

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 en América Latina – 2004

Informe regional 2004, Resumen Ejecutivo

"Ilusiones y Desilusiones 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: SIDA4520es

ISBN 91-586-8433-6

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.

Content

1. Introducción	5
2. Aciertos y desaciertos de los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua en 2003-4	7
Debilidades originales.	7
"Pecados originales" y un futuro incierto.	8
Hay ciertos avances en la coordinación entre donantes.	9
3. ¿Hacia un crecimiento pro pobre?	12
Políticas 'pro pobres'	12
¿Qué es el crecimiento pro-pobre?	12
Crecimiento pro-pobre en la práctica	13
Evaluando políticas hacia un crecimiento pro pobre	14
Balance comparativo del crecimiento pro pobre	17
4. Crecimiento pro-pobre y la ayuda externa	19
Falta de un marco multi-anual de ayuda externa.	19
Ayuda externa para el crecimiento pro-pobre.	20

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.

Actualmente *Bolivia, Honduras y Nicaragua* se encuentran en un proceso de generar *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) de "segunda generación", es decir, después de haber conseguido el alivio de la deuda en el contexto HIPC. 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?

2. Aciertos y desaciertos de los PRSP en Bolivia, Honduras y Nicaragua en 2003-4

Debilidades originales.

Ha sido difícil lograr que las estrategias de reducción de pobreza cumplan con las grandes expectativas creadas al inicio del proceso. Los Informes de Evaluación 2003 de Bolivia, Honduras y Nicaragua coinciden en tres puntos centrales (ver Informe Regional 2003, www.iss.nl/prsp):

- Los tres países han realizado un esfuerzo muy significativo en llevar a cabo diálogos nacionales sobre la ERP. 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. 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.
- 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. 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.
- 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.

"Pecados originales" y un futuro incierto.

Las débiles bases sobre las que se construyen los PRSP han tenido una clara incidencia en la apreciación de los avances en el proceso de los PRSP en 2004 *Informes de Evaluación 2004*:

1. *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 (www.iss.nl/prsp): 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.
2. *Futuro inseguro*: Hay que considerar aún muy frágil el proceso de los PRSP en los tres países. 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 participación y la ausencia de análisis de impacto de determinadas políticas son las principales causas que debilitan a los PRSP. Por otra parte, los riesgos continúan siendo más importantes que los logros. Tal es el caso del débil sistema financiero, la insostenibilidad de la deuda pública, la fragilidad fiscal, la corrupción y la forma en que se implementa la descentralización y los sistemas de pensiones. Los tres países enfrentan una caída en el

crecimiento económico y una vulnerabilidad permanente ante choques externos. Temas más específicos que afectan a cada país y que impactan gravemente sobre su situación fiscal y macroeconómica son las reformas al sector del gas en Bolivia, la alza de los precios del petróleo en el caso de Honduras y la elevada deuda interna en dólares en Nicaragua. En el plano político Nicaragua enfrenta una crisis política aún por resolver. En 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.

3. *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 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. 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 Nicaragua y Bolivia, 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.

- Se mantienen muchos problemas en cuanto a la condicionalidad relacionada con la ayuda externa. 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.
- Aunque hay un movimiento entre los donantes hacia mayor apoyo presupuestario, 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. Las condiciones no solo tienden a reflejar las opiniones y prioridades de los donantes, más que las del país receptor, sino también en muchos casos implican intervenciones detalladas en procesos y acciones del gobierno receptor.

El sobre-énfasis de los donantes en querer poner muchas condiciones específicas en cuanto a la formulación de las políticas tiende a ser contraproducente. 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*, y no solamente si están cumpliendo los resultados macroeconómicos;
- 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-anales;
- 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 marco multi-anual de presupuestos – un MTEF – y mayor énfasis en un enfoque de presupuestación por resultados), tomando en cuenta la situación inicial en cuanto a la capacidad de manejo presupuestaria de cada país al respecto.

3. ¿Hacia un crecimiento pro pobre?

Políticas ‘pro pobres’

A pesar de que la reducción de la pobreza se encuentra como primera prioridad de la agenda para el desarrollo y no 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. 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.

No existe un consenso en el círculo académico ni al interior de los países sobre los lineamientos para una estrategia el crecimiento “pro pobre”. 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 restructuración de la deuda en el marco HIPC vinculados a proyectos por pobres, nuevas modalidades de financiamiento como la línea de prestamos del Fondo en Apoyo a la Reducción de la Pobreza (el *Poverty Reduction Growth Facility*, PRGF) y los *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) y la incorporación de indicadores cuantificables como los Objetivos de Desarrollo del Milenio son pasos en esta dirección.

¿Qué es el crecimiento pro-pobre?

En la literatura tampoco hay acuerdo como mismo definir el crecimiento pro-pobre. En una definición se habla de 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. Una segunda definición dice que la condición principal es 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 y por lo tanto crecimiento y distribución son importantes. Esta segunda aproximación, parece ajustarse más a los PRSP y al primer objetivo del milenio de haber reducido la pobreza extrema a la mitad en el año 2015. Además esta definición permite simplificar el análisis al centrar la evaluación en los beneficios de las políticas para los pobres, lo que no impide que en el caso de políticas puntuales se analice el carácter progresivo o regresivo de las mismas. Para fines de este estudio podemos conformarnos con la segunda definición.

Sin embargo, hay que darse cuenta que esta definición trae consigo la necesidad de establecer qué tipo de crecimiento generaría "la mayor reducción de pobreza". No es obvio como lograr al mismo tiempo acelerar el crecimiento de la economía mientras lograr al mismo tiempo una redistribución significativa de recursos a favor de los pobres, lo que serían los dos ingredientes necesarios en el caso de los países pobres de América Latina caracterizadas por un crecimiento lento e inestable y altos grados de desigualdad.

Crecimiento pro-pobre en la práctica

No hay consenso en los tres países sobre que se entiende por crecimiento pro pobre. Diferentes actores ("stakeholders") en Bolivia, Honduras y Nicaragua 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 opte 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. 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, sin embargo nadie sabe proporcionar una definición más precisa del concepto. 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. 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 sofistica-

ción y de adhesión. Dos de las definiciones enfatizan el crecimiento económico como condición necesaria para reducir la pobreza. Se trataría del enfoque tradicional de "goteo" utilizado por el FMI y que prioriza el pilar del crecimiento en la ERP, mientras que el segundo busca fortalecer determinados sectores de la economía para sustentar el crecimiento económico. Los otros dos enfoques dan lugar a consideraciones redistributivas. Por un lado priorizan las políticas de mercado con una menor ingerencia del Estado y por otro asocian el crecimiento pro pobre con el uso de tecnologías intensivas en mano de obra a fin de generar empleo para los pobres.

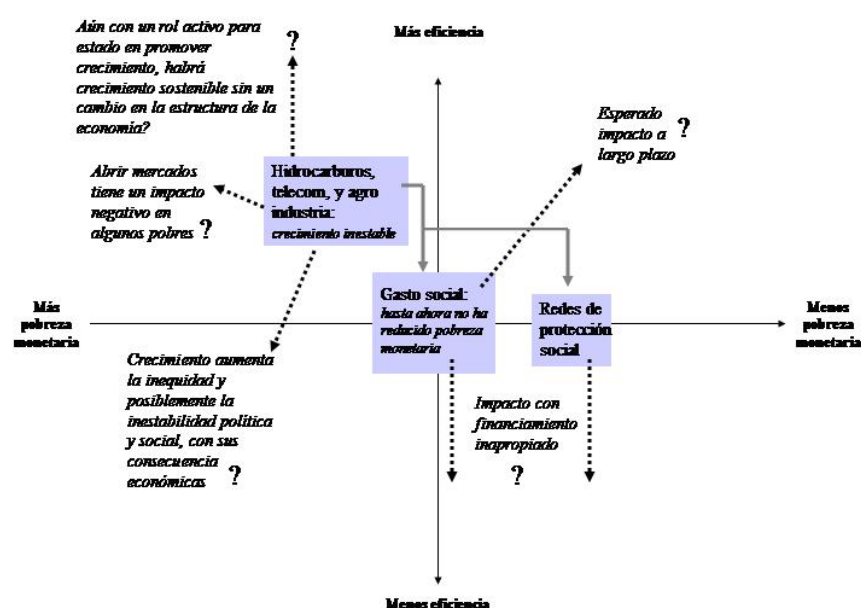
En *Nicaragua* igualmente falta un debate público sobre el patrón de crecimiento y poco se maneja el concepto de crecimiento pro-pobre. El PRSP original (ERCERP) expresó implícitamente (es decir sin referencia explícita al concepto de crecimiento pro pobre) que el país debería apuntar a "un crecimiento 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.

Evaluando políticas hacia un crecimiento pro pobre

Para sistematizar el análisis ciertamente cualitativo del conjunto de políticas y su efectividad percibida, se ha adaptado una matriz simple con dimensiones dos-por-dos ha sido utilizada para analizar cómo las políticas pueden relacionarse con el crecimiento y la reducción de la pobreza. 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. De esta forma se da en los gráficos 1, 2 y 3 una apreciación de las estrategias en los tres países.

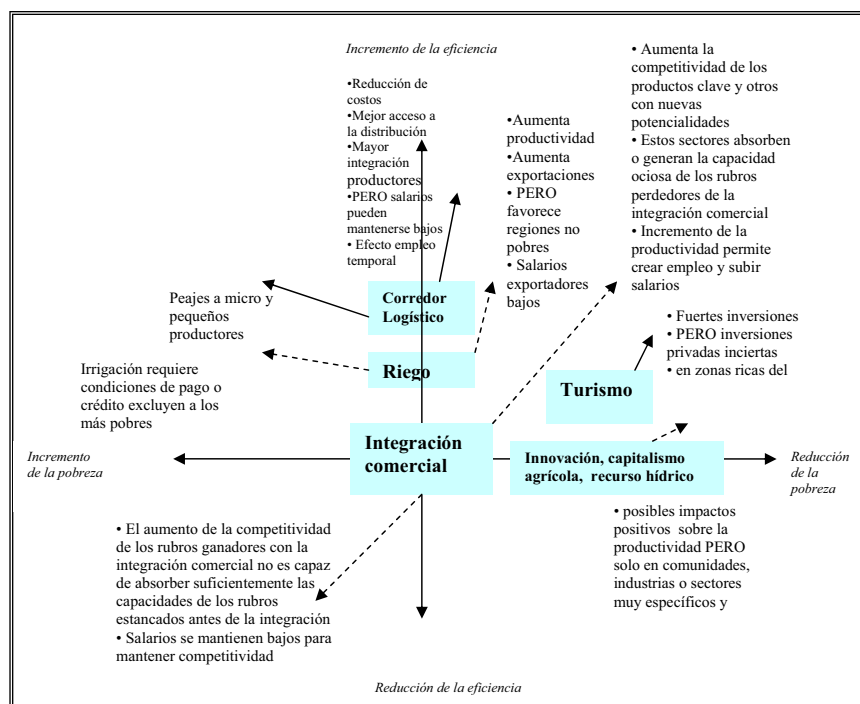
En *Bolivia* el gas parece ser la mejor oportunidad que el país tiene para cambiar su destino en los próximos años. Ofrece la posibilidad de aumentar de forma significativa los ingresos del Estado y así crear recursos para inversión, redistribución, o el pago de la deuda. Existe también la posibilidad 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. La revisión de la EBRP es una oportunidad para avanzar en esta tarea.

Gráfico 1: Bolivia: Taxonomía de políticas pro-pobres de la EBRP



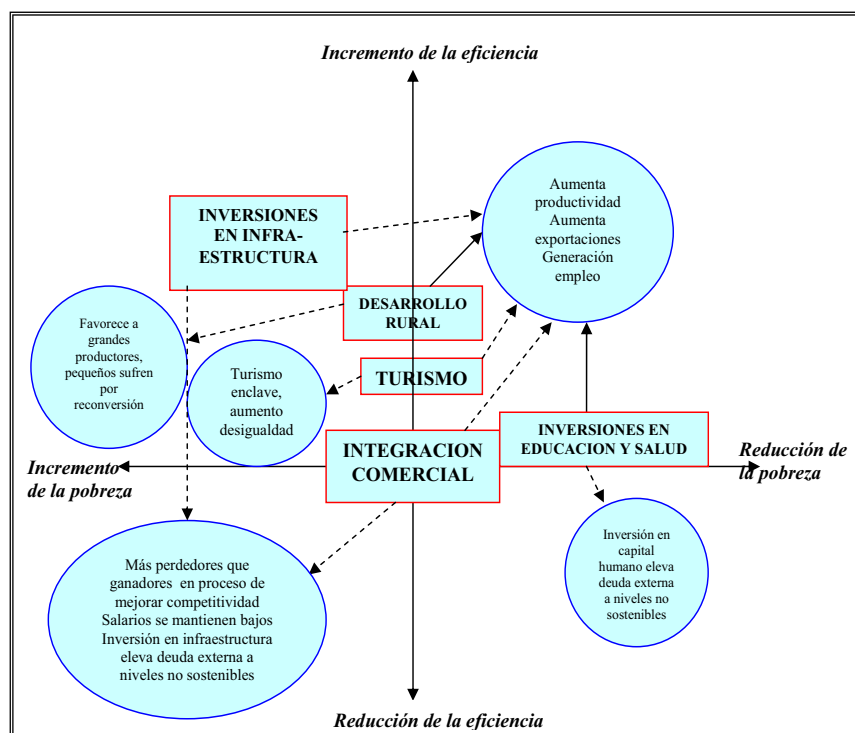
La ERP de *Honduras* apunta a promover la mayor competitividad de la economía mediante inversiones en infraestructura, mayor integración comercial y el estímulo del sector turismo. La expectativa del gobierno es que estas medidas de por sí conllevarían a un crecimiento pro-pobre y que se reforzaría dicho impacto mediante una expansión del gasto social pro-pobre. La taxonomía realizada de estas políticas establece 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. 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.

Gráfico 2: Honduras: Taxonomía de políticas pro-pobres de la ERP (revisada)



La taxonomía de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo en *Nicaragua* sugiere que no debemos esperar resultados muy favorables. 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 3 da una apreciación resumida, mostrando que los resultados pueden tomar varios sentidos. La mayor integración comercial (mediante 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 (esto aplica tal vez aún más fuerte 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 3: Nicaragua: Taxonomía de políticas pro-pobres de la ERP (revisada)



Balance comparativo del crecimiento pro pobre

1. 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.
2. 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.
3. 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 los alcances del 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 se sienten los efectos sobre la productividad se traduzcan a lo mejor 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 intertemporal 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 esta está en duda.

4. 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.
5. 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 apuntan en gran medida a 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 no consideran mecanismos para reducir los costos de la volatilidad en el crecimiento y en los recursos fiscales para financiar sus estrategias de reducción de pobreza.

4. Crecimiento pro-pobre y la ayuda externa

Al igual que para otros stakeholders, para los donantes el vínculo entre crecimiento y reducción de la pobreza requiere estudios más profundos. 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"*. 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.

Falta de un marco multi-anual de ayuda externa.

Al evaluar la implementación de los PRSP, uno de los problemas identificados en 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. Una de las causas es que el financiamiento de organismos financieros como el FMI es usualmente pro cíclico. Cuando el panorama macroeconómico se dificulta y hay desvíos de las "correctas políticas" económicas, 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.

Ayuda externa para el crecimiento pro-pobre.

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 que ya fueron enfocados en la evaluación del apoyo de donantes en el marco de los PRSP. Hay tres temas adicionales que requieren mayor atención en el contexto de la discusión sobre el crecimiento pro-pobre.

- *Deuda externa:* Una vez conseguido el alivio de la deuda externa en el marco HIPC, no implica que el problema de la deuda externa se 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.
- *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 cumplen 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.
- *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.

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