

Informe Regional Resumen Ejecutivo



Prefacio

La estrategia de reducción de la pobreza (ERP) responde a una preocupación legítima sobre los resultados todavía inquietantes en torno a la persistencia de la pobreza en muchos de los países en desarrollo. La ERP pretende reducir la pobreza a través de un proceso participativo, orientado a resultados, que responda a las necesidades de cada país en su búsqueda de soluciones conjuntas entre el Estado y la sociedad civil en torno al problema de la pobreza con un horizonte de largo plazo. El compromiso de los donantes es apoyar las nuevas exigencias que impone esta estrategia con sus recursos de cooperación y alivio de deuda.

La Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Sida, ha solicitado al *Institute of Social Studies* (ISS) de La Haya, Países Bajos, un estudio de seguimiento y evaluación de la ERP en tres de los países elegibles para obtener alivio de la deuda externa en América Latina, siendo Bolivia, Honduras y Nicaragua. Dicho estudio tendrá una duración de 5 años, empezando en el año 2003.

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los partícipes del proceso y los donantes internacionales sobre la ERP. Además se presenta un reporte temático sobre un aspecto especial, que en 2003 se refiere a un análisis detallado del proceso de descentralización de la gestión presupuestaria y su impacto en la ERP. Cabe resaltar que el proceso de gestión de las ERP es continuo y sujeto a frecuentes cambios. La recolección de información (en particular las entrevistas realizadas) tuvo lugar entre abril y julio de 2003, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2003.

El estudio en su conjunto, constituye un aporte adicional a las investigaciones que se han desarrollado en torno a la ERP hasta la fecha, al integrar simultáneamente: un enfoque regional; la independencia técnica en cuanto al análisis de la ERP, al no ser el ISS parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento.

Rob Vos
Coordinador

Diciembre, 2003

Documento preparado por Rob Vos (coordinación), Maritza Cabezas y María Victoria Aviles, con insumos de José Cuesta, Kristin Komives, João Guimarães, Geske Dijkstra, Bert Helmsing e Irene van Staveren.

Este documento ha sido financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Asdi. Asdi no comparte necesariamente los conceptos emitidos en este material. El contenido del mismo queda enteramente bajo la responsabilidad del autor.

Pie de imprenta

Publicado por Asdi en 2004

Departamento de América Latina

Imprenta: Edita Sverige AB, 2004

Artículo número: SIDA3622es

ISBN 91-586-8643-6

Este documento se puede encontrar en www.sida.se/publications

Indice

1. Introducción	5
2. Pobreza y Reformas Económicas y Sociales en América Latina	7
3. Las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua	10
El contexto económico y político en los tres países	10
El proceso de consulta, diálogo y elaboración	11
El diagnóstico de la pobreza	12
Contenido de los PRSP: Estrategias que no son verdaderas estrategias	13
Viabilidad del PRSP	14
Gestión fiscal y presupuestación de los PRSP	14
Sistemas de monitoreo y evaluación	15
Rol de los donantes y la coordinación de la ayuda externa	15
4. Algunas lecciones de la experiencia con las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua	17
Debilidades del proceso	17
Recomendaciones para la cooperación internacional	19

1. Introducción

El informe regional hace un análisis comparativo de los *Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua en el que se rescata las especificidades de cada proceso y las características propias del continente latinoamericana en su lucha contra la pobreza, lo que ofrece una visión de país en un panorama regional y permite extraer lecciones que pueden ser útiles para los tres países, sobre los limitantes y avances de los PRSP.

Para una mejor comprensión de los PRSP, es necesario partir de una explicación breve sobre las iniciativas detrás los PRSP en su lucha contra la pobreza. Su objetivo de ser una estrategia de largo plazo, comprensiva, participativa, enfocada a resultados y asociativa, se resaplda en una serie de iniciativas, entre otras: i) el *Comprehensive Development Framework* (CDF), una estrategia de largo plazo concebida con el fin de alcanzar un desarrollo integral, planteada a inicios de 1999 por el Banco Mundial. Dicha estrategia define los principales "grupos interesados" (stakeholders), con sus responsabilidades para facilitar el sentido de asociación, coordinación y rendición de cuentas y vincula además los aspectos macroeconómicos y financieros, con los aspectos sociales humanos y estructurales, ii) la Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) que requiere de la aprobación de un PRSP-Interino para acceder a financiamiento de los organismos financieros internacionales o a esquemas de reducción de deuda y iii) los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), definido por los países miembros de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, con el fin de orientar a las políticas de desarrollo hacia mejorar el ingreso de los pobres, la educación, la situación de la mujer, la salud, el medio ambiente y la cooperación.

En su contenido, el PRSP tiene una racionalidad distinta a enfoques anteriores, particularmente en su esfuerzo de involucrar a un grupo extenso y diversos de actores interesados ('stakeholders') en un diálogo nacional sobre la reducción de la pobreza. Pretende, además ligar acciones a nivel macroeconómico, con reformas a nivel sectorial e intervenciones focalizadas hacia los grupos más vulnerables. Si bien las estrategias son de largo plazo, hay un compromiso de ejecutar, *upfront*, o en un tiempo reducido las principales reformas. Menos claro en su relación con enfoques anteriores, es el tratamiento a la tradicional condicionalidad presente en el apoyo financiero de los organismos financieros internacio-

Un elemento notable del PRSP es su esfuerzo por integrar a diversos grupos de actores ('stakeholders') en un diálogo nacional para definir una estrategia de reducción de la pobreza. El presente estudio transmite algunas de las opiniones ex post de los *stakeholders* involucrados en el proceso

nales, la cual no es tratada abiertamente en el marco de los objetivos del PRSP de apropiación de cada país y de asociación con la comunidad de donantes.

Se reconoce la existencia de una cantidad creciente de estudios evaluativos del proceso, sobre todo gestionados desde la comunidad de donantes. Creemos que el valor agregado del presente análisis se centra en los siguientes elementos: el carácter regional del estudio; la independencia técnica en cuanto al análisis del PRSP al no ser parte integrante del proceso de diseño, implementación o financiamiento; el análisis más exhaustivo que los estudios precedentes en cuanto al proceso de consulta y diálogo, previsto por una evaluación sistemática de involucrados (*'stakeholder analysis'*), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. En todo caso la información obtenida ha sido confrontada y complementada con toda la documentación que se logró recolectar sobre el proceso de los PRSP en los tres países.

El objetivo del presente estudio no es únicamente evaluar el impacto de las políticas conducidas en el marco de los PRSP sobre la reducción de la pobreza, ya que aún se está en una fase temprana de implementación de las nuevas estrategias. Más bien, en esta etapa, resulta conveniente evaluar el grado de avance del proceso. En este sentido, es importante detenerse en el análisis de los procesos intermedios que conducen hacia los resultados finales. En esta perspectiva, las preguntas centrales que se plantea son: ¿En qué medida el proceso de los PRSP está generando pasos significativos en la dirección de los objetivos acordados, bajo la premisa de que en lo posterior se logrará la reducción de la pobreza de manera estructural? ¿En qué medida los PRSP dan un valor agregado a los procesos anteriores y a los ya existentes? Esta evaluación se concentra, por tanto en primera instancia, en verificar si el proceso de diseño de las ERP está dando las condiciones de base para estrategias efectivas de reducción de la pobreza, de acuerdo a sus propios objetivos.

El informe ampliado, se organiza de la siguiente manera: en la sección 2, se ofrece una reseña de la situación económica en América Latina durante los 90 y los avances en cuanto a la reducción de la pobreza y el acercamiento de las metas del milenio. La evolución de la situación social y económica se enmarca en el proceso de reformas económicas y políticas sociales que se han adoptado en ese período. En la sección 3, analizamos de manera comparativa el proceso del diseño y de ejecución de los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Enfatizamos los siguientes aspectos: (1) el contexto económico y político cambiante en los tres países; (2) el proceso de consulta y diálogo mediante el análisis de involucrados; (3) el diagnóstico de la pobreza según los tres PRSP; (4) los lineamientos estratégicos contemplados; (5) el avance en cuanto al proceso de presupuestación por resultados; (6) la capacidad institucional para implementar el PRSP; (7) el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de los PRSP; y (8) el rol de los donantes en todo el proceso. En la sección 4, se expone las conclusiones principales y se formula algunas recomendaciones de cómo avanzar en el proceso.

2. Pobreza y Reformas Económicas y Sociales en América Latina

En las últimas décadas, la población de los países en América Latina y el Caribe han alcanzado un mejoramiento en los indicadores de bienestar social. Sin embargo, cabe anotar que aunque se observa tal progreso para el promedio de la población, persiste una preocupación por la desigualdad y la exclusión social de grandes grupos de mejoras en el desarrollo humano. Al mismo tiempo, las economías de los países en la región no han progresado a un ritmo estable y sostenido en las últimas décadas, lo que indudablemente ha frenado el proceso de reducción de pobreza y del progreso social. Lo que es más, la mayoría de los países en la región han tenido un desempeño negativo a la entrada del nuevo milenio, con la mitad de los países mostrando un deterioro en el ingreso per cápita y la gran mayoría una deceleración en comparación a la primera parte de los noventa

En comparación con inicios de los 90, la mitad de los países de la región han mostrando un deterioro en el ingreso per cápita y la gran mayoría una deceleración. Se observa además en los últimos años un estancamiento en los indicadores sociales. El número absoluto de personas en condiciones de pobreza extrema (indigentes) creció durante los noventa: de 93 a 99 millones entre 1990 y 2002.

De acuerdo a estudios recientes, no se han logrado mayores avances en la reducción de la pobreza en América Latina en los últimos 25 años, en lo que se refiere a la pobreza monetaria. La incidencia de la pobreza moderada se mantuvo alrededor del 40-45% de la población y la pobreza extrema alrededor del 20%. Durante los 90, se observa una ligera reducción de la incidencia de la pobreza moderada (de 48% a 44%), pero el número absoluto de personas por debajo de la línea de pobreza creció de 200 a 221 millones. Nuevamente de acuerdo a los datos de la CEPAL, también el número absoluto de personas en pobreza extrema (indigentes) creció durante los noventa: de 93 a 99 millones entre 1990 y 2002.

Si se mantiene el grado de desigualdad existente en la distribución del ingreso, la región requerirá una tasa de crecimiento de ingreso per capita de al menos 4 por ciento — más del doble del promedio observado en la década de los noventa — para lograr la meta de reducir a la mitad el porcentaje de la población que subsiste con menos de un dólar diario, en el año 2015 de acuerdo a los ODM. Un informe reciente publicado por la CEPAL, IPEA y UNDP (2003) estima que cuando se mantiene la dinámica del crecimiento económico y cambios en la pobreza, tan sólo 7 de 18 países de América Latina podrán lograr reducir la pobreza extrema para el año 2015. Esta lista incluiría también a países como Argentina, Chile, Colombia, Honduras (!) y Uruguay, países — tal vez con la excepción de Chile — han tenido un serio revés en su desarrollo económi-

co desde 1999, lo que implica que se deberían revisar dichas proyecciones para estos casos. En el caso de Nicaragua, se proyecta que sin cambio en el patrón de crecimiento de 1990-99 (o sea sin acelerar su ritmo y sin mayor redistribución), este país a lo mejor podría alcanzar la meta de reducir la pobreza extrema con 50% en el año 2025. En el caso boliviano el estudio sugiere que no es posible alcanzar la meta ni en cien años sin una aceleración sustancial en el ritmo de crecimiento y una redistribución significativa de la riqueza. Para poder alcanzar la meta en 2015, Bolivia requeriría, según estas proyecciones una reducción en la desigualdad (coeficiente de Gini) con 4,7% y un crecimiento del *ingreso per cápita* de 4,4% por año. Muy lejos, entonces de la realidad actual.

¿Cómo afectaría la persistencia de la pobreza y la desigualdad en la consecución de las otras ODM? Durante los años 90, se observa un estancamiento en los indicadores sociales en América Latina, aunque indicadores como salud y educación ya venían registrando cierto progreso. Los países de la región ya casi han cumplido con los ODM para el 2015 en educación e igualdad de género en el acceso a la educación, siempre que no haya revés en los esfuerzos existentes. Dicha observación también rige para Bolivia, Honduras y Nicaragua aunque quedan detrás del promedio de la región. Las preocupaciones en este campo se relacionan mucho más con el acceso a la educación secundaria en vista de la mayor demanda de mano de obra calificada generada por el proceso de la globalización. Otras preocupaciones en esta área se relacionan con el rezago educacional en zonas rurales y con la calidad de la enseñanza.

Se observa progreso en el campo de la salud, con una reducción de las tasas de mortalidad infantil y materna. Programas de salud, inmunizaciones, y ampliación de cobertura de sistemas de agua potable sin duda han contribuido a reducir las tasas de mortalidad. Sin embargo, persisten preocupaciones con la calidad de los servicios en áreas pobres y con el hecho de que la pobreza por ingresos también es un factor limitante del acceso a los servicios de la salud. En el caso de Bolivia, por ejemplo, aunque la media nacional de mortalidad infantil se haya reducido a 80 casos por 1000, para el quintil más pobre sigue siendo 146,5 casos por cada 1000 nacidos vivos. El desempeño de otros indicadores, como el control de enfermedades de malaria y SIDA se ha mantenido estable y no se ha denotado el progreso que aspirarían los ODM.

Con las crisis económicas más recientes han aumentado los esfuerzos para ampliar y fortalecer las redes de protección social en los países de la región, tratando de complementar los programas enfocados en atender condiciones de pobreza estructural (como los fondos de inversión social) con programas asistenciales para los nuevos pobres o en pobreza extrema afectados por crisis o shocks idiosincráticos o ajustes en la transición al libre comercio. Estos programas asistenciales incluyen tanto programas de empleo emergente (como por ejemplo el programa Trabajar en Argentina) y transferencias monetarias para grupos pobres (como por ejemplo, el Bono Solidario en Ecuador o el programa Progresa/Oportunidades en México).

Durante los 90, también se iniciaron reformas en los sistemas tradicionales de educación, salud y seguro social, generalmente conduciendo a sistemas de entrega de servicios con mayor grado de descentralización, mayor participación de agentes privados y mayores contribuciones de los

usuarios en costear los servicios. Aunque se ha dado progreso en estas áreas al mejorar la eficiencia en estos sistemas, es más notable la dificultad en reformar estos sistemas por resistencias políticas, débil capacidad de implementar las reformas y por las expectativas (en varios casos justificados) de que las reformas han dado mayor prioridad a buscar mayor eficiencia en la gestión y uso de recursos públicos que a asegurar la equidad y el acceso de los grupos pobres a la educación y los servicios de salud. Parte del problema del lento avance en estas áreas también rige en la volatilidad del gasto fiscal y la dificultad de proteger el gasto social en el presupuesto del estado.

La agenda de los PRSP surge, en parte de la iniciativa HIPC, pero ligado al descontento con los resultados de las reformas económicas y las dificultades con el diseño y la implementación de las reformas sociales. La agenda del Consenso de Washington, tanto como muchos de las reformas de los sectores sociales, han venido con apoyo desde afuera (es decir, los organismos internacionales) y en muchos casos con poca "apropiación nacional", explicando en parte las dificultades políticas de implementación. Pero a la vez, las políticas y reformas sociales fueron desarrolladas en gran medida para compensar costos sociales (temporales) de reformas económicas pensadas como las más idóneas para el desarrollo de largo plazo. El proceso de los PRSP debe responder a estas inquietudes.

3. Las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua

El contexto económico y político en los tres países

Hay similitudes y diferencias importantes en los puntos de partida del contexto económico y político de los tres países y en su diagnóstico de la pobreza, no necesariamente favorables a la aplicación de esta o cualquier otra estrategia que fuera de reducción de la pobreza, aunque en esta ocasión haya el riesgo de producir un mayor descontento entre la población, dadas las expectativas generadas entre los involucrados (*stakeholders*). Como semejanza, se aprecia el excesivo optimismo con que fueron elaboradas las proyecciones macroeconómicas, lo que ha traído como resultado el desvío al poco tiempo de la programación económica originalmente planteada en los PRSP. Esto se debe no sólo a la falta de oportunidad en la ejecución de las medidas estructurales comprometidas, sino también a factores exógenos, como la desaceleración económica mundial. Como consecuencia las tasas de crecimiento del PIB han estado muy por debajo de lo proyectado, afectando entre otras variables, las fuentes de ingreso para la ejecución de los programas y proyectos del PRSP. Los cortos plazos definidos para la ejecución de reformas estructurales también han incidido en la postergación del apoyo financiero por parte de los donantes, lo que ha debilitado aún más el proceso de ejecución de los PRSP.

En el plano político en *Bolivia*, Honduras y Nicaragua se dieron cambios de gobierno tras elecciones y en Bolivia inclusive en los últimos dos años se han posesionado dos Presidentes. El apoyo a los PRSP en estas transiciones ha variado en intensidad. La característica común en los tres casos es que los gobiernos entrantes han presentado planes, que si bien no se contraponen a los principios del PRSP su redefinición de se ha hecho con diferentes grados de apoyo a estos principios. En Honduras, el proceso de discusión y elaboración de la ERP coincide con la etapa final del gobierno de Flores (1997-2001) y se partió con el decidido respaldo de Flores a foros de la sociedad civil. El gobierno sucesor del presidente Maduro ha endosado el proceso, pero se ha perdido continuidad en el proceso y se teme que el énfasis al PRSP y el respaldo de la sociedad civil se vayan diluyendo en el tiempo.

En *Nicaragua*, el proceso de formulación de los PRSP se inició bajo el gobierno Alemán (1997-2001). La revelación de corrupción a gran escala y la acusación del mismo ex-presidente Arnaldo Alemán de ser el autor del desvío de recursos públicos podrían haber puesto en peligro la credi-

En los tres países latinoamericanos, el diseño e implementación de las ERP tuvo lugar en un contexto de deterioro de la situación económica, cambios de gobierno y una creciente inestabilidad política, particularmente en el caso boliviano. Sin embargo, estas circunstancias no fueron transmitidas al momento de diseñar los PRSP.

bilidad y sostenibilidad del proceso de consulta y diálogo relacionado con la ERP de Nicaragua. Sin embargo, la batalla contra la corrupción del nuevo gobierno bajo la presidencia de Enrique Bolaños ha mejorado tanto las relaciones del gobierno nicaragüense con la comunidad de donantes como con la sociedad civil, facilitando la continuidad del PRSP. En este contexto favorable para la relación con los donantes, el Presidente Bolaños ha propuesto el Plan Nacional de Desarrollo en septiembre de 2003 para ser discutido con la sociedad civil en el plazo de un año como parte de una estrategia productiva de mediano y largo plazo basada en la teoría de los conglomerados (clusters) nacionales.

En *Bolivia*, el contexto político ha sido el más complejo. Antes y después de las elecciones de 2002 se agudizaron las tensiones políticas y sociales en el país, asociadas principalmente al proceso de erradicación de la coca, a las políticas territoriales y de gas y al malestar creciente de la población indígena. El entorno ha sido combativo y la ruptura con iniciativas gubernamentales ha sido evidente.¹ Si bien existen compromisos definidos por Ley que asegurarían la continuidad del diálogo y de algunos proyectos en el marco del PRSP, como la Ley de Diálogo Nacional, el Gobierno Interino tendrá una tarea compleja en armar consenso y lograr apoyo para llevar adelante el proceso. Los actores, protagonistas de los últimos eventos, que desean ser "influyentes" en la estrategia y que fueron decisivos en provocar la renuncia del ex Presidente Sanchez de Lozada marcarán ciertamente el contenido y el paso de la estrategia de reducción de pobreza.

El proceso de consulta, diálogo y elaboración

Los PRSP en los tres países fueron realizados mediante procesos de consulta participativos, que se han institucionalizado en cierta medida. Se puede afirmar que el proceso de los PRSP ha reforzado el diálogo público nacional en los tres casos. Tanto en Bolivia como en Nicaragua se han establecido marcos legales para el diálogo nacional. En Honduras no se ha desarrollado un marco legal que rige todo el proceso consultivo, pero mediante las mesas sectoriales del Consejo Consultivo (sancionado por ley), si se garantiza la participación de organizaciones de la sociedad civil en el proceso de seguimiento de la ERP. Además, como ya mencionamos, el ámbito político se ha modificado en los últimos diez años con mayor apertura hacia el diálogo entre gobierno y la sociedad civil. Sin duda, el proceso de los PRSP ha dado un empuje positivo en este sentido. No obstante, los procesos de consulta han quedado lejos aún de facilitar el cumplimiento con uno de los objetivos centrales: la apropiación nacional de la ERP.

La experiencia de diálogos previos en Bolivia (Diálogo 1997) y de la conformación de grupos de consulta para la reconstrucción del Huracán Mitch en Honduras y Nicaragua facilitaron la operacionalidad del PRSP. Aunque, Bolivia a pesar de haber concretado el apoyo al PRSP en leyes, no necesariamente ha encontrado un beneficio relativo para dar una firme continuidad al proceso.

Los tres países tenían experiencia previa en procesos de consulta. Sin embargo, no hubo suficiente claridad en cuanto al objetivo final de la participación de los "involucrados" y su influencia se ha ido perdiendo en el proceso.

¹ Vísperas de la renuncia del ex- Presidente Sanchez de Lozada se planteó una EBRP revisada que si bien mantiene algunas de las acciones propuestas en la estrategia original tiene el fin de promover el desarrollo productivo de microempresas y empresas de pequeña y mediana escala, además de temas que fueron expresamente dejados fuera de la anterior versión como la distribución de las ganancias de la explotación de gas natural, los alcances del ALCA y la redistribución de tierras.

Para los tres países vale señalar que los actores del proceso consultivo no tuvieron suficiente claridad en cuanto al objetivo final del proceso y esto puede haber contribuido al descontento con (algunos) resultados del proceso y la dicotomía sentida entre el diálogo y la definición de la estrategia.

La influencia relativa de los diferentes actores en el proceso de consulta, así como en el proceso de elaboración de la estrategia y en la implementación no ha sido lo suficientemente constante. En la elaboración definitiva del PRSP no hubo representantes de la sociedad civil que fueran considerados determinantes en ninguno de los tres países y para la implementación, si bien se habla de sistemas de control y participación de la sociedad civil, como el Mecanismo de Control Social (MCS) en Bolivia, en la práctica sólo en Nicaragua se involucra a la sociedad civil a través del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES). CONPES ha sido importante en el proceso de consulta, pero su reducido papel en el proceso de elaboración fue un factor en debilitar su influencia y el sentido de apropiación de la ERP por parte de la sociedad civil en Nicaragua. El papel de los donantes ha sido más continuo, no únicamente por el apoyo financiero al proceso, sino por las diferentes instancias de aprobación que se han definido para la concesión de este apoyo, y además en el caso de Nicaragua, por la organización de reuniones para comentar la ERP, a través del Good Governance Group. Cabe señalar que en el caso de Honduras si bien el gobierno anterior impulsó el PRSP-I y el proceso de consulta, el actual gobierno, una vez en la fase de implementación del PRSP ha tenido una menor injerencia. Por lo tanto, se puede concluir que ha habido una ruptura en el grado de influencia de los actores a lo largo del proceso y que si bien la participación de la sociedad civil es una característica fundamental del PRSP, ésta no ha significado necesariamente injerencia en el proceso.

El diagnóstico de la pobreza

A partir de la evaluación del diagnóstico de la pobreza, se comparte la crítica de que el análisis en esencia consiste en un perfil estadístico de grupos pobres y vulnerables y un listado de posibles causas sin priorización y sin explicación clara de los mecanismos de transmisión entre determinantes e impactos y que estos problemas se amplían al momento de abordar los temas transversales.

Las estrategias de los tres países coinciden en aplicar una *definición multidimensional de la pobreza*, con énfasis en la identificación de la falta de oportunidades usando el concepto más tradicional de pobreza, es decir definiendo pobreza como una situación de falta de ingresos. En el caso de *Bolivia* dicho concepto se complementa con un indicador compuesto de falta de capacidades denominada necesidades básicas insatisfechas (NBI), que identifica a la población pobre cuando no tiene satisfecha una de múltiples dimensiones incluyendo además la falta de acceso a educación y servicios de salud, también condiciones precarias de vivienda y la falta de acceso a agua potable. Dicha categorización también sirve para una identificación geográfica de la pobreza. En el caso de Bolivia la diferenciación entre las condiciones de bienestar de la población se identifica principalmente a través de unidades geográficas-administrativas (departamentos, municipios) y con poca atención para diferencias por

Definición multidimensional de pobreza, que se convierte en un listado de causas sin priorización, con un balance poco satisfactorio del tratamiento de algunos temas como género y empoderamiento

grupos socio-demográficos. En los PRSP de Honduras y Nicaragua también se manejan conceptos multidimensionales de la pobreza utilizando además de indicadores de pobreza por ingresos (consumo), también una especificación geográfica y por grupos socio-económicos de los niveles y la distribución de capital humano. En la ECRERP de Nicaragua predomina la identificación de la pobreza y grupos vulnerables por ubicación geográfica con poca atención a sus características socio-demográficas. Por los efectos del huracán Mitch, se pone énfasis en la identificación de la vulnerabilidad (inseguridad) ante desastres naturales. El elemento de *empoderamiento* en el diagnóstico de las condiciones de pobreza es casi inexistente en las tres ERP. Esto a diferencia a las percepciones de muchos involucrados, sobre todo representantes de la sociedad civil, que han criticado (en los tres casos) la falta de atención a problemas de clientelismo y la corrupción como causa de la falta de influencia de los grupos pobres y como causa de la pobreza persistente.

El análisis de las *causas de la pobreza* es débil en los tres casos. Por el énfasis en conceptos monetarios en la identificación de la pobreza, predominan explicaciones ‘economicistas’ en los diagnósticos, sobre todo relacionando la falta de capacidad de generación de ingresos con deficiencias educacionales y la baja productividad agrícola con la pobreza rural. En los tres PRSP se hace una asociación entre estas condiciones de pobreza y la distribución de activos, tanto en términos de capital humano (educación) y otros activos (tierra, acceso a créditos), como cierta asociación con características demográficas (etnicidad, género), aunque generalmente tienen un tratamiento débil en los tres ERP.

Contenido de los PRSP: Estrategias que no son verdaderas estrategias

Las ERP carecen una clara priorización Tampoco se da una clara ruptura con propuestas anteriores de reducción de la pobreza. Más bien es un listado de acciones para combatir la pobreza y no una verdadera estrategia.

El balance del contenido de los PRSP no es halagador. En la práctica, las ERP en los tres países no constituyen el marco organizador para las políticas económicas y sociales del país, o al menos no constituyen un marco organizativo claramente definido desde un punto de vista ejecutivo. En las acciones propuestas de las ERP falta una clara priorización de programas y proyectos. Se produce un listado de acciones para combatir la pobreza y no una verdadera estrategia. Sin ningún mención a los canales de transmisión o a los eventuales *trade-offs* que podrían producirse entre políticas. Los programas giran en torno a metas de crecimiento sobredimensionadas. Con el revés en la situación económica y las restricciones fiscales del momento, esta deficiencia de las ERP pone en peligro la eficacia de su ejecución desde un inicio. Las ERP no tienen por tanto suficiente flexibilidad para adaptarse a condiciones macroeconómicas nuevas. No se han desarrollado los canales adecuados de información ni de sistematización de los indicadores de resultado y de sistemas de presupuestación, lo que debilita el seguimiento y monitoreo de los programas.

El proceso de diálogo no está organizado para acordar ajustes consensuados a la ERP.² En los tres países la política macroeconómica ha sido definida fuera del marco de la consulta de la ERP. Inclusive en el caso de Bolivia, está vigente un Stand-by que mantiene una visión de

² Cabe notar, que en el caso de Honduras, el Consejo Consultivo que tiene representantes de la sociedad civil como participantes sí revisa y discute los informes de avance, pero el que aprueba es el gobierno y el FMI/BM.

corto plazo. Esto introduce elementos de inconsistencia con la estrategia de largo plazo de reducción de pobreza y una ausencia de compromiso claro entre los involucrados ('stakeholders') y su impresión de que los PRSP son documentos cuyo objetivo principal es cumplir con las condiciones para obtener alivio de la deuda externa y socavan cualquier sentido de apropiación nacional del contenido de la estrategia que pueda subsistir en los tres países.

Viabilidad del PRSP³

En lo que se refiere a la implementación de la estrategia, el corto tiempo que se da para ejecutar las reformas estructurales desata el círculo vicioso entre falta de oportunidad en el cumplimiento de las medidas y las consecuentes restricciones financieras externas, lo que unido a unas metas optimistas de crecimiento económico, hacen poco viables a los programas de reducción de pobreza. Una de principales limitantes es la capacidad institucional para implementar la estrategia, a pesar de las instancias administrativas creadas, en los tres casos se manifiesta reiteradamente que se ha creado más responsabilidades sin que existe la capacidad institucional.

En Bolivia por ejemplo, existen debilidades importantes en la capacidad de implementación de los municipios y se observa en ciertos casos una subutilización de recursos por esta razón. Otras disyuntivas que se están manifestando en el proceso de la implementación descentralizada en Bolivia son que: (a) se ha dado un sesgo hacia inversiones en obras sociales de pequeña escala (no solamente en educación o servicios de salud, sino también sirviendo otras prioridades locales como la construcción de centros comunitarios); y (b) se ha manifestado una falta de capacidad local de desarrollar y llevar a cabo programas para promover la producción y la generación de ingresos y empleos. En Honduras, parte de la problemática institucional se traduce en los bajos grados de ejecución de los programas.

Gestión fiscal y presupuestación de los PRSP

Entre las bondades de los PRSP está el relacionar de manera explícita las intenciones y metas de la estrategia con los presupuestos requeridos, hecho que no ocurre en la práctica. Sin una atención adecuada a la estimación de los costos de los programas de la ERP y una especificación de los supuestos de cómo la asignación de estos recursos lleguen a cumplir con las metas, se reducirán sustancialmente la probabilidad de que el nuevo enfoque de los PRSP tenga éxito. Además será más fácil convencer a los organismos internacionales y países donantes de aumentar, en la medida necesaria, su apoyo cuando se dispone de presupuestos creíbles y realistas. En cuanto a la presupuestación por resultados y la elaboración de un MTEF hay que reconocer que es no es una tarea fácil, por lo tanto, es recomendable, empezar de manera gradual, con apoyo de los donantes, a fortalecer la capacidad institucional en esta área.

Los sistemas de presupuestación por resultados, de monitoreo y seguimiento se encuentran atrasados, lo que dificulta la evaluación y rendición de cuentas por parte de la sociedad civil

³ En esta sección al hablar de implementación de la estrategia se refiere a la adopción de políticas y reformas consistentes con los lineamientos establecidos en los PRSP y no se refiere a las etapas formales de ejecución de un PRSP, es decir, aquellos países que no han completado un PRSP-I, los que sí lo han hecho, los que han avanzado en la implementación de un PRSP y los que han culminado un PRSP.

Sistemas de monitoreo y evaluación

En los tres países aún queda mucho por hacer en el desarrollo de sistemas de monitoreo, evaluación y de racionalización de los flujos de información y en definir las entidades responsables de cada proceso. No obstante, en los tres países hay iniciativas para mejorar dicha situación.

Bolivia cuenta con reportes de avance del PRSP producidos periódicamente por UDAPE y Honduras cuenta con un reporte de avance producido por UNAT. En ambos casos se sintetiza valiosa información. Nicaragua recientemente aprobó, aunque todavía no producen resultados, el Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación, PASE, el Proyecto de Apoyo e Implementación de la ERCERP, PAI⁴, sistema de monitoreo participativo y el Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza, SINASIP, que está actualmente en revisión. Entre las iniciativas también incluyen la exploración de posibles formas de control social y participación de los pobres en el monitoreo a nivel local.

A pesar de haber transcurrido dos años con una ERP, los países todavía no cuentan con sistemas de información sistematizados para su seguimiento. En Honduras, el Sistema de Seguimiento de Indicadores de la ERP (SIERP), a nivel ministerial todavía se encuentra coordinado los esfuerzos para institucionalizar la distribución de roles entre entidades que elaboran información para la ERP, como el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión (SINEG), quien estará encargado de evaluar, medir el impacto y validar la información de pobreza. Bolivia todavía no cuenta con consenso entre los donantes sobre las propuestas para monitoreo y su financiamiento. Nicaragua, no cuenta todavía con un sistema de información sistematizado. A pesar de que en el 2002, se terminó el diseño del SINASIP (Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza), el sistema todavía necesita de alguna simplificación antes de ser implementado. Por otro lado, el Fondo Social Suplementario ha sido encargado de monitorear y evaluar los recursos HIPC.

Los *stakeholders* perciben una fuerte influencia de la comunidad de donantes en la elaboración de los PRSP, se quejan de poco conocimiento del contenido macroeconómico y señalan escasos cambios en las políticas de los donantes en lo que se refiere al apoyo sectorial frente al apoyo a proyectos

Rol de los donantes y la coordinación de la ayuda externa

En dos de los tres países, *Bolivia* y *Honduras*, el proceso de elaborar la ERP ha estimulado una mayor coordinación entre la comunidad de donantes: los agentes de la cooperación han intensificado sus reuniones de coordinación a raíz del proceso. En *Nicaragua* esta práctica ya se venía realizando.

Sin embargo, dicha coordinación no es amplia. En ninguno de los tres países se aprecia un mayor grado de coordinación en la ejecución de proyectos en el marco de la ERP o en el monitoreo de la estrategia. Posiblemente esto se debe en parte al bajo grado de ejecución por parte de los gobiernos de los tres países de programas desarrollados en el marco de las ERP hasta octubre de 2003.

A su vez, el limitado nivel de ejecución de programas puede relacionarse con el reducido sentido de "apropiación nacional" de las, los cambios de gobierno ocurridos en los tres países, y la débil capacidad de implementación. Además, antes de las respectivas elecciones en Bolivia, Honduras y Nicaragua en 2001-2002, los programas con el FMI estuvie-

⁴ El PAI se inició como programa Piloto en 11 Municipios, orientado hacia la formulación de Planes de Trabajo Integral, PTIs, a nivel municipal, con la participación de los Comités de Desarrollo Municipal, sociedad civil y beneficiarios.

ron "off track" provocando (i) una reducción en los flujos de recursos para la ejecución de la ERP y (ii) una reorientación en la atención de los gobiernos hacia la negociación de un nuevo PRGF.

Además, de las entrevistas realizadas se constata una fuerte influencia de la comunidad internacional (el FMI y el BM en particular) en la elaboración del documento de la ERP en los tres países. Esto pone en cuestionamiento si el objetivo de 'apropiación nacional' es compatible con la condicionalidad impuesta en la práctica por los organismos internacionales en lo referente al contenido de los PRSP.

Hasta el momento, la ERP no ha conducido a un cambio en las políticas de ayuda en la dirección de apoyo general al presupuesto ('budget support'), apoyo sectorial o SWAps. Algunos donantes no pueden dar apoyo presupuestario o apoyo sectorial⁵, debido a la política de cooperación internacional de sus gobiernos que exigen cuentas separadas de los recursos transferidos. Esta política no ha cambiado a partir de la vigencia de la ERP. Para los donantes que sí pueden otorgar apoyo presupuestario general y para los organismos multilaterales otorgando préstamos programáticos ("policy-based lending"), se mantiene la condición de que debe existir previamente un programa macroeconómico acordado con el FMI. Las opciones para conseguir apoyo sectorial y el SWAp, a su vez, dependen de la calidad de los planes sectoriales preparados por los gobiernos beneficiarios y del grado de confianza que tienen los donantes en la voluntad y capacidad de poder ejecutar dichos programas.

Resumen del análisis de los informes país sobre las preguntas respecto al papel de los donantes

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
1a. ¿Está el proceso ERP apoyando la coordinación entre donantes?	Ha jugado un papel durante elaboración de la estrategia; no hay mayor coordinación en ejecución o monitoreo de la ERP	Ha jugado un papel durante elaboración de la estrategia (Grupo de donantes G15);; modesta coordinación en ejecución o monitoreo de la ERP	Coordinación se generalizó pero en parte sobre la base del descontento con el Gobierno anterior. Con el Gobierno actual los donantes están más dispuestos a cooperar y se ha mejorado el diálogo
1b. ¿Toma el gobierno (anterior/actual) iniciativas para coordinar la cooperación?	Si / No	No / Si, se ha solicitado que donantes enmarquen ayuda en los objetivos de la ERP	No /Si, pero independientemente al proceso de la ERP
2a. ¿Cuál es el grado de apropiación nacional de la ERP?	Poca apropiación, condicionalidad se extiende a otras esferas en el PRSP	Poca apropiación, condicionalidad se extiende a otras esferas en el PRSP	Bajo ERP Nicaragua espera que la condicionalidad sea más selectiva, aunque hasta ahora internamente no ha habido legítima apropiación
2b. ¿La ERP ha generado un sentido de mayor apropiación del gobierno sobre actividades de ayuda?	No	Avances, pero no se puede hablar de apropiación del gobierno	Si, aunque tiene poca relación con la ERP y más relación con el alivio de la deuda.
3a. ¿La ERP ha conducido a un cambio en modalidades de ayuda, hacia más ayuda al presupuesto?	Patrones tradicionales de asistencia se mantienen	Patrones tradicionales de asistencia se mantienen	Patrones tradicionales de asistencia se mantienen
3b. ¿La ERP ha conducido a una necesidad de cambiar modalidades de ayuda, hacia más ayuda al presupuesto?	No hasta ahora	No hasta ahora	No hasta ahora
4a. ¿Cuál tendría que ser el papel de la cooperación en fortalecer la administración pública?	En vez de participar en sistemas de monitoreo de fondos separados para los recursos HIPC, promover el monitoreo de todo el gasto del gobierno, preferiblemente involucrando en ello parlamentos, ONGs y expertos independientes		
4b. ¿Cuál tendría que ser el papel de la cooperación en fortalecer la sociedad civil?	En lugar de participar en sistemas de monitoreo de fondos separados para los recursos HIPC, promover el monitoreo de todo el gasto del gobierno, preferiblemente involucrando en ello parlamentos, ONGs y expertos independientes. Dar un carácter más permanente al flujo de recursos que financian la ERP para hacer más sostenibles a las políticas.		

⁵ Es decir, formando un fondo común de recursos.

4. Algunas lecciones de la experiencia con las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua

El principal valor agregado está en la conformación y consolidación de un diálogo nacional con una base amplia trayendo al debate público las formas de combatir la pobreza.

Por ser una estrategia de largo plazo, no se pretende hacer una evaluación de la capacidad de las ERP de efectivamente consolidar los procesos de desarrollo más participativos y las políticas para reducir la pobreza. Sin embargo, si se puede evaluar la calidad de los cimientos en que se está erigiendo el proceso. En los tres países latinoamericanos el diseño e implementación de las ERP tuvo lugar en un contexto de deterioro de la situación económica, cambios de gobierno y una creciente inestabilidad política, particularmente en el caso boliviano. Sin embargo, los PRSP se mantienen en vigor aunque los gobiernos entrantes no han dudado en hacer sus contribuciones, al proponer Programas Nacionales de Desarrollo y estrategias que reforzarían la lucha contra la pobreza.

En términos generales podemos afirmar que el valor agregado generado por esta estrategia es la conformación de un diálogo nacional con una base amplia trayendo al debate público las formas de combatir la pobreza. Se ha logrado fortalecer procesos de descentralización y definir ciertas políticas para hacer más transparentes a los presupuestos y para coordinar sistemas de monitoreo y supervisión, que a pesar de un lento avance, se espera serán concretados en el corto plazo. El diálogo entre los gobiernos de los tres países y la comunidad de los donantes ha mejorado en el contexto de la ERP.

Debilidades del proceso

Entre los aspectos que deberán ser revisados como parte de la dinámica del proceso, en su esfuerzo por mantenerse vigente y fiel a sus objetivos, se puede resaltar cinco áreas que requieren atención prioritaria:

- *El limitado sentido de apropiación nacional de las ERP, se deriva del hecho de que los PRSP se asocian a un documento para cumplir con los requisitos de alivio de la deuda externa. Aunque en grados distintos, dicho sentimiento se observa en los tres países. Hay dos factores que son a nuestro juicio los más influyentes: Primero, la dicotomía en el proceso de consulta y la elaboración de la estrategia, es decir la falta de un proceso de retroalimentación entre los dos procesos, ha conducido a un sentido de frustración entre ciertos actores de la sociedad civil, así como la falta de discusión sobre prioridades. La presión de tiempo para cumplir con los requisitos HIPC ha afectado este resultado, pero a la vez refleja una subestimación (por parte de gobiernos y donantes) del*

tiempo necesario para llevar a cabo procesos participativos que deben conducir a una apropiación nacional. Segundo, el hecho de que la estrategia económica y sobre todo la política macroeconómica quedaron en gran medida al margen del proceso de consulta ha fomentado la percepción de que la ERP es impuesta desde afuera con una condicionalidad más allá de las condiciones normales impuestas por el FMI y las relacionadas con la iniciativa HIPC. Es, entonces, difícil imaginar cómo lograr un mayor sentido de apropiación nacional de la estrategia (a) sin tener un proceso más iterativo entre la consulta (“¿qué quieren ustedes?”) y la definición de la estrategia (“¿pueden vivir con las prioridades establecidas?”) y (b) sin que la política macroeconómica y reformas económicas sean parte integral de la discusión y definición de la estrategia, al menos una negociación separada sin interacción (aparente) con los resultados del diálogo nacional.

- *Las ERP, sobre todo las primeras versiones, difícilmente se pueden caracterizar como estrategias con enfoque a resultados.* Los contenidos de las ERP definen claros lineamientos estratégicos, pero en las acciones definidas falta precisión en cómo éstas se supone llegarán a alcanzar las metas establecidas, además falta una clara priorización en las acciones. Por otra parte, no debe sorprender que dada la falta de claridad del carácter comprensivo de la ERP, pueden surgir contradicciones con otros planes y reformas de los gobiernos, tal como surgió con: el Plan Bolivia del gobierno del ex-Presidente Sánchez de Lozada; las disyuntivas entre la política macro y la ERP de Honduras; y, el estatus aún no muy claro del nuevo Plan de Desarrollo de Nicaragua con relación a la ECRERP. Pasando a su ejecución, los PRSP han enfrentado restricciones presupuestarias, que han rezagado las acciones contempladas en las estrategias. Estas limitaciones implican que cuando, por ejemplo, las restricciones macroeconómicas se vuelvan más apretadas – como en la actualidad en los tres países – la ERP no da respuestas claras de (1) las implicaciones para el alcance de las metas de la reducción de la pobreza y (2) cómo y donde se deben realizar los ajustes a la realidad económica.
- *Las ERP de los tres países aún no se enmarcan en una presupuestación de mediano plazo (MTEF) y demuestran poco avance en un proceso de presupuestación por resultados.* Las debilidades en el diagnóstico de la pobreza se reflejan en la poca transparencia para definir si los presupuestos asignados son suficientes para alcanzar las metas y menos aún si la asignación por programas es la más costo-efectiva. Esto sin duda repercute en la viabilidad de las estrategias.
- *Falta mucho por hacer en establecer sistemas de monitoreo y evaluación.* Los tres países han tomado iniciativas para mejorar sus sistemas de información y monitoreo. Sin embargo, persisten muchas debilidades en la calidad de la información y discrepancias muy grandes entre fuentes en las estimaciones de indicadores claves que dificulta el trabajo del seguimiento de las metas del milenio y en realizar evaluaciones de impacto. El seguimiento de la eficacia de la implementación del presupuesto se hace difícil por la falta de un análisis claro entre ‘insumos’ (programas y el presupuesto relacionado) y ‘resultados’

(metas, impacto). Eliminar dicho vacío ('missing middle') entre acciones y resultados esperados debe tratarse con prioridad si se quiere tomar los principios de los PRSP en serio.

- *La descentralización administrativa con una débil institucionalidad, no es panacea para una implementación eficaz.* Bolivia nos da ciertas lecciones. En el caso de Bolivia la implementación de la EBRP descansa principalmente en el nivel local. Sin mejorar la capacidad de implementación de los municipios existe el peligro de una subutilización de recursos como se observa en muchos municipios en Bolivia. Otras disyuntivas que se están manifestando en el proceso de la implementación descentralizada en Bolivia tiene es un cierto sesgo hacia inversiones en obras pequeñas (y no únicamente para educación, salud o agua) y una falta de capacidad local de desarrollar y llevar a cabo programas para promover la producción y la generación de ingresos y empleos. Mejor articulación del proceso de descentralización entre diferentes niveles administrativos (no solamente entre el gobierno central y los municipios, sino también niveles intermedios como regiones o provincias) es un tema que requiere mucho más atención.

Recomendaciones para la cooperación internacional

- *El marco de la ERP reclama a la comunidad de donantes internacionales mayores esfuerzos de coordinación y compromiso en la lucha contra la pobreza.* Se requiere sobre todo un debate a fondo en la comunidad internacional – incluida Sida – sobre la necesidad de efectivamente dirigir ayuda hacia sectores o seguir manteniendo la ayuda hacia proyectos. Si dicha voluntad de cambio hacia sectores o hacia el presupuesto no existe debe entonces entenderse que la ERP es un intento de lograr un rol más participativo de la sociedad civil nacional sin cambiar dramáticamente la gestión tradicional de los donantes.
- *La comunidad internacional debe preocuparse de que el proceso de las ERP trae condicionalidad adicional y que ha contribuido a una percepción bien difundida en los tres países de que las ERP son 'imposiciones' desde afuera.*⁶ Tal como hemos mencionado, parte de esta percepción es fomentado por el hecho de que en los diálogos sobre las ERP poco o nada se discutió acerca del marco macroeconómico y los efectos de reformas económicas (como la liberalización comercial) sobre la pobreza, así como el dejar fuera de las ERP otras reformas estructurales como la reforma agraria. Esta situación ha contribuido a la falta de un sentido de apropiación nacional en cuanto a la ERP y por tanto también en cuanto a los programas financiados por la cooperación internacional. La comunidad internacional debería por tanto asegurar que su diálogo con el gobierno se extiende hacia la sociedad civil poniendo en discusión el nexo y la consistencia entre la ERP, el marco macroeconómico y las reformas estructurales. Al mismo tiempo, parece ser recomendable que la comunidad internacional tome un poco más de distancia de los procesos nacionales, dejando más 'beneficio de duda' a los actores nacionales en la determinación de los resultados del proceso, aunque su presencia es

⁶ No queremos acertar aquí que la condicionalidad adicional a la cual se refiere es necesariamente negativa. La insistencia en reformas institucionales, buenos sistemas de presupuestación y de monitoreo, son todos consistentes con las buenas prácticas recomendadas por el proceso de los PRSP. Es la suma de las condiciones y la insuficiencia en incorporar varias de estas en los diálogos nacionales que está creando las disyuntivas indicadas.

fundamental en la instrumentación del mismo no sólo a través del apoyo al diseño de sistemas de rendición de cuentas, sino a través de un apoyo financiero más continuo, siempre que los recursos estén eficientemente empleados.

- *Cabe entonces también preguntarse en ese contexto si la ERP es solamente más condicionalidad por parte de los organismos financieros para acceder a sus fondos, a la vez que ahonda el proceso de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil.* En el escenario más pesimista se podría anticipar que la relevancia del PRSP se limitaría a convertirse en un documento que únicamente se elaboraría para justificar acceder a un PRGF en sustitución de los *Enhanced Structural Adjustment Facilities* del Fondo Monetario Internacional. Esto se daría con *condicionalidad adicional y cruzada* (cross-conditionality). A diferencia de lo que pasó bajo los ESAF, se puede retener un PRGF si no se presenta un informe de avance aceptado por el FMI y el BM y/o un PRSP revisado. En el caso de Bolivia no se había cumplido con dicha condición y se debió recurrir a un préstamo tipo Stand-by que es utilizado para financiar desequilibrios temporales de la balanza de pagos, implicando un retorno a un manejo de la política económica con visión de corto plazo. Los donantes bilaterales deberían analizar críticamente las modalidades de financiamiento y verificar si éstas no implican una tendencia no deseada hacia una mayor condicionalidad *ex-ante* y *cruzada* que se vuelva en contra de los propios objetivos de los PRSP, sobre todo el de generar un sentido de apropiación nacional. Además, las presiones en tiempo deterioran la calidad y los objetivos de participación y apropiación en estos programas.
- Es por ello que los donantes deberían entrar en un diálogo como ir más allá de la típica visión de corto plazo de la condicionalidad macroeconómica y ligar el marco macroeconómico a una visión de largo plazo requerida para las políticas orientadas. Informes técnicos del FMI y el Banco Mundial sí proponen formas de cómo establecer este nexo, pero no se observa en la práctica en los tres países. *Para tal efecto, se deberá romper con los esquemas tradicionales de financiamiento de corto plazo, como son los acuerdos Stand-by en el marco de un PRSP e ir hacia programas de largo plazo.*
- *Si existe un reconocimiento de que la ERP es potencialmente un instrumento para cambiar la gestión de la ayuda internacional y efectivamente existe la voluntad de cambiar la forma de apoyo financiero desde proyectos hacia sectores – como la ERP establece – es entonces conveniente plantear una discusión sobre los pasos a seguir y su secuencia, siguiendo un enfoque gradual.* Los donantes podrían estimular esta discusión sobre las necesidades concretas, tales como su apoyo a los proyectos ya priorizados por el gobierno; apoyo técnico para fortalecer la capacidad institucional en llevar a cabo una presupuestación por resultados y seguimiento de la ejecución presupuestaria en el corto y mediano plazo; y la conveniencia de transferir los recursos de la ayuda externa por sectores y más no por proyectos específicos. Esta discusión debe también evaluar el rol de la sociedad civil y los parlamentos en los procesos de monitoreo y evaluación para mejorar la rendición de cuentas y control democrático sobre la asignación presupuestaria y el uso de los recursos HIPC y ayuda externa.

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
info@sida.se, www.asdi.org