metas propuestas en las ERP sean realistas. En Nicaragua, el proceso de diseño fue poco inclusivo especialmente a nivel gobierno, lo cual resta apropiación política por parte de los ministerios y otros organismos gubernamentales que estarían implicados. Esto es importante pues existen cuatro entidades encargadas de coordinar la implementación de la ERP: La Secretaría Técnica de la Presidencia (Setec), el Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrex), el Banco Central de Nicaragua (BCN) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP). Mientras que los últimos tres organismos se comprometieron a prestar apoyo secundario a la Setec, prevalece una apreciación por parte de actores de la SC referente dominio del diálogo por parte de la Secretaría y quien fue quien tomó las decisiones finales en aspectos como metas de reducción de la pobreza y los indicadores de evaluación y monitoreo.

En Guatemala, aunque aún no se ha llevado a cabo la consulta con la SC, algunos técnicos que actuaron como consultores en el diseño de la ERP señalan a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia como única autora del documento. No es de extrañar entonces que estas entidades coordinadoras tengan que replantear con otras contrapartes del gobierno la implementación de proyectos y programas.

Un problema recurrente que la SC señala es la falta de transparencia en el manejo de fondos públicos por parte de los gobiernos. Resalta el caso de Nicaragua donde la administración Alemán estuvo plagada de escándalos y donde no existe confianza por parte de la SC hacia el gobierno y burócratas. Similarmente en Honduras, cuestionan el uso de los recursos provenientes de anteriores alivios de deuda y donaciones hechas por la comunidad internacional

luego de los desastres causados por el huracán Mitch. También cuestionan la anteposición de la ERP al Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación (PMRT) y los pocos resultados de éste. Aunque en Guatemala, se han identificado problemas de diálogo entre SC y gobierno, cabe mencionar que el Pacto Fiscal, acuerdo sobre las reformas al sistema de recaudación y tributación de impuestos, y cuyos puntos acordados por el gobierno no se cumplieron. Debido al conflicto constante entre actores tan importantes como los medios de comunicación y cámaras industriales, y el gobierno. Dentro de la SC hay quienes creen que la implementación de un plan como la ERP es poco factible en Guatemala, tanto técnica como políticamente.

4.2.2 Percepción de los donantes

La percepción de los donantes, como es de esperarse, varía de la percepción de la SC. En su mayoría, funcionarios de organismos internacionales creen que la ERP como documento es valioso principalmente por llevar el tema de la pobreza a la agenda de prioridades en países PPME, y crear espacios participativos para la SC. No obstante, señalaron importantes obstáculos para la implementación de la ERP. Entre estos están, nuevamente, las proyecciones optimistas de los marcos económicos, especialmente en cuanto a crecimiento del PIB. Otro es la limitada difusión que la ERP ha recibido a nivel local, no creen que el proceso participativo de diseño sea lo suficientemente representativo, especialmente en Nicaragua. Otro problema que observan organismos internacionales bilaterales es que las ERP se han diseñado para las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), más que para los países. También mencionaron el tema de la corrupción y transparencia. Creen que de no existir una voluntad política decisiva para atacar este problema, la ERP quedará como un plan más.

Finalmente, existen dudas serias sobre apropiación por parte de los estados y la SC, de la ERP. Hubo críticas hacia la manera en que las IFI manejaron los requerimientos del marco macroeconómico de las ERP. Incluso mencionan que los documentos responden a intereses de las IFI por promover una agenda internacional en los países de la iniciativa PPME. En el caso de Honduras se mencionó que el alivio de la deuda, es demasiado pequeño como para embarcar al

país en un plan de reducción de la pobreza, cuando los fondos liberados apenas alcanzarán para cubrir el costeo de la ERP.

4.2.3 Percepción de funcionarios de gobierno

Las entrevistas sostenidas con funcionarios de distintos entes gubernamentales fueron reveladoras, no sólo porque expresaron confianza en la capacidad operativa del gobierno, sino porque hicieron observaciones sobre el proceso de diseño del documento y el papel actual de los donantes de los donantes en la implementación de las Estrategias. Algunos señalaron que el apoyo técnico proporcionado por organismos donantes ha sido impuesto, así como también requerimientos, especialmente en el marco económico, que en muchas ocasiones no tuvo apoyo de la SC. En ocasiones se han encontrado con que las ERP proponen metas muy difíciles de cumplir y muy optimistas, y aún así deben apoyar el documento. Asimismo admitieron que hubo presión política para elaborar el documento en el menor tiempo posible, con el objeto de un rápido acceso a fondos de la PPME. En Nicaragua se admitió que el programa piloto de implementación (PAI) de la ERP ha quedado rezagado por problemas de capacidad gubernamental.

Por aparte, a nivel de entes coordinadores y del Poder Ejecutivo- en Nicaragua y Honduras- se ha notado que existe una apropiación por parte del Estado, incluso tras los cambios de gobierno. En el caso de Nicaragua ganó las elecciones el mismo partido político bajo el cual se comenzó la elaboración de la ERP. En Honduras, la oposición ganó la Presidencia, pero en los dos países ha habido pocos cambios a nivel técnico. Los entes coordinadores de Nicaragua y Honduras, la Setec y Unat respectivamente, reportan apoyo por parte de los gobiernos centrales a las ERP. Asimismo, ambas entidades reconocen que las ERP experimentarán cambios en las metas propuestas, que se deberán ir ajustando al desempeño económico de los países y aumento a la capacidad dentro del gobierno para la ejecución de las Estrategias.

4.3 Implicaciones de política

Los análisis de esta sección son preliminares afirmaciones sujetas a cambios en el futuro a medida que se perfile con mayor precisión la experiencia de los países con sus ERP.

4.3.1 Implicaciones sobre la gobernabilidad y las políticas públicas

La implementación de políticas públicas en países en desarrollo siempre se ha visto afectada por los cambios gubernamentales o por la falta de claridad para el avance, no obstante, los gobiernos han estado apropiándose cada vez más de sus ERP y los ejercicios de consulta generados han incrementado en buena medida los niveles de participación social. Ese diálogo social les otorga mayor sostenibilidad en el tiempo, pues aun cuando los partidos políticos no hayan estado plenamente representados en su discusión, una vez llegan al poder se consideran obligados a continuar con el proceso de las ERP. La Tabla 6 permite apreciar el inicio de la ERP, y la fecha de posesión del último gobierno. De momento ya ha habido elección de nuevos gobiernos en Honduras, Nicaragua, y Uganda, sin que se haya producido ninguna intención de los nuevos gobernantes por descartar la estrategia o introducirle reformas de fondo. Si se toma en cuenta la duración constitucional de los períodos de gobierno, se puede afirmar que las ERP tienen una “esperanza de vida” apreciable.

Tabla 6 ERP y cambios de gobierno

	Presentación de la ERP	Toma de posesión del último gobierno	Duración del período de gobierno
Bolivia	5/06/01	8/1997	5 años
Guatemala	9/01	1/2000	4 años
Honduras	11/10/02	1/2002	4 años
Nicaragua	09/01	1/2002	5 años
Uganda	2/05/02	5/2001	5 años

Fuentes: Varias.

Si bien los distintos gobiernos han logrado mantener su respaldo hacia las ERP, siempre existen problemas de gobernabilidad identificables como posibles obstáculos en la ejecución exitosa de las ERP:

- 1) *Rotación de personal*: sí puede afectar el desempeño de la Estrategia. Esto debido a que se pierde la experiencia adquirida sobre pobreza y el proceso debe comenzar de nuevo. En entrevistas realizadas varió la percepción sobre rotaciones de personal en las entidades técnicas responsables de la ejecución de la ERP. En algunos casos se mencionó que la rotación ha sido excesiva, mientras en otros que ha sido mínima. El fenómeno del clientelismo político, por el cual los nuevos partidos gobernantes llevan a sus militantes a cargos públicos una vez arriban al poder, es un flagelo que debilita la carrera de servidor público en Latinoamérica, y que también repercute negativamente sobre la implementación de las ERP.
- 2) *Las elecciones políticas*: éstas tienden a provocar fuertes conmociones que paralizan y distorsionan la administración pública y por ende, también el desempeño exitoso de las ERP. Los años eleccionarios no sólo suscitan gran incertidumbre política, sino que distorsionan hacia el alza el gasto público, pues su fin es de capturar votos –el llamado ciclo político del gasto público. Adicionalmente, las elecciones también distorsionan el flujo de financiamiento externo ya que los cooperantes tienden a mostrarse renuentes a brindar el apoyo apreciable a un gobierno que va de salida, y prefieren esperar a que transcurran las elecciones para llegar a acuerdos con las nuevas autoridades. El gasto social y la cooperación internacional, por tanto, no fluyen en forma continua a lo largo de un período de gobierno sino a través de sobresaltos: por momentos con relativa rapidez, en otras ocasiones, con rezago en la ejecución del gasto.
- 3) *La corrupción*: es un flagelo que afecta severamente el éxito de las ERP. Su efecto sobre la implementación se da a través de varias vías. Primero, reduce los recursos disponibles para afrontar los costos de la ERP. Segundo, reduce la calidad de los servicios públicos que se proveen hacia los más pobres. Tercero, resta credibilidad en las políticas públicas, y como consecuencia debilita el respaldo social hacia la misma ERP. La Tabla 7 presenta la clasificación de corrupción otorgada por Transparency International a los países bajo estudio, se aprecia que puntúan mal en este aspecto. Además, con la excepción de Honduras, que tuvo una leve mejoría en 2001, los otros cuatro países han empeorado su clasificación durante los últimos cuatro años.

Tabla 7 Índice de corrupción

	1998	1999	2000	2001
Bolivia	2.8 (69)	2.5 (80)	2.7 (71)	2.0 (84)
Guatemala	3.1 (59)	3.2 (68)	--	2.9 (65)
Honduras	1.7 (83)	1.8 (94)	--	2.7 (71)
Nicaragua	3.0 (61)	3.1 (70)	--	2.4 (77)
Uganda	2.6 (73)	2.2 (87)	2.3 (80)	1.9 (88)
# de países evaluados	(85)	(99)	(90)	(91)

Nota: La clasificación va de 0 (corrupción máxima) a 10 (sin corrupción). Entre paréntesis está la posición del país respecto al número total de países evaluados ese año.

Fuente: *Internet Center for Corruption Research*.

4.3.2 Implicaciones sobre el diseño e implementación de la política social

Muy relacionado al grado de apropiación mencionado arriba, está la mayor claridad en políticas públicas que las ERP están permitiendo. Al igual que la gestión pública se ha visto afectada en el pasado por cambios de gobierno, también incidió negativamente la falta de claridad en la dirección que se desea avanzar, muchas veces sin que se haya dado cambio de gobierno. Las ERP en ese sentido, están proporcionando una ayuda invaluable pues proporcionan un marco general para combatir la pobreza, y a la vez facilitan la identificación de posibles contradicciones entre diversos programas.

Las ERP sólo lograrán consolidarse en la medida en que los países procedan a una reforma apreciable de sus sectores sociales. Si el énfasis, por el contrario, se centra exclusivamente en componentes educativos, de salud o de infraestructura dirigidos hacia los más pobres, se corre el riesgo que los servicios públicos sean de baja calidad, y que aun cuando su provisión aumente cuantitativamente, no logre mayor incidencia sobre los indicadores sociales. De allí que las ERP se enmarquen en un esfuerzo más global por replantear la institucionalidad y las políticas sociales.

Lo anterior no significa que los países con ERP deben inclinarse hacia el universalismo en lugar de la focalización. La implementación de ERP de hecho, representa la consolidación de la focalización como política social. Su mismo nombre define que son políticas para un segmento de la población, no políticas generales para todos los habitantes. Las ERP no plantean el debate focalización frente universalismo, como aún se da en países industrializados y emergentes, sino

sencillamente lo ignoran cuando reconocen la focalización como la mejor política social para sus países. Si se tiene en cuenta la fuerte desigualdad en el ingreso que tiende a prevalecer en estos países, es positivo que adquieran un fuerte compromiso para combatir los flagelos de la pobreza y pobreza extrema.

Los modelos de coordinación para implementar las ERP difieren de país a país. En el caso de Honduras, por ejemplo, se optó porque fuera el gabinete social la instancia máxima de que pusiera en práctica la ERP; en otro caso como Nicaragua, por el contrario, la responsabilidad principal ha recaído sobre la SETEC. No se puede sugerir *a priori* un esquema coordinador sin tener en cuenta la correlación de fuerzas políticas y sociales, y los antecedentes de diálogo en el país respectivo. Lo importante es que la responsabilidad de la ERP no se diluya en varias instituciones sino que una entidad sea, en última instancia, la que rinda cuentas ante el país y los cooperantes por el progreso o retroceso de la ERP.

4.3.3 Implicaciones económicas

Los países aún deben efectuar un esfuerzo fiscal apreciable para consolidar financieramente la implementación de las ERP. Si bien en la mayoría de los casos, los fondos principales para las ERP provienen de la liberación de recursos de la iniciativa PPME, esto representa una carga fiscal importante para los países beneficiarios, pues debe recaudar y luego reasignar recursos previamente contemplados para el servicio de deuda, hacia el gasto para reducir la pobreza. La Tabla 8 presenta la recaudación tributaria de los países bajo estudio como porcentaje del PIB. Se aprecia que, mientras en Bolivia, Guatemala y Uganda, la carga tributaria es relativamente baja, en Nicaragua es excesiva; Honduras sería el único país con una carga tributaria razonable. En el caso de los tres primeros países, el margen para aumento tributario es amplio; en Nicaragua, por el contrario, surgen dudas sobre la sostenibilidad de niveles tributarios tan elevados.¹⁵

¹⁵ No deja de ser sospechosa la recaudación tributaria tan alta en Nicaragua, ya que la mayoría de entrevistados hizo mención a la considerable evasión tributaria. Todo parecería indicar que hay una subestimación del PIB.

Tabla 8. Carga tributaria (% del PIB)

	1998	1999	2000
Bolivia	14.1	13.1	13.4
Guatemala	9.3	9.8	10.1
Honduras	17.0	17.7	16.6
Nicaragua	25.8	24.8	23.9
Uganda	11.9	11.5	11.2

Fuente: *Base de Datos Macroeconómicos de la CEPAL, y Central Bank of Uganda.*

No basta obviamente con aumentar la recaudación tributaria, también es necesario una mayor reasignación del gasto hacia lo social. Los presupuestos en los países bajo estudio han sufrido transformaciones en los últimos años; sin embargo, todavía hay asignaciones apreciables en direcciones contrarias a lo planteado en las ERP. Un ejemplo de esto último es el gasto militar, el cual todavía siguen siendo apreciable en los países (véase Tabla 9). En el caso particular de Bolivia, Nicaragua y Uganda, el gasto militar todavía representa un porcentaje elevado del PIB.

Tabla 9 Gasto militar (% del PIB)

	1998	1999
Bolivia	2.4	1.8
Guatemala	0.7	0.6
Honduras	--	0.6
Nicaragua	1.2	1.1
Uganda	2.1	2.1

Fuente: *Stockholm International Peace Research Institute.*

Implicaciones sobre el crecimiento económico

La pobreza no se reducirá sólo por acción del sector público a través de su política de ingresos y gastos, sino permanecerá –e incluso se correrá el riesgo que aumente- mientras los países no logren tasas altas de crecimiento económico. Así que es fundamental que se dé un aumento apreciable en la inversión nacional y extranjera, en particular de esta última, ya que como se aprecia en la Tabla 10, los países bajo estudio se caracterizan por tener bajas tasas de ahorro doméstico (con la excepción de Honduras). El clima para la inversión, asimismo, no es el más afortunado en los países bajo estudio, tal como lo presenta la Tabla 11. El resultado no es alentador; en ningún caso se produce una clasificación de B, y para Bolivia y Guatemala la clasificación incluso, empeoró en el 2001.

Tabla 10 Ahorro doméstico e inversión (% del PIB)

	Ahorro doméstico			Inversión		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Bolivia	13.1	10.8	11.2	26.2	20.9	20.3
Guatemala	9.4	10.7	12.0	18.9	18.0	17.7
Honduras	25.4	21.1	21.1	28.6	31.3	31.0
Nicaragua	-9.3	-5.6	0.4	30.7	39.4	32.6
Uganda	0.95	--	--	17.7	--	--

Fuente: Base de Datos Macroeconómicos de la CEPAL, y Central Bank of Uganda.

Tabla 11 Clasificación de riesgo país (A-E)

	1998	1999	2000	2001
Bolivia	C	C	C	D
Guatemala	C	D	C	D
Honduras	D	C	C	C
Nicaragua	D	D	D	D
Uganda	C	C	C	C

Nota: Evaluación en el cuarto trimestre de varios años.

Fuente: The Economist Intelligence Unit (EIU).

Implicaciones sobre el empleo

Es necesario que una parte importante de la inversión se canalice hacia sectores intensivos en mano de obra, un recurso abundante de los países bajo estudio. El gran beneficio de estos sectores es que proveen empleo de forma masiva y rápida, con lo que atenuarían la pobreza a través del aumento del empleo y del ingreso familiar. Si bien para la identificación de sectores intensivos en mano de obra se requiere de información proveniente de encuestas laborales y de matrices de insumo-producto, con relativa facilidad se puede señalar que entre estos sectores estarían el turismo y la producción de textiles. La Tabla 12 permite apreciar el impacto del turismo en último año, en la economía y en la generación de empleos. Este es el tipo de sector que habría que estimular en los países bajo estudio.

Tabla 12 Impacto directo e indirecto del turismo

	Laboral (en miles de trabajadores)			Económico (en millones de US dólares)		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
Bolivia	266.7	286.4	289.8	739.1	739.5	751.1
Guatemala	279.2	289.1	296.1	1,430.9	1,499.7	1,588.7
Honduras	211.5	234.3	246.7	539.4	581.2	628.1
Nicaragua	158.1	169.5	178.8	193.6	208.2	225.9
Uganda	303.3	320.0	329.0	385.2	393.4	402.8

Fuente: World Travel and Tourism Council.

Shocks externos

Los *shocks* externos continúan afectando severamente las posibilidades de reducir la pobreza. Desastres naturales como huracanes, terremotos o sequías prolongadas, o el desplome en los precios internacionales de productos de exportación (caso del café) causan profundas dificultades en el desempeño económico de los países. La Tabla 13 muestra el peso relativo que la agricultura aún tiene en los países analizados. Con la excepción de Bolivia, la participación es grande, por lo que distorsiones profundas en el sector pueden tener un impacto desastroso sobre el empleo y la pobreza. La respuesta obvia es que los países en desarrollo deben propiciar medidas preventivas contra desastres naturales, a la vez que buscar la diversificación exportadora.

Tabla 13 **Participación de la agricultura (% del PIB)**

	1998	1999	2000
Bolivia	13.8	14.1	14.2
Guatemala	23.4	23.1	22.8
Honduras	23.5	21.9	22.5
Nicaragua	28.3	28.4	29.5
Uganda	41.2	40.0	38.7

Fuente: *Base de Datos Macroeconómicos de la CEPAL, y Central Bank of Uganda.*

4.3.4 Otras implicaciones

Las ERP han contribuido a fortalecer la capacidad estadística de los países. El desarrollo estadístico tiende a tener una correlación positiva con el desarrollo económico: los países industrializados disponen de estadísticas detalladas y precisas, mientras que los países en desarrollo sufren de un serio rezago. Los países objeto de ERP, pese a tener un desarrollo económico muy precario, han logrado, en parte por el esfuerzo para elaborar esas ERP, un avance apreciable en el desarrollo de encuestas de ingresos y gastos, de condiciones de vida o de otra índole. En algunos casos hasta se podría afirmar que las ERP han sido el motivo para construir o reconstruir el sistema estadístico nacional, y consecuentemente son las estadísticas vitales para el diagnóstico de la pobreza, y constituyen un instrumento indispensable para monitorear los progresos de las ERP.

Mientras unos juzgan como realistas las metas de las ERP, otros opinan que son demasiado optimistas. Al momento no hay forma de validar el realismo de tales metas. Lo que es indispensable es la construcción de mejores indicadores para evaluar el progreso de las ERP. El énfasis dado a indicadores de insumo (ej., porcentaje del presupuesto asignado a la ERP), y a indicadores de resultado (e.j., porcentaje de población en pobreza extrema), debe complementarse con indicadores intermedios en educación, salud y servicios básicos, que permitan ir evaluando los avances alcanzados.

4.4 Buenas prácticas y lecciones aprendidas de la implementación de las ERP

Metas e indicadores, monitoreo y evaluación de las ERP

- ?? Las metas e indicadores deben ser realistas, adaptarse al contexto nacional y revisadas, según se implemente la ERP. En este sentido es conveniente ajustar las metas de acuerdo a un marco macroeconómico equilibrado.
- ?? Es necesario adaptar las metas del milenio según la capacidad operativa del país: los gobiernos y los donantes deben comprometerse más a escoger y apoyar metas apropiadas.
- ?? Las metas deben ser cuantificables; los indicadores a corto y mediano plazo, enfocados a resultados de políticas.
- ?? Los indicadores, deficientes en áreas cualitativas como empoderamiento e inseguridad, pueden complementarse con otros enfocados a áreas no monetarias.
- ?? Los indicadores deben ser apropiados a los sistemas de monitoreo y evaluación, y por lo consiguiente, deben ser fáciles de identificar, como muestra de la capacidad para llevar a cabo esta tarea.
- ?? Se debe tener certeza que los institutos de estadística estén involucrados y capacitados en los métodos adecuados (desarrollo de capacidad institucional para monitorear y evaluar). Los países bajo estudio han incluido un buen número de actores en la evaluación, sin embargo deben también incluir a los pobres en este proceso.
- ?? Trabajar junto a donantes para adquirir la capacidad de monitoreo y evaluación (Nicaragua).
- ?? Mejorar y cerrar las brechas de información que podrían afectar negativamente el monitoreo y evaluación.

- ?? Descentralización del monitoreo y evaluación (Bolivia), con el fin de aumentar la capacidad institucional y apoyar la apropiación de metas.
- ?? Los sistemas de evaluación y monitoreo, para ser mejorados, deberán estar en constante observación según se implementan las ERP.

Implicaciones de política

- ?? Es necesario asegurar la estabilidad del personal técnico para que no se afecte el desempeño de la Estrategia, principalmente cuando se dan cambios de gobierno.
- ?? La corrupción afecta severamente el éxito de las ERP por varias vías: reduce los recursos disponibles para afrontar los costos; reduce la calidad de los servicios públicos que se proveen hacia los más pobres; y resta credibilidad en las políticas públicas, lo que debilita el respaldo social hacia la misma ERP.
- ?? Las ERP están permitiendo mayor claridad en políticas públicas, empero, sólo lograrán consolidarse en la medida en que los gobiernos procedan a una reforma apreciable de sus sectores sociales.
- ?? No se puede sugerir *a priori* un esquema coordinador sin tener en cuenta la correlación de fuerzas políticas y sociales, y los antecedentes de diálogo en el país respectivo. Lo importante es que la responsabilidad de la ERP no se diluya en varias instituciones.
- ?? Los funcionarios del IDA y el FMI a menudo plantean requerimientos excesivos a las ERP, máxime si se tiene en cuenta que son procesos incipientes y que están siendo ejecutados por una institucionalidad frágil en los respectivos países.
- ?? Es necesario que las ERP se constituyan en puntos de convergencia para el diálogo y la negociación entre cooperantes, gobiernos y sociedad civil.
- ?? Las ERP tienden acertadamente a enfatizar con firmeza en la descentralización de las políticas; no es claro, sin embargo, que los países estén adoptando decisiones apropiadas para fortalecer esos canales de descentralización (e.j., municipalidades).
- ?? Es necesaria una mayor reasignación del gasto hacia lo social. Los presupuestos en los países bajo estudio han sufrido transformaciones en los últimos años; no obstante, todavía hay asignaciones apreciables en direcciones contrarias a lo planteado en las ERP (e.j., gasto militar).

- ?? La pobreza permanecerá –e incluso se correrá el riesgo que aumente- mientras los países no logren tasas altas de crecimiento económico. Por lo tanto debe darse un aumento apreciable en la inversión nacional y extranjera, en particular de esta última ya que los países bajo estudio se caracterizan por tener bajas tasas de ahorro doméstico.
- ?? Se necesita que gran parte de la nueva inversión se canalice hacia sectores intensivos en mano de obra no-calificada (sectores con crecimiento pro pobre), el recurso abundante de los países bajo estudio.
- ?? Los shocks externos continúan afectando severamente las posibilidades de reducir la pobreza. Desastres naturales como huracanes, terremotos o sequías prolongadas, o el desplome en los precios internacionales de productos de exportación provocan serias dificultades económicas. Los países deben propiciar medidas preventivas contra desastres naturales, a la vez que buscar la diversificación exportadora.

4.5 Conclusión

A excepción de Uganda, los países de la iniciativa PPME y Guatemala aún deberán poner a prueba su capacidad para alcanzar las metas propuestas en las ERP, la utilidad de los indicadores y los sistemas de monitoreo y evaluación de sus estrategias. En cuanto a las metas, se puede afirmar que son optimistas, pues los países necesitarían un crecimiento económico extraordinario para alcanzarlas. Por último debe cuestionarse el papel que han jugado las IFI y países donantes en el establecimiento de las metas, especialmente las referentes a la reducción directa de la pobreza extrema, que han sido establecidas por los países desarrollados. Asimismo, el monitoreo y evaluación de las estrategias presentan debilidades importantes, tales como la falta de información, tanto estadística, anotadas en la sección de diagnóstico, como su operatividad. Igualmente, existe la cuestión de capacidad, y no sólo del gobierno sino también de la sociedad civil.

No se puede dudar que los países deberán hacer un esfuerzo mayor para alcanzar la metas, pero también para medirlas. En el mejor de los casos los países podrán, según desarrollen metas más realistas con indicadores adecuados, ajustarlas a realidades nacionales sin que se pongan en peligro las ERP. Aprenderán, según avance la implementación, a llevar un monitoreo y evaluación eficientes de las políticas contempladas.

5. BIBLIOGRAFÍA

Documentos Oficiales

- AIF y FMI (1999), Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/esl/poverty1.htm>
- AIF y FMI (2002) Good Practices for PRSP Design and Implementation: A Summary for Practitioners, www.worldbank.org
- AIF y FMI (2002) Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs, March 26, Washington D.C.
- BM (2001) Libro de Consulta de Estrategia de Reducción de la Pobreza ,
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/overview/overview.htm>
- BM (2002) Review of the PRSP experience : An issues Paper for the January 2002 Conference, Washington D.C.
- BM y FMI (2001) Joint Staff Assessments/ Evaluaciones Conjuntas- Bolivia, Honduras, Nicaragua y Uganda
- BM₂ (2001) Update on the HIPC Initiative and PRSP Program, February 6, 2001 Washington:
<http://www.worldbank.org/>
- BM₃ (2001) Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation, September 7, 2001: <http://www.worldbank.org/>
- GdB (2001) Estrategia Boliviana de la Pobreza: Diálogo 2000, marzo 2001, Ministerio de Hacienda
- GdG (2001) Estrategia de Reducción de la Pobreza, Segeplan, 2001: www.segeplan.gob.gt
- GdH (2001) Poverty Reduction Strategy Paper,
- GdN (2001) A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy, July 2001
- GdU (2000) Uganda's Poverty Eradication Action Plan: Summary and Main Objectives,
- MFPED: www.mfped.go.ug
- MFPDE (2001) Poverty Status Report 2001 Ministerio de Finanzas, Planeamiento y Desarrollo Económico de Uganda, marzo 2001: www.finance.go.ug

Otros Documentos

- Abugre, C. (2000) *Still Sapping the Poor: A Critique of IMF Poverty Reduction Strategies*, World Development Movement, June 2000: www.ids.ac.uk/eldis
- AIF y FMI (2000) *Honduras: Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative*, June 20 2000, Washington D.C.
- Cagatay, N. (1998) *Gender and Poverty* UNDP, Working Papers, No.5
- CEPAL (2001), *Capítulo 1 Logros y desafíos de la lucha contra la pobreza en Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CIDA (2000) *Civil Society, the Private Sector and the PRSP Approach*, A Round Table Facilitated by CIDA, Hull, December 13, 2000 Summary Report
- Gootaert, C (1998) *Social Capital: The Missing Link? Social Capital Initiative*, Working Paper No. 3, The World Bank : Washington D.C.
- Hoeven, R. (2000) *Poverty and Structural Adjustment Some Remarks on Tradeoffs between Equity and Growth*, ILO Employment Paper
- Lustig, Nora y Ruthanne Deutsch (1998), *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza: Visión general*, Washington, D.C.
- Mcgee, R. and Norton A. (2000) *Participation in Poverty Reduction Strategies: A synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring* , IDS Working Paper Number 109: www.ids.ac.uk/eldis
- Mijumbi, P. (2000) *Uganda's External Debt and the HIPC Initiative*, paper prepared For the north-south institute, Economic Policy Research Centre, Kampala, Uganda
- Mosley, P. (2001) *Microfinance and Poverty in Bolivia* The Journal of Development Studies, Vol.37, No.4, April 2001, pp.101–132
- Streeten, P. (1995) *The Political Economy of Fighting Poverty*, ILO Discussion paper
- Thin et al. (2001) *Sub-Saharan Africa's Poverty Reduction Strategy Papers from Social: Policy and Sustainable Livelihoods Perspectives* , Report for DFID Oxford: Oxford Policy Management, March, 2001: ww.dfid.gov.uk
- Zuckerman, E (2001) *Engendering Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): Why it Reduces Poverty and the Rwanda Case*, presented at the WIDER Development Conference on Debt Relief Helsinki, August 17-18, 2001
- Periódicos y noticias de 2000,2001 y 2002 en Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uganda*

ANEXO

Metodología

El presente estudio se llevó a cabo entre diciembre de 2001 y mayo de 2002 mediante el uso de distintas fuentes de información como documentos oficiales de gobiernos, reportes e informes de organismos financieros multilaterales y bilaterales y análisis independientes. También se realizó investigación primaria en Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, la cual estuvo basada en entrevistas con actores involucrados en el diseño de las estrategias de reducción de la pobreza.

Descripción bibliográfica

La disponibilidad de informes, reportes y análisis sobre la iniciativa PPME y el diseño de las ERP es bastante amplia, tanto de tipo oficial, los publicados por los gobiernos y organismos multilaterales financieros, como independientes. Los documentos oficiales más importantes revisados para este estudio fueron las estrategias de reducción de la pobreza de Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uganda, las evaluaciones conjuntas de la AIF y el FMI, y reportes de progreso. En especial, las evaluaciones y reportes mencionados fueron de suma utilidad para obtener antecedentes, críticas y los últimos análisis de buenas prácticas y lecciones aprendidas. También se revisaron documentos no oficiales, de esfuerzos independientes de análisis e informes realizados por ONG, universidades e institutos de investigación. Estos también fueron de suma importancia por el aporte más objetivo que hacen a la discusión sobre la PPME y las ERP. Notables son los de Thin *et Al.* (2001), sobre participación; el documento publicado por Eurodad (2001) sobre lecciones aprendidas; y el análisis de Gootaert (1998) que trata sobre capital social, por nombrar sólo unos cuantos. Lo más interesante fue encontrar material actualizado en el internet, en algunos casos tan sólo de días anteriores, y tan puntual en búsqueda de interrogantes que motiva en parte a responder.

Otros documentos

Otras fuentes de información incluyen periódicos y revistas de los países considerados en el estudio. Esta ha sido valiosa para conocer la percepción que los medios de comunicación y sus lectores puedan tener de la ERP y PPME, así como de la pobreza en general. Las noticias, columnas y reportes consultados datan del año 2000 a 2002.

Investigación primaria

La investigación primaria para este estudio se llevó a cabo en los siguientes países:

Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y se basó en entrevistas con personajes claves involucrados en los procesos de las ERP de estos países. En Guatemala, Honduras y Nicaragua las entrevistas se realizaron con cuestionarios semi-estructurados con respuestas abiertas. Asimismo, las entrevistas se grabaron en audiocassettes, para corroborar y compartir el material con otros miembros del equipo que elaboró este estudio. Algunas personas solicitaron no ser grabadas y se tomaron notas de la conversación. Las personas escogidas para las entrevistas pertenecían a la sociedad civil, gobierno y donantes. En algunas ocasiones se visitó a más de una persona por entidad. A continuación se listan las entidades consideradas en este estudio, categorizadas por país:

Guatemala

- ?? Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)
- ?? Fondo de Inversión Social (FIS)
- ?? Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
- ?? Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN)
- ?? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- ?? Oficina de Representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- ?? Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Honduras

- ?? Unidad de Análisis Técnico de la Presidencia (UNAT)
- ?? Departamento de Estudios Económicos, Banco Central de Honduras (BCH)
- ?? Instituto Nacional de Estadística (INE)
- ?? Comisión de Participación de la Sociedad Civil
- ?? Foro Nacional de Convergencia (FONAC)
- ?? Programa Nacional de Desarrollo Sostenible (PRONADERS)
- ?? Instituto Centroamericano de Desarrollo (ICADES)
- ?? Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH)
- ?? Agencia de Cooperación Sueca (SIDA)
- ?? Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID)
- ?? Oficina de Representación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- ?? Oficina de Representación del Banco Mundial (BM)
- ?? Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Nicaragua

- ?? Secretaría Técnica de la Presidencia (SETEC)
- ?? Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES)
- ?? Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER)
- ?? Cámara de Comercio de Nicaragua
- ?? Cámara de Comercio Americana (AMCHAM Nicaragua)
- ?? Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID)
- ?? Caritas
- ?? Oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Bolivia

- ?? Consultor de ASIES en Bolivia
- ?? Consultores PPME
- ?? Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas –(UDAPE)

- ?? Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
- ?? Viceministerio de Participación Popular
- ?? Ministerio de Salud
- ?? Ministerio de Educación
- ?? Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos
- ?? Analista Político
- ?? Banco Mundial

Entrevistados

Los personajes claves de los procesos de ERP fueron escogidos de la siguiente manera:

Se obtuvieron listas de instituciones y personas involucradas en los procesos de ERP mediante la bibliografía de documentos oficiales; en ocasiones por medio de contactos de ASIES en Honduras y Nicaragua. Las personas escogidas en muchas ocasiones recomendaron otras personas que podrían ser entrevistadas. Antes de concertar citas para las entrevistas se compararon diferentes listas obtenidas de distintas fuentes, y se anotaron nombres coincidentes. No en todas ocasiones fue posible entrevistar a las personas designadas en la lista, por lo que se recurría a nombres alternos que los pudieran sustituir. Este fue el caso en Honduras y Nicaragua.

Consultoría en Bolivia

En Bolivia se contrató un consultor externo para administrar cuestionarios estructurados, similares a los aplicados en los otros países a personas involucradas en los procesos de ERP. Asimismo, el consultor realizó un análisis basado en experiencia personal y resultados de las entrevistas. Adicionalmente pudo obtener documentos importantes sólo disponibles en Bolivia.