

Ilusiones y Desilusiones del Crecimiento Pro Pobre



Prefacio

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

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

Cada año se elaborarán cinco informes de evaluación. Hay tres informes país. En los informes correspondientes a este año para cada uno de los países, se explica de manera rigurosa la ERP y cómo se han desarrollado las fases de consulta, diálogo e implementación. La metodología seleccionada parte de un análisis sistemático de involucrados ('stakeholder analysis'), incluyendo visitas a varias municipalidades de los tres países. Estos informes se complementan con un reporte regional en que se efectúa una evaluación comparativa de varios países, con el fin de extraer lecciones para el gobierno, los 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 y en 2004 al Desarrollo Económico Local en el contexto de las 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 2004, aunque el documento ha sido actualizado hasta diciembre de 2004.

La temática central de los informes para 2004 es la del 'crecimiento pro-pobre'. Dicho tema se escogió debido a que uno de los quejas de muchos actores en los tres países fue que en el proceso consultivo y el diseño de la ERP no se profundizó en la relación entre la ERP y las

reformas económicas tal para asegurar que la conducción de la política económica sea consistente con los objetivos de la reducción de pobreza. Nos hicimos la pregunta entonces como las ERP de los tres países definen la relación entre el crecimiento y la reducción de la pobreza y si las políticas propuestas efectivamente podrían promulgar un crecimiento más pro pobre.

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, 2004

Evaluación y Monitoreo de Estrategias de Reducción de Pobreza – 2004

Informe Regional – 2004

"Ilusiones y Delusiones del Crecimiento Pro Pobre"

Publicado por Asdi en 2005

El Departamento regional para América Latina

Autor: Documento preparado por Rob Vos y Maritza Cabezas, con insumos de Geske Dijkstra (cooperación internacional), José Cuesta (Honduras), Kristin Komives (Bolivia) y João Guimarães (Nicaragua).

Imprenta: Edita Sverige AB, 2005

Artículo número SIDA4519es

ISBN 91-586-8435-2

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

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

Contenido

Índice de cuadros	5
Índice de recuadros	5
Índice de gráficos	5
Glosario	6
1. Introducción	9
Primera Parte	13
2. Progreso en los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua: Un futuro incierto	15
3. Avances en la cooperación financiera internacional en el marco de los PRSP	19
Alineación de donantes	20
Las condiciones para apoyo presupuestario	21
El Apoyo Presupuestario en la práctica	23
Conclusiones acerca de la ayuda externa	24
Segunda Parte	27
4. El crecimiento pro pobre: un camino pedregoso	29
¿Qué es el crecimiento pro-pobre?	29
El marco conceptual de los PRSP y el crecimiento pro-pobre	30
Evaluar las ERP y el crecimiento pro-pobre en la práctica	31
5. Nota metodológica: hacia una taxonomía de políticas pro-pobres	37
Consideraciones iniciales	37
Alcance del análisis y fuentes de información	37
Una taxonomía de políticas pro-pobres	38
6. Características del crecimiento en Bolivia, Honduras y Nicaragua en los 90	44

7. Perspectivas Para el Crecimiento Pro Pobre	
Según los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua	50
No hay consenso sobre qué es crecimiento pro pobre	50
Políticas orientadas a la lucha contra la pobreza	52
Balance comparativo	68
Crecimiento pro-pobre y la ayuda externa	69
8. Conclusiones y recomendaciones	72
Avances en el proceso de los PRSP	72
Crecimiento pro-pobre	74
Referencias	75
Anexo 1	80
Balance de las políticas de crecimiento y reducción de la pobreza en los 90: Bolivia	80
Balance de las políticas de crecimiento y reducción de la pobreza en los 90: Honduras	83
Balance de las políticas de crecimiento y reducción de la pobreza en los 90: Nicaragua	87

Índice de cuadros

Cuadro 1	Cumplimiento de los objetivos del PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua
Cuadro 2	Progreso PRSP 2003-2004 y perspectivas
Cuadro 3	Estatus de los PRSP e HIPC de Bolivia, Honduras y Nicaragua
Cuadro 4	Número de condiciones de los créditos del Banco Mundial que apoyan ERP
Cuadro 5	Progreso en la coordinación con los donantes
Cuadro 6	Comparativo del crecimiento del PIB
Cuadro 7	Distribución del ingreso y crecimiento en algunos países de América Latina
Cuadro 8	Indicadores económicos comparativos Bolivia, Honduras y Nicaragua
Cuadro 9	Indicadores comparativos gasto público social Bolivia, Honduras y Nicaragua
Cuadro 10	Pobreza y empleo rural Bolivia, Honduras y Nicaragua
Cuadro 11	Tasa de analfabetismo y acceso a servicios en la zona rural
Cuadro 12	Resultados de estudios sobre el crecimiento pro-pobre en Bolivia
Cuadro 13	Naturaleza del crecimiento económico en Honduras bajo escenarios alternativos de integración comercial y shocks externos

Índice de recuadros

Recuadro 1	Género en la ERP
Recuadro 2	La pobreza rural: Uno de los retos para el crecimiento de base amplia o crecimiento con redistribución

Índice de gráficos

Gráfico 1	Crecimiento económico previsto en los PRSP, varios países
Gráfico 2	Taxonomía para crecimiento del ingreso de los pobres y crecimiento económico
Gráfico 3	Taxonomía A: Políticas de la ERP con poca diferencia a un escenario sin política activa de reducción de pobreza ("business as usual")
Gráfico 4	Taxonomía B: Crecimiento concentrado con gasto social redistributivo con equilibrios múltiples en el corto y largo plazo
Gráfico 5	Crecimiento del PIB per capita (% anual), 1990 – 2002
Gráfico 6	Bolivia – Estrategia para alcanzar el crecimiento con reducción de pobreza según la EBRP
Gráfico 7	Bolivia: Taxonomía de políticas pro-pobres de la EBRP
Gráfico 8	Honduras: Taxonomía de políticas pro-pobres de la ERP (revisada)
Gráfico 9	Nicaragua: Taxonomía de políticas pro-pobres del PND
Gráfico A.1	Honduras: Incidencia esperada sobre crecimiento y reducción de la pobreza – Inversión en infraestructura

	”económica”
Gráfico A.2	Honduras: Incidencia esperada sobre crecimiento y reducción de la pobreza – Inversión en infraestructura
	”productiva” (riego)
Gráfico A.3	Honduras: Incidencia esperada sobre crecimiento y reducción de la pobreza – Promoción turismo
Gráfico A.4	Honduras: Incidencia esperada sobre crecimiento y reducción de la pobreza – Integración comercial (CAFTA)

Glosario

AP	Ayuda Presupuestaria
AS	Ayuda Sectorial
ASDI	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo / IADB
BM	Banco Mundial
CAFTA	<i>Central American Free Trade Agreement</i> / Acuerdo de Libre Comercio Centro Americano
CC	Consejo Consultivo Honduras
CDM	Cuenta del Desafío del Milenio / <i>Millennium Challenge Account</i>
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y el Caribe
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Nicaragua
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
DFID	<i>Department For International Development</i> / Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
ECLAC	Economic Commission for Latin America and Caribbean
ENDAR	Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural
ERCERP	Estrategia Reforzada del Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza Nicaragua
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
FMI	Fondo Monetario Internacional
GC	Grupo Consultivo Bolivia
G17	Grupo de los Diecisiete
HIPC	<i>Heavily Indebted Poor Countries</i> / Países Pobres Altamente Endeudados
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
ISS	<i>Institute of Social Studies</i> / Instituto de Estudios Sociales
JFA	Joint Financing Agreement
JSA	<i>Joint Staff Assessment Reports</i>
KfW	<i>KfW Entwicklungsbank</i> / Banco de Desarrollo (Alemania)
MS	Mesa Sectorial
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework/ Marcos de presupuestación de mediano plazo
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto

PND	Plan Nacional de Desarrollo (Nicaragua)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRGF	<i>Poverty Reduction and Growth Facility</i> / Facilidad para la Reducción de la Pobreza y Crecimiento
PRSC	<i>Poverty Reduction Strategy Credit</i> / Crédito para la Estrategia de Reducción de la Pobreza
PSIA	<i>Poverty and Social Impact Analysis</i> / Análisis de Impacto Social y de la Pobreza
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
ROB	<i>Result-oriented Budgeting</i> / Presupuestación por resultados
SIERP	Sistema de Información de la Estrategia de Reducción de la Pobreza
SSPSAC	<i>Social Sector Programmatic Structural Adjustment Credit</i>
SWAp	<i>Sector-Wide Approach</i> / Enfoque Sectorial

1. Introducción

Las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) fueron introducidas en 1999 con grandes expectativas en los países pobres elegibles a la cancelación de deuda externa (países HIPC). No solamente se constituirían en un marco organizativo para el alivio de la deuda externa, la reducción de pobreza y para facilitar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), sino también las ERP serían diseñadas sobre la base de procesos participativos, con una visión de largo plazo, ajustados al contexto propio de cada país, asegurando así una apropiación y compromiso nacional de la estrategia. Mejores procesos de presupuestación (por resultados) deberían facilitar la transparencia y el rendimiento de cuentas a favor de los diversos beneficiarios (stakeholders) de las estrategias. Una ERP consensuada entre el país y los donantes, permitiría igualmente una mayor cooperación entre los donantes en sus acciones de apoyo al desarrollo de los países pobres.

En el 2003 el Institute of Social Studies (ISS) inició, a petición de la cooperación sueca (Sida), una evaluación del proceso de diseño de las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) en tres países HIPC en América Latina: Bolivia, Honduras y Nicaragua.¹ En la evaluación realizada en el 2003, analizamos en detalle las diferentes etapas de consulta, diseño e implementación de los *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP), en los tres países. Se analizó la calidad del diagnóstico de la situación de pobreza, la coherencia de los lineamientos de políticas de los PRSP, su grado de realismo dadas las condiciones económicas y políticas de cada país, así como el rol de los donantes en el proceso. Las principales inquietudes de la evaluación giraron en torno a si los PRSP darían un valor agregado al proceso de diseño de políticas de reducción de pobreza, la efectividad de las mismas y si se cumpliría con las expectativas de las ERP.

Entre las principales conclusiones de la primera evaluación queremos destacar tres puntos centrales:

1. Los tres países han realizado un esfuerzo muy significativo en llevar a cabo diálogos nacionales sobre la ERP. En el caso particular de Bolivia, reforzar legalmente el diálogo a través de la Ley de Diálogo

¹ Ver www.iss/prsp donde se encuentran las versiones completas y resumidas de los informes.

Nacional ha permitido en medio de la incertidumbre dar una relativa continuidad al proceso. Aunque se mantienen dichos espacios de diálogo, no se ha logrado que algunas demandas trasciendan a la implementación de las estrategias y a la apropiación nacional de las mismas. Persiste una percepción fuerte de que las ERP son principalmente una invención de la comunidad de donantes y con condicionalidad atada a conseguir alivio de deuda externa. Sin profundizar aquí en las causas de dicha percepción, la implicación de la falta de apropiación nacional es justamente un compromiso débil del gobierno y los actores de la sociedad civil para garantizar una implementación efectiva de la estrategia. Esto se ha demostrado en el hecho de que cambios de gobierno han introducido nuevos planes de desarrollo, cuya relación con la ERP ha sido poco claro y explícita. Hasta la fecha, entonces, aunque se han mejorado los diálogos nacionales sobre la lucha contra la pobreza, no se ha logrado satisfacer la apropiación de los actores nacionales y esto a su vez ha impedido alcanzar otros objetivos del proceso. Es decir no se ha logrado que efectivamente a través de la ERP las políticas sean defendidas por la sociedad, asegurando la visión de largo plazo, sin demasiada interferencia de los ciclos electorales.

2. En su sustancia las ERP toman una visión comprensiva del problema de la pobreza. Sin embargo, los lineamientos de políticas concretas demuestran una falta de clara priorización entre las acciones, dando lugar a nuestra conclusión que las ERP "no representan estrategias verdaderas". Esta falta de priorización complica la capacidad de adaptar las políticas de reducción de pobreza a cambios en las condiciones de la economía y momentos de mayor restricción presupuestaria. También la falta de una clara relación entre las acciones propuestas, los presupuestos para los programas de reducción de pobreza y los impactos esperados (es decir, poco avance con sistemas de presupuestación por resultados), limita la transparencia del ajuste presupuestario con relación a sus consecuencias para alcanzar los objetivos de la ERP.
3. Si bien una estrategia comprensiva de reducción de la pobreza debe ser complementada por un coherente escenario macroeconómico de mediano plazo, esta relación ha sido más bien débil, lo que ha generado al menos tres problemas para la implementación de la ERP: (i) El no tener la política macroeconómica en la agenda del diálogo relacionada con la ERP ha alienado algunos actores de la sociedad civil y ha sido un factor en debilitar la apropiación nacional de la estrategia. (ii) Esto también ha fomentado la percepción que el acceso a los recursos de ayuda externa y reducción de la deuda siguen siendo sujetos al mismo tipo de condicionalidad tradicional del FMI. (iii) Las ERP se centran en un escenario macroeconómico liderado por el crecimiento económico, aunque no deja en claro los canales de transmisión de los beneficios del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Más bien el énfasis en las ERP en reasignaciones presupuestarias hacia el gasto social, han sugerido que las ERP (en el contexto HIPC) no constituyen más que un "debt-for-social expenditure swap".

Queda claro entonces que el proceso de las ERP hasta la fecha está aún muy lejos de cumplirse con las expectativas iniciales. Dichas expectativas tal vez han sido sobre-dimensionadas tomando en cuenta la agenda sumamente ambiciosa en relación a la débil gobernabilidad de los tres países. La inestabilidad política (sobre todo en Bolivia) ha dificultado el proceso aún más. Desde esta perspectiva podría ser recomendable limitar y enfocar más la agenda de la ERP a dimensiones más realistas y con metas más alcanzables.

En este sentido, el presente informe comparativo de la experiencia en los tres países para 2004 enfoca en dos aspectos centrales. *Primero*, se aprecian los principales cambios que se ha introducido en los PRSP y en el proceso de diálogo desde 2003. Entrando en una etapa que se puede denominar como PRSPs de "segunda generación", es decir, después de haber conseguido el alivio de la deuda en el contexto HIPC, y dados los problemas políticos, es pertinente preguntar en los tres casos: *¿Quo vadis ERP?* ¿Qué dirección está tomando el proceso y cuál es la perspectiva de la ERP (y con qué agenda) como eje de la política económica y social? ¿Es sostenible el proceso de diálogo nacional? ¿Se puede hacer la ERP menos sensitiva ante los ciclos electorales? ¿Se puede lograr una mejor alineación de donantes en apoyo a la ERP?

Segundo, se profundiza en los aspectos de las ERP que se espera que logren acelerar el crecimiento económico y cuyos beneficios llegan a los grupos pobres. Las preguntas centrales que nos hacemos son (i) ¿en cuánto los lineamientos de las ERP apuntan a un "crecimiento pro-pobre"?; (ii) ¿cómo se concibe el "crecimiento pro-pobre"?; y (iii) ¿si las acciones propuestas parecen ser factibles y eficaces en ese sentido?

El tema del "crecimiento pro-pobre" ha ganado importancia en el debate internacional sobre el desarrollo y la lucha contra la pobreza. Acelerar el crecimiento económico sin duda ayudará a generar más empleos y mejores ingresos, por tanto aportando a la reducción de la pobreza. Pero, ¿cuál es la forma más eficaz de alcanzar dicha aceleración del crecimiento?; ¿cómo podemos asegurar que los pobres se benefician lo suficiente?; y ¿en qué grado el crecimiento debe ser redistributivo hacia los pobres? En efecto, el debate actual sobre posibles disyuntivos entre el crecimiento y la equidad, es tan antiguo como la disciplina de la economía de desarrollo, desde la famosa hipótesis de Kuznets de los años 50 hasta los lineamientos de "crecimiento con redistribución" de Chenery y otros en los 70, y el debate actual alrededor de los PRSP. En este sentido puede sorprender que exista poca claridad (o poco consenso, al menos) de qué se debe entender por "crecimiento pro-pobre". Las definiciones varían entre considerar que cualquier crecimiento que produce mejoras en los ingresos de los pobres es "pro-pobre", hasta decir que recién debemos hablar de crecimiento pro-pobre cuando los pobres benefician proporcionalmente más que los no-pobres, implicando un tipo de crecimiento más equitativo. Sin esta claridad, hacer la pregunta ¿cómo alcanzar un patrón de crecimiento pro-pobre?, es como buscar al Santo Grial sin saber qué es exactamente el Santo Grial.² Sin embargo, acá no tenemos el afán de resolver este debate teórico, sino más bien

² Dicha referencia al Santo Grial se ha vuelto un tanto proverbista en la literatura actual sobre el crecimiento pro-pobre entre otros desde el paper con cierta influencia de Stephan Klasen sobre el tema con el título "In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro-Poor Growth" (Klasen 2001).

establecer qué perspectiva ofrecen las ERP para modificar el patrón de crecimiento económico para aportar a la reducción de la pobreza. El énfasis principal estará en evaluar la coherencia entre las acciones propuestas en este sentido, y dado la estructura y contexto político de los tres países dar una apreciación si las políticas seleccionadas favorecen el crecimiento y la reducción de la pobreza y hasta qué punto se está poniendo en práctica este tipo de estrategia o si las prioridades siguen centrándose exclusivamente en el crecimiento económico.

El resto de este informe está organizado en dos partes. *Parte I* incluye una evaluación del progreso en la implementación de las ERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua, así como los avances en la coordinación de los donantes detrás de las ERP, ambos temas desarrollados en la secciones 2 y 3 del informe, resaltando sobre todo los problemas institucionales y políticos surgidos durante 2003 y 2004 y los cambios introducidos en las modalidades de ayuda externa en forma de apoyo presupuestario y sectorial. La *Parte II* está dedicado al tema central del informe: el crecimiento pro pobre y sus perspectivas en el caso de los tres países. Allí revisamos primero en la sección 4, cómo se define el crecimiento pro pobre y algunas consideraciones acerca de las condicionantes para alcanzarlo, una vez que existe claridad sobre que se entiende por el concepto. La sección 5 presenta un marco metodológico (denominado "taxonomía de políticas pro pobres") para apreciar la calidad de las políticas económicas y sociales propuestas en las ERP para alcanzar un crecimiento pro pobre. La sección 6 da una breve caracterización del patrón de crecimiento en los tres países durante los años noventa. En la sección 7 apreciamos el potencial de los lineamientos de políticas propuestas en los PRSP para alcanzar un crecimiento pro pobre. Las conclusiones y recomendaciones se resumen en la sección 8.

Primera Parte

Progreso con los PRSP y la
coordinación de donantes en
Bolivia, Honduras y Nicaragua
durante 2003-2004

2. Progreso en los PRSP

en Bolivia, Honduras y Nicaragua: Un futuro incierto

En el caso de los tres países, se constata que ciertos "pecados originales" en la concepción de los PRSP están de una u otra manera definiendo su futuro. El escaso tiempo concebido para el diseño de la estrategia, las frágiles estimaciones en el costeo del proceso, los débiles canales de interacción entre el diseño y elaboración de la estrategia y la falta de diálogo en torno a los temas sensibles han sido decisivos en marcar la limitada apropiación y participación nacional de la estrategia. Por otra parte la condicionalidad que se ha ampliado a otras esferas más allá de lo macroeconómico, está limitando el carácter asociativo, por las tensiones que se generan en torno a las prioridades y por la inflexibilidad en la implementación de ciertas condiciones entre los diferentes sectores económicos. Una prueba de fuego para la apropiación de la estrategia y su sostenibilidad es la sobrevivencia de la estrategia a cambios de gobierno. En su corta vida las modificaciones a la estrategia inicial, que son concebidas como parte esencial en un proceso dinámico, han ido tomando el carácter de planes nacionales, cuya relación a los PRSP cada vez es menos evidente. Los PRSP que debían ser documentos comprensivos del conjunto de políticas económicas y sociales, en su segunda generación, se están convirtiendo en propuestas para reestructurar y reactivar al sector productivo, dando menos prioridad a los compromisos sociales como el cumplimiento de los PRSP. Tal es el caso de la EBRP modificada por el anterior gobierno de Bolivia y el Plan Nacional propuesto en Nicaragua.

El cuadro 1 presenta los avances en el proceso de los PRSP entre 2003 y 2004 en los tres países con relación a los principios básicos establecidos para el desarrollo de las estrategias de reducción de la pobreza. Haciendo la comparación de los tres casos, podemos constatar los siguientes puntos comunes:

El PRSP sigue con rumbo incierto en los tres países. Las circunstancias políticas han sido uno de los frenos más importantes en definir la viabilidad de las estrategias y sus reformas, lo que ha obligado inclusive a hablar al menos de una temporal suspensión del PRSP en Bolivia y de ser más conservador en los augurios para el PRSP en Nicaragua. Honduras quien ha entrado con cierto retraso a la implementación del PRSP todavía tiene un panorama incierto frente a las elecciones del año próximo, aunque el compromiso de las actuales autoridades se ha hecho más evidente en el último año en que se ha suscrito el PRGF y se ha presentado un primer informe de avance del PRSP.

Cuadro 1: Cumplimiento de los objetivos del PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua

	Hasta 2003	Hasta 2004
Apropiación³	Poca apropiación del Gobierno en los tres países. Inclusive en casos como Nicaragua se habla de consultores que diseñaron el PRSP pagados con recursos de donantes. 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, condujo a un sentido de frustración entre ciertos actores de la sociedad civil	En Bolivia, no existe una estrategia aceptada por el país y algunas organizaciones inclusive no tienen conocimiento de la ERP. Actores claves en el gobierno consideran la ERP “como muerta”. En Nicaragua el gobierno de compromete a un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, que no tiene clara relación con la ERP. El gobierno de Honduras demuestra mayor compromiso con una ERP ajustada,. En los casos de Honduras y Nicaragua lo que se denota es un acuerdo entre el gobierno y los donantes para apoyar las nuevas propuestas, no se puede hablar de apropiación nacional amplia. En ninguno de los tres países se observa una mejora en el sentido de apropiación por parte de actores de la sociedad civil, más bien dicho sentido ha sido debilitado.
Participación	En Bolivia si hubo participación desde abajo en consulta y fortaleció el rol de algunos actores en teoría (municipios). En Honduras y Nicaragua consulta desde arriba, una de las debilidades fue la falta de representación organizada de los pobres. En elaboración del PRSP en los tres países se diluyó la participación de la sociedad civil. El alcance macroeconómico de los PRSP por ejemplo no fue sometido a discusión.	Bolivia ha continuado basando la participación en el Diálogo Nacional. En septiembre de 2003 se dio inicio al tercer Diálogo Nacional, aunque los resultados todavía no se concretan. En Honduras y Nicaragua no se ha progresado sustancialmente en la participación amplia. En Nicaragua si se realizaron consultas a nivel territorial (departamentos) para el PND con diferentes actores que para el PRSP original, pero no se dio seguimiento a dichas consultas.
Asociativo	La asociación con la comunidad internacional se enmarca en los compromisos que se derivan de la condicionalidad que es más amplia en los PRSP, ha facilitado el monitoreo y evaluación pero no se fortalece la continuidad en el apoyo financiero entre autoridades y donantes. Internamente la asociación entre gobiernos y sector privado se mantiene débil.	En Honduras, Bolivia y Nicaragua el compromiso del Gobierno está asociado y continúa limitándose a la condicionalidad. Internamente en Bolivia y Nicaragua se ha deteriorado el apoyo a los gobiernos. Honduras en este último año parece haber alcanzado más consenso al menos a nivel parlamentario.
Enfoque de resultados	Poco, se mantiene a nivel de propuestas y no de implementación. Mientras se desarrollan los indicadores de monitoreo, los MDG son las principales variables de seguimiento. La presupuestación por resultados (ROB) serviría para evaluar los beneficiarios, pero en la práctica las ERP demuestran poca relación entre acciones, presupuestos e impactos esperados.	Poco avance. Las ERP se mantienen a nivel de propuestas sin priorización. Hay poco avance en cuanto a la implementación. Los MDG se han convertido en variables paralelas de seguimiento. Lento progreso en lograr mayor transparencia en la presupuestación, ciertamente no se avanza en ROB. No existe una relación entre variables operacionales y políticas.
Sostenibilidad	En los tres casos se apoya en procesos existentes (Ley Diálogo Nacional en Bolivia, Mecanismo de Consulta Huracán Mitch en Honduras e instituciones creadas para este fin como CONADES, CONPES en política. El estatus de los PRSP es sensitivo a cambios de gobierno, limitando efectivizar una visión de largo plazo.	En Bolivia la ERP no sobrevivió cambio de gobierno. El Diálogo Nacional se postergó con un año. En Honduras y Nicaragua no se ha profundizado en los diálogos nacionales y se han elaborado planes complementarios cuyas características tienen un corte de agendas la relación entre estos Planes de Desarrollo y los PRSP no es del todo clara, particularmente cuando la legitimidad de los PRSP se está cuestionando entre “stakeholders” importantes. Problemas en la capacidad institucional para implementación (costeo, presupuestación) y tratamiento de temas sensibles son las principales amenazas al PRSP. La viabilidad financiera de los PRSP también es crítica, ya que las tasas de crecimiento económico planteadas en los PRSP como metas no se están cumpliendo.

Fuente: ISS (2003b, c, y d) y ISS (2004a, b, y c)

En el plano *económico*, ciertos vicios en el diseño como la falta de compatibilidad entre los PRSP y los PRGF, el rol protagónico que se da al sector privado, sin considerar el tiempo que se requiere para desarrollar esta

³ Apropiación de acuerdo al PRSP Source Book (Banco Mundial 2002) significa la inclusión de la opinión y retroalimentación de beneficiarios creando debates públicos durante el diseño e implementación de los PRSP.

participación y la ausencia de análisis de los trade-offs de determinadas políticas son las principales causas que debilitan al PRSP. Honduras si bien tiene aprobado un PRGF, más allá de sus objetivos generales de reducir la pobreza a través de políticas macroeconómicas no cuenta con una agenda específica pro pobre. Si bien las metas de crecimiento son compatibles entre el PRSP revisado y el PRGF, no se trata únicamente de la compatibilidad de las cifras sino de insertar las políticas pro pobres en una estrategia de largo plazo en que se disponga por ejemplo de mecanismos de seguimiento de gastos por pobres a través del presupuesto para cuantificar su progreso. Con respecto a la intervención del sector privado, economías con débiles estructuras financieras, limitado acceso a capitales foráneos con incertidumbre política tienden a frenar la expansión de este sector. Por otra parte, en los informes de progreso no se menciona el impacto en la equidad de algunas políticas, especialmente las financieras, cuyas reformas han sido la norma en los tres países. Adicionalmente los esquemas de evaluación como los análisis de impacto social de las políticas todavía no constituyen parte formal del contenido de los informes de progreso.⁴

Cuadro 2: Progreso PRSP 2003-2004 y perspectivas

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Progreso PRSP 2003-2004	ERP no logra sus objetivos, aunque la contribución al diálogo es importante. ERP revisada no es aceptada por El Grupo Consultivo, principalmente porque no fue el resultado de un proceso participativo con la población. El FMI extendió acuerdo Stand-by. Apoyo internacional ha seguido a pesar de incertidumbre en torno a ERP Temas sensibles: Limitada atención a procesos políticos y apropiación del la estrategia por parte del Congreso y reformas a la Ley de Hidrocarburos	Mayores avances en la parte institucional, metodologías de presupuestación, participación de la sociedad civil en CC, leyes económicas y compromisos de coordinación internacional y acuerdo con FMI (PRGF) Temas sensibles: no se avanza en participación amplia, no se logra instrumentar la reducción de la pobreza	ERP se hace cada vez menos participativa y menos importante ante el anuncio de nueva ERP. No existen esfuerzos integrales por la reducción de la pobreza Apoyo internacional continua y en general se ha dado un positivo avance en la coordinación internacional, aunque poco progreso en la parte operativa de esta coordinación Temas sensibles: a pesar de las consultas "territoriales" en cuanto al PND, no se ha ampliado efectivamente el diálogo ni la participación amplia, las autoridades municipales no se sienten dueños de esas estrategias
Perspectivas	Propone ERP revisada No existe todavía una propuesta en firme. Se está avanzando en diálogo. Enfrenta retos políticos y sociales	Proponen giro en ERP con el Plan de Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (2004). Enfrenta reto de futuras elecciones en 2005.	Giro en ERP. Plan Nacional de Desarrollo (PND) presentado en enero de 2004 busca encaminar una nueva Estrategia Reforzada del Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP II), aunque hasta ahora con escasa participación Enfrenta retos políticos por las tensiones entre los poderes del Estado e intereses partidistas.

Fuente: ISS (2004a, b, y c)

Por otra parte, los *riesgos* continúan siendo más importantes que los logros. Tal es el caso del débil sistema financiero, la carga de la deuda pública, la fragilidad fiscal, la corrupción y la forma en que se implementa la descentralización y los sistemas de pensiones. Temas más

⁴ Se conoce que Nicaragua ha iniciado estudios para el caso de la reforma tributaria y educación y que Honduras ha realizado el impacto de la reforma tributaria concluyendo que es ligeramente progresivo en términos distributivos.

específicos que afectan a cada país son las dificultades políticas alrededor de las reformas al sector del gas natural en Bolivia, el impacto adverso del aumento del precio del petróleo sobre las economías hondureña y nicaragüense y la elevada deuda interna en dólares en Nicaragua.

Como consecuencia, el progreso y los resultados de los PRSP en cada uno de los países han variado sustancialmente. Las circunstancias políticas y económicas en cada país han definido un tratamiento diferenciado por parte de las instituciones de Bretton Woods. Por un lado se puede hablar de flexibilidad en las concesiones y exigencias, aunque las reglas del juego para su aplicación no siempre sean claras. La dimensión de las modificaciones a los PRSP tampoco tiene un referente claro. La reelaboración de los PRSP de segunda generación, al no estar atada a recursos HIPC, permite a los gobiernos imprimir su propio sello de identidad, que en ocasiones puede alejarse de los objetivos inicialmente planteados por los PRSP. Queda por constatar si estas modificaciones hacen más viables a los PRSP desde la perspectiva del país.

Se puede concluir que la participación amplia no tiene la dimensión con que inicialmente fue concebida, la sociedad civil inclusive ha ido perdiendo espacio frente a las nuevas agendas de las ERP de segunda generación tal como en el tema de género (ver recuadro 1), aunque estos planes gozan de un mayor sentido de propiedad por parte de los respectivos gobiernos (Honduras y Nicaragua). Los principales retos se mantienen, la concertación política sigue siendo crucial.

Recuadro No. 1

Género en las ERP

En los reportes del año anterior se mencionó que de los temas transversales el que más refuerzo requería en el PRSP era el de género. En el segundo año las iniciativas pro género se han materializado con diferentes grados de avance, inclusive ha habido cierto retroceso al menos en el contenido de los denominados programas de segunda generación de PRSPs. En el PND en Nicaragua, hay una ausencia de análisis y de políticas específicas pro género. En Honduras, si bien se ha propuesto la participación de mujeres en las mesas sectoriales, no existe una representación constante, con excepción de la Mesa de Seguridad y Justicia. El *Primer Informe de Progreso del PRSP* de Honduras (diciembre de 2003) señala que los entrevistados han solicitado poner más énfasis a temas como género, niñez y minorías étnicas y que se las vincule a las políticas estatales. Se ha progresado en incorporar metodologías para desagregar censos y encuestas de manera a determinar la contribución de las mujeres en la economía. En Bolivia, el Diálogo 2004 no ha exigido la presencia de mujeres en las mesas a diferencia de lo establecido en el Diálogo 2000, sino más bien se ha capacitado a los moderadores, facilitadores y sistematizadores de las mesas en conceptos de equidad de género para que apliquen en las mesas. Uno de los problemas que se identifican es que las demandas para atender la problemática de género no se insertan en las políticas específicas sino en orientaciones más generales.

En resumen, el enfoque de género en la estrategia continúa siendo débil, si bien se han presentado propuestas al igual que en el caso de otras iniciativas planteadas en el marco del PRSP existen dificultades en compenetrar las acciones en los diferentes procesos, como presupuestación, desarrollo institucional, crecimiento económico y en el mismo monitoreo de la estrategia (es decir, en documentos de evaluación, *Joint Staff Assessment Reports*, del Banco Mundial y FMI).

Fuente: ISS (2004 a, b y c)

3. Avances en la cooperación financiera internacional en el marco de los PRSP

Desde la perspectiva del marco HIPC, los tres países han avanzado a un ritmo diferente, tal como demuestra el cuadro 3. Nicaragua ha conseguido un mayor progreso en el cumplimiento con las condiciones HIPC: ha completado la cuarta revisión en el marco del PRGF y alcanzó el punto de culminación HIPC a principios de 2004. ¿Qué le espera a Nicaragua a partir del HIPC? ¿Es suficiente haber llegado a esta etapa para atraer inversión, facilitar el crecimiento y evitar recaer en el círculo del endeudamiento nuevamente? Bolivia es el país que más dificultad ha tenido en acceder a un PRGF porque los donantes consideraban que el país no tenía una ERP vigente y además el panorama se tornó más incierto por los conflictos internos y sociales y el retraso en el cumplimiento de algunos compromisos acordados con los donantes. No obstante, en lo que se refiere al gasto social es el país que más recursos con relación al PIB ha destinado para este fin. Honduras ha formalmente retomado el sendero de los PRSP en el 2004 con la aprobación del PRGF y la presentación del primer informe de progreso, lo que en el ínterin ha afectado en forma importante la disponibilidad de recursos para los programas sociales.

Las razones de los desfases son poco discutidas por los organismos financieros responsables de su seguimiento y monitoreo. Si bien, los riesgos son permanentemente traídos a la luz por los donantes, por ejemplo en los reportes de evaluación, *Joint Staff Assessment Reports*, conjuntamente presentados por el Banco Mundial y el FMI, su involucramiento se mantiene a ese nivel y no ha sido del todo propositivo y oportuno para remediar los desvíos. La Oficina de Evaluación Independiente del PRSP en el FMI⁵, inclusive ha sido crítica en cuanto al alcance de los reportes y su papel como herramienta para la toma de decisiones y para entender los cambios en las brechas de financiamiento conforme se difiere la aplicación de los programas.⁶

⁵ IMF (2004).

⁶ En ISS (2003a) se expuso este problema al momento de evaluar la implementación y viabilidad de los PRSP, en el sentido de que mantenían su optimismo sobre las metas de crecimiento sino tomar acciones correctivas.

Cuadro 3: Estatus de los PRSP e HIPC

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Punto de Decisión HIPC A	Febrero 2000	Julio 2000	Diciembre 2000
Punto de Cumplimiento HIPC A	Junio 2001		Enero 2004
PRSP Aprobado	Junio 2001	Octubre 2001	Septiembre 2001
Status PRSP	Pendientes: Dialogo Nacional y 1er informe progreso PRSP	Presentado: 1er informe progreso Feb. 2004	Presentado: 1er Informe Progreso Dic. 2002, 2do informe enero 2004
Stand-by	Abril 2003		
Poverty Reduction Growth Facility PRGF	Pendiente	Febrero 2004	Diciembre 2002 4ta rev.concluida
Monto de alivio de deuda HIPC mill USD			
Original (O)	760		
Ampliado (A)	1300	900	4500
Gasto para reducir pobreza % del PIB			
2001	12.2	5.4p 3,2e	4.9
2002	12.6	5.9p 2,5e	5.4
p proyectado e efectivo			

Fuente: MF y World Bank (2004)

Nota: Gasto para reducir la pobreza: favor notar que los porcentajes no son estrictamente comparables entre los tres países, ya que cada uno aplica su propia definición.

Por lo tanto surge la interrogante: ¿Cuál ha sido la eficacia de la cooperación internacional en apoyar las Estrategias de Reducción de la Pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua? Una de las expectativas desde un comienzo ha sido que el proceso de las PRSP podría conducir a una mayor armonización de la cooperación internacional en base a un programa común, siendo la Estrategia de Reducción de Pobreza. Se esperaba entonces que la existencia de un PRSP conduciría a un cambio en las modalidades de la ayuda hacia apoyo programático, específicamente que una mayor proporción de la ayuda se otorgaría en forma de apoyo presupuestario y apoyo sectorial. Esto podría conducir, en principio, a una reducción de los costos de transacción asociadas con la ayuda externa y a reducir la condicionalidad cruzada.

Alineación de donantes

En el 2003, los gobiernos de los tres países han tomado la iniciativa de instalar mesas sectoriales para la coordinación de los donantes. En Honduras y Nicaragua, este proceso comenzó a principios del año. En Bolivia, el nuevo gobierno a partir de octubre re-estableció mesas de coordinación en 5 temas. Las nuevas mesas abarcan también temas políticas como la Asamblea Constituyente, el Referéndum y el Diálogo Nacional, y no solo se concentran en la coordinación de la ayuda para un determinado sector, como anteriormente y como es el caso de Honduras y Nicaragua. Las mesas están coordinadas por dos funcionarios del gobierno y dos donantes, pero excluyen a la sociedad civil. En Nicaragua y Honduras, uno o dos representantes de la sociedad civil participan en las mesas, en principio (en Honduras a raíz de la Ley del Fondo de Reducción de Pobreza, FRP), aunque se cuestiona la representatividad de estos participantes y en Nicaragua la sociedad civil no está presente en todas las mesas.

En Nicaragua, los donantes han decidido que las mesas sustituirían el anterior grupo de coordinación entre donantes, el *Good Governance Group* (GGG), con la excepción de la "Mesa Global Donantes" en la cual se

reúnen los embajadores o jefes de agencias internacionales en diversas oportunidades durante el año. En Honduras continúa operando el grupo de donantes (G17) que incluye a los bilaterales y multilaterales. Las mesas de coordinación en Nicaragua no tienen relación con las ERPs, mientras en Honduras hay representantes que forman parte del Consejo Consultivo que está incluido en la Ley del FRP. Sin embargo, en Honduras los donantes siguen manteniendo su propio foro de coordinación, fuera del gobierno.

En Honduras, la opinión general entre los donantes es que las mesas "no funcionan", implicando que no hay un monitoreo adecuado tripartito sobre las actividades y gastos de la ERP. Hay falta de interés de los representantes de alto nivel y problemas de organización. En Bolivia y Nicaragua, donde las mesas están coordinadas conjuntamente por el gobierno y los donantes parece ser que algunas mesas funcionan mejor que otras, dependiendo del interés del gobierno en el tema o sector y también de su capacidad de tomar liderazgo en la coordinación.

Aunque existen mecanismos de coordinación y comunicación en los tres países, no ha generado más coordinación al nivel operativo. Esto es lo más evidente en Honduras, donde casi toda la ayuda se brinda en forma de proyectos individuales. Los bilaterales generalmente no ofrecen apoyo al presupuesto y solo en salud y educación hay algunos avances en la dirección de apoyo sectorial (SWAps). En los demás países, se presentan algunos ejemplos de financiamiento común (canastas), y también de apoyo presupuestario (AP). Pero aun allí, la mayoría de la ayuda viene en la modalidad de proyectos individuales, muchas veces acompañados por sus propias unidades de ejecución en las cuales el personal goza de salarios más elevados que los demás funcionarios del gobierno. Según un estudio realizado en Bolivia, los obstáculos a la armonización se originan sobre todo en los incentivos provenientes de las sedes, que priorizan desembolsos rápidos y la elaboración de los propios documentos estratégicos de cada donante, más que esfuerzos para la armonización ("Nordics +" donors 2004).

Cabe señalar que se han iniciado cambios positivos a través de los *Joint Financing Agreements* (ver más adelante) que potencialmente promoverían una reducción de la condicionalidad cruzada y mejorar la coordinación entre los donantes. Se refiere a iniciativas recientes en el contexto de los PRSP en Bolivia y Nicaragua que aún están por implementarse. En Honduras no se ha llegado a un JFA al momento.

Las condiciones para apoyo presupuestario

En general, *hay un movimiento entre los donantes en la dirección de brindar más apoyo presupuestario (AP)*. Algunos donantes ya están a favor de AP por varios años (Dinamarca, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, Suecia, Suiza), otros han cambiado en esta dirección recientemente (Alemania, Finlandia, Irlanda, y la Unión Europea), y otros lo están considerando o lo aplican en casos (países) muy excepcionales (Bélgica, Canadá, Japón). Países de Europa del Sur y los Estados Unidos siguen dando solo ayuda financiera a proyectos, aunque comprende en ocasiones (en Bolivia, por ejemplo) el pago de servicio a la deuda a las instituciones financieras internacionales, lo que en la práctica implica un apoyo al presupuesto.

Por lo tanto, la incidencia y el monto involucrado en AP en un país receptor dependen en gran medida del grupo de donantes que está activo en ese país. En los tres países de este estudio, donantes de proyectos como Canadá, España, Japón y Estados Unidos son relativamente fuertes. Sin embargo, en Bolivia y Nicaragua también hay un grupo bastante grande de donantes que sí tienen más afinidad con AP. En Honduras, por mucho tiempo Suecia ha sido el único donante con interés en AP, lo que explica el nivel bajo de AP en ese país. Recientemente la Unión Europea y Alemania (a través de KfW) han mostrado este interés también.

Un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) sigue siendo la condición primordial para AP, tanto para los donantes bilaterales como para los multilaterales. Entonces, Honduras sólo pudo recibir AP a partir de febrero 2004, mientras Bolivia y Nicaragua ya lo pudieron recibir (de nuevo) en 2003, después de los convenios de abril 2003 y diciembre 2002, respectivamente.

Para conseguir AP de todos los donantes, y también para el "Poverty Reduction and Growth Facility" (PRGF) del FMI, la existencia de una ERP es una condición *ex ante*. Sin embargo, la aplicación de dicha condicionalidad ha sido diferente entre los tres países debido a diferentes condiciones políticas y económicas que estos enfrentaron en su momento dado. Como ya señalamos en el Informe Regional de 2003 (ISS 2003a), el FMI no firmó un PRGF sino un Stand-by con Bolivia. Honduras y Nicaragua sí firmaron un PRGF. El Banco Mundial siguió este ejemplo al otorgar un *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) a Honduras y Nicaragua, pero Bolivia en cambio recibió un *Social Sector Programmatic Structural Adjustment Credit* (SSPSAC), con el argumento que Bolivia no tiene una ERP vigente. El Grupo Consultivo (las reuniones anuales de todos los donantes junto con representantes del gobierno) también enfatizó en su momento que Bolivia debería seguir un proceso consultivo participativo como parte de la aprobación de su ERP revisada. Los acuerdos con los donantes se tornaron más inciertos debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el transporte de gas natural, además que el país se distanciaba del cumplimiento de las metas fiscales. Esta diferencia en el tratamiento de condiciones se debe a diferentes apreciaciones de la situación política en ambos países: el combatir la corrupción del gobierno anterior generó mayor credibilidad del gobierno nicaragüense y mayor flexibilidad por parte de los donantes, mientras que la inestabilidad política en Bolivia generó mayor incertidumbre y firmeza de donantes en ciertas condiciones relacionadas con la ERP. En todo caso, el FMI se sintió forzado a firmar un nuevo acuerdo en abril 2003 con Bolivia para apoyar a mantener la estabilidad política. Los demás donantes se vieron forzados a apoyar este convenio con AP (sin condiciones) para cubrir parte del déficit aunque opinaron que no se daban las condiciones para AP, pero temieron que al no hacerlo, el país se desestabilizaría más. Luego, la insatisfacción entre el FMI y los demás donantes pareciera expresarse en una posición más dura con respecto a otras condiciones, particularmente el requerimiento que haya una ERP y que se haya hecho con participación. Sin embargo, paradójicamente dicha posición no ha parado el flujo financiero, que a su vez no ha fortalecido el estatus de la ERP.

Para los donantes bilaterales, otras condiciones que generalmente deben ser cumplidas antes de conceder el AP tienen que ver con la gobernabilidad, particularmente en el área de la administración financiera pública, recomiendan mejoras en la calidad⁷, en la transparencia de procesos presupuestarios y de contabilidad y en el combate contra la corrupción. Pero en este área es más difícil definir los requerimientos mínimos, y cada donante mantiene sus propias prioridades y valores límites. Los donantes que reciben más apoyo de sus sedes en promover el AP tienden a estar satisfechos con niveles de gobernabilidad más bajos. Actualmente, un grupo extenso de donantes en Bolivia y Nicaragua opinan que las condiciones para el AP se dan (en la esperanza que ambos países elaboren una ERP-II), a pesar de los limitados avances en la administración financiera pública. En Nicaragua, los donantes aparentemente tienen mucha confianza en el gobierno de Bolaños, principalmente porque este Presidente persigue la corrupción de su antecesor. En Bolivia, los donantes apoyan el gobierno de Meza porque temen la inestabilidad política que resultaría de su posible caída. En ambos casos, la valoración de la "gobernabilidad" es muy contextual y subjetiva.

El Apoyo Presupuestario en la práctica

Si incluimos las contribuciones de las agencias financieras, los tres países han recibido AP en el año pasado, ya que todos tienen un convenio vigente con el FMI. Sin embargo, no se puede concluir que esto ha mejorado la eficiencia y la eficacia de la ayuda y tampoco que haya mejorado la apropiación de la ayuda por parte del gobierno. En primer lugar, existen diferentes sistemas de AP de parte de los diferentes donantes, con sus propias condiciones y procedimientos. En segundo lugar, el número de las condiciones es muy alto, como sugiere el cuadro 4.⁸ Las condiciones no solo tienden a reflejar las opiniones y priorizaciones de los donantes, más que las del país receptor, sino también en muchos casos implican intervenciones detalladas en procesos y acciones del gobierno receptor (lo que se llama en inglés "micromanagement").

En los tres países el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han dado préstamos basados en políticas (*'policy-based loans'*). Esto es apoyo presupuestario (el dinero es de uso libre y entra en el ministerio de Hacienda), con condiciones para otros sectores. El SSPSAC en Bolivia incluye requisitos para salud, educación, agua y saneamiento, protección social, y monitoreo y evaluación de indicadores sociales. Los PRSC en Honduras y Nicaragua abarcan condiciones para aún más sectores, por ejemplo en el área de gobernabilidad, incluyendo la administración financiera pública y la descentralización administrativa, y en el área de promover el crecimiento a través de mejorar el clima para inversiones privadas y el acceso a la infraestructura física (a través de

⁷ Por ejemplo, quieren que se haga un marco de gastos a mediano plazo (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF).

⁸ El cuadro da un ejemplo en cuanto a préstamos del Banco Mundial. Cabe mencionar que la sumatoria de "condicionantes" es sin ponderación por tipo de condición que puede constituir tanto acciones administrativas como condicionalidad en términos del tipo de políticas que se debe implementar. Por definición (ya que se trata de convenios y contratos entre el gobierno y la banca multilateral o donantes bilaterales) dichas condiciones tienen el visto bueno del gobierno. El punto central aquí es que existen muchos requisitos con los cuales se debe cumplir y que en parte no coinciden con los procedimientos y formas de rendir cuentas del gasto público existentes, y en dicho caso aumentan los costos de transacción del manejo de los recursos. Aquí no se ha hecho un esfuerzo de cuantificar dichos costos de transacción, pero el total número de requisitos sugiere que podrían ser sustanciales.

privatizaciones de energía, agua, y telecomunicaciones). Para cada sector, se han definido varios requisitos relacionadas con políticas o acciones del gobierno, así como indicadores relacionados con los efectos o el impacto. Las matrices de política de los diferentes documentos de préstamo especifican condiciones para cada desembolso y al sumar las condiciones tienden a ser numerosas (ver Cuadro 4 y nota de pie 8). Sin embargo, más que el número de condiciones cuentan las condiciones específicas en cuanto a las políticas, ya que se esperaría que con el PRSP el apoyo fuera más bien al programa en su conjunto sin necesidad de poner condiciones en los contratos de préstamos en cuanto a políticas específicas.

Cuadro 4: Número de condiciones en los créditos del Banco Mundial que apoyan las ERPs

Pais	Condiciones primer año	Condiciones segundo año*	Condiciones tercer año**	Total condiciones	Indicadores de efectos o impacto
Bolivia SSPSAC	45	41	29	115	27
Honduras PRSC	76	80	57	213	56
Nicaragua PRSC	37	62	42	141	56

Notas: *Para Nicaragua, este es el segundo tramo del PRSC-I; para los demás países, es el PRSC/SSPSAC-II.

** Para Nicaragua es el PRSC-II, para los demás países es el PRSC/SSPSAC-III.

Fuentes: Matrices de políticas adjuntos a PRSC y SSPSAC documentos de préstamos, obtenido de www.worldbank.org.

Conclusiones acerca de la ayuda externa

El cuadro 5 resume los avances principales en la coordinación de donantes en el contexto de las ERP. Resaltando los puntos más importantes:

- En los tres países, el gobierno ha tomado iniciativas para una mejor coordinación de la cooperación externa, (re-)estableciendo las mesas. Sin embargo, la mayoría de las mesas no funciona bien, lo que generalmente se atribuye a una falta de voluntad política o la falta de capacidad de parte del gobierno receptor. Por otro lado, estos intentos de coordinación han cambiado muy poco al nivel operativo en la cooperación externa. Ello implica que las mesas de coordinación todavía no han llevado a una mayor eficiencia de la ayuda, ni a una mayor apropiación de parte del gobierno. En Honduras hay una relación entre estas mesas de coordinación y la ejecución de la ERP, pero en las mesas aún no funcionan a toda satisfacción. En Bolivia existe una mesa de Diálogo que debe dar coordinación al proceso de consulta y la ERP revisada.
- Un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional se ha mostrado a ser la condición previa más importante para el otorgamiento de apoyo presupuestario. En este sentido, no ha habido mayor cambio en comparación con los años 80 y 90, es decir, antes de los procesos ERP. Los donantes bilaterales (y la Unión Europea) mantienen además condicionalidad para la gobernabilidad, particularmente en el área de administración financiera pública, pero en la práctica la evaluación de este criterio es muy subjetiva y contextual. Si los donantes tienen confianza en un cierto gobierno (o para ser más preciso, más confian-

za que en el gobierno anterior, a pesar de una débil gobernabilidad), o cuando se siente un temor que retener ayuda podría afectar la estabilidad política, los criterios de gobernabilidad son rezagados al segundo plano.

- El movimiento hacia el AP es un proceso autónomo, promovido por los sedes de un número creciente de donantes. No tiene mucha relación con la ERP, entonces la ERP no ha sido condición suficiente para brindar apoyo presupuestario. En algunos casos (FMI y Banco Mundial en Bolivia) la "existencia de una ERP" se ha mostrado a ser condición necesaria para las modalidades más favorables de AP. El movimiento hacia el AP hasta ahora ha llevado a muchos diferentes sistemas y procedimientos, y a ampliar el cumplimiento de políticas y metas. Ello implica que este proceso todavía no ha reducido los costos de transacción para el país receptor, ni para los donantes. Aunque en Bolivia y Nicaragua hay intentos para armonizar a través de "*Joint Financing Agreements*", todavía no se han implementado, queda por ver entonces si estos sistemas comunes reemplazarán los programas individuales y efectivamente reducirán la condicionalidad cruzada o se agregarán a los programas y condiciones existentes.
- El gran número de condiciones relacionadas con el AP, particularmente con los préstamos del Banco Mundial y – en menor medida – del BID, reduce el efecto positivo del AP, e incluso puede llevar a un efecto negativo. Aunque todos los donantes dicen que las condiciones y metas provienen de la ERP y que son entonces las condiciones y metas del país mismo, no es enteramente así. Primero, como se mencionó en el informe del año anterior (ISS 2003a), las ERP son documentos más apropiados por los donantes que por los países mismos. Segundo, las ERP carecen de una priorización, lo que implica que todos los donantes en sus programas de AP hagan su propia selección de metas a alcanzar.
- Por otro lado si bien la condicionalidad es percibida por los donantes como una garantía de que el financiamiento estaría impulsando las "políticas correctas", el sobredimensionar estas condiciones también tiende a ser reflejo de desconfianza en la política del gobierno en desmedro del espíritu de cooperación. Además la condicionalidad como muchos otros estudios han constatado (ver entre otros Collier *et al.* 1997; Dollar y Svensson 1998; Killick *et al.* 1998; World Bank 1998; Dijkstra 2002) no es necesariamente una garantía de que el financiamiento efectivamente conduce a la adaptación de "políticas correctas".

Cuadro 5: Progreso en la coordinación con donantes

	Mesas de Coordinación	Monitoreo y Seguimiento	Financiamiento para apoyo presupuestario 1/
Bolivia	5 mesas de coordinación con resultados mixtos en funcionamiento	Propuestas avanzan pero no su operabilidad	FMI es catalizador para otros donantes, se necesita un PRSP y PRGF para AP. Banco Mundial (SSPSAC) y BID ofrecen apoyo presupuestario. Coordinación entre bilaterales avanza con acuerdos JFA.
Honduras	Los donantes siguen manteniendo su propio foro de coordinación, fuera del gobierno. La mayoría de mesas no funcionan	Propuestas avanzan pero no su operabilidad	FMI es catalizador para otros donantes, se necesita un PRSP y PRGF para AP. Banco Mundial (PRSC) y BID ofrecen apoyo presupuestario
Nicaragua	Los donantes han decidido que las mesas sustituirían el anterior grupo de coordinación entre donantes, el Good Governance Group (GGG), con la excepción de la “Mesa Global Donantes” en la cual se reúnen los embajadores o jefes de agencias internacionales. La mayoría de mesas no funcionan y al parecer no tienen relación con la ERP	Propuestas avanzan pero no su operabilidad	FMI es catalizador para otros donantes se necesita un PRSP y PRGF para AP. Banco Mundial (PRSC) y BID ofrecen apoyo presupuestario. Coordinación entre bilaterales avanza con acuerdos JFA.

Nota: 1/Actualmente están disponibles líneas de crédito del Banco Mundial: PRSC Poverty Reduction Support Credits para apoyar el desempeño del sector público y de la gobernabilidad de los países con un PRGF y STATCAP para fortalecimiento estadístico. En el caso de Bolivia el Banco Mundial optó por darle a Bolivia un *Social Sector Programmatic Structural Adjustment Credit* (SSPSAC). Algunos donantes apoyan abiertamente el AP (como Suecia) y otros se están moviendo en este sentido (UE que ya da AP en el caso de Nicaragua y Honduras).

Segunda Parte

Ilusiones y desilusiones del
Crecimiento Pro-Pobre.
Perspectivas para Bolivia,
Honduras y Nicaragua

4. El crecimiento pro pobre: un camino pedregoso

¿Qué es el crecimiento pro-pobre?

Como se constatará el crecimiento pro pobre es más fácil expresado que logrado. En tanto en la literatura no hay acuerdo sobre los determinantes de un crecimiento pro pobre, es por ello que algunos autores proponen definir al crecimiento pro pobre a partir de una evaluación que hace alusión a los resultados de la estrategia, es decir a partir de un seguimiento ex post. En el debate actual predominan dos tipos de definiciones del crecimiento pro-pobre:⁹

- Se ha alcanzado un crecimiento pro pobre cuando el ingreso de los más pobres crece más rápidamente que el del resto de la población como un todo, es decir si la inequidad disminuye. Se produce cuando los cambios redistributivos que acompañan al crecimiento favorecen a los pobres y la pobreza disminuye más allá de lo que se habría logrado si todos los ingresos habrían aumentado en el mismo nivel (Klasen 2004; Kakwani and Pernia, 2000; McCulloch and Baulch, 1999).
- Si los pobres se benefician en términos absolutos de la estrategia de crecimiento pro pobre. El objetivo es incrementar el crecimiento económico para alcanzar la mayor reducción de la pobreza posible y por lo tanto crecimiento y distribución son importantes (Ravallion and Chen, 2003; Kraay, 2003).

Según Ravallion (2004), el problema en la primera definición radica en que si bien se puede estar haciendo grandes esfuerzos por mejorar las condiciones de pobreza absoluta, puede ser que el mismo crecimiento beneficien más a los ricos y que las políticas en su conjunto sean calificadas como "pro ricos". Por lo cual propone la segunda definición en que se concentra exclusivamente en lo que ocurre con los pobres, sin descartar aspectos redistributivos, pero concentrándose más bien en el efecto que estas políticas tienen sobre la pobreza en términos promedios y no relativos. Esta segunda aproximación, parece ajustarse más a los PRSP y a las metas del milenio¹⁰. Además esta definición permite simplificar el análisis de impacto de las políticas en los pobres, lo que no impide que en el caso de políticas

⁹ La formulación de estas definiciones ha sido tomada de Ravallion (2004).

¹⁰ Los MDG buscan reducir la pobreza absoluta a través de reducir el número de personas que padecen hambre y de las personas cuyos ingresos son inferiores a USD 1 por día.

puntuales se analice el carácter progresivo o regresivo de las mismas. En este sentido podemos conformarnos con esta definición.

Sin embargo, hay que darse cuenta que la segunda definición trae consigo la necesidad de establecer qué tipo de crecimiento generaría "la mayor reducción de pobreza". Hay consenso en que países que han experimentado procesos prolongados de crecimiento tienden a tener menores niveles de pobreza. También países con menor desigualdad inicial de la distribución de ingresos tienden a tener lo que se llama una "elasticidad crecimiento-pobreza" mayor, es decir que cada por ciento de crecimiento económico conduce a mayor reducción de pobreza que en países con mayor desigualdad. Por tanto, políticas redistributivas conducirían a un crecimiento más pro-pobre. Sin embargo, no existe consenso si mayor igualdad apoyaría a más crecimiento, o más bien podría limitar el crecimiento. Y justamente la posible disyuntiva entre crecimiento y equidad ha sido parte de un debate muy antiguo en el sobre las estrategias de desarrollo en general. Mayor equidad puede conducir a un crecimiento mayor, entre varias otras cosas, porque conduciría a mayor acceso de la población a educación y salud y así generando mayores niveles de productividad. Sin embargo, por ejemplo, si una política redistributiva implicaría generar un déficit fiscal no sostenible e inflacionario, el crecimiento puede ser afectado al generar mayor inestabilidad e incertidumbre en la economía.

El marco conceptual de los PRSP y el crecimiento pro-pobre

Las innovaciones más recientes en este campo ven la necesidad de conjugar simultáneamente el diagnóstico de la pobreza, la selección de políticas y sus resultados. En respuesta a las nuevas exigencias, la comunidad internacional ha apoyado estudios para ampliar su comprensión sobre estas relaciones y ha ido modificando gradualmente sus intervenciones con acciones "pro pobres". La inclusión de redes de protección social en los programas apoyados por el FMI, esquemas de reestructuración de la deuda en el marco HIPC vinculados a proyectos pro pobres, nuevas modalidades de financiamiento como la línea de préstamos del Fondo en apoyo a la reducción de la pobreza (el *Poverty Reduction Growth Facility*, PRGF), los *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) y la incorporación de indicadores cuantificables como las Metas del Milenio son pasos en esta dirección.

¿Cómo se inserta exactamente el concepto del crecimiento pro-pobre en el PRSP? El 'manual' (*Source Book*) de los PRSP menciona que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para el alivio de la pobreza, ya que su impacto en la pobreza depende de cómo se distribuye entre la población (Banco Mundial 2002). Señalan que los factores esenciales que determinan dicho impacto están dados por la composición sectorial (predominio de sector agrícola o sectores intensivos en el uso de mano de obra) y por las modalidades de distribución del crecimiento.

El marco conceptual de los PRSP parte de una definición multidimensional de la pobreza, es decir más allá del enfoque monetario. En función de dicha conceptualización se propone organizar los lineamientos de políticas para reducir la pobreza a través de cuatro ejes:

- a. mejorar las *oportunidades* económicas de los pobres (entre ellos a través de estabilidad macroeconómica, crecimiento y generación de empleo, y redistribución de activos);
- b. mejorar las *capacidades* (sobre todo al mejorar acceso a educación y servicios de salud);
- c. dar mayor *seguridad* (tomando medidas para contrarrestar la vulnerabilidad de los hogares pobres ante volatilidad económica, desastres naturales y degradación del medio ambiente, así como ante la inseguridad provocada por criminalidad, terrorismo y guerra civil); y,
- d. *empoderamiento* de los pobres (mejorar su influencia en el proceso de toma de decisiones a través de procesos más participativos).

En las ERP de cada país se esperaría que se explicite cómo estas cuatro dimensiones se relacionan y se complementan y dependiendo de las características de la pobreza, definir las acciones prioritarias a tomar.

Evaluar las ERP y el crecimiento pro-pobre en la práctica

¿Cómo se define la pobreza?

En gran medida los PRSP realizados en un gran número de países – y los de Bolivia, Honduras y Nicaragua no son una excepción – utilizan una definición multi-dimensional de la pobreza y los lineamientos de la estrategia son planteados alrededor de las dimensiones de oportunidades, capacidades, seguridad y empoderamiento. Sin embargo, el debate sobre el crecimiento pro-pobre nuevamente gira en la práctica alrededor de la relación entre crecimiento y pobreza monetaria. Es decir se parte de un enfoque unidimensional en que la pobreza es vista como una falta de ingresos. De manera similar en la práctica los PRSP, inclusive los de Bolivia, Honduras y Nicaragua como veremos más adelante, se enfatiza el crecimiento económico como un el primer paso para combatir la pobreza. En cuanto a "mejorar la elasticidad crecimiento-pobreza", es decir reducir la desigualdad, los PRSP comúnmente enfatizan un aumento del gasto social y su mejor focalización hacia los pobres. En principio esto podría ser consistente con el marco de políticas indicado más arriba en el sentido de que mayor eficacia del gasto social resultaría en mejorar las capacidades (mediante inversiones en educación y salud) y permitiría reducir la vulnerabilidad ante riesgos (mediante sistemas de protección social) de los pobres. Sin embargo, de allí surgen un gran número de interrogantes y dilemas que tienden a ser tratados con menor claridad en las ERP, particularmente en cuanto a las posibles disyuntivas que pueden existir entre diferentes componentes de la estrategia y entre lo que se quiere y puede alcanzar en el corto y en el largo plazo.

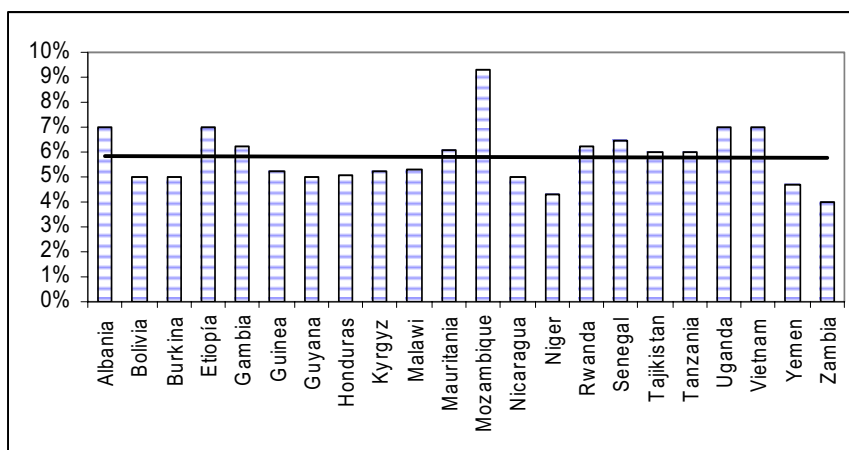
¿Crecimiento optimista?

El crecimiento económico se ha vuelto tanto un medio como un objetivo de las ERP. Niveles elevados y sostenidos del crecimiento son condiciones necesarias en todos los PRSP. Como en los programas de ajuste macroeconómico, las ERP contemplan una meta para el crecimiento económico y sobre todo las ERP iniciales contemplaron metas que se ajustaron más al crecimiento necesario que a un crecimiento factible de alcanzar. Luego las proyecciones para el espacio fiscal para sustentar

aumentos del gasto social a su vez dependen de este supuesto nivel de crecimiento económico. Al revisar los hechos, los PRSP – en general, y no sólo los de nuestros tres países – en efecto tienden a asumir ritmos de crecimiento un tanto optimistas. Los PRSP iniciales proyectaron tasas anuales de crecimiento del PIB de 6% en promedio en un rango de entre 4% (Zambia) y 9% (Mozambique) (ver gráfico 1). Bolivia, Honduras y Nicaragua tuvieron un promedio de 5% anual como meta. En la práctica los países con un PRSP apenas lograron un ritmo de crecimiento promedio de 4% anual entre 1999 y 2002 y en muchos casos la desviación de la meta fue mayor que el promedio. En Bolivia, Honduras y Nicaragua las metas de crecimiento fueron muy distantes de las tasas alcanzadas (ver ISS 2003a: cuadro 3.2b; y cuadro 6 más abajo).

¿Cuál es el riesgo más inminente de proyectar escenarios excesivamente optimistas? Un mayor crecimiento económico permitiría mejorar las fuentes de ingreso domésticas, como mayores recaudaciones tributarias, asociadas a la mayor actividad económica. Estas fuentes de ingresos son vistas como fundamentales para costear los programas para la reducción de la pobreza, ya que el objetivo es reducir las fuentes externas de financiamiento y remplazarlas con ingresos domésticos. Como consecuencia, los programas evidencian en forma recurrente brechas entre el financiamiento previsto y las necesidades efectivas. Por otra parte, con un mayor PIB, la relación deuda (externa) pública/PIB parece ser más sostenible en el tiempo, lo que puede dar una apreciación incierta de la viabilidad externa de los países involucrados. Así mismo, el cumplimiento de las metas del milenio descansa en el perfil proyectado de crecimiento, lo que hace que el crecimiento sea una variable no sólo de compromiso interno, sino también internacional.

Gráfico 1: Crecimiento económico previsto en PRSP



Fuente: IMF, PRSPs, varios años

Bolivia, Honduras y Nicaragua han mostrado un balance modesto en sus metas de crecimiento en el 2003, aunque con una tendencia al alza en todos los casos. El vínculo en la práctica de crecer para reducir la pobreza es todavía débil. Honduras a pesar de que el crecimiento en el año anterior fue superior al que se había corregido en el Primer Informe de Seguimiento de diciembre de 2003 (aunque inferior al PRSP original), éste no permitió cumplir con la trayectoria prevista para la de reducción

de la pobreza (ver ISS 2004b). En Bolivia la inestabilidad que aqueja al país ha opacado los esfuerzos del creciente gasto social en reducir la pobreza monetaria y el financiamiento externo ha sido utilizado como aliciente. Nicaragua revierte en el 2003 su tendencia de los últimos tres años de menor crecimiento económico, no obstante sus obligaciones financieras han sido privilegiadas frente al gasto social. A los esfuerzos de estabilización todavía le queda corto el desarrollo institucional y la generación de capacidades y empoderamiento.

Cuadro 6: Comparativo del crecimiento del PIB (%)

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
2001	1,2	2,6	3,3
2002	2,5	2,7	1,0
2003	2,5	3,2	2,3

Fuente: FMI, Información estadística

¿Cómo crecer?

Una pregunta inicial que se debe hacer es ¿qué supuestos hay detrás de estas proyecciones optimistas de crecimiento en las ERP? La experiencia de los países pobres en América Latina justamente ha sido la falta de experiencia de altas tasas de crecimiento sostenidas sobre un tiempo prolongado y más bien se observa una alta volatilidad en el ritmo de crecimiento. Los países han tenido que enfrentar una recesión en los años recorridos desde la introducción de los PRSP. En este contexto se debe apreciar cuánto se puede esperar de las reformas planteadas en la ERP: ¿efectivamente pueden sentar las bases para un crecimiento más sostenible y menos vulnerable ante choques externos?

Hasta ahora, las reformas y políticas adoptadas¹¹ han sido insuficientes para contrarrestar la enorme volatilidad en el crecimiento que ha enfrentado la región. Entre las causas principales de esta volatilidad constan la elevada concentración de su producción y exportaciones en un número limitado de productos primarios, una permanente dependencia en el financiamiento externo y la incertidumbre en torno a la priorización de sus objetivos nacionales y en la selección de los instrumentos de política económica (Hausman y Gavin 1997). La débil institucionalidad y gobernabilidad y falta de crecimiento de la productividad se agregan a las causas antes mencionadas.

En medio de un contexto de volatilidad económica es difícil plantear políticas de largo plazo tratando de resolver la posible disyuntiva entre la necesidad de realizar inversiones para sentar las bases para un crecimiento sostenible y pro-pobre a futuro (por ejemplo en educación, infraestructura, etc.) y la escasez (o al menos la inestabilidad) de recursos en el corto plazo para poder financiar dichas inversiones. Una pregunta central del presente informe es ¿cómo las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua proponen resolver dicha disyuntiva inter-temporal?

¹¹ De manera general se puede hablar de la aplicación de reformas y políticas al estilo del Consenso de Washington, aunque la firmeza y continuidad en su aplicación ha variado sustancialmente en cada país. En ISS (2003a), se hace una breve evaluación de la Agenda del Consenso de Washington en América Latina, por lo cual en este documento no se ampliará la discusión sobre este tema. Ver también Behrman, Birdsall y Székely (2001) y Birdsall y De la Torre (2001).

¿Cómo constituir las anclas que contrarresten la volatilidad? La estabilidad es condición necesaria pero no suficiente. Instituciones sólidas ofrecen información, refuerzan el derecho de ley, facilitan un ambiente de competencia, factores que en su conjunto permiten una mejor orientación de las políticas redistributivas y del crecimiento. En economías en que el ahorro es escaso se prioriza también el clima de inversión y la ayuda externas, no sólo más sino mejor. Finalmente, la experiencia nos demuestra que entrar en la dimensión de las capacidades, oportunidades y empoderamiento para luchar contra la pobreza es parte importante del camino hacia el crecimiento pro pobre.

¿Cómo redistribuir?

Si el objetivo es de lograr un crecimiento pro-pobre, un aspecto inevitable debe ser como modificar los altos grados de desigualdad en los tres países. Este tema cobra importancia en cualquiera de las dos definiciones de crecimiento pro-pobre, ya que también la segunda definición que dice que el crecimiento pro-pobre es el que debe conducir a la "mayor reducción de pobreza posible" implica poner el tema de redistribución en el centro de la atención.

Una redistribución de la riqueza se puede alcanzar a través de un cambio en el patrón de crecimiento que facilitaría una mayor generación de empleos y mayores remuneraciones para los grupos de escasos ingresos, a través de mayores inversiones en las capacidades de grupos pobres (por ejemplo en educación y salud, pero también a darles mayor acceso a activos productivos y financieros), y mediante políticas fiscales redistributivas. Estos tres mecanismos no son excluyentes, más bien podrían reforzarse mutuamente.

Las raíces del alto grado de desigualdad en América Latina tienen una trayectoria larga en la historia de la región y se fundamentan exactamente en un patrón de crecimiento concentrador, obstáculos políticos para lograr una redistribución de activos productivos y eliminar desigualdades en el gasto social y la estructura tributaria como demuestra un estudio reciente del Banco Mundial (2003b). Durante los noventa, el período de reformas económicas estructurales, se observa que en la mayoría de los países de la región la distribución de ingresos se ha vuelto más desigual. Particularmente, en el mercado laboral se observan aumentos en las brechas salariales entre trabajadores calificados y no calificados y entre los que lograron conseguir un trabajo con mayor estabilidad en el sector moderno y los con poca seguridad laboral en el sector informal. Como demuestran, entre otros, los estudios recientes de Vos, Taylor y Paes de Barros (2002) y Ganuza, Morley, Robinson y Vos (2004) las causas exactas detrás de esta tendencia hacia una mayor desigualdad difiere entre los países de la región, dependiendo de la estructura de la economía. Al mismo tiempo se llega a la conclusión de que, por el efecto positivo sobre el empleo agregado, la liberalización comercial ha tenido en general un efecto positivo (aunque muy modesto) en reducir la pobreza. Más bien los cambios tecnológicos inducidos por una mayor apertura hacia inversiones extranjeras y políticas macroeconómicas del tipo parar y andar en respuesta a choques externos han tenido mayor impacto sobre la desigualdad y fluctuaciones en el grado de pobreza (Taylor y Vos 2002).

En todo caso, la apertura de las economías no ha logrado un patrón de crecimiento más equitativo en la mayoría de los países de la región. Si hay mayor desigualdad, se requiere alcanzar un ritmo de crecimiento más alto para alcanzar una reducción de la pobreza. Como veremos más adelante, en términos generales las ERP no cuestionan las reformas económicas de los años 90. Más bien buscan complementarlas (y/o suavizar sus impactos adversos) mediante una redistribución a través del gasto social. El aumento de las inversiones en educación, salud y desarrollo rural, entre otras, se espera contribuirá a mejorar la competitividad de las economías y fomentar el crecimiento económico.

¿Empoderamiento y reformas económicas?

Las reformas y políticas para alcanzar el crecimiento económico no siempre gozan de consenso social. Los intentos fallidos de estabilización han afectado la credibilidad de los gobiernos y el apoyo a nuevas propuestas. Es decir ir hacia la estabilización no es suficiente. La visión que predomina es la de corto plazo, lo que dificulta la aceptación de estrategias con un horizonte más largo. Cambios permanentes en las estrategias son por lo tanto una característica común de la región, que busca adaptarse a las cambiantes demandas de la sociedad. El no poder cuestionar las políticas macroeconómicas ni las principales reformas económicas como parte del proceso del diálogo sobre los PRSP, puede no sólo generar problemas en la apropiación de la ERP por parte de la sociedad civil como se argumenta en el Informe Regional del año pasado (ISS 2003a), sino también puede debilitar la credibilidad de las reformas mismas y en consecuencia sostener un énfasis en buscar soluciones de corto plazo.

¿Rol de la ayuda externa?

Teóricamente, la relación entre el endeudamiento público y la reducción la pobreza encuentra su canal de transmisión en primera lugar en el crecimiento económico particularmente cuando los países enfrentan escasez de capital, facilitando recursos y apoyando la aplicación de determinadas políticas pro crecimiento y en segundo lugar en la entrega directa de recursos a favor de programas pro pobres. No obstante, estos canales de transmisión pueden ser obstaculizados por la misma política de endeudamiento, es decir a un agresivo endeudamiento corresponde un servicio de deuda más allá de las posibilidades de repago, que compromete a futuro los limitados recursos que generan las economías y contribuye a una percepción de insostenibilidad del país que a su vez afecta su potencial de atraer capitales y de crecer.

Las facilidades de financiamiento externo para atacar los problemas de los países más pobres y endeudados se han ido modificando en el tiempo, se propuso que aquellos países que demuestren estar comprometidos en reducir la pobreza pueden acceder al alivio de la deuda en el marco HIPC, siempre que dispongan al menos de un PRSP Interino. El PRGF complementaría financieramente al PRSP y sustituiría al *Enhanced Structural Adjustment Facility*. A través de estos esquemas los donantes se comprometen a dar un mayor monto de recursos para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Más recientemente los Estados Unidos se han comprometido la entrega de recursos adicionales a las fuentes tradicionales de ayuda con cargo a la Cuenta del Reto

del Milenio (*Millennium Challenge Account*) a los países que estén aplicando políticas correctas en los campos por ejemplo de la salud y educación.

Los PRSP deberían tener viabilidad financiera. La baja rentabilidad financiera de los proyectos da preferencia a recursos que no provengan de financiamiento que tenga elevados costos financieros, por la naturaleza social y el tiempo de duración de los programas. Por lo tanto el financiamiento presupuestario no inflacionario sería lo óptimo para apoyar este tipo de estrategias. Sin embargo, apoyarse en programas que dependen para cerrar la brecha financiera de tasas de crecimiento optimistas que deben llevarse a cabo en el corto plazo, sin escenarios alternativos que puedan contemplar desvíos de estas metas, sentencian a priori el deceso de los programas. Por lo tanto, los gobiernos y la comunidad financiera deberían además de contar con nuevos esquemas financieros pro pobreza como el PRGF y el PRSC, flexibilizar las condiciones de estos créditos, así como de los créditos que otorgan otros donantes, en particular para países que presentan desequilibrios que no pueden resolverse en el corto plazo y que estén enviando las señales adecuadas. La priorización de los programas y la definición de las restricciones presupuestarias son cruciales en este punto.

Si una estrategia de crecimiento pro pobre requiere una visión de largo plazo como sugerimos hace un instante, se debe hacer la misma pregunta para las condiciones en que viene la ayuda externa: ¿se puede lograr acuerdos de más largo plazo en apoyo a una estrategia de reducción de pobreza a largo plazo asegurando cierta estabilidad en cubrir las brechas de financiamiento y otorgando el apoyo de la estrategia en su conjunto, principalmente mediante Apoyo Programático o Presupuestario (AP) y Apoyo Sectorial (AS)?

En las secciones 6 y 7, trataremos de responder a estos interrogantes. Sin embargo, hay muchas combinaciones de políticas económicas y sociales posibles que podrían constituirse una estrategia de crecimiento pro pobre. Para clasificar y apreciar los caminos propuestas en las ERP desarrollamos una "taxonomía de políticas pro pobres" en la siguiente sección.

5. Nota metodológica:

hacia una taxonomía de políticas pro-pobres

Consideraciones iniciales

A pesar de que la reducción de la pobreza se encuentra como primera prioridad de la agenda para el desarrollo y hay mayor conocimiento acerca de los determinantes de la pobreza, aún existe muy poca claridad sobre cuáles políticas son más efectivas en la lucha contra la pobreza. Las diferencias en condiciones iniciales y contextos institucionales hace difícil establecer puntos de referencia firmes en cuanto a buenas prácticas en la conducción de la política económica y social. Esto obviamente complica la tarea del evaluador para apreciar la efectividad de políticas para el crecimiento pro-pobre. Un informe reciente del FMI evaluando la experiencia del proceso de los PRSP lo formula así: "...it is worth emphasizing at the outset that knowledge of the links between policies and growth remains limited and understanding of the links between policies and poverty reduction even less so" (IMF 2004: 32). Por tanto este informe enfatiza la necesidad de perseguir estudios de caso de países que pueden tomar en cuenta la especificidad del contexto institucional y las condiciones estructurales de la economía en la evaluación de la efectividad de las políticas. Así también se pueden tomar en cuenta los "debates locales" ("*homegrown policy debates*") para entender porqué se opta por cierto tipo de políticas y reconocer las restricciones políticas en encontrar alternativas.

El presente informe no pretende definir la estrategia más apropiada de crecimiento económico pro pobre, sino simplemente evaluar el camino que han optado los tres países para cumplir con este objetivo. En vista de que los países han introducido variantes a sus agendas económicas y sociales desde la aprobación de los PRSP, se ha considerado apropiado utilizar a los PRSP como puntos de partida y actualizar dicha información a la luz de las nuevas propuestas que acompañan a esta estrategia.

Alcance del análisis y fuentes de información

La metodología utilizada para evaluar la compatibilidad de las políticas con el eje central del PRSP consiste en:

- (a) analizar las políticas incluidas en los PRSP y en las agendas de desarrollo vigentes de los diferentes países;
- (b) examinar los estudios económicos que dan cuenta de las ventajas y desventajas de las políticas adoptadas en los tres países; y,

- (c) efectuar consultas a beneficiarios (*stakeholders*), grupos representativos, gobiernos locales. Se dará especial atención a los criterios de los representantes locales y su papel en el desarrollo local y en la reducción de la pobreza.
- (d) efectuar consultas a expertos nacionales e internacionales en la materia.¹²

Para delinear, en lo posible, las características del patrón de crecimiento económico adoptado en cada uno de los países y facilitar la evaluación comparativa de las políticas y reformas pro pobres, se ha planteado una serie de preguntas en función de las estrategias identificadas en los PRSP iniciales.

- ¿Hay experiencia de que la política seleccionada ha permitido un mayor crecimiento económico en el pasado?
- ¿Es consistente la política con la reducción de la pobreza o existen disyuntivas marcadas que vayan en desmedro de los pobres? ¿Se apunta a mejorar las capacidades, oportunidades, empoderamiento, seguridad y organización de los pobres?
- ¿Cuál ha sido la prioridad asignada a la política en el PRSP y es consistente con la agenda de desarrollo vigente?

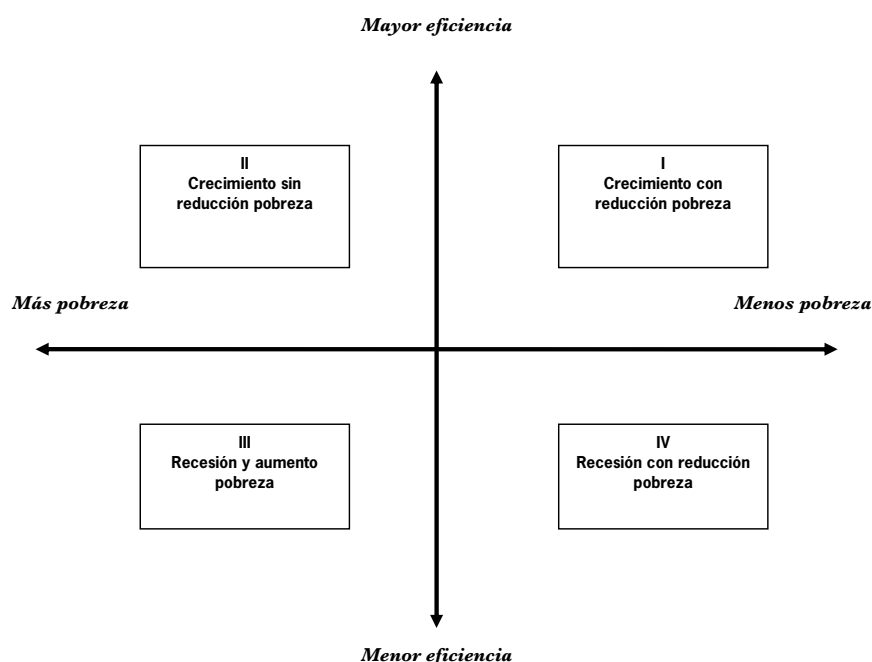
Una taxonomía de políticas pro-pobres

Para sistematizar el análisis ciertamente cualitativo del conjunto de políticas y su efectividad percibida, hemos adaptado un marco simple para obtener una taxonomía de políticas. Este marco analítico ha sido inspirado por un estudio reciente de Behrman (2002).

Una matriz simple con dimensiones dos-por-dos podría ayudar en analizar cómo las políticas pueden relacionarse con el crecimiento y la reducción de la pobreza. Esta matriz se presenta en el Gráfico 2. En el eje vertical se clasifican las políticas promoviendo el crecimiento económico (eficiencia), donde se interprete más eficiencia como alcanzar un ritmo sostenible de mayor crecimiento en el largo plazo. En el eje horizontal se clasifican las políticas según su efectividad en reducir la pobreza. Todas las políticas se pueden colocar en uno de los cuatro cuadrantes de la matriz. Habrá la situación "óptima" ("win-win") cuando hay crecimiento con reducción de pobreza en el cuadrante noreste I. En este cuadrante, mientras más reducción de pobreza se alcance por un determinado nivel de crecimiento, más crecimiento pro-pobre generaría la política. Políticas inefectivas ("lose-lose") se encontrará en el cuadrante suroeste III, ya que estas serían recesivas aumentando la pobreza. En los cuadrantes II y IV se colocaría las políticas que presentan una clara disyuntiva entre los dos objetivos de crecimiento y reducción de pobreza. También esperaríamos una simetría en el impacto de las políticas, es decir la eliminación de políticas recesivas afectando los pobres tendrían un impacto "óptimo" resultando en mayor crecimiento y reducción de pobreza. La eliminación de un subsidio ineficiente que solo beneficiaría a grupos no pobres sería un ejemplo de esta naturaleza.

¹² Se solicitará la colaboración de un experto en género para evaluar el impacto de las políticas mencionadas bajo este enfoque.

Gráfico 2: Taxonomía para crecimiento del ingreso de los pobres y crecimiento económico



Fuente: Adaptado de Krueger (2000) y Behrman (2002).

Habrá varias formas para clasificar las políticas:

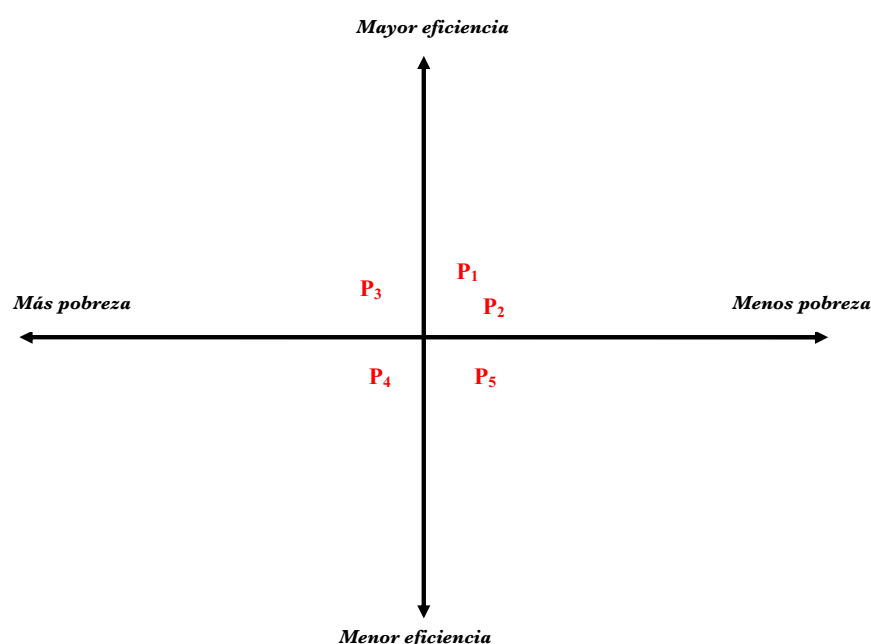
- (a)  Deber amos fijarnos en las políticas actuales, las propuestas o las opciones alternativas? Para nuestro propósito nos fijamos en las políticas que se implementan y/o las que se han acordado en el marco de la ERP.
- (b)  Deber amos clasificar las políticas en función de sus objetivos (como formulados en el PRSP) o más bien por sus resultados "observados" o "esperados" basados en una evaluación rigurosa de políticas? Nuestro af n es de concentrarnos en lo que se perciben ser los impactos reales, basado principalmente en estudios rigurosos. Tomaremos nota de las percepciones de grupos interesados ("stakeholders") pero no como punto de partida principal para categorizar las políticas.
- (c)  Hay que considerar los impactos de corto o largo plazo? De hecho debemos mirar los dos. Uno de los aspectos cruciales en la relación entre el crecimiento y la pobreza es que existen disyuntivas inter-temporales del tipo indicado más arriba. Es decir, por ejemplo, la inversión en educación y redes de protección social posiblemente no tienen mucho rendimiento en términos de aumentos de la productividad y el crecimiento en el corto plazo, sino más bien en el largo plazo. Lo que es más cuando no se puede financiar debidamente dichas inversiones, posiblemente existirán efectos negativos sobre el crecimiento, por ejemplo si conduce a una aceleración de la inflación o una apreciación del tipo de cambio debido al mayor gasto en bienes no transables. Trataremos de considerar este tipo de disyuntivas al clasificar políticas dos veces, una vez para el corto y otra para el largo plazo, indicando la dinámica esperada o observada (ver un ejemplo más abajo).

- (d) ¿Qué debemos poner en el eje horizontal? Como discutimos más arriba, preferiblemente sería de considerar las dimensiones múltiples de la pobreza. Sin embargo, para evitar tener demasiadas dimensiones nos concentremos en la presentación gráfica en cambios en la pobreza absoluta por ingresos, pero enfatizando los cambios esperados en las *capacidades* (educación, salud, activos, etc.) en la discusión como condicionantes para facilitar tomar mejor provecho de las *oportunidades* económicas por los grupos pobres.
- (e) ¿Deberíamos analizar políticas específicas o más bien un conjunto de políticas? Esto es un tema un tanto complejo ya que la efectividad y el impacto de una política particular puede depender de la existencia de otra. Por ejemplo, de la literatura sobre la liberalización financiera queda evidente que dicha reforma puede ser desastrosa (tanto para el crecimiento como la pobreza), cuando se implemente sin una política adecuada de estabilización macroeconómica y sin la creación de sistemas apropiados de regulación y supervisión bancaria. Por tanto, la idea debe ser de considerar el contexto en el cuál se implementan las políticas. Es decir la liberalización financiera terminaría en el cuadrante III cuando se implementa en un contexto de manejo débil de políticas macro o débil capacidad institucional, mientras que podría terminar en el cuadrante II cuando eliminar distorsiones en el mercado financiero fomentará la oferta de créditos y la inversión, o tal vez en el cuadrante I si al mismo tiempo el crecimiento adicional generaría empleo adicional y/o que la reforma financiera también mejoraría el acceso a créditos de productores pobres. Otro ejemplo podría referirse a políticas de reforma agraria. Una reforma agraria enfocando esencialmente en redistribución de tierras hacia campesinos con poca tierra, pero activos a actividades tradicionales de baja productividad, podría conllevar a fomentar tipo de producción con poca capacidad de crecimiento y por tanto podría clasificarse en el cuadrante III de políticas recesivas y anti-pobres. Sin embargo, una misma reforma combinada con políticas de desarrollo rural (obras de riego, créditos, insumos mejorados, educación, asistencia técnica, etc.) podría tener un impacto benigno tanto sobre el crecimiento de la economía en su conjunto como en la reducción de la pobreza, es decir del tipo del cuadrante I.
- (f) ¿Cómo tomar en cuenta la heterogeneidad entre los grupos pobres, es decir, considerar que las políticas se deben diferenciarse de acuerdo a condiciones distintas? Si utilizaríamos la incidencia de pobreza para la población en su conjunto como el indicador en el eje horizontal, no podemos estar seguro que estamos visualizando un cambio temporal o permanente de la pobreza y si no refleja el saldo neto de ganadores y perdedores. Dónde sea necesario entonces sería de diferenciar estos impactos al presentar la matriz para diferentes grupos por lado del impacto agregado y/o calificar el resultado presentado en el texto.
- (g) ¿Cómo tomar en cuenta restricciones políticas? Es un aspecto crítico con un cierto grado de subjetividad. El análisis de involucrados gana importancia en esta dimensión. Algunas políticas pueden ser consideradas como pro-pobres en teoría, pero cuando se puede esperar que son fuente potencial de conflicto social pueden resultar ser contra-

productivas. Imagínese un subsidio sobre alimentos básicos favoreciendo principalmente a grupos urbanos de la clase media y afectando a grupos pobres en el sector rural (campesinos). Eliminando el subsidio sería pro-pobre y pro crecimiento (agrícola), pero cuando genera mucha resistencia urbana conduciendo a demandas para aumentos salariales por grupos no-pobres o inestabilidad política, el impacto final podría ser negativo para el crecimiento y mediante este mecanismo afectar la pobreza para la población urbana y rural al final de la cuenta.

Al hacer la taxonomía es relevante dimensionar los efectos esperados, es decir: ¿habrá un impacto sobre el conjunto de la economía o el total de la pobreza grande o pequeño? Entonces, cuando se ha clasificado el conjunto de políticas claves de la ERP cerca de la intersección de los ejes horizontales y verticales (0,0), la visión del conjunto sería que la estrategia no hace mucha diferencia en comparación a la situación sin ERP. Ver el gráfico 3 para dicha situación y donde $P_1, P_2, \dots$ etc. representan políticas de la ERP.

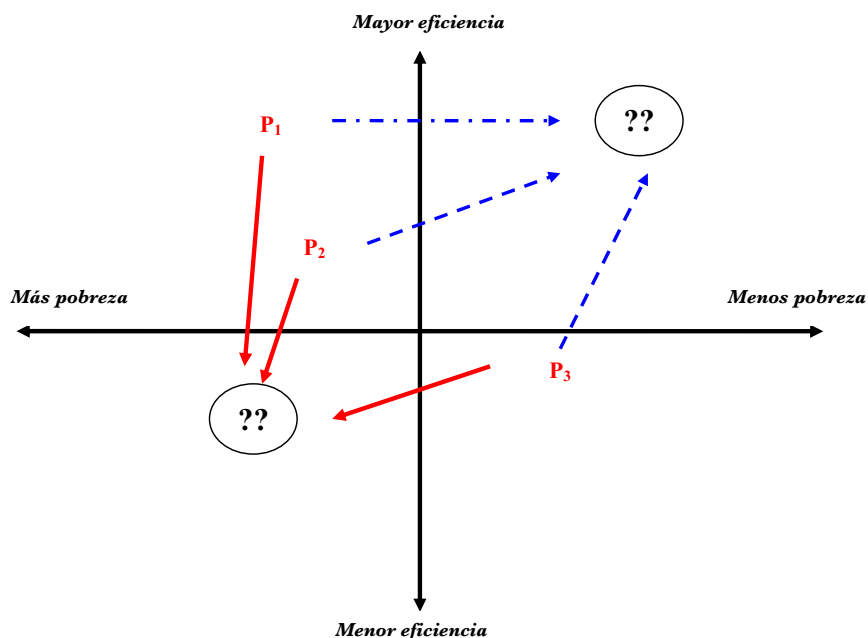
Gráfico 3: Taxonomía A: Políticas de la ERP con poca diferencia a un escenario sin política activa de reducción de pobreza ("business as usual")



En otro tipo de taxonomía se podría dar una estrategia de crecimiento económico concentrado, pero combinado con políticas sociales redistributivas. Como ejemplo, se puede pensar en una economía con mucha riqueza en recursos naturales que decide invertir fuertemente en el mayor desarrollo de la producción y exportación de, digamos, gas natural (P_1). Dicha política fomentará el crecimiento, pero – dado el tipo de actividad – no generaría mucho empleo directo y por tanto tendría poco efecto directo sobre la pobreza. Dicha política por ende podría ser clasificado como del tipo del cuadrante II (ver gráfico 4). Supongamos

adicionalmente que los ingresos tributarios de la explotación del gas natural no es suficiente para resolver los desequilibrios fiscales del país y que por tanto también se decide por una reforma tributaria (P2) en la forma de un aumento de los impuestos indirectos (IVA). Dicha reforma probablemente tendrá un impacto regresivo en la distribución de ingresos, pero por la mayor estabilidad fiscal que generaría podría ser favorable para el crecimiento, y por tanto también se clasificaría esta política en el cuadrante II. Sin embargo, supongamos además que se reserve una buena porción de los ingresos fiscales para el gasto social focalizado en los pobres (P3). Digamos que se prioriza un programa de transferencias monetarias condicionadas a que los beneficiarios invierten en su capital humano (asistir a la escuela, acudir a un centro de salud), tal como en programas existentes como PROGRESA/Oportunidades en México. El impacto inmediato de dicho programa sería una reducción de la pobreza por la transferencia y un impacto en el mediano plazo en aumentar las capacidades de la población pobre. Al mismo tiempo, en el corto plazo se podría sacrificar un poco de crecimiento económico, por ejemplo por un efecto fiscal negativo si el costo del programa supera el espacio fiscal creado por la reforma tributaria o por un efecto macroeconómico en la forma de una reducción de la participación laboral asociado con mayor asistencia escolar. En el corto plazo el programa podría clasificarse en el cuadrante IV bajo estas condiciones, aunque se esperaría generar un impacto del tipo del cuadrante I en el mediano o largo plazo.

Gráfico 4: Taxonomía B: Crecimiento concentrado con gasto social redistributivo con equilibrios múltiples en el corto y largo plazo



En su conjunto, P_1 – P_3 formarían entonces una "estrategia" que maximiza el crecimiento económico y espera alcanzar la reducción de pobreza mediante programas sociales compensatorios. Como una primera hipótesis provocativa podríamos preguntarnos en cuanto las ERP de Bolivia, Honduras y Nicaragua se conforman a esta taxonomía: ¿creci-

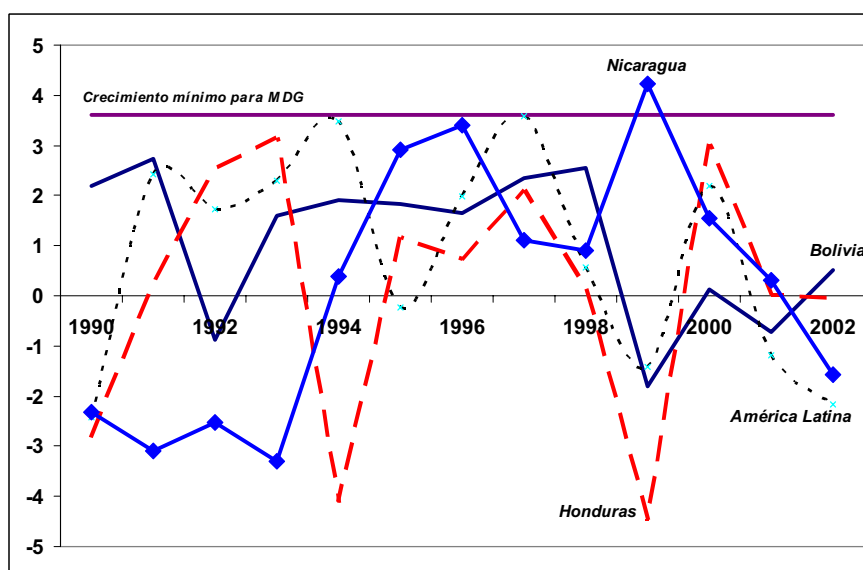
miento económico concentrado con redistribución mediante el gasto social? La pregunta subsiguiente entonces es si es el camino más adecuado para moverse al menos en el largo plazo hacia el cuadrante I (crecimiento pro-pobre), o si tal transición va a ser difícil y costoso en términos sociales, por ejemplo por que quedan perdedores importantes en el corto plazo y/o partes de la estrategia (por ejemplo, la reforma tributaria) se vuelve políticamente muy conflictivo y por tanto económicamente inefectivo. Entonces podría existir el peligro que la economía terminaría en una trampa de bajo crecimiento con pobreza persistente (es decir en el cuadrante III).

6. Características del crecimiento en Bolivia, Honduras y Nicaragua en los 90

No se puede hablar de un crecimiento sostenido que pueda favorecer a los pobres, aunque los tres países presentaron cierta mejora en sus tasas de crecimiento en la segunda mitad de la década de los 90 (ver gráfico 5). El crecimiento ha sido débil apenas superando el crecimiento poblacional en los tres países durante los noventa y a partir de allí mostrando una caída en el ingreso per capita en Bolivia y Nicaragua y un estancamiento de la economía hondureña (ver cuadro 7). Con los altos índices de desigualdad (y además crecientes en general), al igual que los demás países de la región, esto implica un nivel de crecimiento muy insatisfactorio para hacer un impacto sustancial en términos de reducción de pobreza. Según la CEPAL (2003a), los países de América Latina deberán alcanzar un ritmo promedio de 2,6% anual en el ingreso per cápita (equivalente a un crecimiento de alrededor del 4% en el PIB total) en los próximos diez o quince años para lograr la meta del milenio para reducir a la mitad la pobreza extrema. Para los países de la región con mayores índices de pobreza dicho crecimiento sostenido en el ingreso per capita debe ser superior al 3,6% por año para alcanzar la meta en 2015. Como veremos más adelante en la sección 7, dichas proyecciones de la CEPAL aún son conservadores para Bolivia, Honduras y Nicaragua que se encuentran con los niveles de pobreza más altos. Aún así implican una meta muy por encima de las tasas de crecimiento alcanzados en los años noventa y además en realidad el crecimiento debería ser aún más elevado ya que los tres países deben recuperar primero el terreno perdido debido a la caída en el ingreso per capita en años recientes.

La volatilidad que caracteriza a la región está muy presente en los tres países. En el ámbito macroeconómico, la implementación de las reformas y políticas en los 90 logró reducir o mantener los niveles de inflación, mejorar el déficit fiscal e incrementar levemente las exportaciones. Sin embargo, los choques externos y los episodios de crisis han neutralizado los logros de estas reformas. Nicaragua ha experimentado crisis profundas en dos episodios en este último decenio al igual que Bolivia. Las crisis cobran más víctimas entre los pobres no sólo en forma directa por la carencia de mecanismos de seguridad social para protegerse contra la inestabilidad, sino también en forma indirecta en la medida en que el gasto social es reasignado a favor de otros sectores, como es el caso de los recursos que se reasignan para fortalecer al sistema financiero en los tres países.

Gráfico 5: Crecimiento del PIB per capita (% anual), 1990 - 2002



Fuente: World Bank, WDI, 2004; y Banco Central de Nicaragua.

Nota: "Crecimiento mínimo para MDG" es el nivel de crecimiento mínimo, sostenido requerido (a partir de 2002) para alcanzar la meta del milenio para reducir la pobreza extrema en 2015 calculado por la CEPAL (2003a) como promedio para los países de la región con mayor incidencia de pobreza a fines de los noventa. Como explicado en el texto dicho mínimo probablemente debe ser mayor para Bolivia, Honduras y Nicaragua.

Cuadro 7: Distribución del ingreso y crecimiento

	Índice Gini		Relación ingreso medio per capita ricos/pobres (Quintil 5/Quintil 1)		Crecimiento PIB per cápita	
	1990	2002	1990	2002	1990-2000	2000-2002
Bolivia ^a	0.54	0.61	21	44	1.2%	-0.1%
Brazil ^b	0.63	0.64	35	37	1.3%	0.2%
Chile ^c	0.55	0.56	18	19	4.9%	1.2%
El Salvador ^d	0.51	0.53	17	20	2.6%	0.2%
Guatemala ^e	0.58	0.54	27	19	1.4%	-0.3%
Honduras	0.62	0.59	31	26	0.4%	0.0%
México ^e	0.54	0.51	17	16	1.8%	-1.1%
Nicaragua ^f	0.58	0.58	38	27	0.5%	-0.6%
Uruguay ^g	0.49	0.46	9	10	2.3%	-7.7%
Venezuela	0.47	0.50	13	18	-0.1%	-5.0%

Fuente: Cepal (2003a) para datos distribución de ingreso; World Bank, World Development Indicators 2004, para crecimiento del PIB.

Notas sobre datos distribución de ingresos:

- Todos los datos sobre la distribución refieren al ingreso per capita y son estimados a partir de encuestas de hogares. Sin otra mención, los datos son nacionales.
- (a) Bolivia: datos para 1990 refiere a 1989 para 8 ciudades y El Alto. Para 2002 la cifra es nacional. Los datos no entre 1989 y 2002 no son comparables por lo tanto.
- (b) Brazil: segunda observación es para 2001.
- (c) Chile: segunda observación es para 2000.
- (d) El Salvador: primera observación es para 1995.
- (e) Guatemala y México: primera observación es para 1989.
- (f) Nicaragua: primera observación es para 1993, la segunda para 2001.
- (g) Uruguay: datos refieren al total urbano.

Cambios en estructura de producción aunque no se extiende la diversificación. Bolivia y Honduras emergen de la década de los 90, con una composición de la producción en que el sector agrícola ha ido perdiendo peso¹³, no necesariamente a favor de una diversificación de la producción, sino que se mantiene la concentración de la producción en ciertos enclaves con limitado valor agregado. En el caso de Bolivia, los principales productos de exportación son gas, metales, aceite vegetal y soya. En la década de los 90, el gas natural ha ido perdiendo peso y la soya ha ido ganando participación. La explotación de gas es intensiva en el uso de capital y ha sido limitada en la generación directa de fuentes de empleo¹⁴. En Honduras, el café y plátano han ido intercambiando su importancia, siendo el café el principal producto de exportación en los últimos años. En Honduras, los esfuerzos por diversificar la estructura productiva han sido poco recompensados. Los nuevos productos (piñas, melones, camarones, langosta y acierte de palma) en su conjunto no alcanzan más del 5% de las exportaciones agropecuarias. En Nicaragua, los principales productos de exportación han sido café, azúcar y carne y más recientemente los crustáceos, actividades más favorables al uso de mano de obra poco calificada.

En el caso de Honduras se debe destacar también la importancia de la maquila como actividad generadora de divisas y de empleo. Las maquilas emplean en su mayoría mano de obra poco calificada. En Honduras se le considera "inversión de baja calidad", por lo que si bien genera divisas presenta cierto desencanto por no generar empleo más calificado, mejor remunerado y de mayor valor agregado para el país. Además en los últimos años la capacidad de generar empleo a partir del 2001 ha ido perdiendo impulso y ha registrado inclusive tasas negativas.

Vulnerabilidad de las fuentes de generación de divisas. La inversión extranjera que podría tender un puente hacia el desarrollo interno y promover un mayor crecimiento económico, sin afectar la sostenibilidad del endeudamiento, es incipiente e inclusive se ha reducido. A más de la discriminación del inversionista extranjero hacia estos países, causada por la débil estabilidad económica y política, se une la reducción en la tendencia de los capitales extranjeros a la Región por las crecientes oportunidades que se avizoran en Asia. El sector de hidrocarburos en Bolivia es incrementó las fuentes de recursos provenientes de la inversión extranjera directa (Cuadro 8) en forma sustancial, aunque últimamente las reformas al sector hidrocarburos han introducido cierta incertidumbre, lo que ha frenado los niveles de inversión. Honduras también tuvo un desempeño favorable en el caso de la inversión extranjera en bienes manufacturados a través de la producción compartida, aunque sus niveles han ido descendiendo, ante la competencia de otros mercados que ofrecen procesos de encadenamientos más integrales (CEPAL, 2003b). La región cuenta con una fuente de divisas de naturaleza incierta, aunque sus montos son los más elevados en el mundo, las remesas que los migrantes envían desde el exterior, las mismas que son superiores en 40% a las divisas que ingresan por IED (Orozco 2003). Honduras cuenta con los niveles más elevados seguida por Nicaragua (Cuadro 8).

¹³ En Nicaragua datos de la CEPAL demuestran que Nicaragua ha ganado terreno en la actividad agrícola en los años 90.

¹⁴ Nina y Rubio (2000) han constatado que las tasas de crecimiento y la elasticidad de la pobreza son positivas en los sectores intensivos en capital.

Otra característica de la década de los 90 en los tres países ha sido el cambio de la distribución de la población en las áreas urbanas y rurales. Se ha producido un descenso de la población rural como consecuencia de las migraciones hacia el exterior y hacia las urbes. La problemática rural se analiza brevemente en el Recuadro 2. Las causas de las migraciones hacia las zonas urbanas se explican principalmente por las mayores oportunidades de empleo, las mejores condiciones de infraestructura y de servicios y la diferenciación de los niveles de ingreso como resultado del deterioro en los términos de intercambio entre los productos agrícolas y no agrícolas que ha tenido como resultado un importante crecimiento de las actividades comerciales en las zonas urbanas. A esta dinámica se agrega la especialización en la producción por áreas geográficas, lo que es sin duda una de las causas de la fragmentación de la pobreza en la región. En Nicaragua, en la región central donde se explota café, por el descenso en sus precios, se han incrementado el número de pobres entre 1998-2001. Esto es un reflejo de que la población pobre está todavía muy sujeta a la evolución de productos específicos. La región Pacífica rural es la que más se ha recuperado en los últimos años como consecuencia de la reconstrucción del Huracán Mitch.

Cuadro 8: Indicadores económicos comparativos

	Indicadores Comparativos					
	Bolivia		Honduras		Nicaragua	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001
Ingreso per capita USD 1990=100	795.7	943.7	686.3	709.1	558.5	492
Integración con el mundo % del PIB						
Comercio bienes	1.1	-2.6	-0.4	-12.7	-22.5	-37.2
Flujo neto capital privado	0.1	8.0	2.5	2.0	2.0	0.5
Inversión extranjera directa neta	0.6	8.3	1.4	3.1	0.0	5.2
Servicios deuda externa/ exportaciones bienes y servicios	33.5	16.1	33	5.7	2.3	22.2
Deuda externa pública/PIB	92	60	131	81	1,088	176 1/
Remesas del exterior Mill USD	4	135	63	541	0	336
Estructura de la producción % del PIB						
Valor agregado agricultura	17	16	22	14	31	nd
Valor agregado industria	35	29	26	32	21	nd
Valor agregado servicios	48	56	51	55	48	nd
Desempleo urbano	7.3	8.5	7.8	5.9	7.6	10.7
1/ IMF Debt Table						

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2002; World Bank, World Development Indicators, 2003

En el ámbito del gasto social la mayor parte de los recursos se destinaron a educación y salud y en menor medida en infraestructura como vivienda (Cuadro 9). La relación del gasto social al PIB aumentó en los tres países, aunque en Honduras con ciertas reversiones. No obstante, frente a los otros países de la región Honduras y Nicaragua registran el menor gasto público social per cápita¹⁵. Solamente en el caso de Bolivia se incrementó en forma significativa el gasto social por la incorporación de la seguridad social como parte de las reformas adoptadas al sistema de pensiones, aunque actualmente la transparencia con que se está aplicando el sistema está siendo cuestionada por el mismo FMI. En los otros rubros del gasto social también ha habido un incremento, sin embargo la eficiencia del uso de estos recursos es frecuentemente cuestionada.

¹⁵ Argentina y Uruguay registran el más elevado gasto social per cápita de USD 1.650 y USD 1.494, respectivamente. (CEPAL 2002).

Cuadro 9: Indicadores comparativos gasto público social

	Bolivia		Honduras		Nicaragua		América Latina	
	1996-97	2000-01	1996-97	2000-01	1996-97	2000-01	1996-97	2000-01
Gasto público social (a+b+c+d)								
Per cápita	147	183	57	77	47	61	433	494
% del PIB	14,7	17,9	7,1	10,0	11,3	13,2	11,8	13,5
Educación (a)								
Per cápita	59	66	28	45	21	28	111	131
% del PIB	5,9	6,5	3,5	5,7	5,0	6,1	3,7	4,2
Salud (b)								
Per cápita	34	38	17	24	18	22	88	102
% del PIB	3,4	3,7	2,2	3,1	4,3	4,8	2,7	3
Seguridad social (c)								
Per cápita	26	47	11	2	8	1	39	217
% del PIB	2,6	4,6	1,4	0,2	2,0	0,2	1,2	4,8
Gastos social vivienda (d)								
Per cápita	28	33	1	7	0	10	195	46
% del PIB	2,8	3,2	0	0,9	0	2,2	4,2	1,4

América Latina incluye los resultados de los 18 países de la región para cada período correspondiente

Fuente: CEPAL (2003a)

Los tres países carecen de mecanismos de protección social adecuados para contrarrestar el impacto de choques externos económicos adversos y de desastres naturales que generalmente tienen como principales víctimas a los pobres. En el caso de Honduras y Nicaragua, no se han concretado estrategias nacionales para reducir el impacto de desastres naturales. Claro está que la oportunidad con que se desarrollen este tipo de programas depende de la disponibilidad de recursos, que normalmente se obtienen más fácilmente ex post en atención a la emergencia. Sin embargo, después de los desastres, los costos de reconstrucción son más elevados que si se habrían destinado recursos para programas preventivos. En Honduras se estimó que los costos habrían ascendido a 95% del PIB de 1998, mientras que en Nicaragua habría costado el 57% del PIB de 1998. Los tres países tienen cierta trayectoria con nuevos programas de protección social (fondos de inversión social y los programas de empleo emergente en Bolivia), pero en su diseño y/o cobertura han sido incapaces de dar protección social adecuada en respuesta al impacto de choques macroeconómicos.

Recuadro No. 2

¿La pobreza rural: uno de los retos para el crecimiento de base amplia o crecimiento con redistribución?

La pobreza en América Latina tiene dos caras muy distintas cuando se hace una diferenciación espacial entre urbano y rural y es más crítica en las zonas rurales. Si bien la concentración de la población es mayor en las zonas urbanas, los indicadores de pobreza son más alarmantes en las zonas rurales y afectan particularmente a las mujeres.

Cuadro 10: Pobreza y empleo rural

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Pobreza General % (CEPAL)			
Nacional	62,4	77,3	69,3
Urbana	52	66,7	63,8
Rural	79,2	86,1	76,9
Pobreza Extrema %			
Nacional	37	54	42
Urbana	21	37	33
Rural	63	70	55
% de población rural en relación a total (INE)	37,6	46,4	43,5
% PEA rural ocupada en relación PEA total (INE)	62,8	51,3	57,4
de las cuales Mujeres (INE)	35,0		31,7
% población rural económicamente activa por categoría ocupacional (CEPAL)			
Empleadores	4,2	1,3	5,4
Asalariados	9,8	35	37,4
Cuenta propia no remunerado	86	63,7	57,2
Agricultura	79	46,9	44,5
Ingresos de la PEA (en múltiplos de la respectiva línea de pobreza) (CEPAL)			
Empleadores	4,1	6,3	4,6
Asalariados	3,4	1,9	2,6
Cuenta propia no remunerado	0,8	1,1	1,1
Agricultura	0,6	1	0,8
Distribución del ingreso % (CEPAL)			
40% mas pobre	8,2	15,4	14,3
30% siguiente	21,6	23,1	26,4
20% anterior al 30% mas rico	30,7	28,3	28,6
10% mas rico	39,5	33,2	30,7

Nota: Datos corresponden a 2001

Fuente: Banco Mundial, Institutos Nacionales de Estadísticas de los respectivos países, ECLAC

Las condiciones de pobreza en las zonas rurales están asociadas en primer lugar a las oportunidades de empleo (Cuadro 10). Honduras, el país con mayores niveles de pobreza general y extrema tiene un 51% de la PEA rural ocupada. Si bien las oportunidades de empleo permiten alejar a la población de la línea de pobreza, es necesario anotar que las actividades de cuenta propia son todavía mal remuneradas, particularmente aquellas vinculadas a la actividad agrícola. Incluso en Bolivia donde la ocupación en actividades agrícolas por cuenta propia son importantes (79%), los ingresos generados no permiten sobrepasar la línea de pobreza. Por lo tanto, si bien entre los tres países hay diferencias entre las oportunidades de empleo en las zonas rurales, hay similitudes en la baja remuneración que estas actividades proveen. En segundo lugar, las limitadas capacidades que se derivan del elevado nivel de analfabetismo y a la escasa provisión de servicios en las zonas rurales, también han afectado las condiciones de pobreza. Los programas de educación deberían tener como prioridad reducir las tasas de analfabetismo en las zonas rurales, principalmente de las mujeres, como un punto de partida para integrar a la población al sistema productivo.

Cuadro 11: Tasa analfabetismo y acceso a servicios en la zona rural

	Bolivia	Honduras	Nicaragua
Tasa de analfabetismo % (INE)			
Urbana	6,4	9,4	12,3
Mujeres	10,0		7,2
Rural	25,8	28,4	32,8
Mujeres	37,9		29
Agua potable zona rural % acceso	64	81	59
Luz eléctrica % acceso			
Urbana	93,9 1/	94,8 1/	91,3
Rural	25,0 1/	31,7 1/	40,1

Notas: Datos corresponden a 2001

1/ Bolivia y Honduras 1996

Fuente: Banco Mundial, Institutos Nacionales de Estadísticas de los respectivos países, ECLAC

7. Perspectivas Para el Crecimiento Pro Pobre

Según los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua

En la práctica, como ya observamos en la introducción, los PRSP de Bolivia, Honduras y Nicaragua pretenden alcanzar un mayor crecimiento económico apoyándose en políticas económicas de ajuste y las reformas de liberalización económica, complementadas con algunas políticas redistributivas mediante el gasto social. No se detienen a evaluar el impacto (esperado) de estas políticas de reforma económica y no se consideran las posibles disyuntivas (*trade-offs*) entre el patrón de crecimiento promovido por las reformas y tratar de alcanzar "la mayor reducción de pobreza" posible. Ni tampoco estiman el tiempo que se requerirá para que la redistribución se traduzca en reducción de la pobreza. Este último elemento es fundamental, pues como se verá más adelante el tiempo en que se transmite los beneficios del crecimiento económico estará inversamente correlacionado con el grado de tolerancia de la sociedad civil y con la sostenibilidad de los PRSP.

No hay consenso sobre qué es crecimiento pro pobre

No hay consenso en los tres países sobre que se entiende por crecimiento pro pobre. Diferentes actores ("stakeholders") tienden a manejar diferentes conceptos. El debate académico, como señalamos más arriba, no ha generado consenso. Esto ha conducido a que en la práctica no se opta tanto por una u otra definición, sino más bien por un concepto muy poco preciso.

En *Bolivia*, el concepto de crecimiento pro-pobre en la ERP se asocia de forma muy general con la lucha contra pobreza monetaria, en vez de la pobreza no monetaria donde Bolivia ha tenido más éxito en los años pasados (ISS 2004a). Se habla (pero sin mucha precisión) de "crecimiento de base ancha," un crecimiento cuyo resultado se siente en la base ancha de la población, o sea la población pobre. Crecimiento de base ancha se plantea sobre todo como un cambio con respeto al crecimiento en general que Bolivia vivió en los años 90. De los actores involucrados entrevistados para este estudio, nadie – aparte de los analistas especializados en este tema – ofreció una definición más precisa del concepto. Tampoco tuvieron ideas muy concretas sobre en que consiste una estrategia de crecimiento de base ancha, ni de qué políticas o sectores en particular contribuirían a un crecimiento pro-pobre. Es decir, si bien hay

consenso sobre la necesidad de encontrar una estrategia de crecimiento de base ancha, no hay todavía consenso sobre qué mismo es y cómo cumplir con ese objetivo.

En *Honduras* ninguno de los actores entrevistados parecía estar al corriente de los términos en que se mueve el debate sobre crecimiento pro-pobre en el mundo académico ni en centros de decisión clave como son los organismos internacionales (ISS 2004b). Este resultado se encontró sin excepción entre miembros del gobierno, la sociedad civil, y también, quizás más sorprendentemente, de la comunidad internacional en Honduras. Aún cuando buena parte del debate ha surgido en las sedes de algunos donantes bilaterales y multilaterales, no se constata una difusión de los mismos a nivel de sus oficinas nacionales, al menos en el caso de Honduras. Por la falta de claridad conceptual, se aprecia que diferentes agentes asumen diferentes fórmulas de alcanzar un crecimiento pro-pobre. El tipo de respuestas obtenidas en las entrevistas podrían agruparse en cuatro tipos de visiones, los cuales difieren tanto en su grado de sofisticación y de adhesión.

Primero, unos pocos agentes (en efecto sólo en la representación del FMI) defienden que el crecimiento pro-pobre no es más que un nuevo nombre para el fenómeno clásico de crecimiento, en donde el manejo macroeconómico equilibrado garantiza su sostenibilidad. Como resultado, todo el país se beneficia del crecimiento y, en particular, los pobres mejoran sus condiciones de vida. *Segundo*, fundamentalmente responsables del gobierno y algunos donantes bilaterales, crecimiento pro-pobre constituye en la práctica el fortalecimiento del pilar del crecimiento dentro de la ERP. Como tal, el crecimiento pro-pobre debe entenderse en el marco de la ERP, y consistiría en corregir el sesgo de política social en las estrategias originales. *Tercero*, para otros sectores del gobierno y para la mayoría de la comunidad internacional entrevistada, el crecimiento pro-pobre no supone una gran diferencia con los lineamientos originales de la ERP excepto en la incorporación de soluciones de mercado al servicio de la pobreza. En otras palabras, la diferencia principal consiste en especificar con mayor precisión qué sectores elevan la capacidad del crecimiento económico de reducir pobreza. *Por último*, un pequeño sector de la sociedad civil identifica crecimiento pro-pobre al menos a nivel conceptual como un tipo de crecimiento ‘intensivo’ en mano de obra pobre. Este tipo de crecimiento generaría mayor uso de mano de obra de los hogares pobres, e incluso mayores ingresos, lo cual redundaría en la mejora de los medios de vida de los hogares pobres y en última instancia en la superación de su pobreza. Algunos sugieren enfocar en modernizar los sectores agrícolas mediante una reforma agraria, titulación de tierras, créditos y asistencia técnica y otros optan por buscar mayor innovación en el proceso productivo de los productores de pequeña y mediana escala (*hymes*) al apoyar la creación de cadenas productivas (*clusters*) en sectores como la maquila y el turismo. Ciertos agentes proponen una estrategia alternativa de reducción de la pobreza que se enfoque en la concentración de pobres y el uso del recurso humano y natural del país en torno a cuencas hidrográficas, llevaría necesariamente – según sus defensores – a concentrar los esfuerzos de la estrategia en la vertiente pacífica de Honduras.

En *Nicaragua* igualmente falta un debate público sobre el patrón de crecimiento y poco se maneja el concepto de crecimiento pro-pobre (ISS 2004c). El PRSP original (ERCERP) expresó implícitamente (es decir sin referencia explícita al concepto de crecimiento pro pobre) que el país debería apuntar a "un crecimiento con base amplia", es decir un crecimiento capaz de generar amplia cantidad de trabajo, ya que se considere el empleo como el mecanismo fundamental para resolver el problema de la pobreza (monetaria). Sin embargo, la visión oficial actual mucho más enfatiza el crecimiento por sí, ya que "sin crecimiento, no habrá generación de empleos y sin empleo no habrá reducción de la pobreza". El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual en esencia refleja esta posición, buscando el mayor potencial de crecimiento del país. En otros sectores de la sociedad civil el tema del crecimiento pro-pobre no es central en ningún debate, al menos no bajo este nombre.

Políticas orientadas a la lucha contra la pobreza

Bolivia

La economía boliviana logró un ritmo de crecimiento moderado durante los noventa. Entre 1990 y 1998 (con la excepción de 1992), la tasa anual de crecimiento del PIB boliviano fue de entre 4,3% y 5,3%. Al sobrepasar la tasa de crecimiento de la población, esto resultó en un incremento en el PIB per cápita en todos los años excepto 1992 (ver también gráfico 5). Entre 1999 y 2003, el crecimiento de la economía se enfrió, variando entre 0,4 y 3,0%. Por falta de datos comparativos es difícil llegar a conclusiones concretas sobre el impacto del crecimiento en los 90 en la pobreza. Los datos que sí existen parecen mostrar que el número de pobres (medidos por línea de pobreza) y la desigualdad aumentó o se mantuvo más o menos constante durante el período de crecimiento (ISS 2004a), sugiriendo que el crecimiento no ha sido pro pobre. Entre 1993 y 2002, en las ciudades capitales departamentales, los ingresos promedios de la actividad principal sufrieron una caída de 13% en términos reales. Entre 1997 y 2002 en áreas rurales, estos ingresos bajaron en 40% (Jiménez y Landa 2004). Los precios de los productos agrícolas para venta en el mercado interno (fuente de ingresos para muchos en el campo) también han bajado en términos reales.

Varios estudios recientes han tratado de estimar (con diferentes metodologías) con mayor precisión si durante algún período Bolivia haya manifestado un crecimiento pro-pobre. Este trabajo se complica por el problema de datos y las diferentes definiciones de crecimiento pro-pobre. Como lo muestra el cuadro 12, las conclusiones dependen de la metodología utilizada (y por lo tanto de la definición adoptada), el área estudiada, el período estudiado, y la fuente de datos utilizada.¹⁶ El estudio más optimista es el de Klasen y otros (2004) llegando a una visión claramente pro-pobre. Jiménez y Landa (2004) llegan a conclusiones contradictorias con diferentes metodologías.

¹⁶ Para una descripción de las diferentes metodologías, ver Jiménez y Landa (2004).

Cuadro 12: Resultados de Estudios sobre el Crecimiento Pro-Pobre en Bolivia

Periodo y área	¿Crecimiento pro-pobre?	Metodología	Estudio y datos utilizados
1989 – 2002			
Bolivia	Sí ¹⁷	Curva GIC (“growth incidence curve”)	Klasen et al 2004
Ciudades capitales	No	Curva GIC	Klasen et al 2004
Otras ciudades	Sí – fuerte	Curva GIC	Klasen et al 2004
Área rural	Sí – moderado	Curva GIC	Klasen et al 2004
1989 – 1999			
Bolivia	Sí	Curva GIC	Klasen et al 2004
Ciudades capitales	Sí	Curva GIC	Klasen et al 2004
Otras ciudades	Sí	Curva GIC	Klasen et al 2004
Área rural	Sí	Curva GIC	Klasen et al 2004
1993 – 1997			
Ciudades capitales	Sí	Curva GIC	WB 2004: ingresos de la actividad principal
Ciudades capitales	Posiblemente	Curva GIC	Jiménez y Landa 2004: ingresos de la actividad principal

Nota: PEGR = tasa de crecimiento equivalente de la pobreza; PGC = curva de pobreza-crecimiento; GIC = ‘Growth Incidence Curve’ (mide el crecimiento de los ingresos para cada percentil de la distribución de ingresos); Decomposición = método Chen-Ravallion de descomposición crecimiento y redistribución.

Aunque entonces no queda muy claro cuál ha sido el resultado, las políticas orientadas hacia la lucha de la pobreza durante los noventa se pueden caracterizar principalmente como una estrategia de crecimiento (apoyada en la estabilidad macroeconómica) con redistribución (a través de gasto e inversión social a nivel nacional e municipal). La cooperación internacional apoya esta estrategia con donaciones para programas sociales y con las condiciones para sus créditos (estabilidad macroeconómica, reformas fiscales y tributarias, y protección del gasto social). Tanto para el gobierno como para la cooperación internacional, la protección del gasto social y la participación popular llegaron a ser casi sinónimos de la lucha contra la pobreza en Bolivia. El supuesto en esta estrategia es que reducir pobreza no-monetaria a lo largo producirá reducciones en pobreza monetaria.

La EBRP representa fundamentalmente una continuación de las políticas de desarrollo de los 90. La EBRP busca seguir creciendo en los sectores modernos de la economía (camino central y negro en el Gráfico 6) para así aumentar los ingresos del Estado (camino izquierda), permitiendo la continuación o aceleración de redistribución mediante los programas sociales y de necesidades básicas (educación, salud, agua y saneamiento).¹⁸ La EBRP agrega dos ámbitos de acción a esta base. Primero, busca fortalecer la red de protección social para los más pobres. Segundo, hay sin embargo un reconocimiento en la EBRP que para generar un crecimiento pro-pobre hay que buscar la forma de mejorar la elasticidad crecimiento – reducción de pobreza (camino de la derecha en Gráfico 6). Para obtener este fin, la EBRP propone apoyar a microempresas (en el área rural y urbana) y crear un programa público de generación de empleo de emergencia. Estos programas ya existían en Bolivia antes de la EBRP, pero la estrategia señala la intención del gobierno de dar más énfasis a estas ideas.

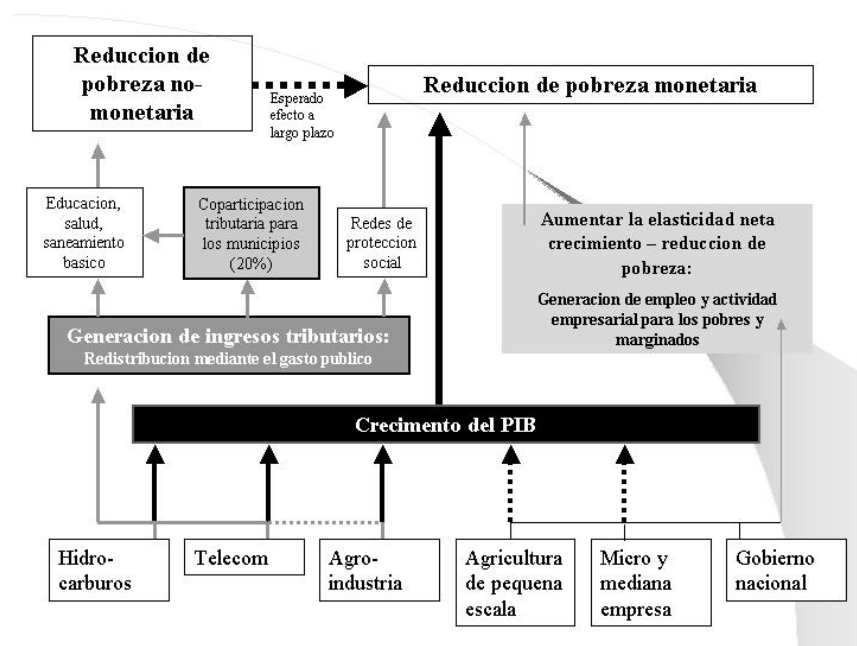
En los últimos cuatro años, ha crecido la demanda para asignar un rol más activo al estado en apoyar, promover e incentivar la transformación hacia una “Bolivia Productiva” con el fin de generar un crecimiento de

¹⁷ Excepto para el 10% más pobre.

¹⁸ Un posible problema con esta estrategia es el hecho que no todos los sectores dinámicos de la economía tributan mucho, la agroindustria, por ejemplo.

base ancha. Se nota que el estado tiene otras posibilidades (más que solo su poder de inversión física) para apoyar al sector privado. La EBRP revisada del gobierno del Presidente Sánchez de Lozada, el plan de gobierno del Presidente Mesa, la nueva Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR),¹⁹ y el Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004 responden de alguna forma a esta demanda para un rol mas diverso y activo del estado. El programa *Compro Boliviano* es un ejemplo: usar el poder de compra del estado para apoyar empresas nacionales. Para el sector rural, el ENDAR mantiene una continuidad con las propuestas de desarrollo rural y alivio a la pobreza rural contenidas en la EBRP y avanza dos modalidades: el desarrollo económico local y el desarrollo de cadenas agro-productivas. Muchos de los actores involucrados entrevistados para este estudio ven un rol para el estado en el sector financiero, para resolver el problema de falta de crédito productivo y de productos financieros agrícolas. Otros piden transferencias públicas-privadas. Además de estas propuestas específicas de política, muchos de los entrevistados mencionaron la necesidad de mantener la estabilidad política y social en Bolivia, con las acciones y procesos que sean necesarios. Sin esa estabilidad, otras acciones gubernamentales no tendrán su efecto deseado.

Gráfico 6: Bolivia – Estrategia para alcanzar el crecimiento con reducción de pobreza según la EBRP



Fuente: ISS (2004a)

En este debate reciente hay tres temas que han sido resaltados como claves para el futuro del país. *Primero*, y primordial, es el tema del *gas natural*. Se estima con su actual nivel de reservas se podría incrementar 5 veces el nivel actual de exportaciones en los próximos 20 años. Sin

¹⁹ ENDAR es una revisión de la estrategia de desarrollo rural presentada en 1996. La estrategia aún no tiene un estatus oficial en términos de implementación, pero se ha presentado como un insumo para el Diálogo Nacional Bolivia Productiva.

embargo, cuánto y a quien exportar y como usar los beneficios se ha vuelto en un tema conflictivo. Mediante el referéndum realizado en 2004 se ha conseguido apoyo popular para maximizar la exportación del gas, que el estado debe retener un control en el proceso de producción y que se usen las rentas para incrementar el gasto social en educación, salud, saneamiento e infraestructura. Al poner el desarrollo de la exportación del gas natural como eje del proceso de crecimiento se fortalece el patrón de crecimiento actual, que es un crecimiento concentrado en recursos naturales y tratando de redistribuir mediante el gasto social, invirtiendo en las capacidades de los pobres para que puedan salir de la pobreza a futuro. Por esta vía se "infla" entonces la importancia de los mecanismos al lado izquierdo del Gráfico 6. Los otros dos temas que han ganado importancia en el debate, sin embargo, más bien tratan de influenciar los mecanismos operativos por el lado derecho del esquema, es decir cambiar el patrón de crecimiento hacia uno con mayor generación de empleos e inclusión de los pobres.

Segundo, el apoyo a la microempresa es el primero de esta línea. La microempresa en Bolivia recibe mucha atención como componente de una estrategia de crecimiento pro-pobre porque la gran mayoría de los empleos nuevos en Bolivia se crean en empresas de pequeña escala. Para ello la EBRP ya contempla apoyo en términos de inversiones en infraestructura, asistencia técnica, microcréditos y mejoras de las capacidades productivas de los pobres (educación, salud y vivienda). Sobre todo el microcrédito ha recibido mayor énfasis en el debate reciente. El apoyo a la microempresa no es un tema nuevo, sin embargo. Como estrategia para la reducción de pobreza a un nivel macro existe cierto escepticismo ya que en muchos casos se trata de actividades informales de muy baja productividad y con poco dinamismo (Jemio y Choque 2003). Se puede dudar entonces si con las medidas propuestas se puede levantar el conjunto de microempresas hacia mayor dinamismo y alta productividad. Hay dudas entonces si se logre fomentar al crecimiento y que pueda tener un impacto significativo más allá de cierta reducción de pobreza al nivel local.

Tercero, se propone fomentar las cadenas productivas en áreas rurales como un eje en el combate de la reducción de pobreza rural. El desarrollo de cadenas agro-productivas está ligado al programa del desarrollo económico local (DEL) que especifica el desarrollo de determinadas zonas territoriales. La cadena productiva se asemeja a la idea del "cluster" o "aglomerado", vinculando diferentes unidades productivas agropecuarias y otras empresas que intervienen en diferentes etapas del proceso económico desde el productor hacia el consumidor. En Bolivia se han seleccionado catorce cadenas productivas para ser apoyados. Se considera que en su formulación en ENDAR la idea de las cadenas productivas ha recibido una dimensión más social que en los enfoques anteriores que fueron más "economicistas" enfatizando actividades 'viables' y fomento de potencial productivo únicamente. Sin embargo, comentarios críticos a la estrategia es que en la selección de cadenas hay un cierto sesgo hacia productos de exportación y que se excluyen la mayoría de los minifundistas (y por tanto los campesinos indígenas) sin acceso a tierras y a los mercados. El problema de la mala distribución de

la tierra y la falta de una reforma agraria adecuada²⁰ limitaría entonces la capacidad del desarrollo de las cadenas productivas como mecanismo amplio de reducción de la pobreza rural. Otra posible debilidad en la estrategia de las cadenas productivas es la necesidad de tener empresas grandes que jalen la cadena. La agroindustria es relativamente poco desarrollada y todavía bastante débil en Bolivia con excepción del caso de la soya y unos pocos otros productos ya producidos con tecnologías de gran escala.

Existen entonces espacios para el mayor desarrollo de la producción agrícola y no agrícola de pequeña escala, pero su potencial parece ser limitado y concentrado en ciertas áreas y por tanto hay que ser cuidadoso no tener grandes expectativas en cuanto al impacto que el desarrollo de este tipo de actividades pueda tener sobre la pobreza total en el corto o mediano plazo. Con mayor acceso a tierra hay potencial para el campesinado en la zona de Santa Cruz, pero en los valles y el Altiplano dónde se concentra más la pobreza rural el potencial (salvo nichos locales y cultivos específicos, como el quínoa) parece ser mucho más limitado. Hay que esperar por tanto que movimientos migratorios hacia las ciudades, Santa Cruz y el exterior se prolongarán en el futuro cercano.

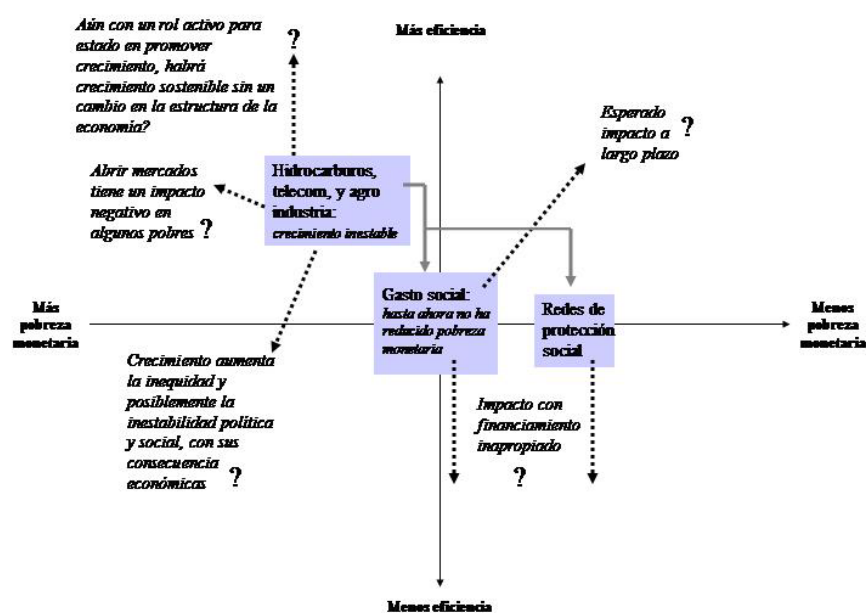
Es dudoso que las estrategias propuestas en lo relacionado a crecimiento pro-pobre en la EBRP puedan aproximar al objetivo de reducción de la pobreza según las Metas del Milenio. Los estudios cuantitativos disponibles al respecto coinciden en que no es muy probable que Bolivia pueda alcanzar dicha meta. Un estudio de CEPAL-IPEA-PNUD (2003) ya concluyó que con las tendencias en el crecimiento y la distribución de ingresos de los años noventa Bolivia nunca alcanzaría la Meta del Milenio. Según el estudio de pobreza del Banco Mundial (2004b), para alcanzar la Meta del Milenio para reducción de pobreza la economía boliviana tendría que crecer a un ritmo de 6,5% *per capita* por año durante los próximos trece años, lo cual implicaría duplicar el ingreso per capita. Aún así, para el área rural no se alcanzaría la Meta del Milenio. El mismo estudio concluye que no será posible para Bolivia crecer a este ritmo, aún con reformas significantes. El estudio de Klasen y otros (2004) espera con las políticas actuales se podría alcanzar un crecimiento del PIB de alrededor del 4% por año. Si el PIB boliviano no crecerá con 6,5% per capita por año, Bolivia tendrá que buscar la forma de aumentar la elasticidad neta crecimiento – reducción de pobreza mediante políticas redistributivas y cambiando el patrón de crecimiento. Tanto el estudio del Banco Mundial como el de Klasen y otros hacen unas simulaciones en búsqueda de políticas que puedan lograr este objetivo. No encuentran ninguna combinación de políticas capaz de hacer que Bolivia alcance la Meta del Milenio. Dadas las limitaciones señaladas en cuanto a los programas de apoyo a la microempresa y las cadenas productivas tampoco se debe esperar que estos componentes de la EBRP cambiaran dicha conclusión.

Dado todas las restricciones y desventajas de la economía boliviana, el gas parece ser la mejor oportunidad que el país tiene para cambiar su destino en los próximos años. Ofrece la posibilidad de aumentar de forma significativa los ingresos del Estado y así crear recursos para

²⁰ Ver ISS (2004a: Caja 6.1) y Kay (2004) para una apreciación de la política de reforma agraria en Bolivia y las limitaciones actuales en conseguir mayor repartición de tierras hacia los campesinos pobres.

inversión, redistribución, o el pago de la deuda. Existe también la posibilidad de usar el gas y sus derivados no solamente para inversiones sociales, sino también para fortalecer o crear actividades productivas dentro del país. Pero la oportunidad del gas presenta el país con dos grandes desafíos. El primero es llegar al punto de transformar la posibilidad del gas en recursos reales para el Estado. Si se logra un acuerdo sobre la explotación y luego la exportación, el segundo desafío es decidir como usar los recursos, y/o quién tendrá el poder de tomar esas decisiones. El resultado para el largo plazo de esta estrategia de crecimiento y redistribuir mediante el gasto social obviamente queda muy incierto conociendo la trayectoria del país y como sugerimos en la taxonomía de las políticas pro-pobres (ver Gráfico 7). La revisión de la EBRP es una oportunidad para avanzar en esta tarea. Ya que, como hemos visto, no es obvio que seguir adelante con el modelo existente de desarrollo tendrá el deseado impacto en reducir pobreza, nos parece importante que los que participan en estas discusiones aceptan la necesidad de cuestionar supuestos y abrirse a ideas menos ortodoxas y más controversiales. No será suficiente, sin embargo, buscar solamente nuevas ideas. Hay que analizar primero porqué los programas actuales no han dado los resultados esperados. Los problemas de implementación y/o de conceptualización que afectan estos programas igual podrían afectar programas nuevos.

Gráfico 7: Bolivia: Taxonomía de políticas pro-pobres de la EBRP



Honduras

Durante los noventa el desempeño de crecimiento de Honduras ha sido volátil y en promedio desilusionador comparado con sus países vecinos. Dicho panorama no se ha mejorado en años recientes. Las políticas de apertura desde inicios de los noventa han atraído industrias de maquila a Honduras así diversificando la estructura de las exportaciones hacia exportaciones no tradicionales (sobre todo vestidos y textiles). La maquila ha generado una expansión de empleo y sobre todo ha fomentado la

participación femenina en el mercado de trabajo. Como demuestran Cuesta y Sánchez (2004) las políticas de apertura comercial y la expansión de la maquila ha conllevado un proceso de crecimiento pro-pobre en Honduras. Su análisis, basado en un modelo de equilibrio general para Honduras, también demuestra que una mayor integración comercial (por ejemplo bajo un escenario del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) tendría un carácter pro-pobre, sin cambios en los demás factores de influencia en el crecimiento (ver cuadro 13). También un aumento exógeno en la productividad de los sectores de exportación tendría un efecto pro-pobre. Es importante señalar que los impactos simulados tanto en el crecimiento, como en la pobreza y distribución serían modestos.

Cuadro 13: Naturaleza del crecimiento económico en Honduras bajo escenarios alternativos de integración comercial y shocks externos

	Variación del PIB	Cambio pobreza (ΔP_0)	Variación desigualdad (índice de Gini)	Naturaleza del impacto
(1) Acuerdo ALCA	1.21	-0.52	-0.18	Crecimiento pro-pobre
(2) Acuerdo OMC	2.17	-0.85	-0.23	Crecimiento pro-pobre
(3) Reducción unilateral del 50% de los aranceles	1.87	-0.97	-0.24	Crecimiento pro-pobre
(4) Aumento unilateral del 50% de los aranceles	-1.90	0.76	0.26	Recesión pro-rica
(5) Caída del 10% del precio del café y aumento del 10% del precio del petróleo	-0.31	0.07	-0.02	Recesión aunque su efecto distributivo es ambiguo
(6) Aumento del 10% de la productividad de los exportadores	0.65	-0.16	-0.06	Crecimiento pro-pobre

Fuente: Cuesta y Sánchez (2004: Cuadro 13.6).

Sin embargo, aún así podría dar una figura sobre-optimista sobre una transición del patrón de crecimiento hacia un crecimiento de carácter pro-pobre en Honduras. Primero, aparte de las limitaciones típicas de los supuestos necesarios para construir un modelo de simulación de políticas, los mismos resultados sugieren que el impacto pro-pobre es bastante moderado y fácilmente podría ser eliminado por un shock externo adverso (tal como el aumento de los precios de petróleo en la actualidad), que más bien generaría una recesión pro-rico. Segundo, la mencionada diversificación de las exportaciones no ha ayudado a reducir la vulnerabilidad a los shocks externos, ya que las ‘nuevas’ exportaciones han probado ser tan volátiles como las tradicionales. El auge de la maquila fue de corta duración y comenzó a declinar en 1998. No obstante el gobierno de Honduras justamente apunta a profundizar el proceso de integración comercial y la competitividad como eje central para el crecimiento y también postulando que este sea de carácter pro-pobre. ¿Cuáles son las potencialidades y riesgos de esta estrategia?

En materia de crecimiento, la ERP “revisada” argumenta que la ERP original dio el mayor énfasis a la política macroeconómica y las reformas orientadas a mejorar el clima de inversiones (GdH, 2004a; ISS 2004b). Reconoce abiertamente que el deterioro macro-fiscal y la vulnerabilidad ante los precios del café y petróleo indican que estos lineamientos macroeconómicos y estructurales por sí solos son incapaces de asegurar un crecimiento anual de al menos 4% que se cree necesario para reducir

de forma sustantiva la pobreza. Proponiendo un ‘cambio de enfoque en la Estrategia’ en cuanto al pilar del crecimiento se refiere (GdH, 2004a: 8), el gobierno persigue ahora priorizar las inversiones en infraestructuras necesarias para ‘corregir el déficit de calidad y cobertura de los servicios’ (GdH, 2004a: 9). Se defiende esas inversiones en infraestructura por su capacidad esperada de actuar en tres direcciones diferentes:

- (a) acelerar el crecimiento del PIB;
- (b) preparar al país para competir eficazmente en el entorno de la integración regional entre América Central y los Estados Unidos (CAFTA);
- (c) crear más oportunidades económicas para la población pobre.

Las inversiones en infraestructura priorizan dos tipos de proyectos. Primero, se refiere a *infraestructura “económica”*, es decir en puertos, carreteras (camino rurales y redes primaria y secundaria), electricidad y telecomunicaciones. Segundo, lo que se llama *infraestructura “productiva”* en la ERP, en particular inversiones en sistemas de riego. Se defiende dichas inversiones tanto por razones de mejorar la eficiencia como por sus efectos distributivos. Estos últimos se basen en parte por la generación de empleo que dichas inversiones deben crear para microempresas de mantenimiento y familias pobres con mano de obra en la construcción. Sin embargo, el carácter pro-pobre de estas medidas está puesto en duda en el estudio de Honduras de 2004 (ISS 2004b), ya que (a) la inversión en puertos no tiene claros efectos directos para reducir la pobreza; (b) pocas (5) microempresas de mantenimiento serán involucrados en la construcción de carreteras con poco efecto apreciables en empleo directo para familias pobres; (c) la financiación del desarrollo vial, la red de telefonía y electricidad no tiene asegurado su financiamiento y se espera que la liberalización de precios en estos sectores conllevaría a una alza de precios que afectarían también a los usuarios pobres (González y Cuesta 2003); y (d) las inversiones en sistemas de riego tenderían a beneficiar principalmente los grandes agro-exportadores y por su mayor parte dichas inversiones se realizarían en las zonas rurales de los municipios menos pobres.

Otros dos pilares de la ERP “revisada” son el estímulo del turismo y la integración comercial en el contexto de CAFTA. En la promoción del *turismo* se espera conseguir un desarrollo inclusivo de las áreas rurales mejorando la capacidad turística con participación de microempresas de turismo y comunidades nativas e indígenas. Aunque existe un claro potencial de mayor generación de empleo mediante el desarrollo turístico, no es obvio de antemano que los proyectos propuestos en la ERP en su balance tendrán un carácter netamente pro-pobre. La ubicación de algunos proyectos es en las zonas más pobres (Copán), pero otros se concentran en departamentos de más alto nivel de desarrollo humano del país (el desarrollo turístico costero en la zona norte). Además, el financiamiento de los proyectos requiere una alta contribución de la inversión privada, el cual no está garantizado.

La *integración comercial* en el contexto de CAFTA es un elemento importante de la estrategia, a pesar de que la ERP “revisada” dedica poco espacio a este acuerdo y sus repercusiones sobre la pobreza. Se

enfatisa que CAFTA requiere incrementar la competitividad del sector agrícola, mientras que se alaba que se consiguió la protección permanente al maíz blanco y la reducción muy gradual de las tarifas para otros granos básicos. Las inversiones en sistemas de riego, mayor acceso a créditos y mayor educación agrícola constan entre las medidas propuestas para mejorar la productividad agrícola. La expectativa es que CAFTA potenciaría las viejas ventajas comparativas de los sectores tradicionales de exportación, así como de algunos nuevos con alto potencial de valor agregado agrícola (palma africana, melón, camarones). Tal como se ha indicado más arriba el impacto neto podría ser moderadamente pro-pobre. Sin embargo, es menos obvio que CAFTA pueda compensar por el estancamiento de la industria de la maquila y el desvío de la inversión extranjera en dicho sector hacia Asia (China). También el impacto adverso del alto precio actual del petróleo superaría los beneficios esperados de CAFTA, al menos en el corto plazo. En síntesis, CAFTA no va por si solo a llevar lo suficiente cambio estructural para que pusiera la economía hondureña en un camino pro-pobre.

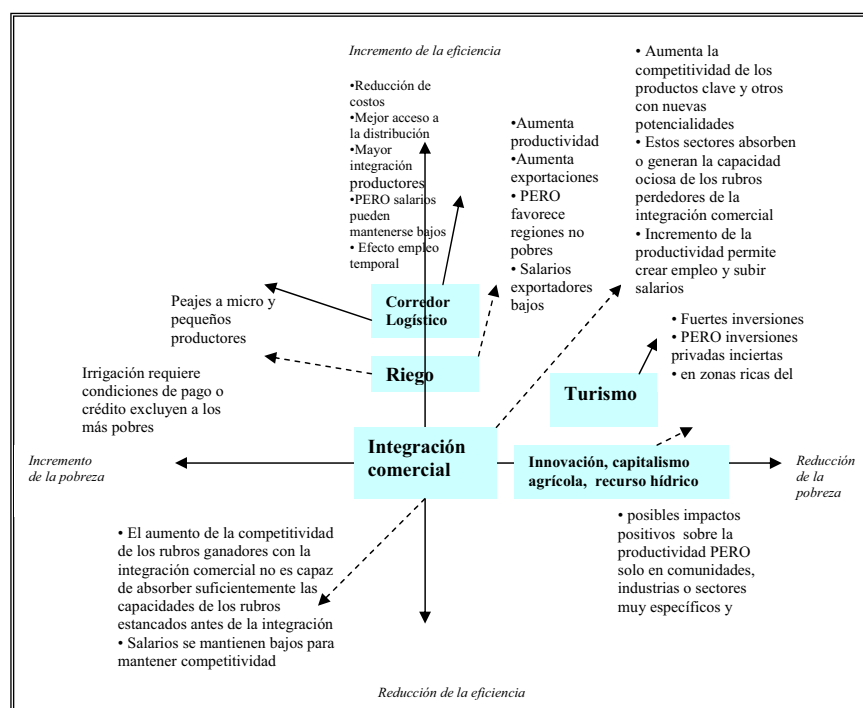
La *política macroeconómica y fiscal* de la ERP "revisada" se mantiene como en la original, buscando mayor disciplina fiscal, una reforma tributaria, un incremento del gasto destinado a la reducción de la pobreza, y manteniendo un tipo de cambio competitivo mediante devaluaciones periódicas del lempira con respecto al dólar. La mayor disciplina fiscal ha sido complicada en 2003-2004 por un deterioro en el clima social del país. El efecto inflacionario de la alza de los precios del petróleo ha conducido a mayores demandas salariales (sobre todo de los gremios de profesores en escuelas y colegios públicos) que ha puesto en jaque al gobierno en cuanto al manejo fiscal. Las reformas tributarias de 2002 y 2003 han tenido como afán de ampliar la base impositiva, mejorar la recaudación y mejorar la equidad distributiva. Un estudio reciente del Banco Mundial concluye que dichas reformas son "ligeramente progresivas en términos distributivos" (Banco Mundial 2004c: 1). Sin embargo, dicha conclusión supone que se llega a incrementar la recaudación como esperada, pero aún queda por ver la eficacia de las reformas en este sentido. Además, el efecto distributivo progresivo medido por el Banco Mundial se daría con relación a la distribución del consumo de los hogares. Cuando se estima por su impacto en la distribución de ingresos, el aumento en la presión tributaria de los pobres supera la de los no pobres (ISS 2004b: recuadro 2). El efecto redistributivo de las reformas tributarias por tanto está aún en cuestión. En realidad, el impacto pro-pobre podría esperarse de la distribución de los mayores ingresos tributarios procedentes de la reforma. Se estima (Banco Mundial, 2004c: cuadros 6.3 y 6.6) que una redistribución per capita del incremento en la recaudación procedente de las reformas podría reducir la pobreza extrema en cuatro puntos porcentuales, y en más de dos puntos y medio el índice de Gini. Sin embargo, el impacto esperado sobre la incidencia de la pobreza total sería un ligero aumento de medio punto porcentual.

En términos del gasto público pro-pobre, efectivamente se da un aumento significativo. Sin embargo, se trata aquí de una definición del gasto social ampliado, incluyendo las inversiones en infraestructura antes mencionadas y cuyo impacto pro-pobre no es nada obvio. Además el financiamiento del aumento del gasto social ampliado depende en gran

medida del desembolso de los 1,8 mil millones de dólares prometidos por la comunidad de donantes para la ERP de Honduras. Sin embargo, aún se desconoce la distribución y composición de estos fondos, ni tampoco su temporalidad.

En resumen, la ERP apunta a promover la mayor competitividad de la economía mediante inversiones en infraestructura, mayor integración comercial y el estímulo del sector turismo. La expectativa del gobierno es que estas medidas de por sí conllevarían a un crecimiento pro-pobre y que se reforzaría dicho impacto mediante una expansión del gasto social pro-pobre. Nuestra taxonomía de estas políticas (ver Gráfico 8 para una visión global y los gráficos del Anexo 1–A para una presentación más detallada por las políticas principales de la ERP y el Anexo 2–B para una descripción de las políticas), dice que esta expectativa es sobre-optimista y que más bien los impactos de estas medidas se rodean con mucha incertidumbre. Además las medidas propuestas no contienen un desvío fundamental de las políticas del pasado, más bien novedoso ha sido la defensa que éstas tendrían un impacto pro-pobre. Sin embargo, se requiere profundizar mucho más en el diseño de los programas propuestas en la ERP para precisar su impacto favorable para los pobres. Además las medidas aún tienen un limitado grado de implementación e incertidumbre en su financiación.

Gráfico 8: Honduras: Taxonomía de políticas pro-pobres de la ERP (revisada)



Al considerar el conjunto de propuestas realizadas dentro del contexto de crecimiento pro-pobre en Honduras, podemos apreciar que existe un claro *potencial* favorable resultante de dichas propuestas, si bien el grado de incertidumbre que determinará el impacto final de cada una de estas iniciativas es lo suficientemente alto como para no poder concluir que ese potencial será necesariamente realizado. El Gráfico 8, al presentar de forma conjunta la taxonomía de todas las propuestas consideradas,

muestra que en efecto buena parte de los impactos esperados de cada estrategia se concentran en el cuadrante superior derecho, esto es, el cuadrante de crecimiento económico con reducción de la pobreza. En cambio, existen rasgos inciertos que se reparten entre el cuadrante de crecimiento con reducción de pobreza; crecimiento con incremento de pobreza; y recesión con incremento de pobreza, que nos impiden concluir sobre el impacto final de todos los efectos en juego para cada propuesta. Interesantemente, se puede prever que la magnitud de estos impactos varía considerablemente desde fuertes potencialidades de crecimiento con reducción de la pobreza (procedentes de la reducción de costos en el caso del corredor logístico) hasta fuertes efectos negativos sobre el crecimiento y la reducción de la pobreza (como en el caso de una integración comercial que beneficie sectores incapaces de halar abundante mano de obra). La combinación exacta de impactos potenciales a observar en Honduras está todavía por determinar habida cuenta el grado de diseño y/o implementación preliminar de estas estrategias. Todavía en este punto es conveniente, sin embargo, resaltar la existencia de estas potencialidades trabajando en direcciones opuestas dentro de cada iniciativa. Es el diseño final y la forma exacta de implementación la que determinará si cada propuesta llevará al crecimiento pro-pobre.

Por tanto en primer lugar están en riesgo los objetivos de crecimiento, no sólo por la incertidumbre de los efectos debido al diseño de las políticas, sino también – y tal vez mucho más importante – por la tradicional vulnerabilidad ante choques externos de la economía. Esto se demuestra en los problemas de cumplimiento con las metas macroeconómicas debido al alza de los precios del petróleo. Segundo, en un futuro cercano, Honduras también debe afrontar las consecuencias del término del acuerdo mundial en el comercio de textiles (*Multi-Fibre Agreement*) que terminará en 2005 (o en 2007 a más tardar) que afectará aún más la industria de la maquila. Es decir, Honduras debe buscar alternativas para su motor del crecimiento de las exportaciones y fuentes de empleo de los noventa. Apuntar a las ventajas de CAFTA y los modestos esfuerzos en desarrollar el sector turismo no parecen ser suficientes para asegurarse de fuentes de divisas dinámicas y estables. En tercer lugar y como consecuencia se pone en riesgo la reducción de la pobreza, situación que se debilita aún más la falta de políticas pro pobres concretas y por los eventuales dilemas o *trade-offs* que pueden surgir en los intentos de implementar la estrategia de crecimiento.

Sin embargo, la realización de estos riesgos puede tornarse en una ventaja para el diseño de políticas de crecimiento pro-pobre. En el informe para Honduras (ISS 2004b) se introduce una propuesta a partir de este análisis, siendo la sistematización *ex ante* de políticas de acuerdo a aquellos criterios de impacto económico y distributivo favorables para el crecimiento. Este tipo de sistematización o ranking de méritos ya se realiza para la priorización de proyectos de la ERP, por lo que vendría a dar consistencia y rigurosidad a la priorización de iniciativas (ya sean proyectos, programas o políticas) dentro del objetivo global de reducir pobreza en Honduras. La propuesta pues consistiría en asignar puntajes a las políticas propuestas según los efectos esperados en una serie de dimensiones consideradas deseables para una política de crecimiento pro-pobre. El puntaje por dimensión puede ser uniforme o heterogéneo

dependiendo de la importancia concedida a los diferentes criterios. A modo de discusión, un puntaje preliminar de las políticas podría basarse en los siguientes criterios: (1) efectos positivos sobre el empleo, con puntaje adicional si este empleo es sostenido, desproporcionado sobre la mano de obra pobre o no calificada, y específicamente vulnerable (rural, mujer, indígena); (2) salarios de la nueva mano de obra empleada no se reducen (ni tampoco de la mano de obra ya empleada); (3) iniciativas identifican claramente mecanismos o prácticas que mejoran la productividad de la mano de obra y/u otros insumos productivos; (4) iniciativas incluyen no sólo una comunidad ni un sector sino que se articulan más ampliamente a nivel regional, nacional o entre diversos sectores de la economía; (5) iniciativa o política cuenta con fondos o inversiones sostenibles y seguras; (6) políticas incluyen planes de contingencia o compensación para afectados. Tal clasificación puede ayudar en iluminar el debate público y político sobre estos temas. Al poner este mayor grado de realismo tal vez también ayude a acercarse más a la implementación efectiva de políticas pro-pobres.

Nicaragua

La economía nicaragüense ha mostrado tres caras desde 1990. A diferencia de muchos otros países de la región no había un empuje por mucha entrada de flujos de capital privado ni por políticas macroeconómicas expansivas. El crecimiento del PIB entre 1990-95 fue de apenas 1,5% anual (implicando una caída en el ingreso per capita con 1,2% por año), una recuperación muy leve después de la crisis de la década de los ochenta y a pesar del levantamiento del embargo comercial de los EEUU. La entrada significativa de ayuda externa ayudó en gran medida al programa de estabilización y a financiar el servicio de la deuda externa, más que a fomentar el crecimiento económico (Vos 1998). La apertura comercial a inicios de la década convierte a las exportaciones como motor del crecimiento económico, pero a su vez aumenta significativamente la dependencia en las importaciones, dejando un déficit comercial enorme (más del 25% del PIB) financiado principalmente con ayuda externa. Una mejora en los términos de intercambio y mejor desempeño del sector exportador a su vez está detrás de la mayor expansión de la economía en la segunda mitad de los noventa (5,0% por año). Aunque no existen datos de pobreza comparables para el período en su conjunto, no es demasiada especulación suponer que durante la primera mitad de los noventa creció la pobreza y decreció en la segunda mitad. La economía se mueve en una recesión después de 1999, con el fin del programa de reconstrucción nacional a raíz del huracán Mitch y una fuerte caída en los términos de intercambio, particularmente la caída del precio de café y el aumento del precio de importaciones del petróleo y sus derivados. En todo esto la estructura de la economía sigue siendo fundamentalmente agrícola, con un peso predominante del sector agrícola en el valor agregado (32%) y las exportaciones (50%); mucho más alto que en los demás países de la región. También la estructura de las exportaciones no ha sido diversificada mucho hacia productos no tradicionales.

En este contexto, el acuerdo CAFTA es potencialmente muy sensible en términos de su impacto sobre la pobreza en Nicaragua. Por el lado de la producción, un 58% de la producción agrícola consiste en llamados

”productos sensibles”, es decir aquellos producidos por pequeños y medianos productores y destinados principalmente al mercado doméstico. La mayor desprotección arancelaria bajo CAFTA afectará a muchos de estos productos, aunque en algunos granos básicos Nicaragua puede mantener su protección por un tiempo prolongado. No obstante, como analizado por Vos y Sánchez (2004), los productores de granos básicos serían los principales perdedores de CAFTA, aunque en lo agregado se esperan efectos positivos sobre el crecimiento, el empleo y los salarios reales, aunque todos los efectos son muy modestos.²¹ Por el lado de consumo, los bienes sensibles forman un componente importante de la canasta familiar, pero el gasto en estos es dos veces mayor en hogares urbanos que rurales (Monge 2004). En consecuencia, como una primera aproximación,²² podemos suponer que los ganadores de la reducción de precios debido a CAFTA se concentran en las áreas urbanas y se estima que un 20% de los hogares rurales se encontrarán entre los perdedores al no poder competir con las importaciones abaratadas (ibid.). Dicha conclusión se confirma también en el estudio de Vos y Sánchez (2004), quienes además observan una ligera reducción de la pobreza en lo agregado, pero un aumento de la desigualdad en la distribución de ingresos a raíz de CAFTA. La mayor desigualdad se genera sobre todo por los mayores beneficios que se espera para los trabajadores en sectores no agrícolas que los en el sector agrícola y el principal beneficio del aumento de los salarios reales que iría a la mano de obra con mayores niveles de educación (y no pobres).

No es obvio entonces en cuanto CAFTA presenta una oportunidad para encaminar a un proceso de crecimiento pro-pobre. Tal como en el caso de Honduras, los principales beneficios no llegan automáticamente hacia los pobres y los beneficios esperados serán muy modestos a lo mejor. El gobierno de Nicaragua es consciente de los problemas de la baja productividad agrícola, sobre todo para los productos sensibles, y la necesidad de mejorar la competitividad de los sectores productivos. De hecho el aspecto del crecimiento y la competitividad forman el eje tanto de la ERP original, o sea la Estrategia Reforzada del Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza (ERCERP), como del Plan Nacional de Desarrollo (PND). Un problema para apreciar el carácter pro-pobre de las estrategias propuestas rige en que los dos planes reflejan al parecer distintos enfoques de crecimiento económico. La ERCERP tiene mayor atención para temas distributivos, mientras que el PND Operativo pone mayor énfasis en el crecimiento de por sí. Para el gobierno actual el PND tiene mayor vigencia y también se lo denomina como la ERCERP-II, aunque por el momento es sólo un plan con un estatus operativo aún muy poco claro. Los dos planes tienen en común que no abordan ampliamente el concepto del crecimiento pro-pobres que complica nuestra evaluación aún más.

La ERCERP queda más cercana a los lineamientos del manual para los PRSP, mirando sus cuatro pilares: (i) *oportunidades*: crecimiento económico de base amplia con énfasis en la generación de empleo productivo y el desarrollo rural; (ii) *capacidades*: mayor y mejor inversión en el capital

²¹ Dichos resultados (aún preliminares) se basen en un análisis de equilibrio general dinámico.

²² Por falta de resultados de simulaciones con un modelo de equilibrio general para Nicaragua. Tal análisis se está desarrollando en la actualidad en un proyecto ISS-PNUD-CEPAL.

humano de los pobres; (iii) *seguridad*: mejor protección a las poblaciones vulnerables; y (iv) *empoderamiento*: el fortalecimiento de instituciones y una buena gobernabilidad. Estos cuatro pilares están entrelazados con tres temas transversales que también son esenciales para la ERCERP: (i) reducir la degradación ambiental y la vulnerabilidad ecológica; (ii) aumentar la equidad; y (iii) reducir la centralización.

El primer pilar de la ERCERP descansa en la implementación de un programa de estabilización económica sostenido y de reforma estructural, que incluye la privatización de empresas estatales de servicios públicos, medidas destinadas a modernizar e integrar la economía rural, impulsar la pequeña y mediana empresa, desarrollar la Costa Atlántica y fomentar los aglomerados productivos estratégicos. La fortaleza de este pilar dependerá de la dinámica del sector privado. En última instancia, es el sector privado, no el público, el que generará puestos de trabajo, mayores ingresos y riqueza en Nicaragua.

La estrategia procurará mejorar los incentivos para el desarrollo rural, eliminando las distorsiones de precios y costos que enfrentan los agricultores, mejorando la operación de los mercados rurales de factores, aumentando las inversiones en infraestructura rural, implementando programas destinados a los productores pequeños y medianos que tengan potencial de crecimiento y fomentando las tecnologías mejoradas de producción. El futuro crecimiento agrícola (y de exportación) debe venir de los aumentos de productividad, clave dentro del esfuerzo de la ERCERP.

De esta manera, la ERCERP hace mucho hincapié en el desarrollo de las áreas rurales, debido a su mayor incidencia de pobreza y su continuo potencial elevado de crecimiento con sus dotaciones de factores abundantes, aunque subempleados. Es más, la agricultura y la pequeña y mediana empresa tienen gran potencial para reducir el desempleo y el subempleo, porque son intensivas en uso de mano de obra.

El Plan Nacional de Desarrollo presentado en 2003 se enfoca más en el tema de la *competitividad*. Mediante el impulso del sector empresarial y productivo vibrante, innovador, competitivo y exitoso, se espera generar nuevas fuentes de empleo y crecimiento económico y que permita la reinserción de Nicaragua en los mercados regionales e internacionales a través de la competitividad. El desarrollo de la competitividad se basa en cuatro aspectos fundamentales: (1) apoyo a las pequeñas y medianas empresas; (2) atracción de inversión extranjera directa; (3) inclusión social a través del desarrollo del capital humano; y (4) inversión en infraestructura básica a nivel territorial. Mucho más que en la ERCERP, el PND adopta la idea de Michael Porter de desarrollar aglomerados ('clusters') productivos como fundamento para mejorar la productividad.

Tal vez el aspecto más concreto en términos de políticas del PND es el programa amplio de *inversiones en infraestructura*. Se propone un conjunto de acciones para mejorar carreteras y caminos, mejorar las fuentes domésticas de energía para romper las dependencias de importaciones de petróleo, mejorar comunicaciones y construcción de vivienda. En cuanto al desarrollo rural, el enfoque es hacia el desarrollo de un sector agrícola capitalista moderno. Para poder generar economías externas en la agricultura, el PND propone que la producción de pequeña escala adquiera comportamientos empresariales. Es decir, eliminar las lógicas productivas de subsistencia y adoptar formas empresariales de comporta-

miento. Para un país que tiene un porcentaje de población rural sobre el total muy elevado, entre la cual existe una gran mayoría de campesinos con muy bajos excedentes comerciales y difícil acceso a tierra y créditos, el implementar esta política puede tener efectos extraordinariamente negativos para grupos importantes de campesinos.

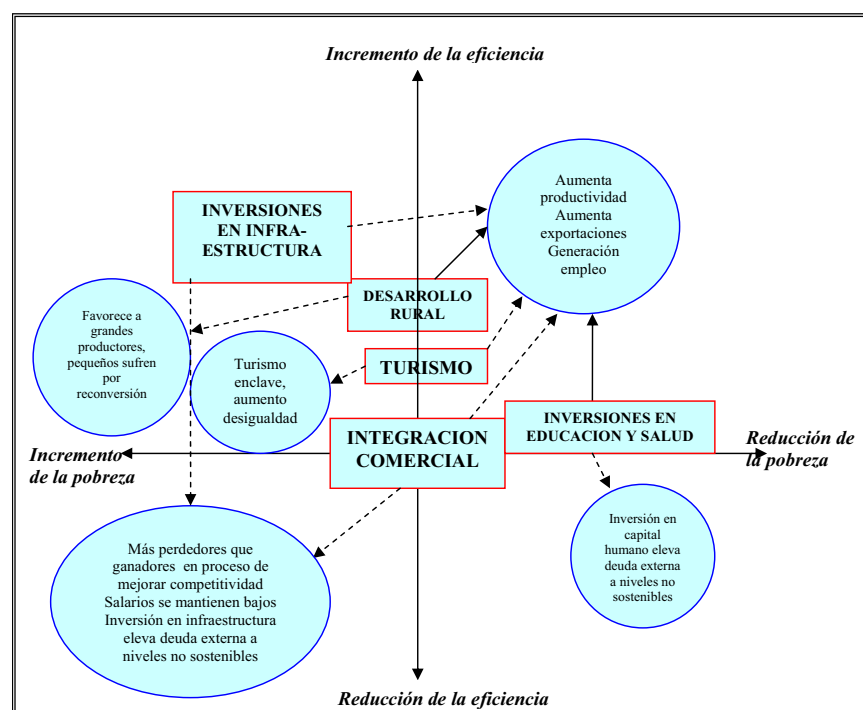
El énfasis en maximizar el potencial de crecimiento como eje central del PND, también se refleja en las formulas aplicadas para asignar los recursos de inversión pública y gasto social entre los territorios. Estos ya no solo se repartirían en función del grado de pobreza extrema (usando el mapa de pobreza), sino también en función de un criterio del potencial del territorio para generar crecimiento económico.

Cómo indicado, tanto la ERCERP como el PND dan el mayor énfasis en el crecimiento económico (y con esto la generación de empleo) como el principal mecanismo para reducir la pobreza. La principal diferencia siendo que en la ERCERP se explicitaron un conjunto extenso de programas sociales, focalizados en base al mapa de pobreza para Nicaragua, para enfrentar condiciones de pobreza de manera directa. De manera implícita el PND considera dichos programas como "asistencialistas". El PND en cambio – aunque en términos generales – adopta un concepto renovado del gasto en pobreza en cuatro aspectos: (a) dentro de una visión territorial donde la pobreza se asocia a las condiciones de marginalidad y competitividad de los territorios, esto define una nueva forma de asignar los recursos; (b) en el marco del crecimiento económico como condición indispensable para reducir la pobreza a través de la generación de empleo, por tanto los recursos para estimular la economía, por definición constituyen gasto en pobreza; (c) en el marco de la eficiencia del gasto lo que conlleva una revisión de los programas considerados anteriormente como gasto en pobreza y que realmente no lo eran; y (d) dentro de una visión más estructural profundizando la inversión de capital humano, focalizando los programas de asistencia social y renovando el concepto de red de protección social.

Debido al mal desempeño de la economía en los años recientes, es entendible el énfasis en buscar nuevas fuentes de crecimiento económico. Sin embargo, como deja bien en claro el estudio de CEPAL-IPEA-PNUD (2003), crecer de manera más acelerada no va a ser suficiente para alcanzar la meta del milenio de reducir la pobreza extrema antes del año 2015. Durante los noventa, Nicaragua no redujo su grado de desigualdad y en estas condiciones el ingreso per capita debería duplicarse entre 2000 y 2015, implicando una tasa de crecimiento anual de 5%, buen por encima de las metas de crecimiento del PND. Sin embargo, si se logra reducir la desigualdad con un 3,6%, el ritmo de crecimiento requerido para alcanzar el ODM de reducción de pobreza se reduciría a casi la mitad, o sea el ingreso per capita debería crecer de manera sostenido con 2,7% durante los próximos quince años. Sin embargo, también en este último escenario, la economía nicaragüense debe tener un desempeño mucho mejor que la tendencia histórica y tampoco existe buena trayectoria en redistribuir la riqueza hacia los grupos de menores ingresos. El esquema de mayor integración comercial, como ya señalamos, traerá poco crecimiento adicional y mayor desigualdad. ¿Podemos esperar algo más del PND si se lograría implementar?

Nuestra taxonomía de las políticas del PND sugiere que no debemos esperar maravillas tampoco. Tal como en los casos de Honduras y Bolivia, la estrategia promete mucho, pero los impactos en términos de potenciar un crecimiento pro-pobre se enreden con mucha incertidumbre. El gráfico 9 da una apreciación resumida, mostrando que los resultados pueden irse en varias direcciones. Como indicado, la integración comercial (CAFTA) de por sí podría generar resultados pro-pobres modestos, pero tiene sus perdedores obvios tales como los productores de granos básicos. Si también consideramos la posible pérdida de mercado en la exportación de textiles por el fin del MFA (ver también el caso de Honduras), el impacto pro-pobre de la apertura se vuelve más incierto. La inversión en infraestructura debe promulgar la competitividad del país, pero este impacto no será instantáneo; más bien requiere mucho financiamiento de antemano lo más probable con recursos externos lo que podría llevar nuevamente a niveles de endeudamiento no sostenibles. El desarrollo del sector turismo puede promulgar la generación de nuevos empleos, aunque es probable que beneficiara en mayor grado a trabajadores con mayores niveles educacionales y más no a los segmentos de la población más pobres. El desarrollo rural, si también logra atender el problema de la distribución de tierras podría estimular un desarrollo agrícola pro-pobre. Sin atender adecuadamente el tema de tierras y acceso a créditos (y el PND no promete una resolución clara en este sentido), igual puede conducir a que los programas de desarrollo rural terminan beneficiando principalmente a los agricultores con capacidad de producción a mayor escala y que la modernización de la agricultura termina con el empobrecimiento de buena parte del campesinado.

Gráfico 9: Nicaragua: Taxonomía de políticas pro-pobres de la ERP (revisada)



Obviamente, uno quisiera ser más optimista y que los diferentes ejes del PND caen todos en su lugar, que la inversión en infraestructura y la integración comercial efectivamente logren estimular la competitividad atrayendo mucha nueva inversión y generación de empleos y que al mismo tiempo las inversiones en capital humano, desarrollo rural y las ambiciones en el área turística refuerzan la economía en la misma dirección. Sin embargo, para que tal escenario ocurra muchas cosas deben caer en su lugar sin mayores contratiempos en el ámbito político y la economía mundial. Tomando la historia reciente de Nicaragua tal expectativa parecería demasiado optimista. La tarea por delante es concretar mucho más los planes del PND, incluir escenarios de contingencia para poder responder a choques adversos, así como hacer prevalecer mucho más las dimensiones redistributivas de la estrategia. Como se indicó, sin redistribución efectiva el crecimiento requerido para la reducción de la pobreza sería demasiado por encima del potencial comprobado para la economía nicaragüense, mientras que con redistribución efectiva la misma meta de reducción de pobreza es alcanzable con una meta de crecimiento económico mucho más modesta.

Balance comparativo

- En los tres países la idea de crecimiento pro-pobre es un tanto ilusorio, ya que no existe consenso sobre qué es y no es un tema céntrico al debate público. Honduras y Nicaragua ponen énfasis más bien en el crecimiento económico de por sí, como mecanismo central para alcanzar la reducción de la pobreza.
- La visión sobre el patrón de crecimiento deseado en el contexto de la ERP ha ido cambiando en los tres países con las revisiones a los PRSP. Por la desilusión con el ritmo de crecimiento desde los inicios del proceso de los PRSP, la tendencia en los tres países ha sido de enfatizar mucho más el crecimiento de por sí. Las metas redistributivas se postergan en parte para el largo plazo en lo que se espera lograr en este sentido a través un mayor gasto social. En Bolivia se ha puesto (casi) toda la esperanza en crecer sobre la burbuja de gas y asignar sus rentas para invertir en las capacidades de la población y una reducción de pobreza en el largo plazo. En Honduras y Nicaragua el énfasis está en mejorar la competitividad de sus economías y poder competir en mercados regionales y mundiales para crecer.
- En las ERP de los tres países se da poca atención a las disyuntivas que implican sus estrategias en cuanto a la posible tensión entre el corto y largo plazos y en cuanto a la aceptación política y social de dichas estrategias. Sobre todo en los casos de Honduras y Nicaragua se espera lograr mayor competitividad sobre todo mediante inversiones en infraestructura productiva y social, pero lo más probable es que los efectos sobre la productividad se traduzcan en el mediano y largo plazos, y sin duda en plazos más largos que los proyectados en los planes. Esto no sólo crea dudas en cuanto si se puede financiar de manera sostenible la brecha inter-temporal entre los costos y beneficios de estas inversiones, sino también el grado de apoyo político que la estrategia pueda conseguir cuando no se obtienen resultados en la

reducción de pobreza en el corto plazo. En este sentido las implicaciones para el endeudamiento externo de la forma de financiar las estrategias propuestas igualmente no se explicita en las ERP. A pesar de la cancelación de la deuda conseguida, la sostenibilidad de la deuda externa en los tres países aún está en duda.

- Las estrategias en los tres países hacen mención a la importancia del desarrollo rural productivo y de los derechos de propiedad, sin embargo en la práctica se ha avanzado poco en estos campos. En Bolivia las cadenas productivas agro-industriales podrían dinamizar la generación de ingresos para grupos de pobres rurales, pero el sesgo el apoyo a cultivos más modernos ya de exportación y la falta de espacio disponible para mayor acceso a tierras, parece excluir a los más pobres de dicho proceso. En Honduras y Nicaragua dicho sesgo tal vez es aún más fuerte (aunque principalmente de manea retórica en el caso de Honduras), mientras que las posibilidades de creación de empleo rural no agrícola quedan limitados a programas con cobertura reducida de la población rural pobre.
- La volatilidad de las economías y su vulnerabilidad ante choques externos pone en riesgo los alcances de las estrategias para reducir la pobreza. Mediante la mejora en la competitividad (Honduras y Nicaragua) se espera lograr un mayor dinamismo y una diversificación de las exportaciones, disminuyendo así esta vulnerabilidad. Sin embargo, como indicado, es poco probable que se dará este tipo de solución en el corto plazo y, además, en los dos países se apunta en gran medida en impulsar actividades agrícolas e industria de maquila que no tienen menor sensibilidad ante fluctuaciones en los mercados mundiales que los productos más tradicionales de exportación. Para Bolivia dicho riesgo es aún mayor, al apuntar a un crecimiento aún más concentrado en un producto (gas natural). Al mismo tiempo, las reservas abundantes de gas podrían formar la base para la creación de un fondo de estabilización para suavizar el impacto de fluctuaciones en los precios mundiales de hidrocarburos y así también facilitar un flujo estable de financiación de las inversiones sociales en el largo plazo. Las ERP de los tres países carecen notablemente de considerar mecanismos para suavizar los costos de la volatilidad en el crecimiento y en los recursos fiscales para financiar sus estrategias de reducción de pobreza.
- En este sentido, es importante considerar el rol de la ayuda externa en potenciar un financiamiento estable y sostenido que requiere el enfoque de largo plazo que debería predominar los planes operativos de las ERP.

Crecimiento pro-pobre y la ayuda externa

- En su implementación, uno de los problemas identificados en los PRSP de los tres países es la falta de continuidad del financiamiento para los programas de crecimiento pro pobre en el marco de una estrategia multi-anual. El financiamiento del FMI para apoyar la adopción de un programa económico es usualmente pro cíclico. Cuando el panorama macroeconómico se dificulta y las "correctas políticas" económicas se retrasan, se suspenden los desembolsos o

simplemente se posterga la concesión de apoyo financiero, como en los casos de Bolivia y Honduras. Esto se debe a que existe todavía incertidumbre en torno al apoyo que el FMI debe dar a los países con problemas de gobernabilidad, aunque con señales más positivas en materia de reducción de pobreza. Siendo el FMI catalizador de recursos, el impacto más directo se refleja en el apoyo HIPC. Por ello, los donantes deberían evaluar en qué condiciones la evaluación debe trascender los logros macroeconómicos, tal como aquellos apoyados por el FMI, y en qué medida se debe extender a procesos para reducir la pobreza.

- Como consecuencia de lo anterior, otro de los problemas es la falta de una definición en el tratamiento a los países cuando hay incertidumbre en torno al rumbo del PRSP (Bolivia y Honduras en el 2003). Al parecer una evaluación y seguimiento rigurosos en el marco del PRSP no es condición necesaria para que siga fluyendo el financiamiento de organismos como el Banco Mundial y BID. Para neutralizar el impacto de la crisis en Bolivia, el Banco Mundial ha respondido con el *Social Safety Net Structural Adjustment Credit* en el 2003, para proteger los presupuestos de programas de salud, educación, programas sociales focalizados, así como servicios básicos en áreas remotas y pobres y en enero de 2004 recibió financiamiento en el *Social Sectors Programmatic Structural Adjustment Credits* (SSPSACs) para entre otros objetivos apoyar el cumplimiento de las Metas del Milenio. Esta flexibilidad puede ser beneficiosa para el país siempre y cuando se explicita el marco de seguimiento y los esquemas de rendición de cuentas para el uso de los recursos.
- En la parte operativa para que el financiamiento disponible sea canalizado más eficientemente, existen algunos lineamientos que deberán aclararse entre donantes y países HIPC en el marco de los PRSP, algunos de los cuales ya fueron analizados anteriormente en la sección 3. Hay tres temas adicionales que requieren mayor atención en el contexto de la discusión sobre el crecimiento pro-pobre.
 - a) *Deuda externa*: Una vez conseguido el alivio de la deuda externa en el marco HIPC, no implica que el problema de la deuda externa haya resuelto. No hay un pronunciamiento en firme en cuanto a la combinación o preferencia por donaciones o préstamos cuando se trata de apoyo para las estrategias de reducción de la pobreza. Este es un tema que debe ser discutido con mayor rigurosidad tomando en cuenta precisamente las características de pobreza y el ritmo de crecimiento de cada país. Tanto Nicaragua como Bolivia que ya han recibido su alivio de la deuda externa, ya se acercan nuevamente a niveles críticos de servicio de deuda, en gran parte por nuevas acumulaciones de la deuda con la banca multilateral. Es decir, entrando en la fase de la "segunda generación de los PRSP" no deja el tema de la deuda externa atrás como posible traba para el crecimiento.
 - b) *Acuerdos multi-anales*: Las estrategias proponen reestructuraciones económicas en el largo plazo. En el corto y mediano plazo, como hemos analizado, las economías de los tres países seguirán siendo muy vulnerables ante choques externos, mientras se tenga que financiar

programas sustanciales de inversiones en infraestructura y desarrollo humano. La inestabilidad económica e incertidumbre en cuanto a la suficiencia de recursos son riesgos para que las estrategias no cumplan con sus objetivos, y que se insista en el enfoque de políticas de corto plazo. En este sentido los donantes deben considerar opciones de llegar a acuerdos multi-anales proveyendo mayor seguridad en el apoyo financiero para la estrategia. Parte de este tipo de acuerdo multi-anual efectivamente podría tomar la forma de un tipo de *sistema de seguro financiero* cubriendo los riesgos macroeconómicos antes mencionados. Aquí no es el lugar para elaborar posibles mecanismos, pero queda claro que se debe repensar los esquemas financieros existentes comenzando con los PRGF y PRSC. Flexibilizar las condiciones de acceso a estos créditos se podría realizar en acuerdos multi-anales.

- c) *Apoyo presupuestario y la condicionalidad*: En principio tales acuerdos programáticos multi-anales era la idea de HIPC-II y los PRSP, tal que los países tuvieran disponibilidad adicional de recursos para: (i) alivio fiscal; (ii) protección del gasto social o de reducción de la pobreza; y (iii) financiamiento del gasto social o de reducción de la pobreza adicional. Aunque esto no ha sido la práctica hasta el momento, las iniciativas recientes hacia mayor apoyo presupuestario y acuerdos financieros entre donantes (JFA's) podría tomarse como un punto de partida de buscar acuerdos multi-anales. Implicaría que por su parte los gobiernos deberían también moverse con mayor ímpetu hacia marcos de presupuestación multi-anual y de mediano plazo (MTEF) consistentes con los lineamientos de los PRSP. Apoyando la estrategia de pobreza de esta manera, implicaría que los donantes ya no necesitarían imponer más condiciones en cuanto a políticas específicas y más bien concentrarse en monitorear el uso de recursos dentro del marco multi-anual y los alcances (impacto) de las políticas. Obviamente no será fácil que los donantes se pongan de acuerdo sobre su enfoque y condiciones que desencadenen los desembolsos.

8. Conclusiones y recomendaciones

Avances en el proceso de los PRSP

- *Pecados originales ("original sin")*: Los PRSP en los tres países continúan enfrentando retos que ya fueron expuestos en los informes elaborados en el año anterior (ISS 2003a-d): El escaso tiempo concebido para el diseño de la estrategia, las frágiles estimaciones en el costeo del proceso, los débiles canales de interacción entre el diseño y elaboración de la estrategia y la falta de diálogo en torno a los temas sensibles han sido decisivos en marcar la limitada apropiación y participación nacional de la estrategia. Por otra parte la condicionalidad que se ha ampliado a otras esferas más allá de lo macroeconómico, está limitando el carácter asociativo, por las tensiones que se generan en torno a las prioridades y flexibilidad de implementación de ciertas condiciones entre los diferentes sectores económicos. Una prueba de fuego para la apropiación de la estrategia y su sostenibilidad es la sobrevivencia de la estrategia a cambios de gobierno. En su corta vida las modificaciones a la estrategia inicial, que son concebidas como parte esencial en un proceso dinámico, han ido tomando el carácter de planes nacionales, cuya relación a los PRSP cada vez es menos evidente. Nicaragua y Honduras han logrado constituir consensos (aunque podrían ser temporales) para cumplir con los requerimientos formales que acompañan al financiamiento, sin embargo no han logrado cumplir las metas de crecimiento económico. Nicaragua y Bolivia no han logrado integrar a los PRSP en los procesos básicos, como presupuestación, lo que habría permitido más inmunidad a los vaivenes políticos. Sólo Honduras ha logrado pasar leyes que garantizan la consistencia entre el PRSP y los presupuestos nacionales, aunque la efectividad de este cambio aún se debe comprobar en la práctica.
- *Futuro inseguro*: En términos resumidos hay que considerar aún muy frágil el proceso de los PRSP en los tres países: ¿En el caso particular de Nicaragua, después del punto de culminación HIPC, qué nuevas perspectivas se le presentan para evitar recaer en el círculo del endeudamiento? Bolivia, con una expresión social más amplia, el Diálogo Nacional se ha enfocada en temas más sensibles que no habían sido discutidos en la ERP original, pero aún no se sabe si se logre llegar a

una agenda más coordinada, mientras que la frágil situación política sigue limitando la continuidad en la ejecución de la estrategia. Honduras entra en un proceso electoral en 2005, mientras que la ERP revisada fue desarrollado sin generar amplio consenso social. No es improbable por tanto, que la ERP estará sujeto a nuevos cambios en función del cambio político que está por venir. En este contexto de incertidumbre, se observa que los PRSP conllevan a una dinámica nueva que está orientada más a procesos que a resultados al menos en el corto plazo.

- *Predomina una visión de corto plazo:* Persiste el enfoque de corto plazo en la práctica en el ámbito de las políticas macroeconómicas, presupuestación, seguimiento de resultados y financiamiento por parte de algunos donantes internacionales. La reducción de la pobreza requiere ciertamente de estabilización económica, pero también requiere de cambios profundos en que se fortalezcan los vínculos entre el sector público y privado y se generen capacidades, oportunidades y seguridad, en cuyo caso el corto plazo es sólo un indicador para evaluar los avances del proceso.
- *Hay ciertos avances en la coordinación entre donantes:* Las acciones de los donantes han sido positivas en el ámbito organizacional, estableciendo mesas de coordinación sectorial, un movimiento hacia más apoyo presupuestario e iniciativas hacia "Joint Financing Agreements". Sin embargo, buena parte de las mesas no funcionan bien y se mantienen muchos problemas en cuanto a la condicionalidad relacionada con la ayuda externa. Además en este sentido se mantienen los pecados originales donde prevalece el acuerdo sobre la política macroeconómica de corto plazo con el FMI y se observa la misma tendencia de antes de mucho "micro management" por parte de los donantes al condicionar la ayuda con prescripciones detalladas en cuanto a las políticas que deben seguir los gobiernos. Por un lado dicha inclinación de los donantes es entendible en vista de ciertas dudas que mantienen en cuanto al compromiso real de los gobiernos en llevar a cabo la estrategia de reducción de pobreza y la débil capacidad institucional local para la implementación de la misma. Sin embargo, por otro lado, la misma actitud conduce justamente a debilitar el sentido de apropiación y el compromiso con la ERP por parte los gobiernos y actores de la sociedad civil. Por tanto el mayor involucramiento de los donantes en la formulación de las políticas tiende a ser contra-productivo. Un cambio de enfoque debe irse, a nuestro juicio, en la siguiente dirección:
 - que los donantes juzguen los gobiernos receptores en base de si *están ejecutando un programa más o menos coherente para reducir la pobreza*, mucho más que en base de si necesariamente tienen *planes detallados y comprensivos* para reducir la pobreza;
 - que los donantes reconsideren el papel primordial del FMI y un acuerdo sobre las políticas macroeconómicas de corto plazo para desencadenar los recursos externos en apoyo a la ERP;
 - que en cuanto a planes, éstos deben ser más concretos al referirse a las estrategias de reducción de la pobreza y direccionarse al cumplimiento de las metas del milenio con un compromiso en firme por parte de los

gobiernos y donantes en materia de financiamiento, evitando planes nacionales que solo satisfacen a los requerimientos de los donantes;

- que los donantes que quieren brindar apoyo presupuestario (en base de una evaluación de los puntos anteriores) lo hagan en un sistema común y dentro de un marco de acuerdos multi- anuales;
- que los donantes enfoquen el diálogo gobierno-donantes en su esencia en la administración financiera pública, concentrándose las condiciones en mejoramientos en procesos presupuestarios y de contabilidad (hacia un MTEF y cierto grado de presupuestación por resultados), tomando en cuenta la situación inicial de cada país al respecto.

Crecimiento pro-pobre

- *¿Crecer o redistribuir? ¿O se puede hacer los dos?* En lo que se refiere a las políticas de crecimiento pro pobre, no hay un consenso interno en ninguno de los tres países sobre la mejor estrategia para emprender este reto y por lo tanto no hay una visión clara de cómo insertar el crecimiento pro pobre en los PRSP. De hecho, las estrategias de segunda generación en Honduras y Nicaragua no están específicamente diseñadas para combatir la pobreza sino que expresan una visión de cómo alcanzar un mayor crecimiento económico. En Bolivia se ha puesto (casi) toda la esperanza en crecer apoyándose en el gas y asignar sus rentas para invertir en las capacidades de la población y una reducción de pobreza en el largo plazo. Se denota por lo tanto, un sesgo más "pro crecimiento" que "pro pobre". En este caso lo que se requeriría es que las estrategias pro pobre se deriven de estos programas nacionales, con los mismos principios señalados en los PRSP.
- *¿Cómo promulgar las actividades productivas de los pobres?* Un elemento en común en las tres estrategias es que ponen énfasis en el desarrollo rural productivo y una redistribución de activos a favor de los pobres. En Bolivia las cadenas productivas agro-industriales podrían dinamizar la generación de ingresos para grupos de pobres rurales, pero el sesgo al apoyo de cultivos más modernos de exportación y la falta de acceso a tierras cultivables, parece excluir a los más pobres de dicho proceso. En Honduras y Nicaragua dicho sesgo tal vez es aún más fuerte (al menos en términos de intenciones de políticas), aunque las posibilidades de creación de empleo rural no agrícola quedan limitadas a programas con cobertura reducida de la población rural pobre, con grandes retos en la solución del problema de la tierra al igual que en Bolivia. En este sentido, en la definición de prioridades para la estrategia de reducción de pobreza de los tres países debe estar el tema de tierras, con esquemas que incorporen a los pobres.
- *¿Como adecuar la condicionalidad a una estrategia pro pobre?* Por su parte los gobiernos deberían también moverse con mayor ímpetu hacia marcos de presupuestación multi-anual y de mediano plazo (MTEF) consistentes con los lineamientos de los PRSP. Apoyando la estrategia de pobreza de esta manera, implicaría que los donantes ya no necesitarían imponer más condiciones en cuanto a políticas específicas y más bien concentrarse en monitorear el uso de recursos dentro de procesos en el marco multi-anual y los alcances (impacto) de las políticas.

Referencias

Banco Mundial (2002) *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (2003a) "Draft Concept Paper: Operationalizing Pro-poor growth", Washington D.C.: World Bank (mimeo).

Banco Mundial (2003b), *Inequality in Latin America and the Caribbean : Breaking with History*, Washington D.C. : The World Bank.

Banco Mundial (2004a) *The Poverty Reduction Initiative. Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*, Operations of Evaluation Department, Washington D.C.: The World Bank.

Banco Mundial (2004b) *Bolivia: Poverty Assessment*, Washington D.C.: World Bank (mimeo).

Banco Mundial (2004c) *Evaluación del Impacto Distributivo de la Reforma Tributaria de Honduras. PSIA de la Ley de Equidad Tributaria de Honduras*. Washington DC: Banco Mundial.

Behrman, Jere (2002) *Increasing Incomes for the Poor and Economic Growth: Toward a Simple Taxonomy for Policies*, ADB Institute Research Paper No. 36, Manila: Asian Development Bank.

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)

Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre (2001) Washington Contentious, Economic Policies for Social Equity in Latin America, Carnegie Endowment for International Peace and Interamerican Dialogue (mimeo)

CEPAL (2002) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2001*, Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL (2003a) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2002-3*, Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL (2003b) *La Inversión Extranjera en América Latina*, Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL, (2004) *Una década de desarrollo social en América Latina (1990-1999)*, Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL-IPEA-PNUD (2003) *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*, Libros de la Cepal No. 70, Santiago de Chile: Cepal-IPEA-PNUD.

Collier, Paul, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont and Jan Willem Gunning (1997). "Redesigning Conditionality." *World Development* **25**(9): 1399-1407.

Cuesta, José y Marco Sánchez (2004) 'Honduras: Crecimiento exportador, distribución y pobreza', en: Enrique Ganuza, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (red.) *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá: Alfaomega (para PNUD), pp.371-396.

Dijkstra, A. Geske (2002). "The effectiveness of policy conditionality: Eight country experiences." *Development and Change* **33**(2): 307-334.

Dollar, David y Jakob Svensson (1998). *What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?* Washington D.C.: The World Bank,

Ganuza, Enrique, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (red.) *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Bogotá: Alfaomega (para PNUD)

González, M. y J. Cuesta (2003) *Poverty and Social Impact Analysis. The Possible Effects of Electrical Privatisation in Honduras. Poverty and Social Impact Analysis Series, 2. 2003. Londres: Department for International Development.*

Gobierno de Honduras, GdH (2004a) *Alcanzando las Metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza. Informe de Avance del 2003 y Plan de Implementación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, 2004-6*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT. Junio.

— (2004b) *Informe de Avance de la ERP. Primer Trimestre de 2004. Volumen 1 Número 1*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras.

— (2004c) *Informe de Avance de la ERP. Segundo Trimestre de 2004. Volumen 1 Número 2*. Tegucigalpa: Gobierno de Honduras. Secretaria Despacho Presidencial, UNAT.

Hausmann, Ricardo y Michael Gavin (1996) 'Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America', Working Paper IDB, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

IMF (2004), Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy papers (PRSPs) and the Poverty Reduction Growth facility (PRGF), Independent Evaluation Office, EB/EVC/04/3, Washington D.C : Fondo Monetario Internacional

IMF y World Bank (2004), HIPC Initiative Statistical Update, Washington D.C. (mimeo).

ISS (2003a) 'Evaluación y Monitoreo de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP) en América Latina, Informe Regional – 2003', La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por Rob Vos, Maritza Cabezas y María Victoria Aviles; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2003b) 'La estrategia boliviana de reducción de pobreza: ¿La nueva brillante idea?', Informe País – Bolivia 2003, La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar, Cecilia Larrea y Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2003c) 'Aprendiendo sobre la marcha: La experiencia con la estrategia de reducción de pobreza en Honduras.' Informe País – Honduras 2003, La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por José Cuesta con insumos de Rafael del Cid, Geske Dijkstra e Irene van Staveren; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2003d) '¿Estrategia sin dueño? La estrategia de reducción de pobreza de Nicaragua. Informe País – Nicaragua 2003, La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por João Guimarães y Nestor Avendaño, con insumos de Geske Dijkstra e Irene van Staveren; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2004a) 'Reducir pobreza y crear riqueza: ¿Cuál es la contribución del proceso PRSP?', Informe País – Bolivia 2004, La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por Kristin Komives, Juan Carlos, Cristóbal Kay y Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2004b) 'El más difícil todavía: Crecimiento pro-pobre en Honduras' Informe País – Honduras 2004, La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por José Cuesta con insumos de Mirta Kennedy y, Geske Dijkstra; <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2004d) 'La estrategia de reducción de pobreza de Nicaragua: Cambio y Continuidad'. Informe País – Nicaragua 2004, La Haya: Institute of Social Studies (documento preparado para Sida por João Guimarães, Nestor Avendaño, Guillermo Lathrop y Geske Dijkstra <http://www.iss.nl/prsp>).

ISS (2004a) Evaluación de las ERP en América Latina: Informe Bolivia 2004, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por Kristin Komives, Juan Carlos Aguilar y otros).

ISS (2004b) Evaluación de las ERP en América Latina: Informe Honduras 2004, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por José Cuesta, Rafael del Cid y otros).

ISS (2004c) Evaluación de las ERP en América Latina: Informe Nicaragua 2004, La Haya: Institute of Social Studies (estudio preparado para Sida por José Guimaraes, Nestor Avendaño y otros).

Jemio, Luis Carlos y María del Carmen Choque (2003) 'Employment-Poverty Linkages and Policies: the Case of Bolivia, Issues in Employment and Poverty Discussion paper 11, Ginebra: OIT.

Jiménez, W., Landa, F. (2004) "Bolivia tuvo crecimiento "pro-pobre" entre los años 1993 y 2002?" en www.udape.gov.bo

Kakwani, N. y E. Pernia (2000) 'What is Pro-Poor Growth?' Asian Development Review, 18: 1-16.

Kay, Cristobal (2004) "Pobreza Rural y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia", La Haya, Institute of Social Studies.

Killick, Tony, Ramani Gunatilaka and Ana Marr (1998). *Aid and the Political Economy of Policy Change*. London/New York, Routledge.

Klasen, Stephan (2001) 'In Search of the Holy Grail: How to Achieve Pro Poor Growth?', München: University of Munich (mimeo)

Klasen, Stephan (2004) 'Population Growth, (Per Capita) Economic Growth, and Poverty Reduction in Uganda: A brief Summary of Theory and Evidence'. Working Paper, University of Göttingen.

Klasen, Stephan, Rainer Thiele, y otros (2004) "Operationalizing Pro-Poor Growth: Country Case Study Bolivia", DfID/World Bank project sobre "Crecimiento Pro-pobre", Washington D.C.: World Bank (mimeo).

Kraay, Aart (2003), 'When is Growth Pro-Poor? Evidence from a Panel of Countries,' mimeo, Development Research Group, World Bank.

Krueger, Anne O. (2000), 'Linkage Between Growth and Poverty Reduction', Transcript of talk presented at The ADBI Third Anniversary High-Level Symposium on Alternative Development Paradigms and Poverty Reduction, Tokyo: ADB Institute (8 December).

McCulloch, Neil y Bob Baulch. (1999) "Tracking pro-poor growth." *IDS Insights* No. 31. Brighton: Institute of Development Studies.

- Monge, Ricardo (2004) '¿Como afrontar la transición de la agricultura ante el CAFTA?', presentación seminario "Nicaragua se prepara para CAFTA" organizado por el Banco Mundial, 3 junio, Managua (mimeo).
- Nina, Osvaldo y Mónica Rubio (2000) 'Bolivia: Desempeño económico y pobreza', Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- "Nordics +" donors (2004) 'Harmonisation climate in Bolivia: A short review for the "Nordics+"', La Paz.
- Orozco Manuel (2003), 'Worker Remittances: An International Comparison', Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ravallion, Martin (2004) 'Pro-Poor Growth: A Primer', mimeo, Washington DC: Banco Mundial.
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen (2003) 'Measuring Pro-Poor Growth', *Economic Letters*, 78(1): 93-99.
- Taylor, Lance y Rob Vos (2002) Balance of payments liberalization in Latin America: effects on growth, distribution and poverty', en: Rob Vos, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros (eds.) *Economic Liberalization, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*, Cheltenham (Inglaterra) y Northampton (MA): Edward Elgar Publishers, pp. 1-53.
- Vos, Rob (1998) 'The Macroeconomics of Aid in Nicaragua', en: Howard White (ed.) *The Macroeconomics of Aid. Case Studies of Four Countries*, London, New York: Macmillan y St. Martin's Press.
- Vos, Rob y Marco Sánchez (2004) 'El impacto del CAFTA sobre el crecimiento, el empleo y la pobreza en Nicaragua: un análisis dinámico de equilibrio general', CEPAL e ISS, México y La Haya (mimeo; en preparación).
- Vos, Rob, Lance Taylor y Ricardo Paes de Barros (eds.), (2002) *Economic Liberalisation, Distribution and Poverty: Latin America in the 1990s*, Cheltenham (Reino Unido) and Northampton (EEUU): Edward Elgar Publishers.
- White, Howard y Geske Dijkstra (2003). Programme Aid and Development: Beyond Conditionality. London, Routledge.
- World Bank (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford/New York/Toronto: Oxford University Press para el Banco Mundial.

Anexo 1

Balance de las políticas de crecimiento y reducción de la pobreza en los 90: Bolivia

		Lineamientos generales de los programas de estabilización y crecimiento	Impacto social de las políticas
Políticas macroeconómicas			
Crecimiento y empleo		Un paquete significativo de reformas económicas fue dictado en 1985, Nueva Política Económica. Bolivia ha logrado reducir sus niveles de inflación, sin embargo registra tasas de crecimiento por debajo del crecimiento poblacional.	La falta de reactivación económica no ha permitido reducir el tamaño del sector informal ni aumentar el empleo, lo que implica que las oportunidades para los pobres siguen siendo escasas. El sector informal participa en actividades legales e ilegales como el comercio a pequeña escala, contrabando y cultivos ilícitos.
Políticas fiscales			
Reformas gestión presupuestaria y gasto social		Desde 1985 se introducen drásticos cambios fiscales (eliminación de subsidios, reducción de aranceles, actualmente el promedio está en 10%). Se han incrementado las fuentes de ingresos fiscales. Costos fiscales se han hecho explícitos a través de reforma sistema de pensiones y se ha aumentado la cobertura de pensiones.	Al no existir un mercado de capitales, privatizaciones no se han acompañado de esquemas de empoderamiento de base amplia. El Estado ha asumido mayores obligaciones financieras (pensiones) y capitalización de empresas públicas, lo que ha limitado al Estado en su objetivo de fortalecer el gasto social. Todavía se cuestiona el correcto y eficiente uso de recursos públicos y grandes deudores continúan impagos en sus obligaciones tributarias.
Reestructuración empresas públicas y sector público		Se ha avanzado en el proceso de privatizaciones y capitalización. Ley de Privatización 1992. Ley de Capitalización 1994. Cierre de la banca estatal. Privatización de gas en 1997. Parcial reestructuración de empresas públicas, imposibilidad de recuperación condujo a capitalización de las mismas.	El gas tiene importante impacto en la balanza de pagos y en las cuentas fiscales por regalías e impuestos.
Alivio deuda y financiamiento de la estrategia			
Alivio de la deuda y tendencia de gasto para programas por pobres en el marco HIPC		Desde 1986 Bolivia ha estado en permanentes esquemas de reestructuración de deuda, sin embargo la sostenibilidad de la deuda sigue siendo un riesgo (45% del PIB en 2002).	El monto total de recursos destinado a programas sociales ha ido aumentando (de 10.7% del PIB en 1999 a 12.6% del PIB en el 2002).
Políticas productivas y de inversión			
- Reconversión productiva favorable a la creación de fuentes de empleo para integrar a la población desempleada o de menores ingresos		La erradicación de la coca es un objetivo prioritario y la transformación productiva del agro para mejorar la vida de los campesinos y fortalecer las empresas agrarias brindándoles oportunidades de producción, crédito, comercialización y desarrollo.	Se ha iniciado programas para ampliar las capacidades productivas rurales, que incluyen capacitación, fortalecimiento institucional y financiamiento para inversiones de proyectos de pequeña escala que sean eficientes. Sin embargo, su alcance es limitado, por el número de beneficiarios, ya que se enfocan en un segmento de la cadena productiva ,

		Lineamientos generales de los programas de estabilización y crecimiento	Impacto social de las políticas
			sin atender temas de propiedad de la tierra, almacenamiento, transporte mercados etc.
Inversión extranjera		Se han introducido reformas legales para atraer IED, aunque esta concentrada en gas.	Los sectores a los que se oriente no son intensivos en mano de obra.
Financiamiento para actividades productivas		Ley de propiedad y crédito popular Ha habido impulso para financiar actividades productivas de pequeña escala	El financiamiento destinado a la inversión social es menor (25% del total en el 2000), que aquel destinado a apoyo a la producción.
Políticas sectoriales – Rural			
Políticas agrícolas (precios, subsidios, tarifas, etc.) para incentivar la productividad, diversificar producción		Se ha procedido a la eliminación de subsidios y reducción de tarifas arancelarias para facilitar producción	Esfuerzos para diversificar han sido limitados. La precedencia de las políticas es cuestionable. Se libera precios sin ofrecer mejoras en capacidades y oportunidades a la PEA
Infraestructura rural			
Reforma agraria y tenencia de tierras y su titularización		Se ha avanzado en iniciativas para mejorar la propiedad de la tierra	Enfrenta problemas de politización y debilidad de instituciones encargadas de ejecutar políticas
Acceso a financiamiento para sector agrícola/rural		Fondo de Desarrollo Campesino 1989 para infraestructura y producción que se fusiona al Fondo Nacional de Inversión Productiva Las fuentes externas y donaciones constituyeron alrededor del 22% del financiamiento al sector agrícola y rural.	
Políticas sectoriales – Urbana			
Programas de mejoramiento urbano y reducción de pobreza urbana			
Programas de microcréditos para PYME			
Inversión en infraestructura			
Políticas sociales			
Educación: Ampliar calidad, cobertura, acceso equitativo por género a la educación primaria y secundaria		1984 Plan Nacional de Acción Educativa Ley de Reforma Educativa 1994	El mayor problema es cerrar la brecha de financiamiento de los proyectos para acceso a servicios básicos. Persisten problemas de calidad de educación, particularmente en las universidades. Ha aumentado número de planteles educativos, aunque persiste una débil calidad de los docentes. En salud la cobertura nacional es todavía limitada. Gasto social aumenta con limitados criterios de eficiencia
Salud: Ampliar calidad, cobertura y acceso		Ha aumentado cobertura tercera edad	
Programas sociales focalizados: ¿proveen protección durante crisis?		Modificaciones a BONOSOL	
Reformas institucionales y gobernabilidad			

		Lineamientos generales de los programas de estabilización y crecimiento	Impacto social de las políticas
Estabilidad jurídica y lucha anti corrupción		Se crean instituciones: Consejo Judicial, Tribunal Constitucional, Oficina del Ministerio Público, Defensor del Pueblo	Sistema judicial ha sido calificado como una de las mas débiles instituciones en Bolivia
Fortalecimiento regulación sector financiero			
Descentralización y desarrollo local			
Gestar el desarrollo urbano y rural y mejorar las condiciones de los pobres		Descentralización 1995 Nuevas competencias a prefecturas, departamentos y gobiernos locales. Han aumentado transferencia de recursos a las municipalidades.	Se ha ampliado la cobertura de las inversiones productivas y sociales, aunque la magnitud en muchas localidades se ha reducido notablemente (Ya no existen megaproyectos). Falta de capacidades en ejecución del gasto municipal y problemas de generación de ingresos propios han limitado el alcance de la descentralización Falta de correspondencia entre demandas y recursos disponibles para atender demandas
Esquemas de participación de la población local en decisiones de desarrollo (minorías, mujeres)		Ley de Participación Popular 1994 Ley de Dialogo Nacional 2000 Se ha implementado mecanismos de control social Planes de Ajuste Institucional para evaluar la viabilidad financiera de cada municipio	

Balance de las políticas de crecimiento y reducción de la pobreza en los 90: Honduras

Política propuesta	Impactos esperados sobre el crecimiento económico.	Impactos esperados sobre la pobreza	¿ Se puede esperar un crecimiento pro-pobre?
[P1] Inversiones en infraestructura económica	[1] El problema de entrada es la falta de infraestructura de comunicaciones que conecte productores con clientes. En la medida que no hay pistas de comunicación la competitividad productiva se ve afectada. Mejoras en las comunicaciones a través de inversiones remediará esta situación y permitirá a los productores beneficiarse de las oportunidades que la apertura de los mercados traen.	[1] La construcción y mantenimiento de la infraestructura generará puestos de trabajo. [2] En la medida que las infraestructuras se concentren en departamentos más pobres, los efectos de mano de obra beneficiarán especialmente a comunidades pobres [3] A medida que la economía se reactive como consecuencia de estas inversiones aumentará más el empleo y posiblemente los salarios.	[1] Aún cuando mejoras en las vías de comunicación en efecto mejoran la competitividad de la producción, el principal problema de competitividad en Honduras es la falta de productividad, especialmente en la agricultura. Mejoras de comunicación por sí solas no mejoran el problema de productividad si no se acompañan por políticas de productividad, las cuales están o bien sin implementar o bien en proceso permanente de elaboración [2] Según las cifras oficiales el incremento de mano de obra para mantenimiento es mínimo y difícilmente probable que tenga una incidencia alta en la pobreza del país. [3] No hay razones para pensar que la demanda de bienes y servicios que se espera de la reactivación económica vayan a ser intensivos en capital, por lo que el aumento del empleo puede ser en efecto un efecto esperado. Que vaya acompañado de incrementos en salarios puede depender mayormente incrementos de productividad, que pueden o no darse. La evidencia histórica no llama demasiado al optimismo. Este impacto será en cualquier caso relevante en la medida que la reactivación sea extensiva a varios municipios y no se concentre en enclaves determinados. • En definitiva, esta política puede ser en efecto conductiva al crecimiento, aunque será pro-pobre en la medida que se centre en regiones pobres y los efectos indirectos de reactivación y empleo sean importantes. Es crucial la evolución de los salarios para determinar el impacto final.
[P2] Inversión en infraestructura productiva (riego)	[1] Un problema de la baja productividad agrícola es la falta de agua. Si se quiere aumentar la producción es necesario llevar agua a aquellos agricultores que lo necesitan, especialmente en sectores de un alto potencial de valor agregado como el hortícola.	[1] La baja productividad se concentra en pequeños productores, en muchos casos, produciendo para su propia subsistencia. Si se mejora su situación con la llegada de riego, entonces esta política será pro-pobre. [2] Por otro lado, incluso cuando las ganancias se concentren en grandes exportadores, la mayor demanda de empleo y salarios traerá efectos positivos para los pobres.	[1] Aunque algunos de los proyectos de riego se concentran en municipios especialmente pobres, otros se dan en municipios que no lo son tanto, e incluso su desarrollo supera la media nacional. [2] Críticos a esta política indican que se concentrará en grandes exportadores (de melón y palma africana) y no en los pequeños productores. La demanda de mayor empleo y salarios será una realidad en la medida que se aumente la productividad del trabajo lo suficiente, de otra forma, pudiera

			solo darse un incremento del empleo. [3] En el caso que el riego se oriente a productores con títulos de propiedad o requiera de algún tipo de co-financiamiento o crédito para su disfrute, esto dejará a los más pobres y vulnerables fuera. • Los beneficios de crecimiento por mejora de productividad pueden esperarse mayores entre los grandes exportadores agrícolas que no son precisamente los sectores más pobres. El efecto pro-pobre de mayor empleo puede ser limitado si no va acompañado de mayores salarios, lo cual dependerá de su incremento de productividad, lo que puede requerir otro tipo de políticas paralelas.
[P3] Desarrollo del Turismo	[1] En la medida que se atraigan grandes inversiones, se incrementan los recursos para el crecimiento del país. [2] Existen ejemplos en la misma región centroamericana de oportunidades de crecimiento a partir del turismo. Honduras tiene las mismas condiciones a priori para beneficiarse, aunque requiere de inversiones para ello. [3] Diferentes tipos de turismo pueden desarrollarse en el país, por lo que es potencialmente una estrategia de crecimiento no necesariamente concentrada en un puñado de zonas.	[1] Es de esperarse que el sector turístico emplee fuerza de trabajo, y en la medida que este desarrollo sea sostenible, el incremento del empleo también lo será. [2] El desarrollo turístico traerá aparejado un incremento de la demanda de servicios económicos provistos por las comunidades locales y también un fortalecimiento de la oferta de servicios básicos. [3] En la medida que el desarrollo turístico alcance comunidades pobres (como en Copán, por ejemplo), los efectos de empleo y demanda de bienes y servicios beneficiarán a los más pobres. Capacitaciones del personal empleado en este sector puede llevar a mejora el capital humano de los empleados. Si estos pertenecen a hogares pobres, el efecto es doblemente positivo.	[1] Hay en efecto evidencia de que el turismo puede tener un significativo potencial de crecimiento de la economía y empleo local. [2] Para que en efecto los efectos sean sostenibles, es necesario que las inversiones se atraigan y se queden. Existen ya casos notorios de atracción de inversiones seguida de una rápida desinversión. [3] Este desarrollo turístico será en efecto pro-pobre en la medida que no se concentre exclusivamente en la parte costera norte del país, la cual figura entre las más ricas del país. [4] Los efectos sobre el crecimiento serán también significativos en la medida que el vínculo hacia atrás de este sector sea importante con la comunidad local. • En general, se puede esperar que con medidas sostenibles, este sector pueda en efecto llevar al crecimiento de la economía local y reducir pobreza. Que el efecto sea lo suficientemente grande como para tener un impacto a nivel nacional es, sin embargo, quizás todavía pronto para determinarlo.
[P4] Mayor integración comercial	[1] CAFTA ya es una realidad. En la medida que Honduras sea capaz de competir en sus sectores tradicionalmente competitivos y en algunos nuevos sectores de alto potencial, Honduras podrá beneficiarse en términos netos de la integración comercial. [2] La libre circulación de tecnología o el acceso a nuevos mercados debería	[1] El incremento de las exportaciones seguirá siendo el motor del crecimiento en el país, y en la medida que se incremente la productividad y la demanda de empleo de los más pobres (sobre todo en agricultura y maquila), esta integración será además pro-pobre. [2] Como existe una clara conciencia de que otros sectores no competirán, se puede acompañar desde el	[1] En el mejor de los casos, el crecimiento exportador en Honduras ha contribuido a un tipo de crecimiento volátil, vulnerable y en promedio bajo. Si se mantienen los mismos sectores exportadores, ¿por qué se deberían esperar un cambio hacia mayor y más estable crecimiento? Lo mismo puede decirse de la expectativa de que vaya a reducir substancialmente la pobreza en vista de la experiencia de la década pasada. [2] No existe tampoco una

	aumentar la competitividad de los productos o servicios en los que Honduras ya tiene ventaja.	principio a aquellos sectores ‘perdedores’ con políticas sociales.	seguridad que los sectores ‘ganadores’ de la mayor integración comercial vayan a incrementar substancialmente la demanda de empleo (ni que esta sea entre los más pobres) ni que esta vaya acompañada con incrementos salariales, si es que la competitividad de esos sectores va a mantenerse. [3] El hecho de que no se contemple ninguna medida para incluir en el sector productivo de la economía a los sectores ‘perdedores’ de la integración comercial plantea inquietud para una estrategia que aspira a ser realmente pro-pobre, dado que son esos sectores (como agricultura de subsistencia) que concentran los más pobres y excluidos. • En definitiva, parece evidente que algunos sectores ganarán mientras otros perderán. No se sabe bien que nuevos sectores ganadores surgirán ni si serán capaces de absorber suficiente empleo o incrementar la productividad para subir salarios. De no ser así, es improbable que haya un crecimiento pro-pobre, o un crecimiento significativo de cualquier otra índole.
[P5] Capitalismo agrícola moderno	[1] Dado que el principal sector productor es el agrícola en el país, y su principal problema es la falta de eficiencia, mecanismos de mercado que permitan mejorar acceso a créditos, marketing, distribución y venta de la producción aumentarán su productividad, y por tanto el crecimiento económico.	[1] En la medida que este tipo de iniciativas implica la participación de pequeños y/o medianos productores, los principales beneficiarios no serán los grandes productores, sino el resto de productores.	[1] Aún cuando la iniciativa tuviera éxito y sea sostenible, los principales beneficiarios no son necesariamente los más pobres, sino hogares con suficientes recursos como para aportar a una organización capitalista. [2] La medida podrá favorecer el crecimiento de forma decidida en la medida que se pueda articular una experiencia más allá de un pequeño grupo de comunidades, o un pequeño grupo de campesinos. Si no, incluso con éxito, la magnitud de la experiencia será muy limitada. • Si bien la iniciativa plantea un ejemplo de cambio en la gestión y una mirada más extensiva de las tareas de los agricultores, la escala de la iniciativa ha de ser lo suficientemente grande para ser efectiva y no solamente beneficie a un reducido grupo de pequeños/medianos productores.
[P6] Innovación	[1] El punto de partida es que el productor se preocupa casi exclusivamente en su producción pero no se preocupa por su venta o su distribución. [2] Es necesario primero apoyar a los productores en las otros componentes no productivos del proceso, y	[1] Los principales beneficiarios de esta política son aquellos productores que no tienen dominio de la gestión empresarial o acceso a información. Por tanto, son los microempresarios y los pequeños y medianos productores los principales beneficiarios, esto es, sectores que no son de altos ingresos.	[1] Los micro, pequeños o medianos productores pueden ni siquiera ser pobres, o si lo son, no extremadamente pobres. [2] Se puede correr el riesgo de que estas políticas de innovación en el proceso de producción y postproducción benefician a aquellos que ya están produciendo, dejando quizás de lado a futuros productores actualmente no produciendo.

	segundo, crear potencialidades en la producción de bienes y servicios. [3] Una manera de generar estas potencialidades en sectores ya existentes como la maquila o en agronegocios es la creación de procesos innovativos como es el caso de certificaciones, centros de investigación, centros de información y búsqueda de mercados.	[2] En la medida que estas iniciativas involucren comunidades pobres o grupos vulnerables, serán activamente pro-pobres.	[3] El impacto en la pobreza y sobre todo el crecimiento será significativo en la medida que estas iniciativas se extiendan a un nivel mayor que el de comunidades y de un sector de actividad concreto. De otra forma, aunque exitosos, pueden tener impactos muy limitados. • Es pues, probable, que aunque estas políticas sean favorables al crecimiento, no lo sean de forma significativa si no van articuladas en una estrategia nacional. También se corre el riesgo de que sean favorables a los moderadamente pobres o no pobres más que a los más pobres.
[P7] Crecimiento alrededor del recurso hidrográfico	[1] El elemento fundamental que determina la baja productividad del sector agrícola en Honduras es el recurso natural, y entre ellos el agua. [2] Una política económica organizada a través de la mejor explotación de las cuencas y sub-cuencas hidrográficas debería tener prioridad. [3] Alrededor del crecimiento económico de las cuencas, se generarían otras demandas de servicios económicos, básicos, y se potenciaría el capital humano, la participación, la vida municipal.	[1] Los más pobres del país se concentran en la vertiente pacífica del país donde no hay agua. Políticas de agua dirigidos a los más pobres es pues pro-pobre además de garantizar crecimiento económico. [2] En tanto en cuanto se puede usar de forma intensiva un recurso abundante en Honduras como es la mano de obra juvenil, a la vez, un grupo vulnerable, la política es de crecimiento.	[1] Una política basada en crear riqueza en zonas pobres es en efecto una política de crecimiento pro-pobre. En la medida que la gestión de las cuencas hidrográficas lleve a incrementar la productividad de la agricultura, esto llevará al crecimiento. La principal preocupación es si una estrategia productiva centrada exclusivamente en un recurso natural no renovable es una estrategia sostenible y capaz de generar alrededor suyo el suficiente tirón al resto de la economía. • Aún aceptando la capacidad de generar riqueza y reducir pobreza de una política alrededor de cuencas, existen dudas de que esto vaya a ser sostenible y suficientemente significativo.

Balance de las políticas de crecimiento y reducción de la pobreza en los 90: Nicaragua

	Lineamientos generales de los programas de estabilización y crecimiento	Lineamientos generales de las políticas sociales
Políticas macroeconómicas		
Crecimiento, empleo y liberalización comercial	El eje central del programa de ajuste económico del Gobierno de Nicaragua constituyó, junto con la fijación del tipo de cambio y una política monetaria y crediticia restrictiva, la reducción del gasto global del sector público a un nivel que pudiera ser financiado por ingresos ordinarios, donaciones externas, préstamos bilaterales y créditos de instituciones multilaterales. Igualmente, el plan de ajuste se vinculó a la privatización de empresas estatales, la reducción del número de funcionarios públicos y la apertura comercial internacional. El PND contempla el enfoque de clusters en que la inversión extranjera directa y las grandes empresas tendrán un papel importante.	La política social está subordinada a la política económica. Se establecieron fondos de emergencia social para compensar la caída de los ingresos de los grupos más pobres, se impulsaron acciones de autoayuda y los trabajos comunitarios cobraron relevancia como estrategia en la lucha contra la pobreza. El Gobierno diseñó varios programas para aliviar la pobreza, entre ellos el Fondo de Inversión Social, el Programa de Reconciliación y Rehabilitación Nacional, el Fondo de Acción para Sectores Oprimidos, el Fondo de Empleo Comunal y el Programa Solidario de la Producción. No se ha definido cómo se integrarán los pequeños productores a los clusters.
Políticas fiscales		
Reformas gestión presupuestaria y gasto social	Ley de Organización, Función y Procedimientos del Ejecutivo (1998)	Se ha avanzado en la racionalización y disminución del tamaño del Estado
Reestructuración empresas públicas	Privatizaciones (eléctricas) ha sido postergado por no presentar condiciones necesarias	Las tarifas de los servicios se están aproximando a las de mercado, aunque no se está mejorando sistemáticamente el servicio para los pobres
Alivio deuda y financiamiento de la estrategia		
Alivio de la deuda y tendencia de gasto para programas sociales en el marco HIPC		En valores absolutos se de un incremento del gasto social en USD 100 millones entre 1999-2002, aunque en relación al PIB pasa de 15.5% a 10.2% en ese período.
Políticas sociales		
Acceso a servicios básicos para los pobres		De acuerdo al informe de Pobreza (Dic. 2003) del Banco Mundial la pobreza extrema es la que más ha disminuido. El cumplimiento de los MDG es parcial a pesar de que las metas incluidas en los PRSP no son consideradas muy ambiciosas comparada con los objetivos fijados para el 2015.
Educación: Ampliar calidad, cobertura, acceso equitativo por género a la educación		

	Lineamientos generales de los programas de estabilización y crecimiento	Lineamientos generales de las políticas sociales
primaria y secundaria		
Salud: Ampliar calidad, cobertura y acceso		
<i>Políticas sectoriales – Rural</i>		
Políticas agrícolas (precios, subsidios, tarifas, etc.) para incentivar la productividad, diversificar producción	Proceder con liberalización comercial Sistema de extensión educativo (INTA) para el sector agrícola se inició en 1993 Sistema de apoyo para los productores de granos en comunidades pobres (1997) Política agrícola y de forestación Presenta una visión más integral al desarrollo rural	No se han efectuado estudios del impacto de acuerdos de libre comercio en pobreza
Infraestructura rural	FISE ha apoyado programas de infraestructura aunque con problemas de recursos	
Reforma agraria y tenencia de tierras y su titularización	Modernización del catastro se inicia en 1993	
Acceso a créditos rurales		

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, ésto 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
sida@sida.se, www.asdi.org