

La lucha contra la pobreza: Un balance

Brian Ames, Gita Bhatt y Mark Plant

LOS DOCUMENTOS de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), en torno a los cuales giran los nuevos embates de la comunidad internacional ¿qué son exactamente? Básicamente, son una guía preparada por los propios países para focalizar mejor la política pública. La idea básica es que cada país tome las riendas y se identifique con las reformas económicas y que, además de gobiernos y donantes, participen comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, organizaciones religiosas e institutos de investigación y normativa. A la vez, los DELP se centran en resultados que beneficien a los pobres, tienen una orientación holística a largo plazo y enfatizan la transparencia y la responsabilidad.

Los DELP no siguen un modelo general, pero tienen cuatro elementos en común: 1) una descripción del proceso participativo de preparación; 2) un diagnóstico de la pobreza, con determinación de los obstáculos al alivio de la pobreza y al crecimiento; 3) objetivos, indicadores (por ejemplo, tasas anuales de crecimiento, matrícula de enseñanza primaria) y sistemas de supervisión basados en el diagnóstico, y 4) gestiones públicas prioritarias que los países se comprometen a tomar, dentro de determinados límites presupuestarios, para lograr las metas.

Hasta la fecha, 10 países (Albania, Bolivia, Burkina Faso, Honduras, Mauritania, Mozambique, Nicaragua, Níger, Tanzania y Uganda) han terminado su primer DELP definitivo y más de 40 han preparado DELP provisionales (documentos breves que describen las condiciones de pobreza y las medidas correctivas, más un plan de preparación de la versión definitiva).

¿Cuáles han sido los resultados? En julio de 2001, el FMI y el Banco Mundial iniciaron un amplio balance basado en evaluaciones in-

ternas y extensas consultas externas. Como hay pocos DELP listos, se analizó en primer plano el proceso y, en segundo, el contenido, más que los efectos sobre los resultados y los indicadores de la pobreza. Este último aspecto será objeto de un segundo balance que estará listo para principios de 2005.

Aunque los países están ultimando los DELP definitivos más lentamente que lo esperado, hay suficiente información para sacar conclusiones y definir “prácticas óptimas” en común (véase el recuadro). Por otra parte, no hay que subestimar los esfuerzos de los países de bajo ingreso: además de sostener un complejo diálogo con los socios en el desarrollo, los gobiernos tienen la responsabilidad de armar una estrategia económica y antipobreza integrada a mediano plazo, acompañada de metas a corto y largo plazo y sistemas de supervisión, tarea que pocos países industriales podrían cumplir bien sistemáticamente. Muchos países tienen que hacerlo con una capacidad técnica e institucional limitada y cuidándose de no socavar, sino de afianzar, las instituciones nacionales, y los procesos y sistemas de gobierno.

Un diálogo con todos

Nuestra primera conclusión importante fue que *hay una identificación cada vez mayor de los países con los programas y un diálogo más abierto* dentro de los gobiernos y con la



Lista de prácticas óptimas para los DELP

Países

- Lograr la participación de parlamentarios, gabinetes y ministerios en la fase de preparación de los DELP que corresponda.
- Analizar los efectos de los principales programas y medidas contra la pobreza.
- Definir indicadores adecuados para poder supervisar puntualmente el desempeño y aportar comentarios.
- Fijar metas realistas de crecimiento y reducción de la pobreza.
- Presentar alternativas macroeconómicas en los DELP, con planes de gastos por imprevistos y distintas vías de ingreso.
- Incluir políticas que reduzcan el riesgo de sacudidas externas y garanticen la sostenibilidad de la deuda.

Socios en el desarrollo, incluidos el Banco Mundial y el FMI

- Transmitir oportunamente observaciones constructivas a los equipos encargados de los DELP, evitando extensos comentarios sobre borradores que puedan reducir la identificación nacional con el programa.
- Coordinar la asistencia para la realización de diagnósticos de pobreza y análisis del efecto en la pobreza y la situación social.
- Entregar oportunamente análisis adecuados de las principales facetas de los DELP, preparados en coordinación con el gobierno siempre que sea posible.
- Redoblar los esfuerzos por comprender los vínculos entre las medidas de política y el crecimiento en pro de los pobres a nivel nacional.
- Armonizar la asistencia respetando los ciclos decisorios gubernamentales, sobre todo el presupuesto anual.
- Hacer coincidir los planes comerciales de los donantes con los DELP nacionales, incluidas las metas de desempeño y la condicionalidad, y justificar los instrumentos seleccionados en función de los objetivos de los DELP.
- Respalda el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil.

sociedad civil, aun en países sin una sólida tradición de consulta. A la hora de formular políticas, una mayor variedad de participantes conlleva más responsabilidad y transparencia, un sentido más fuerte de propiedad del programa, y una concepción más profunda de las dimensiones de la pobreza y las prioridades de los pobres. En Tanzania, por ejemplo, la presión popular llevó a la eliminación de las cuotas de escolaridad primaria, mayor énfasis en proyectos comunitarios de desarrollo y la creación de planes de empleo para los pobres. En Mauritania hubo un animado debate en el cual la sociedad civil planteó, entre otros temas, la necesidad de esclarecer los vínculos

entre la gestión de gobierno y la pobreza, que llevó a incluir en el DELP un programa nacional de educación y servicios descentralizados de atención de salud. En Bolivia, el DELP ayudó a institucionalizar el debate, más abierto desde el fin de la dictadura militar y el comienzo de la democracia multipartidaria en 1982 (véase en este número “El DELP de Bolivia: 5 puntos de vista”).

Con todo, queda mucho por hacer. El balance revela que *la tarea principal es promover una participación más amplia y sustancial de las partes nacionales interesadas*. Gran parte de la sociedad civil señaló que la calidad de la participación variaba mucho según el país y que las conversaciones solían limitarse a unos pocos temas vinculados a programas antipobreza focalizados, excluyéndolos en la práctica del debate general sobre reformas estructurales y políticas macroeconómicas. Se planteó también la capacidad de la sociedad civil para tener una participación útil en los debates sobre políticas, especialmente en campos técnicos difíciles como el marco macroeconómico, más apremiante a medida que va influyendo en la ejecución, supervisión y evaluación. Según nuestro balance, los socios en el desarrollo deberían incrementar la asistencia técnica para que la sociedad civil pueda participar de manera más plena y eficaz en los DELP.

Otras inquietudes giraron alrededor de la participación limitada de grupos que podrían influir decisivamente en la lucha contra la pobreza, como parlamentarios, ministros de gabinete y el sector privado. Concretamente, se reconoció la necesidad de que los parlamentarios contribuyan a la preparación, aprobación y supervisión de las estrategias nacionales, por caberles una función excepcional en representación de los pobres y la posibilidad de hacer escuchar las voces de los menos favorecidos y afianzar a la vez las instituciones democráticas.

A nivel de detalle

La segunda conclusión importante fue que, *gracias al sistema de DELP, la lucha contra la pobreza ocupa un lugar más destacado en los debates sobre políticas*, más allá de las intervenciones en el sector social. De hecho, la recopilación de datos, el análisis y la supervisión se están haciendo más sistemáticos. La mayoría de los gobiernos están dedicados más intensamente a encontrar las causas de la pobreza y asumen mayor responsabilidad por la formulación de estrategias más eficaces; entre tanto, las autoridades tienen una concepción más clara de la pobreza y de las prioridades de los pobres.

Ahora es necesario hacer énfasis en el contenido y la ejecución, y la necesidad urgente de comprender mejor los vínculos entre las políticas y los resultados. El balance indica que los mejores resultados se darían en cuatro ámbitos:

Marcos macroeconómicos. El DELP definitivo se fundamenta en el marco macroeconómico que respalda los objetivos de crecimiento y alivio de la pobreza, pero algunos países fijan como meta tasas de crecimiento desmesuradas: del 5% en Bolivia y Nicaragua, al 7%–8% en Albania, Burkina Faso, Mauritania, Mozambique y Uganda. Aunque son necesarias para mejorar los niveles de vida y aliviar la pobreza, no guardan relación con las circunstancias ni las limitaciones de cada país. El optimismo excesivo al hacer proyecciones macroeconómicas

se traduce en previsiones de ingreso divorciadas de la realidad y, a su vez, en niveles de gasto insostenibles. Es necesario determinar con más cuidado cuáles son las fuentes de crecimiento en pro de los pobres que sirven de base a estas proyecciones.

Precisamente eso es lo que hizo Honduras. Como la pobreza es generalizada en muchas zonas rurales, se propuso aumentar la capacidad de competencia de la economía rural ampliando el acceso de los pobres a la infraestructura y al financiamiento, tecnología y servicios auxiliares de mercado. Entre las acciones concretas cabe mencionar la orientación empresarial de los pequeños agricultores, construcción y reparación de carreteras rurales, ampliación del riego, electrificación rural, saneamiento básico y capital inicial para pequeños productores. Para combatir la pobreza urbana, el DELP contempla la creación de empleos y oportunidades remuneradas para los pobres; regímenes formales para los vendedores callejeros; fomento de la microempresa y la empresa pequeña y mediana; promoción de ciudades intermedias como polos regionales de crecimiento; y ampliación del acceso a viviendas y servicios básicos.

Los países pobres también deben prestar más atención a su extrema vulnerabilidad ante conmociones externas, decidiendo de antemano cuáles son los focos de vulnerabilidad y las redes de protección social u otras respuestas apropiadas. La estrategia de Mauritania gira alrededor de una dependencia fuerte e ininterrumpida de una estrecha base de exportaciones, en tanto que Bolivia y Uganda siguen siendo muy susceptibles a fluctuaciones de la relación de intercambio. Con todo, Bolivia fue la única que se planteó las políticas macroeconómicas necesarias para reducir los riesgos de las sacudidas externas y lograr la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, la asistencia internacional es necesaria para que los países puedan instituir medidas preventivas que protejan a los pobres.

Prioridad de las gestiones públicas. Para alcanzar las metas del crecimiento y orientarlo a los pobres, los DELP deben enumerar una serie de gestiones públicas prioritarias previstas a lo largo de tres años, junto con medidas encaminadas a mejorar la gestión de gobierno y los programas sectoriales. Los primeros DELP fueron muestra de una impresionante capacidad para unificar en un documento una amplia variedad de medidas, aunque en muchos casos hubo extensas enumeraciones de metas y listas aun más largas de gestiones para alcanzarlas.

Para que la estrategia refleje la realidad, es necesario decidir las prioridades y los pro y contra, especialmente si hay estrictas limitaciones presupuestarias. Con todo, los países con DELP suelen tener dificultades para establecer prioridades cuando hay incertidumbre en cuanto a la estrategia general de crecimiento, el costo de las gestiones y las propias restricciones presupuestarias. A menudo les cuesta también describir con suficiente detalle las gestiones públicas, por ejemplo, qué institución debe obtener qué resultado en tal plazo. Los socios en el desarrollo deben aportar más asistencia técnica y financiera para que los países lleguen a tener la capacidad necesaria.

Análisis del efecto en la pobreza y la situación social. Al establecer prioridades, los países deben sopesar las conse-



Mark Plant (izq.), Jefe de División y Brian Ames, Asesor, ambos del Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI. Gita Bhatt, del mismo departamento cuando se preparó este artículo, trabaja actualmente en el Departamento de Relaciones Externas del FMI.

cuencias para los pobres. A pesar de los avances en datos y análisis, las medidas de política no suelen estar claramente vinculadas a un diagnóstico integral de la pobreza ni a un análisis de sus efectos en los pobres. El problema está en las limitaciones a la capacidad nacional y las dificultades técnicas inherentes. Aquí es donde pueden ayudar los socios en el desarrollo, y sobre todo el Banco Mundial, de modo que los países puedan realizar análisis más sistemáticos de los cambios —por ejemplo, la reforma de los precios agrícolas o la liberalización de los precios energéticos— e instituir quizá medidas compensatorias.

Sistemas de administración del gasto público. Para garantizar que los fondos públicos se inviertan en la lucha contra la pobreza, es necesaria una sólida planificación y ejecución presupuestaria. Sin embargo, en muchos casos —sobre todo en los PPME— los sistemas de administración del gasto público adolecen de un alcance incompleto, clasificaciones incorrectas, capacidad limitada de seguimiento del gasto y cálculo del valor rentable, y auditorías insuficientes. Antes que nada, deben evaluar y perfeccionar estos sistemas, como en el caso de Uganda. El primer estudio de seguimiento del gasto público reveló que, a principios de los años noventa, en promedio solo el 13% de las asignaciones del gobierno central para educación llegaba a las escuelas. La reforma de la administración mejoró sustancialmente la situación: según resultados preliminares, en promedio un 80%-90% de las donaciones per cápita llegaron a las escuelas en 1999 y 2000.

Cooperación de los donantes

La tercera conclusión central fue que *la comunidad de donantes* —desde los principales organismos de la ONU hasta los donantes bilaterales— *ha hecho suyos los principios del sistema de DELP y tiene previsto armonizar con él sus programas de asistencia.* Se espera solucionar así problemas de larga data causados por deficiencias de coordinación, escasa

identificación nacional con programas externamente financiados, y fragmentación de instituciones y programas estatales a causa de una multiplicidad —a menudo contradictoria— de pautas y procedimientos de administración y prestación de la asistencia.

Con todo, queda mucho por hacer para que las promesas de los donantes se aproximen a la realidad. Algunos gobiernos beneficiarios temen que los procedimientos y las declaraciones que exigen las operaciones de crédito vinculadas a los DELP continúan siendo excesivos. Algunos representantes de los gobiernos y la sociedad civil señalaron que sigue habiendo tensiones entre el principio de identificación nacional con los programas y la tendencia de los donantes a promover temas que consideran importantes (situación de la mujer, SIDA, gestión de gobierno, corrupción y desarrollo rural). Para que el DELP sea un medio más eficaz de prestación de asistencia, los donantes deben reducir el costo que significa para los países de bajo ingreso movilizar y usar la asistencia; para ello podrían armonizar y simplificar las declaraciones de información exigidas, y hacer coincidir la asistencia con los ciclos decisorios nacionales, sobre todo el presupuesto anual. Además, con más información sobre la ayuda comprometida y corrientes de asistencia más predecibles, los países de bajo

ingreso podrían planificar y ejecutar estrategias con mayor facilidad.

La supervisión en el futuro

¿Qué pueden hacer un país y sus socios en el desarrollo para que sus esfuerzos den frutos? A nivel nacional, es necesario evaluar periódicamente el avance hacia el crecimiento sostenible y contra la pobreza para que la ejecución de los DELP siga en curso y las estrategias nacionales conserven trascendencia. A nivel mundial, el mejor parámetro son los objetivos del desarrollo del milenio (véase el recuadro de la pág. 40), decisivos para mantener vivas las metas a largo plazo y afianzar la asistencia internacional a los países de bajo ingreso. **F&D**

El equipo que llevó a cabo el examen de los DELP estuvo dirigido por Brian Ames, del FMI, y Jeni Klugman, del Banco Mundial. Las conclusiones del examen aparecieron en dos documentos, "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach—Main Findings and Issues for Discussion" y "Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Approach—Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs", que pueden consultarse en el sitio del FMI en Internet <http://www.imf.org/external/np/prspgen/review/2002/031502a.htm>.

JUST PUBLISHED BY THE WORLD BANK

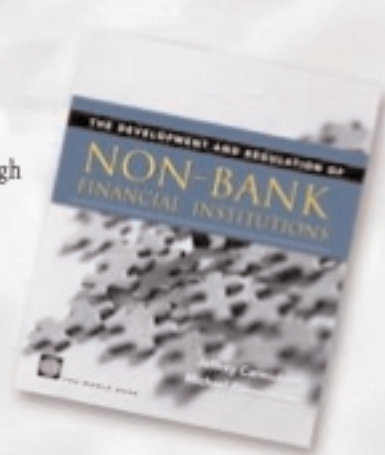
The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions

Non-bank financial institutions are fast becoming a vital segment of the financial system in developing countries. The growth of NBFIs offers potential benefits through a broad and balanced financial sector that spreads risks. However, in developing countries that lack a coherent policy framework and effective regulations, non-bank financial institutions can exacerbate the fragility of the financial system.

The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions helps build an awareness of the potential of non-bank financial institutions for developing countries. This book aims to assist policymakers in the creation of coherent policy structures and sound regulatory and supervisory environments for the development of these institutions.

With *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions*, policymakers learn the essential functions and characteristics of non-bank financial institutions with select chapters on insurance companies, mutual funds and pension schemes, securities markets, and leasing and real estate companies.

MARCH 2002. STOCK NO. A14839. ISBN 0-8213-4839-6. \$30.



World Bank Publications

Visit our website at www.worldbank.org/publications

To order contact: World Bank Publications

P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, U.S.A.

Telephone: 703-661-1580 or 800-645-7247 • Fax: 703-661-1501