

Las estrategias de reducción de la pobreza: el nuevo paradigma de la cooperación internacional

Ekatherine Margott Murillo Palenque

La Paz, 18 de julio de 2005

1. Introducción

La Estrategia Andina Amazónica y Centroamericana (AACA) está integrada por Bolivia, Ecuador, Perú, Honduras, Nicaragua y Brasil. También está en proceso de involucramiento Ecuador. Esta red surge al finalizar la Campaña Jubileo 2000, con el propósito de incidir en forma conjunta en el desendeudamiento y la reducción de la pobreza de los países del sur. Estableciéndose como una prioridad la evaluación de los resultados e impactos del Programa de Alivio de Deuda para Países Pobres Altamente Endeudados, HIPC (por sus siglas en inglés), vale decir resultados en la sostenibilidad de deuda y la reducción de la pobreza.

En consecuencia, en el Panel se presenta las investigaciones efectuadas en los tres países HIPC, vale decir Bolivia Honduras y Nicaragua. Se parte de un análisis global de las Estrategias de Reducción de la Pobreza, que surgieron en el año 1999 como un nuevo paradigma de la cooperación internacional para lograr el desarrollo de los países pobres. Se analizan las oportunidades, logros y dificultades de esta iniciativa promovida por el Banco Mundial. Posteriormente se realiza un análisis país por país: procesos de participación de las organizaciones de la sociedad civil, diseño de los documentos, implementación, seguimiento y evaluación participativos. Se finaliza con algunas conclusiones y recomendaciones que deberían ser tomadas en cuenta a fin de reorientar los procesos para lograr los objetivos previstos.

2. El camino hacia las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP)

En los años noventa, las críticas frente a la política internacional de cooperación se acentuaron y se hicieron escuchar en diferentes niveles. Ni los ajustes estructurales del Fondo Monetario Internacional (FMI) ni los proyectos gigantescos del Banco Mundial promovieron un desarrollo sostenible, más bien, se reconocía que el actuar disperso y sin coordinación de los países donantes se había vuelto un obstáculo para el desarrollo de los países pobres.

La campaña internacional Jubileo 2000, por la condonación de la deuda externa de los países pobres, en los años 1998/99, permitió movilizar a un público amplio y llamó la atención sobre estos problemas. El resultado fue un cambio de los paradigmas de la cooperación internacional, liderizado por el Banco Mundial bajo la dirección de James Wolfensohn, que se plasmó, en enero de 1999, en el enfoque del Marco Integral para el Desarrollo (Comprehensive Development Framework), que da una nueva dirección a la cooperación; y las PRSPs (Estrategias de Reducción de la Pobreza -ERP) son la puesta en práctica de este concepto.

Con las decisiones de la Cumbre del G7 en Colonia, en 1999, la Iniciativa HIPC II se presenta como una palanca fuerte para implementar las ERP rápidamente, al menos en los países pobres y altamente endeudados. El Banco Mundial se había propuesto que las

estrategias debían ser *impulsadas por el país*, incluyendo una amplia participación de la sociedad civil; orientadas *en resultados para los pobres*; *integrales* en cuanto a las diferentes dimensiones de la pobreza; involucrando la *participación coordinada de los diferentes donantes*; basadas en una perspectiva *de largo plazo*.¹ Además, las ERPs debían unir los ajustes estructurales con el objetivo de la reducción de la pobreza. La Estrategia de Reducción de la Pobreza se considera como el instrumento más importante de una nueva era de la cooperación al desarrollo, según los representantes del Banco Mundial, debido a que los proyectos ejecutados por la cooperación internacional junto a los diferentes gobiernos tuvieron efectos muy reducidos en la reducción de la pobreza.

3. Objetivos de las ERP

El objetivo central sin duda es alcanzar la reducción de la pobreza, tomando en cuenta sus múltiples dimensiones. Los principios de las estrategias son:

- Desarrollada por el propio país, sobre la base de un proceso de participación amplia en la formulación, implementación y monitoreo de resultados.
- Enfocada a resultados que beneficien a los pobres.
- Comprensiva en el diagnóstico de la pobreza, reconociendo el carácter multidimensional de las causas de la pobreza y de las medidas para combatirla.
- Asociativa en su orientación, con una base para una participación activa y coordinada entre las agencias para el desarrollo involucradas en apoyar estrategias del país, es decir buscar mayor coordinación entre cooperantes multilaterales, bilaterales y ONGs.
- Basada en una perspectiva de mediano y largo plazo, reconociendo que no se puede lograr la reducción de la pobreza de la noche a la mañana.

4. “Ownership” y “Partnership”

Según el planteamiento del Banco Mundial, las Estrategias de Reducción de la Pobreza debían ser elaboradas a partir de procesos participativos, en los que las voces de los pobres sean escuchadas, para lograr la apropiación de parte de los actores sociales. Sin embargo, en los países HIPC latinoamericanos, esto sucedió a medias, ya que aunque se convocó a la sociedad civil para participar en los procesos de diálogo, las ERP ya habían sido diseñadas previamente. La similitud entre las Estrategias de Bolivia, Honduras y Nicaragua, que fueron publicadas en el año 2001, es demasiado marcada, constituidas por cuatro ó cinco componentes, por lo general empleo e ingresos, educación, salud, redes de protección para los pobres y mayor participación. Componentes que pueden estar bien diseñados, pero que evidencian que la elaboración de estos documentos respondía a lineamientos pre definidos y no necesariamente a procesos participativos de la sociedad civil.

Asimismo en estas estrategias se establecía un contexto macroeconómico demasiado optimista, fijado por el Fondo Monetario Internacional, que por lo general era tan irreal, que en el caso boliviano, la propia cooperación bilateral mostró su descontento y escepticismo.

Estos documentos, finalmente resultaron ser más un compendio completo de todos los programas y proyectos que desarrolla la cooperación internacional en los diferentes países, dejando de lado importantes propuestas planteadas por la población, que podían haberse

¹ Estos son los principios de la ERP según el PRSP Sourcebook 2000:

incluido, si se reestructuraban los programas existentes. Al parecer, la idea era obtener un plan master para que la cooperación alineara sus proyectos pero además para continuar con el mismo enfoque.

No se dio tampoco la apropiación, al menos hasta ahora, por parte de los gobernantes, que dieron curso a esta iniciativa más por imposición que por convicción, al parecer la reducción de la pobreza no es un tema que está presente en sus agendas. Por el contrario, de nuevo empiezan a hablar de la necesidad de generar riqueza, antes que reducir la pobreza. Es evidente que el crecimiento de la economía es vital para avanzar, pero también es cierto, y ya lo hemos experimentado en la década de los noventa, que los diferentes países pueden experimentar tasas de crecimiento por encima del 5%, sin generar mejoras en el nivel de vida de la población pobre, ocasionando una mayor concentración de la riqueza y del ingreso.

La ciudadanía en general, con contadas excepciones, no se apropió de las ERP, o peor aún ni la conoce. Las razones se deben a que después de haber asistido a los procesos de diálogo y consulta, no vio plasmadas sus prioridades en el documento final y más bien se evidenció una pérdida de credibilidad en los espacios de encuentro y concertación entre la sociedad civil y el Estado. Las ERP, particularmente en Bolivia, están olvidadas en un estante, tanto por gobernantes como por gobernados y sólo se las desempolva o se habla de ellas cuando se acerca algún Grupo Consultivo o alguna otra reunión con la cooperación internacional.

Tampoco se establecieron alianzas entre los actores involucrados, vale decir sociedad civil, gobierno y cooperación internacional, debido a que los consensos no se plasmaron en los documentos y posteriormente porque los resultados no fueron los esperados.

5. Recursos de la Iniciativa HIPC para la lucha contra la pobreza

Sólo Bolivia alcanzó el punto de cumplimiento rápidamente, junio de 2001, debido a que el país al ser pionero en el proceso de reformas estructurales, había cumplido con casi todas las condicionalidades establecidas, aunque los resultados económicos y sociales no fueron los esperados. Hoy en día, está atravesando una situación crítica.

En Nicaragua y Honduras, el proceso de condonación de la deuda fue demasiado lento e implicó el cumplimiento de condicionalidades, que lejos de contribuir a la reducción de la pobreza, significó la implementación de políticas que fueron en desmedro de los sectores más empobrecidos, como por ejemplo, políticas impositivas regresivas y el encarecimiento de las tarifas de los servicios públicos.

Nicaragua alcanzó el punto de cumplimiento el pasado año y Honduras, recién a comienzos de este año, por tanto hubo un desfase entre el proceso de elaboración de las ERP y su implementación. Cerca de tres años de generación de expectativas en la ciudadanía, incumpléndose por tanto el compromiso asumido el año 2000, en el sentido de que el HIPC sería un mecanismo ágil de liberación de recursos para canalizarlos a programas y proyectos que beneficien a los sectores más vulnerables.

Al margen de que si la condonación fue rápida o tardía, es importante destacar que los recursos liberados de la deuda no garantizan la sostenibilidad de las ERP, por este motivo hoy en día ONGs del norte están inmersos en una nueva campaña internacional, solicitando la condonación total de deuda de los países pobres, con miras a alcanzar las metas del

milenio, que implica mejorar el nivel de vida de los pobres.

6. Resultados de las ERP

A más de cinco años del surgimiento de este nuevo paradigma, estudios del Banco Mundial muestran que por la implementación de las ERP los gastos sociales en los países beneficiarios del Programa HIPC, han aumentado, sin embargo no se ha investigado si hubo una reducción real de la pobreza.

El Informe Anual 2003 del Banco Mundial establece que en América Latina y el Caribe, por efecto de la crisis económica internacional, la pobreza ha aumentado, lo que resulta altamente desalentador y es un indicio de que esta iniciativa no está respondiendo a los graves problemas que enfrenta la región y que generan permanentes conflictos sociales, inestabilidad e ingobernabilidad.

Otro problema, quizá aún mayor y que se suma a la pobreza, es la mala distribución del ingreso y de la riqueza, lejos de cerrarse las brechas entre pobres y ricos, éstas se han acrecentado, por tanto, América Latina, tal como evidencia el cuadro N° 1, es el continente más inequitativo del mundo, con un índice de Gini que alcanza a 0.54. Esto implica que la tasa de crecimiento en las dos últimas décadas sólo ha favorecido a un pequeño sector, en tanto que, millones de personas viven en la pobreza y la marginalidad

En ese sentido, cuando se trata medir la reducción de la pobreza, es pertinente no centrarse solamente en las necesidades básicas insatisfechas, sino también en la generación del empleo e ingresos, que en definitiva permite mejorar la calidad de vida de los pobres. Asimismo analizar el comportamiento del índice de Gini, para ver en qué medida se están reduciendo las brechas entre pobres y ricos.

Según varias publicaciones, de ONGs, la Iniciativa HIPC ha demostrado su ineficacia en la resolución del problema de la deuda externa y de la pobreza de los países beneficiarios. De los 42 países considerados pobres altamente endeudados, sólo 14 han conseguido llegar al final del proceso - con los respectivos ajustes estructurales de su economía y los costos sociales y medio ambientales que éstos suponen -, y por lo tanto han podido recibir las cancelaciones prometidas. De estos 14, actualmente 7 mantienen niveles insostenibles de deuda según los propios criterios del Banco Mundial y el FMI, y las perspectivas del resto no son muy halagüeñas. Los países favorecidos con la condonación tampoco han mostrado avances en la lucha contra la pobreza.

7. ¿Cómo se puede seguir con el concepto de las ERP

Pese a que el balance no es favorable, las ERP son prioritarias en esta región, ya que la pobreza es uno de los problemas más difíciles de resolver, por sus alcances y connotaciones, por lo que es necesario analizar y considerar los factores que entorpecen el proceso, a fin de establecer algunas líneas que podrían orientarnos a resultados favorables:

- Políticas públicas coherentes con las Estrategias de Reducción de la Pobreza, ya que es evidente las contradicciones que existen entre ambas, por una parte se habla de la urgencia de reducir la pobreza, pero por otra, se aplican políticas regresivas, como los impuestos indirectos, que gravan a los más pobres, incluso a los desempleados y que

favorecen ampliamente a los inversionistas, bajo el pretexto de atraer la inversión, lo que al final acrecienta la brecha entre pobres y ricos. Asimismo los permanentes ajustes al gasto público, condicionado al cumplimiento de metas macroeconómicas y fiscales, que significa reducir inversiones prioritarias en lo social.

- Por los recursos limitados con que se cuenta, es necesario priorizar a sectores que se encuentren en mayor desventaja social y económica, como campesinos e indígenas, que viven en condiciones de extrema pobreza y que urge una atención rápida.
- Las Estrategia de Reducción de la Pobreza no deben tener un enfoque asistencialista que sólo apunte a necesidades básicas, ya que es prioritario brindar mayores oportunidades de empleo e ingreso a los pobres y posibilidades de participar en la toma de decisiones. Deben dejar ser un objeto de las políticas públicas y constituirse en sujetos activos, protagonistas de su propio desarrollo.
- No concentrarse sólo en una mayor cobertura de los servicios públicos, sino también mejorar su calidad, ya que los pobres acceden a servicios deficientes que les resta oportunidades para insertarse al mercado laboral y para vivir con dignidad.

Dos aspectos que deben tomarse muy en cuenta al implementar Estrategias de Reducción de la Pobreza:

7.1 Los tratados de libre comercio y sus efectos

A nivel de los organismos financieros internacionales se establece que un mayor desarrollo económico y social solo será posible a través de la apertura del comercio y de la inversión extranjera directa.

Sin embargo según estudios realizados por una ONG inglesa, en base a informaciones del FMI, con la apertura comercial, los países pobres y en vías de desarrollo han experimentado una reducción sustancial de ingresos por concepto de aranceles, que no ha podido ser compensado con una mayor carga de impuestos al consumo y que se traduce en financiamientos públicos menores para los sectores sociales. Esta apertura además ocasiona el cierre de pequeñas industrias nacionales que no pueden competir con la importación, efectos, que lejos de lograr el desarrollo, empobrecen a la población y generan mayor desempleo.

Por este motivo, si se pretende luchar contra la pobreza, es vital el cambio en las reglas del comercio internacional, los países desarrollados mantienen subsidios y medidas para arancelarias, mientras que a los países pobres se impone apertura del mercado.

7.2 La inversión extranjera y sus efectos

La inversión extranjera, no es complementaria a la inversión nacional, es más bien sustitutiva, muchas veces ha ocasionado el cierre de una gran cantidad de empresas nacionales, con la consiguiente reducción de empleo, que al final afecta a los más pobres. Por lo general la inversión extranjera no responde al problema de desempleo que persiste en los países pobres, por ser altamente intensiva en capital. Adicionalmente, por los acuerdos entre países y por el empeño de atraer la inversión

extranjera, las amplias facilidades otorgadas se traducen en escasas recaudaciones para el Estado.

En todo caso, lo ideal sería que cada país decida que tipo de inversión necesita para alcanzar sus objetivos económicos y de desarrollo humano y en función a ello diseñar e implementar políticas para atraer inversión.

8. Conclusiones

Las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina, si bien apuntan a resolver uno de más graves problemas que enfrenta el mundo y que es el caldo de cultivo para la conflictividad, aún no ha encontrado eco en los gobiernos, en general ven a las estrategias más como un medio para conseguir recursos de la cooperación internacional. Asimismo no están convencidos de la necesidad de llevar adelante procesos participativos, para elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos, pese a que en estas últimas dos décadas se constató que la planificación de arriba hacia abajo no alcanzó los resultados esperados.

Por su parte, la cooperación internacional debería analizar la coherencia entre la ERP, el marco macroeconómico vigente y el ajuste estructural, mostrando mayor apertura para reorientar programas, en función a las prioridades y a la realidad de los países. Interesa en realidad a la cooperación, el cumplimiento de las condicionalidades o la lucha contra la pobreza?

Debido a que esta iniciativa permitió abrir mayores espacios de participación para la ciudadanía, la sociedad civil debe analizar y discutir sobre los aspectos positivos y negativos, a fin de mejorar el proceso y lograr finalmente el objetivo: Reducir la pobreza y lograr mayor equidad social.

Bibliografía

Murillo, Ekatherine; Tokarski, Irene y otros (2005) *¿Fin de la deuda o deuda sin fin?*
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2003) *La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ¿"La Nueva Brillante Idea"?*

Biografía

EKATHERINE MURILLO PALENQUE (Serrano, Chuquisaca, Bolivia)

Economista, titulada en la Universidad Mayor de San Andrés, donde logró un reconocimiento por su desempeño académico. Obtuvo una Maestría en Gestión y Políticas Públicas en la Universidad Católica Boliviana. Trabajó en el Ministerio de Hacienda, en la Unidad de Deuda Externa .

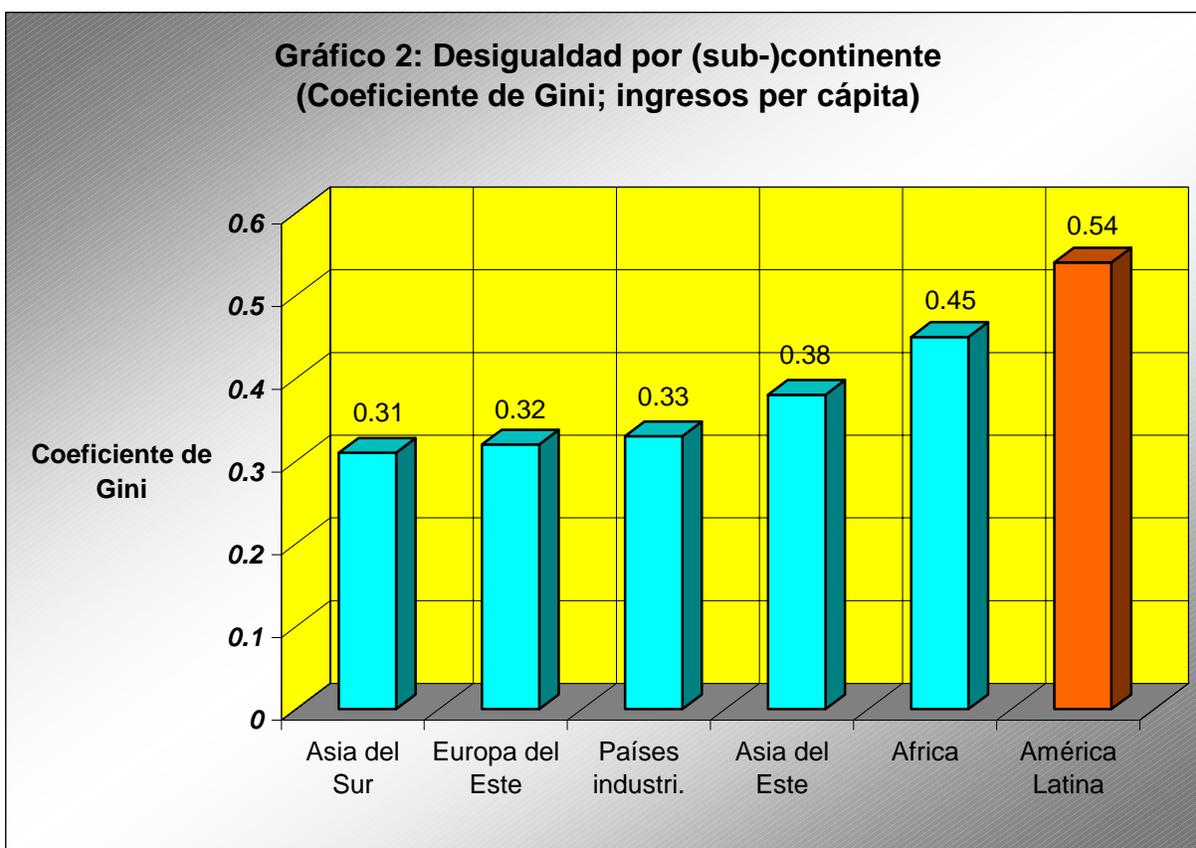
En 1999, por concurso de méritos, fue designada **Encargada Nacional del Programa Deuda Externa y Pobreza** de la Comisión Episcopal de Pastoral Social Cáritas, que tenía la tarea de realizar seguimiento a la condonación de la deuda externa y de preparar, junto a la Comisión de Hermandad de Tréveris y Hildesheim, el Foro Jubileo 2000, espacio participativo de la sociedad civil que recogió propuestas para la elaboración de la Estrategia Boliviana de reducción de la Pobreza.

Participó como observadora en el Diálogo Nacional 2000, en el que se encomendó a la Iglesia Católica la convocatoria y constitución de los Mecanismos de Control Social. Además de contribuir a la constitución de estas instancias de la sociedad civil, se realizó cabildeo con el gobierno y el parlamento para lograr una Ley del Diálogo que establezca mayores espacios de participación de control social.

Organizó eventos públicos en torno a investigaciones realizadas sobre temas económicos y sociales y participó en viajes internacionales de cabildeo ante la cooperación internacional y ante los gobierno de los países del norte.

9. Cuadros, tablas y gráficos

Cuadro Nº 1



Fuente: Székely (2000)

Cuadro Nº 2



Fuente: Hernani (2002)

Cuadro Nº 3 Alivio de deuda en la Iniciativa HIPC reforzada

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Alivio de deuda estimado (millones de \$us)	2,060	900	4,500