

Reduciendo pobreza

Una crítica de la sociedad civil a los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza

o repitiendo errores?



Diana Sánchez y Katherine Cash

Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca, Save the Children Suecia y La Red del Jubileo Sueca

Titulo: *Reduciendo pobreza o repitiendo errores?*
Una crítica de la sociedad civil a los Documentos de
Estrategia de Lucha contra la Pobreza

Publicado por: Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca,
Save the Children Suecia y La Red del Jubileo Sueca, Diciembre 2003

Autoras: Katherine Cash y Diana Sánchez

Copyright: Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca, Save the Children Suecia
y La Red del Jubileo Sueca

Diseño: Karin Robérts

Este informe ha sido producido bajo el marco del proyecto PPPR
(Gente Participando en la Reducción de la Pobreza), una iniciativa conjunta
de Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca y Save the Children Suecia en
cooperación con los socios.

El contenido de este informe no necesariamente refleja las perspectivas
de las organizaciones suecas autoras del presente informe.

Una versión electrónica del informe también está disponible en inglés, francés y portugués.
Favor contactar alguna de las organizaciones anteriores.

CONTENIDO

Reconocimientos	• 4
Prólogo	• 5
Abreviaciones	• 7
Resumen Ejecutivo	• 8
Introducción	• 15
El Proceso DELP	
Perspectivas y posiciones	• 19
Recomendaciones	• 27
Contenido de los DELP	
Perspectivas y posiciones	• 29
Recomendaciones	• 35
Implementación y monitoreo de los DELP	
Perspectivas y posiciones	• 37
Recomendaciones	• 43
Fuentes	• 45

RECONOCIMIENTOS

Las organizaciones detrás de este informe, junto con las autoras, quisieran agradecer a todas las organizaciones socias que se han tomado el tiempo para contribuir de varias maneras a este informe. Tenemos la esperanza de poder continuar una productiva colaboración en el importante y urgente tema de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza y los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, complementándonos mutuamente y proporcionando valiosas contribuciones al trabajo de cada uno en los diferentes roles y tareas que desarrollamos.

Prólogo

Nosotras, las cuatro organizaciones suecas detrás de este informe, tenemos una larga historia de trabajo en diversos contextos y de diferentes maneras con las cuestiones de desarrollo. Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca y Save the Children Suecia cooperan y apoyan a organizaciones socias en muchos países alrededor del mundo. Dentro de esta extensa red de organizaciones socias existe un amplio espectro de experiencias y de conocimiento sobre los diferentes desafíos a los que debe hacer frente el mundo actual en materia de desarrollo. A partir de las experiencias de las organizaciones socias realizamos un trabajo de incidencia enfocado hacia los responsables de tomar las decisiones en diversos niveles y trabajamos para incrementar el conocimiento y para concientizar a diferentes actores de la sociedad sobre los complejos desafíos globales en material de desarrollo. La Red del Jubileo Sueca, que se concentra en la erradicación de la deuda y de la pobreza, constituye una plataforma común para el trabajo que se realiza en Suecia.

Un aspecto importante de nuestro trabajo es conectar las experiencias sobre los problemas de desarrollo a nivel local y las estructuras económicas, sociales y políticas a nivel nacional y global. Las Estrategias para la Reducción de la Pobreza (ERP) son un ejemplo muy claro de cómo los desafíos locales de desarrollo se relacionan con las estructuras y la elaboración de política a nivel nacional y global.

Los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), los cuales son documentos que presentan estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, fueron introducidos por el Banco Mundial y el FMI en 1999 como una herramienta nueva para la reducción de la pobreza y como un marco para el alivio de deuda y para acceder al financiamiento de donantes multilaterales y bila-

terales. Bajo este enfoque los gobiernos nacionales desarrollan sus propias estrategias nacionales para la reducción de la pobreza, las cuales deben caracterizarse por ser de pertenencia nacional a través de un proceso de amplia participación de, entre otros, organizaciones de la sociedad civil.

Desde que el enfoque DELP fue lanzado ha habido una animada discusión sobre los desafíos y las oportunidades relacionados con estos documentos. Las organizaciones socias de Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca y Save the Children Suecia tienen una amplia experiencia con los DELP en sus respectivos países. Sus experiencias demuestran que existen serias deficiencias en muchos de los actuales procesos de elaboración e implementación de los DELP, así como en el contenido de política de los documentos en si mismos.

Suecia, con su nueva política presentada por el gobierno en el 2003, *Responsabilidad Compartida: La política Sueca para el Desarrollo Global*, se ha comprometido a combatir la pobreza. En este sentido, una política coherente en la cual la meta general es "contribuir al desarrollo equitativo y sostenible en el mundo" será formulada. La política debe basarse en "las perspectivas de la gente pobre". La comunidad internacional, a través de metas de desarrollo tales como las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) se ha comprometido con la reducción de la pobreza. Teniendo en cuenta estos compromisos realizados para combatir la pobreza, las experiencias de los socios en relación con los DELP son supremamente relevantes. En este sentido, para que las políticas sean exitosas deben tenerse en cuenta las posiciones de las organizaciones de la sociedad civil que representan a gente de todas las formas de vida y que tienen amplias experiencias en el trabajo en pobreza y en el combate de la misma.

Con este informe deseamos presentar las perspectivas de nuestros socios y dejamos a los socios hablar por sí mismos de sus experiencias con los DELP. Tenemos la esperanza de que las posiciones y las sugerencias concretas sobre cómo puede mejorarse el enfoque de los DELP, como se presenta en este informe, será una valiosa contribución para la elaboración de política y el trabajo más global de combatir la pobreza.

*Diakonia, La Acción Internacional de la Iglesia Sueca,
Save the Children Suecia y La Red del Jubileo Sueca*

Abreviaciones

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAS	Estrategia de Asistencia al País
DELP	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia para la Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
IFIs	Instituciones Financieras Internacionales (Banco Mundial y FMI)
NPRS	Estrategia para la Reducción de la Pobreza en Camboya
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
OING	Organizaciones Internacionales No Gubernamentales
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PPME	País Pobre Muy Endeudado (HIPC)
PSIA	Análisis del efecto en la pobreza y la situación social
PAE	Programa de Ajuste Estructural (SAP)
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (PRGF)

Resumen Ejecutivo

En la última década la reducción de la pobreza se ha convertido en el tema de moda en los círculos de desarrollo internacional. En 1999, luego de enfrentarse a una creciente crítica pública, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se alejaron de los Programas de Ajuste Estructural y adoptaron un nuevo enfoque; los Documentos de Lucha contra la Pobreza (DELP). Bajo este nuevo enfoque se espera que los gobiernos nacionales desarrollen su propia estrategia nacional para la reducción de la pobreza como una base para acceder a préstamos y ayudas de los donantes internacionales. Uno de los elementos principales de los DELP es el nivel de pertenencia nacional. Para que un DELP sea de pertenencia nacional las estrategias deben desarrollarse con una amplia participación de la sociedad civil.

Este documento pretende resumir las experiencias, perspectivas y posiciones de los socios con respecto a los DELP. Las organizaciones socias de La Acción Internacional de la Iglesia Sueca, Diakonia y Save the Children Suecia tienen una amplia experiencia participando en el enfoque de los DELP. El documento se basa en la documentación proporcionada por las organizaciones socias de nueve países: Bolivia, Honduras, Nicaragua, Burkina Faso, Mozambique, Zambia, Vietnam, Camboya y Bangladesh.

Las críticas que los socios hacen a los DELP son extensas y se centran en los roles desempeñados, en las capacidades y en el grado de compromiso de los gobiernos, los donantes y la sociedad civil con los DELP, particularmente en lo referente a: El proceso de desarrollar un DELP, el contenido del mismo y finalmente su implementación y monitoreo. En este sentido, las organizaciones socias han realizado una amplia gama de recomendaciones constructivas a los gobiernos, a los donantes y a la sociedad civil.

El presente documento servirá como un recurso a las organizaciones suecas en el desarrollo de sus posiciones y de su trabajo de incidencia en el tema de los DELP en Suecia, así como de base para fomentar el diálogo con los socios y otros actores relevantes.

El Proceso de los DELP

Los socios se han involucrado profundamente en el trabajo con los DELP. Si bien los procesos de participación en los cuales se han involucrado han variado en su alcance y naturaleza, muchas cuestiones comunes han sido planteadas.

Ausencia de marcos de participación apropiados

Los socios han expresado su preocupación por la ausencia de marcos institucionales apropiados para la participación ya que esto ha conducido por un lado a que no sea posible facilitar procesos de participación de base amplia y por el otro, a que se den procesos de participación de mala calidad para aquellos que pueden participar. Esto ha afectado negativamente la calidad del contenido de los DELP y el principio de pertenencia nacional de las estrategias y le ha dado un poder inapropiado a las IFIs y a los donantes. Algunos ejemplos del fracaso para facilitar una participación de base amplia son:

- La inexistencia de marcos para la participación de las mujeres, los niños, los jóvenes, los grupos indígenas y las comunidades rurales, y por consiguiente su exclusión.
- El idioma utilizado para el proceso ha excluido a importantes funcionarios del gobierno, ha limitado la participación de la sociedad civil, ha excluido a poblaciones rurales y minoritarias y a menudo le ha dado a los donantes extranjeros una excesiva influencia sobre el resultado final del proceso.
- Los parlamentos escasamente se han involucrado en el proceso afectando así su papel en la elabo-

ración de política nacional. Igualmente algunos gobiernos no han estado dispuestos a celebrar reuniones en zonas del partido de oposición y en otros casos los gobiernos han excluido del proceso a voces críticas de la sociedad civil.

Ejemplos de procesos participativos de mala calidad para aquellos que participan:

- La mayoría de los gobiernos equipararon participar con consultar.
- Las agendas de consulta fijadas por los gobiernos a menudo excluyeron a la sociedad civil de las discusiones de política económica.
- Los apresurados marcos de tiempo impidieron una adecuada preparación y obstaculizaron la identificación de políticas alternativas, así como la posibilidad de tener un efectivo análisis de los efectos que tendrán las elecciones de política sobre la pobreza.
- La falta de acceso a información obstaculizó una participación eficaz.

La experiencia de los socios revela que hay una necesidad crítica de establecer un marco claro para la participación que defina pautas y patrones que determinen quién debe estar implicado, en qué etapa, el “nivel” de participación y la metodología por la cual el proceso tendrá lugar.

La voluntad y capacidad de los gobiernos y de la sociedad civil

La calidad de los procesos participativos ha sido afectada por la limitada capacidad de los gobiernos y de la sociedad civil. Los gobiernos carecen de funcionarios que puedan centrar su trabajo en los DELP y carecen igualmente de habilidades para sostener procesos. Además, se ven afectados por sistemas inadecuados de comunicación y de coordinación y por tener dificultades en controlar y coordinar a los

donantes. La sociedad civil no cuenta con las capacidades para realizar análisis macroeconómicos ni con las habilidades para elaborar políticas. Igualmente carece de personal y recursos financieros suficientes y en algunos casos de conexiones con las organizaciones de base. De cualquier forma, la capacidad no es el determinante principal de la calidad de los procesos participativos. La voluntad que el gobierno tenga de involucrar a la sociedad civil en el DELP influye de manera crucial en el proceso y en los resultados. Asimismo la opinión y percepción que la sociedad civil tenga del gobierno afecta su grado de compromiso con el proceso.

Manejado por los países o por los donantes?

El DELP es un requisito externamente impuesto que los gobiernos deben producir para tener acceso a financiamiento y el cual debe ser aprobado por el Banco Mundial. En esta medida los socios consideran paradójico decir que la estrategia es manejada por los países y sienten que los gobiernos han elegido políticas que las IFIs aprobarán, en lugar de producir opciones de política basadas en las opiniones de los ciudadanos y los parlamentos. En algunos casos las IFIs han desempeñado papeles extremadamente inadecuados y han confiado demasiado en las misiones de visita/reconocimiento. Si bien ha habido mejoras en la coordinación de los donantes y estos han promovido la participación, los roles dominantes y mal manejado que a menudo desempeñan, han afectado negativamente el proceso y el contenido de los DELP.

Las estrategias y logros de la Sociedad Civil

Los socios han sido cautelosos de no dejarse cooptar para legitimar opciones pre-definidas de política. Muchos sienten que sus opiniones fueron ignoradas o que el proceso oficial de participación fue profundamente defectuoso. Los grupos de la sociedad civil

han desarrollado estrategias para contrarrestar esto, incluyendo el uso de procesos paralelos manejados por la sociedad civil para asegurar así que existe un aporte independiente de la misma que se ajuste a sus opiniones y que cubra completamente la agenda de sus preocupaciones. A pesar de los muchos problemas experimentados y las limitaciones de capacidad que todavía existen, la participación de la sociedad civil en procesos oficiales y/o paralelos ha creado un cierto espacio político para la sociedad civil y le ha permitido a esta consolidar sus habilidades y capacidades para involucrarse en el futuro en procesos de elaboración de política nacional.

A partir de la crítica anterior los socios presentan una amplia variedad de recomendaciones para los gobiernos, los donantes y la sociedad civil. Algunas de las principales recomendaciones son:

Recomendaciones para los gobiernos

- Involucrar a la sociedad civil en el diseño de marcos y agendas participativas y en el desarrollo de indicadores mediante los cuales se pueda juzgar la calidad de la participación.
- Institucionalizar la participación a través del establecimiento de un marco permanente para así lograr una efectiva participación en cada una de las etapas del proceso DELP.
- Involucrar activamente a los parlamentos y a los partidos políticos.
- Hacer uso de las lenguas locales e involucrar a los grupos vulnerables y excluidos como por ejemplo los niños.

Recomendaciones para la sociedad civil

- Crear las capacidades relevantes en materia de conocimientos económicos, incidencia, educación e investigación.
- Aumentar las interconexiones entre los niveles na-

cionales, provinciales y locales de la sociedad civil y desarrollar prácticas democráticas dentro de los grupos poblacionales que representan (constituciones).

- Fortalecer el establecimiento de redes para tener una efectiva participación.
- Mantener bien informada a la sociedad, crear conciencia e involucrar a los medios.

Recomendaciones para los donantes

- Estimular a los gobiernos para que hagan uso de ejercicios participativos en todos los niveles y en cada etapa del proceso.
- Promover la discusión de políticas alternativas.
- Proveer un adecuado financiamiento para los procesos participativos.
- Reducir el nivel de confianza en las misiones de visita y coordinar con otros socios del desarrollo.

Contenido de los DELP

Las organizaciones socias son fuertes críticas de los contenidos de política de los DELP por las siguientes razones.

El Banco Mundial y el FMI influenciaron los contenidos

Los socios consideran que el contenido de los DELP refleja el dominio que existe de las prescripciones de política de las IFIs en vez de las prioridades establecidas por la gente pobre. Es común encontrar en los documentos políticas que son opuestas por los pobres (tales como las tarifas de uso en el sistema de salud), mientras que las políticas que la gente pobre desea no son incluidas. Se considera que las pautas que tienen el Banco Mundial y el FMI para escribir los DELP presentan fuertes presunciones neo-liberales dando como resultado recomendaciones neo-liberales de política. Esto, junto con la necesidad de aprobación por parte de

las IFIs, le da a estas instituciones un excesivo poder sobre el contenido de los DELP nacionales. Por lo tanto, las matrices de política que van unidas a los diferentes DELP nacionales se diferencian poco las unas de las otras.

De igual manera, la calidad del análisis sobre la pobreza en los DELP se considera que es de baja calidad y que está fuertemente influenciado por las IFIs (quienes establecieron las pautas para la evaluación de la pobreza). Esta debilidad lleva a que existan deficiencias sectoriales y geográficas en las estrategias y en las políticas para reducir la pobreza.

El crecimiento, no la reducción de la pobreza es el objetivo primario

El desarrollo económico es la piedra angular de las estrategias contenidas en los DELP, mientras que atender los problemas relacionados con la pobreza es una cuestión subsidiaria. Las estrategias tienen poco o ningún análisis sobre el tipo de crecimiento adecuado para reducir la pobreza y a menudo los potenciales impactos sociales negativos de las estrategias de crecimiento no son ni identificados ni tratados. Las estrategias redistributivas están ausentes y las compensaciones (trade-offs) que se deben hacer entre las diferentes cuestiones no son analizadas.

DELP y SCLP: una reformulación de las políticas PAE

Los DELP fueron introducidos en medio de una creciente crítica a los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y a las condicionalidades unidas al financiamiento. A pesar de esto el contenido macropolítico de los DELP y del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP) es esencialmente las mismas desacreditadas políticas de ajuste estructural, mientras que el impacto de estas opciones de política sobre la pobreza no

se discute en los documentos DELP. Las IFIs continúan poco dispuestas a buscar o considerar políticas alternativas y continúan asumiendo que las políticas de ajuste estructural contribuyen automáticamente a la reducción de la pobreza sin realizar un análisis cuidadoso del efecto potencial sobre la pobreza a nivel nacional. La prometida reducción de las condicionalidades no parece estar próxima.

Los DELP, las privatizaciones y el comercio

A pesar de la fuerte oposición de los pobres, las privatizaciones están siendo promovidas por las IFIs y ejecutadas a través de muchos DELP. Según la experiencia previa de los socios en materia de privatización esto ha significado la transferencia de monopolios estatales a privados, una menor calidad en la provisión del servicio, precios más elevados que aumentan los costos para la gente pobre, la ampliación de la brecha entre ricos y pobres y pérdidas de trabajo. En este sentido, los socios quisieran que se paralizara cualquier privatización adicional hasta que no se terminen de realizar y publicar las auditorías financieras y sociales de las privatizaciones hasta ahora realizadas.

Asimismo la liberalización del comercio se incluye en muchas matrices de política de los DELP. No obstante los DELP son a menudo incapaces de captar la doble dinámica del comercio, de proponer políticas que se ocupen de la afluencia de importaciones causadas por la liberalización o de analizar las pérdidas que afrontarían los países al liberalizar el comercio y la forma en la cual las poblaciones vulnerables serían afectadas.

Se ignoran las cuestiones de equidad y no existen medidas especiales para los grupos vulnerables

Los socios consideran que sus DELP nacionales han ignorado las cuestiones de equidad así como el tema

de la corrupción. A pesar de la desigualdad extrema que existe en la tenencia de la tierra, la reforma agraria y el potencial de la misma para contribuir a la reducción de la pobreza se ignora casi por completo. En lugar de esto, los DELP promueven los mercados de tierra y la formalización de la propiedad de la misma lo cual tiene el potencial de empeorar el acceso de la gente pobre a la tierra. A pesar de que los impactos sociales negativos de las políticas económicas a menudo golpean de manera desproporcionada a las mujeres, a los niños, a los grupos indígenas y a los infectados o afectados por el VIH/SIDA, su situación no es considerada adecuadamente y tampoco existen medidas especiales hacia estos grupos poblacionales.

A partir de las críticas anteriores los socios hacen varias recomendaciones para los gobiernos, los donantes y la sociedad civil incluyendo las siguientes:

Recomendaciones para los gobiernos

- Buscar un marco analítico alternativo al del ajuste estructural.
- Examinar los efectos esperados de una gama de opciones políticas para así ayudar a identificar las políticas que probablemente tendrán el mayor impacto sobre la pobreza.
- Asegurar que exista consistencia entre las políticas sociales y económicas para tratar la pobreza.

Recomendaciones para la sociedad civil

- Abogar por un marco alternativo de desarrollo
- Identificar y promover buenas prácticas para la reducción de la pobreza.

Recomendaciones para los donantes

- Repensar las políticas de ajuste estructural y considerar políticas alternativas.
- Asegurar que los efectos de las estrategias SCLP

sobre la pobreza son analizados y son consistentes con el logro de los objetivos de pobreza contenidos en los DELP.

- Asistir en la solución de problemas externos como es el acceso a los mercados para los países en vías de desarrollo.
- Especificar el monto de fondos adicionales disponibles de manera tal que los planes puedan conectarse con los recursos.

Implementación y Monitoreo de los DELP

Muchos países están ahora en la fase de implementación de los DELP. Esta fase presenta su propio conjunto de desafíos. Algunos desafíos tienen sus raíces en el débil contenido de los DELP mientras que otros se relacionan con el financiamiento y otros con problemas prácticos en los sistemas de implementación o en la voluntad política. Algunos socios consideran que los DELP se han implementado de manera defectuosa.

DELP: Una débil base para la implementación

Desde el punto de vista de los socios, es vital que bajo un contexto de recursos limitados y en donde hay un conflicto entre el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el desarrollo social, se haga una clara priorización con base en las políticas que más contribuirán a reducir la pobreza. Los socios consideran que los documentos de los DELP no facilitan esta priorización de política y de acciones y no identifican los efectos que tienen muchas políticas sobre la pobreza. Los documentos DELP deben también proporcionar marcos claros para la implementación. Sin embargo los DELP se relacionan inadecuadamente con otras herramientas nacionales de planeación como por ejemplo el presupuesto y no identifican los mecanismos para coordinar la estrategia entre los niveles centrales y locales del gobierno. Los documentos son igual-

mente incapaces de identificar los obstáculos para la implementación (como por ejemplo el nivel de capacidad de las autoridades descentralizadas para implementar la estrategia) y de identificar cómo éstos serán superados. Asimismo, los DELP no proporcionan un marco claro para monitorear y evaluar la ejecución. Estas debilidades en el contenido obstaculizan la eficacia de la implementación y ponen en riesgo el éxito de las estrategias.

La brecha financiera

El financiamiento externo es crítico si se desea que los DELP sean algo más que palabras sobre el papel. La insuficiencia de los recursos de alivio de deuda junto con una inadecuada ayuda al desarrollo y la falta de confiabilidad en los flujos de alivio y de ayuda, hacen de la planeación y la implementación de los DELP cuestiones extremadamente difíciles. El alivio de deuda que es actualmente provisto a través de la iniciativa PPME es insuficiente para permitir los niveles requeridos de crecimiento y para reducir la pobreza. Mas aun, después de recibir los recursos de alivio la mayoría de los países PPME continuarán teniendo una deuda externa insostenible mientras que aumentan su deuda interna. A pesar de esto, los donantes continúan utilizando el enfoque de sostenibilidad de la deuda en vez de promover la cancelación de la misma.

La imprevisibilidad de las transferencias de ayuda también conduce a que los programas no sean ejecutados y afectan negativamente el préstamo doméstico. La incertidumbre y las fluctuaciones en el cumplimiento de los compromisos por parte de los donantes hacen de la planeación algo extremadamente difícil. A pesar de esto no existen sanciones para los donantes que incumplen o retrasan el pago.

La implementación en la práctica

Existen muchos obstáculos para que se de en la práctica una implementación eficaz. Bajo la ausencia de prioridades claramente predefinidas, la prioridad parece ser la implementación de las reformas macro exigidas en las condicionalidades mientras que las reformas sociales y estructurales favorables a los pobres se dejan atrás. Esto es una efectiva des-priorización de la política favorable a los pobres. Los socios consideran que como consecuencia de esta des-priorización y de las limitaciones de capacidad que tiene el gobierno para proveer los servicios y las carencias de financiamiento, existen bajos niveles de ejecución de los aspectos orientados a reducir la pobreza en los DELP. La implementación también es obstaculizada por flujos deficientes de información entre los diferentes niveles del gobierno, mientras que el monitoreo es obstaculizado por la baja disponibilidad de información sobre la ejecución. Los problemas metodológicos, la falta de continuidad y cuestiones de voluntad política proporcionan otros apremios.

A pesar de las muchas dificultades, los socios encuentran que el involucrarse activamente en la fase de implementación / monitoreo del DELP les abre un nuevo espacio para trabajar conjuntamente de nuevas maneras, lo que facilitara futuras contribuciones a los procesos de desarrollo de política.

A partir de las anteriores criticas los socios hacen una amplia variedad de recomendaciones para los gobiernos, la sociedad civil y los donantes. Las principales recomendaciones incluyen las siguientes:

Recomendaciones para el gobierno

- Facilitar una implementación de mejor calidad mediante la inclusión de prioridades claras, de marcos de tiempo, de divisiones de responsabilidad y de un análisis de las restricciones del sector

publico que incluya propuestas sobre como estas restricciones serán superadas en el marco de los DELP.

- Relacionar la efectiva priorización con los escenarios y restricciones presupuestales.
- Involucrar a la sociedad civil en la priorización de acciones.
- Trabajar de manera mas cercana con las municipalidades en el desarrollo e implementación de las estrategias.

Recomendaciones para la sociedad civil

- Promover una planeación local mas adecuada y mejor organizada.
- Monitorear la implementación usando metodologías tales como el Seguimiento del Gasto (expenditure tracking)
- Diseñar herramientas de evaluación rápida que le permitan a las organizaciones locales realizar evaluaciones locales de pobreza.

Recomendaciones para los donantes

- Desligar los DELP de la iniciativa PPME y promover la cancelación de la deuda
- Avanzar en la construcción de un enfoque integrado de los donantes que considere el apoyo al presupuesto.
- Presionar a los gobiernos para que prioricen las acciones a emprender para así evitar la dispersión de recursos.

Introduction

ANTECEDENTES DE LAS ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA (DELP)¹

A finales de los años 90 tuvo lugar una protesta global sobre los efectos devastadores de la deuda y sobre el fracaso de los Programas de Ajuste Estructurales (PAE) para reducir la pobreza.

En los años 80 y los años 90, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional solicitaron a los gobiernos de los países pobres golpeados por la crisis de la deuda implementar los PAE como un requisito para que los préstamos existentes fueran re-programados y para que nuevos préstamos / ayudas fueran otorgados. Los Programas de Ajuste Estructural eran paquetes de reformas de política que apuntaban a alcanzar la estabilidad macroeconómica y un crecimiento basado en la exportación bajo la creencia de que esto reduciría la pobreza. Los PAE generalmente incluían reformas estructurales de política tales como la privatización de empresas estatales, el retiro de los subsidios para la industria y la agricultura doméstica y la liberalización del comercio internacional a través de la reducción / remoción de los aranceles. También incluían reformas monetarias tales como la devaluación de la moneda, la liberalización del sector financiero y una apretada disciplina fiscal a través de por ejemplo, los recortes en los salarios del sector público o la introducción de tarifas de usuario para los servicios de salud y educación.

Sin embargo, luego de dos décadas de practicar el ajuste estructural los programas comenzaron a ser asociados con un limitado crecimiento económico, la desigualdad creciente de los ingresos y en algunos casos el acceso reducido a la atención médica y a la educación para el común de la población. Diseñados en Washington los programas afectaron la pertenencia nacional en la elaboración de polí-

ticas mediante la adopción de reformas de política externamente impuestas. En resumen, Los PAE no cumplieron.

Bajo una enorme presión pública el Banco Mundial y el FMI fueron forzados a repensar sus formas de trabajo. La alternativa que desarrollaron fueron los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza - DELP. En septiembre de 1999 el Banco Mundial anunció que los gobiernos que esperaban recibir financiamiento concesionario o alivio de deuda, tendrían como requisito desarrollar su propia Estrategia para la Reducción de la Pobreza en la forma de un DELP. En lugar de tener la estabilidad macroeconómica y el crecimiento como enfoque único, la meta de reducir la pobreza fue colocada en el centro.

Una vez que la nacionalmente desarrollada estrategia para la pobreza sea aprobada, se convertirá en la base para el futuro financiamiento y ayuda no solamente del Banco y del Fondo, sino también de los donantes bilaterales tales como el gobierno sueco. El desarrollo y la implementación de un DELP se convirtieron repentinamente en la llave para tener acceso al financiamiento internacional para el desarrollo.

Un DELP describe las políticas y los programas estructurales, sociales y macroeconómicos que un país se propone seguir para promover el crecimiento y reducir la pobreza. Debe ser preparado por los gobiernos mediante un proceso participativo que involucre a la sociedad civil y a los socios del desarrollo, incluyendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Según el Banco Mundial los DELP deben basarse en 5 principios fundamentales²:

¹ Información obtenida en la página web: "Poverty Reduction strategies and PRSPs". Poverty Net. The World Bank Group. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm> Octubre del 2003

² Ibid

- El impulso de la estrategia debe provenir de los países. Deben ser de pertenencia nacional y contar con la amplia participación de la sociedad civil y del sector privado a lo largo de todos los pasos operativos.
- La estrategia debe orientarse al logro de metas concretas. Debe identificar los resultados esperados que beneficiaran a la gente pobre, así como el camino para lograr los mismos.
- La estrategia debe ser integral. Debe basarse en la comprensión de la naturaleza multi – dimensional de la pobreza.
- Orientados a crear alianzas. Deben incluir la participación coordinada de los socios del desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales).
- Basarse en una perspectiva de largo plazo

Además los documentos DELP deben incluir³:

- La descripción del proceso participativo utilizado describiendo el formato y el resultado de las consultas, el impacto que las consultas tuvieron en el diseño de la estrategia y una discusión sobre el papel de la sociedad civil en el proceso de monitoreo e implementación.
- Una evaluación de la pobreza describiendo quiénes son los pobres y donde viven y a partir de esta información, un análisis sobre los obstáculos a los que se enfrentan para lograr un crecimiento y una reducción de la pobreza más rápidos.
- Prioridades claras y costeadas para las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales, junto con metas, indicadores y un resumen de los sistemas para monitorear y evaluar el progreso.

El libro de Consulta sobre DELP del Banco Mundial proporciona pautas más detalladas para desarrollar un DELP.

En 1999 el desarrollo de un DELP se convirtió en un requisito para conceder alivio de deuda desde

la iniciativa PPME II⁴. Inicialmente, los países desesperados por recibir el alivio de deuda debían enfrentarse bien a las demoras en los alivios de deuda, o apresuraban los procesos de participación de la sociedad civil, de diagnosticar la pobreza y de formular la política para así terminar el DELP rápidamente. En respuesta a este problema el DELP interino DELP-I(I-PRSP) fue introducido. Un DELP-I espera ser un mapa que indica tanto la estrategia de pobreza existente en un país, cómo la forma mediante la cual el gobierno desarrollará el DELP completo.

Actualmente, la terminación de un DELP, de un DELP- I, o de un informe de avance anual sobre el DELP/DELP-I aprobado por las juntas del Banco y del Fondo dentro de los 12 meses precedentes, es una condición para:

- Que los países PPME alcancen el punto de decisión o de culminación para acceder así a los alivios de deuda
- La aprobación de financiamiento a través del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del FMI (SCLP)⁵
- Acceder a préstamos concesionales de la Asociación para el Desarrollo Internacional (Banco Mundial)⁶

Igualmente los DELP se están constituyendo cada vez mas en la base para los acuerdos de préstamos bilaterales.

Hasta hoy día 32 países han terminado DELP completos. 7 países han presentado once informes de progreso y 21 países han terminado DELP-I.⁷ Estos países se encuentran en África, Asia, América Latina, Europa Oriental y Asia central. Muchos otros países están implicados en el proceso pero todavía no han presentado ni un DELP-I ni un DELP completo.

³ Ibid

⁴ La iniciativa PPME es un acuerdo entre los acreedores oficiales para ayudar a los países mas endeudados a obtener alivios de deuda. El objetivo principal es llevar la carga de la deuda de los países a niveles sostenibles. La Iniciativa PPME II es una iniciativa PPME reforzada y expandida para proveer más alivio de deuda a más y más rápido.

⁵ El SCLP es un instrumento del FMI ligado a condicionalidades. Reemplaza la Facilidad de Ajuste Estructural Reforzada y debe basarse en el DELP de un país.

⁶ La Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI) provee "créditos" a los países pobres en la forma de préstamos con un interés cero con un período de gracia de 10 años y vencimientos de 35-40 años.

⁷ Steen Jørgensen, Director de Desarrollo Social, Banco Mundial. Presentación hecha en el seminario North South Coalition-PPPR, celebrado el 19 de Agosto de 2003.

Mientras que los DELP han sido aclamados como un desarrollo radicalmente nuevo y positivo por muchos donantes multilaterales y bilaterales, los grupos de la sociedad civil en países DELP han sido más críticos, diciendo que en realidad poco ha cambiado que pueda beneficiar a los pobres.

PROPÓSITO Y METODOLOGÍA DEL DOCUMENTO

El presente documento busca proporcionar información acerca de las experiencias, las perspectivas y las posiciones de los socios de Diakonia, de la Acción Internacional de la Iglesia Sueca y de Save the Children Suecia en relación con los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP). Esta información servirá como una base a las organizaciones suecas en el desarrollo de su posición y de su trabajo de incidencia con respecto a los DELP en Suecia, así como para desarrollar una base para continuar el diálogo con los socios y otros actores relevantes.

El documento es el resultado de un ejercicio de investigación que tuvo como objetivo principal identificar las principales cuestiones planteadas por los socios en lo referente a los DELP, las posiciones que los mismos asumen ante estas cuestiones y cuando la información estuvo disponible, las recomendaciones que los socios están haciendo al respecto. Fue utilizada la documentación de las organizaciones socias involucradas con el trabajo de la sociedad civil en los DELP en nueve países: Bolivia, Honduras, Nicaragua, Burkina Faso, Mozambique, Zambia, Vietnam, Camboya y Bangladesh. Estos nueve países fueron seleccionados por su amplia distribución geográfica, por la diversidad de experiencias en relación con los DELP y por las conexiones existentes con las organizaciones socias en el país. Dieciséis organizaciones socias proporcionaron documentación de las cuales 10 son organizaciones

red, en conjunto estas organizaciones representan cientos de grupos de la sociedad civil.

Haciendo generalizaciones a partir del extenso ejercicio de lectura realizado, el documento proporciona una idea general del proceso de los DELP y de las preocupaciones identificadas por los socios. Así mismo, el documento procura reflejar las perspectivas y las posiciones de los socios según lo presentado por ellos mismos en los documentos que han elaborado y la versión final ha sido adaptada según la retroalimentación hecha por los socios a los borradores.

La documentación fue proporcionada por los socios principalmente a través del correo electrónico e Internet durante abril y mayo del 2003 e incluye investigaciones realizadas entre el 2000 y el 2003. Aunque se ha hecho énfasis en utilizar la documentación proporcionada por las organizaciones socias, en algunos países esta información fue complementada con otras fuentes de la sociedad civil (véase el anexo 2: Fuentes). Es importante resaltar que tanto la cantidad como la calidad de la información proporcionada por los diferentes socios ha variado y que la documentación facilitada por algunas fuentes ha sido más actualizada que la facilitada por otras. Por lo tanto, esto pudo influir para que las preocupaciones de algunos socios se resalten más que las de otros, o que en el documento se reflejen más las dinámicas de un país que las de otro. De cualquier forma, se ha hecho un esfuerzo por mantener el equilibrio y proporcionar una visión general.

El documento está dividido en tres partes principales. La primera contiene las cuestiones planteadas por los socios en lo referente al proceso de los DELP (principalmente las cuestiones de participación), la segunda observa las cuestiones relacionadas

con el contenido de los DELP y en la tercera se destacan cuestiones relacionadas con la implementación y el monitoreo. En cada una de estas tres partes se miran en primer lugar las experiencias y posiciones de los socios y se continúa con un resumen de las recomendaciones realizadas. Cuando se ha considerado relevante, se presentan experiencias particulares de los países para mostrar en la práctica las preocupaciones identificadas por los socios.

El Proceso DELP: Perspectivas y Posiciones

La mayoría de los documentos de los socios utilizados enfocan principalmente en el proceso de participación durante la etapa de formulación de los DELP. Si bien los procesos en los cuales los socios se involucraron fueron muy diferentes en términos de su naturaleza y el enfoque utilizado, existen claras similitudes en las cuestiones identificadas por los socios. Una amplia gama de recomendaciones para abordar estas cuestiones ha sido realizada por los socios y se presentan al final de esta sección.

CUESTION CLAVE 1: CARENCIA DE UNA ESTRUCTURA APROPIADA PARA LA PARTICIPACIÓN

La carencia de estructuras institucionales apropiadas para la participación ha dificultado por un lado la existencia de una participación de base amplia y por el otro, ha afectado la calidad de los procesos de participación para aquellos que participan. Esta debilidad en el proceso ha afectado profundamente la calidad del contenido de los DELP y el nivel de pertenencia nacional de la estrategia. La experiencia de participación de los socios en los DELP ha demostrado que existe una necesidad de establecer un marco claro para la participación. Este marco debe definir pautas y patrones que determinen quién estará implicado, en qué etapa y cual será el “nivel de participación”, así como la metodología mediante la cual el proceso se llevará a cabo. Esto es aplicable no solamente para la etapa de formulación, sino también para las etapas de implementación, monitoreo y evaluación.

Fracaso en facilitar una participación de base amplia

En los procesos participativos que tuvieron lugar, una gran variedad de debilidades ha sido evidente en la etapa de formulación de los DELP. En todos los casos de estudio una falla general ha sido el no involucrar directamente a la gente pobre y la

inexistencia de un marco claro y apropiado para la participación. El problema dominante ha sido la débil representación lo cual ha afectado la credibilidad y los resultados del proceso así como el compromiso de las partes con la implementación de los DELP. Las siguientes son las principales áreas de debilidad identificadas por los socios:

Exclusión de grupos vulnerables

En la mayoría de los casos no se ha dado un marco específico para la participación de las mujeres, los niños y la juventud. Por lo tanto, los DELP contienen pocas estrategias para beneficiar a estos grupos y contienen poco o ningún análisis del impacto que las políticas propuestas tendrán sobre estos grupos o las medidas de protección para contrarrestar los efectos negativos que se desprenden de la implementación de estas políticas. A pesar de que en muchos países la mayoría de la población son niños, los niños que viven en la pobreza y los niños con necesidades especiales son particularmente excluidos de las discusiones. En algunos casos, no existió una cuota para la representación de las mujeres afectando así las estrategias y los objetivos de género dentro de los DELP. De manera similar en algunos casos como por ejemplo en Bolivia, la carencia de un marco apropiado de participación significó que el proceso no pudo dar respuesta a los requerimientos particulares de la participación indígena y las estructuras tradicionales no fueron ni relacionadas adecuadamente ni utilizadas en el proceso del DELP.⁸

Exclusión idiomática

Un elemento determinante que ha afectado la capacidad de tener una participación de base amplia ha sido el idioma utilizado en el proceso participativo y en los documentos DELP. Debido a la diversidad de lenguas que caracteriza a estas naciones, el idioma

⁸ CHRISTIAN AID, “Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” Enero 2002

utilizado ha sido una barrera importante. La elección del idioma ha significado la exclusión de importantes miembros del gobierno responsables de tomar decisiones, ha limitado la participación de la sociedad civil, ha excluido poblaciones rurales y minorías, ha impuesto maneras externas de pensamiento, y le ha otorgado a los donantes externos una excesiva capacidad de influir en el resultado final.

En países como Nicaragua y Camboya a pesar de que el inglés que no es la lengua usada por el gobierno, las estrategias para la reducción de la pobreza se produjeron primero en este idioma. Consecuentemente en Camboya los planes fueron analizados y discutidos primero por los extranjeros mientras que la mayoría de los camboyanos (incluyendo oficiales del gobierno) no pudieron tener acceso a todos los documentos y solo comenzaron a ser realmente incluidos en las discusiones cuando el Khmer fue utilizado como la lengua principal del discurso.⁹ Igualmente, en países como Bolivia y Mozambique la falta de traducción en lenguas locales limitó la participación de importantes comunidades. La cuestión de las barreras lingüísticas ha demostrado cómo las necesidades de los donantes internacionales y los intereses de las mayorías étnicas han dominado el desarrollo del marco participativo, afectando tanto el proceso de los DELP, como el contenido y el potencial de tener una adecuada implementación.

Exclusión rural

La calidad de la participación se vio afectada por el hecho de que el proceso consultivo fue muy limitado en su alcance geográfico. En muchos casos comunidades rurales han sido sistemáticamente excluidas de la participación no solamente con la exclusión idiomática, sino también por la imposibilidad de tener acceso físico al proceso. En Mo-

zambique por ejemplo, las consultas fueron llevadas a cabo principalmente en las capitales de provincia.¹⁰

Exclusión política y parlamentaria

En muchos países (por ejemplo Nicaragua y Honduras) los parlamentos han estado escasamente involucrados en el proceso de formular y de aprobar un DELP. Esto afecta el papel de los parlamentos en la formulación de políticas nacionales y podría llevar a una situación en la cual la participación de la sociedad civil en procesos políticos se ve como una manera de ignorar a los parlamentos y una amenaza para la democracia.

En Mozambique por ejemplo, ocurrió una exclusión geopolítica en donde el gobierno no estuvo dispuesto a celebrar reuniones en áreas bajo el control del partido de oposición.¹¹ En este sentido, los socios en Honduras expresaron que es importante tener el compromiso de todos los partidos políticos para obtener una estrategia nacional profundamente discutida. Esto hará del DELP un esfuerzo político sostenible, que no será afectado por los cambios de partido político.¹²

Una exclusión política más sutil también se ha presentado hacia la sociedad civil. En algunos casos los gobiernos determinaron los grupos de la sociedad civil que serían invitados a participar. Bajo este escenario, existe un gran riesgo de que las voces críticas sean excluidas limitando así el alcance del debate sobre política. En Burkina Faso por ejemplo, el gobierno escogió “a dedo” a los grupos que serían consultados entre los sindicatos afiliados al partido de gobierno (y similares) y en muchos casos aquellos invitados no fueron los mas conocedores sobre los temas discutidos. Un número reducido de participantes generalmente dominaba las contribuciones formales e informales y se tuvo la sensación de que la participación de la sociedad civil hubiera po-

⁹ NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. “Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents” Septiembre 2001

¹⁰ AFRODAD “Civil society Participation in the PRSP Process. A Case for Mozambique” 2002

¹¹ Ibid

¹² FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, Octubre 2001

dido consolidarse con una representación de mejor calidad.¹³

El caso de Vietnam ilustra otro tipo de exclusión política en donde la ausencia de un marco jurídico claro para el funcionamiento de las Organizaciones locales de la Sociedad Civil (OSC) obstaculizó la participación. Aunque las OSC pueden funcionar y recientemente han habido iniciativas legales para permitir la formación del equivalente de instituciones caritativas locales, las OSC carecen de un reconocimiento completo o de un entendimiento unificado del papel que juegan. Según los documentos recibidos, un marco claro de participación y un entendimiento de los respectivos papeles del gobierno y de la sociedad civil podrían ayudar a crear un mejor ambiente para la participación de la sociedad civil.

Todos los anteriores factores excluyentes han sido criticados por los socios y han contribuido a que en términos generales los procesos de los DELP hayan sido incapaces de facilitar una participación de base amplia.

Baja calidad en los procesos de participación para aquellos que participan

La mayoría de los socios han expresado su frustración de que la metodología utilizada en los procesos de participación es muy pobre. Estas frustraciones aparentemente son el producto de los siguientes factores.

Inexistencia de un entendimiento común sobre la participación

Un problema básico para la sociedad civil ha sido la falta de un entendimiento común acerca de la naturaleza y el nivel de participación que la sociedad civil debe tener. La mayoría de los gobiernos

parecen haber equiparado participar con consultar y por lo tanto la sociedad civil ha estado involucrada principalmente a través de consultas y no bajo formas más profundas de participación tales como el establecimiento conjunto de la agenda o una participación efectiva en la toma de decisiones. Con algunas excepciones (tales como Zambia), la participación de las organizaciones de la sociedad civil durante el proceso ha estado restringida a comentar borradores y a atender talleres nacionales/ provinciales. En Honduras, consultas con OSC tuvieron lugar después de que el DELP oficial fue concluido, sin haber organizado reuniones previas para lograr un consenso sobre la concepción y alcance de la estrategia o establecer objetivos y metas conjuntas.¹⁴ En relación con esta falta de entendimiento y/o expectativas comunes, ha sido expresada la frustración que se siente por la falta de un espacio para discutir el borrador final y la ausencia de una dinámica de retroalimentación que informe a los participantes sobre las propuestas que serán o no incluidas y el porqué de esto.¹⁵

Exclusión de ciertas arenas políticas

La falta de flexibilidad y disposición de los gobiernos para discutir una amplia agenda también ha afectado la posibilidad de tener una participación eficaz. Algunos socios han observado que las agendas para consultar a la sociedad civil fueron fijadas por los gobiernos/los actores internacionales sin consultar previamente, limitando así la capacidad de la sociedad civil para abordar las cuestiones más relevantes desde su propio punto de vista.¹⁶ Frecuentemente (mas no siempre) los gobiernos han excluido a la sociedad civil de las discusiones sobre política económica limitando las discusiones a los elementos sociales de la política de reducción de la pobreza. Más aun, el contenido de las políticas macroeconómicas contenidas en la Estrategia de Asistencia al

¹³ AFRODAD "Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSP" (Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda) 2002. Y, AFRODAD "Civil society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process. A Synthesis of Five Studies Conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda" Abril 2002

¹⁴ EICP- ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. "Plan of Action 2003-2005" Agosto 2003

¹⁵ CHRISTIAN AID, "Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" January 2002

¹⁶ Ibid

País (CAS) del Banco Mundial y en el SCLP no han sido sometidas a discusión pública. En algunos países éstos y otros factores han creado frustración y conflicto entre los grupos de la sociedad civil y el gobierno y han llevado a la creación de procesos paralelos (como por ejemplo en Honduras).

Limitaciones de tiempo; un proceso apresurado

Un punto común identificado por los socios en todos los países examinados es que los marcos de tiempo para el desarrollo de los DELP fueron demasiado cortos y rígidos impidiendo formas de participación más profundas y mejores resultados. Una crítica común ha sido la falta de tiempo en los talleres para discutir los borradores en profundidad y la estrechez del tiempo asignado a las consultas en general. Esto revela una falta de comprensión sobre la necesidad que tiene la sociedad civil de consultar su población base y de prepararse debidamente para tener una adecuada participación. Igualmente, es posible que los procesos apresurados hayan deteriorado los análisis sobre pobreza, la identificación de políticas alternativas y la evaluación sobre los efectos que las opciones de política seleccionadas tienen sobre la pobreza. Esta rigidez es causada en parte por la relación entre los DELP y la liberación de la deuda vía la iniciativa para la reducción de la pobreza de los PPME ya que obviamente los gobiernos desean obtener cuanto antes estos recursos. Por lo tanto, los requisitos y procesos manejados por los donantes contribuyeron para que se diera una participación y productos de baja calidad.

Acceso a la información

El acceso a la información ha sido un obstáculo importante para el desarrollo de procesos eficaces de participación. Este acceso se ha visto afectado por las barreras lingüísticas y por la ausencia de un marco institucional claro capaz de definir los

canales a través de los cuales la información fluiría, los tiempos para hacer esto y las obligaciones de las diferentes partes en esta dinámica. En Burkina Faso una queja frecuente de la sociedad civil ha sido la existencia de un acceso inapropiado a la información ya que la información relevante no fue recibida a tiempo. Esto se reflejó en el bajo número de contribuciones formales que la sociedad civil pudo ofrecer.¹⁷ Los rígidos marcos de tiempo que se tienen en general para desarrollar los DELP han exacerbado este problema.

Acceso privilegiado al sector privado

En algunos casos, la forma en la cual el proceso de participación fue organizado permitió que el sector privado tuviera una participación dominante. En Bolivia por ejemplo el sector privado tuvo acceso privilegiado a los grupos sectoriales de trabajo mientras que los grupos de la sociedad civil no pertenecientes a este sector fueron excluidos de este espacio en el cual las principales decisiones eran tomadas.¹⁸ Esto le facilitó al sector privado expresar y dirigir su agenda. En Mozambique se hizo una diferenciación entre los grupos de la sociedad civil y los del sector privado beneficiando a los últimos, quienes estaban mejor organizados y dominaron las últimas rondas consultivas.¹⁹

Aunque algunos países están abordando estos problemas, (por ejemplo en Bolivia a través de la Ley Popular de Participación), los cambios no parecen ser sustantivos y parecen ser solo formales.

CUESTION CLAVE 2: LA CAPACIDAD DEL GOBIERNO Y DE LA SOCIEDAD CIVIL: LIMITANTES PARA UNA EFECTIVA PARTICIPACIÓN Y UN CONTENIDO DE CALIDAD

Los procesos participativos han colocado el centro de atención en las limitaciones de capacidad, de

¹⁷ AFRODAD "Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSP" (Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda) 2002. Y; AFRODAD "Civil society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process. A Synthesis of Five Studies Conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda" Abril 2002

¹⁸ CEDLA Rosell, Pablo "Diálogo Nacional 2000: Diálogo sobre Pobreza o Pobreza de un Diálogo?" No 1. Noviembre 2000

¹⁹ AFRODAD "Civil society Participation in the PRSP Process. A Case for Mozambique" 2002

conocimientos y de recursos que enfrentan tanto los gobiernos como las sociedades civiles. Estas limitaciones han contribuido a que se den los pobres procesos de participación anteriormente mencionados.

Limitaciones en la capacidad de los gobiernos

Existe a menudo una escasez de funcionarios que puedan enfocar su trabajo en los DELP. Los gobiernos tienen que atender diversos asuntos y procesos simultáneos con limitados recursos financieros y personal calificado. En muchas ocasiones los funcionarios del gobierno carecen de las habilidades y conocimientos necesarios para dirigir procesos significativos de diálogo participativo con la sociedad civil y por lo tanto la organización del proceso consultivo puede ser de baja calidad (por ejemplo Honduras).²⁰

Además de esto, a menudo existen bajos niveles de comunicación y coordinación tanto entre los ministerios como entre los niveles nacionales y provinciales de planeación (como por ejemplo en Camboya).²¹ Estos factores han llevado a que no exista una conexión clara entre los DELP y otros planes de desarrollo, afectando seriamente la capacidad del gobierno de planear y de implementar con éxito los DELP.

Algunos gobiernos, como la experiencia camboyana demuestra, han experimentado dificultades para controlar y coordinar a los donantes.²² El desequilibrio de poder entre el gobierno y los donantes es también un elemento que afecta la pertenencia nacional de la estrategia.

Finalmente, los gobiernos también deben enfrentarse a limitaciones económicas en el financiamiento de los procesos participativos.

Limitaciones de la Sociedad Civil

En el caso de la sociedad civil los principales apremios que se afrontan son un bajo nivel de conocimientos, una conexión insuficiente con la población de base y limitaciones financieras y de personal. En muchos países un factor que agudiza estos apremios es la inmadurez de la sociedad civil, especialmente en el nivel provincial / local.

Muchas OSC no cuentan con la capacidad para realizar análisis macroeconómicos, ni con las habilidades para desarrollar políticas y no comprenden la dinámica del gasto público. Bajo este contexto, las organizaciones de la sociedad civil y los individuos pueden tener dificultades para retro-alimentar efectivamente el debate y pueden en ocasiones sentirse intimidados de participar en grandes talleres. Esto ha obstaculizado la capacidad de la sociedad civil de formular y de sugerir alternativas políticas realistas que favorezcan a los pobres.

En muchos países las redes de ONG's no están bien establecidas en cada provincia y las redes de apoyo entre los niveles nacional, provincial y local no se han desarrollado por completo. En muchos casos las OSC no cuentan con una adecuada legitimidad en términos de representar y de responder adecuadamente ante la gente pobre que representan (constituencias), por esta razón, su carácter representativo ha sido cuestionado (por ejemplo en Bolivia).²³ Más aun, esto ha creado escenarios como en Bolivia en donde las OSC actúan competitivamente, disputando entre ellas mismas quien representa verdaderamente la voz de la población de base.²⁴ Finalmente, existen también limitaciones prácticas tales como una escasez de personal y de recursos financieros dificultando así para la sociedad civil la posibilidad de involucrarse seriamente en las cuestiones rela-

²⁰ TROCAIRE " PRSPS – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua" Trocaire's Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, Enero 2002

²¹ NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. "Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents" Septiembre 2001

²² NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. "Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents" Septiembre 2001

²³ CEDLA. Aguirre, Alvaro; Espada, Juan Luis "Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza" No 3 Febrero 2001

²⁴ CHRISTIAN AID, " Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" Enero 2002

cionadas con los DELP. En Zambia por ejemplo la escasez de recursos limitó severamente la participación de las iglesias en el DELP.²⁵

CUESTION CLAVE 3: LAS PERCEPCIONES Y LA VOLUNTAD DE LOS PARTICIPANTES

Comparando las diferentes experiencias de los socios es evidente que las limitaciones en términos de capacidad no son ni el único ni el principal determinante de la calidad de los procesos participativos de los DELP. Los niveles de compromiso del gobierno y de la sociedad civil con el proceso junto con sus percepciones mutuas, son factores extremadamente importantes que influyen tanto en el proceso como en los resultados.

La voluntad que tenga el gobierno de involucrar a la sociedad civil en el DELP tiene un impacto crucial tanto en el proceso como en el contenido. Algunos socios (por ejemplo en Honduras) consideran que sus respectivos gobiernos se han embarcado en procesos participativos simplemente para complacer a los donantes sin tener un verdadero interés de considerar las opiniones de la sociedad civil.²⁶ Otros socios (por ejemplo en Zambia) consideran que los gobiernos han tomado el proceso seriamente y que muchas de las opiniones expresadas por la sociedad civil han sido consideradas.²⁷ En Bolivia, tener una consulta multi-partidaria para formular la EBRP (DELP Boliviano) fue una prioridad política para el gobierno y debido a esto, hubo ciertos cambios significativos de política (por ejemplo los recursos ahora serán asignados según criterios de discriminación positiva).²⁸ En Vietnam el gran compromiso con la equidad que tiene el gobierno ha contribuido enormemente a la reducción de la pobreza, sin embargo, no existe un marco jurídico para las OSC.

De la misma forma, la percepción que la sociedad

civil tiene del gobierno y la manera en la cual las organizaciones de la sociedad civil se han relacionado tradicionalmente con el gobierno afecta tanto el compromiso como la apropiación de la estrategia. En Bolivia, a pesar del alto nivel de compromiso del gobierno la gente encontró difícil creer que una estrategia manejada por el estado reduciría realmente la pobreza teniendo en cuenta que el gobierno ha sido incapaz de dirigir el país hacia el desarrollo económico de largo plazo y de resolver las crisis económicas.²⁹ En varios de los casos estudiados la sociedad civil no tenía confianza en el gobierno. Esta falta de credibilidad en los gobiernos junto con la percepción o el hecho de que son los donantes quienes determinan las políticas, afecta el potencial para tener procesos y estrategias dentro de los DELP verdaderamente amplias y de pertenencia nacional.

Estos dos factores afectan tanto el grado en el cual la sociedad civil será involucrada como el nivel en el que sus opiniones serán incorporadas. Aparentemente, entre mayor nivel de confianza y mayor nivel de compromiso del gobierno, las opiniones de la sociedad civil tienen más opción de ser incorporadas en el DELP.

En algunos países los socios experimentaron obstáculos adicionales para involucrarse positivamente como por ejemplo la existencia de relaciones problemáticas entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil. En este sentido se han experimentado diferentes niveles de voluntad, han existido intereses competitivos y en ocasiones ha habido una incapacidad de alcanzar intereses comunes. En Bolivia la diversidad de soluciones propuestas por los participantes de la sociedad civil para solucionar problemas comunes demostró la existencia de una visión individualista en las OSC y demostró cómo la diversidad de intereses y la falta de coordinación

²⁵ THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. "The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP's" Julio 2003.

²⁶ FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) "Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras" Honduras, Octubre 2001

²⁷ Mpepo, P. Besinoti, CSPR "Engagement of Civil Society in the Zambian PRSP Process Formulation, Implementation and Monitoring" Presented at a ZCTU/FES Workshop on General Orientation to the PRS and the Zambian PRSP Process. Lusaka, Jueves Marzo 27 2003.

²⁸ CHRISTIAN AID, "Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza" Enero 2002

²⁹ CEDLA. Aguirre, Alvaro; Espada, Juan Luis "Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza" No 3 Febrero 2001

han impedido que estas organizaciones utilicen la totalidad de su potencial e influencia política.³⁰

CUESTION CLAVE 4: ¿MANEJADO NACIONALMENTE O MANEJADO POR LOS DONANTES?

Existe una opinión general entre los socios de que el proceso ha sido más manejado por los donantes que por los actores nacionales. El DELP es un requerimiento externo que debe ser aprobado por el Banco Mundial en el cual los gobiernos se obligan a producir la estrategia para así tener acceso a recursos de reducción de deuda y financiamiento concesional. Algunos socios por lo tanto consideran paradójico referirse a los DELP como estrategias conducidas por los países.

En la mayoría de los países los socios han sentido que la gente dentro de la sociedad civil no tuvo un adecuado espacio para leer o entender los planes en marcha hasta el momento y que mucho menos tuvieron la posibilidad de “conducir” o influenciar estos planes. En Camboya muchos funcionarios del gobierno no pudieron leer los documentos del primer borrador ya que estos fueron escritos inicialmente en inglés, demostrando claramente un enfoque que beneficiaba más la generación de aportes externos (donantes/OING) que camboyanas. De otro lado los socios en Nicaragua y Honduras consideran que sus gobiernos prestaron mayor atención a las opiniones de las IFIs y los donantes que a las de los ciudadanos y parlamentos, eligiendo políticas que las Instituciones Financieras Internacionales aprobarían, en vez de aquellas deseadas por los ciudadanos.³¹

De cualquier forma, los donantes han jugado a veces papeles positivos y provechosos y los DELP han proporcionado a los socios del desarrollo una oportunidad para fortalecer la coordinación. Por ejemplo durante el Diálogo Nacional 2000 en

Bolivia las agencias de cooperación internacional desempeñaron un papel importante animando la participación de la sociedad civil mientras que en América Central los donantes han sabido utilizar las estructuras creadas durante Mitch para coordinar acciones y continuar el diálogo alrededor del DELP. Mientras que algunos de los resultados positivos son la creciente coordinación entre los donantes y el fomento que los mismos hacen de la participación, siguen existiendo problemas básicos como la pertenencia de las estrategias. Es evidente que el papel dominante y a menudo negativo de los donantes afecta enormemente tanto los procesos como el contenido (véase la sección 2) de los DELP.

CUESTION CLAVE 5: ESTRATEGIAS PRAGMÁTICAS: LOS PROCESOS PARALELOS DE LA SOCIEDAD CIVIL

Algunos socios expresaron su preocupación de que el gobierno coopte a la sociedad civil usándola para legitimar y/o aprobar opciones políticas pre-definidas a las cuales se oponen. En este sentido muchos socios sienten que sus opiniones fueron ignoradas y/o que el marco oficial para la participación fue profundamente defectuoso. Estos factores llevaron a que las organizaciones sociales (como parte de la sociedad civil nacional) reflexionaran sobre la manera más adecuada para trabajar en el marco de los DELP.

En Zambia y Honduras los socios decidieron llevar a cabo procesos paralelos manejados por la sociedad civil aunque la relación entre los procesos oficiales y paralelos fue muy diferente en los dos países. En Zambia una característica fue la cooperación entre los dos procesos, mientras que en el caso de Honduras los procesos se relacionaron de una manera más conflictiva. En Zambia la sociedad civil participó tanto en el proceso gubernamental como en el proceso organizado por la sociedad civil. El gobierno invitó a

³⁰ Ideas expresadas en CEDLA Rosell, Pablo “Diálogo Nacional 2000: Diálogo sobre Pobreza o Pobreza de un Diálogo?” No 1. Noviembre 2000. Y en CHRISTIAN AID, “Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” Enero 2002

³¹ FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, Octubre 2001 y TROCAIRE “PRSPS – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua” Trocaire’s Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, Enero 2002

la sociedad civil para que hiciera parte del proceso de formulación a través de la participación en los Grupos de Trabajo del DELP y las Consultas Provinciales sobre pobreza. Sin embargo como antes de esto el gobierno había formulado un DELP Interino sin ninguna participación notable de los grupos de interés, la sociedad civil sintió que era un desafío el no aprobar simplemente las visiones ya estructuradas y más bien proporcionar una perspectiva independiente. La sociedad civil sintió que era necesario tener un foro más amplio para lograr aportes de mejor calidad. Por lo tanto, la sociedad civil inició su propio proceso consultivo incluyendo grupos consultivos y un 'Foro Nacional para la Sociedad Civil' dando como resultado el documento "Un DELP para Zambia - una Perspectiva de la Sociedad Civil", el cuál fue entregado al Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico. El documento proporcionó un modelo por el cual se podría juzgar el DELP oficial y se podría determinar el grado en el cual las intervenciones de la sociedad civil estaban siendo incluidas. Si bien este proceso fue percibido inicialmente por algunos representantes del gobierno como una duplicación de esfuerzos o un desafío al gobierno, el proceso consultivo de la sociedad civil se convirtió en una fuente vital de información complementaria para el gobierno y la sociedad civil sintió que el gobierno acogió muchas de las recomendaciones hechas.³²

En Honduras varios elementos negativos caracterizaron los procesos oficiales; El gobierno y los agentes internacionales fijaron la agenda para las discusiones limitando su alcance de una manera inaceptable para la sociedad civil, las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil no fueron consideradas, no se proporcionó un espacio para discutir el borrador final y no hubo retroalimen-

tación a los participantes informándoles cuáles de sus planteamientos serían o no incluidos y porqué. Teniendo en cuenta estas frustraciones y conflictos INTERFOROS decidió iniciar un proceso para generar un DELP de la sociedad civil. Cuando el gobierno presentó la versión final del DELP oficial, INTERFOROS concluyó que éste no incorporaba las principales propuestas de la sociedad civil y declaró públicamente que no las endosaba.³³

CUESTION CLAVE 6: INCREMENTO DEL ESPACIO POLÍTICO Y DE LA CAPACIDAD

A pesar de los muchos obstáculos nombrados anteriormente la sociedad civil ha ganado de manera creciente un cierto espacio político a través de la participación en procesos oficiales y/o paralelos de los DELP. Los DELP le han proporcionado a grupos marginados de la sociedad civil una oportunidad de participar con otros socios y de desarrollar más habilidades en su interacción con el gobierno.³⁴

La sociedad civil ha podido aumentar su capacidad de establecer mejores redes de apoyo. Por ejemplo en Zambia el DELP condujo a la unificación de la sociedad civil zambiana formando una nueva y vigorosa red, mostrándoles que si se organizan el gobierno puede tomarlos seriamente.³⁵

La participación en el proceso del DELP también le ha proporcionado a los grupos de la sociedad civil un creciente entendimiento de diversos hechos políticos, de los procesos de formulación de políticas nacionales y les ha facilitado una creciente red de contactos con el gobierno y un creciente perfil nacional. Todo esto puede contribuir a un trabajo de incidencia más eficaz en el futuro y al mismo tiempo contribuir al desarrollo de una cultura de transparencia y responsabilidad.

³² THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. "The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP's" Julio 2003.

³³ FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) "Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras" Honduras, Octubre 2001

³⁴ AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzania, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003

³⁵ Mpepo, P. Besinati, CSPP "Engagement of Civil Society in the Zambian PRSP Process Formulation, Implementation and Monitoring" Presented at a ZCTU/FES Workshop on General Orientation to the PRS and the Zambian PRSP Process. Lusaka, Jueves, Marzo 27 2003

El Proceso de los DELP: Recomendaciones

Los socios han presentado una gran variedad de recomendaciones para los gobiernos, la sociedad civil y los donantes con relación al proceso de los DELP y particularmente con respecto a las cuestiones de participación.

RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS

En relación con los procesos de los DELP los gobiernos deberían:

- Promover ejercicios participativos en todos los niveles y crear oportunidades para que las ONG puedan involucrarse en todas las etapas del proceso y fortalecer esta tendencia.
- Institucionalizar la participación mediante el establecimiento de un marco que permita la participación efectiva en cada etapa del proceso.
- Involucrar a la sociedad civil en el diseño de marcos y agendas para la participación.
- Proveer una agenda de tiempo amplia y clara para la formulación de los DELP de manera tal que las autoridades provinciales / municipales y la sociedad civil puedan entender y contribuir al proceso y planear una efectiva participación.
- Asegurar que todos los grupos de interés tengan total acceso a la información y que esto ocurra en los debidos tiempos.
- Involucrar completamente a los parlamentos y a los partidos políticos.
- Para posibilitar una efectiva implementación es necesario asegurar que en el desarrollo de los DELP haya una efectiva comunicación y cooperación entre y dentro de los ministerios y entre los niveles provinciales y el nacional.
- Involucrar de manera adecuada a los grupos vulnerables y excluidos.
- Utilizar los idiomas locales y sistemas adecuados para manejar toda la información y discusiones substanciales.
- Asegurar que los participantes reciben retroalimentación.
- Facilitar aportes de la sociedad civil que representen una base amplia y en los casos relevantes, dejar de escoger “a dedo” a los participantes.
- Promover la discusión de políticas alternativas y permitir que el dialogo participativo avance para así dejar que las opiniones de la gente transformen el modelo de desarrollo.
- Incluir en los DELP una sección sobre la calidad de la participación que identifique las medidas necesarias para mejorar la misma.
- Emprender una amplia revisión de las lecciones aprendidas de procesos participativos anteriores antes de que tenga lugar un próximo dialogo.
- Ayudar a fortalecer la capacidad de los participantes incluyendo los parlamentos, la sociedad civil y los medios.
- Capacitarse sobre la mejor forma de organizar y facilitar procesos participativos.
- Involucrar activamente a los medios para así asegurarse que el público se mantiene enterado de los progresos y limitaciones del proceso DELP.
- Negociar y desarrollar conjuntamente con la sociedad civil indicadores mediante los cuales se puede juzgar la calidad de la participación.
- Establecer indicadores explícitos para mostrar el nivel de participación en el desarrollo de todos los componentes del DELP, así como en los documentos relacionados con el gasto publico, la política comercial y los planes ministeriales que se relacionan con el desarrollo.

RECOMENDACIONES PARA LA SOCIEDAD CIVIL

En relación con el proceso de los DELP la sociedad civil debería:

- Organizarse en estructuras adecuadas y fortalecer la creación de redes nacionales e internacionales, por ejemplo a través de una ONG que sirva de punto focal (como en Camboya) o del establecimiento de una red específica para trabajar en la

- reducción de la pobreza (Como en Zambia).
- Aumentar las conexiones entre los niveles nacionales, provinciales y locales de la sociedad civil y desarrollar practicas democráticas dentro de los grupos representados (constituencies) para tener una representación más efectiva.
 - Construir las capacidades relevantes en materia de conocimientos económicos, incidencia, educación e investigación para fortalecer las posiciones de la sociedad civil.
 - Mantener bien informada a la sociedad civil y crear conciencia entre los grupos representados acerca de las situaciones y hechos actuales que rodean a los DELP, así como sobre la importancia de la participación.
 - Involucrar activamente a los medios para asegurarse que el publico se mantiene informado sobre los progresos y limitaciones del DELP.
 - Identificar el tipo de investigación sobre políticas y el análisis adecuado para influir en la próxima ronda de planeación estratégica y construir consensos alrededor de las cuestiones claves antes de dar inicio a la próxima ronda.
 - Negociar y desarrollar conjuntamente con el gobierno indicadores mediante los cuales se pueda juzgar la calidad de la participación.
 - Abogar para que se establezca un marco institucional que facilite una efectiva participación.

RECOMENDACIONES PARA LOS DONANTES

Los donantes deberían:

- Introducir en el marco de los DELP una sección sobre la calidad de la participación y promover revisiones amplias de los procesos anteriores.
- Fomentar que los gobiernos utilicen ejercicios participativos en todos los niveles, así como crear oportunidades para que las ONGs se involucren en cada etapa y apoyar la institucionalización de la participación.
- Proveer un financiamiento adecuado para los procesos participativos.
- Mostrar verdaderas practicas de participación positiva y apoyar programas de intercambio.
- Apoyar, financiar y asistir en la creación de capacidades
 - > de los gobiernos para organizar y facilitar procesos participativos
 - > de todas las partes para participar en las etapas de formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la política.
 - > de los medios para permitir una efectiva comunicación con el público.
- Asegurarse que la asistencia técnica sea sobretudo orientada a la capacitación y promover que la sociedad civil y el gobierno se involucren mutuamente.
- Dirigir los recursos de capacitación hacia las OSC con menor profesionalismo en el nivel provincial para así alcanzar una participación de base amplia.
- Asegurarse que los asistentes técnicos involucrados en la planeación estratégica entienden que el tamaño y estilo de los documentos de planeación se debe adaptar a las capacidades de los funcionarios del gobierno y que no le corresponde al personal de las IFIs redactar los documentos.
- Coordinar con otros socios del desarrollo para evitar la duplicación de acciones y promover sinergias en las relaciones.
- Reducir la dependencia en las misiones de visita y asegurarse de que estas misiones permanecen el tiempo suficiente para entender las condiciones nacionales.
- Promover la discusión de políticas alternativas y dejar que el dialogo participativo avance permitiendo así que las opiniones de la gente transformen el modelo de desarrollo.

Contenido de los DELP: Perspectivas y Posiciones

Las organizaciones socias son críticas del contenido de los DELP por una amplia gama de razones. De una manera crítica, muchas de las cuestiones presentadas por los socios se relacionan con el fracaso en aprender las lecciones del pasado. Estas lecciones están relacionadas con la incapacidad de realinear de manera concreta las políticas con la agenda de pobreza y de alterar de manera fundamental el papel dominante de los donantes. Igualmente se relacionan con la continua implementación de políticas fallidas asociadas al ajuste estructural y con la incapacidad de obtener lecciones de las anteriores estrategias de reducción de la pobreza. Según lo indicado por las recomendaciones de los socios que se presentan en esta sección, para que los DELP sean exitosos en la reducción de la pobreza es necesario tener un cambio radical en el contenido de política.

CUESTION CLAVE 1: LOS CONTENIDOS HAN SIDO INFLUENCIADOS POR EL BM/FMI

Los socios han precisado que un problema dominante con los DELP es que el BM y el FMI establecieron el modelo para escribir las estrategias así como las pautas para evaluar la pobreza. Estas pautas tienen fuertes suposiciones neo-liberales conectadas a las recomendaciones de política neo-liberal. Este formato centralmente determinado junto con la necesidad de aprobación por parte de las IFIs, las condicionalidades y el papel que desempeña el personal de las IFIs en el contexto nacional, les da a estas instituciones un poder implícito y excesivo sobre el contenido de los DELP nacionales. Así, mientras que cuestiones específicas de los diferentes DELP nacionales se diferencian, las matrices de política que hacen parte de estos documentos convergen en la mayoría de los aspectos importantes.³⁶

Aparentemente la influencia que tiene la gente po-

bre sobre el contenido es extremadamente limitada. Políticas opuestas por la gente pobre como la política de privatizaciones, las tarifas de usuario, el retiro de los subsidios para los productos agrícolas básicos y el desmonte de las cooperativas manejadas por el gobierno son comunes en el contenido de los DELP, mientras que políticas tales como la reforma de tierras que favorecen a la gente pobre no están incluidas. De cualquier forma, en muchos países se pueden observar progresos en políticas favorables a los pobres particularmente en las áreas sociales y sectoriales de la política como por ejemplo la abolición de las tarifas para la educación primaria.

CUESTION CLAVE 2: BAJA CALIDAD EN LOS ANÁLISIS SOBRE POBREZA

Algunos socios consideran que la comprensión de la pobreza y la calidad de los análisis sobre la misma en los DELP deja mucho que desear. Algunos DELP no cuentan con un análisis sobre las varias dimensiones de la pobreza mientras que otros proveen una caracterización imprecisa de la pobreza, tanto conceptualmente como en la definición de indicadores.³⁷

Además, la comprensión de la pobreza parece estar fuertemente influenciada por el BM y el FMI, quienes establecieron las pautas para evaluar la misma. En Camboya por ejemplo, las dimensiones de la pobreza descritas en el DELP Interino son exactamente las mismas dimensiones descritas en los libros de consulta del Banco Mundial (Source Books) sobre estrategias para la reducción de la pobreza.³⁸ La baja calidad del análisis sobre este flagelo conduce a que existan deficiencias sectoriales y geográficas en las estrategias y en las políticas para reducir la pobreza y a que inversiones estratégicas no sean identificadas.³⁹ Además, en la medida en que ha habido una

³⁶ FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez Maluan, Jenina and Guttal, Shalmali "Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam" Enero 2002

³⁷ EICP- ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. "Plan of Action 2003-2005" Agosto 2003

³⁸ NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. "Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents" Septiembre 2001

³⁹ Esta cuestión es explicada en: TROCAIRE "PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua" Diciembre 2002

pobre evaluación de las anteriores políticas nacionales para la reducción de la pobreza, no se están extrayendo las lecciones de experiencias previas.⁴⁰

CUESTION CLAVE 3: LA META PRINCIPAL DE LOS DELP ES LOGRAR CRECIMIENTO, NO EL REDUCIR LA POBREZA

El desarrollo económico es la piedra angular de las estrategias contenidas en los DELP. Según el FMI la reducción sostenible de la pobreza no es posible sin un crecimiento rápido. Sin embargo, los impactos sociales negativos no son considerados y no existen estrategias claras para la redistribución de la riqueza. Como AFRODAD explica, lo que las IFIs esgrimen como un requisito para la reducción sostenible de la pobreza (crecimiento rápido, estabilidad macroeconómica, reformas estructurales y estabilidad social) se encuentra formulado dentro de un marco neoliberal que no logra captar las compensaciones entre las diferentes cuestiones.⁴¹ En la práctica el crecimiento rápido ha significado a menudo la degradación ambiental, trastornos sociales y una creciente desigualdad. En Camboya por ejemplo, un énfasis excesivo en el logro de un alto desarrollo económico puede ser problemático mientras que no se incluyan adecuadas regulaciones sociales (por ejemplo legislación del salario mínimo, Seguridad Social) y regulaciones ambientales (por ejemplo umbrales de la contaminación) en el marco legal e institucional del país.⁴²

En el caso de Vietnam el DELP apunta al crecimiento rápido. Sin embargo, la estrategia no solo no establece claras conexiones entre medidas de crecimiento y una estrategia de desarrollo favorable a los pobres, si no que el documento no ha podido identificar los potenciales impactos sociales y económicos del paquete de crecimiento sugerido. Aparentemente las medidas de crecimiento y anti-

pobreza son desarrolladas de manera independiente favoreciendo el crecimiento. Los DELP-I de Vietnam, Laos y Camboya no hicieron ninguna proyección clara para la reducción de la pobreza, por lo tanto, los programas fueron sobretodo dirigidos a lograr el mayor crecimiento posible, lo que no necesariamente implica alcanzar el nivel de reducción de pobreza más alto posible.⁴³

En general los DELP insisten en el crecimiento como el conductor principal para la reducción de la pobreza y como una condición previa para lograrlo. Sin embargo, esta posición es altamente discutible teniendo en cuenta la manera en la cual las políticas de crecimiento se están ejecutando actualmente y la ausencia de un enfoque redistributivo como mecanismo para promover las cuestiones de crecimiento y equidad.

En los DELP los problemas de pobreza son subsidiarios al desarrollo económico y las preocupaciones sociales y ambientales no son adecuadamente atendidas. En vez de crear una política social para la reducción de la pobreza con un enfoque estructural, la política social del DELP apunta a atenuar los impactos negativos de las políticas económicas.

CUESTION CLAVE 4: LOS DELP Y LOS SCLP: UNA REFORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE LOS PAE

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), precursores de los DELP/SCLP, fueron en gran parte desacreditados a nivel mundial y son fuertemente opuestos por muchos socios por su relación con la contracción económica, el acceso reducido a la atención médica y a la educación, la desigualdad creciente en los ingresos y la creciente pobreza. Sin embargo, en la medida en que los DELP en muchos países fueron construidos sobre estrategias pasadas de reducción de la pobreza han heredado una fuerte

⁴⁰ NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. "Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents" Septiembre 2001

⁴¹ AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzania, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia 2003

⁴² NGO Forum on Cambodia "A Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy" Junio 2003

⁴³ Esto ha sido resaltado en: FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez Maluan, Jenina and Guttal, Shalmali "Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam" Enero 2002

relación con los PAE. Fue en parte debido a la creciente crítica de estas políticas que los DELP fueron introducidos.

Los socios han encontrado que las IFIs continúan reacias a buscar o considerar políticas alternativas. Más preocupante todavía es que las IFIs continúan asumiendo que las políticas de ajuste estructural contribuyen automáticamente a la reducción de la pobreza sin realizar ningún análisis cuidadoso del posible efecto de estas políticas sobre la pobreza en el ámbito nacional.

Por ejemplo, los DELP fallaron en determinar los efectos de estas políticas sobre la pobreza en el corto plazo y en la economía nacional en el mediano y largo plazo, particularmente con respecto a los efectos sobre la demanda agregada y la capacidad de crecimiento del mercado nacional interno.⁴⁴

En relación con esta creencia, los DELP no presentan una investigación cuidadosa sobre las opciones de política contenidas en las matrices anexas a los DELP o en los SCLP (El Servicio de préstamo condicionado para los DELP). Muchas de las polémicas políticas están contenidas dentro de los SCLP más que en los mismos DELP. Los socios consideran evidente que los DELP están en efecto subordinados a los acuerdos SCLP. Si bien hay algunas excepciones notables donde el DELP permitió una prescripción de política alternativa (por ejemplo las IFIs aceptaron que se continuara con la protección de los anacardos en Mozambique así como la abolición de las tarifas escolares en Tanzania y las tarifas de salud en Uganda) para la mayoría de los países, los DELP y SCLP exigieron la continuación de las Políticas de Ajuste Estructural.⁴⁵ Esta percepción se ve reforzada por el hecho de que los DELP solo son aprobados cuando contienen políticas macroeconómicas aceptables a las IFIs (conectadas con condicionalidades).

La sociedad civil fue excluida a menudo de las discusiones de política macroeconómica en el proceso de los DELP y las evaluaciones críticas de las Políticas de Ajuste Estructural realizadas por la sociedad civil durante las consultas fueron a veces excluidas de los informes finales de las mismas. No existe un marco participativo para la inclusión de la sociedad civil en las negociaciones del SCLP y la continua inclusión de las políticas de ajuste estructural en el contenido de los DELP/SCLP ha afectado la apropiación de la estrategia por parte de la sociedad civil. Es urgente reconocer el impacto negativo de las políticas recomendadas y tratar de entender por qué países como Bolivia, en donde las políticas de ajuste estructural se han aplicado juiciosamente, continua siendo uno de los países más pobres y subdesarrollados de la región.

CUESTION CLAVE 5: LOS DELP, EL SCLP Y LAS CONDICIONALIDADES

Antes de la formulación de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, los funcionarios del Fondo y del Banco argumentaron que una vez los DELP se posicionaran las condicionalidades para la iniciativa PPME serían retiradas y en su lugar entraría los DELP de pertenencia nacional. Esto no ha ocurrido. Mientras que los DELP en sí mismos están ligados a un número limitado de condicionalidades los acuerdos SCLP continúan imponiendo condicionalidades de política macroeconómica. El estudio de AFRODAD en Tanzania encontró que la matriz de la iniciativa PPME para el país contenía 30 condicionalidades de las cuales 25 eran del SCLP y solamente 5 del DELP.⁴⁶ Además, como lo demuestra la experiencia en Zambia las condicionalidades de los DELP y SCLP continúan tan externamente impuestas y obligatorias como siempre. Después de que la sociedad civil zambiana exigiera contundentemente detener la privatización de la corporación eléctrica y de un banco nacional,

⁴⁴ EICP- ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. " Plan of Action 2003-2005" Agosto 2003

⁴⁵ AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report) " Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzania, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003

⁴⁶ AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report) " Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzania, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003

el presidente hizo con una declaración en la cual se oponía a realizar cualquier otra privatización. Sin embargo, el representante del FMI en el país respondió con una declaración advirtiendo que Zambia podría perder 1 billón de dólares en recursos de liberación de deuda bajo la iniciativa PPME si las privatizaciones no continuaban.⁴⁷

La formulación de la política macroeconómica sigue dominada por las condiciones impuestas por las IFIs bajo el SCLP, asignando baja prioridad a las políticas de desarrollo social elaboradas bajo los DELP.

CUESTION CLAVE 6: LOS DELP Y LAS PRIVATIZACIONES

Las privatizaciones son fuertemente recomendadas por las IFIs y se están ejecutando bajo muchos DELP a pesar de las contundentes llamadas que la sociedad civil ha realizado para cambiar esta política. Las privatizaciones han sido fuertemente cuestionadas por los socios ya que la venta de compañías públicas ha sido menos que provechosa en muchos países y ha traído una serie de consecuencias negativas. Lejos de contribuir a la reducción de la pobreza la privatización de servicios públicos tales como el agua y la electricidad ha conducido a un aumento en el costo de vida, y como el caso zambiano ilustra, ha creado más pobreza principalmente a través de las pérdidas de puestos de trabajo. La sociedad civil de Zambia ha enfatizado que más privatizaciones no deben ocurrir antes de que se realicen profundas auditorías financieras y sociales de las privatizaciones anteriores y se publiquen los resultados.⁴⁸ En Mozambique la privatización ha tenido un impacto social negativo y el crecimiento económico no ha traído mejoras en las condiciones de vida de los pobres; por el contrario la división entre pobres y ricos ha aumentado y la redistribución de las ganancias continúa siendo deficiente.⁴⁹ Las privatizaciones en

Centroamérica han conducido a masivas críticas populares puesto que el resultado ha sido la transferencia de un monopolio del estado a un monopolio privado, con una calidad más baja y precios más elevados.⁵⁰

CUESTION CLAVE 7: LOS DELP Y EL COMERCIO

La liberalización del comercio y el acceso a los mercados son cuestiones estandarizadas dentro del paquete de las Políticas de Ajuste Estructural y se incluyen en muchas de las matrices de política de los DELP. Éste es el caso de Vietnam, en donde hay una confianza excesiva en las exportaciones especialmente de arroz y de otras cosechas como una forma de aumentar los ingresos. Sin embargo el DELP no considera la doble dinámica del comercio y en las matrices de política no se habla de las medidas mediante las cuales estos países pueden hacer frente al flujo de importaciones que conlleva la liberalización. En los países asiáticos los DELP no ofrecen un análisis de lo que perderían los países o de cómo la liberalización comercial afectaría a sus poblaciones más vulnerables si tales medidas se ponen en ejecución sin primero establecer las protecciones y las ayudas necesarias para dar seguridad a los productores y consumidores locales. En el caso de Vietnam, en vez de apoyar la seguridad alimentaria local y nacional o la posibilidad de aliviar el hambre a través de la autosuficiencia alimentaria, el DELP se centra en la producción y la exportación de las cosechas.⁵¹ En Camboya, aunque la política comercial se etiqueta actualmente como favorable a los pobres, las ONGs todavía no ven una correlación positiva entre el tipo de estrategia comercial propuesta y una verdadera reducción de la pobreza en el país. El desarrollo de las estrategias comerciales debe permitir un tiempo suficiente para tener un análisis participativo del impacto en la pobreza y para tener amplias consultas con las comunidades

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Jubilee-Zambia / Debt Project, by Mphuka, Chrispin "HIPC Study: The case of Zambia". Diciembre 2002

⁴⁹ Mozambique Debt Group, "Position of the Mozambican Debt Group on the PRSP process". Marzo 2003

⁵⁰ Observaciones de las OSC, incluyendo FOSDEH en: TROCAIRE "PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua" Diciembre 2002

⁵¹ FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez Maluan, Jenina and Guttal, Shalmali "Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam" Enero 2002

que serían más afectadas por estas estrategias. La política comercial solamente será favorable a los pobres si el ritmo, la secuencia y los aspectos distributivos de la política comercial y de las reformas de política económica son considerados cuidadosamente.⁵²

CUESTION CLAVE 8: LAS CUESTIONES DE EQUIDAD HAN SIDO IGNORADAS

Los socios consideran que las cuestiones claves sobre equidad son ignoradas en el DELP y que en general los documentos no tienen un fuerte enfoque en cuestiones de equidad. Por ejemplo, a pesar de la extrema desigualdad en la propiedad de la tierra la reforma agraria esta prácticamente ausente en muchas estrategias. Esto sucede a pesar de que generalmente los pobres apoyan la redistribución de la tierra y la reducción de los alquileres de la misma y a pesar de que la reforma agraria tiene un potencial para contribuir en la reducción de la pobreza. En lugar de esto los DELP promueven el desarrollo de los mercados de tierra y la formalización de la propiedad del terreno, lo que bajo un contexto de extrema desigualdad de la tierra tiene el potencial de empeorar el acceso a la misma. En muchos casos los problemas de pobreza se perciben simplemente como un problema de “carencias” sin preocuparse por modificar las políticas económicas que afectan la producción y la distribución de la riqueza y la redistribución de los ingresos. En Nicaragua por ejemplo, la sociedad civil inicialmente rechazó la definición de pobreza del gobierno y criticó las estadísticas y los indicadores de pobreza por ser poco realistas y excesivamente positivos.⁵³ Mas aun, a pesar de que la corrupción es un problema clave para la reducción de la pobreza y para lograr mayor equidad, en los DELP no se reconoce el impacto de esta cuestión en la pobreza y no existen planes específicos sobre cómo combatirla.

CUESTION CLAVE 9: AUSENCIA DE MEDIDAS ESPECIALES PARA LOS GRUPOS VULNERABLES

“La vulnerabilidad y la marginalización son tanto causas como consecuencias de la pobreza, y es poco probable que la reducción de la pobreza se logre a menos que los derechos y las necesidades de estos grupos sean considerados”.⁵⁴ En la medida en que los grupos vulnerables tales como las mujeres, los niños, los grupos indígenas y la gente que esta infectada o afectada por el VIH/SIDA experimentan situaciones económicas y sociales específicas y son frecuentemente afectados de manera desproporcionada por los impactos sociales negativos de las políticas económicas, se requiere darles una atención particular durante el desarrollo de la política.

Aunque la mayoría de los DELP hacen referencias sobre la importancia de cerrar la brecha de género, generalmente carecen de una política clara sobre cómo las mujeres pueden ser integradas a los esfuerzos de desarrollo y sobre cómo pueden contribuir a la reducción de la pobreza. En Camboya, aunque en el borrador final del NPRS se han tomado importantes medidas para mejorar las cuestiones de género y se reconocen problemas tales como la violencia contra las mujeres y el tráfico, las soluciones concretas en términos de medidas legislativas y de política para enfrentar estas cuestiones necesitan un mayor desarrollo.⁵⁵ En el caso de Bangladesh, la meta del DELP nacional es “reducir el número de gente que vive debajo de la línea de la pobreza”. Es enormemente simbólico que esta meta no es sensible a las cuestiones de género y que no considera las maneras mediante las cuales se podrían cerrar las brechas de género. La cuestión sobre cómo el DELP podría aumentar el desarrollo económico favorable a los pobres teniendo en cuenta de manera particular a las mujeres sigue sin respuesta.⁵⁶ Por lo tanto las mujeres no fueron con-

⁵² Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam “NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 Junio, 2002

⁵³ TROCAIRE “PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua” Diciembre 2002

⁵⁴ Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam “NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 Junio, 2002

⁵⁵ Para ver las medidas tomadas en este aspecto ver: NGO Forum on Cambodia “A Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy” Junio 2003

⁵⁶ STEPS TOWARDS DEVELOPMENT. “National Dialogue on Gender and the PRSP. Report and Recommendations”. Noviembre 26 2002

sideradas en el desarrollo de la política económica o de las políticas rurales de crecimiento, los grupos de mujeres no fueron incluidos en consultas relacionadas con el presupuesto, la igualdad de salarios para las mujeres no fue mencionada bajo la iniciativa para aumentar los salarios rurales y no se tomaron medidas diferenciales.⁵⁷

Mientras que los DELP han reconocido de manera creciente la amenaza social y económica del VIH/SIDA, y en países como Camboya han habido progresos en cuestiones claves de programación sobre el tema, aun no existen estrategias claras en muchos países y existe una necesidad general de expandir y mejorar constantemente las intervenciones en este campo.⁵⁸

⁵⁷ M.M Akash " Brief Note on the PRSP Process on Bangladesh" Chairman of the People's Empowerment Trust

⁵⁸ Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam " NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia" Phnom Penh, 19-21 Junio, 2002

Contenido de los DELP: Recomendaciones

Los socios presentan una amplia gama de recomendaciones para el Gobierno, la sociedad civil y los donantes en relación con el contenido de los DELP.

RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS

Con respecto al enfoque y el paradigma político, los gobiernos deberían:

- Tener un marco de política macroeconómica que coloque la reducción de la pobreza en el centro de los objetivos de desarrollo.
- Buscar un marco analítico alternativo a las Políticas de Ajuste Estructural y formar alianzas con otros gobiernos que buscan también políticas alternativas.
- Incluir un análisis multi-dimensional de la pobreza, incluyendo un análisis sobre como estas dimensiones son afectadas por: El crecimiento, la política pública, los marcos institucionales, los choques externos y por los cuellos de botella para el crecimiento y la reducción de la pobreza.
- En colaboración con la sociedad civil identificar objetivos en materia de pobreza y luego identificar políticas y proyectos que provengan de estos objetivos (Esto debe hacerse de manera conjunta con la sociedad civil). Las políticas nacionales deben dar respuesta a las necesidades nacionales.
- Examinar los efectos esperados de una gama de opciones políticas para así ayudar a identificar las políticas que podrían tener el mayor impacto sobre la pobreza (orientado a resultados). Las incompatibilidades entre las políticas macroeconómicas y la reducción de la pobreza deben estudiarse y se debe crear compatibilidad entre las políticas económicas y sociales para que las cuestiones de pobreza sean tratadas de una mejor forma.
- Cuestiones claves tales como la tenencia de la tierra, la discriminación de genero, las necesidades de los grupos indígenas, los discapacitados y la crisis del virus VIH-SIDA, deben recibir una adecuada atención. Esto debe incluir medidas para monitorear los impactos de las recomendaciones de política sobre estos grupos.

- Establecer medidas específicas para asegurar la igualdad de genero, para eliminar todas las formas de opresión contra las niñas y asegurar la participación de las mujeres. El documento debe asumir tanto las necesidades practicas como estratégicas de las mujeres.
- Desagregar los datos de pobreza en edad y genero e incluir planes de acción para reducir la pobreza infantil. Las opiniones de los niños y jóvenes deben ser tomadas seriamente y por lo tanto deben reflejarse en los contenidos de los DELP.
- Subrayar la importancia del enfoque de desarrollo humano haciendo énfasis en el empoderamiento y la capacitación, especialmente para los grupos en desventaja, confiando en que este empoderamiento ayudará a ampliar la base económica y dará como resultado mayores tasas de crecimiento que sean sostenibles en el tiempo.
- Desarrollar un enfoque de largo plazo hacia la reducción de la pobreza que permita la creación de capacidades especialmente en los niveles locales de la estructura descentralizada.

RECOMENDACIONES PARA LA SOCIEDAD CIVIL

En relación con el contenido de los DELP, la sociedad civil debería:

- Promover activamente el establecimiento de un marco de desarrollo alternativo.
- Identificar y promover las buenas prácticas en materia de reducción de la pobreza
- Los DELP son solo uno de los muchos documentos de política de los gobiernos. Cuando cuestiones importantes no puedan ser incluidas en el marco de los DELP, abogar por su inclusión en otros documentos relevantes del gobierno.

RECOMENDACIONES PARA LOS DONANTES

En relación con el ambiente político para los DELP, los donantes deberían:

- Reconsiderar las políticas de ajuste estructural y considerar políticas alternativas.
- Las estrategias contenidas en los SCLP deben ser coherentes con aquellas estrategias que buscan cumplir con los objetivos de pobreza, de acuerdo con lo establecido en los DELP.
- Los donantes deben especificar la cantidad de recursos adicionales disponibles de manera tal que los planes se hagan de acuerdo a la disponibilidad de recursos.
- Mostrar verdaderas prácticas positivas de política así como apoyar programas de intercambio de conocimientos.
- Asistir en la resolución de problemas externos tales como el acceso de los países en desarrollo a los mercados, promover el comercio equitativo y exigir que las naciones desarrolladas (los únicos verdaderos beneficiarios de la globalización), cumplan con su cuota de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

Implementación y monitoreo de los DELP: Perspectivas y posiciones

Muchos países se encuentran ahora en la fase de implementación la cual presenta sus propios desafíos. Algunos de estos desafíos tienen sus raíces en el débil contenido de los DELP mientras otros son el resultado de limitaciones en el financiamiento y otros son el resultado de problemas prácticos en los sistemas de implementación o deficiencias en la voluntad política. Algunos socios consideran que los DELP están siendo ejecutados de manera defectuosa o solo de manera limitada. A pesar de todas estas dificultades los socios han encontrado que cuando existe compromiso en la fase de implementación / monitoreo de los DELP se crea un nuevo espacio para trabajar conjuntamente de nuevas formas, una experiencia que fortalecerá las futuras contribuciones a los procesos de desarrollo de política. Una amplia gama de recomendaciones de los socios para mejorar los sistemas de implementación y monitoreo se presenta a continuación en esta sección.

CUESTION CLAVE 1: LOS DELP PROVEEN UNA DÉBIL BASE PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Uno de los aspectos claves de un DELP es que debe estar orientado a lograr resultados; identificar los resultados deseados y planear el camino para alcanzar los mismos. Los documentos de los DELP deben por lo tanto proporcionar información acerca de las prioridades en las acciones de política, proporcionar marcos claros para la implementación, deben explicar cómo los desafíos que se afrontan en la etapa de implementación serán superados y proporcionar indicadores y mecanismos de monitoreo mediante los cuales los DELP serán juzgados. Los socios consideran que los DELP a menudo no cumplen con estas condiciones lo cual como consecuencia tiene impactos negativos en la implementación.

No se establecen prioridades en la política ni en las acciones

Las cuestiones que reciben prioridad en los diferentes DELP son asombrosamente similares entre los diferentes países. Educación, salud, agricultura, infraestructura económica, temas medio ambientales y el saneamiento y acceso al agua, están presentes en los diferentes DELP.⁵⁹ No obstante dentro de estos amplios temas hay una falta de direccionamiento en las prioridades, específicamente en aquellas situaciones en donde hay un conflicto entre el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el desarrollo social, o en donde hay demandas sectoriales que compiten por los mismos recursos. En el proceso de priorizar es necesario identificar un número limitado de objetivos específicos y después identificar las políticas y los proyectos que se ajustan para lograr estos objetivos. Aunque las Metas de Desarrollo para el Milenio de la ONU proporcionan un buen punto de partida para definir estos objetivos, estas deben ser localizadas y revisadas para reflejar las prioridades identificadas por las personas afectadas por la pobreza. Se debe trabajar más para identificar las políticas que tendrán el mayor impacto en la pobreza y por lo tanto definir las prioridades de inversión. En Honduras, los socios consideran que la planeación y el establecimiento de prioridades es aún confuso y que el DELP proporciona un marco irreal y poco práctico que no permite que los proyectos prioritarios que surgen en el nivel local, departamental y municipal sean claramente canalizados. Por lo tanto consideran que es necesario revisar la estrategia y el plan de inversión de manera tal que los recursos no sean empleados inadecuadamente.⁶⁰

Es también importante enfocar las estrategias hacia los grupos que tienen mayores necesidades. Las

⁵⁹ AFRODAD "Africa's Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)" Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzania, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia 2003

⁶⁰ EICP- ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. "Plan of Action 2003-2005" Agosto 2003. Y "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza". Honduras

estrategias de los DELP no se han orientado con eficacia hacia las poblaciones más pobres y existen casos en América central en donde los departamentos / provincias con los indicadores más altos de pobreza no reciben una porción importante de los recursos de alivio de la deuda. Si bien la idea no es agregar más a la ya densa agenda política, es importante priorizar medidas claves de política que faciliten una acción inmediata y revisar las metodologías que son utilizadas para identificar a los beneficiarios.⁶¹

Débiles estructuras de implementación y limitaciones del sector público

Los documentos de los DELP no se relacionan adecuadamente con otras herramientas nacionales de planeación tales como el presupuesto y existen débiles conexiones entre el presupuesto y los gastos efectivos. Sin estas conexiones los DELP fracasarán.

Otra preocupación dominante para la implementación y una debilidad en casi todos los DELP es la coordinación entre los niveles centrales y locales de gobierno. La capacidad de las autoridades descentralizadas sigue siendo muy débil en muchos países lo que aumenta el riesgo de fracaso cuando los DELP están en la fase de implementación. En la medida en que la implementación se desarrolla fundamentalmente en el nivel local es necesario que los gobiernos locales sean fuertes y capaces, sin embargo esta necesidad no parece ser tratada seriamente en los DELP. Las contradicciones entre la planeación en el nivel nacional y la planeación descentralizada necesitan ser abordadas y se debe buscar la consistencia y coordinación entre los planes de desarrollo municipales y comunitarios y el DELP (y viceversa).

La experiencia de los socios en Honduras demuestra que el proceso de descentralización no es lo

suficientemente fuerte y que los ministerios actúan sin coordinar con los gobiernos locales. Las limitaciones que los municipios deben enfrentar en la etapa de implementación son especialmente visibles dado que es en el nivel municipal en donde se están ejecutando los proyectos.⁶²

En cuanto a las limitaciones del sector público, las ONG's en Camboya han identificado tres impedimentos principales para que el sector público preste de manera eficiente los servicios: insuficientes salarios, corrupción desenfrenada y el imprevisible e irregular desembolso de fondos.⁶³ Ciertamente la brecha entre fondos presupuestados y efectivos desembolsados está socavando cualquier ganancia de las reformas de política y contribuyendo a la desilusión entre los grupos de interés.⁶⁴ Otras preocupaciones presentadas por los socios son el sub-gasto en los sectores sociales prioritarios tales como salud y educación y la burocracia e insuficiencia y/o ineficiencia de personal. Estas cuestiones son tratadas de manera inadecuada en los DELP. Teniendo en cuenta que estas limitaciones afectan la totalidad de la estrategia, abordar estas cuestiones debe ser una prioridad. Se necesitan estrategias e indicadores claros para la reforma del sector público, la reforma en los sueldos, el desembolso de fondos y el buen gobierno.

Ausencia de un sistema de monitoreo y de indicadores

El monitoreo es extremadamente importante dado que buenos programas han fallado en el pasado debido a la falta de supervisión. En muchos países el marco existente para supervisar los DELP se caracteriza por ser débil y los parámetros y mecanismos para la participación de la sociedad civil en la etapa de monitoreo no están bien definidos. En el sur de África los socios consideran que las estructuras para el monitoreo no se encuentran aun establecidas en

⁶¹ Explicado en "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza" Honduras. Y en TROCAIRE " PRSPS – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua" Trocaire's Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, January 2002

⁶² "Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza" Honduras

⁶³ NGO Forum on Cambodia "A Compilation of NGO and Civil Society Comments on the Second Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy Paper" Diciembre 2002

⁶⁴ NGO Forum on Cambodia "A Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy" Junio 2003

su totalidad y que los elementos a monitorear aun no son claros.⁶⁵ En Zambia, el CSPR informa que aunque el gobierno trabajará con organizaciones individuales de la sociedad civil en implementar algunos elementos del DELP, no está todavía claro en qué medida la sociedad civil será involucrada.⁶⁶ En Honduras la sociedad civil considera que los indicadores usados son poco realistas y demasiado generalizados para permitir una verdadera evaluación de la reducción de la pobreza; los indicadores se deben analizar por sectores, género y los grupos socioeconómicos.⁶⁷ En Nicaragua la sociedad civil esta preocupada por el hecho de que el informe de avance del DELP no facilita una visión global sobre los proyectos ni facilita la supervisión o la evaluación de lo ejecutado hasta ahora. El informe no especifica la localización de los proyectos o la cantidad gastada, dificultando así a la sociedad civil el monitoreo de la implementación.⁶⁸

Algunos socios han propuesto algunas estrategias para crear un mejor marco de supervisión. En Nicaragua, la Coordinadora Civil ha propuesto entre otras cosas la creación de un fondo especial para el manejo de los recursos de alivio de deuda bajo la iniciativa PPME para facilitar así la supervisión de cómo los recursos están siendo ejecutados.⁶⁹ En Camboya, NGO Forum considera que el uso de Análisis del efecto en la pobreza y la situación social (PSIA) en las políticas macro proporcionaría una herramienta útil en la supervisión y actualización del plan junto con los informes anuales de avance sobre la implementación. Sería útil si tales evaluaciones fueran realizadas por una variedad de agencias de modo que los resultados pudieran ser comparados y discutidos.⁷⁰ Los socios también consideran que la supervisión debe implicar no solamente encuestas cuantitativas y cualitativas, sino

también los informes de actores que trabajan en temas de desarrollo y de la misma gente pobre.

CUESTIÓN CLAVE 2: LA BRECHA FINANCIERA

La mayoría de los países se enfrentan a significativos déficit de financiamiento para implementar sus estrategias de reducción de la pobreza. La planeación y la implementación de los DELP está siendo negativamente afectada por esta carencia de financiamiento y por la dificultad de poder predecir acertadamente la disponibilidad de recursos por parte de los donantes. Existe por lo tanto un alto riesgo de que los DELP seguirán siendo solamente estrategias sobre el papel debido a la carencia de recursos financieros. La crisis de financiamiento es causada por apremios económicos nacionales, cuestiones económicas externas (tales como los deficientes términos de intercambio), la incapacidad de los donantes para satisfacer sus compromisos y la insuficiencia de los recursos de liberación de deuda.

Aliviar deuda no es suficiente

Está claro que el alivio de deuda proporcionado actualmente bajo la iniciativa PPME no es suficiente para permitir los niveles de crecimiento requeridos y para reducir la pobreza de manera sostenible. De cualquier forma, los donantes continúan utilizando el enfoque de sostenibilidad de la deuda en vez de trabajar a favor de la cancelación de la misma.

Según un informe reciente del BM /FMI sobre PPME, luego de alcanzar el punto de terminación y de recibir los beneficios de la liberación de deuda Zambia continuará con una deuda externa insostenible y es dudoso que el monto de la deuda sea reducido de manera significativa en algún momento teniendo en cuenta que el gobierno continúa contrayendo nuevos préstamos.⁷¹ Mientras que un

⁶⁵ THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. "The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP's" Julio 2003

⁶⁶ Mpepo, P. Besinati, CSPR "Engagement of Civil Society in the Zambian PRSP Process Formulation, Implementation and Monitoring" Presented at a ZCTU/FES Workshop on General Orientation to the PRS and the Zambian PRSP Process. Lusaka, Jueves Marzo 27 del 2003.

⁶⁷ EICP- ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. " Plan of Action 2003-2005" Agosto 2003

⁶⁸ TROCAIRE "PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua" Diciembre 2002

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ NGO Forum on Cambodia "A Compilation of NGO and Civil Society Comments on the Second Draft of Cambodia's National Poverty Reduction Strategy Paper" Diciembre 2002

⁷¹ IMF and World Bank HIPC Status Report, September 2002 in Jubilee-Zambia / Debt Project, by Mphuka, Chrispin "HIPC Study: The case of Zambia". Diciembre 2002

país como Zambia pague 130 millones anuales por el servicio de su deuda el DELP lograra muy poco para aliviar la pobreza.⁷²

El panorama general es que la mayoría de los países PPME continuarán teniendo una deuda externa insostenible mientras que su deuda interna aumenta. El crecimiento de la deuda doméstica tiene un efecto devastador en las perspectivas del crecimiento de la economía ya que este préstamo por parte del gobierno afecta los préstamos privados reduciendo el nivel de inversiones domésticas privadas y afecta las posibilidades de reducción de la pobreza.

En países que deben hacer frente a crisis económicas, como ha sido el caso de Bolivia, lo que inicialmente fue concebido como un programa para hacer la deuda más sostenible y aumentar los recursos para la reducción de la pobreza se convirtió simplemente en una manera de disminuir los efectos negativos de la crisis.⁷³ En este país los recursos de liberación no son ni siquiera suficientes para cubrir los efectos de la crisis en los presupuestos de los servicios sociales.⁷⁴ De otro lado, en Nicaragua los socios han expresado su preocupación por el hecho de que el presupuesto 2003 concede prioridad al pago de la deuda del país sobre los gastos en educación y salud.⁷⁵ La cancelación de la deuda se necesita urgentemente.

Dependencia en el presupuesto e irregularidad en los flujos de ayuda/ recursos de liberación de deuda

La mayoría de los DELP dependen no solamente del dinero ahorrado a través de la liberación de deuda sino también de las finanzas del presupuesto público. Los problemas financieros se exageran cuando estos presupuestos son altamente dependi-

entes del financiamiento externo como es el caso de Uganda, en donde cerca del 53% del presupuesto proviene de préstamos externos y de concesiones.⁷⁶ Estos altos niveles de financiamiento por parte de los donantes a menudo no se sostienen, razón por la cual los gobiernos deben revisar constantemente sus presupuestos y sus objetivos dentro del DELP.

Este problema es exacerbado por la irregularidad de las transferencias de los recursos de liberación de ayuda/deuda. Ciertamente las transferencias se retrasan a menudo y en algunos casos no se realizan del todo. En países como Zambia los donantes no han cumplido con sus compromisos utilizando sobre todo el pretexto de que el gobierno no está cumpliendo con las condicionalidades. En el 2001 los recursos de liberación bajo la iniciativa PPME fueron retrasados forzando al gobierno de Zambia a prestar recursos internamente para poder cumplir con el servicio de la deuda externa.⁷⁷

El incumplimiento de los donantes para otorgar el financiamiento prometido implica que ciertos programas no pueden ser ejecutados. La incertidumbre y las fluctuaciones en el cumplimiento de los compromisos de los donantes hace extremadamente difícil la planeación y obstaculiza el progreso de los esfuerzos que se llevan a cabo en el país para reducir la pobreza. Cuando un deudor incumple en el pago del servicio de la deuda se imponen penalidades, pero cuando un donante incumple no se impone ninguna sanción al donante.

Finalmente el BM y el FMI han criticado el hecho de que ninguno de los DELP ya finalizados incluye planes de contingencia ante el acontecimiento de que existan déficit de financiamiento. Por lo tanto, bajo un contexto de incertidumbre y de apremios

⁷² THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. "The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP's" Julio 2003.

⁷³ CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, Boletín Trimestral "Los Tropiezos de la Estrategia Antipobreza", Noviembre 2001

⁷⁴ CEDLA, Escobar de Pabón Silvia "Condicionalidad Externa y Desarrollo. Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza". No 5 Mayo 2002

⁷⁵ TROCAIRE "PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua" Diciembre 2002

⁷⁶ Data from Mutume, Gumisai, "A New Anti-Poverty Remedy for Africa? Adjustment policies weaken PRSP goals, critics, charge" Africa Recovery Vol 16, No4. Febrero 2003

⁷⁷ Jubilee-Zambia / Debt Project, by Mphuka, Chrispin "HIPC Study: The case of Zambia". Diciembre 2002

financieros, tener prioridades para realizar intervenciones en la estrategia es más crucial que nunca.

CUESTION CLAVE 3: LA IMPLEMENTACIÓN EN LA PRACTICA

Dada la debilidad en la estructura y en el establecimiento de prioridades, las limitaciones del sector público y la carencia de un claro sistema de monitoreo y de indicadores, la implementación exitosa de las estrategias de los DELP está en gran duda. La experiencia de los socios es un testimonio de los problemas experimentados en la etapa de implementación.

En la práctica, existe un pobre establecimiento de prioridades

Bajo un contexto en donde las prioridades para la implementación no están aun claramente definidas, la naturaleza de las condicionalidades lleva a que se de prioridad a la implementación de intervenciones macro-políticas ligadas a las condicionalidades, mientras que las intervenciones de política social y estructural favorable a los pobres a menudo se retrasan. Esto es una des-priorización eficaz de la política favorable a los pobres.

Como era de esperarse, dado el contenido de los DELP, hay una constante crítica por la falta de prioridad que se le da a la redistribución de la riqueza. En la reforma fiscal del año 2000 en Honduras, se ha dado prioridad a las intervenciones fiscales dirigidas a facilitar un pacto con el FMI lo cual ha tenido consecuencias negativas para los pequeños y medianos negocios y para los niveles de desempleo y de pobreza. Según el gobierno la última reforma fiscal; “La Ley de Equidad Tributaria” esta dirigida a ayudar a cerrar la brecha entre ricos y pobres, sin embargo, los socios explican que la equidad sigue siendo simplemente una formalidad y que no se han tomado verdaderas medidas para redistribuir la riqueza.⁷⁸

Bajos niveles de implementación

Como se mencionó anteriormente los elementos estructurales y de política social favorables a los pobres permanecen a menudo rezagados en la etapa de implementación. Los socios consideran que existe un bajo nivel de implementación de los elementos orientados a atacar la pobreza en los DELP. Esto se debe a factores tales como las limitaciones de capacidad, una carencia de financiamiento y a la falta de establecimiento de prioridades en los gastos en pobreza bajo un contexto en el cual existe una importante brecha financiera (como en Zambia). Estas cuestiones de capacidad son exacerbadas por una falta de voluntad política. En Nicaragua, el retraso en la ejecución de acciones ha afectado la motivación de los agentes sociales involucrados y de la población en general y ha afectado la credibilidad de la estrategia.⁷⁹ Hasta que los DELP no sean implementados y la gente no vea mejoras en su vida, los DELP significaran muy poco para ellos.⁸⁰ “El indicador para evaluar el éxito o fracaso de los programas de reforma debe ser lo que le ocurre a los grupos mas vulnerables.”⁸¹

Falta de información y de concientización

Para que los municipios y las provincias se involucren activamente en la etapa de implementación es necesario facilitarles la información sobre las estrategias en ejecución. De igual manera, un efectivo monitoreo por parte de la sociedad civil (o del gobierno) no se puede realizar cuando no existe información pública organizada, transparente, confiable y actualizada.

En Nicaragua una crítica general ha sido la falta de conocimiento y de apropiación del DELP en el nivel descentralizado de los ministerios relevantes, lo que ha afectado negativamente la ejecución de los proyectos. En este sentido ha sido difícil coordinar

⁷⁸ “Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza”. Honduras

⁷⁹ Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) “Segundo Informe de Avance M&S ERCERP en los 7 municipios de seguimiento” Nicaragua, Abril 2003

⁸⁰ THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. “The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP’s” Julio 2003.

⁸¹ Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam “NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 Junio, 2002

diversas cuestiones sobre la implementación puesto que los ministerios relevantes no tienen representantes en el nivel local. Una evaluación de la implementación en 7 municipios⁸² concluyó que aunque el nivel de conocimiento y de apropiación de la estrategia varía entre los municipios, en general la falta de conocimiento ha sido un obstáculo que ha afectado la participación de las autoridades locales. Sin embargo el estudio también concluyó que actitudes positivas como compartir la información habían sido promovidas a través de este ejercicio.

Limitaciones metodológicas

Las limitaciones metodológicas con respecto a la asignación de fondos han sido también observadas por los socios. En Bolivia por ejemplo, un análisis detallado de la distribución de los recursos de alivio de deuda a los diversos municipios revela que los departamentos con los indicadores más altos de pobreza no conseguirán una parte significativa de estos recursos. Esto se explica por la metodología usada la cual puso mayor importancia al tamaño de la población que a las necesidades reales de la misma, lo que afecta la asignación de recursos para los municipios pobres y pequeños. Los municipios con poblaciones dispersas y altos niveles de agricultura de subsistencia deben recibir prioridad. Si esta situación no se corrige en el largo plazo el país se enfrentará a una mayor despoblación en las áreas rurales.⁸³

Fracaso en la utilización de las capacidades locales

Los socios en Nicaragua sienten que la estrategia no está aprovechando las capacidades locales.⁸⁴ En este sentido, la contratación de personal para ejecutar programas y proyectos se está haciendo a nivel departamental en vez de dar oportunidades a los habitantes de los municipios. Igualmente, productos que se podrían comprar en los mercados locales se están

proporcionando del nivel central minando así una potencial forma para promover el desarrollo local.

Falta de voluntad política y de seguimiento

En Honduras fue realizado un trabajo de consultoría para desarrollar un enfoque de género para la formulación de políticas públicas y para la planeación operativa y de presupuesto. Sin embargo, una vez que la consultoría finalizó, las cuestiones identificadas no fueron tomadas en cuenta⁸⁵ demostrando así la carencia de continuidad de las políticas, el uso erróneo de recursos y la falta de compromiso político con el tema.

CUESTIÓN CLAVE 4: UN NUEVO ESPACIO PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Un resultado positivo es que la fase de implementación ha abierto un espacio para que los agentes locales trabajen juntos de nuevas maneras alrededor de cuestiones de pobreza y desarrollo. En los municipios estudiados en Nicaragua el ejercicio de monitoreo de la implementación le ha dado por primera vez a los miembros de la comunidad, organizados bajo los Comités de Desarrollo Municipal, un espacio para proponer alternativas de desarrollo para sus propios municipios. También ha impulsado las evaluaciones participativas de pobreza las cuales han permitido que los diversos agentes sociales identifiquen los principales problemas y vulnerabilidades de la pobreza (incluyendo aspectos culturales, ecológicos y ambientales) y le ha permitido a los involucrados evaluar los factores que podrían contribuir en la reducción de los niveles de pobreza en su municipio.⁸⁶ Algunas de las propuestas que han surgido a través del trabajo en la etapa de implementación de los proyectos específicos de la ERCERP (DELP) proporcionan una útil base de propuestas que se podrían en el futuro integrar a los Planes de Desarrollo Local.

⁸² Realizado bajo el proyecto "Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) Nicaragua, Abril 2003. Los municipios incluidos son: Malpaisillo, Dipilto, Comoapa, Pueblo Nuevo, Puerto Cabezas, San Ramon and Telpaneca.

⁸³ Del artículo: CEDLA, Proyecto Control Ciudadano. Boletín Trimestral "Los Tropiezos de la Estrategia Antipobreza", Noviembre 2001

⁸⁴ Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) Nicaragua, Abril 2003.

⁸⁵ Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) Ante el consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza". Honduras

⁸⁶ Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) Nicaragua, Abril 2003

Implementación y Monitoreo de los DELP: Recomendaciones

RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS

Aspectos a incluir en los documentos DELP para fortalecer el proceso de implementación:

- En colaboración con la sociedad civil, establecer prioridades en políticas y proyectos reconociendo los limitados niveles de financiación y las ineludibles compensaciones en las asignaciones ministeriales.
- Asegurarse que las implicaciones presupuestales del plan son muy claras y tienen acciones priorizadas.
- Incluir un análisis de las principales limitaciones del sector público y proponer como podrían superarse.
- Relacionar el DELP con otras herramientas nacionales y locales de planeación (por ejemplo el presupuesto nacional y estrategias sectoriales). Mejorar la consistencia de los planes de desarrollo nacional y local.
- Trabajar en la elaboración y especificación de mecanismos claros de monitoreo e indicadores aceptables. Las tasas de desempleo deben ser un importante indicador de los avances y fracasos de la estrategia de reducción de la pobreza.
- Desarrollar e incluir marcos de tiempo claros y divisiones claras de las responsabilidades.
- Desarrollar un enfoque integral para la reducción de la pobreza incluyendo no solo una aproximación sectorial, sino también un enfoque territorial.
- Promover una planeación local más adecuada y mejor organizada.
- La capacidad y los mercados locales deben usarse adecuadamente en la implementación de proyectos. El gasto público debe utilizarse para promover el crecimiento local a través del uso de estos mercados y del capital humano local en lugar de traer los recursos del nivel central. Esto sería una acción concreta en materia de reducción de la pobreza.
- Aumentar la difusión de información de manera tal que todos los sectores involucrados puedan tener el conocimiento necesario y puedan involucrarse más en la identificación de soluciones.
- Mejorar los sistemas de información para permitir el intercambio de experiencias y conocimientos: Las acciones llevadas a cabo en una región deben ser conocidas por todas las organizaciones sociales relevantes de manera tal que no se dupliquen esfuerzos.
- Fortalecer las revisiones del gasto público y los mecanismos presupuestales y asegurar una adecuada asignación de recursos y un desembolso transparente y adecuado en el tiempo.
- Desarrollar una base de datos completa y actualizada de todos los proyectos relacionados con la reducción de la pobreza.

Recomendaciones para los Gobiernos en materia de implementación del DELP:

- Los mecanismos institucionales deben ser fortalecidos estableciendo Puntos Focales de Pobreza en coordinación con otras agencias.
- Teniendo en cuenta que la gente local es quien mejor conoce las realidades locales, los Ministerios deberían trabajar más de cerca con el personal y la gente de los municipios en el desarrollo y la implementación de estrategias.
- Los Ministerios deberían tener una creciente presencia en los municipios y hacer seguimiento a los procesos en el nivel municipal.

Recomendaciones para los gobiernos con respecto al monitoreo de los DELP:

- Aumentar la difusión de información de manera tal que todos los sectores involucrados puedan tener el conocimiento necesario y puedan involucrarse más en la identificación de soluciones.
- Se requieren evaluaciones de pobreza e impacto social ex - ante y ex - post.
- (Nicaragua) Institucionalizar el proceso de monitoreo desarrollado en los municipios de manera tal que las herramientas obtenidas a través de esta experiencia se puedan utilizar para dar seguimiento y monitorear políticas futuras desarrolla-

das por el gobierno central, las autoridades locales o las organizaciones de la sociedad civil.

- Los hallazgos del monitoreo a la implementación de proyectos deben ser diseminados entre los ejecutores y los beneficiarios.

Recomendaciones para el gobierno en lo concerniente a la brecha financiera:

- La liberación de la deuda no es suficiente! Hay que organizarse internamente y junto con otros gobiernos abogar por la cancelación de la deuda.
- Abogar para que los DELP se desliguen de la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME
- Hacer una efectiva priorización que tenga en cuenta los escenarios y restricciones presupuestales.

RECOMENDACIONES PARA LA SOCIEDAD CIVIL

En relación con la implementación y monitoreo de los DELP, la sociedad civil debería:

- Identificar grupos de la sociedad civil fuertes para que trabajen como guardianes independientes y así monitorear el proceso de desarrollo e implementación de los DELP. Las ONGs podrían necesitar considerar nuevas formas de organizarse para trabajar más efectivamente con organismos gubernamentales inter-sectoriales e inter - ministeriales, particularmente en los temas transversales.
- Promover una planeación local adecuada y mejor organizada.
- Diseñar herramientas rápidas de evaluación (en cooperación con el gobierno) para permitirle a las organizaciones locales conducir monitoreos locales de pobreza que evalúen el impacto de la estrategia en sus comunidades.
- Desarrollar indicadores adicionales de reducción de la pobreza para complementar aquellos del DELP nacional. Los indicadores adicionales podrían incluir la desagregación de indicadores macro según la riqueza, el género, ubicación geográfica, Sector

económico y/o otros sectores de interés particular.

- Monitorear la implementación a través de una variedad de metodologías como por ejemplo el Seguimiento del Gasto (Expenditure Tracking) y el Monitoreo de la Pobreza (Poverty Monitoring).
- Los hallazgos del monitoreo de la implementación de proyectos deben ser diseminados entre los ejecutores y los beneficiarios.
- Las ONGs bien establecidas que estén ubicadas en las principales ciudades deben establecer fuertes vínculos con ONGs y demás agentes involucrados en temas de desarrollo en las provincias. De esta forma se podrán poner sobre la mesa cuestiones relacionadas con la implementación y ayudar con el monitoreo a nivel nacional.
- Las ONGs necesitan establecer y mantener o fortalecer líneas de comunicación claras y abiertas con los ministerios relevantes.

RECOMENDACIONES PARA LOS DONANTES

En relación con la implementación y monitoreo de los DELP, los donantes deberían:

- Desvincular los DELP de la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME.
- Promover y proveer la cancelación de la deuda.
- Presionar para que los gobiernos establezcan prioridades, realicen consensos sobre las acciones que se llevarán a cabo en las diferentes municipalidades y evitar la débil priorización en la distribución de recursos y la duplicación de esfuerzos.
- Avanzar en el establecimiento de un enfoque integrado. Es mejor seguir una estrategia que apoye el presupuesto en lugar de apoyar proyectos específicos que no tienen un claro impacto en el largo plazo ni claras posibilidades de continuidad.
- Asegurarse que sus fondos están teniendo un impacto positivo en la población pobre y vulnerable, que no están alimentando la corrupción y que no están violando los derechos de las comunidades afectadas por los proyectos.

Fuentes

ESTUDIOS MULTI-PAIS

Documentación de los socios

AFRODAD “Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSP” (Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda) 2002

AFRODAD “Africa’s Experience with the PRSP Content and Process. (Draft Report)” Synthesis Report for 10 African Countries: Burkina Faso, Mauritania, Uganda, Tanzania, Malawi, Mozambique, Ghana, Kenya, Rwanda and Zambia) 2003

AFRODAD “Civil society Participation in the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Process. As Synthesis of Five Studies Conducted in Burkina Faso, Mauritania, Mozambique, Tanzania and Uganda” Abril 2002

AFRODAD, “Workshop Report on PRSP Strategic Meeting: Process and Content of the Five African Countries with full PRSPs” Harare, Zimbabwe, Abril 2002

THE ECONOMIC JUSTICE NETWORK OF FOCCSIA. “The extent to which the churches and more specifically the Church Councils were involved in drawing up and executing the PRSP’s” Julio 2003.

Otras fuentes

CHRISTIAN AID, Painter Genevieve “Quality Participation in Poverty Reduction Strategies. Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda” Abril 2002.

FOCUS ON THE GLOBAL SOUTH, Roy Chavez Maluan, Jenina and Guttal, Shalmali “Structural Adjustment on the Name of the Poor. The PRSP Experience in the Lao PDR, Cambodia and Vietnam” Enero 2002

Mutume, Gumisai, “A New Anti-Poverty Remedy for Africa? Adjustment policies weaken PRSP goals, critics, charge” Africa Recovery Vol 16, No4. Febrero 2003

TROCAIRE “PRSPS – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua” Trocaire’s Contribution to the World Bank/IMF PRSP review process, Enero 2002

TROCAIRE “PRSP Update, December 2002, Central America, Honduras and Nicaragua” Diciembre 2002

BANGLADESH**Documentación de los socios**

M.M Akash “ Brief Note on the PRSP Process on Bangladesh” Chairman of the People’s Empowerment Trust

STEPS TOWARDS DEVELOPMENT. “National Dialogue on Gender and the PRSP. Report and Recommendations”. Noviembre 26 del 2002

BOLIVIA**Documentación de los socios**

CEDLA Rosell, Pablo “Dialogo Nacional 2000: Dialogo sobre Pobreza o Pobreza de un Dialogo?” No 1. Noviembre 2000

CEDLA. Aguirre, Alvaro; Espada, Juan Luis “Problemas de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza” No 3 Febrero 2001

CEDLA “Y Después del Diálogo qué? Percepciones, valoraciones y expectativas de la sociedad civil sobre el Dialogo Nacional 2000 y la Estrategia de Reducción de La Pobreza” No 4, Febrero 2001

CEDLA, Escobar de Pabón Silvia “Condicionalidad Externa y Desarrollo. Evaluando la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza”. No 5 Mayo 2002

CEDLA, Proyecto Control Ciudadano, Boletín Trimestral “Los Tropiezos de la Estrategia Antipobreza”, Noviembre 2001

Otras fuentes

CHRISTIAN AID, “ Participating in Dialogue? The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza” Enero 2002

BURKINA FASO**Documentación de los socios**

Ver los estudios multi-país de AFRODAD citados anteriormente.

Otras fuentes

DIAKONIA, Harsmar Mats “ Poverty Reduction Strategy Process in Burkina Faso. Some observations” Enero 2002

CAMBOYA

Documentación de los socios

NGO Forum on Cambodia on behalf of the Asian NGO Coalition (ANGOC) for the East Asia Pacific Regional NGO Working Group on the World Bank. “Rapid Assessment of the PRSP Process in Cambodia: Two Banks, Two Processes, Two Documents” Septiembre 2001

NGO Forum on Cambodia “NGO Comments on Contents of the I-PRSP”, Noviembre 2000

NGO Forum on Cambodia, “Results of Initial Discussions among NGOs/CSOs on the National Poverty Reduction Strategy of Cambodia” Noviembre 2000

NGO Forum on Cambodia “ A Rapid Comparison on the NGO Statement to the 2002 Meeting and the Second Draft of the PRSP in Cambodia”. Noviembre 2002

NGO Forum on Cambodia, “Speech of Ms Siv Senith, Deputy Representative at the Provincial Launch of the National Poverty Reduction Strategy” Marzo 2003

NGO Forum on Cambodia “A Compilation of NGO and Civil Society Comments on the Second Draft of Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy Paper” Diciembre 2002

NGO Forum on Cambodia “PRSPs in non-HIPC Countries - the Case of Cambodia” Presentation, April 2003 FOSDEH (Social Forum of External Debt and Development of Honduras) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, octubre 2001

Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam “ NGO Statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia” Phnom Penh, 19-21 Junio, 2002

NGO Forum on Cambodia “ A Rapid Comparison of the NGO Statement to the 2002 CG Meeting and the Final Draft of Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy” Junio 2003

NGO Forum on Cambodia “Cambodia’s National Poverty Reduction Strategy Paper- Suggestions for NGO Follow-Up, Monitoring and Advocacy” Junio 2003

Otras fuentes

DIAKONIA; Edgren Anna “Participatory Policy Making and Poverty Reduction Strategies in Cambodia” 2002

Ver también los estudios multi-país citados en la parte superior.

HONDURAS

Documentación de los socios

FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras) “Process and Experience For the Preparation of a Poverty Reduction Strategy Paper in Honduras” Honduras, Octubre 2001

“Comentarios de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG’s) Ante el Consejo Consultivo de la ERP sobre el Informe de Avances y Actualización Estrategia de Reducción de Pobreza”. Honduras

EICP- ESPACIO DE INCIDENCIA CONTRA LA POBREZA. “ Plan of Action 2003-2005” Agosto 2003

Otras fuentes

Ver los estudios multi-país citados en la parte superior.

MOZAMBIQUE

Documentación de los socios

Mozambique Debt Group, “Position of the Mozambican Debt Group on the PRSP process”. Marzo 2003

AFRODAD “Civil society Participation in the PRSP Process. A Case for Mozambique” 2002

Ver también los estudios multi-país de AFRODAD citados en la parte superior.

NICARAGUA

Documentación de los socios

Proyecto Fomento de la Participación de la Sociedad Civil en el Monitoreo, Seguimiento y Retroalimentación de la ERCERP (ADM, FUNDEMUNI, INGES, INPRHU, IMC, IPADE, ODESAR) “Segundo Informe de Avance M&S ERCERP en los 7 municipios de seguimiento” Nicaragua, Abril 2003

Otras fuentes

Ver los estudios multi-país citados anteriormente

VIETNAM

Documentación de los socios

Debido a la inusual situación que afrontan las ONGs en Vietnam, no hubo disponibilidad de documentación por parte de los socios locales.

Otras fuentes

Oxfam, Save the Children OK, World Population Fund. “Contribution to the 2002 Consultative Group Meeting, Vietnam from the Three International Non- Governmental Organisations”

SGTS & Associates report to the Department for International Development (UK). “Civil Society Participation in Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Vol III: Vietnam Case Study” Hanoi Junio 2000

United Nations Country Team, “Comments on the Fourth Draft Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy (CPRGS)” 2001-2005

IMF and IMDA: Joint Staff Assessment of the Vietnam Poverty Reduction Strategy

Ver también los estudios multi-país citados anteriormente.

ZAMBIA

Documentación de los socios

Civil Society for Poverty Reduction, “The Voice of Civil Society on the PRSP in Zambia” Diciembre 2000

Civil Society for Poverty Reduction, “ 2003 National Budget Fails to address the PRSP as a National Priority” Febrero 2003

Chikwanka, Gregory, CSPR “Zambia’s Poverty Reduction Strategy Paper: Process and Content- A Civil Society Perspective” Abril 2003

Chikwanka, Gregory, CSPR “Monitoring and Evaluation of Poverty Reduction Programmes: A Civil Society Perspective” Abril 2003

Mpepo P, Besinati, CSPR “ Civil society and the PRSP Process in Zambia. Participation and Contentious Issues” Presented at the University of Zambia/ University of Duisburg workshop programme on the PRSP Research Project, Palm Wood Lodge, Septiembre 2002.

Mpepo, P. Besinati, CSPP “Engagement of Civil Society in the Zambian PRSP Process Formulation, Implementation and Monitoring” Presented at a ZCTU/FES Workshop on General Orientation to the PRS and the Zambian PRSP Process. Lusaka, Thursday Marzo 27 2003.

Jubilee-Zambia / Debt Project, by Mphuka, Chrispin “HIPC Study: The case of Zambia”. Diciembre 2002

Jubilee Zambia, “Civil Society Concerns on the PRSP” Press Statement, Junio 2001

Ver también los estudios multi-país de AFRODAD citados anteriormente.

