

# Apoyo a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo de bajo ingreso

Respuesta de la comunidad internacional

*Masood Ahmed y Hugh Bredenkamp*

**A**UNQUE las tasas de crecimiento económico de muchos países en desarrollo mejoraron durante los años noventa, muchos sectores de sus poblaciones continúan viviendo en condiciones de extrema pobreza. Se ha avanzado —por ejemplo, se registraron aumentos en la esperanza de vida, la matrícula escolar y las tasas de alfabetización de adultos, y al mismo tiempo reducciones en la mortalidad infantil— pero el progreso ha sido penosamente lento y la brecha entre el mundo industrial y el mundo en desarrollo sigue siendo enorme. En África, los reveses en el combate contra la pobreza se produjeron en los países afectados por conflictos armados y asolados por la epidemia de SIDA. Mucho queda por hacer para que se cumplan las metas de desarrollo internacional propuestas en 1996 por las Naciones Unidas (véase el artículo de Sanjeev Gupta y otros, en este número).

Hoy en día, el gran desafío es focalizar la cooperación para el desarrollo en la reducción acelerada de la pobreza. El desafío es de tal envergadura, que es necesario desplegar esfuerzos simultáneamente en una serie de frentes:

- Los programas nacionales de desarrollo deben ser más sensibles a las necesidades de los pobres.
- Los programas y procedimientos de los organismos internacionales de desarrollo y otras entidades crediticias tienen que reforzar los esfuerzos emprendidos por los países para reducir la pobreza.
- Los esfuerzos de los propios países tienen que ser complementados por una acción mundial para incrementar los flujos de asistencia, eliminar las barreras comerciales de los países industriales, combatir más eficazmente

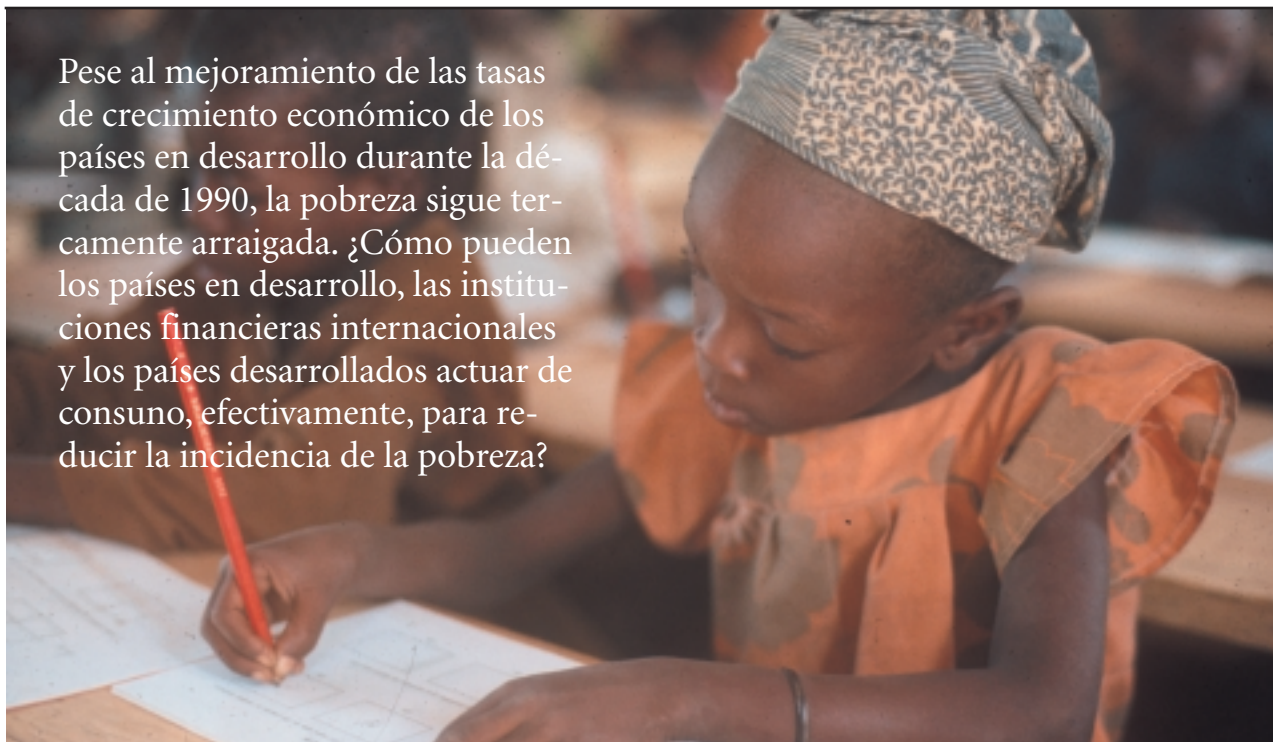
el SIDA y otras pandemias, y contener los conflictos transfronterizos.

## **Apoyo a las estrategias integradas**

Existe ahora un amplio consenso entre los países en desarrollo y los organismos que ofrecen ayuda en cuanto a que la asistencia para el desarrollo debe respaldar estrategias integradas, formuladas por los propios países beneficiarios. En el caso de los países de bajo ingreso, las estrategias deberán orientarse primordialmente a reducir la pobreza, procurando un crecimiento más rápido en beneficio de los pobres. Años de experiencia práctica recogida tanto por los países como por los organismos de ayuda han puesto de manifiesto que toda estrategia estará condenada al fracaso, sea en el diseño o en la ejecución, si el país no la considera como propia y si el gobierno no es el que toma la iniciativa, con la participación y el aporte de la sociedad civil.

Esta importante lección y un enfoque más cabal de la pobreza se reflejan ahora en los contextos de asistencia para el desarrollo de los organismos nacionales de ayuda, en el Marco Integral de Desarrollo del Banco Mundial, en las metas institucionales adoptadas por los bancos regionales de desarrollo y en la estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de otros organismos del sistema de la ONU. Y, más recientemente, se han transformado en la base de un nuevo criterio de apoyo a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza propuestas por el FMI y el Banco Mundial y aprobadas por los ministros en las Reuniones Anuales de estas instituciones, en septiembre de 1999.

Pese al mejoramiento de las tasas de crecimiento económico de los países en desarrollo durante la década de 1990, la pobreza sigue tercaamente arraigada. ¿Cómo pueden los países en desarrollo, las instituciones financieras internacionales y los países desarrollados actuar de consuno, efectivamente, para reducir la incidencia de la pobreza?



### Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza

La esencia del nuevo enfoque, en el que se basa la labor emprendida en unos 30 países de bajo ingreso, es vincular la asistencia concesionaria (donaciones y préstamos subsidiados) del FMI y el Banco Mundial, así como el alivio de la deuda que se otorgue en el marco de la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (PPME), directamente al desarrollo y a la implementación de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Estas estrategias serán preparadas por las autoridades de los países, en amplia consulta con la sociedad civil, y serán integradas en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Las estrategias tendrán que ser suficientemente completas —integrando programas priorizados de reducción de la pobreza y otros programas sociales, reformas institucionales y estructurales, y políticas macroeconómicas en un marco coherente— y servir de base para los programas de asistencia, no sólo del FMI y el Banco Mundial (cuyos Directorios Ejecutivos deben determinar si la estrategia del país es adecuada para este propósito), sino también de otras contrapartes en el desarrollo, incluidos los organismos de la ONU y otras instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales.

Vale la pena resaltar algunas características clave de este enfoque:

- La formulación de las políticas económicas tendrá que ser más abierta y transparente y —sobre todo— más impulsada por el país, y las instituciones financieras internacionales y los demás donantes tendrán que desempeñar un papel activo y de apoyo.
- Se prevé que al preparar las estrategias el país deberá comprender la índole y las causas específicas de la pobreza, así como de los vínculos entre la acción del Estado y las muchas dimensiones de la pobreza (ingreso, oportunidad, acceso a los mercados y a los servicios públicos, seguridad, vulnerabilidad ante las conmociones, etc.). Dado que los propios sectores pobres con frecuencia están en mejores condiciones de definir las acciones prioritarias, es preciso consultar a las comunidades

pobres (véanse los artículos de Deepa Narayan y Caroline Robb en este número).

- Aparte de aportar otra perspectiva al *diseño* de las políticas, la consulta pública es una manera de mejorar el seguimiento y la rendición de cuentas en la *implementación*. ¿Se están materializando los resultados prometidos y, si no, a qué se debe? Una amplia consulta ayudaría a crear una mayor y más clara identificación con la estrategia del país.

- En la esfera en que el seguimiento y la rendición de cuentas son más importantes es en la gestión de los recursos del Estado. El despilfarro, la corrupción y el control ineficiente del gasto público han sido importantes causas del deterioro general de los servicios públicos en los países en desarrollo de bajo ingreso. Es necesario adoptar medidas para corregir estas deficiencias, no sólo porque de por sí lo reclaman, sino para mantener el apoyo político esencial de los contribuyentes de los países donantes a la asistencia y el alivio de la deuda.

- Es esencial que haya un crecimiento económico más acelerado para lograr una sostenida reducción de la pobreza en los países pobres. Se espera que las estrategias reflejen este hecho y apunten a cambios institucionales y de política que habiliten a los pobres para participar más plenamente en la consecución del crecimiento económico del país y cosechar los consiguientes beneficios. Como se ha sostenido (véase, por ejemplo, el artículo de Dani Rodrik en este número), la persistencia de la pobreza y la lentitud del crecimiento parecen tener numerosas causas comunes —incluidas la insuficiencia de los servicios públicos y de la infraestructura, la falta de acceso de los pobres a los activos y los mercados, y una frágil protección de los derechos de propiedad— y que se refuerzan mutuamente.

- Finalmente, el criterio de los DELP subraya la necesidad de que en el diseño de la estrategia de lucha contra la pobreza se establezcan indicadores que permitan el seguimiento del progreso económico y social. Los indicadores de los resultados pueden revelar dónde se requieren correcciones en el diseño de las políticas o en el financiamiento externo, y aportan

referencias para que la ciudadanía responsabilice a los gobiernos de la ejecución.

El criterio de los DELP también requiere cambiar la manera en que el FMI y los organismos de desarrollo conceden a los países el respaldo financiero necesario. En pocas palabras, las contrapartes en el desarrollo deben ceder el papel de liderazgo a las autoridades de los países. Aquéllos tendrán que estar más dispuestos, por ejemplo, a brindar asesoramiento y asistencia técnica de acuerdo con modalidades que fortalezcan el diálogo y respalden la visión de desarrollo del gobierno. Ello, a su vez, significa que los organismos de desarrollo tienen que estar preparados para formular las opciones de política que están a disposición de los países, pero deberán reconocer que la evaluación y selección de las opciones son responsabilidad de las autoridades nacionales. También significa cambiar la forma de la asistencia, dejando de lado los “proyectos insignia” de donantes individuales, en favor de un apoyo integrado, ya sea a la estrategia del país como un todo o, por lo menos, a los planes sectoriales que la conforman. En términos ideales, ese apoyo financiero debe comprometerse con varios años de anticipación, para que el país beneficiario pueda calcular el flujo de recursos con una confianza razonable; y debe ser administrado de manera de crear capacidad local para gestionar los presupuestos. Los pro-

cedimientos vigentes y los requisitos de declaración que imponen los donantes dan lugar a un enorme drenaje de la capacidad local —por ejemplo, los proyectos de los donantes de Tanzania exigen la preparación de unos 9.600 informes por año.

El FMI y el Banco Mundial se dedicaron el año pasado a adaptar sus operaciones al nuevo criterio de los DELP. En particular, los funcionarios de ambas instituciones trabajan conjuntamente para garantizar que su labor de diagnóstico y el asesoramiento de política resultante que se brinda a los países sean coherentes e integrados en sus respectivas esferas de competencia (para el FMI, la política macroeconómica y las reformas de los sistemas fiscales, monetarios y financieros; para el Banco Mundial, las políticas estructurales y sociales).

En el FMI hemos incorporado un nuevo servicio de préstamos para los países de bajo ingreso, el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP), que sustituye al servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE). El nuevo servicio está orientado directamente a apoyar las estrategias de lucha contra la pobreza de los países y añade la reducción de la pobreza como objetivo explícito de los programas que respalda y, por ende, como criterio para evaluar el éxito de esos programas. En el recuadro se describen algunas de las principales características que esperamos revistan los programas que financie el nuevo servicio.

## ¿Cuáles son las innovaciones del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza?

La transformación del servicio reforzado de ajuste estructural (SRAE) en el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) tiene importantes consecuencias para el diseño de los programas respaldados por el FMI en los países de bajo ingreso. El acento en ambos factores incidirá directamente en las opciones de política y en el ritmo y la secuencia de la ejecución. El gobierno tomará la iniciativa en la fijación de los programas que va a emprender, y sus módulos básicos —del diagnóstico al diseño de los indicadores de seguimiento— serán objeto de una amplia consulta con la opinión pública para articular la estrategia de lucha contra la pobreza. En consecuencia, las medidas específicas que respalde el programa financiado por el SCLP derivarán de la estrategia de lucha contra la pobreza del propio país.

Entre los cambios concretos que se prevén tras el pasaje del SRAE al SCLP, cabe mencionar los siguientes:

- **Presupuestos más favorables a los pobres y al crecimiento.** En el asesoramiento del FMI y el Banco Mundial a los países se pondrá el acento en una nueva reorientación del gasto público hacia los sectores sociales, la infraestructura básica u otras actividades que contribuyan a que los sectores pobres participen más plenamente en la consecución del crecimiento económico y a que recojan los beneficios consiguientes. Se resaltará el fomento de la eficacia y la focalización del gasto público, al igual que las oportunidades de reformas tributarias que simultáneamente impulsen la eficiencia y la equidad.

- **Mayor flexibilidad de las metas fiscales.** El FMI se empeñará en obtener asistencia financiera adicional para los países que necesitan más recursos para implementar estrategias de lucha contra la pobreza bien diseñadas y ejecutadas. La asistencia deberá otorgarse en condiciones sumamente concesionarias

para no sobrecargar la deuda de los países. Los límites que se establecerán para los déficit presupuestarios en el contexto de los programas respaldados por el SCLP serán ajustados para dar margen a estos recursos extraordinarios.

- **Mayor énfasis en mejorar la gestión de los recursos del Estado.** Por mejor diseñados y focalizados que estén los programas de lucha contra la pobreza, no darán resultados si los gobiernos de los países no cuentan con sistemas que eviten el malgasto de los recursos. Por lo tanto, se prevé que una característica prevaletante de los programas respaldados por el SCLP sea la articulación de mecanismos eficaces de seguimiento y control del gasto público a todos los niveles, con una mayor responsabilización ante la ciudadanía.

- **Protección de los pobres durante el ajuste y la reforma.** El fomento del crecimiento y una reducción sostenida de la pobreza a veces exige ajustes macroeconómicos o reformas estructurales que, a corto plazo, pueden tener efectos negativos en algunos sectores pobres. Los programas tienen que prever los posibles efectos sociales de las reformas e incluir medidas para mitigar los que sean adversos. Los funcionarios del FMI y del Banco Mundial ayudarán a los gobiernos a identificar las situaciones que requieran ese tipo de medidas y a incorporarlas en los programas de los países.

- **Una condicionalidad más selectiva.** Los programas respaldados por el SRAE tradicionalmente condicionaban los desembolsos a una amplia gama de reformas estructurales. La condicionalidad del SCLP se concentrará más específicamente en las medidas monetarias, fiscales e institucionales identificadas en el DELP del país como vitales para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento y para la gestión eficaz de los recursos públicos.

## Desafíos de la ejecución

El progreso inicial en la implementación del criterio de los DELP ha sido alentador y el proceso está adquiriendo impulso (Véase la página de DELP en el sitio del FMI en Internet (<http://www.imf.org>), donde figura un informe de situación reciente del Banco Mundial y el FMI.) En mayo de 2000, Uganda pasó a ser el primer país que elabora y publica su DELP, seguido por Burkina Faso en junio. Otros países (incluidos Benin, Guyana, Honduras, Kenya, Malí, Mauritania, Nicaragua y Tanzania) se encuentran en etapas avanzadas de formulación de sus respectivos documentos. Pero estos esfuerzos iniciales han puesto de relieve una serie de nuevos problemas.

Muchos observadores han señalado la tirantez inherente entre la necesidad de que los países sientan totalmente como propias sus estrategias y el requisito de que el FMI y el Banco Mundial decidan si una determinada estrategia constituye una base adecuada para que el país se beneficie de los créditos concesionarios y del alivio de la deuda. Por un lado, las instituciones internacionales tienen una responsabilidad fiduciaria de garantizar que sus escasos recursos se utilicen en forma efectiva. Evidentemente, no pueden comprometer recursos para una estrategia claramente deficiente simplemente porque el país la considera "propia". Por lo tanto, las instituciones tienen que elaborar un juicio, basado en la experiencia internacional y específica del país, acerca de lo que ha demostrado eficacia para generar crecimiento y reducir la pobreza, y tomando debidamente en cuenta las perspectivas de otros participantes en el proceso del DELP. Por otro lado, la identificación del país con su estrategia implica que no puede haber una receta única y exige mayor flexibilidad de parte de la comunidad internacional. En la práctica, lograr el equilibrio entre estas necesidades encontradas significará estar dispuestos a respaldar criterios "caseros" de reducción de la pobreza, que incluyan algunas políticas y prioridades que difieran del asesoramiento de las instituciones internacionales y entidades donantes, siempre que el contexto global sea favorable al crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Un segundo problema deriva del vivo deseo de la comunidad internacional de acelerar el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y de mantener el flujo de la asistencia concesionaria del FMI y el Banco Mundial, asegurando que dicha asistencia se utilice efectivamente para financiar estrategias de reducción de la pobreza auténticas y propias de los países, elaboradas con plena participación de la sociedad civil. La introducción de DELP "provisionales" (que no tienen que ser completos y pueden ser elaborados sin amplias consultas) y el alivio de la deuda provisional están demostrando ser mecanismos útiles para paliar esa tirantez. Aún así, persiste un dilema: por un lado, una mayor aceleración del alivio de la deuda y la asistencia concesionaria trae consigo mayores riesgos de que los recursos no se utilicen en forma efectiva; por otro, la retención de los recursos a la espera de mayores garantías de un empleo efectivo plantea el riesgo de un atraso en la asistencia y una pérdida de identificación del país con la estrategia. Este dilema se agudizará cuando se pase de DELP "provisionales" a DELP "definitivos". En última instancia, no habrá otra alternativa que formarse un juicio en cada caso, en la forma más transparente y justa posible.

Otro aspecto clave del proceso de los DELP es la necesidad de fomentar y apoyar una participación amplia, sin socavar el papel de los parlamentos nacionales y los procesos democráticos exis-



**Masood Ahmed (izq.) es Subdirector del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI. Hugh Brendkamp es Jefe del SCLP de la División de Operaciones del Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI.**

tentes. La tarea en este sentido es ayudar a los países a diseñar mecanismos que no invadan las prerrogativas de los representantes elegidos de adoptar las decisiones finales sobre las políticas, pero que fortalezcan los mecanismos de rendición de cuentas.

La limitada capacidad institucional y analítica de los gobiernos y la sociedad civil de muchos países para preparar los DELP definitivos también es un problema serio para la comunidad internacional. Las contrapartes en el desarrollo, incluidos el FMI y el Banco Mundial, tienen un papel crucial que desempeñar con la prestación de asistencia técnica y orientación en esferas tales como el establecimiento de sistemas de compilación de datos sobre la pobreza, el fortalecimiento de la capacidad local para analizar y formular las políticas, y la divulgación de la experiencia de distintos países en la articulación de procesos participativos efectivos. Las limitaciones existentes sugieren también que las expectativas respecto de lo que se puede lograr a corto plazo deben ajustarse a la realidad. El diseño de estrategias verdaderamente propias de los países llevará tiempo, y deberán aprovecharse los procesos y las instituciones existentes.

Por supuesto que los obstáculos al desarrollo que enfrentan muchos países pobres irán más allá de los desafíos de ejecutar los criterios del DELP. Hace muy poco, la combinación de una merma en los precios de los productos primarios y la suba de los precios del petróleo determinó una pérdida en los términos de intercambio de más del 15% para los PPME. Los problemas ambientales y los conflictos son obstáculos importantes a la reducción de la pobreza de algunos países en desarrollo. Y los desastres naturales inciden sustancialmente: las recientes inundaciones en Mozambique, los huracanes en Honduras y Nicaragua y la sequía en Kenya —para nombrar sólo algunos— han costado mucho a los países afectados, tanto en términos económicos como humanos.

Con estos antecedentes, ni siquiera una estrategia bien diseñada y ejecutada de lucha contra la pobreza traerá consigo una prosperidad rápida. Pero la formulación de esas estrategias garantizará que, con el tiempo, el empeño colectivo de la comunidad internacional tendrá más efecto en el mejoramiento de la vida de los segmentos pobres. La respuesta inicial de los países y de los donantes ha sido muy positiva, y permite ser optimistas en cuanto a poder enfrentar los desafíos indudablemente gigantescos que tenemos por delante. **F&D**