

¿PUEDEN LOS POBRES SER COPARTÍCIPES DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA?

Resumen:

En un nuevo enfoque anunciado por el Banco Mundial y el FMI, se ofrece a la sociedad civil un papel en la definición y puesta en práctica de las estrategias nacionales en contra de la pobreza. Con el fin de tener acceso a reducciones en sus deudas, se pide a los países que preparen un documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza, fundamentado en contribuciones de todos los sectores de la sociedad. Si bien las experiencias previas muestran que es mucho lo que se puede hacer para que los procesos de diseño de políticas respondan más a las necesidades de los pobres, esas experiencias también indican que esto implica muchos retos y dificultades. Es esencial tomar en cuenta estas lecciones para que el nuevo enfoque esté a la altura de su ambiciosa retórica.

¿Qué es un DERP?

Los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP, o PRSP por sus siglas en inglés) son el meollo de un nuevo marco de lucha contra la pobreza anunciado a fines de 1999 por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Se pretende asegurar con ellos que las reducciones de deuda que se ofrecen bajo la iniciativa para los países pobres altamente endeudados, así como los préstamos en términos favorables de las instituciones financieras internacionales, ayuden verdaderamente a reducir la pobreza en los países más pobres y más endeudados del Sur.

Para obtener la aprobación de los acreedores para una reducción de deuda, los países tienen que preparar un DERP en el que se establezcan las metas de reducción de la pobreza, así como planes para alcanzarlas. A continuación, los países tienen que demostrar que están progresando en la consecución de estas metas, antes de que se desembolse cualquier monto. Hay una presión de tiempo en ambos lados. Los países quieren beneficiarse de la reducción de deuda lo antes posible, mientras que las instituciones financieras quieren que se vea que están actuando velozmente. De los 40 países pobres altamente endeudados que podrían solicitar reducción de deuda, aproximadamente 25 esperan elaborar DERPs antes de que termine el año 2000.

El principal objetivo de los DERPs, según el Banco Mundial, consiste en "identificar de una manera participativa los resultados en materia de reducción de la pobreza que un país desea alcanzar y las acciones públicas clave – cambios normativos, reformas institucionales, programas y proyectos – que se necesitan para lograr los resultados deseados".

En muchos sentidos, este nuevo enfoque es un triunfo para las organizaciones no gubernamentales (ONGs) y para la campaña global por la reducción de la deuda. Provee una oportunidad sin precedente para que los esfuerzos de promoción del desarrollo se centren en la reducción de la pobreza, y para que las organizaciones de la sociedad civil (un término que incluye a ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales y profesionales, organismos religiosos y otros grupos ciudadanos) puedan influir en las políticas de lucha contra la pobreza. Pero también plantea varias interrogantes y preocupaciones, entre las cuales:

- *¿Será visto por los países pobres como una imposición más del exterior, como otra condición que hay que satisfacer?*
- *¿Cómo evitar que el apresuramiento y los conflictos de intereses debiliten el enfoque participativo propuesto?*

- *¿Cómo evitar que se ponga un énfasis excesivo en el Documento, en vez de en la Estrategia subyacente, que es, al fin de cuentas, el objetivo del ejercicio?*

Muchas personas dudan que las buenas intenciones consagradas en los principios de los DERPs puedan lograrse en la práctica, sobre todo tomando en cuenta lo apretado del calendario. Sin embargo, una cosa es clara: Si se quiere que el enfoque de los DERPs logre sus ambiciosos objetivos, será esencial que se incorpore una participación efectiva en el proceso.

Los principios subyacentes

Los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza cubren en un principio un periodo de tres años. Se pretende:

- *Que sean **conducidos por los países**, bajo el liderazgo de los gobiernos y con una amplia participación en la adopción y el seguimiento de la estrategia resultante.*
- *Que estén **orientados hacia la obtención de resultados**: Deben identificar los efectos deseados y planear el camino hacia ellos.*
- *Que sean **exhaustivos**: Deben tomar en cuenta la naturaleza multidimensional de la pobreza.*
- *Que tengan un **enfoque de largo plazo**: Deben reconocer la profundidad y la complejidad de algunos de los cambios necesarios.*
- *Que estén **basados en la colaboración** entre los gobiernos, otros actores de la sociedad civil, el sector privado y las agencias de financiamiento.*

¿Quién debe involucrarse?

Además de los gobiernos centrales, que deben conducir el proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, hay muchos otros involucrados. Los más importantes son los propios pobres. Es vital encontrar maneras de incluir sus contribuciones. Otras entidades que tienen una participación significativa en el proceso, o que desempeñan un papel como facilitadores, promotores o canales de información, son, entre otras:

- *los gobiernos locales;*
- *los dirigentes y partidos políticos;*
- *las organizaciones que representan a los pobres (p. ej. gru-pos comunitarios, autoridades religiosas, sindicatos, organi-zaciones campesinas, autoridades tradicionales y ONGs);*
- *investigadores académicos y analistas;*
- *los medios masivos de comunicación*

Hay otros dos grupos importantes que tienen también un papel legítimo en el proceso: Las agencias de financiamiento y los sectores sociales más acomodados. Ambos grupos tendrán sin duda una fuerte influencia en el éxito de cualquier estrategia de lucha contra la pobreza. Es necesario por lo tanto lograr que se comprometan en el proceso, o al menos que no se queden fuera de él.

Un proceso que permite la participación

La participación puede darse en diferentes etapas en el proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, y en distintos grados. Puede ir desde la simple divulgación hasta la consulta más extensiva y la toma conjunta de decisiones, o hasta situaciones en las que los involucrados pertinentes asumen la responsabilidad de dar seguimiento

al proceso y de evaluar su éxito.

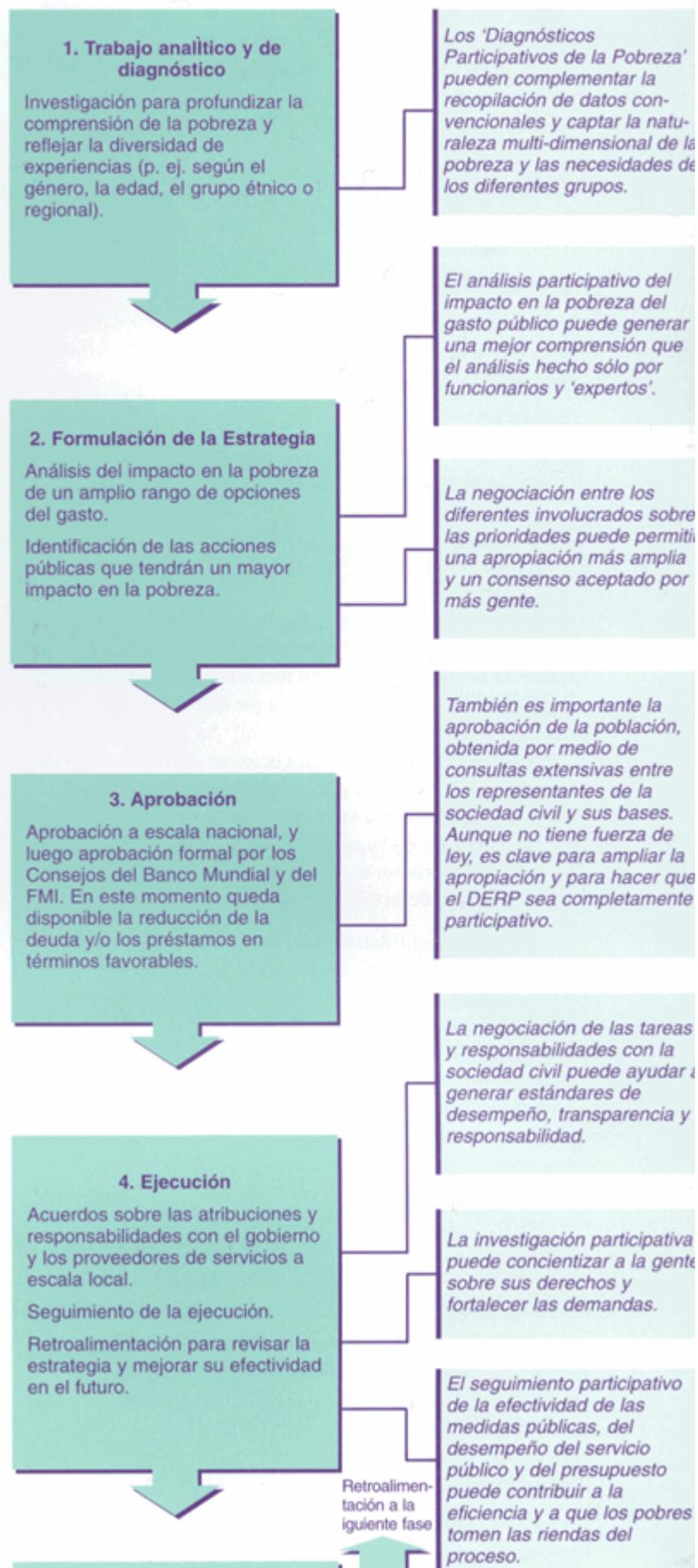
El proceso de diseño y ejecución de una Estrategia de Reducción de la Pobreza variará de país en país y tomará lugar en el contexto de la planeación nacional y de los ciclos electorales. Para identificar oportunidades para la participación, es útil pensar que el proceso tiene cinco etapas básicas, tal como se muestra en el diagrama. En cada etapa suceden actividades específicas, que permiten distintos tipos de participación. No existe, empero, ninguna guía preestablecida que se pueda seguir en todos los casos. Cada país tiene que diseñar su propio proceso y definir quién debe involucrarse en él, y cuándo.

La incorporación de una participación significativa en el proceso será un reto para todos los involucrados. En algunos países, los gobiernos ya suelen consultar a la sociedad civil cuando diseñan y ponen en práctica nuevas políticas. Pero en otros no existe tal tradición: en éstos los enfoques participativos son nuevos y poco familiares y existe una relación muy endeble entre el gobierno y los actores de la sociedad civil. En estos casos, los gobiernos tendrán por lo general mucho que aprender de las ONGs y de otros grupos pioneros en el ámbito de los enfoques participativos.

En dónde entra la participación

Etapas del Proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

Cómo pueden ayudar los enfoques participativos



Las lecciones de la experiencia

Los países que están iniciando la elaboración de DERPs se dirigen hacia un territorio virgen. No obstante, se pueden capitalizar varias experiencias valiosas de esfuerzos previos por incorporar a la participación en el diseño de políticas.

La apropiación del proceso

Para que la participación tenga sentido, los involucrados deben sentirse "dueños" del proceso en un grado significativo. Si bien los gobiernos y las agencias de financiamiento están adoptando cada vez más los enfoques participativos, para muchos resulta difícil "viajar en el asiento de atrás". Los dueños siguen siendo los proveedores de financiamiento, algunas veces los gobiernos nacionales, pero rara vez la sociedad civil.

Hay excepciones. En Bolivia, el gobierno recientemente convocó a un segundo "diálogo nacional sobre el desarrollo", en el que se invitó a ONGs a participar. ...stas establecieron una serie de condiciones respecto al acceso a la información, al adecuado seguimiento y a otros procedimientos, y aceptaron participar sólo una vez que estas condiciones fueron aceptadas.

El impulso de la apropiación de los DERPs por cada país no será fácil, dado su origen en Washington. Su amplio alcance también hace problemática la cuestión. Por ejemplo, los DERPs tienen que cubrir las políticas macroeconómicas, un área en la que las instituciones financieras mundiales ejercen un control férreo en los países pobres, y en la que las relaciones de poder están firmemente enraizadas. Para no debilitar la apropiación local, los financiadores y los acreedores tendrán que aprender a ceder su posición tradicional de dominación.

La promoción del flujo de información en dos sentidos

Los flujos adecuados de información, tanto hacia arriba como hacia abajo, son esenciales. Los flujos hacia arriba se necesitan para permitir que los diseñadores de políticas entiendan mejor las realidades y perspectivas de los que viven en la pobreza. La investigación participativa ha resultado útil en este sentido. Los flujos hacia abajo son necesarios para informar a la gente de sus derechos y para comunicarles qué políticas se están poniendo en práctica en nombre suyo. La investigación muestra que sólo cuando los derechos se traducen en políticas concretas, se divulgan ampliamente, se ejecutan y reciben un seguimiento, la gente se da cuenta de que puede exigirlos.

Para garantizar flujos adecuados de información, los gobiernos tienen que anunciar desde un principio que se está desarrollando una Estrategia de Reducción de la Pobreza, explicar las etapas del proceso y subrayar en dónde puede tener un papel la sociedad civil. Esto debe continuar con actualizaciones periódicas de información, así como con medidas para alentar la difusión por los medios masivos y el debate público.

La implicación de la población

El proceso de participación puede ser tan importante como la información que se genera. La participación amplia de la población permite que ésta se concientice y que se construyan consensos. Puede además vencer algunos de los obstáculos políticos que detienen el cambio normativo. Finalmente, permite la apropiación de las políticas resultantes y ayuda a incrementar su legitimidad.

Para los burócratas gubernamentales, las actividades que los ponen en contacto con los trabajadores de las ONGs y con la gente que vive los efectos directos de las políticas estatales pueden transformar su visión. En Uganda, los gobiernos central y locales, las ONGs y los académicos están trabajando juntos para llevar las voces de los pobres a las políticas. Además de generar información valiosa, este proceso está desarrollando capacidades y forjando relaciones duraderas entre los muy diversos actores involucrados.

La promoción de la responsabilidad

Los enfoques participativos pueden aumentar la responsabilidad de los gobiernos y de los proveedores de servicios, tales como los centros de salud, en la medida en que éstos se ven obligados a rendir cuentas. Esto puede ser particularmente importante para los pobres, cuya voz es débil. En algunos casos, las iniciativas han sido promovidas por los gobiernos, y en otros son los grupos ciudadanos los que han tomado la delantera.

Por ejemplo, el Presupuesto de la Mujer, en Sudáfrica, se propuso hacer el presupuesto nacional más equitativo en términos de género. El modelo involucra el análisis de los presupuestos por investigadores, ONGs y diputados, como parte del ciclo presupuestario nacional. Entre los resultados de este proceso están las "fichas de evaluación de la

transparencia y la participación presupuestarias", que se han diseñado para dar seguimiento al desempeño fiscal a escala provincial. En el contexto de los DERPs, la rendición de cuentas significa:

- *garantizar que el proceso de elaboración del DERP refleje explícitamente las necesidades y prioridades de los pobres;*
- *establecer mecanismos realistas para que la gente pueda exigir a los gobiernos y a los proveedores de servicios que rindan cuentas por la entrega de políticas y de bienes, así como por la utilización del gasto público;*
- *involucrar a los ciudadanos directamente en el seguimiento de la puesta en práctica de las estrategias del DERP y en la verificación del cumplimiento de los compromisos de lucha contra la pobreza.*

El establecimiento de estos mecanismos será una labor difícil y requerirá fortalecer la capacidad para el análisis presupuestario y normativo en los países que elaboren DERPs, y en particular entre los grupos de la sociedad civil. Las agencias de promoción del desarrollo podrían desempeñar un papel muy útil si apoyan este proceso.

¿Qué puede salir mal?

Las iniciativas participativas a menudo adolecen de debilidades que pueden poner en peligro el proceso y reducir su impacto. Los problemas más comunes son:

- *las **expectativas poco realistas o no explícitas**, que pueden crear frustración y cinismo entre los participantes;*
- *la **falta de tiempo** disponible para la adecuada participación o consulta;*
- *la **inadecuada difusión** de información, o el uso de un estilo o un lenguaje inaccesible;*
- ***problemas de representación**, es decir, falta de transparencia en los criterios para seleccionar a los participantes, y representación insuficiente de los grupos más pobres y más marginados;*
- ***falta de seguimiento y de retroalimentación**, e incapacidad para continuar el proceso hasta su culminación.*

La calidad de la participación

El hecho de que los enfoques participativos sean obligatorios en los DERPs plantea la cuestión de qué estándar de participación es aceptable, y de quién lo juzga. Se están desarrollando nuevos indicadores para evaluar la calidad y el impacto de los procesos participativos. Estos indicadores buscan determinar:

- *el nivel y la naturaleza de la participación en el proceso;*
- *el impacto sobre los participantes, y sobre su capacidad de involucrarse e influir en los procesos de diseño de políticas en el futuro;*
- *el impacto de la participación en las políticas y en el cambio, a fin de cuentas.*

Es posible convenir en estándares generales para la participación en las Estrategias de Reducción de la Pobreza a una escala global, incluyendo principios básicos de transparencia, rendición de cuentas y apropiación. Pero en ciertos casos el seguimiento detallado requiere un enfoque más a la medida. Idealmente, debería ser diseñado y ejecutado por un grupo amplio que abarque a una multiplicidad de actores involucrados – gobierno, organizaciones de la sociedad civil y agencias de financiamiento. Este enfoque de dos niveles permite la diversidad entre los países, a la vez que garantiza ciertos puntos de partida no negociables, que impiden que los estándares se degraden hasta un mínimo común denominador aceptable para todos.

La necesidad de ser realistas

Queda por verse en qué medida el nuevo enfoque de los DERPs puede realmente dar a los pobres un papel significativo. El ofrecer a los pobres la oportunidad de contribuir en los DERPs, ya sea directamente o a través de sus representantes de la sociedad civil, es un comienzo importante. Pero es sólo el primer paso para hacer que las estrategias de desarrollo respondan realmente a las necesidades de los pobres.

El modelo DERP es sumamente ambicioso y, hasta ahora, no ha sido probado. Habrá inevitablemente algunas imperfecciones en el primer grupo de DERPs. Sin embargo, si se adopta un "enfoque de aprendizaje" honesto y abierto, los primeros errores deberían conducir a mejoras en las versiones subsecuentes.

Es esencial garantizar un alto nivel de participación en el proceso de los DERPs. Pero la participación debe verse realísticamente. No es factible ni deseable esperar que todos los involucrados participen en todas las etapas. Las decisiones sobre quiénes participan, así como sobre cuándo y cómo lo hacen, son por lo tanto decisivas. Estas decisiones se deben tomar transparentemente y respetando ante todo a las organizaciones de la sociedad civil y a la población en general.

Ante la presión por completar los DERPs, los principales involucrados enfrentan retos importantes. En particular:

- **Las organizaciones que representan a los pobres** tienen que aprender rápidamente cómo pueden aprovechar esta oportunidad, tanto para aportar sus contribuciones a los DERPs como para consolidar su influencia y su legitimidad en el largo plazo. Para esto requerirán fortalecer sus nexos con las bases y adquirir todo un abanico de nuevas habilidades.
- **Los gobiernos y los acreedores** necesitan tomar a la participación en serio, y emprender el proceso comprometiéndose a favorecer la implicación amplia de la población de principio a fin y no sólo como un ejercicio cosmético durante la fase preparatoria.
- **Las agencias de financiamiento** y otros organismos externos deben encontrar un equilibrio en la canalización de apoyos y aprender a facilitar el proceso sin dominarlo.

Bibliografía recomendada

McGee, R., 2000, **Participation in Poverty Reduction Strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring**, IDS Working Paper No 109, Brighton: IDS.
IDS, 2000, **Accountability through Participation: developing workable partnership models in the health sector**, IDS Bulletin Vol 31 (1), January.
Healey, J. et al, 2000, **Towards national public expenditure strategies for poverty reduction**, ODI Poverty Briefing No 7, London: Overseas Development Institute

Sitios Web útiles:

IDS Participation Group: www.ids.ac.uk/ids/particip
Institute for Democracy in South Africa: www.idasa.org.za
International Budget Project: www.internationalbudget.org
World Bank: www.worldbank.org/poverty/strategies

Esta Síntesis Informativa fue escrita por Rosemary McGee y editada por Geoff Barnard, con contribuciones de John Gaventa, Andy Norton y Mel Speight. Traducción al español de Claudio Alatorre. Gran parte del material proviene de una síntesis escrita por Rosemary McGee con financiamiento del DFID. Otras ideas surgieron en un taller internacional que se llevó a cabo en el IDS en febrero del 2000, cofinanciado por el IDS, el Grupo de Trabajo de ONGs en el Banco Mundial, y el propio Banco Mundial. Las opiniones que se expresan aquí son de la autora y no necesariamente reflejan las del IDS o sus financiadores.

Se invita a los lectores a citar o reproducir material de las Síntesis Informativas del IDS en sus propias publicaciones.

A cambio, el IDS solicita que se especifique el origen de la información y que se le envíe un ejemplar de la publicación. El texto íntegro de las Síntesis Informativas del IDS, así como más información sobre el instituto y sobre su trabajo, están disponibles en el sitio Web del IDS.

© Institute of Development Studies, 2000 ISSN 1360-4724

Las Síntesis Informativas del IDS (IDS Policy Briefings) son publicadas por el Instituto de Estudios del Desarrollo y pretenden proveer reseñas concisas y actualizadas sobre temas importantes en el área de la promoción del desarrollo.

Institute of Development Studies, at the University of Sussex, Brighton BN1 9RE, Reino Unido
Tel: (+44) 1273 606261 Fax: (+44) 1273 691647 or 621202
Correo electrónico: ids@ids.ac.uk