

Informe Regional





**Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de
Reducción
de la Pobreza (ERP) en América Latina**

Informe Regional - 2003

**Reducir la Pobreza: ¿Se puede?
Experiencia con las Estrategias de Reducción de
Pobreza en América Latina**

**La Haya,
Diciembre 2003**

**Proyecto comisionado por la
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el
Desarrollo**



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.

PREFACIO	4
1. Introducción	5
<i>Antecedentes de los PRSP.....</i>	<i>5</i>
<i>Objetivos de los PRSP.....</i>	<i>7</i>
<i>.... ¿y qué hay de nuevo? (y ¿qué se debe evaluar?).....</i>	<i>8</i>
<i>Alcance del estudio</i>	<i>10</i>
2. Pobreza y Reformas Económicas y Sociales en América Latina	10
<i>Crecimiento económico</i>	<i>12</i>
<i>Pobreza, desigualdad y progreso social.....</i>	<i>12</i>
<i>Las reformas económicas de los noventa.....</i>	<i>17</i>
<i>Reformas en la política social</i>	<i>19</i>
<i>Consecuencias para reformas económicas y sociales.....</i>	<i>20</i>
3. Las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua	21
3.1 <i>Estado de avance de las ERP.....</i>	<i>21</i>
3.2 <i>El contexto dentro del cuál se elaboraron las ERP.....</i>	<i>22</i>
<i>Contexto económico</i>	<i>22</i>
<i>Contexto político y gobernabilidad.....</i>	<i>23</i>
3.3 <i>El proceso de la consulta: avances en el diálogo, pero sin “apropiación nacional” de la estrategia.....</i>	<i>26</i>
<i>El proceso de la consulta.....</i>	<i>29</i>
<i>Institucionalización de la consulta.....</i>	<i>29</i>
<i>El proceso de elaboración del PRSP</i>	<i>30</i>
<i>Conclusiones acerca del proceso de consulta y elaboración de las ERP en los tres países</i>	<i>32</i>
3.4 <i>Diagnóstico de la pobreza</i>	<i>35</i>
3.5 <i>Resultados del contenido de la ERP.....</i>	<i>37</i>
<i>¿Qué hay de nuevo?.....</i>	<i>39</i>
3.6 <i>Gestión fiscal y presupuestación: ¿talón de Aquiles de las ERP?</i>	<i>41</i>
3.7 <i>Implementación y viabilidad de los PRSP.....</i>	<i>49</i>
3.8 <i>Monitoreo, evaluación y transparencia.....</i>	<i>50</i>
3.9 <i>Rol de los donantes y la coordinación de la ayuda externa</i>	<i>51</i>
<i>¿Mayor coordinación entre donantes?.....</i>	<i>52</i>
<i>Un balance preliminar: ¿un papel positivo de los donantes?.....</i>	<i>53</i>
4. Algunas lecciones de la experiencia con las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua ..	56
<i>Valor agregado.....</i>	<i>56</i>
<i>Conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de consulta y diseño de las ERP.....</i>	<i>57</i>
<i>Recomendaciones para la cooperación internacional</i>	<i>60</i>
<i>Es suficiente? (Is it good enough?)</i>	<i>61</i>
Referencias bibliográficas.....	63
Apéndice A.1 Comparación con otros estudios que evalúan los PRSP.....	69
Apéndice A.2 Metas de los PRSP y dificultades en su seguimiento	70
Apéndice A.3 Contenido de las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua	73

Lista de cuadros y gráficos

Cuadros

2.1	América Latina: Crecimiento del ingreso per cápita y volatilidad económica	13
3.1a	Cronograma de las ERP en los tres países	24
3.1b	Alivio de deuda en la Iniciativa HIPC y PRSP	24
3.2a	Comparativo de las Metas de crecimiento del PIB (%) en el PRSP frente a los datos efectivos	25
3.2b	Crecimiento observado del PIB per cápita y meta de la ERP	26
3.3	Caracterización de los procesos de consulta en las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua	32
3.4	Actores determinantes en el PRSP	37
3.5	Cuadro comparativo de causas de pobreza según PRSP en cada país	39
3.6	Metas de las ERP y los ODM	43
3.7a	Bolivia: Costos de la EBRP	45
3.7b	Honduras: Costos y financiamiento de la ERP	45
3.7c	Nicaragua: Costos de la ERP	46
3.8	¿Presupuestación por resultados?	48
3.9	Descentralización e implementación de las ERP	52
3.10	Resumen del papel de los donantes en la ERP	58

Gráficos

2.1	Incidencia de la pobreza en América Latina, 1980-2002	15
2.2	Incidencia de la pobreza extrema en algunos países de A.L.	16
2.3	Desigualdad en la distribución del ingreso p.c. en algunos países de A.L.	16
3.1a	Bolivia: Dicotomía entre proceso de consulta y elaboración de la ERP	34
3.1b	Honduras: Dicotomía entre proceso de consulta y elaboración de la ERP	34
3.1c	Nicaragua: Dicotomía entre proceso de consulta y elaboración de la ERP	35

Lista de recuadros

Recuadro No. 1: Avance en los ODM/MDGs en América Latina	18
Recuadro No. 2: Género en las ERP	41
Recuadro No. 3: Algunas lecciones de los procesos de descentralización en el marco de las ERP	51

Abreviaciones y Nomenclatura

AMHON	Asociación de Municipalidades, Honduras
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency / Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASONOG	Asociación de Organizaciones No Gubernamentales, Honduras
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BM/WB	Banco Mundial/ World Bank
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción, Nicaragua
CDF	Comprehensive Development Framework
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, Nicaragua
CONPES	Consejo Nacional para la Planificación Económica y Social, Nicaragua
COSUDE	Agencia Suiza de Cooperación para el Desarrollo
DN	Diálogo Nacional
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
ERCERP	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza, Nicaragua
ERP/PRSP	Estrategia para la reducción de la pobreza/ Poverty Reduction Strategy Paper
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
FONAC	Foro Nacional de Convergencia, Honduras
FOSEDEH	Forum of External Debt and Development of Honduras
GDI	Gender-sensitive Human Development Index / Índice de Género de Desarrollo Humano
HIPC	Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados
IDB/BID	Inter-American Development Bank / Banco Interamericano de Desarrollo
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IFIs	Organizaciones Financieras Internacionales / International Financial Institutions
IMF/FMI	International Monetary Fund / Fondo Monetario Internacional
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos, Nicaragua
IPEA	Instituto de Investigación de Economía Aplicada, Brasil
I-PRSP	Informe interino del PRSP
ISS	Institute of Social Studies
MDG / ODM	Millennium Development Goals / Objetivos de Desarrollo del Milenio
MECOVI	Programa para el Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework / Marco de Presupuestación de Mediano Plazo
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NU/UN	Naciones Unidas/United Nations
OECD/OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONG	Organización No Gubernamental
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAI	Proyecto de Apoyo e Implementación de la ERCERP, Nicaragua
PASE	Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación, Nicaragua
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD/UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/United Nations Development Programme
PPC/PPP	Paridad de Poder de Compra / Purchasing Power Parity
PRGF	Poverty Reduction Growth Facility
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis
SETEC	Secretaría Técnica (de la Presidencia), Nicaragua
SIERP	Sistema de seguimiento de indicadores de la ERP, Honduras
SINEG	Sistema Nacional de Evaluación y Gestión, Honduras
STD	Secretaria Técnica de Diálogo, Bolivia
SWAp	Sector-wide Approach programmes / Programas de Apoyo Sectorial
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas, Bolivia
UE / EU	Unión Europea/European Union
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico, Honduras
UPET	Unidad de Transparencia en la Ejecución, Honduras
VP	Vice-Presidente

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 participantes 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

Reducir la Pobreza: ¿Se puede?

Experiencia con las Estrategias de Reducción de Pobreza en América Latina

- Informe Regional, 2003 -

1. Introducción

Informes acerca de las *Estrategias de Reducción de Pobreza* (ERP, o *Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSP, según sus siglas en inglés) fueron introducidos hace pocos años como un marco organizativo para las políticas y programas en la lucha contra la pobreza en países de bajos ingresos, así como para coordinar los fondos de ayuda para el desarrollo otorgados a esos países por la comunidad internacional. Por su visión comprensiva de los problemas de desarrollo y la pobreza y la adaptación de las estrategias a la situación de cada país, los PRSP deberían dar un nuevo empuje a la cooperación internacional y a la lucha contra la pobreza. ¿Dónde estamos tres, cuatro años desde la introducción del nuevo marco? Tomando la experiencia de tres países de América Latina, Bolivia, Honduras y Nicaragua, parecería que los PRSP han estimulado el diálogo nacional sobre cómo reducir la pobreza, pero al mismo tiempo se constata que las ideas básicas de los PRSP no son fáciles de realizar en la práctica. La apreciación comparativa de estos tres casos realizada en este informe, nos lleva tanto a lecciones importantes sobre cómo continuar el proceso en estos países, como a reflexiones críticas sobre los propios principios de los PRSP.

En la introducción se traza primero el origen y las ideas básicas de los PRSP, para luego indagar en algunos criterios de cómo se puede evaluar los procesos de diseño e implementación de las estrategias de reducción de pobreza, antes de resumir el esbozo y los alcances del presente informe.

Antecedentes de los PRSP

Sus antecedentes más inmediatos nos llevan a inicios de 1999, en que el Banco Mundial planteó el *Comprehensive Development Framework* (CDF), una estrategia de largo plazo concebida con el fin de alcanzar un desarrollo integral, en el que se vincula los aspectos macroeconómicos y financieros, con los aspectos sociales humanos y estructurales y en que se define los principales “grupos interesados” (*stakeholders*) del proceso, con sus responsabilidades para facilitar el sentido de asociación, coordinación y rendición de cuentas.

En diciembre de 1999, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional aprobaron una iniciativa conjunta de lucha contra la pobreza. De acuerdo a esta iniciativa, los países de bajo ingreso que deseen acceder a financiamiento de los organismos financieros internacionales o a esquemas de reducción de deuda en el marco de la *Iniciativa para los Países Pobres Altamente Endeudados* (HIPC, según las siglas en inglés) deberán presentar un plan estratégico para la reducción de la pobreza (PRSP). El PRSP es un documento a ser elaborado por cada país con una descripción de la situación macroeconómica, las políticas sociales, los programas para promover el crecimiento económico y reducir la pobreza y las necesidades de financiamiento para llevar a cabo esta estrategia (ver a continuación recuadro sobre objetivos de la estrategia).

De esta manera, se pretende hacer a los gobiernos receptores de ayuda externa co-responsables de los resultados de los programas a adoptarse, no sólo desde la perspectiva de su implementación sino de su creación, en la medida en que las prioridades estarían definidas por la sociedad civil, especialmente los pobres, lo que permitiría mayor refuerzo y seguimiento local.

Entre las modalidades de apoyo financiero al PRSP, se puede citar el “*Poverty Reduction and Growth Facility*” (PRGF) del Fondo Monetario Internacional. La aprobación de la visión de la estrategia es una condición para la suscripción de un PRGF. Se conoce que todavía se está tratando de hacer compatibles al PRSP y las exigencias macroeconómicas detrás de una modalidad de financiamiento de esta índole.¹

En cuanto a la gestión de la deuda pública externa en el marco del PRSP, tres características generales han sido identificadas. Primero, el vínculo operacional entre el PRSP y la iniciativa HIPC ha sido diseñado de tal manera que para alcanzar un acuerdo de reducción de deuda en el marco HIPC², es necesario disponer al menos de un PRSP Interino, que consiste en elaborar un documento corto que contiene el diagnóstico y políticas para reducir la pobreza, mientras se elabora el documento más amplio. Segundo, el uso de recursos de alivio de la deuda está destinado a apoyar exclusivamente la reducción de la pobreza. Tercero, de manera más general el financiamiento externo en el marco del PRSP debería favorecer el apoyo sectorial frente al financiamiento de proyectos, con lo que los acreedores deberán coordinar sus políticas de apoyo al PRSP y más bien utilizar los reportes de avance del PRSP como herramienta de seguimiento y monitoreo del uso eficiente de los recursos.

Adicionalmente, para comprometer al mundo en la lucha contra la pobreza, los países miembros de las Naciones Unidas definieron en septiembre de 2000 un conjunto de objetivos (8), metas (18) e indicadores (48) para el período 1990-2015, denominadas los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)³, cuyo fin es 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. El seguimiento de las metas está a cargo de la Naciones Unidas.⁴ En 2002, el Consenso de Monterrey ligó al PRSP el cumplimiento de las ODM. Esto definió un horizonte de tiempo para reducir la pobreza y amplió aún más el ámbito de coordinación del PRSP entre las políticas públicas y el apoyo de los donantes.

Hasta julio de 2003, 27 países (de 38 países potencialmente elegibles) han completado su informe de implementación del PRSP, 45 países tienen un programa interino de reducción de la pobreza y 7 países ya han presentado sus informes de progreso. Entre ellos hay 4 países latinoamericanos que han cumplido el proceso de formulación de una ERP: Bolivia, Guyana, Honduras, y Nicaragua. Adicionalmente, en la región hay cinco países elegibles para el programa HIPC de reducción de deuda externa, Belice, República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Perú, que están en un proceso similar de formulación de una ERP. Este informe se dirige a evaluar las experiencias con el

¹ Ver IMF (2002).

² Después de varios intentos frustrados para mejorar la capacidad de pago de estos países, las instituciones de Bretton Woods ponen en operación la iniciativa HIPC (1996) de alivio de la deuda, en que se integra a los diferentes acreedores externos, incluyendo a los multilaterales, que habían estado ausentes de anteriores esquemas de alivio en miras de dar sostenibilidad a la deuda. Esta iniciativa fue revisada y ampliada a finales de 1999 con el fin de dar una solución más inmediata y profunda a la sostenibilidad de la deuda, haciéndola más amplia en su enfoque para aquellos países que demuestren estar comprometidos en reducir la pobreza.

³ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio es una versión ampliada de los International Development Goals planteados por la OECD (ver Wodon, 2002).

⁴ Ver en PNUD (2003).

diseño y la implementación de las ERPs en Bolivia, Honduras y Nicaragua desde una perspectiva comparativa y dentro del contexto de las importantes reformas económicas y sociales que fueron introducidos a lo largo de América Latina desde inicios de los noventa.

Objetivos de los PRSP....

¿Cómo debemos evaluar dichas experiencias? A primera vista no parece tan difícil, ya que se han definido principios y objetivos muy claros para el proceso de definición e implementación de la ERP.

Los principios son que la ERP debe ser:¹

- desarrollada por el propio país, sobre la base de un proceso de participación amplia en la formulación, implementación y monitoreo de resultados de avance;
- enfocada a resultados que beneficien a los pobres;
- comprensiva en el diagnóstico de la pobreza, reconociendo el carácter multidimensional de las causas de la pobreza y de las medidas para combatirla;
- asociativa en su orientación, con una base para una participación activa y coordinada entre las agencias para el desarrollo involucradas en apoyar las estrategias de país (es decir, mejorar la coordinación entre donantes multilaterales, bilaterales y ONG's);
- basada en una perspectiva de mediano y largo plazo, reconociendo que no se puede lograr la reducción de la pobreza de la noche a la mañana.

El objetivo central de la ERP es obviamente alcanzar la reducción de la pobreza, pero tomando en cuenta las múltiples dimensiones de la pobreza. Para ello, se acopla dicho objetivo central con las metas del milenio, como indicamos más arriba.

En cuanto a líneas prioritarias de acción, se distingue cuatro áreas claves en la definición de la estrategia:¹

- Políticas macroeconómicas y estructurales para apoyar el crecimiento sostenible en que participan los pobres;
- Mejoras en la gobernabilidad, incluyendo gestión financiera del sector público (así como descentralización en la implementación de las políticas)
- Políticas y programas sectoriales apropiados.
- Costeo realista y niveles apropiados de financiamiento para los principales programas.

De acuerdo a los propios objetivos de la agenda de los PRSP, cada país debe definir entonces su propia estrategia de acuerdo a sus posibilidades y problemas económicos e institucionales y basada en un diálogo nacional. Es de esperar, entonces, que el contenido de los PRSP difiera de país a país no sólo para asegurar la 'apropiación nacional' (*'national ownership'*) de la estrategia, sino también por ser una respuesta adecuada a los problemas propios del país para poder encaminar el proceso de reducción de la pobreza. Sin embargo, en la práctica la definición de la estrategia no se ha dado de manera aislada, ni se comenzó desde cero. Los resultados iniciales de la estrategia por tanto dependerán del contexto económico, político e institucional en los cuáles se llevó a cabo el proceso de definición del PRSP. Parece ser un punto obvio, pero justamente es al mismo tiempo una indicación de la tarea difícil de evaluar desde un punto de vista comparativo el grado de avance que ha dado el proceso de los PRSP hacia sus objetivos propios, así como del valor agregado de los PRSP frente a

una situación contrafáctica, por ejemplo en comparación a una situación de continuación de políticas existentes.

El objetivo del presente estudio no es tanto 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 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.

.... ¿y qué hay de nuevo? (y ¿qué se debe evaluar?)

Por tanto, hay que ser realista al tratar de identificar lo novedoso en los procesos de los PRSP y en cuánto se diferencia el enfoque de los PRSP con esfuerzos anteriores o existentes para aliviar las restricciones y aumentar las posibilidades de los actores que deben dirigir el proceso de reducción de la pobreza. Por un lado, la iniciativa de los PRSP tiene una racionalidad distinta a enfoques anteriores, particularmente el esfuerzo de involucrar a un grupo de actores interesados (*'stakeholders'*) mucho más amplio que lo normal en un diálogo nacional sobre la reducción de la pobreza. También las estrategias deben ser comprensivas en el sentido de ligar acciones a nivel macroeconómico, con reformas a nivel sectorial e intervenciones focalizadas hacia los grupos más vulnerables, pero ajustadas a la realidad de las restricciones económicas y la típica limitada capacidad de implementación de países pobres. Esto implica, por otro lado, ser también realista en cuanto al tipo de cambios que se pueden realizar en un tiempo relativamente corto. Por ejemplo, sería una ilusión esperar que con la introducción del proceso de los PRSP desaparecieran de facto las formas antiguas de condicionalidad impuestas por la comunidad de los donantes (a pesar de su papel central en la gestión de la iniciativa de los PRSP). Más bien, al aparecer y como analizamos más adelante, la nueva condicionalidad de los PRSP se agrega a las anteriores en el marco HIPC y préstamos para el ajuste estructural (ESAF).

Sin embargo, sí sería de esperar que el proceso de los PRSP mueva el balance mucho más hacia un sentido de apropiación nacional, por sus características ya definidas, o sea:

- resultante de procesos de diálogo nacional y controlables por los involucrados, es decir, que es 'apropiada' por los actores nacionales
- comprensiva
- orientada hacia resultados en cuanto a la asignación de recursos.

La premisa básica es que una estrategia de reducción de la pobreza y procesos de formación de políticas que logran combinar estos tres objetivos tienen mayor probabilidad de tener éxito, frente a la mayoría de las políticas implementadas en décadas recientes. De manera negativa se podría sostener que programas que no cuentan con un sentido de apropiación nacional no funcionan; operar programas de reducción de pobreza financiados por la cooperación internacional de manera

paralela a los financiados por el gobierno nacional tiende a ser ineficaz; y que es improbable que se pueda lograr las metas establecidas mientras que la asignación de recursos se basa en la provisión de insumos a las entidades de implementación sin consideración de la eficacia de las mismas.

Una premisa adicional para tener una visión realista en cuanto a los logros del proceso es que la existencia del PRSP como un documento ya aprobado por el gobierno (y la comunidad de donantes), tal vez implica un compromiso sobre objetivos comunes, pero no necesariamente significa que existe la capacidad o si quiera la disponibilidad entre todos los actores para implementar todas las acciones necesarias. Las formas de implementación pueden dificultarse por las debilidades en la capacidad institucional, lo que exige modificaciones importantes a la estrategia durante el proceso de implementación. Por tanto, el proceso de implementación no involucra una simple operación técnica de ejecución de las decisiones tomadas como parte del diseño de la estrategia, sino un proceso más amplio de toma de decisiones importantes. Concretamente habría que:

- asegurar un proceso político e institucional ordenado, al menos, a nivel de la coordinación entre poderes ejecutivo y legislativo, para evitar desgastes posteriores al proceso;
- traducir los compromisos acordados en el contexto de la ERP en una asignación correspondiente de recursos, comenzando por el presupuesto nacional para dar mayor viabilidad, ya que aún más importante que la asignación inicial es la existencia de mecanismos para que los recursos lleguen a su destino y que sean usados eficazmente hacia alcanzar los objetivos de la ERP;
- explicitar el nexo entre las acciones propuestas (insumos), la asignación presupuestaria (costeo), y los objetivos que se deben realizar (resultados), ya que cuando existe un vacío (*“missing middle”*), el proceso de monitoreo pierde transparencia de antemano;
- hay que dejar espacio mínimo para un proceso de aprendizaje por experiencia práctica (*“learning from experience”*), es decir en el diseño de la estrategia se debe indicar por qué iniciativas similares implementadas anteriormente no funcionaron y en cuanto al proceso de implementación de los programas para la reducción de la pobreza hay que considerar que se ha hecho para mejorar la capacidad institucional de ejecución de programas.

Estos aspectos valen para todos los procesos de diseño y evaluación de políticas. En el caso de las estrategias de reducción de pobreza se vuelven más importantes, ya que el desarrollo de políticas comprensivas para la reducción de pobreza es particularmente complejo y hay que implementarlas en contextos con, por definición, muy escasos recursos y baja capacidad institucional de implementación. En este sentido es importante poner mucho énfasis en evaluar los procesos intermedios en el camino hacia los resultados finales. Las preguntas centrales que nos hacemos son por tanto:

- ¿En qué medida el proceso de los PRSP está generando pasos significativos en la dirección de los objetivos acordados, bajo la premisa de que esto, últimamente, servirá a lograr de manera estructural la reducción de la pobreza?
- ¿En qué medida los PRSP dan un valor agregado a los procesos anteriores y 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. Pondremos el énfasis en definir si las ERP están generando mayor sentido de apropiación nacional de las estrategias, si está ayudando a explicitar cómo los insumos se traducirán en resultados de acuerdo a las políticas y la asignación de recursos, si los modelos de

implementación son viables y si la cooperación internacional se ajusta a los requerimientos de la estrategia.

Alcance del estudio

La evidencia presentada se sustenta en buena medida en un amplio análisis de los involucrados (*'stakeholder analysis'*) en Bolivia, Honduras y Nicaragua, mucho más allá de las evaluaciones disponibles hasta la fecha. En los informes ampliados para cada uno de los países se explica el detalle de este proceso. Esta información fue verificada y completada con toda la documentación que se logró recolectar sobre el proceso de los PRSP en los tres países. El presente informe compara los resultados principales de los tres casos.

Estamos concientes de la existencia de una cantidad creciente de estudios evaluativos del proceso, sobre todo gestionados desde la comunidad de los donantes.⁵ 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; un análisis más exhaustivo que los estudios existentes en cuanto al proceso de consulta y diálogo mediante una evaluación sistemática de involucrados (*'stakeholder analysis'*)⁶, incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países.

El resto de este informe, se organiza de la siguiente manera. En la sección 2, se da 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. Dicha evolución de la situación social y económica se enmarca en el proceso de reformas económicas y de las políticas sociales que se han dado en ese período. En adición a los antecedentes mencionados más arriba, los PRSP surgen de un cierto descontento con los logros de las reformas de los noventa. En la sección 3, analizamos de manera comparativa el proceso del diseño y la implementación de los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Enfatizamos ocho 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 la ERP; (7) el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de las ERP; y (8) el rol de los donantes en todo el proceso. En la sección 4 resumimos las conclusiones principales y se formulan algunas recomendaciones de cómo avanzar en el proceso.

2. Pobreza y Reformas Económicas y Sociales en América Latina

Crecimiento económico

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

⁵ Ver el Apéndice A.1 para un reseño del conjunto más importante de estudios existentes relacionados con los tres casos.

⁶ Para una explicación detallada de la metodología de selección de los "stakeholders" entrevistados en cada país, referirse a cada uno de los estudios país (ver ISS 2003a, 2003b, y 2003c).

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 (ver cuadro 2.1). El ritmo del crecimiento en el promedio de bienestar para toda la región bajó de 2,0% por año en 1990-95 a 1,3% en 1995-2000 y a 0,3% en 1999-2001. Los países de Sudamérica sufrieron una reducción del ingreso per cápita en el período más reciente y las tendencias en 2002 y 2003 no han sido favorables en términos generales. De los tres países, Bolivia ha mostrado igual tendencia, pero con tasas de crecimiento por debajo del promedio de la región. Honduras ha, mejorado modestamente su desempeño económico con 1,2% crecimiento anual entre 1999-2001, pero subiendo desde un desempeño mucho inferior al resto de América Central durante los noventa. Nicaragua mejoró después de un crecimiento negativo entre los años ochenta y 1995. El crecimiento del ingreso per cápita, se aceleró hasta alrededor del 3% por año, aunque con una clara tendencia hacia bajo a partir del año 2000.

Además del decepcionante ritmo de crecimiento cabe destacar la *volatilidad* en el crecimiento. Si se toma la desviación estándar de la tasa de crecimiento como indicador de volatilidad (cuadro 2.1). Dicha desviación tiende a ser mucho mayor que el crecimiento promedio, lo que pone América Latina arriba en la lista de regiones en el mundo con mayor inseguridad económica.⁷ La volatilidad económica en los noventa no ha sido mayor que la observada en la década anterior, pero si ha crecido en comparación al período 1960-80, cuando los países de la región tuvieron un ritmo de crecimiento mayor y más estable. Aunque la volatilidad no ha aumentado en comparación a los años ochenta, la ocurrencia de años de crisis mantiene una alta probabilidad. Entre 1995 y 2001, dos tercios de los 23 países listados en el cuadro 2.1 tuvieron al menos dos años de recesión, es decir una reducción en el ingreso per cápita. Bolivia tuvo tres años de crisis entre 1995 y 2001, Honduras un año y Nicaragua fue una excepción sin recesión. Sin embargo, después de 2001, la situación económica se ha agravada en los tres países.

Cuadro 2.1 América Latina: Crecimiento del ingreso per cápita y volatilidad económica

	Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita						Volatilidad ¹			Años de recesión (No.)
	1960-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000	1999-2001 ³	1960s y 70s	1980s	1990s	1995-2001 ²
Argentina	1,8%	-4,0%	-5,8%	5,1%	1,3%	-3,8%	4,8	5,5	5,7	4
Bolivia	1,0%	-3,8%	-3,8%	1,6%	1,0%	-0,5%	4,3	2,7	1,6	3
Brazil	4,6%	-1,0%	-0,8%	1,6%	0,9%	1,6%	3,7	4,7	3,0	2
Chile	1,5%	-0,7%	4,3%	6,9%	2,9%	2,3%	5,0	6,3	3,5	1
Colombia	2,7%	0,1%	2,6%	2,5%	-1,0%	0,2%	1,7	1,6	2,7	3
Costa Rica	2,4%	-2,6%	-1,0%	3,0%	2,8%	-0,5%	2,6	4,4	2,8	2
Cuba					4,2%	5,4%				0
República Dominicana	3,4%	-0,2%	0,7%	2,4%	5,8%	3,3%	6,9	2,9	4,2	0
Ecuador	3,5%	-0,6%	-0,9%	1,2%	-1,9%	2,0%	5,1	4,4	3,1	3
El Salvador	1,0%	-3,5%	-2,9%	4,0%	1,0%	0,0%	3,0	5,5	1,9	2
Guatemala	2,8%	-3,6%	-3,2%	1,6%	1,2%	0,2%	1,9	2,7	0,7	1
Guyana	1,0%	-4,2%	-5,9%	6,8%	2,2%	-0,6%	5,5	4,9	4,2	2

⁷ Ver IDB (1995), De Ferranti et al. (2000) y Rodrik (1999) para un análisis comparativo de la volatilidad económica en América Latina y la observada en otras partes del mundo.

	Tasa de crecimiento anual del PIB per cápita						Volatilidad ¹			Años de recesión (No.)
	1960-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-2000	1999-2001 ³	1960s y 70s	1980s	1990s	1995-2001 ²
Haití	0,5%	-2,8%	-4,5%	-5,2%	0,0%	-2,2%	4,3	2,9	5,4	3
Honduras	1,8%	-1,5%	-1,4%	0,6%	0,2%	1,2%	3,1	2,6	2,7	1
Jamaica	0,6%	-1,5%	2,6%	0,3%	-1,4%	-0,5%	5,6	4,6	2,0	5
México	3,5%	-0,3%	-0,6%	-0,3%	3,9%	1,6%	2,3	4,3	3,6	2
Nicaragua	0,3%	-2,4%	-7,8%	-1,5%	3,2%	3,0%	8,6	4,8	3,2	0
Panamá	3,1%	1,3%	-1,4%	3,6%	1,8%	-0,2%	2,9	6,1	2,5	1
Paraguay	3,8%	-1,3%	-0,6%	0,5%	-1,9%	-1,3%	2,7	5,3	1,6	5
Perú	1,6%	-2,0%	-5,8%	3,7%	0,8%	0,0%	2,6	8,0	4,9	3
Suriname		-2,9%	-3,3%	0,5%	2,9%	-2,0%		8,8	7,6	2
Uruguay	1,5%	-4,4%	-1,3%	3,2%	1,4%	-3,0%	2,8	6,5	3,7	4
Venezuela, RB	0,4%	-3,4%	-3,4%	1,1%	-1,4%	1,0%	3,0	4,8	4,4	3
Promedio ponderado										
América Latina y el Caribe	2,8%	-1,4%	-1,6%	1,8%	1,4%	0,6%	1,60	2,56	2,03	3
Sud América	2,7%	-1,9%	-1,9%	2,5%	0,8%	0,1%	2,06	3,43	2,49	3
América Central, México y Caribe (excl. Cuba) ⁴	3,2%	-0,5%	-0,9%	0,0%	3,6%	1,5%	1,73	3,58	3,07	2
Promedio simples										
América Latina y el Caribe	2,0%	-2,1%	-2,0%	2,0%	1,3%	0,3%	0,99	2,05	1,23	2
Sud América	2,2%	-2,1%	-1,6%	2,7%	0,2%	-0,2%	1,15	3,09	2,20	2
América Central, México y Caribe (excl. Cuba) ⁴	1,8%	-2,0%	-2,4%	1,3%	2,1%	0,7%	1,50	1,70	1,04	0

Fuente: Datos del Banco Mundial.

- Notas:
1. Volatilidad se define como la desviación estándar de la tasa de crecimiento del PIB per cápita.
 2. Número de años de recesión. Se define recesión aquí como un año con una tasa de crecimiento del ingreso per cápita negativa.
 3. Para Cuba el período refiere a 1999-2000.
 4. La sub-región también incluye a Suriname y Guyana.

Pobreza, desigualdad y progreso social

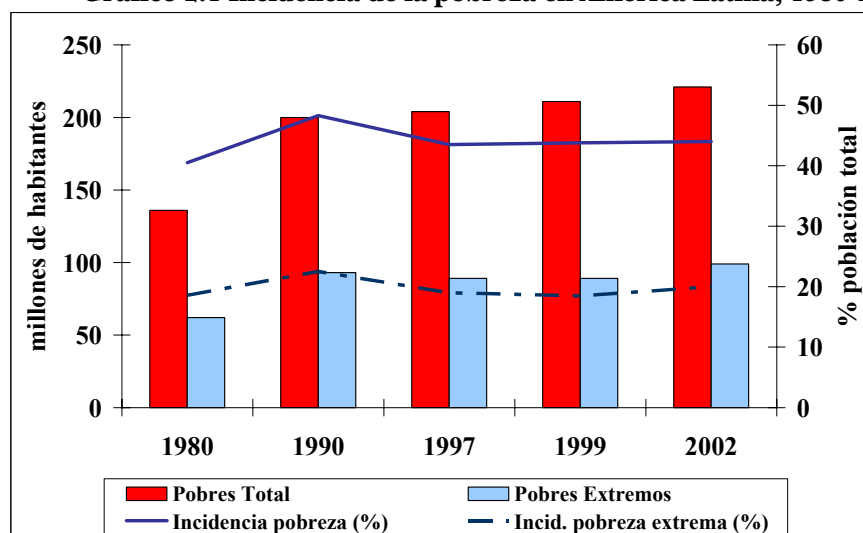
De acuerdo a estudios recientes, no se han logrado mayores avances en la reducción de la pobreza en América Latina en los últimos 25 años, en lo que se refiere a la pobreza monetaria. Como demuestra el gráfico 2.1, basado en datos de la CEPAL (2003a) y usando líneas de pobreza nacionales, la incidencia 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.

Otros estudios tienden a confirmar dichas tendencias, aunque se observan claras diferencias entre países (ver por ejemplo, Vos et al. 2002, Wodon et al. 2001, Székely 2001) con algunos países con un claro deterioro y otros mostrando una reducción de la pobreza.⁸ En buena parte, las discrepancias se dan por diferencias en metodologías aplicadas, cobertura y por diferencias en la línea de pobreza utilizada. Este no es el espacio para indagar este problema, pero el hecho de que organismos internacionales tales como la CEPAL, PNUD, el Banco Mundial y el Banco Interamericano tengan

⁸ En Vos et al. (2002) se observa (hasta más o menos 1998) que en 4 de 15 países había un claro aumento de la pobreza y en 8 un claro deterioro. En Székely (2001) se observa (hasta más o menos 2000) en 6 de 17 países un aumento de la pobreza y una reducción substancial (más de 10 puntos) en 5 países.

diferentes formas de medición de la pobreza en la región, no facilita la comparación entre las tendencias observadas.⁹

Gráfico 2.1 Incidencia de la pobreza en América Latina, 1980-2002



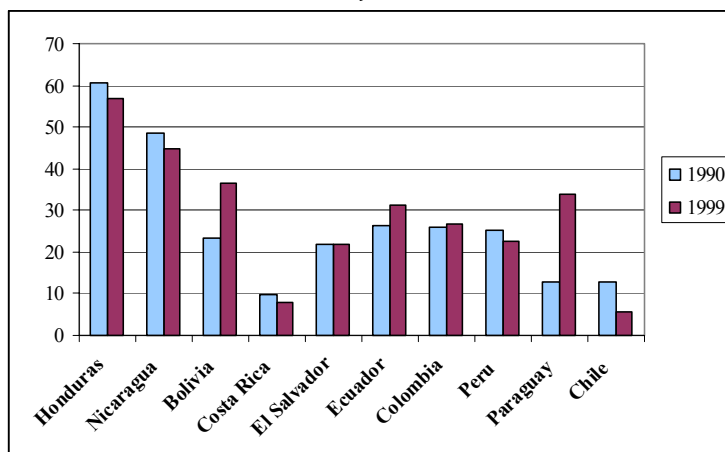
Fuente: CEPAL (2002)

No obstante, hay congruencia en que el grado de pobreza tiende a ser mayor en los países más pobres de la región, que incluye, obviamente, a Bolivia, Honduras y Nicaragua. El gráfico 2.2 lo demuestra para un conjunto de países de la región y también se observa que, de acuerdo a estos datos de la CEPAL, en Honduras y Nicaragua hay una ligera reducción en la incidencia de la pobreza extrema, pero un aumento en el caso de Bolivia.

Igualmente, estudios existentes coinciden que el grado de desigualdad en la distribución de ingresos ha aumentado en la gran mayoría de los países de la región durante los años 90 por razones que se discutirán más adelante. El gráfico 2.3 demuestra dicha tendencia para el mismo conjunto de países, siendo Honduras una excepción aparente. Un aspecto notable del gráfico es que los tres países HIPC también parecen tener un mayor grado de desigualdad, que los otros países en el gráfico que tienen mayores niveles de ingreso per cápita. Esto sugiere que Bolivia, Honduras y Nicaragua no sólo tienen mayor magnitud de pobreza, sino también que el crecimiento económico no beneficia a los pobres, lo que implica que sin un crecimiento más equitativo, su tarea de alcanzar la meta del milenio de reducir la pobreza extrema es aún más compleja que en los países vecinos.

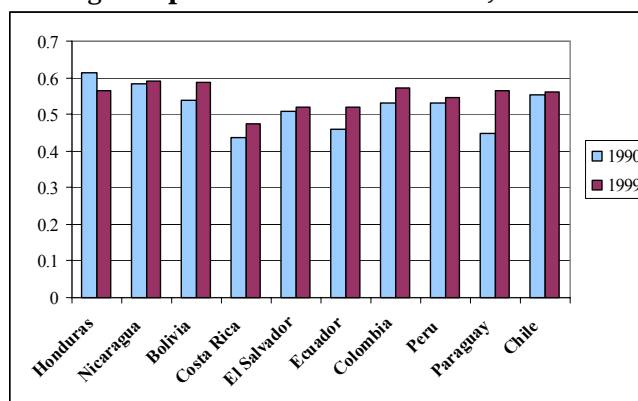
⁹ Por ejemplo, la CEPAL estima que el grado de indigencia (es decir, la pobreza extrema) en Honduras, Nicaragua y Bolivia es de, respectivamente, 57%, 45% y 37% alrededor de 1999. En cambio el Banco Mundial, en los 'World Development Indicators' (2003) da una cifra para la extrema pobreza basada en la línea de pobreza de 1 dólar (de paridad de compra internacional) diario por persona para los tres países de respectivamente 24%, 82% (!) y 14% para 1998.

Gráfico 2.2 Incidencia de la pobreza extrema (indigencia) en algunos países de América Latina, 1990-99



Fuente: CEPAL 2002.

Gráfico 2.3 Desigualdad (coeficiente Gini) en la distribución del ingreso per cápita en algunos países de América Latina, 1990-99



Fuente: CEPAL 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 poder 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 económico 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? La persistencia de la pobreza puede afectar negativamente a la evolución de los demás indicadores sociales de las ODM si tenemos en cuenta el

bienestar y desarrollo en términos de educación, salud, seguridad y acceso a los servicios y su relación con la pobreza entendida como falta de ingresos.

El Recuadro No. 1 da un resumen del estado de avance de las ODM para América Latina en general y Bolivia, Honduras y Nicaragua en particular. En términos generales se puede afirmar que en la región en su conjunto ha habido un progreso sustancial en décadas pasadas en cuanto a indicadores sociales, pero se observa un estancamiento en dicho progreso en muchos países durante los años 90. En cuanto a las metas del milenio en educación e igualdad de género en el acceso a la educación, los países de la región ya casi han cumplido con la meta en cuanto a la educación primaria y alcanzar las ODM en este campo para 2015 debe ser factible en principio si no hay 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 que requiere mucho mayor atención, también en vista de los requerimientos en cuanto a la demanda para mano de obra calificada generada por el proceso de la globalización (ver por ejemplo, Vos, Taylor y Paes de Barros, 2002). Otras preocupaciones en esta área se relacionan con el rezago educacional en zonas rurales y con la calidad de la enseñanza.

De igual manera, se observa un progreso significativo en el campo de la salud, reduciendo 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.¹⁰

¹⁰ ibid.

Recuadro No. 1: Avance en los ODM/MDGs en América Latina:

Reducir a la mitad la población que vive en pobreza extrema en el periodo 1990-2015

Como explicado en el texto, el avance ha sido muy lento en la década pasada en toda la región, pero con diferencias notables entre países. Según datos del Banco Mundial y PNUD, la población que vive con menos de un dólar al día era de 14,4% en Bolivia en 1999, 23,8% en Honduras en 1998 y 82,3% en Nicaragua para el mismo año.¹

Alcanzar acceso universal a la educación primaria en 2015

El promedio de América Latina ya se acerca a la meta del milenio llegando a cerca de 97% de tasa de matrícula neta en la educación primaria. Se observa mejoras en los noventa aunque a un ritmo menor que décadas anteriores. Se encuentran mayores problemas en el paso hacia la educación secundaria y en el acceso a la educación básica en zonas rurales. Las tasa neta de matrícula en educación primaria para ambos sexos aumentó en Bolivia del 90,7% al 97,1% durante los 90. Nicaragua presenta una tendencia creciente en los datos de matriculación en la escuela primaria hasta llegar al año 1994 con una tasa neta de 79,9%. Para el año 2001 esta porcentaje mejoró hasta el 81%. Los datos de Honduras muestran un descenso en las tasas de matriculación durante la década de los 90. El último dato disponible, para el año 2000, muestra una tasa neta de 88% mientras que para años anteriores esta tasa superaba el 90%

Eliminar la disparidad de sexo en primaria y secundaria en el 2005

La brecha del acceso a la educación por género ya casi se ha eliminado en la región. Entre 1990 y 1998 la proporción de niñas versus niños cursando primaria y secundaria era de 99:100 en América Latina en su conjunto. Es significativo el aumento de las tasas de matriculación de las niñas en Bolivia que varió de un 86,7% en 1990 a un 96,8% en 1998. El ratio de niñas a niños en las tasas de matriculación en Honduras era de 0,98 en 1990, pasando a 1.01 para el año 2002. En Nicaragua las tasas netas de matriculación en primaria y en secundaria han sido más altas para niñas que para niños durante buena parte de la década de los 90.

Reducir en dos tercios la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años entre 1990 y 2015

Desde 1990, la región de América Latina ha avanzado rápidamente en este indicador. En el 2000, la tasa era de 36.7 muertes por cada 1000 nacimientos, lo que supone una reducción de 26% desde 1990. En Bolivia, la reducción ha sido hasta 80 casos por 1000 nacidos vivos por lo que se encuentra a mitad de camino para conseguir la ODM en este aspecto. En Nicaragua en los últimos cinco años de la década de los 90 la mortalidad infantil se había reducido en un 16.6%. Esta disminución se estancó en el año 2000 y desde entonces no se ha producido ningún avance significativo. Aunque ya se ha dado una reducción de la mortalidad infantil en Honduras hasta llegar a 38 casos por mil nacidos vivos, la tendencia todavía tiene que bajar hasta 22 casos para cumplir la ODM

Reducir en tres cuartos la mortalidad maternal entre 1990 y 2015

Desafortunadamente, las cifras en este rubro no son confiables. Las estadísticas de los últimos cinco años sugieren que el progreso obtenido en los noventa se estancó. Sin embargo, debido a los programas de salud reproductiva, cuidado prenatal, y la proporción de nacimientos atendidos por personal calificado en la mayoría de los países hay esperanzas positivas. En Bolivia la mortalidad materna ha pasado de 650 muertes por 100,000 nacimientos vivos en 1990 a 550 muertes en 1995 y 390 en el 2001, aún siendo tasas muy altas se presenta una tendencia positiva y es posible que se logre alcanzar el Objetivo del Milenio. En Nicaragua, los datos relativos a la mortalidad maternal muestran que, tras aumentar durante el primer quintil de la década ha vuelto a descender hasta encontrarse en una situación similar a la del año 1990, 150 muertes por cada 1000 nacimientos vivos. La mortalidad materna ha descendido en Honduras a la mitad durante este período hasta 110 casos en el 2000.

Un factor importante en la reducción de la mortalidad materna es el porcentaje de partos asistidos por personal de salud cualificado. En Bolivia pasó de un 43% a un 59%, en línea con los datos para Honduras y Perú pero lejos aún de la cobertura sanitaria de países como Colombia o Chile con porcentajes cercanos al 100%. En Nicaragua el porcentaje de partos atendidos por personal sanitario cualificado prácticamente no ha variado en la última década.

Revertir el contagio del virus VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades y detenerlo en 2015

En los últimos cuatro años, la incidencia del HIV/SIDA en adultos entre 15 y 49 años en América Latina, parece haberse estabilizado entre 0,5 y 1 por ciento, aunque en el Caribe la incidencia llega a 2 por ciento de la población. En general el virus tiene más presencia en hombres, aunque la infección en mujeres ha aumentado rápidamente. La incidencia del SIDA en Bolivia ha aumentado en las mujeres jóvenes a finales de los 90. En el 2002 el porcentaje de mujeres entre 15 y 24 años que habían desarrollado la enfermedad era de 0,07. Honduras tiene la incidencia más elevada de América Latina: 1,8% según cifras oficiales, pero tal vez sub-estima la gravedad del problema ya que se considera que HIV/SIDA es especialmente grave entre las mujeres, convirtiéndose en la primera causa de muerte en mujeres en edad fértil. En Bolivia la incidencia entre hombres es estable y gira en torno al 0,15 en Bolivia.

Respecto a la malaria y dengue, se avanzó en los noventa, aunque las tasa de infección permanecen en ciertas áreas.

Recuadro No. 1 (continuación)

Asegurar la sostenibilidad ambiental

La región ha avanzado notablemente en la provisión de agua limpia y servicios sanitarios, y el porcentaje de población sin acceso a esos servicios se redujo en una quinta parte entre 1990 y 2000. Sin embargo, una preocupación constante en la región es que durante los noventa, 14 de sus países estaban en la lista de las 40 naciones que tienen los más altos índices de deforestación en el mundo.

En Bolivia la superficie forestal ha disminuido y representa un 48.9% del total de la tierra del país y el consumo de CFF que dañan la capa de ozono ha pasado de un 14% en 1990 hasta un 79% en el año 2002. En Nicaragua las emisiones de CO₂ han aumentado paulatinamente durante la década de los 90 llegando a 713 kg de CO₂ per capita en 1998 y que el consumo de CFF que dañan la capa de ozono se ha reducido prácticamente a la mitad desde su nivel más alto alcanzado en 1995.

Solo el 38% de la población rural boliviana tiene acceso a servicios de saneamiento y el 55% tiene acceso a fuentes de agua potable. Poco ha cambiado durante la última década a éste respecto. Para la población urbana en Bolivia, el 82% tiene acceso a servicios de saneamiento y el 93% a fuentes de agua potable. El 92% de la población ya contaba con acceso a fuentes de agua potable en el año 1990. En Nicaragua los porcentajes de población nacional con acceso a fuentes de agua potable ha mejorado y está en línea con lo esperado para alcanzar las metas propuestas. Esta mejora a nivel nacional se debe en su mayoría a la mejora de la situación de la población en las zonas rurales donde en el año 2002 el 59% tenía acceso a fuentes de agua potable.

Fuente: Datos del Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo 2003, PNUD .

Nota: 1. Los indicadores de desarrollo del Banco Mundial (versión 2003) estiman el valor de 1\$ en base al valor de 1993 en términos de PPC (PPP en inglés). Las estimaciones que resultan en porcentajes extremadamente diferentes cuando se considera esta línea de pobreza, como es el caso de Nicaragua, pueden deberse a las revisiones del PPC en este país. Las estimaciones de población bajo la línea de indigencia nacional, ver Gráfico 2.2, son más realistas

Las reformas económicas de los noventa

Desde finales de los ochenta la gran mayoría de países de la región se embarcaron en un conjunto de reformas económicas que buscaban mejorar las políticas fiscales y monetarias, para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza. Dichas reformas tuvieron un énfasis en la liberalización comercial y financiera, reformas fiscales y privatizaciones de empresas públicas. El conjunto de medidas fue implementado con cierta uniformidad y ha sido denominado como ‘el consenso de Washington’.¹¹ En términos generales, se mejoró la estabilidad macroeconómica y las tasas de crecimiento aumentaron algo inicialmente, pero – como hemos visto – no se ha logrado un crecimiento sostenido y los resultados en cuanto a la reducción de la pobreza fueron decepcionantes. Haciendo un análisis retrospectivo, Williamson (2003), entre otros, afirma que los escasos efectos positivos de las reformas se deben a que éstas no se implantaron en su totalidad en la mayoría de los países o fueron contradictorias, como en lugares donde la apertura comercial vino acompañada de sobrevaluación de la tasa de cambio; también se debió a la falta de apoyo institucional adecuado; a que se aplicaron en un contexto internacional (financiero) adverso; y a que se ignoraron los objetivos de equidad y buen gobierno. No hay consenso acerca de esta interpretación del impacto de las reformas económicas.

¹¹ La denominación se debe al investigador del Institute for International Economics en Washington, John Williamson, quien al observar los consejos del Fondo Monetario y del Banco Mundial a los países en vías de desarrollo, y América Latina en particular, descubrió una uniformidad notable. Por tanto, un consenso, es decir el consenso de Washington, que fue promovido al final de los ochenta y principios de los noventa, enfatiza reformas en diez áreas: 1. disciplina fiscal; 2. canalización del gasto público en actividades de “altos retornos económicos y potencial para mejorar la distribución de ingreso”; 3. reforma fiscal que amplíe la base y modere las tasas de impuesto marginal; 4. liberación de tasas de interés; 5. adopción de las tasas de cambio adecuadas para asegurar competitividad y estabilidad; 6. libre comercio; 7. reformas que atraigan la inversión extranjera directa; 8. privatización de empresas públicas para promover competitividad y mejorar la provisión de servicios; 9. desregulación que promueva competencia; y 10. garantizar los derechos de propiedad (Williamson 1990).

No hay evidencia empírica conclusiva acerca del impacto de las reformas económicas sobre la desigualdad y la pobreza. La evidencia más reciente sugiere que la liberalización comercial y financiera ha conducido a mayor desigualdad, particularmente la mayor producción para el mercado mundial ha resultado en un aumento de la desigualdad entre grupos de trabajadores, especialmente entre los de mayores y menores niveles de educación (calificación) y entre trabajadores en el sector formal e informal (ver entre otros, Vos et al. 2002, Behrman, Birdsall y Székely 2001, IDB 2002). La introducción de nuevas tecnologías inducida por la apertura ha causado un aumento de la demanda para mano de obra calificada contribuyendo a la mayor desigualdad y un estancamiento de la remuneración de trabajadores con bajos niveles educacionales (IDB 2002, Saavedra 2003). Trabajadores no calificados también vieron limitado su acceso al mercado de trabajo formal, empujándolos hacia actividades informales generalmente consideradas de baja calidad y poca remuneración. Saavedra (2003) observa que en países como Perú, Venezuela, Argentina, Brasil, Colombia, y Ecuador el empleo informal ha crecido entre 40 y 50% durante los noventa y el número de trabajadores sin acceso al sistema de seguridad social con un porcentaje aún mayor.

El grado y los mecanismos de transmisión exactos difieren sustancialmente entre los países de la región. Además la tendencia en el aumento de desigualdad no necesariamente se ha traducido en aumentos en la pobreza (ver Vos et al. 2002). Sobre todo al inicio de los noventa el aumento sustancial en la entrada de capitales ha permitido en muchos casos una expansión de la demanda agregada y el empleo total, así como ha sido un factor importante en el éxito de muchos gobiernos en reducir la inflación. Un efecto importante de esta estabilización macroeconómica es que ha permitido mejoras en los salarios reales. Conjuntamente con la expansión del empleo, esto ha permitido reducciones de la pobreza por episodios. Sin embargo, como hemos visto, estos ciclos han sido temporales y el menor acceso a financiamiento externo en la segunda parte de los noventa ha contribuido a la deceleración del crecimiento económico, la mayor volatilidad y aumentos en las tasas de desempleo. En breve, la inestabilidad macroeconómica también se refleja en fluctuaciones en las tasas de pobreza. Por otro lado, en algunos países, particularmente en los países de Centroamérica y el Caribe (incluyendo a Honduras y Nicaragua), se observa una expansión de la industria de la maquila después de la apertura que ha sido un factor importante detrás del aumento en la participación laboral femenina en la región que creció de 40% a 50% entre 1989 y 1999, así como ha contribuido a la reducción de la pobreza en los países indicados. A partir de 2001, la industria de la maquila en América Latina está en descenso, con muchos inversionistas extranjeros moviendo su capital hacia Asia (ver CEPAL 2003b).

La inestabilidad de los flujos de capital externo y crisis bancarios en varios países ha conducido a un reconocimiento mucho más explícito de la importancia de arreglos institucionales adecuados que deben completar las reformas económicas, tales como una buena supervisión bancaria y mecanismos de control sobre los flujos de capital. La volatilidad en los flujos de capital y las reacciones a esto en cuanto al manejo macroeconómico (generalmente de manera pro-cíclica), obviamente ha contribuido a las grandes fluctuaciones en el crecimiento económico afectando al empleo y a los salarios reales. Dicha volatilidad ha revelado una vez más las debilidades en los sistemas de protección social en los países de la región. La protección social de riesgos individuales empeoró en los años noventa debido a las condiciones del mercado laboral (por la creación de más empleos de poca calidad). En la mayoría de los países, el número de trabajadores que carecen de servicios de salud o pensión se ha incrementado; esto se relaciona directamente con el incremento de la informalidad laboral mencionado más arriba. La volatilidad microeconómica (calculada en base a la tasa de contratación y despido), se incrementó en muchos países debido en parte a

la flexibilidad necesaria para competir en los mercados globales (Saavedra 2003). Los beneficios sociales y la protección al empleo formal no corresponden con el promedio de los niveles de productividad en la región, y benefician principalmente a las empresas que tienen trabajadores altamente productivos. Por su parte, las empresas de baja productividad en el sector informal simplemente no proveen dichos servicios.

Reformas en la política social

Para contrarrestar las deficiencias en la protección social se han dado varias respuestas en la región. Los más destacados son el desarrollo de los fondos de inversión social que tuvieron su programa pionero en varios sentidos en el Fondo Social Emergente de Bolivia creado con el afán de suavizar los costos sociales de la política de ajuste estructural que se inició en la segunda mitad de los 80. Este tipo de fondos, generalmente focalizados hacia zonas geográficas con altas tasas de pobreza, han sido introducidos en una buena parte de los países de la región. La capacidad de generación de empleos (emergentes) de estos programas generalmente es considerada como reducida, pero los fondos se han convertido más bien en mecanismos para llegar con infraestructura social a zonas de mayor rezago. Sin embargo, la cobertura de dichos fondos generalmente ha quedado limitada, con presupuestos rígidos, y sin poder expandirse fácilmente durante episodios de recesión para dar mayor protección social (Jorgensen y Van Domelen, 2001, IDB 1998)

Por tanto, con las crisis económicas más recientes han aumentado los esfuerzos en 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 Progresá en México¹²). Este último tipo de programas han tenido un doble sentido, tanto como respuestas a crisis económicas, como nuevas respuestas para asegurar la mayor inversión en el desarrollo humano, al condicionar dichas transferencias a que los niños asisten a la escuela y/o a que madres y niños acuden a centros de salud.¹³ El relativo éxito del programa Progresá (ver Morley y Coady 2003) ha conducido a la introducción de este tipo de programas en varios países de la región, con un fuerte empuje y ayuda por el lado del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Mientras que son formas de apoyo directo a grupos pobres, no cabe duda, sin embargo, que su mera existencia se debe a la falla de los sistemas de los servicios sociales universales (como la educación y los servicios de salud) y los sistemas de seguridad social en dar acceso a todos los grupos de la población a la suficiente protección social mínima.

También se han iniciado durante los 90, 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

¹² Recientemente se modificó el nombre de Progresá en el programa Oportunidades. Aquí seguimos refiriéndonos a 'Progresá', ya que es más conocido bajo dicho nombre.

¹³ Ver por ejemplo, Morley y Coady (2003) para una discusión reciente de los alcances de este tipo de programas en América Latina.

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.¹⁴

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. El gasto fiscal generalmente se ha movido de manera pro-cíclico con el ritmo de crecimiento de la economía. Ventajosamente, al menos durante los años 90, el gasto social ha tenido un comportamiento menos pro-cíclico que el gasto público total lo que sugiere cierto grado de mejoramiento en la protección del nivel de gasto social. Los gobiernos incrementaron las partidas presupuestales al gasto social, las cuales también aumentaron como proporción del PIB. Un estudio de 23 países muestra que, en promedio, los gobiernos centrales aumentaron el gasto social de 7,7% del PIB en 1970, a 12,3% en 1999 (ver Casteñeda 2002). Un análisis de 17 países elaborado por la CEPAL (2002), que incluye el gasto social de los gobiernos subnacionales, muestra que el gasto social aumentó de 10,4% del PIB en 1990 a 13,1% en 1999. El gasto per cápita se incrementó en 50 por ciento de acuerdo al estudio de Casteñeda, y en 56 por ciento en el de CEPAL, en un período de una década. Sin embargo, los mismos estudios, demuestran que mucho menos avance ha habido en mejorar la equidad del gasto social. Generalmente, una buena parte de los aumentos se deben a incrementos en los gastos de los sistemas de seguridad social y pensiones que se distribuyen generalmente de manera poco equitativos en la región debido al hecho, ya mencionado, de la baja cobertura de estos sistemas y la falta de acceso de la población pobre.

Consecuencias para reformas económicas y sociales

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, como se ha explicado en la sección 1: buscando una base amplia nacional en la definición de la estrategia y mayor coherencia e integración en las políticas económicas y sociales, reconociendo que la reducción de la pobreza (y por ende mayor desarrollo humano) también es una política adecuada para promover el crecimiento económico, en vez de ver el crecimiento económico como principal determinante para reducir la pobreza. Obviamente, esto trae consigo una agenda muy amplia y ambiciosa, tal vez no nuevo en sus componentes, pero sí en términos de su intento de ser comprensiva y participativa.

¹⁴ Ver por ejemplo Grindle (2001, 2003) para un análisis de los problemas políticos y los problemas de gestión de estas reformas. Ver por ejemplo Lustig (2001) e IDB (2000) para las deficiencias persistentes en estas áreas y los problemas en asegurar la mayor equidad en América Latina, y World Bank (2003) para un análisis más amplio.

3. Las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua

En esta sección tratamos de responder las dos preguntas centrales indicadas en la sección 1:

- ¿En qué medida el proceso de los PRSP está generando pasos significativos en la dirección de los objetivos acordados, bajo la premisa de que esto, facilitará la reducción de la pobreza de manera estructural?
- ¿En qué medida los PRSP dan un valor agregado a los procesos anteriores y existentes?

Después de indicar el estado de avance del proceso de aprobación de los PRSP en la sección 3.1, tratamos de buscar respuestas a las dos preguntas en ocho aspectos claves del proceso de diseño de las estrategias en las secciones 3.2–3.9: (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 la ERP; (7) el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de las ERP; y (8) el rol de los donantes en todo el proceso.

3.1 Estado de avance de las ERP¹⁵

El tiempo transcurrido entre los PRSP interinos e informes de progreso aprobados permite ver el avance en la implementación de esta estrategia (ver cuadro 3.1a). Formalmente **Bolivia** es el único país que ha llegado al punto de culminación ('completion point') en 2001 según los procedimientos HIPC. **Honduras** está retrasada debido a la falta de cumplimiento con las condiciones macroeconómicas (especialmente en cuanto al manejo fiscal) y por tanto no tiene un PRGF aprobado. **Nicaragua** logró la aprobación del PRGF en diciembre de 2002. Es el único de los tres países que ha presentado su primer reporte oficial de avance, los otros si han presentado sus propios informes de progreso, pero sin que éstos hayan sido aprobados por el FMI y el BM en el marco de cumplimiento de los requisitos HIPC. Bolivia y Honduras se encuentran retrasados en sus cronogramas. Sin embargo, lo que se intentará responder más adelante es si los tiempos que se definen para la implementación de las acciones que acompañan a estas estrategias son prudenciales y, si no es el caso, qué medidas de contingencia se están coordinando en el marco del PRSP para aminorar la irreverente espera de los pobres.

Cuadro 3.1a Cronograma de las ERP en los tres países

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
I-PRSP aprobado	Enero 27, 2000	Julio 6, 2000	Diciembre 21, 2000
PRSP aprobado	Junio 5, 2001	Octubre 11, 2001	Septiembre 25, 2001
Punto de culminación ('Completion point') HIPC	Junio 8, 2001. Fondos HIPC-II transferidos a las municipalidades empezando agosto 2001. Se ha retrasado la continuación del PRGF después de junio 2002, debido a la falta de ejecución de reformas estructurales. Acuerdo	Retrasado. PRGF suspendido desde diciembre 2001 debido a desviaciones en la gestión fiscal (los salarios del sector público aumentaron y débil recolección impositiva). Nuevo PRGF esperado a inicios de 2004.	Nuevo PRGF aprobado diciembre 2002. PRGF anterior (diciembre 2000) fue suspendido debido a desviaciones en la política fiscal y monetaria en el 2001. Fecha de terminación IV Trimestre de 2003.

¹⁵ 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 I-PRSP, los que si lo han hecho, los que han avanzado en la implementación de un PRSP y los que han culminado un PRSP.

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
	Stand-by aprobado marzo 2003.		
Primer Informe de Avance PRSP	Marzo y Junio 2002, Febrero 2003 (Nota: se trata de informes internos , no oficialmente aprobados por FMI y BM)	Cuenta con informe de avance interno (2003) preparado por UNAT, no aprobado por FMI y BM	Noviembre 2002 (Aprobado por FMI y BM)
Nuevo PRSP	Septiembre 2003, (borrador, documento no oficial: a ser discutido en nuevo diálogo nacional)		

Cuadro 3.1b Alivio de deuda en la Iniciativa HIPC y PRSP

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Alivio de deuda estimada (millones de US\$) y fecha de aprobación	\$ 2.060 (junio 2001)	\$ 900 (julio 2000)	\$4.500 (diciembre 2000)

3.2 El contexto dentro del cuál se elaboraron las ERP

Se puede afirmar que sin excepción en los tres países, tanto el panorama macroeconómico como el contexto político para el alcance de los objetivos de las ERP, se han deteriorado.

Contexto económico

- En el año 1999 cuando los tres países preparaban sus respectivos PRSP-I, las tasas de crecimiento del PIB en Bolivia y Honduras conocen un marcado deterioro, mientras que Nicaragua registra la mayor tasa de crecimiento de los últimos años.
- Durante la implementación del PRSP, el desempeño económico en **Bolivia** se ha desviado de las metas inicialmente planteadas en el documento. El crecimiento económico ha sido de 1,9% en el período 1999-2003 (y negativo en términos del crecimiento por habitante: ver cuadros 3.2a/b), por debajo de una meta de alrededor de 5%. El estancamiento económico ha traído aparejado un menor ahorro e inversión, debilitando al sistema financiero y limitando el acceso del sector privado a fuentes de financiamiento. El gasto público para reducir la pobreza en relación al gasto total (36,1% en el 2002) no se ha incrementado desde 1999. Inclusive, según un informe presentado en agosto 2003 por el FMI, se señala que la eficiencia del gasto en salud y educación se ha reducido. El malestar social y la fragmentación política están dificultando la implementación de reformas estructurales que estaban previstas para complementar el escenario socio-económico. La renuncia del ex-presidente Gonzalo Sánchez de Lozada ofrece un nuevo horizonte político a Bolivia, que se entendería será acompañado de una estrategia económica diferente a la del Gobierno saliente para evitar futuras confrontaciones. En todo caso, el panorama económico para el año 2003 requerirá hacer ajustes importantes a las metas antes programadas.
- En **Honduras**, también hay un desvío de la programación económica originalmente planteada en el PRSP, tanto por el optimismo con que fueron hechas las proyecciones y por la falta de ejecución de las medidas estructurales comprometidas. Como consecuencia, se ha postergado el financiamiento esperado para el cumplimiento de los programas de reducción de la pobreza, lo que ha hecho que el porcentaje de ejecución de los programas y proyectos del PRSP en comparación con el programa original sea muy reducida (55% en el 2001 y 42% en el 2002 según cifras oficiales). La tasa de crecimiento del PIB entre 1999-2002

ha sido de 2%, inferior a la tasa de crecimiento de la población y muy inferior al crecimiento requerido para reducir la pobreza.

Cuadro 3.2a Comparativo de las Metas de crecimiento del PIB (%) en el PRSP frente a datos efectivos

	Bolivia		Honduras		Nicaragua	
	PRSP Documento original	Dato Efectivo	PRSP Documento original	Dato Efectivo	PRSP Documento original	Dato Efectivo
2001	4,0	1,2	3,5	2,6	3,0	3,3
2002	1,6	2,5	4,0	2,7	3,7	1,0

Fuente: **Honduras:** Avance en la Implementación de la ERP (2003) Informe Oficial, **Nicaragua:** Estrategia de Reducción de Pobreza 2001, IMF Country Report 2003, **Bolivia:** Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (2001), Acuerdo Stand-by, Gobierno de Bolivia.

Cuadro 3.2b: Crecimiento PIB *per cápita* (%) observado y Meta de la ERP (tca en %)

	1995-2000	1999-2003	2001-2003	Meta PRSP original 2001-2003	Meta ERP Largo plazo
Bolivia	1,2	-0,4	0,1	1,0	2,7
Honduras	0,4	-0,4	0,0	1,6	3,7
Nicaragua	2,7	1,2	-0,7	2,8	2,4
<i>América Latina y el Caribe</i>	1,2	-0,4	-1,0		

Fuente: CEPAL. Datos para 2002 y 2003 son preliminares. Meta PRSP original se obtiene de los PRSP inicialmente presentados

- En **Nicaragua**, se produce un deterioro de los indicadores económicos a partir del año 2000 y un importante desvío de las metas fiscales, como consecuencia del ciclo electoral y de una política expansiva del gasto, lo que ha traído aparejado un debilitamiento de la situación financiera. Las metas de crecimiento definidas en el PRSP inicial también han sido modificadas a la baja. En el 2002, se prevía un crecimiento de 3,7% y fue apenas de 1%. No obstante, en los dos últimos años Nicaragua ha adoptado algunas reformas (Leyes de Educación y de Salud, Reforma Tributaria, Plan Ambiental de Nicaragua, Políticas para planificación y Uso de la Tierra, el Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Local y el sistema de seguimiento de gastos de reducción de pobreza, entre otras), que le han permitido acceder a financiamiento y calificar para recursos HIPC. El gasto destinado a reducir la pobreza creció ligeramente de 14,7% del PIB en 1997 a 15,6% en 2002. Nicaragua, según manifiestan las autoridades está cumpliendo a cabalidad las metas establecidas en educación, 5 de 9 indicadores y en salud 8 de 13, que debieron cumplirse hasta el 2005.¹⁶ El nuevo gobierno ha logrado, a pesar del revés en el crecimiento económico, cumplir con las metas macroeconómicas establecidas como condiciones del PRGF, implicando que es probable que logre a tiempo su punto de culminación ('completion point') del actual PRGF a diciembre 2003.

Contexto político y gobernabilidad

En el plano político, los tres países tienen gobiernos democráticos y a pesar de que en los tres países se dieron cambios de gobierno tras elecciones, se mantuvo hasta cierto punto el apoyo a los PRSP. Sin embargo, la prioridad "política" del PRSP varía significativamente entre los tres países.

¹⁶ IMF News Brief 02/125, diciembre 13 2002.

- **Bolivia** tuvo cierta ventaja en comparación a los otros países para conducir el proceso de los PRSP, sobre todo debido a su experiencia previa con consultas nacionales y procesos de descentralización en el contexto de la Ley de Participación Popular introducida en 1994 y luego complementada con la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 y la Ley de Municipalidades de 1999. Una “Propuesta contra la Pobreza” ya se genera después de un Diálogo Nacional en 1997 bajo el gobierno de Banzer y previo al proceso actual de los PRSP. Lo que es más, dicha experiencia fue razón para seleccionar a Bolivia como un país piloto para implementar el CDF (ver Capítulo 1). Este contexto si dio la base para gestionar el nuevo diálogo nacional para generar la *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza* (EBRP) en 2000, con amplia participación en todo el país. Bolivia logró cumplir con todos los requisitos en el marco de la Iniciativa HIPC. Sin embargo, 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 territorial y de gas y al malestar creciente de la población indígena. Como resultado en diversas oportunidades se ha decretado el estado de sitio y los problemas gubernamentales se multiplican. Uno nuevo frente de negociación es el cumplimiento de las reformas legales y metas cuantitativas en el marco del acuerdo ‘Stand-by’ con el FMI. En la situación actual, bajo las condiciones de gobernabilidad, la EBRP se ve principalmente como un documento escrito con el afán de cumplir con las condiciones para conseguir el alivio de la deuda externa y más no como el marco para la estrategia de combate contra la pobreza. En septiembre-octubre de 2003, la situación política se agrava con movilizaciones grandes de campesinos y otros grupos sociales, protestando contra venta de los recursos naturales (gas) al exterior, pero como reflexión de un descontento generalizado con las reformas económicas que no beneficiarían a los pobres. En medio de las protestas violentas, el presidente Sánchez de Lozada renuncia, dejando el futuro de la EBRP en medio de mucha incertidumbre.
- Al otro lado del espectro está **Honduras**, el país con tal vez el menor antagonismo social de los tres mencionados por el efecto de los regimenes militares y falta de unidad entre la propia sociedad civil. Como consecuencia hay menor manifestación de divisiones sociales que en Bolivia y Nicaragua. El proceso de discusión y elaboración de la ERP coincide con la etapa final del gobierno de Flores (1997-2001) y se logró finalizar y aprobar la ERP para Honduras en el año electoral 2001. La redefinición de las relaciones cívico-militares y el decidido apoyo del gobierno de Flores a foros de la sociedad civil han fortalecido, de forma irreversible según los analistas, a la participación civil en la vida pública política y son factores claves para entender el proceso de la formación de la ERP en Honduras. Otro punto de partida importante fue que la entrada al proceso de HIPC-I casi coincidió con el huracán Mitch que trajo tanto más atención internacional como ayuda para el país y ya se había experimentado con nuevos mecanismos para elaborar planes de desarrollo para la asignación de los recursos para la reconstrucción. De cierto modo se puede considerar la ERP de Honduras como la conversión de los esfuerzos de reconstrucción hacia un plan de acción para reducir la pobreza. A pesar de los avances mencionados en los procesos políticos, el progreso en cumplir con los requisitos del PRSP ha sido el más lento de los tres países. Una traba importante se refiere a las dificultades de implementar las reformas fiscales y cumplir con las metas fiscales acordadas con el FMI, que han estado en la agenda desde 2002 y que finalmente serán abordadas en el marco de un pacto social entre partidos políticos, gremios y el sector privado. La falta de recursos fiscales ha limitado el gasto social, cuyos indicadores se encuentran por debajo de los definidos en el PRSP. El protagonismo del Parlamento es y será crucial en la aprobación de las reformas legales y en dar continuidad al PRSP, mientras que la salida temporal de otros actores importantes (ONG’s) del proceso

de diálogo nacional (ver más adelante), en cambio ha sido menos influyente en frenar el proceso en camino.

- El contexto político en **Nicaragua** también cambió entre 1999 y 2003. Desde un inicio, el diálogo político ha sido marcado por problemas de gobernabilidad y antagonismos políticos históricos (entre otras cosas entre Sandinistas y anti-Sandinistas). Al igual que en Honduras, el proceso de la formulación de la ERP para Nicaragua pudo sustentarse en parte en la experiencia de los planes de reconstrucción y asignación de recursos de la ayuda ante los daños provocados por el huracán Mitch. El proceso de formulación de los PRSP 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 podría haber puesto en peligro la credibilidad 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. ONGs y otros actores de la sociedad civil sienten mayor apertura e intenciones más genuinas por parte del gobierno en mantener el diálogo sobre la política económica y social. A diferencia de Bolivia e Honduras, Nicaragua ha cumplido ya con la primera y segunda revisión del *Poverty Reduction and Growth Facility* (PRGF) habiendo cumplido, entre otros requisitos, la reforma fiscal presentada y aprobada en dos etapas. Esto no implica que la ERP se encuentre en un proceso de gestión ágil y dinámico. El gobierno, tanto como los involucrados (stakeholders) de la sociedad civil perciben el proceso en buena medida como un “mal necesario” para poder hacer más manejable su deuda externa.

En resumen, hay diferencias importantes en los puntos de partida y el contexto político de los tres países. La ventaja de Bolivia de tener mayor experiencia con diálogos nacionales y procesos de descentralización, no ha sido garantía para evitar contratiempos políticos. Dicha experiencia también parece haber conducido a un deseo de asegurar un proceso de consulta más inclusivo, que a su vez es más complejo de implementar y debe responder a expectativas más elevadas que en los otros contextos. Ampliar la base política con gobiernos locales y/o la sociedad civil, tanto en Bolivia como Honduras, no elimina el riesgo de que puedan surgir conflictos sociales a través de los mecanismos políticos más tradicionales (partidos políticos, sindicatos) tal como mostraron las reformas tributarias en Bolivia o el no cumplimiento con las metas macroeconómicas percibidas como “impuestas” por el FMI como es el caso en Honduras.

Como se discutirá también más adelante, parte de estas tensiones sociales surgen por la percepción de actores sociales que ciertos temas sensibles como la política macroeconómica, las privatizaciones y otras reformas estructurales, como la reforma agraria, no fueron discutidas desde un inicio ni en los diálogos posteriores. En los tres países, el proceso de los PRSP ha tenido que luchar contra una imagen de “no ser inventado aquí.” Cambios de gobierno han conducido a deseos de revisión de la estrategia y/o una depreciación del estatus de la ERP, que ya no se considera necesariamente como eje central de la política económica y social y que es desconocida en un segmento importante de la población. En Bolivia el proceso de los PRSP se asocia más con el Diálogo Nacional que con una estrategia de reducción de pobreza. Los acontecimientos políticos turbulentos de 2003, llegando al borde de una guerra civil en septiembre-octubre de 2003, demuestran que un proceso de diálogo nacional no garantiza un proceso político participativo continuo ni pacífico. En Honduras el actual gobierno y los actores de la sociedad civil sólo han dado un apoyo limitado al PRSP. Nicaragua es el caso donde parece haber habido mayor

continuidad y algún apoyo social gracias al hecho de que entró un gobierno con mayor credibilidad que el saliente.

3.3 El proceso de la consulta: avances en el diálogo, pero sin “apropiación nacional” de la estrategia

El proceso de consulta

Debido a las características propias de cada país se han dado procesos diferentes de consulta y de definición de las ERP. En principio, tal resultado es coherente con la filosofía de los PRSP y la adecuación del proceso a las condiciones del país es un prerrequisito para alcanzar uno de los objetivos principales de todo el proceso, la “apropiación nacional” de la estrategia. No obstante, aunque se han encaminado acciones positivas, dicho objetivo aún está muy lejos de ser alcanzado en los tres países.

- *¿Fueron procesos participativos ‘desde abajo’ o más bien ‘desde arriba’?* Un proceso participativo podría sugerir que para ser efectivo debe ser un proceso ‘desde abajo’. Sin embargo, creemos que también es posible liderar un buen proceso participativo ‘desde arriba’, por ejemplo con el liderazgo del gobierno central facilitando un proceso de consulta con amplia influencia de los actores. Lo que nos interesa aquí es constatar cómo se manejó el proceso de la consulta y – en los puntos subsiguientes – si esto ha aportado a generar la deseada ‘apropiación’ por los principales grupos involucrados. La caracterización de si fue ‘desde arriba’ o desde abajo’ debe ser diferenciada para las distintas etapas. *Primero*, los informes interinos (PRSP-I) han sido claramente ‘top-down’ en los tres casos dirigido por el gobierno central. *Segundo*, de manera igual los gobiernos diseñaron el proceso de diálogo, la agenda y las reglas de juego. En **Honduras** se establecieron reglas de juego comunes para todos los participantes del proceso. Estas fueron hechas explícitas desde un inicio dando transparencia al proceso. En **Bolivia** se optó por la modalidad de las tres agendas: social, política y económica, que conducirían a una Mesa de Diálogo Nacional, que finalmente culminaría en un Pacto Nacional. En la medida que los representantes variaban en cada agenda, el vínculo entre las tres agendas no fue muy claro. 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. *Tercero*, cuando la discusión vertió sobre el contenido social de los PRSP, en **Bolivia**, se amplió la consulta a diferentes agrupaciones sobre todo a nivel local (municipalidades, ONG’s, organizaciones campesinas, etc.) y se la puede caracterizar como ‘desde abajo para arriba’. Sin embargo, el contenido macroeconómico se centró en la discusión entre los gobiernos nacionales y los organismos financieros internacionales, sin contar con la opinión de la sociedad civil. En el caso de **Honduras**, el proceso se mantuvo esencialmente centralizado. La sociedad civil fue consultada (para dar opiniones y sugerencias) en base a presentaciones de avances en la diagnosis de la pobreza y contenido de borradores de la ERP. La sociedad civil fue representada por la Comisión de Participación de la Sociedad Civil agrupando a organizaciones civiles, que representaban un 90% de las organizaciones existentes en dicho periodo además del Foro Nacional de Convergencia (FONAC), la asociación de municipalidades (AMHON) y las cámaras de comercio. Dichas consultas también consideraron propuestas locales, pero de ningún modo se salió del enfoque vertical ‘de arriba a abajo’, limitándose la contribución de la sociedad civil a avalar y completar los borradores elaborados por el gobierno. El descontento con dicha metodología de consulta provocó la salida del diálogo de la plataforma de ONGs (INTERFOROS) para desarrollar su propia ERP, que sin embargo no logró la reputación de ser una alternativa seria

frente a la ERP oficial. En **Nicaragua**, fue un proceso de ‘arriba abajo’ (top down), con el gobierno central como principal coordinador de la estrategia. Sin embargo las bases fueron representadas en forma menos directa que en los otros dos países, ya que el papel del Consejo Nacional para la Planificación Económica y Social (CONPES)¹⁷ fue determinante en la canalización de las propuestas entre la sociedad civil y el gobierno. Cabe señalar que una característica particular de Nicaragua, es que el proceso de consulta fue iniciado en una fase muy temprana, inclusive antes del I-PRSP, con ocasión de la preparación de las reuniones de los Grupos Consultivos de Ginebra, Estocolmo y Washington y del programa de reconstrucción post Mitch.

- *¿Cuál fue la influencia de los interesados (stakeholders) en el proceso consultivo?* El proceso de consulta fue inclusivo, es decir permitiendo la participación de una amplia gama de actores, más amplia que en procesos similares conducidos anteriormente en los tres países. Al mismo tiempo, hay que constatar que en ninguno de los casos se establece metodologías ni procesos sistemáticos de selección de los participantes. Tampoco se limita el número de participantes, aunque la selección de los representantes varió en cada país en cuanto a los grupos invitados y a la intensidad y continuidad con la que se les invitó a participar. En el caso de **Bolivia**, la selección de los participantes al proceso de consulta no consideró estructuras tradicionales como Ayllus, más bien ha sido favorable a la estructura descentralizada y da protagonismo a los municipios en la elaboración de la Agenda Social, sin juicio de inventario, sobre si éstas son las instancias más adecuadas de representación de los pobres. Claramente, en Bolivia los municipios fueron los actores protagónicos durante el proceso de consulta. En **Honduras**, tuvieron un papel determinante (participación e influencia) el gobierno central y los organismos financieros internacionales y donantes. En **Nicaragua**, CONPES (gobierno, empresarios, sindicatos, organizaciones comunales y partidos políticos) en una fase inicial y las ONGs, representadas por la coordinadora civil, así como a los donantes fueron claves en el proceso.

El Parlamento, tuvo mayor participación en el proceso de consulta, en los casos en que se requirió aprobación de Leyes que apoyen al PRSP, como en el caso de Bolivia con la Ley de Diálogo Nacional o de la aprobación presupuestaria en que se aprueba las medidas de ingresos y gastos fiscales consistentes con el horizonte de programación de los programas pro-pobres. En lo que se refiere al contenido del PRSP, las presentaciones a partidos políticos y a los parlamentos fueron de carácter informativo y más no consultivo o decisivo.

Algunos grupos consultados abrieron instancias paralelas al PRSP en respuesta a su desacuerdo, como INTERFOROS y ASONOG en **Honduras** y la Coordinadora Civil en **Nicaragua**. En **Bolivia**, la Iglesia a pesar de que fue invitada a co-auspiciar el proceso de consulta decidió mantener su independencia en el proceso y organizó el Foro Jubileo, que si bien se centró en el alivio de la deuda, entre otros temas, planteó en de seguimiento de las políticas públicas.

¿Cómo, en resumen, debemos apreciar los procesos de consulta? El Manual del Banco Mundial sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza, en su capítulo sobre participación, presenta las definiciones básicas y los componentes fundamentales de un proceso participativo en lo referente a la elaboración de Estrategias de Reducción de la Pobreza. Define participación como ‘un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control del proceso de definir prioridades, las decisiones de política, la asignación de recursos, y/o la implementación de los programas’ (Klugman, red., 2002: 237). Reconoce que la participación no es un proceso o una experiencia única o uniforme. Asimismo el Manual reconoce que los países pueden

¹⁷ El CONPES, estuvo integrado por, entre otros, las cámaras de comercio y de la producción, los sindicatos, organizaciones comunitarias selectas, ONG’s, universidades, partidos políticos, municipalidades y gobierno (éste último hasta 2002). Los pobres como tal no están representados.

estar a su vez en diferentes procesos de participación y diálogo nacional, pueden haber alcanzado diferentes grados de participación, su sociedad civil puede presentar diferentes grados de organización, y el país puede contar con muy diferentes capacidades para organizar y desarrollar verdaderos procesos productivos. Como ideal se pueden identificar al menos seis características que conducirían a una participación efectiva (ibid.: 238-239): (a) compromiso y liderazgo del gobierno para hacer funcionar el proceso de consulta (apropiación nacional); (b) orientación hacia el logro de cierto tipo de resultados; (c) inclusión de los principales interesados, incluyendo grupos pobres y vulnerables; (d) asegurar que el proceso sea transparente en cuanto a lo que quiere alcanzar basado en la confianza y apoyo de todos los involucrados; (e) ser sostenible, preferiblemente el proceso participativo debe sustentarse en procesos políticos existentes que puedan ser institucionalizados; y (f) reconocer que la definición de la estrategia y su implementación es un proceso iterativo y que la estrategia requiere ajustes y mejoras continuas.

De acuerdo a estos seis criterios debemos concluir que los principales avances en los tres países tal vez han sido en los puntos (c) y (e) en cuanto al *proceso de consulta*, aunque se ha logrado menos en los otros aspectos. En cuanto al elemento (c), afirmamos que el proceso fue inclusivo en los tres países con amplia representación de la sociedad civil, aunque es menos obvio que había representación verdadera de los grupos pobres y vulnerables. En cuanto al elemento (e), los procesos implementados acoplaron a mecanismos de consulta existentes que pueden ser institucionalizados (ver más abajo), aunque de por sí, esto no es una garantía para la sostenibilidad del proceso.

El cuadro 3.3 trata de resumir el proceso de consulta bajo estos seis criterios en los tres países. Los gobiernos de los tres países si tomaron liderazgo en conducir los procesos de consulta y mostraron cierto grado de compromiso inicial con el proceso (*criterio a*), pero muchos de los interesados opinan que la mayor ingerencia ha estado con la comunidad de donantes, ya que los PRSP es un mecanismo para obtener alivio de la deuda externa y dicho imagen ha restado importancia a un sentido de apropiación nacional del resultados de los procesos de consulta, y por tanto de las propias ERP en los tres países. En cuanto a las otras dimensiones, el proceso de definir prioridades y la implementación existe mucho menos cumplimiento con los criterios mencionados. La principal queja es que si bien se consultó, no se incorporaron las sugerencias ni hubo retroalimentación (*criterio f*). No obstante, la actitud de los participantes ha sido diferente en cada país. En Honduras y Nicaragua, la sociedad civil, con su experiencia previa para la reconstrucción después del Huracán Mitch, siguió respetando las instancias de coordinación a pesar de no necesariamente encontrar sus sugerencias incorporadas en el PRSP. En Bolivia, son precisamente las sugerencias que no fueron incorporadas por considerarse polémicas, las que actualmente impiden dar continuidad al PRSP. A pesar de las diferentes aproximaciones al proceso de consulta, el denominador común ha sido la débil capacidad de priorización por parte de las autoridades y de la sociedad civil, esto debido a la falta de: una cultura de planificación de mediano plazo, de canales de información adecuados en que se defina con claridad la problemática de la pobreza y de instancias formales de organización y de legítima representación al interior de la sociedad civil. Por otra parte, en los tres casos se menciona la falta de metodologías claras para selección de *stakeholders* y de esquemas de retroalimentación.

Cuadro 3.3: Caracterización de los procesos de consulta en las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
(a1) Compromiso y liderazgo del gobierno en proceso consulta	Liderazgo si, disminución compromiso gobierno (anterior)	Liderazgo y compromiso gobierno <i>anterior</i>	Liderazgo y compromiso gobierno anterior, pero compromiso

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
			fue disminuyendo
(a2) Apropiación nacional de los resultados de la consulta	Poca	Poca	Poca
(b) Orientación hacia resultados en proceso consulta	Poca	Poca	Poca
(c) Inclusión, consulta amplia	Si, proceso desde abajo. Consulta fue proceso separado de elaboración	Si, consulta desde arriba. Falta representación pobres (en cuanto forman parte de la ciudadanía no organizada).	Si, consulta desde arriba. Proceso consultivo empieza desde antes del I-PRSP
(d) Transparencia y confianza	A nivel local si, pero discrepancia proceso central y local.	Claridad sobre reglas de juego en proceso de consulta, poca transparencia en cuanto a objetivos.	Reglas del juego claras, pero falta de transparencia en la incorporación de sugerencias. Pérdida de confianza.
(e) Sostenibilidad	Base en procesos existentes y Ley Dialogo Nacional, pero falta viabilidad política	Base en mecanismo consultas tras huracán Mitch, poca formalización nueva o adicional proceso consulta ERP.	Institucionalización de CONPES y CONADES ofrece algunas garantías
(f) Mejoramiento continuo (proceso iterativo)	No hay proceso iterativo continuo. Dicotomía proceso consulta y proceso de definir prioridades.	No hay proceso iterativo continuo. Dicotomía proceso consulta y proceso de definir prioridades.	No hay proceso iterativo continuo, al menos después de elaborado el PRSP. Dicotomía proceso consulta y proceso de definir prioridades.

Institucionalización de la consulta

- El PRSP se refuerza en Bolivia a través de la Ley de Diálogo Nacional (2001) y la constitución del Mecanismo Nacional de Control Social (2001). Honduras cuenta con la Ley de Fondo de Reducción de la Pobreza (2002). En los casos de Honduras y Nicaragua se emitieron decretos para crear o fortalecer las instancias técnico-administrativas de seguimiento de los PRSP respectivos.
- En **Bolivia** se crea la Secretaría Técnica del Diálogo (STD)¹⁸, con un equipo de profesionales independientes para reducir la presencia del Gobierno y dar más legitimidad al Dialogo Nacional 2000.
- En **Honduras**, la coordinación del proceso consultivo estuvo a cargo del Gabinete Social y la Comisión de Participación de la Sociedad Civil. Para la implementación se plantea crear el Consejo Consultivo, el Fondo Nacional de la Pobreza, reformar el sistema de seguimiento integrado, SINEG, la Unidad de Transparencia en la Ejecución, UPET, así como procesos descentralizados en la implementación y seguimiento del PRSP. Las primeras tres instancias administrativas han sido creadas.
- En **Nicaragua** se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) como respuesta nacional a la cumbre de Medio Ambiente de Río en

¹⁸ Funcionarios de la Cooperación Suiza (COSUDE), la Cooperación Danesa, PNUD y USAID fueron integrados a este equipo.

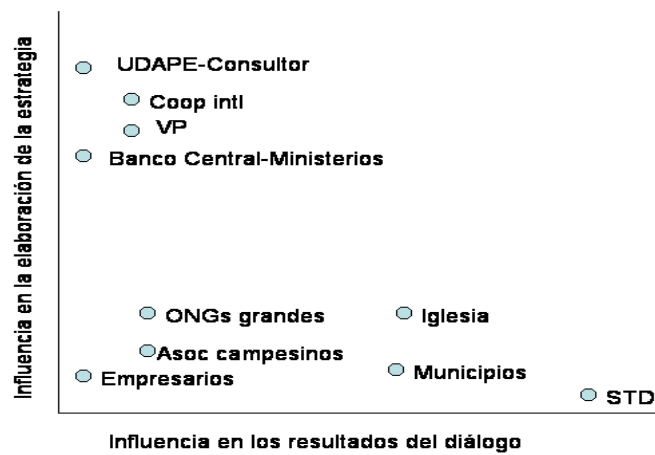
1999 y el Consejo Nacional para Planificación Económica y Social (CONPES) integrado por sindicatos, empresarios, partidos políticos, ministerios, gobiernos seccionales y ONG para asesorar en temas económicos, particularmente a la luz del huracán Mitch. Posteriormente tanto CONADES como CONPES se convirtieron en el vehículo para el dialogo en el marco del PRSP.

- Por otra parte, la coordinación e implementación del programa económico incluido en los PRSP de los tres países estuvo a cargo exclusivamente de instituciones técnicas como los respectivos ministerios de economía y bancos centrales.

El proceso de elaboración del PRSP

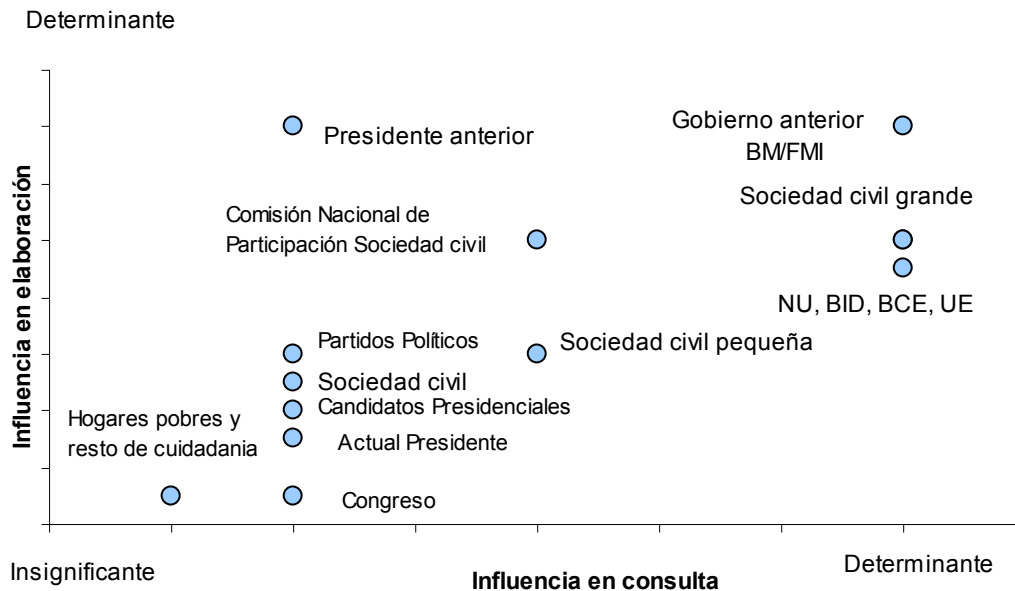
- *¿El proceso de escribir el PRSP y el proceso de consulta han sido procesos separados?* Esto ha sido el caso en los tres países. Hasta cierto punto esto es una dicotomía inevitable. Los diálogos establecieron listados de problemas a resolver, en muchos casos sin clara priorización entre ellos. La estrategia propiamente dicho debe establecer las prioridades en función de los recursos disponibles. La deficiencia tal vez consiste en la falta de un proceso de retroalimentación hacia los actores del proceso de consulta en cuanto a las prioridades establecidas. Buena parte del descontento entre grupos de interesados ('stakeholders') con los resultados del PRSP surgen de allí, ya que no encontraron correspondencia con sus intereses y propuestas priorizados en las consultas. El gráfico 3.1a demuestra claramente la dicotomía indicada en el caso boliviano, donde los actores influyentes en el proceso de consulta difieren de los influyentes en la elaboración de la estrategia. En la consulta los municipios y agentes de la sociedad civil fueron protagonistas principales, mientras que agencias del gobierno central controlaron la elaboración de la estrategia. Faltó un proceso iterativo de consulta nacional posterior a la elaboración del documento de la EBRP. Por ejemplo, en Honduras ni los municipios, ni los representantes de la sociedad civil tuvieron una influencia determinante, en el proceso de consulta y en la elaboración de la estrategia (ver gráfico 3.1b). En Nicaragua el documento interino de la estrategia, como se indicó en la fase de consulta, se benefició de una primera serie de discusiones y consultas, con el CONPES, la sociedad civil y los donantes, sobre pobreza y estrategias destinadas a reducirlas. Aunque en sus fases posteriores de redacción del documento no necesariamente hubo correspondencia entre de las consultas y la elaboración (gráfico 3.1c).

Gráfico 3.1a Bolivia: Dicotomía entre proceso de consulta y proceso de elaboración de la ERP



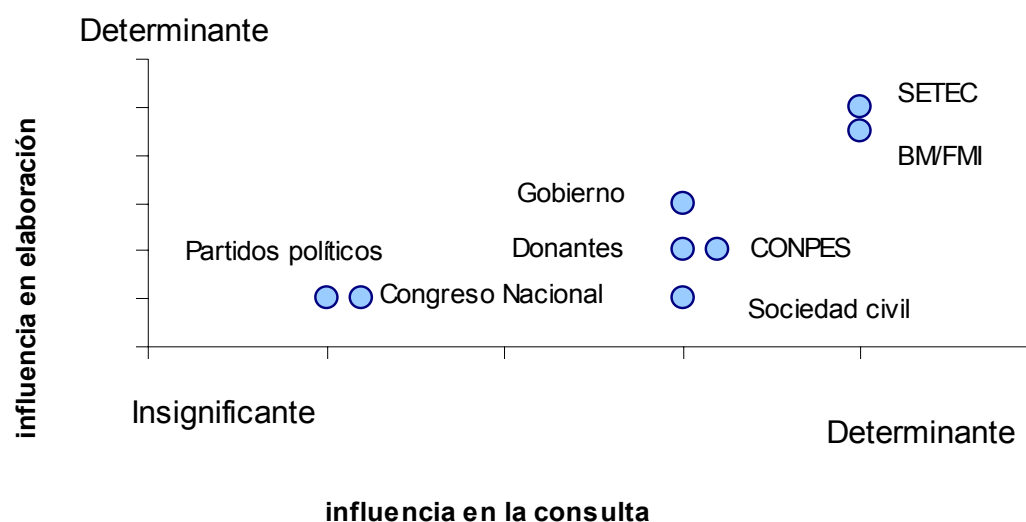
Fuente: ISS (2003a), Informe Bolivia.

Gráfico 3.1b Honduras: Dicotomía entre proceso de consulta y proceso de elaboración de la ERP



Fuente: ISS (2003b), Informe Honduras

Gráfico 3.1c Nicaragua: Dicotomía entre proceso de consulta y proceso de elaboración de la ERP



Fuente: ISS (2003c), Informe Honduras. ‘Gobierno’ refiere al gobierno anterior (Alemán).

Conclusiones acerca del proceso de consulta y elaboración de las ERP en los tres países

- En los tres países se realizaron procesos de consulta participativa, procesos que se han institucionalizado en cierta medida. Se puede afirmar como una conclusión general 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 y elaboración 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. Bolivia a pesar de haber concretado el apoyo al PRSP en leyes, no necesariamente ha encontrado un beneficio relativo frente al avance del proceso. En la integración de los equipos que coordinan la programación macroeconómica, no se ha integrado a representantes del frente social y en las agrupaciones como el Gabinete Social en Honduras, a cargo de la implementación del PRSP, solo participan y no son formalmente miembros el Ministro de Finanzas y el Presidente del Banco Central.
- El cuadro 3.4 resume la influencia relativa de los diferentes actores con un rol determinante en el proceso de consulta, así como en el proceso de elaboración de la estrategia y la implementación. El cuadro demuestra claramente el tipo de dicotomía señalada anteriormente. En la elaboración 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 en Bolivia, en la práctica sólo en Nicaragua se cuenta con una instancia de

participación de algunos grupos de la sociedad civil, CONPES.¹⁹ 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 también 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 injerencia en el proceso.

¹⁹ A pesar de esta participación continua, la falta de esquemas de retroalimentación entre consulta y elaboración del documento ha generado descontento entre la sociedad civil en Nicaragua. Esto ha debilitado la apropiación de la sociedad civil de la ERP.

Cuadro 3.4 ACTORES DETERMINANTES EN EL PRSP

		Gobierno Central			Congreso			Municipios y Departamentos			Sociedad Civil			Cooperación, IFIs (1)		
		BO	HO	NI	BO	HO	NI	BO	HO	NI	BO	HO	NI	BO	HO	NI
PRSP Interino		UDAPE	Gobierno Flores	CONPES									CONPES	Banco Mundial, FMI	Banco Mundial FMI	Banco Mundial, FMI
Diálogo (Bolivia)	DN - social	STD 2						Alcalde, Consejo Municipal			Comité de Vigilancia			STD2		
	DN - econ	Min. de Desarrollo Econ									Pequeños productores, Cámaras Conf. de Pueblos Indígenas					
	DN - polit	Ministerio de la Presidencia									Partidos políticos, Defensor del Pueblo					
	OTROS PROCESOS DE CONSULTA, ejemplo Jubileo 2000, Gobierno Escucha	UDAPE, STD (Gobierno Escucha)	Gabinete social, UNAT	CONPES CONA-DES SETEC			CONPES				Iglesia (Jubileo 2000)	Comisión de participación de la sociedad civil	CONPES, CCER	PNUD (metodologías)	PNUD (metodologías), ONG's (talleres)	
Leyes para institucionalizar el PRSP i.e. DN		Min. de Desarrollo Sostenible		Presidente anterior												
PRSP elaboración		Gob. anterior, UDAPE, Banco Central		SETEC												
PRSP Implementación		Ministerios		SETEC, BC y M.in. Fin, CONPES				Gobiernos Municipales			Control Social, Comités de Vigilancia, Consejo de Desarrollo Productivo, Eco. y Social	Consejo Consultivo de Seguimiento de la ERP	CONPES	IFIs, Donantes bilaterales	IFIs, Donantes bilaterales	IFIs, Donantes bilaterales

(1) Se refiere a influencia en el proceso y no a apoyo financiero al proceso. Es por este que no se menciona a Instituciones como el BID.

Actores determinantes en la práctica

Actores que deberían influir en el proceso por atribuciones legales o por compromisos oficiales (donantes)

3.4 Diagnóstico de la pobreza

Antes de resumir los resultados del proceso de consulta y elaboración de la estrategia es útil evaluar cómo los ERP y los participantes en el proceso de consulta identificaron los problemas de la pobreza y sus causas. De acuerdo a los objetivos del proceso de los PRSP, se debe conceptualizar la pobreza como un problema multidimensional en términos de:²⁰

- (a) *Falta de oportunidades*, es decir bajos niveles de consumo y de ingresos relativos al costo de una canasta mínima de necesidades básicas (o línea de pobreza). La falta de oportunidades se asocia con el capital humano (educación, salud) que la gente posee y su acceso a servicios sociales y activos productivos.
- (b) *Falta de capacidades* ('capabilities'), es decir insuficiente nivel de educación y estado de salud.
- (c) *Falta de seguridad*, es decir alto riesgo de ser afectado por eventos inesperados ('choques') en cuanto a ingresos, condiciones de salud, etc. que pone en riesgo la capacidad de mantener un nivel de bienestar mínimo.
- (d) *Insuficiente empoderamiento*, es decir la falta de capacidad para poder participar y negociar con instituciones responsables en actividades que afectan el nivel de bienestar.

En la práctica tiende a existir una alta correlación (e interacción) entre estas dimensiones de la pobreza. Obviamente, la identificación del grado de carencias de diferentes grupos de la población y el diagnóstico de las causas deben formar un fundamento esencial en la definición de la ERP. El diagnóstico de la situación de la pobreza en las ERP de los tres países se puede resumir como sigue.

- Las estrategias de los tres países coinciden en aplicar una *definición multidimensional de la pobreza*, en principio de acuerdo con los conceptos indicados más arriba. Sin embargo, en **los tres casos** el énfasis principal en el diagnóstico está 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 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

²⁰ Para los PRSP se acopla a las conceptualizaciones de Amartya Sen (ver por ejemplo, Sen, 1987), también tomados como puntos de partida en el informe del desarrollo mundial del Banco Mundial (2000/2001), los informes de desarrollo humano de PNUD y el mismo manual del Banco Mundial para la elaboración de los PRSP.

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 (cuadro 3.5). 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), como cierta asociación con características demográficas (etnicidad, género). Sin embargo, los informes de país realizados por el ISS concluyen que los análisis de causas en los PRSP carecen de profundidad y en gran medida consisten en listados (*enumeraciones*) de posibles factores de influencia. No hay un intento claro de diferenciar entre factores más y menos importantes que podrían ayudar en priorizar las acciones de la ERP.
- El problema de desigualdades por género generalmente tiene un tratamiento débil las tres ERP. Véase Recuadro No. 2.

Cuadro 3.5: Cuadro comparativo de algunas causas identificadas en el diagnóstico de pobreza mencionadas en el PRSP de cada país.

Bolivia	Honduras	Nicaragua
-calidad y cantidad de puestos de trabajo en las ciudades -falta de concordancia entre trabajadores y puestos disponibles -baja productividad agrícola -pobre acceso a mercados de agricultores rurales -crecimiento económico no sostenido -bajo ingreso per cápita -escasa productividad de los factores	-desempleo -derechos de propiedad no asegurados -acceso limitado a infraestructura y los servicios públicos -problema de propiedad de las tierras -rol del poder y la exclusión -riesgos medio ambientales -presión demográfica en el medio ambiente -movimientos migratorios en el crecimiento sostenible de las ciudades	-gestión pública ineficiente -ineficiencia en la gobernabilidad (centralización) -clima de corrupción -presión crecimiento demográfico -bajo rendimiento del capital humano -vulnerabilidad geográfica -falta de seguridad, de información y de igualdad de género

- Los diagnósticos no difieren mucho de estudios disponibles en los tres países. Lo que es más, en buena parte se sustentan en informes del Banco Mundial y PNUD en el diagnóstico de la pobreza. Las visiones de los principales involucrados (*stakeholders*) en buena parte coinciden con los diagnósticos dados. Sin embargo, hay dos áreas de preocupación, sobre todo por parte de representantes de la

sociedad civil. El primero ya mencionado más arriba, es la falta de énfasis en el tema de empoderamiento, particularmente la relación entre la corrupción y la pobreza. El segundo, tiene que ver con la relación entre el manejo macroeconómico y los procesos de liberalización económica que no reciben suficiente atención como posibles causas de la pobreza. En los procesos de consulta, estas posibles causas no fueron sujetas de discusión, mientras en las ERP el marco macroeconómico y las reformas económicas en marcha se toman como dados.

En conclusión, para los tres casos se comparte la crítica que el diagnóstico de la pobreza 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.

3.5 Resultados del contenido de la ERP

El proceso de consulta tuvo cierta influencia en el contenido de las ERP de los tres países. En general, los grupos interesados en los tres países consideran que la ERP ha producido un avance en definir lineamientos estratégicos para combatir la pobreza. En los Apéndices A.2 y A.3 se resumen las principales metas y los lineamientos estratégicos de las ERP iniciales en los tres países.

En **Bolivia** el cambio de gobierno en 2002 condujo a un nuevo plan, el Plan Bolivia, que parcialmente coincide con la EBRP pero dejando la EBRP como un documento de “segundo plano” para cumplir con las condiciones de los donantes. Los donantes en cambio han exigido un EBRP revisada con un nuevo marco macroeconómico y con una priorización más explícita en las acciones, mayor atención para estimular los sectores productivos hacia un crecimiento pro-pobre, y mayor atención para problemas institucionales de ejecución. El borrador de una nueva EBRP (septiembre 2003) está cumpliendo con estos requisitos de la comunidad de donantes, pero aún no ha eliminado el sentimiento que la EBRP es distante de los resultados del proceso de consulta. Representantes de la sociedad civil aún sienten que la EBRP no responde de manera suficiente a la necesidad de reformas estructurales (sobre todo en cuanto a reforma agraria para compartir la pobreza rural y reformas institucionales para combatir la corrupción). En **Honduras** y **Nicaragua** se considera los PRSP un avance sobre todo por la mayor atención que se ofrece a los procesos participativos y a un proceso de crecimiento de base amplia (‘broad-based’, ‘pro-poor’). Al mismo tiempo algunos actores de la sociedad civil (ONG’s reunidas en Interforos en Honduras y CCER en Nicaragua) decidieron organizar sus propios procesos de consulta y preparación de una ERP. Las críticas fundamentales contra la ERP oficial eran la falta de atención seria para realizar cambios estructurales al “modelo económico” para alcanzar un crecimiento pro-pobre, particularmente la falta de acciones adecuadas en cuanto a reforma agraria y desarrollo rural. Inclusive, los mismos Gobiernos de Bolivia (Gobierno anterior), Honduras y Nicaragua²¹, han desarrollado o están preparando propuestas, en algunos casos, complementarias o sustitutivas a los PRSP, que deberán ser puestas a consideración de la sociedad civil y de los donantes.

²¹ Nicaragua ha presentado el Plan Nacional de Desarrollo a ser llevado a cabo por el actual Gobierno

Recuadro No. 2 Género en las ERP

Las debilidades del diagnóstico de la pobreza, desde el punto de vista no economicista se extienden al análisis de género. Probablemente, de los temas transversales el que más refuerzo requiera en el PRSP es el de género. La metodología para identificar las organizaciones representativas de género es inexistente, así como el sistema para canalizar las sugerencias de los representantes de las organizaciones que si fueron invitadas a los procesos de consulta. Si bien se identifican algunos problemas críticos en la dimensión de género, dada la ausencia de indicadores, políticas, identificación de instituciones responsables con la capacidad necesaria para abordar este tema, éstos no son analizados con la debida rigurosidad, lo que los convierte en una lista de meras acciones.

El enfoque de género en los PRSP

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Considera las sugerencias incluidas en el <i>PRSP source book</i> para el análisis de género: a) capítulo separado de género, b) desagregación de los datos de género y c) integración de las dimensiones de género en el análisis de pobreza	No (a) No (b) +/- (c)	No (a, b y c)	No (a, b y c)
Representantes pro género en el proceso de consulta	A nivel municipal gracias a un sistema de cuotas se aseguró que participarán las mujeres (22% de participación de mujeres en mesas municipales)	Se invitó al proceso consultivo a una lista extensa de diversas organizaciones de mujeres y de redes, pero no hay criterio definido en el PRSP para la selección de estas organizaciones	Entre las organizaciones que se invitó para que representaran a la sociedad civil, en el CONPES, no hubo una sola organización de género. aunque el 18% de los participantes en CONPES eran mujeres
Acciones pro género en el PRSP	- Apoyo a mujeres empresarias a pequeña y micro escala - Mejorar acceso de la mujer rural a la educación - Mejorar las condiciones de salud de la mujer - Reducir violencia doméstica	- Reducir violencia doméstica - Preparación para el Mercado laboral, capacitando a mujeres empresariales - Participación de indígenas y mujeres negras y centros de información para los derechos de la mujer	- Reducir la violencia doméstica - Desarrollo de planes de acción para igualdad de oportunidades de hombres y mujeres y en la asistencia de mujeres rurales
Decisiones de política en el ámbito de género	Se ha definido las instituciones responsables de implementar las políticas, aunque no necesariamente coincide el plan de acción con la dimensión de género, ni se define la carga presupuestaria	Nuevas leyes y reformas para la igualdad de género, políticas presupuestarias, de empoderamiento y de capacitación, mejora de sistemas de información	No hay mención explícita de políticas
Mención explícita a los indicadores de género en los ODM : i.e. igualdad acceso a la educación y al empleo asalariado no agrícola	Sí, aunque sólo en número reducido de acciones propuestas: mujeres con microempresas, acceso niñas a educación en áreas rurales, salud para mujeres.	Sí, sin definir políticas	Sí, algunos indicadores con cronograma
Balance	Propuestas sin implementación	Propuestas sin implementación	Débil en propuestas y políticas

¿Qué hay de nuevo?

- *¿En cuanto difiere la ERP frente a estrategias anteriores de reducción de pobreza?* La EBRP de **Bolivia** no constituye un cambio fundamental de planes anteriores, incluyendo la Propuesta contra la Pobreza de 1997 y se fortalecen los procesos de descentralización ya iniciados desde medianos de los noventa. De cierto modo puede ser un indicador de continuidad, aunque la existencia de muchos planes con contenido similar, pero denominación diferente no ayuda a fortalecer la credibilidad de estos planes. La ERP de **Honduras** coincide con muchos elementos de estrategias anteriores, particularmente las relacionadas con políticas y programas sociales. El valor agregado de la ERP es la provisión de un marco organizativo centrado en el desarrollo institucional, que en muchos casos ya existía aunque sólo en proposiciones, dando así una visión de conjunto. En el caso de **Nicaragua**, a pesar de las críticas mencionadas, predomina la visión que la ERCERP agrega a las estrategias anteriores una perspectiva más amplia favoreciendo un crecimiento pro-pobre, mayores esfuerzos para la inversión en capital humano, redes de protección social fortalecidas, y – sobre todo – más atención explícita para resolver los problemas de gobernabilidad. La queja más bien es que en la práctica las políticas no parecen ser visiblemente distintas a las anteriores a la ERCERP.
- *¿Las ERP tienen una clara priorización en las acciones?* Una característica general de las ERP en los tres países es justamente la falta de clara prioridad en los lineamientos estratégicos y acciones propuestas. Es decir no sólo que no hay priorización de las metas tampoco existe priorización de los instrumentos. En la definición de las políticas económicas no se ha identificado cuáles son las que tendrían menos impacto en el combate contra la pobreza, vale decir el impacto social de las medidas y reformas económicas. Por tanto, no existe suficiente articulación entre los escenarios macroeconómicos y la lucha contra la pobreza. En los tres casos el crecimiento económico es un eje fundamental tanto para las proyecciones de las metas fiscales y otros agregados macroeconómicos como para las metas de reducción de pobreza. Los tres PRSP tienen metas sobre-optimistas en cuanto al crecimiento económico (ver cuadros 3.2a/b, más arriba). El menor ritmo de crecimiento alcanzado requiere reajustes tanto en el plano macroeconómico como en la asignación de recursos para los programas para el combate de la pobreza. Las ERP no disponen de planes de contingencia por desviaciones por impacto macroeconómico o choques exógenos. Las ERP no dan muchas pautas de cómo se deben tomar dichas decisiones. Por tanto, estos reajustes estarán muy alegados del proceso de consulta sobre los PRSP.
- *¿Las metas de las ERP son consistentes con los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)?* Los tres informes de ERP hacen referencia explícita a los ODM, aunque en grados diferentes de detalle. Hay que tomar en cuenta que los ODM fueron desarrollados posteriormente a los PRSP y que en esta fase inicial no se ha dado una plena coordinación entre ambos. El cuadro 3.6 resume la correspondencia entre las metas de las ERP y los ODM (ver también Apéndice A.2). A pesar del innegable carácter ambicioso de las metas de las ERP en los tres países, ya comenzando con la proyección de metas optimistas para el crecimiento económico (ver Recuadro No. 1 más arriba, y cuadros 3.2a/b), éstas quedan por detrás de las previstas por las Naciones Unidas en sus ODM. En los tres casos se planteó metas ambiciosas que han sido modificadas en los informes de avance y de progreso. Existe correspondencia en el caso de Honduras entre los objetivos del Milenio, aunque

estas últimas son más ambiciosas.²² También en los casos de Nicaragua y Bolivia existe tal correspondencia, aunque oficialmente en el caso de Bolivia ya se habla de desviaciones con respecto a lo programado. En general los ODM son más exigentes.

- Sin embargo, más importante que la congruencia entre las metas nacionales y las internacionales es la poca claridad en las ERP de cómo alcanzar dichas metas. En principio, se asigna un papel importante al ritmo de crecimiento económico y por lo demás al conjunto de medidas propuestas en las ERP, pero no se explicitan los lineamientos prioritarios para alcanzar cada una de las metas, menos aún se establece alguna relación cuantificada entre las acciones propuestas (por ejemplo mediante los presupuestos; ver también más adelante) y el alcance de las metas. Esta falta de precisión en los mecanismos de transmisión entre las acciones propuestas y las metas constituye un vacío (un “*missing middle*”) clave que complicará el monitoreo y la evaluación de los alcances de las ERP y su impacto sobre la reducción de la pobreza.

Cuadro 3.6 Correspondencia entre metas de las ERP y los ODM

ODM (entre 1990 y 2015)	Meta EBRP Bolivia	Meta ERP Honduras	Meta ERCERP Nicaragua
Reducir con 50% la pobreza extrema (ingresos inferiores al US\$ 1 por día)	SI	SI	SI
Cobertura 100% educación primaria	NO coincide el indicador	SI	SI
Igualdad género: eliminar desigualdades género todos niveles educación en 2015	SI	NO coincide el indicador	NO lo menciona, al parecer ya se alcanzó la meta
Reducir a dos terceras partes mortalidad infantil (< 5 años)	SI	SI	SI
Reducir mortalidad materna con 75%	SI	SI	SI
Haber detenido y comenzado a reducir incidencia VIH-Sida y paludismo	<i>La ERP no lo menciona.</i>	<i>La ERP no lo menciona.</i>	<i>La ERP no lo menciona.</i>
Reducir con 50% personas sin acceso a agua potable	SI	SI	SI

Fuente: PRSP de Bolivia, Honduras y Nicaragua. Ver Apéndice A.2 para una presentación más detallada de la especificación de las metas de los PRSP y sus respectivos cronogramas. Cabe notar que no todas las metas se especifican con un horizonte hasta 2015, sino más bien para el último año del período al cual aplicaría el PRSP. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, la mayoría de las metas de la ECRERP se marcan para el año 2005, pero se las relacionan explícitamente con los ODM para 2015.

En resumen, tanto en el diagnóstico de pobreza y en las acciones de las ERP falta una clara priorización y tampoco se da una clara ruptura con propuestas anteriores de reducción de la pobreza. Se produce un listado de acciones para combatir la pobreza y no una verdadera estrategia. Los programas giran en torno a metas de crecimiento sobredimensionadas. No se han desarrollado los canales adecuados de información ni de sistematización de la misma, lo que debilita el contenido de los programas. Con el revés en la situación económica y las restricciones fiscales del momento, esta

²² Los Objetivos del Milenio son más exigentes en reducir las diferencias de bienestar con respecto año base y entre géneros. Tampoco se menciona en el PRSP de Honduras cómo se reducirá la incidencia de VIH/SIDA.

deficiencia de las ERP pone en peligro la eficacia de su ejecución hacia las metas. Las ERP no tienen por tanto suficiente flexibilidad para adaptarse a condiciones macroeconómicas nuevas. Tampoco el proceso de diálogo está organizado para acordar ajustes consensuados a la ERP.²³ En los tres países la política macroeconómica ha sido definida fuera del marco de la consulta de la ERP. Aunque es consistente con lo negociado en el marco del PRGF, implica que se mantiene un marco de condicionalidad igual al ESAF con una mirada de corto plazo. Esto introduce elementos de inconsistencia con la estrategia de largo plazo de reducción de pobreza, que requiere de suficientes recursos para su implementación. En la práctica, las ERP en los tres países no constituyen el marco organizador para todas las políticas económicas y sociales del país, o al menos no constituyen un marco organizativo suficientemente efectivo desde un punto de vista ejecutivo. Se podría decir que es un “menú incompleto” de buenas prácticas más o menos consensuadas, pero sin suficiente claridad en la especificación de las recetas para la preparación de los platos a ser servidos para combatir la pobreza. Estos menús tampoco constituyen un cambio fundamental de las políticas existentes, aunque en los casos de Honduras y Nicaragua la ERP si ha ampliado de manera importante los enfoques anteriores.

Estas caracterizaciones de que las ERP demuestran poca claridad en las prioridades entre las acciones propuestas y poco detalle en especificar cómo los lineamientos y los presupuestos asignados hacen pensar que debe existir un bajo grado de compromiso por parte de los gobiernos de verdaderamente implementar las ERP tal como se las ha propuesto. Esta falta de compromiso claro, conjuntamente con el descontento de muchos de 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, *socavan cualquier sentido de apropiación nacional del contenido de la estrategia que pueda subsistir en los tres países.*

3.6 Gestión fiscal y presupuestación: ¿talón de Aquiles de las ERP?

En el ámbito financiero, la factibilidad de las ERP depende de los recursos disponibles para efectivizar la estrategia y la efectividad de la ERP dependerá, a su vez, de manera importante del grado de consistencia entre la asignación de recursos y los costos de las acciones previstas. El marco analítico de los PRSP es muy claro en este punto y enfatiza que las estrategias deben adoptar mecanismos de presupuestación por resultados y la adopción de un marco financiero de mediano plazo (MTEF) definiendo las restricciones presupuestarias del conjunto de programas. La parte presupuestaria debe especificar las implicaciones fiscales de la estrategia a tres niveles:

- (a) La consistencia entre la ERP y las restricciones macroeconómicas de corto plazo, así como los requerimientos de financiamiento de la estrategia.
 - (b) La viabilidad fiscal de las metas de largo plazo de la ERP.
 - (c) El costo-efectividad de los programas de la ERP.
- Las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua contienen un costeo de las acciones propuestas. Los cuadros 3.7a-c dan una estimación de los costos agregados para la primera fase de implementación de las tres ERP aprobadas, ya que Honduras es el

²³ 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.

único país que presenta una programación hasta el 2015. Detrás de esto hay esfuerzos de costeo de las acciones propuestas por las ERP. Sin embargo, hasta la fecha (diciembre 2003), ninguno de los tres países había adoptado un marco multi-anual de presupuestación (MTEF) y en ninguna de las tres ERP se ha especificado una clara relación entre la asignación presupuestaria y los objetivos (metas), a pesar de que existen matrices detalladas con las acciones y los responsables. Véase la apreciación en el cuadro 3.8. Información de este tipo permitiría observar qué programas se están quedando rezagados frente a las previsiones y facilitaría la priorización del presupuesto. No obstante, no hay claridad en cuanto a la viabilidad fiscal de las ERP y menos aún en cuanto al grado de costo-efectividad de los programas. Es por tanto difícil apreciar qué tan realista es la estimación de los costos de las ERP. En el caso de Honduras, existe inclusive una brecha que se financiaría principalmente con recursos externos, lo que complica desde un inicio la viabilidad de los programas y proyectos pro-pobres.

Cuadro 3.7a Bolivia*: Costos de la EBRP (en millones de US\$)

Bolivia 2001-2006	Estimación COSTOS
	PRSP 2001
Programas: Oportunidades	3,328
Capacidades	2,837
Protección y seguridad social	282
Participación social	16
Temas transversales	151
Instituciones	68
Alivio deuda HIPC II	280
Total EBRP	
(Inversiones y gasto corriente asociado con inversiones)	
(a)	6,962
HIPC II EBRP	214
Financiamiento externo no asignado para inversiones.	183
Total gasto corriente (b)	397
Total 2001-2006 (a + b)	7,359

Nota: * Bolivia no cuenta con información sobre el financiamiento de la estrategia

Cuadro 3.7b Honduras: Costos y financiamiento de la ERP (en millones de US\$)

Honduras 2001-2005*	Estimación COSTOS
Programas	Segundo Informe avance 2003 (UNAT)
Acelerar crecimiento equitativo y sostenible	24
Reducir pobreza rural	448
Reducir pobreza urbana	328
Inversión en capital humano	578
Fortalecer protección social grupos vulnerables	131
Garantizar sostenibilidad de la estrategia	160
<i>Sub Total</i>	1,669
Implementación y continuidad PRSP	48
TOTAL PERIODO	1,717

Honduras 2001-2005*	FINANCIAMIENTO, Informe Avance 2003
<i>Proyectos Preexistentes (a)</i>	708
<i>Alivio de deuda</i>	693
HIPC	426
Tradicional	268
<i>Brecha por financiar</i>	316
Externos	269
Nacionales	47
TOTAL PERIODO (a) + (b)	1,717

Nota: *El costeo revisado para 2001-2015 asciende a USD 2,7 mil millones.

Cuadro 3.7c Nicaragua: Costos de la ERP (en millones de US\$)

Nicaragua 2001-2005	COSTOS DEL PRSP Actualización 2002
Pilares de la Estrategia	1,053
Crecimiento económico con base amplia	545
Inversión en capital humano	314
Protección de grupos vulnerables	184
Gobernabilidad	11
Temas Transversales	207
Medio ambiente y vulnerabilidad ecológica	67
Descentralización	140
TOTAL 2001-2005	1,260

Algunas observaciones adicionales son importantes de resaltar:

- En **Bolivia** el esfuerzo ha sido orientado hacia la creación de un presupuesto descentralizado. Esto ha sido una decisión estratégica bajo el supuesto que los gobiernos locales con la participación ciudadana saben mejor como identificar programas y acciones prioridades para reducir la pobreza. De esta forma se otorga responsabilidad a las municipalidades para determinar las acciones prioritarias a financiar. La Ley de Diálogo Nacional es muy clara en la descentralización de recursos de alivio de deuda y en señalar que son los municipios los que definirán las prioridades y decidirán sobre la financiación de los servicios de educación y salud, por ejemplo. El objetivo es de llegar con mayor eficacia a satisfacer las necesidades de la población a nivel de los municipios. Sin embargo, estas prioridades, por la responsabilidad descentralizada, no necesariamente se definen en función de las metas específicas de la ERP. Además, las capacidades de gestión y de monitoreo del gasto en los municipios son muy débiles, y aunque varios donantes apoyan proyectos para mejorarlas, hasta ahora los resultados son limitados. Por lo tanto, hay que dar otra interpretación a lo que se suele entender por una presupuestación por resultados. Los “resultados” ya no se identificarían en primer instancia en términos de impacto sobre los indicadores de pobreza, si no en primera instancia como el grado en la cuál los recursos llegan beneficiar a los grupos pobres (o a los municipios pobres) y la medida en la cuál los presupuestos municipales se ejecuten de acuerdo a las prioridades de la población beneficiaria. Se vuelve menos importante, entonces, si la asignación es la más costo-efectiva para alcanzar estas metas. En **Honduras** y **Nicaragua**, también se habla de

descentralización presupuestaria, aunque en realidad se trata de un porcentaje fijo, pero *bajo* de transferencias destinadas a los municipios.²⁴

- Una de las características de los tres países es que su presupuesto anual se ha adaptado a la ERP, principalmente en lo que se refiere al uso de los recursos HIPC y la constitución de fondos destinados a la reducción de la pobreza. En **Honduras** y **Nicaragua** se han creado fondos separados para la gestión de estos recursos que son monitoreados por los ministerios, donantes y ONG's. ²⁵ En **Bolivia** los recursos HIPC son transferidos a los municipios.
- En lo que se refiere a la capacidad institucional, su debilidad se refleja en el bajo grado de ejecución del presupuesto en los tres países estudiados, lo que es un indicador de que el problema no se centra solamente en una falta de recursos sino de gestión y administración de los mismos.

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. Es obvio de lo antedicho que los tres países tienen mucho camino por recorrer en esta área. Al mismo tiempo, hay que reconocer que no es una tarea fácil. Sobre todo los análisis de costo-efectividad en el área social son complejos requiriendo estudios técnicos de alto nivel. Por lo tanto, es recomendable, encaminar un proceso gradual de introducir las técnicas recomendadas en el Manual para la elaboración de los PRSP (Klugman, red, 2002: capítulo 6), en cuanto a la presupuestación por resultados y la elaboración de un MTEF. Apoyo de los donantes en fortalecer la capacidad institucional en esta área debe ser considerado una prioridad.

²⁴ En Nicaragua aproximadamente 5% del gasto público se ha descentralizado a entidades locales. En Honduras dicho porcentaje es 4%. En Bolivia la proporción mayor: 18%. Ver también más adelante en el cuadro 3.9 y Recuadro No. 3.

²⁵ La creación de fondos independientes a la gestión presupuestaria es una preocupación permanente, si bien se pretende reducir con esto el desvío de fondos, no necesariamente garantiza la concentración efectiva de los recursos para disminuir la pobreza.

Cuadro 3.8 ¿Presupuestación por resultados?

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
1. ¿Hay un costeo de la ERP?	Sólo 2002-06	Si	Sólo 2001-05
2a. Presupuesto total de la ERP (miles de millones de US\$)	Costo 2001-06 US\$ 7,4 mil millones <i>(El proceso descentralizado afecta estas estimaciones, ya que dependerá de los gastos en que decidan incurrir las municipalidades)</i>	Costo 2001-15 Revisado: US\$ 2,6 mil millones Costo 2001-5 Revisado: US\$ 1,7 mil millones	Costo 2001-05 Revisado: US\$ 1,3 mil millones
2b Brecha financiera	No especificado <i>(Nota: proyecto de electrificación rural no cuenta con financiamiento)</i>	Total por financiar: US\$ 120 millones (2001-5)	No especificado
3. ¿Presupuesto completo?	(a) Costo incluye gasto para inversiones y parte gasto corriente para los 4 pilares de la EBRP (b) Costeo hecho a lo agregado (basado en costos unitarios promedios)	Costeo incluye programas nuevos, anteriores y ligados a los fondos HIPC.	Existe un intento de medir el costo fiscal para alcanzar algunas metas intermedias del PRSP, pero no hay estimaciones por programas o sub-sectores.
4. ¿Hay presupuestos multi- anuales?	No. (Pero, existe presupuesto anual)	Existe presupuesto anual (2001-5) y proyección para período (2001-15).	Existe presupuesto anual (2001-5).
5. ¿Qué tan detallado?	Costeo muy agregado. No hay relación con las metas sociales.	Costeo muy agregado sin detalle. No hay especificación costos unitarios.	Muy agregado
6. ¿Hay un MTEF?	No hay por el momento.	No hay por el momento.	Existe un presupuesto anual de 5 años, pero no hay referencia explícita al MTEF.
7 ¿Método de costeo?	Sólo descripción cruda. No se presenta información sobre costos unitarios y supuestos.	No se especifica el método. No se presenta información sobre costos unitarios y supuestos.	No se especifica el método. No se presenta información sobre costos unitarios y supuestos.
8. ¿Presupuestación por resultados?	No hay análisis de costo-efectividad. Complicación es la descentralización. Otorga mucha responsabilidad a las municipalidades para determinar prioridades a financiar. Resultados serían más en términos de llegar a los beneficiarios, que en impacto en indicadores sociales (ODM).	No hay análisis de costo-efectividad. Descentralización presupuestaria, pero sólo un porcentaje fijo y reducido se transfiere a las municipalidades.	No hay análisis de costo-efectividad. Descentralización presupuestaria, pero sólo un porcentaje fijo y reducido se transfiere a las municipalidades.

3.7 Implementación y viabilidad de los PRSP

La efectividad del diseño y contenido de una estrategia se mide al momento de su implementación y de la constatación de sus resultados. Si bien todavía es prematuro hacer una evaluación exhaustiva de la implementación del PRSP, al menos se puede delinear las principales debilidades o barreras que está enfrentando la estrategia y que es necesario tomar en cuenta para asegurar su sostenibilidad. También realizamos dicho análisis para Honduras y Nicaragua, que aún no han llegado al punto de culminación dentro del marco HIPC. Sin embargo, dicho estatus oficial no implica que no se estén poniendo en marcha los programas y políticas relacionados con las ERP. Por lo tanto, las observaciones en esta sección hacen referencia a los tres casos.

- La limitada correspondencia que ha existido entre los procesos de consulta, elaboración e implementación han debilitado el sentido de propiedad de la estrategia por parte de la sociedad civil, traducidiéndose en una apropiación de la estrategia más bien a nivel de las autoridades, en mayor o menor nivel según el país y debilitando la apropiación nacional. Es así que en Bolivia y Honduras el sentido de apropiación de la estrategia está fuertemente cuestionado.
- Evidentemente no es sencillo establecer esta correspondencia entre etapas de la estrategia por el carácter multidimensional de la misma que si bien podría ser una cualidad, en la práctica la hace más sensible, ya que se enfrenta simultáneamente a diferentes grupos de interés y dificulta la definición de prioridades, sobre todo cuando se trata de reformas con impacto nacional. Además se produce una fatiga de los participantes en tomar parte en procesos de esta índole. Esto se observa particularmente en el caso de Bolivia en que los frentes de discusión son múltiples, sin que necesariamente se consoliden las demandas y que inclusive ha llevado a las autoridades actuales a plantear un nuevo PRSP.
- Por otra parte 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. Muy a pesar de los *Joint Staff Assessment Reports* elaborados por el FMI y Banco Mundial en que se reconoce que, si bien las metas de crecimiento están muy por encima de las alcanzadas en el pasado cercano, las consideran no obstante viables, siempre que la estrategia sea plenamente cumplida.
- En lo que se refiere a 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. Los plazos que se han definido para los procesos de capacitación no necesariamente coinciden con los plazos definidos para la aplicación de leyes y ejecución de reformas.
- Los donantes están dando apoyo para mejorar la capacidad institucional, como en el caso de Bolivia, sin embargo dicho apoyo es fragmentado. En ciertas áreas existe la crítica que los donantes dificulta el proceso de identificar incentivos apropiados para mejorar la eficiencia del sector público, por ejemplo, al financiar consultores en el sector público con remuneraciones distorsionadas.
- El grado de *descentralización administrativa y participación social* en el manejo de programas y presupuestos difiere mucho entre los tres países. Se ha profundizado mucho más en Bolivia que en Honduras y Nicaragua. En Bolivia constituye un proceso que ya viene desde antes, entre otros mediante la Ley de Participación Popular que empoderó a los municipios y a las organizaciones sociales de base.

Los procesos de participación social en Honduras y Nicaragua no tienen un marco legal. En el caso de Bolivia la implementación de la EBRP descansa principalmente en el nivel local. Como mencionado anteriormente, existen debilidades importantes en la capacidad de implementación por los municipios y se observa en ciertos casos una subutilización de recursos por esta razón (ver ISS, 2003a, Informe Bolivia). Dos 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. Ver el cuadro 3.9 y el Recuadro No. 3 para un resumen de los procesos de descentralización en los tres países.

Los procesos de fortalecimiento institucional no siempre son claramente definidos y en el tiempo pueden llegar a agotar las condiciones político-sociales y las instancias de diálogo. Este es el caso de Bolivia, por los temas neurálgicos que mantiene pendientes de discusión. Además el PRSP en Bolivia se redactó en momentos en que ya existía cierta conmoción socio-económica, y esto no fue tomado en cuenta en la definición de plazos para implementar el PRSP.

Como consecuencia, la apropiación, participación y asociación se desarticula en la implementación con diferentes grados de intensidad. **Nicaragua** por ser el país con mayor avance relativo en la implementación de la estrategia, quizás porque la ERP representa una gran continuidad en la práctica, debido a la inclusión de programas y proyectos existentes en la estrategia, mantiene una mayor participación. **Bolivia**, por su parte, por ley debería convocar un nuevo diálogo hasta finales de este año, sin embargo el escenario político-social determinará los plazos pertinentes. En **Honduras** el PRSP se encuentra paralizado y las tres características mencionadas se van desvaneciendo al interior del gobierno y de la sociedad civil.

Por otra parte tampoco se conoce el tiempo que requiere la ejecución de ciertas políticas para efectivamente reducir la pobreza, o si éstas más bien pueden debilitar las condiciones de pobreza. Es por esto, que los análisis de impacto de las políticas en las condiciones sociales y de pobreza (PSIA, *Poverty and Social Impact Analysis*) son fundamentales. Si bien los organismos internacionales están logrando avances en este sentido, todavía no se puede definir el impacto de alternativas macroeconómicas, ni las disyuntivas (trade-offs) que pueden representar la adopción de determinadas reformas. Por ejemplo, no existe una política definida de endeudamiento externo consistente con el cumplimiento de los ODM.

Por lo tanto, los problemas que enfrenta una estrategia de las dimensiones del PRSP no son triviales y al momento se han convertido en un fuerte impedimento para dar continuidad a los PRSP. No obstante, el tiempo transcurre y el desgaste de las propuestas pro pobreza son cuestionados con mayor fuerza a nivel interno e internacional.

Recuadro No. 3

Algunas lecciones de los procesos de descentralización en el marco de las ERP

El grado de descentralización administrativa y sectorial se ha profundizado mucho más en Bolivia que en los dos países Centroamericanos, sobre todo en lo que se refiere a la descentralización del gasto. En Bolivia ésta es más de 2 y 3 veces mayor que en Honduras y en Nicaragua respectivamente. Esta mayor participación en los gastos se ha principalmente financiado con un flujo mayor de transferencias desde el gobierno central. Transferencias de ingresos tributarios representan 20% en Bolivia mientras que en Nicaragua ni alcanzan a un por ciento. La descentralización en Nicaragua se limita principalmente a desconcentración sectorial de los ministerios principales. Existen iniciativas locales para conseguir un papel mayor en la implementación pero hasta el momento sin resultado. Honduras esta en una posición intermedia. En los tres países existen fuertes desigualdades entre municipios por zona geográfica, rural/urbano y por tamaño del municipio. En Bolivia las transferencias tienen un efecto mayor en reducir las desigualdades históricas entre municipios urbanos y rurales, favoreciendo a los últimos. La EBRP ha reforzado esta tendencia.

La descentralización en Bolivia vino acompañada por la creación de instituciones de gobernabilidad local. La legislación de 1994 reconoció y empoderó a organizaciones sociales de base (OTBs) para participar en la planificación local y para ejercer control social en la rendición local de cuentas (Comités de Vigilancia, CdV). Mientras que existen practicas de participación social en Honduras y Nicaragua, a través de Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) y Cabildos Abiertos estas no son enmarcadas en la Ley tal como en Bolivia. Mucho depende de la coyuntura política local del momento. En todos los países la Cooperación Internacional estimula, a veces selectivamente, la descentralización y la gobernabilidad local. En Bolivia se han creado nuevos espacios políticos mientras en los otros dos países el proceso es mas controlado centralmente.

El grado relativamente avanzado de la descentralización y de la gobernabilidad local hizo posible que la implementación de la EBRP se pudiera descansar completamente al nivel local. Algo que no hubiera sido fácilmente replicable en Honduras o en Nicaragua. En Bolivia se tomó esta decisión en un momento histórico en que los gobiernos municipales fueron considerados como uno de los actores públicos más confiables. La decisión boliviana estaba basada en: (a) la perspectiva de “todos somos pobres”; (b) los gobiernos locales son el mejor vehículo para identificar y actuar sobre demandas de los pobres; y (c) una redistribución geográfica de los recursos HIPC según el grado de pobreza. Ni en Honduras, ni en Nicaragua se adoptaron estas premisas. En estos dos países la descentralización no es el eje central para la implementación, sino más bien se enfatiza la desconcentración sectorial. La gobernabilidad local en estos dos países existe pero no ha sido reconocido formalmente. Se contribuye con la identificación de (pre-)proyectos pero por falta de soberanía local no hay garantía que los gestores centralizados de la implementación respetan las prioridades locales.

En términos de las responsabilidades de los municipios es importante señalar que existe una brecha importante entre los que son las responsabilidades asignadas por la ley y lo que pasa en la práctica. Dicha brecha es aún más, notable en los municipios pobres. Con relación a los servicios sociales cabe subrayar que los municipios a lo mejor tienen una responsabilidad para una(s) *función(es)* dentro la provisión de servicios (construcción de escuelas y puestos de salud y desayuno escolar o gastos denominados en salud) pero raramente son responsables por si solos de uno o más *productos* (ejemplo servicio de salud primaria). Esto implicaría que los resultados siempre dependen del grado de coordinación vertical con otras entidades responsables y muchas veces de mayor importancia. Pactos interinstitucionales son condición necesaria pero requerirían un seguimiento nacional.

En los tres países, los municipios tienen pocas responsabilidades, instrumentos y capacidades para promover el desarrollo económico local y reducir la pobreza de ingreso y empleo. Las instituciones de gobernabilidad local creadas son más aptas para ‘bienes publico general’ que para ‘bienes colectivos de interés económico particular’. Además varios instrumentos para la promoción económica difícilmente pueden ser descentralizados a nivel municipal sino requieren mecanismos del nivel meso (de sector y de región).

Incluir a la gobernabilidad local y la democracia participativa no reduce la necesidad de profundizar la democracia representativa local para realcanzar una mayor dirección a través de estrategias locales de reducción de pobreza y evitar la dispersión y fragmentación de los recursos.

Fuente: ISS (2003b), Informe Temático sobre la Descentralización y Participación.

Cuadro 3.9 Descentralización e implementación de las ERP

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Última ronda de reformas principales de la descentralización	Ley de Participación Popular de 1994. Legislación posterior crea un sistema de 2 niveles de gobierno (GC y 314 Municipios) y 3 niveles de administración Consolidación con Ley de Municipalidades de 1999.	Ley Municipal de 1990.; Surgen mayores demandas para mayor autonomía local pero proceso de reforma se tranca por resistencia de parte de ministerios de línea y temor por la corrupción local. Se da un nuevo impulso con PRODEL en 2002.	Régimen municipal se creó en los últimos años 80; desde los 90s un proceso de desconcentración sectorial Existen inconsistencias en la legislación municipal y desacuerdos sobre la dirección de la reforma.
Grado de descentralización administrativa antes de la ERP	Alta tasa de descentralización del gasto. Bajo grado de descentralización del ingreso fiscal. Alta dependencia de entidades locales de transferencias del gobierno central.	Bajos grados de descentralización del gasto y del ingreso fiscal. Poca dependencia de transferencias del gobierno central.	Bajos grados de descentralización del gasto y del ingreso fiscal. Muy poca dependencia de transferencias del gobierno central.
Descentralización fiscal - Descentralización del ingreso - Descentralización del gasto - Transferencias como % de ingresos tributarios nacionales - Transferencias del GC como % de los ingresos municipales - Desequilibrios horizontales (cifras del año fiscal 2000)	6% 18% 20% 58% Altos desequilibrios, pero transferencias (CPT) fuertemente redistributivas.	8% 4% 2% 22% Altos	8% 5% 0,8% 9% Altos
Gobernabilidad local para responder a la demanda	- La Ley reconoce y empodera organizaciones civiles en planificación participativa (OTB); - Creó control social para rendición de cuentas (CdV).	- Existen mecanismos de participación en planificación participativa (en Cabildos Abiertos y CDMs), pero no existe una ley que regula ni empodera a las OSC. La calidad de los mecanismos es cuestionada. - No existe control social para rendición de cuentas	- Existen mecanismos de participación en planificación participativa (Cabildos y CDMs), pero falta una ley que regula y empodera a las OSC. La calidad es cuestionada - No existe control social para rendición de cuentas
Descentralización de la implementación de la ERP	Municipio es principal gestor de la implementación hasta por el montos de recursos que es transferido; transferencia de recursos a los municipios según grado de pobreza (PNC) y con condicionalidades blandas y ex post. Capacidad reducida para la ejecución de recursos HIPC	Implementación no ha avanzado suficientemente	Implementación desde 2003 en forma parcialmente desconcentrada por sectores a través los ministerios principales (educación, salud, agricultura e infraestructura).
Gobernabilidad local de la implementación de la ERP	Participación según mecanismos pre-existentes (PDM y POA); se reproducen las prácticas de la LPP/CPT. Orientación de demanda para 'obras pequeñas' y dispersión por barrio; falta de representación de los más pobres.	Implementación no ha avanzado suficientemente; existe potencial por la amplia variedad de OSCs locales existentes.	Solamente e indirectamente a través de proyectos propuestos dentro del PIM/SNIP. Implementación no respeta necesariamente la soberanía de las prioridades locales.
¿La descentralización y la gobernabilidad local contribuyen a la eficacia de la implementación ERP?	'Todos somos pobres' y falta una focalización social y sectorial. Municipios no capacitados para conllevar estrategias de generación de ingresos y empleos, aunque se ha establecido mecanismos de rendición de cuentas.	n.d.	n.d.
¿ERP contribuye a la descentralización?	No, mas recursos pero 'business as usual';	nd	n.d.

Fuente: ISS (2003d), Informe sobre Descentralización y Participación Social

3.8 Monitoreo, evaluación y transparencia

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. En las últimas décadas, como en toda América Latina, han existido mejoras sustanciales en cuanto a fuentes de información para medir la pobreza y otros indicadores de impacto.²⁶ No obstante aún queda mucho por hacer en esta área, como ya señalamos en la sección 2. El análisis comparativo de impacto entre países sobre la base de fuentes secundarias requiere rigurosidad en el manejo de los datos, ya que entre las fuentes disponibles tienden a existir discrepancias enormes. Más arriba, ya señalamos que las estimaciones de la incidencia de la pobreza extrema en Nicaragua pueden variar según la fuente entre 45% y 82% de la población total o entre 57% y 24% para Honduras (ver nota de pie 9). El Apéndice A.2, incluye unos ejemplos adicionales. A pesar de los esfuerzos de varios organismos internacionales (PNUD, Banco Mundial, BID) queda entonces mucho por mejorar en la capacidad estadística de los países y el manejo transparente de los indicadores de desarrollo humano para un seguimiento sistemático de las metas del milenio.

En cuanto a sistemas de presupuestación por resultados, con los cuales se puede realizar un seguimiento y monitoreo de los programas y proyectos pro-pobres, ha habido mucho menos avance y se encuentran los problemas ya señalados en la sección sobre la presupuestación. No obstante, en los tres países hay iniciativas para mejorar dicha situación, por las propuestas planteadas en las ERP. Estas iniciativas también incluyen la exploración de posibles formas de control social y participación de los pobres en el monitoreo a nivel local.

En Bolivia, existe apoyo gubernamental para dichas iniciativas, consistente con el proceso de descentralización fiscal. En los tres países el punto más débil es el desarrollo de sistemas de monitoreo de la gestión de las acciones y programas, ya comenzando con la falta de sistemas adecuados de monitoreo de la ejecución presupuestaria. Dichas debilidades existen tanto a nivel del gobierno central como de las entidades locales. Parte del problema para lograr un monitoreo adecuado, comienza con la falta de una especificación clara entre las prioridades en términos de programas y proyectos y las asignaciones presupuestarias, y tampoco hay criterios de costo-efectividad que identifiquen cómo se espera alcanzar las metas de la ERP con los presupuestos dados. No obstante, estas limitaciones, los gobiernos deben presentar informes anuales de progreso con la implementación de la estrategia ante el Banco Mundial y el FMI.

- **Bolivia** cuenta con **reportes de avance** 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

²⁶ Entre ellos se ha mejorado la calidad de las encuestas de hogares en la región permitiendo mejor medición de las condiciones de vida, entre otros mediante el programa **MECOVI** (Mejoramiento de las Encuestas de Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe), co-auspiciado por el BID, Banco Mundial y la CEPAL, así como en algunos casos (incluyendo los de Bolivia, Nicaragua y Honduras) por el PNUD.

Seguimiento y Evaluación, PASE, el Proyecto de Apoyo e Implementación de la ERCERP, PAI²⁷, sistema de monitoreo participativo y el Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza, SINASIP, que está actualmente en revisión.

- En cuanto a **sistemas de información** a pesar de haber transcurrido dos años con una ERP, los países todavía no cuentan con sistemas de información sistematizados. 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.
- En **Bolivia** existen desde antes de la creación de la EBRP **Comités de Vigilancia**²⁸ del control social a nivel municipal y en las mancomunidades municipales que deben supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas, acceso a información y asignación de recursos, así como el mecanismo de control social que designa síndicos sociales con el fin de conocer información e actividades sobre uso de fondos y aprobación de proyectos. Los donantes se han comprometido a apoyar el desarrollo de indicadores para monitorear los resultados de la estrategia, sin resultados concretos todavía.

3.9 Rol de los donantes y la coordinación de la ayuda externa

Mayor coordinación entre los países donantes, las agencias multilaterales y los gobiernos beneficiarios es considerada como una de las condiciones claves para facilitar el éxito de las ERP. La cooperación internacional puede apoyar y facilitar la eficacia de las ERP's en la medida que ayude a:

- a) ampliar el *debate y el diálogo nacional* sobre políticas para el desarrollo sostenible y para la reducción de la pobreza;
- b) dirigir la atención de donantes y gobiernos hacia mejorar la información y el análisis de la pobreza, incluyendo el desarrollo de indicadores apropiados para medir avances;
- c) mejorar los métodos presupuestarios y de contabilidad y monitoreo del gobierno en general, en vez de que cada donante insista en sus propios métodos de monitoreo y contabilidad de sus proyectos particulares.

Al evaluar el papel de la cooperación internacional en el proceso de los PRSP en los tres países nos concentramos en cinco preguntas:

²⁷ 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.

²⁸ Los Comités de Vigilancia fueron reconocidos por la Ley de Participación Popular No 1551.

- 1) ¿Está el proceso de las ERP efectivamente apoyando una coordinación mayor de los donantes?
- 2) ¿La ERP ha conducido a un sentido de mayor apropiación del gobierno sobre las actividades de ayuda de los donantes?
- 3) ¿La ERP ha conducido a una necesidad de cambiar la modalidad de la ayuda, por ejemplo, en el sentido de canalizarla más en forma de ayuda al presupuesto en lugar de ayuda de proyectos?
- 4) ¿Cuál tendría que ser el papel de la cooperación en fortalecer la administración pública y la sociedad civil?
- 5) ¿Cuáles son las implicaciones del grado de ejecución de la ERP y de las modalidades surgiendo de la ayuda, para la cooperación sueca?

De estas cinco preguntas, las últimas tres son normativas o sea que llevan a recomendaciones. La última pregunta surge del hecho de que la presente evaluación se realiza a petición de Sida, la agencia sueca para el desarrollo internacional. Sin embargo, dichas conclusiones igualmente podrían ser de utilidad para otros donantes. Cabe señalar que el análisis en las secciones sobre donantes en los respectivos Informes País es más amplio y evalúa el papel de los donantes en facilitar e influenciar los procesos del diseño, participación, ejecución y el monitoreo de la estrategia. Además, se analiza el papel de los gobiernos de Bolivia, Honduras y Nicaragua en promover la coordinación donante. Adicionalmente, para poder responder la tercera pregunta comenzamos con un análisis de la situación actual con respecto a modalidades de ayuda.

En lo siguiente, se resume primero brevemente los hallazgos en los tres países sobre la influencia de la ERP en la coordinación entre donantes y en las modalidades de ayuda, y sobre el grado de apropiación nacional de la ERP misma y de las actividades de la cooperación. De allí derivamos unos comentarios preliminares a los tres puntos de partida (a, b y c) mencionados arriba, para luego dar algunas recomendaciones contestando a las preguntas (3), (4) y (5).

¿Mayor coordinación entre donantes?

El cuadro 3.10 resume las conclusiones sobre el papel de la coordinación internacional en los tres países. Las filas 1a, 2b y 3b corresponden con las preguntas (1), (2) y (3) indicadas más arriba.

- 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** ya se realizaban reuniones entre los donantes.
- En ninguno de los tres países se ha podido apreciar que se ha aumentado el grado de coordinación en cuanto a 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 diciembre de 2003.²⁹
- A su vez, el limitado nivel de ejecución de programas puede relacionarse con el reducido sentido de “apropiación nacional” de las ERP (ver sección 3.3 y fila 2a del cuadro 3.10), los cambios de gobierno ocurridos en los tres países, y la débil

²⁹ En Nicaragua la mejora en la coordinación entre donantes y gobierno no es tanto en el marco de la ERP como en el alivio de la deuda.

capacidad de implementación. Además, antes de las respectivas elecciones en Bolivia, Honduras y Nicaragua en 2001-2, los programas con el FMI estuvieron “*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, como ya se había señalado en la sección 3.3, existió una fuerte influencia de la comunidad internacional (el FMI y el BM en particular) en la elaboración del documento de la ERP en el caso de los tres países. Dicha influencia ha sido visible para los grupos involucrados en los tres países. Dicha situación pone serias dudas sobre si el objetivo de ‘apropiación nacional’ es compatible con la condicionalidad impuesto en la práctica por los organismos internacionales en cuanto al contenido de los PRSP.
- Mientras que el anterior gobierno en **Bolivia** tomaba iniciativas para lograr una mejor coordinación entre la cooperación internacional, los nuevos gobiernos de **Honduras** y **Nicaragua** lo están haciendo recientemente (ver renglón 1b), aunque parece que la ERP en sí no es preponderante en estas iniciativas. Los intentos más bien parecen estar dirigidas a captar apoyo sectorial o SWApS en base de programas sectoriales. La relación entre la ERP y los programas sectoriales no es muy clara en este contexto. En otras palabras, la ERP no parece ser condición necesaria para conseguir apoyo sectorial (SWAp), aunque podría ser atado fácilmente a la ERP.
- 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 (ver renglón 3a del cuadro 3.10). Algunos donantes no pueden dar apoyo presupuestario o apoyo sectorial³⁰ debido a la política de cooperación internacional de sus gobiernos que exigen cuentas separadas de los recursos transferidos. Esta política no ha cambiado a raíz de la presencia 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 de 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.

Un balance preliminar: ¿un papel positivo de los donantes?

Refiriéndonos a las condiciones especificadas al inicio de esta sección, ¿qué podemos concluir?

Diálogo nacional.

- La ERP ha generado más debate y más atención sobre cómo combatir la pobreza en los tres países, tanto a nivel nacional como entre los gobiernos y la comunidad internacional. La comunidad de donantes ha ayudado a facilitar el proceso de consulta.
- En los tres países existen fuertes sentimientos en cuanto a la tensión entre la condicionalidad internacional y el respeto a los resultados del debate nacional. Las

³⁰ Es decir, formando un fondo común de recursos.

ERP deben ser aprobadas por el FMI y el Banco Mundial lo que provoca una imagen de que la influencia de los organismos financieros multilaterales y de la cooperación internacional sobre el contenido de las estrategias es más fuerte que la de los actores nacionales. También los hechos señalados apuntan en esa dirección. Sin duda se ha dado en los tres países una influencia notable de la comunidad internacional en el contenido de las estrategias, así como una insistencia en ciertos mecanismos de monitoreo. De manera similar hay influencia del FMI y el Banco Mundial en la redacción de los Informes de Avance. Dicha influencia en el proceso se agrega a la condicionalidad HIPC “tradicional”, relacionada con políticas macroeconómicas y reformas institucionales. El hecho de que la política macroeconómica y muchas reformas estructurales (reforma agraria, liberalización económica) no formaron parte de la agenda del diálogo sobre la ERP han contribuido a reforzar dicha impresión. Cabe anotar que esta influencia de la comunidad internacional no es negativa o mal intencionada. En principio, se trata de una inquietud (o debemos decir, *¿impaciencia?*) bien intencionada por alcanzar las metas y objetivos de los PRSP. La disyuntiva surge con la eficacia de los diálogos nacionales. Muchos de los involucrados nacionales sienten, que la sugerida presencia dominante de los organismos internacionales limita seriamente los propios principios de las ERP, es decir los de generar un sentido de apropiación nacional de la estrategia y la participación amplia de la población en el proceso de diseño de la ERP y en los sistemas de monitoreo. Posiblemente, el afán por parte de la comunidad internacional de asegurar “resultados” parece haber creado una disyuntiva con las condiciones necesarias para llevar a cabo un diálogo nacional y lograr el deseado sentido de apropiación nacional de la ERP.

- A pesar del valor agregado que ha traído el proceso de los PRSP al diálogo nacional sobre la pobreza (ver secciones anteriores), no se puede negar que los gobiernos en Bolivia, Honduras y Nicaragua perciben las ERP principalmente como instrumentos necesarios para garantizar el alivio a la deuda, lograr un acuerdo con el FMI, y de esta manera poder conseguir préstamos programáticos (“policy-based loans”) de los bancos multilaterales y apoyo presupuestario de los donantes bilaterales.

¿Mejores métodos presupuestarios y rendimiento de cuentas?

- Como observamos arriba, las ERP por lo pronto no han llevado a un cambio visible en la estructura de la ayuda externa hacia más ayuda a programas en vez de ayuda a proyectos. En el área de los mecanismos de presupuestación (por resultados) a lo mejor hay progreso muy modesto. Los principales avances se concentran en cuanto al uso de los “recursos HIPC”. En **Honduras** y **Nicaragua** se han creado fondos separados, reales o virtuales, para la gestión de estos recursos, que son monitoreados por representantes de ministerios, donantes y ONG’s. Sin embargo, como la moneda es “fungible”, puede ser que el gobierno gaste los recursos HIPC para destinos consistentes con los PRSP, y que ahora disponga de recursos para destinos que no están dentro de las prioridades de la cooperación internacional o de las ONG’s. La creación de fondos especiales para el uso de los recursos HIPC no resuelva por sí este problema de ‘fungibilidad’. Este aspecto requiere mayor investigación. Para ello, se requiere, sin embargo, que haya más avances en el desarrollo de sistemas de presupuestación por resultados, tanto en sus registros como en la sistematización de información, que permita, entre otros alcances, efectivamente evaluar el destino de recursos para los programas y proyectos por pobres y sus beneficios para la reducción de la pobreza

(ver la sección 3.7). En **Bolivia**, la situación es un tanto diferente porque todos los recursos HIPC se transfieren a los municipios. No hay un fondo con recursos HIPC al nivel central que se intenta monitorear.

Por otra parte, se deberá evaluar si es conveniente que los organismos internacionales como el FMI y Banco Mundial también rindan cuentas (accountability) hacia los países que han o no han recibido apoyo. Ya que estos organismos han aprobado en forma explícita las proyecciones de las ERP, así como el cronograma ('timeframe') para la implementación de las reformas. Si bien en la ejecución, la responsabilidad es de los actores nacionales, se denota *a priori* que los compromisos son optimistas y se alejan persistentemente de lo programado y lo que a su vez conduce a postergar la estrategia de lucha contra la pobreza y ahonda el malestar entre la población.

Cuadro 3.10 Resumen respecto al papel de los donantes en la ERP

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
1a. ¿Está el proceso ERP apoyando la coordinación entre donantes?	Ha jugado un papel durante <i>elaboración</i> de la estrategia; no hay mayor coordinación en <i>ejecución</i> o monitoreo de la ERP	Ha jugado un papel activo durante <i>elaboración</i> de la estrategia (Grupo de donantes G 15); modesta coordinación en <i>ejecución</i> 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, independientemente al proceso de la ERP
2a. ¿Cuál es el grado de apropiación nacional de la ERP y cómo se enlaza con la condicionalidad a la que se somete el apoyo financiero?	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 <i>necesidad</i> 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 gestión presupuestaria?	En lugar de participar en sistemas de monitoreo de fondos separados para los recursos HIPC, promover el monitoreo de <i>todo</i> 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.		
4b. ¿Cuál tendría que ser el papel de la cooperación en fortalecer la sociedad civil?	Promover la ampliación del debate nacional sobre las ERPs incluyendo el marco macroeconómico y otros temas de interés para la sociedad civil; Promover la participación del parlamento en los debates sobre temas de pobreza y en el monitoreo permanente de la ejecución del presupuesto		

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

Aún es temprano para evaluar la capacidad de las ERP de efectivamente consolidar los procesos de desarrollo más participativos y las políticas eficaces de reducir la pobreza. El proceso de diseño e implementación de las ERP en los tres países latinoamericanos tuvo lugar en un contexto de un deterioro de la situación económica y cambios de gobierno y mucha tensión política, particularmente en el caso boliviano.

En la introducción enfatizamos que es difícil realizar un análisis (comparativo) de las experiencias, ya que tal vez las ambiciones y las expectativas de las estrategias fueron definidas muy por encima de las capacidades de los países y dentro de un contexto económico y político cambiante. Lo que es más, en el caso de Honduras se ha retrasado la implementación del PRSP, entre otras razones, por la falta de cumplimiento de los requisitos en el marco del HIPC y el diferimiento de los recursos asociados. No obstante, en los tres países se ha seguido los procesos de consulta amplia y participativa y se han introducido ciertos cambios en el manejo de las políticas orientadas hacia la reducción de la pobreza. Concentrándonos en estos hechos, se responde a las dos preguntas centrales planteadas al inicio del documento: ¿en qué medida el proceso de los PRSP ha generado pasos significativos hacia la reducción de la pobreza en un marco de una estrategia nacional propio? y ¿en qué medida los PRSP dan un valor agregado a los procesos anteriores y existentes?

Valor agregado

En términos generales, podemos afirmar que tal vez el principal valor agregado está en la conformación de un diálogo nacional con una base amplia trayendo al debate público las formas de combatir la pobreza. También se ha logrado fortalecer procesos de descentralización y en concretar avances para hacer más transparentes a los presupuestos orientados hacia resultados. No es fácil establecer la ‘contrafáctica’ si estos procesos no se hubiesen dado sin los PRSP, ya que en distintos grados se acopla a procesos ya encaminando como, entre otros, la Ley de Participación y el proceso de Diálogo Nacional en Bolivia, y en Honduras y Nicaragua los mecanismos ya encaminados a raíz del manejo de los recursos de reconstrucción después del huracán Mitch. Sin embargo, creemos que los PRSP han apoyado los procesos de participación, al darles un marco más amplio para el debate público, ya que al menos en teoría se engloba a la política macroeconómica con las formas de implementación a nivel local. El diálogo entre los gobiernos de los tres países y la comunidad de los donantes ha tomado también un rumbo positivo.

No obstante, tenemos que constatar al mismo tiempo que lo alcanzado en el marco de los PRSP queda aún muy lejos de acercarse a los objetivos centrales y cumplir con los principios básicos del proceso. Esto no es sólo por que la situación económica se ha deteriorado o por los cambios en el mando político, sino por fallas en el manejo del

proceso de consulta, problemas de diseño, debilidades institucionales y el tipo de influencia de los donantes en el proceso de definición de los PRSP.

Conclusiones y recomendaciones sobre el proceso de consulta y diseño de las ERP

En los estudios de país se presentan recomendaciones más detalladas para los tres casos. En cuanto a puntos importantes comunes queremos resaltar cinco áreas que requieren atención prioritaria para mejorar el proceso de los PRSP.

- *Hay poco sentido de apropiación nacional de las ERP y en gran medida se asocia los PRSP como un documento para cumplir con los requisitos para conseguir el 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 que han conducido a este resultado. 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 afuera del proceso de consulta ha fomentado la percepción de que la ERP constituye una condicionalidad significativa adicional a las condiciones normales del 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 procesos 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.* 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 y falta una clara priorización en las acciones. Además, relacionado con lo dicho anteriormente, no queda muy claro si los PRSP constituyen documentos realmente comprensivos del conjunto de políticas económicas y sociales o más bien documentos de lineamientos de cómo asignar los recursos HIPC. En términos concretos, estas deficiencias implican que cuando, por ejemplo, las restricciones macroeconómicas se vuelvan más apretadas – como es 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) como y donde se deben realizar los ajustes a la realidad económica. En las revisiones continuas necesarias de las ERP estos aspectos deben considerarse con prioridad. Al mismo tiempo no debe sorprender que la falta de claridad sobre el grado del carácter comprensivo de la ERP, pueden surgir contradicciones con otros planes y reformas de los gobiernos, tal como surgió en Bolivia en cuanto al

Plan Bolivia del gobierno de 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.

- *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 que permita relacionar acciones con presupuestos y con impactos esperados.* Las debilidades en cuanto al diagnóstico de las causas de la pobreza señaladas en la sección 3.4, también se reflejan en la poca transparencia en sí los presupuestos asignados son suficiente para alcanzar las metas y menos aún si la asignación por programas es la más costo-efectiva. Esta debilidad da muy poca claridad si las estrategias realmente son viables.
- *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 realizar evaluaciones de impacto. El seguimiento de la eficacia de la implementación del presupuesto se hace difícil, entre otras razones, 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 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 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) es un tema que requiere mucho más atención.
- *Por las características propias de cada país, no se puede definir un modelo óptimo de PRSP,* aunque si se puede identificar algunas lecciones en los procesos de consulta de los tres países respectivos, cuya conveniencia de replicar o evitar bien podría ser considerada:
 - a. La limitada experiencia en estrategias participativas de amplio alcance, tanto para la sociedad civil como para los gobiernos y donantes, pone en cuestionamiento la necesidad de hacer desde un inicio convocatorias extensivas a los diferentes grupos de involucrados, ya que en lugar de lograr apoyo, genera frustraciones entre los participantes y un desgaste del proceso en sí. La priorización sectorial por parte de las autoridades y la consulta e implementación por etapas parecen ser los criterios esenciales para dar sostenibilidad en el tiempo al proceso y evitar así que el PRSP se convierta en

una extensa lista de deseos. En su respectivo orden Nicaragua, Honduras y Bolivia han avanzado en el proceso con grados de participación de menor a mayor, con una mayor viabilidad relativa en el caso de Nicaragua. Lo que se debe asegurar es que la participación e ingerencia de los involucrados vaya creciendo en el tiempo conforme la cultura del diálogo se vaya institucionalizando.

- b. La participación del gobierno, a través de equipos multidisciplinarios en que los representantes de los frentes económico y social intervienen en forma coordinada para evaluar no sólo la prioridad sino también la viabilidad financiera de los programas y proyectos pro pobres parece ser un requisito esencial, ya que el desconocimiento del escenario macroeconómico y de la gestión presupuestaria por parte de organizaciones y representantes pro pobres debilita la esencia del dialogo y de la apropiación. En Bolivia, la metodología de las tres agendas del diálogo dispersó esfuerzos y desarticuló el vínculo necesario entre lo económico y social.
- c. Así mismo, la ausencia del gobierno en ciertas etapas del proceso, en lugar de dar independencia conduce a una menor fluidez y compromiso en el dialogo al estar ausente un protagonista determinante del proceso. Si bien su presencia no es necesaria en todas las etapas del dialogo, su ausencia tampoco asegura independencia y resultados positivos. Tal es el caso de Bolivia, en que la Secretaría Técnica del Diálogo no contó con la presencia del Gobierno con el objeto de dar independencia al proceso de diálogo, lo que restó ingerencia al proceso. En Nicaragua CONPES, en un inicio contaba con la presencia de algunos ministros de gobierno, lo que permitía un diálogo directo con representantes de la sociedad civil. Actualmente si bien se ha ampliado la inclusión de más representantes de la sociedad civil, al mismo tiempo se ha perdido la participación de ministros y funcionarios superiores, lo que estaría socavando el rol que tenía CONPES.
- d. Los denominados temas sensibles (derechos de propiedad, política fiscal, reformas económicos, reformas agrarias, entre otros) deben ser abordados desde un inicio en una estrategia de reducción de pobreza (tanto como parte del diálogo nacional, como en el diálogo con los donantes) para definir las medidas sociales compensatorias que se adoptarían paralelamente, para así neutralizar el costo político de ciertas acciones.
- e. En una primera fase y en determinados casos para diagnosticar la pobreza se debe respetar las estructuras tradicionales de representación frente a la representación de divisiones administrativas locales. Hay evidencia, por ejemplo de que en Bolivia los pobres no necesariamente se han sentido legítimamente representados por los municipios.³¹
- f. En los casos en que los PRSP son interrumpidos por los gobiernos por redefiniciones en sus estrategias, se deberá establecer las reglas del juego para las reformulaciones con el fin de respetar los principios de los PRSP de apropiación, participación, enfocada a resultados, asociativa en su orientación y de largo plazo.
- g. El optimismo con que fueron elaborados los supuestos macroeconómicos, sin escenarios alternativos resta viabilidad al proceso desde su inicio, ya que las principales fuentes de recursos están vinculadas a un escenario de crecimiento económico sostenido, es por esto que es fundamental conocer tanto el escenario activo (si todas las políticas y reformas son adoptadas) y el escenario

³¹ Ver Christian Aid (2002).

pasivo (si las políticas y reformas se mantienen las mismas), para que los gobiernos y donantes conozcan cuáles son las dimensiones financieras que requiere hacer ejecutable a un PRSP. Es decir, es el objetivo del PRSP reducir la pobreza en plazos determinados o adoptar políticas de ajuste en plazos determinados.

Recomendaciones para la cooperación internacional

- *El marco de la ERP reclama a la comunidad de donantes internacionales mayores esfuerzos de coordinación efectiva más allá de compartir información entre ellos.* 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 sin cambiar dramáticamente la gestión tradicional de los donantes.
- *La comunidad internacional debe preocuparse del hecho de que el proceso de las ERP trae condicionalidad adicional y que ha contribuido a una percepción buen difundida en los tres países de que las ERP son ‘imposiciones’ desde afuera.*³² 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. 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 también que la comunidad internacional tome un poco más de distancia de los procesos nacionales, dejando más ‘beneficio de la duda’ a los actores nacionales en la determinación de los resultados del proceso, aunque su presencia es 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 propia ERP se limitaría a convertirse en los instrumentos que substituyen a antiguos análisis de las facilidades tradicionales de crédito del Banco Mundial en la misma forma que los PRGF vendrían a substituir los *Enhanced Structural Adjustment Facilities* del Fondo Monetario Internacional. Y esto se da 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, por ejemplo, no se había cumplido con dicha condición y se debió recurrir a un

³² No queremos acertar aquí que la condicionalidad adicional a la cual se refiere necesariamente son aspectos negativos. La insistencia en reformas institucionales, buenas 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 esta creando las disyuntivas indicadas.

préstamo tipo Stand-by que es utilizado para financiar desequilibrios temporales de la balanza de pagos. Los donantes bilaterales deberían analizar críticamente el tipo de financiamiento que debe acompañar a un país comprometido en un PRSP, así como la condicionalidad *cruzada y ex-ante presente en las modalidades de financiamiento*, ya que dichas condiciones puedan entrar en conflicto con los propios objetivos de los PRSP, sobre todo el de la apropiación nacional.

- Es por ello que los donantes deberían forjar una alianza cuyos objetivos trasciendan la evaluación de los logros macroeconómicos, tal como aquellos apoyados por el FMI, y se extiendan a esfuerzos por evaluar las políticas destinadas a reducir la pobreza.
- *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 tratar cuál es el rol de la sociedad civil en los procesos de monitoreo y uso de los recursos HIPC, sin que eso implique que la misma substituya al gobierno o a los parlamentos en sus funciones legítimas. En este sentido existen experiencias positivas en procesos de reducción de la pobreza como Tanzania donde al aparecer tales pasos se están llevando a cabo de forma satisfactoria.³³
- Los donantes podrían aumentar su apoyo para mejorar la información para el análisis de la situación de pobreza. En este área, los tres países evidencian ciertos avances (ver sección 3.8). Sin embargo, el mejoramiento de los sistemas de información y monitoreo no sólo debe dirigirse a poder monitorear resultados e impactos, sino también en el fortalecimiento de la capacidad de implementación, es decir – y esto vale en buena medida también para los tres países – asegurar que *haya gestión*, que se ejecuten efectivamente las políticas y estrategias.

¿Es suficiente? (Is it good enough?)

¿Estamos en buen camino? Sin duda, los PRSP han ayudado encaminar y/o fortalecer ciertos procesos de aprendizaje en cuanto a procesos de consulta y definición de estrategias de reducción de la pobreza. Al mismo tiempo debemos constatar que muchos elementos de la agenda quedan lejos de cumplirse. La agenda inicial ha sido ambiciosa, tal vez demasiado ambiciosa en función de las debilidades

³³ Un proceso similar se está dando en Tanzania ya por algunos años, donde un grupo de representantes del gobierno, del parlamento, de ONG's, de expertos independientes y de donantes discute los sistemas de contabilidad y también encomienda y supervisa los demás estudios sobre la ejecución del presupuesto, como el "Public Expenditure Review" y los "Expenditure Tracking Studies".

iniciales de los gobiernos y sus instituciones en llevar a cabo todo el proceso. También se han detectado elementos contradictorios en el proceso mismo, sobre todo el aumento de la condicionalidad ex ante de los donantes y el objetivo de alcanzar apropiación nacional de la estrategia. Las lecciones indicadas esperamos ayudarán a fomentar la discusión de cómo mejorar el proceso. La lucha contra la pobreza es una prioridad urgente, pero el camino hacia alcanzar este objetivo es largo y difícil. No hay recetas pre-definidas de cómo alcanzar la erradicación de la pobreza. Aprender de los errores y las fallas y el reconocimiento de que estamos en un proceso de largo aliento, deben ser las guías para la revisión de las estrategias y la reflexión permanente de cómo seguir mejorando el proceso.

Referencias bibliográficas

- Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miguel Székely (2001) 'Pobreza, desigualdad y liberalización comercial y financiera en América Latina', en: Enrique Ganuza, Lance Taylor, Ricardo Paes de Barros y Rob Vos (red.) *Liberalización, Desigualdad y Pobreza: América Latina y el Caribe en los 90*, Buenos Aires: EUDEBA (para PNUD y CEPAL), pp. 77'116.
- Birdsall, Nancy y Miguel Székely (2003) 'Bootstraps, not band-aids: poverty, equity and social policy', in Kuczynski y Williamson (eds), pp. 49-74.
- Booth, David y Henri Lucas (2002) 'Good practice in the development of PRSP indicators and monitoring systems', ODI Working Paper 172, Londres: Overseas Development Institute
- Castañeda, T. 2002. *El gasto social en América Latina y el Caribe: consideraciones sobre su tamaño, equidad y eficiencia desde los 1980s*. Documento de sustento para la Estrategia de Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- CEPAL (2003a) *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL (2003b) *La Inversión Extranjera en América Latina y el Caribe, 2002*, Santiago: UN-ECLAC.
- CEPAL (2002) *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL (2001) *Panorama Social de América Latina 1999-2000*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL, IPEA y UNDP (2003) *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean*, Santiago: ECLAC, IPEA y PNUD.
- Christian Aid (2002) 'Participating in Dialogue: The "Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza"', La Paz: Christian Aid (Mimeo).
- Cooperación Bilateral (2002), 'Informe de Evaluación sobre los avances y perspectivas de la estrategia Boliviana de reducción de la pobreza (EBRP)', La Paz. (Mimeo.)
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gil y Luis Servén (2000) *Securing our Future in a Global Economy*, Washington D.C.: World Bank.
- Grindle, Merilee (2001) 'Despite the odds: The political economy of social sector reform in Latin America', John F. Kennedy School of Government Faculty Research Papers Series RWP 01, Cambridge (MA): Harvard University.
- Grindle, Merilee (2003) 'Good enough governance: poverty reduction and reform in developing countries', Kennedy School of Government, Cambridge (MA): Harvard University. (Mimeo.)
- Hamburg Institute of International Economics (2003) 'Poverty Reduction Strategy Papers', Hamburg: HIWW (mimeo).
- IDB (1995) *Economic and Social Progress in Latin America 1995: Overcoming Volatility*. Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press (para IDB).
- IDB (1998) *The use of social funds as an instrument for combating poverty*, IDB Sector Strategy Paper, Poverty and Inequality Advisory Unit, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- IDB (2000) *Social Protection for Equity and Growth*, Washington D.C.: Johns Hopkins University Press (para IDB).

- IDB (2002) *Economic and Social Progress in Latin America 2002: Beyond Borders: the New Regionalism in Latin America*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University Press (para IDB).
- IMF (2002), 'Aligning the Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) and the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Issues and Options', Washington D.C.: International Monetary Fund. (Mimeo)
- IMF y Banco Mundial (2001-2002) , Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report Joint Staff Assessment, Bolivia Honduras y Nicaragua
- ISS (2003a) *Evaluación de las ERP en América Latina: Informe Bolivia 2003*, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar y otros).
- ISS (2003b) *Evaluación de las ERP en América Latina: Informe Honduras 2003*, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por José Cuesta, Rafael del Cid y otros).
- ISS (2003c) *Evaluación de las ERP en América Latina: Informe Nicaragua 2003*, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por José Guimaraes, Nestor Avendaño y otros).
- ISS (2003d) *Evaluación de las ERP en América Latina: Descentralización y Participación Social en las ERP, Informe Temático 2003*, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por Bert Helmsing y otros).
- Jorgensen, Steen y Julie van Domelen (2001) 'Helping the poor manage risk better: the role of Social Funds', in: Nora Lustig (red.) *Shielding the Poor Social Protection in the Developing World*, Washington D.C.: Brookings Institution Press (para IDB), pp. 91-108.
- Klugman, Jeni (red.) (2002) *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Volumes 1 & 2, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Kuczynski, Pedro-Pablo y John Williamson (eds) (2003) *After the Washington Consensus. Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Institute for International Economics.
- Lustig, Nora (red.) (2001) *Shielding the Poor. Social Protection in the Developing World*, Washington D.C.: Brookings Institution Press (para IDB).
- Morley, Samuel y David Coady (2003) *From Social Assistance to Social Development. Targeting Education Subsidies in Developing Countries*, Washington D.C.: Center for Global Development e IFPRI.
- Overseas Development Institute (2003), 'Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America and the Caribbean', Synthesis Note No. 5, London: ODI (febrero).
- PNUD (2003a) 'Los Objetivos de Desarrollo del Milenio', Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (<http://www.unmillenniumproject.org>).
- PNUD (2003b), 'Evaluation of UNDP's Role in the PRSP Process', New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Mimeo.)
- PNUD (2003c) *Human Development Report 2003*, New York: Oxford University Press.
- Rodrik, Dani (1999) 'Why is there so much economic insecurity in Latin America', John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge (MA).
- Saavedra, Jaime (2003) 'Labor Markets during the 1990s', en: Pedro-Pablo Kuczynski y John Williamson (red.) *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Sen, A. (1987) *The Standard of Living*, Cambridge: Cambridge University Press.
- FOSEDEH (2001) 'Preparación del PRSP en Honduras', Tegucigalpa: Social Forum of External Debt and Development of Honduras (Mimeo.)

- Székely, Miguel (2001) 'The 1990s in Latin America: Another decade of persistent inequality, but somewhat lower poverty', Research Department WP 454, Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Trocaire (2002) 'PRSP Policy & Practice in Honduras and Nicaragua', Trocaire (enero).
- Vos, Rob, Lance Taylor, and Ricardo Paes de Barros (eds.), (2002) *Economic Liberalisation, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*, Cheltenham (UK) and Northampton (US): Edward Elgar Publishers.
- Williamson, J., ed. 1990. *What Washington Means by Policy Reform. Latin American Adjustment. How much has happened?.* Institute for International Economics, Washington, DC.
- Williamson, John (2003) 'Summing up', in: Kuczynski y Williamson (eds), pp. 305-321.
- Wodon, Quentin, Rodrigo Castro, Kihoon Lee, Gladys López, Corinne Siaens, Carlos Sobrado, Jean-Philippe Tre (2001) 'Poverty in Latin America: Trends (1986'1998) and Determinants', *Cuadernos de Economía*, 38 (114): 127-153 (agosto).
- Wodon, Quentin (2002) 'Reaching the Millennium Development Goals in Latin America', Washington D.C.: Banco Mundial. (Mimeo).
- World Bank (2000/1) *World Development Report 2000/1: Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press (para Banco Mundial).
- World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making Services work for Poor People*, New York: Oxford University Press (para Banco Mundial).

Apéndice A.1 Comparación con otros estudios que evalúan los PRSP

Comparación con otros estudios que evalúan los PRSP

Entre las principales diferencias metodológicas del estudio preparado por el ISS podemos citar: el carácter regional del estudio, la independencia técnica en cuanto al análisis del PRSP al no ser parte integrante del proceso de diseño o implementación, el análisis exhaustivo con que fueron elaborados los estudios país, ya que otros estudios se han enfocado en partes específicas del proceso. Las entrevistas para recoger testimonios directos sobre el PRSP, elaboradas en diferentes regiones y no sólo en la capital, lo que ha permitido evaluar temas transversales como género y descentralización en las diferentes localidades.

A continuación se recoge algunas de las conclusiones generales presentadas en otros estudios:

IMF y Banco Mundial (2001-2002) , Poverty Reduction Strategy Paper Annual Progress Report Joint Staff Assessment, Bolivia Honduras y Nicaragua

Estos informes elaborados por el FMI y Banco Mundial son parte de los requerimientos para acceder a los recursos HIPC, y mantener el apoyo de estas instituciones. La evaluación se centra particularmente en aspectos macroeconómicos.

Nicaragua (Nov. 2002)

- Las fuentes de crecimiento económico intensivo en el uso de mano de obra no han sido claramente definidas
- El PRSP ha mejorado la participación y se ha involucrado a las instancias locales.
- Más esfuerzos son necesarios para construir una participación sistemática a nivel local para implementar el PRSP.
- Se debe mejorar la evaluación del impacto de las políticas definidas en el PRSP en la reducción de la pobreza, así como los indicadores de monitoreo y evaluación
- Fortalecer los sistemas de inversión pública y el MTEF.
- Los riesgos que recomiendan sean evaluados en el PRSP son políticos, económicos e institucionales.
- Presenta un escenario macroeconómico coherente y creíble, sujeto al cumplimiento de las metas de crecimiento y de reformas legales.
- Sugieren una revisión de las metas establecidas en el PRSP acordes con el nuevo escenario macroeconómico

Bolivia (Mayo 2001)

- Considera que el PRSP es un buen marco para combatir la pobreza.
- Presenta un análisis sucinto de los determinantes de la pobreza y hace un análisis excelente de impacto de políticas pasadas en la pobreza.
- Las metas son optimistas pero alcanzables
- Se debe fortalecer los vínculos entre políticas y metas
- El desarrollo de indicadores y esquemas de monitoreo y evaluación sigue siendo un reto.
- Consideran que la fórmula para traspasar recursos adicionales a las municipalidades puede ser positiva para identificar los sectores más pobres.
- La gestión fiscal para efectivamente implementar el PRSP es débil
- Reconocen que hay riesgos que ponen en peligro la implementación del PRSP: La inestabilidad social, aunque ve positiva la institucionalización del diálogo nacional para reducir las tensiones sociales; la lucha en contra de la corrupción y gobernabilidad pueden comprometer la estrategia; la falta de confianza en el gobierno como una limitación a pesar de los esfuerzos alcanzados por el diálogo; la descentralización, aunque con el apoyo financiero de organismos internacionales cree que puede haber una mayor institucionalización de los municipios.

Honduras (Septiembre 2001)

- El esfuerzo del gobierno es calificado como positivo en desarrollar el proceso participativo de consulta, aunque los resultados son considerados mixtos de acuerdo a la sociedad civil.
- El proceso de consulta se estableció en estructuras preestablecidas para la reconstrucción después del Huracán Mitch.
- El proceso regional de consulta fue de base amplia
- El PRSP se ha beneficiado de procesos paralelos.
- Los análisis de los determinantes de la pobreza, de la desigualdad urbano/rural y el enfoque social y demográfico de la pobreza son buenos.
- Presenta un análisis comprensivo de los determinantes de la pobreza basados en el ingreso
- Presenta un análisis coherente entre las relaciones de crecimiento, ahorro, inversión, productividad laboral y competitividad y del impacto de la inequidad en la pobreza.
- Identifica a la gobernabilidad y a los desastres naturales como amenazas para la reducción de la pobreza

UNDP, Evaluation of UNDP's Role in the PRSP Process, 2003 (visión de donante involucrado en el proceso y estudio no regional)

La evaluación del PRSP por parte del PNUD involucra a 26 países que están participando en esta estrategia, incluyendo Bolivia que cuenta con un reporte país.

El PNUD concluye que Bolivia tiene un historial de movilización popular, un sistema activo de representación institucionalizado y una sociedad civil vigorosa, que incluye a cámaras, sindicatos y movimientos de obreros. El PNUD señala que participó activamente en el diálogo con Bolivia en la capacitación de los representantes al diálogo, aunque señala que los resultados no fueron positivos debido al débil vínculo entre el proceso de participación y elaboración del PRSP. Las ODM no juegan un papel importante en la formulación de la política económica en Bolivia. El cambio de gobierno tuvo implicaciones para la apropiación ya que la administración actual considera al PRSP como propiedad de su predecesor. Bolivia dispone de instituciones formales de representación y el parlamento ha jugado un papel importante en las aprobaciones de leyes. Los sistemas de monitoreo no están todavía implementados en Bolivia debido a que las estrategias han sido adoptadas hace poco tiempo. Finalmente el PNUD valora positivamente el análisis multidimensional de la pobreza, que fue elaborado con apoyo de este organismo a través de sus Human Development Report.

Overseas Development Institute (2003), Experience with Poverty Reduction Strategies in Latin America and the Caribbean (Reporte Regional sobre las experiencias de los PRSP en América Latina sobre la base de entrevistas y percepciones del Department of International Development, DfID)

- No está necesariamente claro el papel de los PRSP frente a otras estrategias nacionales.
- La participación de los gobiernos locales como debe ser monitoreada particularmente en Bolivia en que las capacidades de ejecución de los municipios son fundamentales.
- Los procesos políticos han tenido una influencia importante en los PRSP, sin embargo han sobrevivido cambios de gobiernos.
- En Bolivia, el Diálogo Nacional ha traído algunos cambios significativos en las políticas.
- La medición del impacto de políticas en la reducción de la pobreza requiere ser reforzado, entre otros elementos con Poverty and Social Impact Analysis. PSIA
- Bolivia es un ejemplo de que partes del proceso pueden ser institucionalizados a través de Leyes. La participación también está comenzando a institucionalizarse en Honduras y Nicaragua.
- La coordinación entre donantes se está incrementando, con Bolivia como un ejemplo de la mejor coordinación, aunque todavía se puede fortalecer este ámbito.
- Hay preocupaciones sobre si las metas son alcanzables y de la viabilidad de la estrategia. No hay sistemas MTEF para priorización presupuestaria en los diferentes países.

Cooperación Bilateral (2002) Informe de Evaluación sobre los avances y perspectivas de la estrategia Boliviana de reducción de la pobreza (EBRP)

Percepción negativo de las municipalidades, como principales actores del PRSP y su implementación. PRSP no avanza en su lucha contra la corrupción Ve positiva la priorización de la productividad como parte del modelo para reducir la pobreza

Sugiere incluir otras variables para ajustar las proyecciones de crecimiento: menos flujo de deuda, crisis financieras de exportaciones.

GTZ, 2001_El papel de la participación en el PRSP desde el punto desvista de la cooperación técnica alemana, sobre la base de revisión de literatura sobre participación y los procesos de consulta en los PRSP

- La estrategia debe insertarse en un contexto político, social y cultural
- La participación de la sociedad civil debe ser vista como estratégica y debe extenderse más allá del proceso de consulta, estableciendo por ejemplo reglas transparentes para el diálogo y procesos continuos de consulta.
- Los donantes deben tener papeles más definidos, entre otros, deben contrabalancear el estatus monopólico de los Ministerios de Finanzas

Christian Aid Participating in Dialogue, The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza, 2002 (sobre el proceso participativo en Bolivia)

- Los entrevistados consideran que el PRSP es un documento de Gobierno con influencia de organismos financieros internacionales.
- Christian Aid considera que se debe abrir una relación de consulta en primera instancia sobre necesidades más directas e inmediatas de la población, como servicio de transporte y alumbramiento público. Delega más responsabilidades al gobierno, IFIs y ONGs y municipios en su vínculo con la sociedad civil y toma de conciencia sobre el PRSP. Deben colaborar en mejorar los esquemas de difusión y comunicación del PRSP y mayor énfasis a los procesos participativos.

Hamburg Institute of Internacional Economics 2003 Poverty Reduction Strategy Papers (Bolivia)

- Analiza las políticas y desempeño de Bolivia en el pasado para constatar si el PRSP contempla estas restricciones en su estrategia de lucha contra la pobreza.
- No percibe diferencias con anteriores propuestas de reducción de la pobreza, y más bien señala que no se ha tomado en cuenta los limitantes ya expuestos en anteriores intentos, con la suficiente rigurosidad, como la debilidad institucional.
- Teme que dada las circunstancias, el alivio de deuda no se traduzca en una mayor sostenibilidad de la deuda.
- Propone ser cuidados y selectivo en el uso de las líneas de crédito, PRGF, PRSC e HIPC, ya que su uso inadecuado puede deteriorar la credibilidad en el PRSP.

TROCAIRE, PRSP Policy & Practice in Honduras and Nicaragua, 2002 (Políticas y prácticas en Honduras y Nicaragua)

- En Honduras el proceso de consulta fue deficiente e inclusive la discusión macroeconómica fue limitada a un grupo reducido de funcionarios. Sin embargo destaca las contribuciones de FOSEDEH en la discusión macroeconómica y sobre la pobreza.
- Los fondos puestos a disposición en Honduras para capacitación en los procesos de consulta nacional y regional ascienden a una décima parte de los entregados a Bolivia. Nicaragua tiene algunos *think tanks* para realizar investigaciones. Una debilidad del proceso de participación en Nicaragua es que el Gobierno seleccionó a los representantes del proceso de participación cuando lo óptimo habría sido que la sociedad civil nombre a sus propios representantes.
- Los parlamentos han recibido menos información que la sociedad civil en este proceso. Los donantes por su parte en algunos casos han excluido en ciertos espacios a la sociedad civil. No había consenso entre los donantes en lo que se refiere al apoyo financiero que debían dar al proceso de consulta.

En resumen señalan como elementos sustanciales del PRSP:

- La falta de atención en incluir a la inequidad en el debate del PRSP.
- Una sobre dependencia en los recursos de los fondos de compensación social en lugar de atacar los problemas estructurales de la pobreza

Social Forum of External Debt and Development of Honduras (FOSEDEH) 2001
Preparación del PRSP en Honduras

Es un estudio que hace afirmaciones generales, sin presentar en muchos casos fuentes ni sustento

1. Las IFIs y el Gobierno diseñaron su propio PRSP, a pesar de que el presidente Flores recibió el PRSP oficialmente de las sociedad civil
2. El PRSA definitivo no incorpora las presupuestas que fueron hechas por la sociedad civil
3. El Gobierno no presentó en su documento oficial sobre la consulta una matriz en que se planteaban los puntos de acuerdo, desacuerdo y deficiencias del proceso.
4. Honduras no identifica las principales causas y consecuencias de la pobreza. Como resultado la deuda continuará creciendo.

Apéndice A.2 Metas de los PRSP y dificultades en su seguimiento

Metas de los PRSP

El cuadro A2.1 resume las principales metas de las ERP en los tres países.

Cuadro A2.1: Cuadro comparativo los contenidos de las ERP en los tres países.

Área	Honduras	Bolivia	Nicaragua ³⁴
Crecimiento Económico	• Crecimiento PIB real al 5.6% • Crecimiento PIB per capita al 3.5%	• Alcanzar ratios de crecimiento del PIB real entre 5 y 5.5 durante el periodo 2001-2015 • Porcentajes de inversión y ahorro de 20% del PIB	
Población	• Crecimiento poblacional reducido al 1.9%	• Aumento de la esperanza de vida a 69 años	
Pobreza	• Reducir la pobreza en 24 puntos porcentuales, de 63% a 39% • Reducir la pobreza extrema en 24 puntos porcentuales, de 47% a 23%	• Disminución de la pobreza de 63% a 41% • Reducción de la pobreza extrema de 36% a 17%	• Reducir la pobreza extrema en 17.5% para el año 2005 y en el 50% para el 2015
Educación	• Duplicar la cobertura neta de educación prebásica en niños menores de 5 años • Lograr 95% de cobertura neta en educación primaria y secundaria • Lograr 70% de cobertura neta en el tercer ciclo de educación básica • Lograr que el 50% de la fuerza de trabajo emergente complete educación secundaria	• Aumentar el porcentaje de población con al menos ocho años de estudios del 51% al 67%	• Aumentar la matrícula neta de primaria en 1.4 puntos porcentuales anuales en base al 75% de 1999 hasta alcanzar el 83.4% en el año 2005 • Lograr el 90% de matrícula neta en primaria en el año 2015. • Reducir los porcentajes de analfabetismo al 16% en 2004 y al 10% en el 2015, desde el 19% de 1998
Mortalidad infantil	• Reducir a la mitad la tasa de mortalidad infantil y en niños menores de 5 años • Reducir al 20% la tasa de desnutrición en menores de 5 años.	• Reducción de la mortalidad infantil de 67 a 40 por 1000 nacidos vivos	• Reducir la mortalidad infantil a 32 casos por 1000 en el 2005, en base a los 40 casos de 1998 • Reducir la mortalidad en menores de 5 años a 37 casos entre 1000 en el 2005, en base a los 50 casos en 1998 • Lograr para el 2015 una reducción de la mortalidad en menores de 5 años en 2/3 del nivel de 1994 • Reducir la malnutrición infantil a 16% en el 2005 y al 7% en el 2015 desde el 19.9% de 1998
Salud Materna	• Reducir a la mitad la mortalidad materna (meta:73 casos por 100,000 nacidos vivos)	• Reducción de la mortalidad materna de 390 a 200 casos por 100,000	• Reducir la mortalidad materna a 129 casos cada 100,000 nacidos vivos, desde los 148 casos de 1999 • Reducir la mortalidad materna en 3/4 en el 2015, en base a los datos de 1994 • Reducir la demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar a 24.8% para las mujeres de edades entre 15-19 años y al 18% para mujeres en edades entre 20-24 años.
Condiciones de vida	• Lograr acceso de 95% a agua potable y saneamiento	•	• Aumentar el acceso a agua potable al 75.4% de la población nacional en el 2005 y al 100% en el 2015, desde el 66.5% de 1999 • Incrementar el acceso a saneamiento del 88% de la población nacional en el 2005 y al 95% en el 2015 desde el 84.1% en 1998 • Aumentar el acceso a agua potable y saneamiento al 53.5% de la población rural en el 2005 desde el 39% en 1999 • Incrementar el acceso a alcantarillado al 44.1% de la población en áreas rurales, desde el 33.6% de 1999

³⁴ Las metas de la ERP en Nicaragua tienen como horizonte temporal el año 2005 y están diseñadas como un objetivo intermedio para alcanzar las Metas del Milenio en el 2015.

Área	Honduras	Bolivia	Nicaragua ³⁴
Gasto Social	• Porcentaje de gasto social sobre gasto total de 50%	• Expandir los programas de protección social • Aumentar la seguridad de las mas pobres • Proteger los derechos de propiedad	•
Igualdad de genero	• Equiparar y elevar en un 20% el índice de desarrollo humano de la mujer	• Promover la igualdad de genero a través de: -Oportunidades: programas de micro y pequeñas empresas dirigidos a mujeres -Capacidades: incremento de las mujeres que saben leer y escribir en el ámbito rural y con capacidades técnicas. -Participación: porcentaje de las mujeres con tarjeta de identidad	
Sostenibilidad	• Implementar estrategia de desarrollo sostenible: -cobertura forestal: 56% -áreas protegidas bajo manejo: 100% -contaminación en aguas rurales: 25% -polución del aire: 200 gr./m3	• Estructurar y organizar el sector del agua a nivel nacional • Generar ingresos en áreas con un ratio de pobreza alto a través de la participación en programas de sostenibilidad ambiental	• Implementar la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible para el año 2005

- Honduras y Bolivia marcan explícitamente un crecimiento económico anual sostenido en torno al 5% como meta de la Estrategia, lo que es considerado bastante ambicioso, teniendo en cuenta los ratios de crecimiento y de volatilidad en estas economías en los 90, como ya hemos visto más arriba. Estos niveles de crecimiento económico son los estimados en las estrategias como necesarios para cumplir con la meta de reducción de la pobreza extrema en el 50% del valor de 1999. Las estimaciones a las que se hace referencia en las ERP se realizan calculando cuál debería ser el PIB del país para que el 50% de la población saliera de la condición de extrema pobreza y estableciendo el crecimiento anual necesario para lograr el objetivo. Las ERP no profundizan en los mecanismos mediante los cuales este crecimiento económico continuado reducirá la pobreza.
- En cuanto a los objetivos de desarrollo centrados en la educación, las estrategias en los tres países se centran en alcanzar el mayor grado de escolarización a nivel primario, concentrándose después en que incrementar el porcentaje de población con estudios superiores.
- Para las metas de las ERP en el campo de la salud, los tres países se centran en reducir la mortalidad infantil y la mortalidad maternal, pues son considerados los impedimentos importantes para el desarrollo humano. Aunque todos coinciden en fijar como objetivo final reducciones de estos índices de mortalidad similares a las de los Objetivos del Milenio, 2/3 y 3/4 respectivamente, Nicaragua ofrece estimaciones a corto plazo y pretende reducir, para el año 2005, la mortalidad infantil en un 26% con respecto a los datos de 1998 y la mortalidad maternal en un 13% con respecto a 1999.
- Otras metas de las Estrategias para acabar con la pobreza se centran en incrementar el acceso a los servicios de agua y saneamiento para la población, mas específicamente en las zonas rurales. Estas metas están presentes en las Estrategias de Honduras y Nicaragua.
- El incremento del gasto social en la forma de más protección y seguridad para los mas pobres y la adopción de programas destinados a promover la igualdad de género son metas comunes para reducir la pobreza en las Estrategias de Honduras y Bolivia.
- Finalmente, la importancia de la sostenibilidad medioambiental esta patente en las Estrategias que contemplan programas de protección del medio ambiente y Planes para promover el Desarrollo Sostenible.

Dificultades en el seguimiento de las metas

Como discutido en el texto, realizar comparaciones entre países y hacer un monitoreo en el tiempo de grado de avance hacia los ODM no es una tarea fácil por las grandes discrepancias

aparentes entre las fuentes. Esto ocurre tanto a nivel nacional y más aún a nivel internacional. Damos aquí unos ejemplos para los casos de Honduras y Nicaragua. Obviamente, mucho se debe a diferencias en definiciones utilizadas y metodologías de estimación. Sin embargo, las fuentes de información no siempre dejan claridad en este aspecto. Las discrepancias pueden ser del siguiente tipo:

- La divergencia entre los indicadores de pobreza del Banco Mundial y la CEPAL se debe a las diversas consideraciones de pobreza de las dos instituciones y a las estimaciones de las líneas de pobreza.
- Otro ejemplo de divergencia aparece cuando se usan Estadísticas Nacionales o estimaciones de Encuestas de Hogares.
- En el caso de la publicación sobre Desarrollo Humano del PNUD para Centro América y Panamá, observamos como los datos que ofrecen recogidos de las Oficinas de Estadística nacionales difieren claramente de los de otras fuentes como CEPAL y Banco Mundial.
- En el caso de los datos sobre el porcentaje de población que vive bajo la línea de pobreza extrema nacional, los datos para Honduras, ofrecidos por el PNUD son similares a los ofrecidos por la CEPAL mientras que para Nicaragua, con datos ofrecidos por INEC, el porcentaje ofrecido por este informe claramente inferior a los datos de la CEPAL y el Banco Mundial.
- Lo mismo ocurre para Nicaragua en el caso de la información sobre población infantil que sufre desnutrición y sobre la tasa de alfabetización y de desempleo entre jóvenes de 15 a 24 años tomado de Encuestas Nacionales.

Habiendo visto un gran número de estimaciones, da la impresión de que, generalmente, los datos ofrecidos por fuentes nacionales de organismos públicos ofrecen una visión más optimista de la realidad en comparación a las fuentes alternativas.

		Informe PNUD-CA	Otras estimaciones
% de población que vive bajo la línea de pobreza extrema nacional			
Honduras		53.0 (PNUD-Honduras)	56.8 (CEPAL)
Nicaragua		15.1 (INEC)	44.6 (CEPAL)
Tasa de alfabetización			
Honduras		91.2 (PNUD-Honduras)	84.2 (UNESCO)
Nicaragua		86.0 (Encuesta de Medición del Nivel de Vida)	72 (WDI)
Tasas de desempleo			
Honduras	Mujeres	3 (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples)	7.7 (ILO)
	Hombres	5.9 (Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples)	5.5 (ILO)
Nicaragua	Mujeres	8.3 (Encuesta de Medición del Nivel de Vida)	38.2 (ILO)
	Hombres	6.6 (Encuesta de Medición del Nivel de Vida)	43.4 (ILO)

Apéndice A.3 Contenido de las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua

Cuadro A3.1 Cuadro comparativo de líneas estratégicas para la reducción de la pobreza

Honduras		Bolivia		Nicaragua	
<i>Líneas estratégicas</i>		<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Temas transversales</i>	<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Temas transversales</i>
<i>Reducción sostenible de la pobreza</i>	Acelerar el crecimiento económico equitativo y sostenible	<i>Oportunidades</i> Crear empleo a través del apoyo a Microempresas y al sector rural	Igualdad de género	<i>Crecimiento económico de base amplia</i>	
<i>Acciones a favor de zonas y grupos mas vulnerables</i>	Reducir la pobreza Rural	<i>Capacidades</i> Aumentar la capacidad productiva a través de inversiones en educación, salud y saneamiento	Desarrollo de comunidades originarias	<i>Mayor y mejor inversión en capital humano</i>	Vulnerabilidad ambiental
<i>Favorecer la participación de la Sociedad Civil y la Descentralización</i>	Reducir la pobreza Urbana Inversión en Capital Humano	<i>Seguridad y protección</i> Proteger a los grupos mas vulnerables ante crisis económicas y/o desastres naturales		<i>Protección a grupos vulnerables</i>	Equidad social
<i>Fortalecer la Gobernabilidad y la Democracia Participativa</i>	Fortalecer la protección social para grupos específicos Garantizando la Sostenibilidad de la Estrategia	<i>Participación Social</i> Fortalecer la participación de la Sociedad Civil en la toma de decisiones y en el control de las acciones del Gobierno	Protección y Conservación del Medio Ambiente	<i>Gobernabilidad y desarrollo institucional</i>	Descentralización
<i>Reducir la vulnerabilidad medioambiental</i>					

- La definición de los lineamientos estratégicos para cada país está realizado de una manera similar, definiendo lo que serán los pilares básicos de la estrategia en la lucha contra la pobreza, desagregados después para la implementación en una serie de áreas programáticas, en el caso de Honduras, o planes de acción en los casos de Bolivia y Nicaragua.
- Los tres países coinciden en señalar como uno de los pilares fundamentales para la reducción de la pobreza es lograr un crecimiento sostenible que esté especialmente destinado a combatir las causas de la pobreza, esencialmente, que el crecimiento sea socialmente sostenible y cree empleo.
- Otras líneas estratégicas comunes en las tres ERP son el apoyo a grupos vulnerables y la protección de estos frente a los factores de riesgo, ya sean económicos, sociales o medio ambientales, y favorecer la inversión destinada al desarrollo del capital humano de país, con programas destinados a mejorar las condiciones de salud, educación y salubridad en los individuos.
- Especial atención se da en las ERP de Bolivia y Honduras a la Participación Social y al incremento del poder de decisión de los grupos específicos representantes de la Sociedad Civil. Una crítica bastante presente en los documentos de evaluación de las Estrategias es el hecho de que los grupos representantes de la Sociedad Civil se hayan tenido en cuenta durante el proceso de consulta y diseño de las ERP, pero menos en el proceso de implementación de las mismas.
- Se pretende impulsar, o continuar impulsando en el caso de Bolivia, el proceso de Descentralización que permita a los municipios tener más control sobre los recursos y destinarlos a Programas o Proyectos identificados por ellos de acuerdo a las necesidades de la población.
- Finalmente, las tres ERP coinciden en señalar la sostenibilidad medio ambiental como una pieza clave en las estrategias para la reducción de la pobreza. Existen dos líneas de acción en este sentido; La protección medioambiental es vista como un medio para mejorar la calidad de vida de las personas en la ERP de Honduras, que fija como metas incrementar las áreas protegidas en el país y disminuir los índices de contaminación acuifera y de polución en el aire. En la EBRP de Bolivia los programas de sostenibilidad ambiental pretenden ser una fuente de ingresos para los más pobres, especialmente en las zonas rurales mediante una explotación sostenida de los recursos naturales.

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