



PRSP, ¿nuevas siglas o nuevas ideas en la lucha contra la pobreza?

José Cuesta *

Tema: ¿Suponen las nuevas iniciativas de reducción de la pobreza promovidas por los organismos financieros internacionales un cambio sustancial en la visión y praxis del combate de este fenómeno?

Resumen: En los últimos cinco años la lucha contra la pobreza ha experimentado el surgimiento de iniciativas internacionales que ligan el alivio de la deuda de los países pobres altamente endeudados, estrategias participativas nacionales de reducción de la pobreza, y metas universales de desarrollo en el largo plazo. No obstante, existen contradicciones intrínsecas en las estrategias de reducción de la pobreza que limitan su efectividad. Asimismo, resultan preocupantes las dificultades observadas hasta la fecha en la implementación de las estrategias latinoamericanas en áreas clave como la definición de prioridades de política, fuentes de financiación y sistemas de monitorización. España podría jugar un papel importante en esa región contribuyendo al fortalecimiento de la apropiación nacional de las Estrategias así como en la discusión de una nueva filosofía de financiación sectorial de las mismas.

Análisis: *El nuevo "orden internacional" en la lucha contra la pobreza*

Es evidente que el panorama internacional que conforma la actual lucha contra la pobreza ha incorporado un número de iniciativas e instrumentos en los últimos cinco años con una rapidez y conformidad sin comparación en décadas anteriores. A inicios de 1999 el Banco Mundial respondió a la demanda de estrategias de largo plazo capaces de vincular aspectos macroeconómicos y financieros con aspectos de desarrollo social participativo mediante la creación de los *Comprehensive Development Frameworks* (CDFs). Asimismo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional respondieron a la creciente inquietud sobre la deuda de los países en desarrollo con la aprobación conjunta a finales de 1999 de la iniciativa HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), por la cual países pobres altamente endeudados con un historial favorable de compromiso y capacidad de implementación de las reformas propuestas por estos organismos recibirían alivio financiero hasta alcanzar niveles de deuda considerados sostenibles. Este alivio adicional queda condicionado a dos acciones: (1) destinar al objetivo de reducción de pobreza aquellos fondos que de otra forma irían destinados al pago de la deuda; y (2) elaborar un plan estratégico de reducción de la pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, o PRSP). Novedosamente, estas estrategias han de ser el resultado de procesos de consulta amplios, participativos y consensuados entre el gobierno y la sociedad civil nacional, al amparo de la comunidad internacional presente en cada país.

La financiación de los PRSP se articula en torno a los propios fondos de alivio a la deuda (fondos HIPC), fondos nacionales procedentes del futuro crecimiento acelerado y sostenible producto de la implementación de los PRSP, así como con financiación

* José Cuesta
Institute of Social Studies, La Haya

internacional adicional. Una nueva modalidad crediticia por parte del Fondo Monetario se crea a tal efecto, los *Poverty Reduction and Growth Facility*, PRGF, que expanden el horizonte de su predecesor, la facilidad financiera de ajuste estructural (*Enhanced Structural Adjustment Facility*, ESAF). En el año 2000, los países miembros de Naciones Unidas definen un conjunto de objetivos, metas e indicadores universales para la reducción de la pobreza hasta 2015, cuyo seguimiento y monitorización corre a cargo de Naciones Unidas. En 2002 el Consenso de Monterrey vinculó el cumplimiento de estos objetivos, conocidos como los *Millennium Development Goals* (MDG) con el desarrollo de las estrategias nacionales de reducción de pobreza aún cuando la sintonía entre los MDG y las metas de los PRSP, si bien es análoga, no es completamente coincidente.

El valor agregado de las nuevas iniciativas

A pesar del nuevo contexto delineado por estas iniciativas, facilidades financieras y compromisos internacionales, existen argumentos que desmienten ese aparente giro sustancial en la forma de implementar estrategias de combate a la pobreza. No obstante, es necesario soslayar algunas reservas a la hora de evaluar estas estrategias. Primero, es ciertamente pronto para llegar a valoraciones concluyentes sobre procesos de largo plazo que han empezado a implementarse en un grupo relativamente pequeño de países por apenas uno o dos años. Segundo, evaluar en el corto plazo los impactos en términos de metas e indicadores cuantitativos procedentes de procesos de consolidación y profundización institucional, económica, política y social puede infravalorar sus verdaderos efectos en tanto en cuanto estos procesos –incluso cuando son exitosos– requieren típicamente tiempo para madurar. Tercero, las estadísticas requeridas y los sistemas de monitorización planteados para el seguimiento de estos procesos son débiles o deficientes hasta el momento. Cuarto, no resulta menos difícil evaluar los impactos sobre la pobreza de escenarios contrafactuales alternativos a las iniciativas en progreso actualmente. Finalmente, el presente análisis está acotado a la experiencia de los PRSP de los países latinoamericanos que han puesto en marcha estos procesos, esto es, Bolivia, Honduras y Nicaragua (Guyana no es considerado aquí). No obstante, la relevancia de estos tres países a los intereses de España es evidente. Los tres se encuentran entre los diez destinos prioritarios de la ayuda bilateral de España (Nicaragua encabeza la lista) y la proporción de la ayuda oficial al desarrollo que reciben de España se ha venido incrementando sustancialmente desde los años noventa hasta alcanzar en 2002 el 24% de la ayuda oficial al desarrollo (la mitad de la ayuda total en los diez destinos prioritarios).

A pesar de estas limitaciones, este intento de valorar las experiencias actuales de las estrategias nacionales de combate a la pobreza en América Latina contrasta tres criterios: (1) ¿fueron estas estrategias efectivamente elaboradas de acuerdo con los objetivos originales con que se concibieron?; (2) ¿han alcanzado los países en que se han implementado las metas parciales que las propias Estrategias se marcaron en sus primeros años de funcionamiento?; y, finalmente, (3) ¿marchan por la senda prevista los procesos de consolidación y transformación que los PRSP aspiran a inducir?

En cuanto a sus *objetivos originales*, el propósito último de todo PRSP es la confección de estrategias nacionales ampliamente participativas, consensuadas, claramente priorizadas y sostenibles en el tiempo. Las experiencias observadas en Bolivia, Honduras y Nicaragua sugieren que la elaboración de las estrategias fue considerablemente participativa en cuanto a su discusión, aunque las sociedades civiles de estos países denuncian sistemáticamente la falta de inclusión de sus propuestas concretas. Dada la enorme heterogeneidad de intereses y capacidades dentro de las sociedades civiles de estos países, así como los plazos marcados para el proceso de elaboración de los PRSP, difícilmente se podría haber consensuado un grupo reducido y operativo de prioridades. Como resultado, estamentos de gobierno, sociedad civil y comunidad internacional en estos países reconocen que sus PRSP constituyen “listas de la compra” donde grandes y

convenientemente vagos acuerdos son incluidos sin articularse en demandas concretas ni incluir propuestas específicas de la sociedad civil (otras críticas se centran en la omisión de otros temas clave como lucha decidida a la corrupción o reformas agrarias). También se plantean dudas sobre la sostenibilidad de esta iniciativa en tanto en cuanto carecen de un análisis riguroso entre sus estrategias vagas y su detalladísimo entramado de metas y objetivos minuciosamente concretos. La sostenibilidad de estas estrategias queda asimismo en entredicho por su sustancial dependencia financiera en torno a una senda de crecimiento económico rápido y sostenido que no tiene precedentes en la historia de estos tres países.

De acuerdo a las *metas parciales* planteadas en los PRSP, la experiencia de estos tres países muestra una mezcla poco conclusiva de cumplimiento e incumplimiento de metas y objetivos parciales. Mientras las tasas de crecimiento económico observadas permanecen por debajo de las previsiones originales (e incluso de sus primeras revisiones a la baja), las metas relativas a indicadores de bienestar, tales como la reducción de la mortalidad infantil o la cobertura educativa, son típicamente cumplidas. Irónicamente, a pesar de serios retrasos en la implementación de estas estrategias (entre otras cosas por su falta de elecciones concretas), las metas parciales de reducción de pobreza no están completamente desalineadas con las previsiones esperadas para estos primeros años de implementación. Dado que los PRSP no han supuesto en la práctica cambios drásticos de política en la lucha contra la pobreza, no deberían esperarse avances sustantivos en este campo con respecto a la década anterior.

Respecto a los *procesos* que se espera inducir con las estrategias de reducción de la pobreza, es evidente que éstas han servido para consolidar prácticas no traumáticas de diálogo nacional entre gobierno y sociedad civil, además de con la comunidad internacional presente en esos países. Con contextos sociales tradicionalmente muy inestables en dichos países, este avance no debería infravalorarse. No obstante, este avance se ha beneficiado de procesos anteriores de diálogo como los auspiciados por los Acuerdos de Estocolmo tras el Huracán Mitch en el caso de Honduras o la Ley de Diálogo Nacional en el caso de Bolivia. La valoración de los avances alcanzados en el resto de procesos planteados no puede ser tan positiva, sin embargo. Procesos clave como la puesta en funcionamiento de sistemas de monitorización, cambios legislativos necesarios para operacionalizar los PRSP, o la forma de financiación internacional (esto es, el paso de financiación de proyectos a la financiación de sectores y políticas) están todos muy por detrás de las expectativas iniciales.

Carencias estructurales y de implementación de los PRSP

El desarrollo incompleto hasta la fecha de las estrategias de reducción de pobreza en América Latina no sólo ilustra las lógicas dificultades operativas de iniciativas de esta envergadura (¡imagínense la elaboración de un PRSP en España!) sino también la existencia de contradicciones intrínsecas en la lógica de los actuales PRSP. Esta distinción es relevante para entender las posibilidades de éxito de las actuales iniciativas así como las de futuras propuestas en torno a la extensión de la iniciativa HIPC a países de ingreso medio o nivel de endeudamiento alto pero sostenible o en torno a la propuesta de un fondo global contra la pobreza respaldada por Gordon Brown.

Las contradicciones estructurales o congénitas de los actuales PRSP se refieren, por un lado, a la imposibilidad de acomodar el objetivo de apropiación nacional con la realidad de una creciente condicionalidad. Independientemente de que existan condicionalidades adicionales que los propios países consideran positivas (como atar el alivio de la deuda condicionado a mayor gasto social), la aprobación por parte del Banco Mundial y del Fondo Monetario de los PRSP nacionales condiciona no sólo la llegada de los fondos de alivio HIPC sino también de los fondos de los instrumentos crediticios PRGF. Como resultado, los PRSP, PRGF y MDG quedan ligados íntimamente. Esperar la apropiación

de estrategias de pobreza con una vinculación tan explícita a la visión liberalizadora del desarrollo por parte de sectores nacionales críticos e influyentes es simplemente incongruente.

Una segunda contradicción no menos importante es la necesidad de alcanzar amplios consensos a la vez que éstos sean articulados en prioridades concretas y específicas. En cierta forma, esta contradicción es el resultado de carecer de unos criterios de representatividad claros, optándose en su lugar por incluir el mayor número posible de contrapartes nacionales en las etapas de elaboración. Esto es, se incluye en el proceso de diálogo un grupo enormemente heterogéneo de contrapartes en cuanto a intereses y capacidades. Los consensos en estas situaciones, de producirse, tienden a ser necesariamente tan inclusivos como vagos (más y mejor educación o crecimiento pro-pobre, por ejemplo). Tampoco ayuda en la búsqueda de prioridades la insistencia de la comunidad internacional de incluir la totalidad de sus proyectos dentro del marco de reducción de la pobreza. Si bien esta inclusión permite la sistematización de los recursos disponibles, dificulta la priorización de áreas concretas de acción. Ninguna agencia de cooperación internacional está dispuesta a ver sus proyectos excluidos de las prioridades consensuadas para reducir la pobreza de los países en que están presentes.

La discusión de los *problemas de implementación* en los tres países latinoamericanos considerados no pretende ser exhaustiva, aunque sí presenta dificultades comunes en estos países, y por tanto, potencialmente relevantes en futuras implementaciones. En primer lugar, los PRSP no han supuesto ese giro deseado por los países receptores hacia una mayor responsabilidad nacional en las decisiones que atañen sus políticas de combate a la pobreza. Bien sea por falta de voluntad política de la comunidad internacional, bien por serias deficiencias de gestión nacional (corrupción y falta de capacidad), el cambio hacia una financiación sectorial que sustituya la financiación de proyectos está todavía muy lejos de convertirse en realidad. Lamentablemente, la falta de priorización de las estrategias nacionales no hace sino reforzar este problema de transmisión de responsabilidades en la gestión de estas estrategias.

En segundo lugar, existen importantes incertidumbres en la implementación de las estrategias que lastran su eficacia y su credibilidad. En concreto, ninguno de los tres PRSP latinoamericanos recoge un macro financiero tan desarrollado en la procedencia de los fondos como en lo que se refiere al monto total a movilizar. También carecen de planes contingentes para la gestión de la estrategia ante crisis económicas nacionales, crisis o cambios en las condiciones internacionales, o desastres naturales, todos ellos demasiado frecuentes en la región como para ser ignorados. Especialmente preocupante es la falta de criterios de reasignación de fondos ante tasas de crecimiento económico y entradas de flujos de ayuda por debajo de los previstos originalmente en las Estrategias. No menos preocupante es la escasa relevancia dada a la implantación de sistemas de monitorización verdaderamente participativos de las Estrategias, no sólo por su labor de seguimiento y de garantizar la transparencia del proceso sino también por sus consecuencias en el grado de apropiación nacional de los PRSP.

El futuro de los PRSP y el papel de España

Existen al menos tres posibilidades en cuanto al futuro de los PRSP. En primer lugar, se pueden seguir implementando tal y como hasta ahora, subsanando sobre la marcha los problemas más graves de implementación específicos en cada país. Dado que los problemas estructurales persistirían, aún cuando la iniciativa posiblemente contribuyese a la reducción de la pobreza, las ambiciosas metas planteadas quedarían previsiblemente muy por delante de los resultados obtenidos.

Segundo, se puede atacar frontalmente los problemas intrínsecos de estas Estrategias, lo que supondría un replanteamiento de la condicionalidad de las instituciones financieras

internacionales y/o la reconsideración de los principios básicos de las mismas. Es prácticamente imposible en estos momentos pensar que las instituciones financieras internacionales vayan a cambiar dramáticamente su estrategia de condicionalidad, por lo que replantear los PRSP implicaría necesariamente renunciar al principio de apropiación nacional. Esto pondría en evidente peligro la supervivencia de las Estrategias.

En último término, se puede “escapar hacia delante”, implementando iniciativas similares como HIPC y PRSP en países cuya cohesión entre agentes nacionales y capacidades del país (niveles de desarrollo y de endeudamiento) sean más favorables. Esta última opción posiblemente atenuaría las consecuencias negativas asociadas a las falencias estructurales de los PRSP y aumentaría las probabilidades de éxito de estas iniciativas. Entre los países latinoamericanos candidatos a esta ampliación estarían Argentina, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y República Dominicana. Sin embargo, en ausencia de incrementos de fondos sustanciales para acomodar más países, esta opción abordaría un problema de selección adversa a la hora de asignar recursos contra la pobreza, situándolos allá donde sus posibilidades de reducir ésta son mayores *a priori*, pero no en aquellos países donde la necesidad de estos fondos es mayor. A pesar de este panorama sombrío, España tiene un abanico de opciones no excluyentes entre sí para avanzar en los actuales PRSP. Puede abogar decididamente por medidas correctivas de los problemas de implementación en los países HIPC originales, fundamentalmente en la forma de financiación. Esto requiere plantear un debate no sobre si se debe o no financiar sectorialmente, sino sobre cuáles son las medidas necesarias que garantizarían un mayor traspaso de responsabilidad en la gestión nacional del combate a la pobreza. En este sentido, España puede apostar abiertamente por programas de apoyo y modernización institucional, instalación y traspaso de capacidades en ministerios y sectores clave de la sociedad civil, y participar más activamente en planes piloto de ayuda sectorial como el fondo global de reducción del VIH/SIDA. Independientemente del formato de financiación elegido, la coordinación entre la comunidad internacional es susceptible de mejoras sustantivas y la responsabilidad de realizar mayores esfuerzos recae por igual entre los países donantes.

Conclusiones: La visibilidad e influencia de España en la región le coloca en una posición favorable para promover un debate sobre los problemas estructurales de los PRSP actuales e iniciativas futuras. En la práctica, este debate bien puede empezar reconociendo que los PRSP no son un “manual de instrucciones” para la reducción ambiciosa de la pobreza a nivel internacional. No obstante, deben resaltarse las potencialidades de esta iniciativa tanto en su capacidad para abrir plataformas de diálogo como para sistematizar posiciones y recursos en la lucha contra la pobreza. Entendiendo los PRSP como marcos flexibles de compromisos mínimos pero sostenibles, las sucesivas administraciones en estos países pueden desarrollar políticas de Estado –que no partidistas– en la lucha contra la pobreza. Todas estas medidas, así como otras más concretas dirigidas a la socialización nacional de los PRSP o el apoyo a la puesta en funcionamiento de sistemas de monitorización, apuntan a aumentar el grado de apropiación nacional y acomodar la contradicción entre mayor condicionalidad y mayor apropiación nacional que debilita la efectividad y credibilidad de estas estrategias.

José Cuesta
Institute of Social Studies, La Haya