

Experiencia en Estrategias de lucha contra la pobreza en América Latina y el Caribe

Índice general

Abreviaturas	2
1. Objeto y ámbito	3
2. Antecedentes del proceso de ELP en América Latina y el Caribe	3
3. Control gubernamental del proceso DELP	5
4. Implicación de los participantes	7
5. Vínculos entre los procesos del presupuesto y los DELP	11
6. Seguimiento y evaluación	11
7. Actitud de los donantes	13
8. Instrumentos de ayuda	15
9. Países de ALC no incluidos en la iniciativa para PPME que inician un proceso de ELP	16
10. Lecciones extraídas y problemas que deben afrontar los PPME	16
Notas finales	17
Anexo 1:	19
Anexo 2:	20
Anexo 3:	21

NOTA: La presente Nota de síntesis fue preparada para el PRSP Monitoring and Synthesis Project (Proyecto de Seguimiento y Síntesis de PPME) por Lydia Richardson con la colaboración de Erin Coyle. Se trata de un proyecto trienal financiado por el DFID a través del Overseas Development Institute de Londres. Proporcionamos información de seguimiento y asesoramiento al personal del DFID sobre los problemas que puedan surgir en la implementación de las ELP a nivel nacional. Este proyecto responde fundamentalmente a las necesidades de información a corto plazo, necesaria para ser incluida en tiempo real en el proceso de toma de decisiones del DFID. Los resultados son de naturaleza fundamentalmente objetiva; no están basados en una investigación a fondo ni tienen por objeto sustituir dicha investigación. La presente nota no refleja necesariamente los puntos de vista del DFID.

Encontrará información más detallada en nuestro sitio Web: www.prpsynthesis.org

Entre las Notas de síntesis anteriores se incluyen: DELP – Información más importante hasta la fecha, Participación del DFID en los DELP, Evaluación de la participación, DELP en Asia (borrador), DELP en las economías de transición (de próxima aparición)

Para ponerse en contacto con nosotros, escribanos a prsp@odi.org.uk y visite el sitio Web www.prpsynthesis.org

Overseas Development Institute, 111 Westminster Bridge Road, Londres SE1 7JD, Reino Unido, +44 (0) 20 7922 0300

Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
ASONOG	Asociación de Organismos No Gubernamentales de Honduras
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (de la OCDE)
CALP	Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza
CARIBANK	Banco de Desarrollo del Caribe
CCER	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (coalición de diversos organismos de Nicaragua)
CE	Comisión Europea
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (Nicaragua)
DELP	Documento(s) de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
DEN	Documento de Estrategia Nacional
DFID	(Departamento para el Desarrollo Internacional, agencia del gobierno británico)
EBRP	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
EE.UU.	Estados Unidos de América
EIPS	Evaluación del Impacto en la Pobreza y Social
ELP	Estrategia de Lucha contra la Pobreza
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica (compañía eléctrica nacional de electricidad de Honduras)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONAC	Foro Nacional de Convergencia (Honduras)
FONDEM	Fondo Interamericano de Asistencia para Situaciones de Emergencia
FOPRIDEH	Federación de Organizaciones para el Desarrollo de Honduras (organismo privado)
FOSDEH	Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
FSS	Fondo Social Suplementario (Nicaragua)
GC	Grupo Consultivo
GoB	Gobierno de Bolivia
GoG	Gobierno de Guayana
GoH	Gobierno de Honduras
GoN	Gobierno de Nicaragua
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Asociación Alemana para la Cooperación Técnica)
HONDUTEL	Empresa Hondureña de Telecomunicaciones
IFI	institución financiera internacional
JSA	Joint Staff Assessment (Evaluación conjunta del BM/FMI)
MECOVI	Programa para la Medición de las Condiciones de Vida
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (Marco de Referencia del Gasto a Medio Plazo)
NDS	Estrategia Nacional de Desarrollo, Guayana
OCB	Organización(es) comunitarias de base
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
ODI	Overseas Development Institute (Instituto para el Desarrollo Exterior, organismo británico independiente)
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización(es) No Gubernamental(es)
OSC	Organización(es) de la sociedad civil
PAI	Programa para la implementación de la Estrategia para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
PIB	Producto interno bruto
PMRTN	Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional (Honduras)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	País Pobre Muy Endeudado
RU	Reino Unido
SCLP	Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza
SIDA	Síndrome de inmunodeficiencia adquirida
SIDA/ASDI	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera Administrativa y Auditoría
SINASIP	Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza
SISER	Sistema de Evaluación por Resultados
SRAE	Servicio Reforzado de Ajuste Estructural
SWAP	Método/enfoque sectorial global
S y E	Seguimiento y evaluación
URAT	Unidad Regional de Asistencia Técnica
VIH	Virus de la inmunodeficiencia humana

I. Objeto y ámbito

El presente informe cubre el proceso de los DELP de Bolivia, Guayana, Honduras y Nicaragua, los cuatro países de la región de América Latina y el Caribe (ALC) que son parte de la Iniciativa reforzada para el alivio de la deuda los Países Pobres Muy Endeudados (PPME II). Asimismo, se incluye una actualización del proceso de ELP en algunos países no incluidos en la iniciativa PPME (Guatemala, Paraguay y algunos países del Caribe).¹

Este informe fue realizado desde el RU a través de los informantes clave del país pertinente (véase en el Anexo I la lista de personas consultadas). Está basado fundamentalmente en las reflexiones y perspectivas de los asesores para el desarrollo social del DFID y de los protagonistas de la sociedad civil de cada país. En los Anexos 2 y 3 se puede consultar la información y las estadísticas relevantes de cada país.

2. Antecedentes del proceso de ELP en América Latina y el Caribe

2.1 DELP y PPME: situación y calendario

Los cuatro países alcanzaron el punto de decisión de PPME en 2000. Se han redactado los DELP completos de todos los países.

Bolivia finalizó la preparación de su DELP en marzo de 2001, y lo presentó a los directorios ejecutivos del Banco Mundial y del FMI en mayor de 2001. Alcanzó el punto de culminación en junio de 2001,² siendo el segundo en el mundo en hacerlo tras Uganda.

Guayana concluyó originalmente su DELP en noviembre de 2001, aunque en mayo de 2002 presentó su DELP definitivo (con un marco macroeconómico actualizado) para su aprobación. El DELP fue presentado en agosto de 2002 ante los directorios ejecutivos del Banco Mundial y del FMI, y se prevé que alcanzará su punto de culminación a principios de 2003.

Honduras tiene previsto alcanzar el punto de culminación en marzo de 2003, habiendo concluido la elaboración de su DELP en septiembre de 2001.

Nicaragua terminó su DELP en septiembre de 2001, aunque su punto de culminación se ha retrasado debido a las negociaciones relativas a su Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP).

Nominalmente, el mayor alivio de la deuda estimado corresponde a Nicaragua (4.500 millones de dólares EE.UU.). En cuanto a Bolivia, el alivio de la deuda es del orden de 1.300 millones de dólares EE.UU., y los de Honduras y Guayana ascienden a 966 millones y 590 millones de dólares EE.UU., respectivamente.

El Anexo 2 presenta un resumen del calendario de los documentos presentados y del importe de alivio de la deuda previsto para cada país.

2.2 Peculiaridades étnicas, sociales y culturales

En América Latina existe un fuerte movimiento de la sociedad civil, que a menudo está altamente politizado. Por ejemplo, los sindicatos de mineros bolivianos y el movimiento Sandinista de Nicaragua constituyen sólidas fuerzas extragubernamentales. Aunque la sociedad civil hondureña suele percibirse como más débil, se ha movilizó con eficacia en torno al proceso del DELP. Los bien informados movimientos de elite de la sociedad civil de América Latina son capaces de ejercer sobre los gobiernos una importante presión social por el cambio. Por consiguiente, son conocidos los conceptos tales como mecanismos de *control social*³, auditoría social y exigencia de rendición de cuentas a los gobiernos. No obstante, llegar a los pobres a través de estas organizaciones relativamente elitistas (y politizadas) supone una serie de problemas. La Iglesia Católica ejerce una importante influencia en los países de América Latina y participó activamente en la iniciativa de alivio de la deuda a través de Jubileo 2000.

Siguen existiendo fuertes vínculos entre la Iglesia y las elites dominantes; además, la Iglesia tiene también una sólida filiación política (como, por ejemplo, en Nicaragua). Por su parte, las organizaciones protestantes evangélicas ganan cada vez más apoyo entre los pobres. Por lo general, los funcionarios gubernamentales son personas bien educadas y se encuentran en una posición relativamente sólida para negociar con el Banco Mundial, el FMI y otros donantes.

La pobreza en América Latina tiene importantes dimensiones culturales y políticas, y los pobres están excluidos tanto económica como socialmente. Existen tensiones raciales entre la población de origen hispano y la más desfavorecida población indígena, que en muchos casos constituye la mayoría de los pobres. En Bolivia, por ejemplo, los grupos indígenas son la mayoría de la población (en torno al 70%) y también la mayoría de los pobres. Las divisiones de género siguen siendo

una limitación fundamental para la lucha contra la pobreza en América Latina, y predominan también la violencia y la inseguridad. Algunos observadores mantienen opiniones inequívocas sobre los niveles y tipos de exclusión social: 'En América Latina existe un concepto muy desfavorable a los pobres en las ciudades y conurbanos'.⁴

En Guayana, los problemas son diferentes a los de los países de América Latina. Se trata de un país con una superficie similar a la de Gran Bretaña y con una población inferior al millón de habitantes. Existen tensiones entre los dos principales grupos étnicos. Su sociedad civil es más débil que la de los países latinoamericanos, y sus ONG están menos politizadas. El nivel de análisis crítico, así como la fuerza de los movimientos sociales dispuestos a exigir cuentas a las autoridades, son menores que en los otros tres países de América Latina.

2.3 Política, gestión pública y corrupción

Los cuatro países incluidos en la iniciativa PPME son democráticos (aunque se trata de democracias frágiles) y tienen una prensa relativamente libre (aunque no totalmente libre). Normalmente, los cambios de gobierno – tanto si el partido gobernante es reelegido como si no – se caracterizan por una reelaboración de políticas y por el rechazo de lo que existía bajo la administración precedente.

Todos los países de América Latina han celebrado elecciones recientemente. En Bolivia, las elecciones presidenciales tuvieron lugar en junio de 2002 y dieron como resultado un gobierno de coalición. También las elecciones de Honduras (enero de 2002) tuvieron como consecuencia un cambio de gobierno, y la nueva administración todavía está elaborando sus líneas políticas.

En América Latina, la población es muy consciente de los niveles de corrupción, tal y como destaca el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional (véase el Anexo 3). La prensa tiene cada vez más posibilidades de hacer públicos los escándalos de corrupción, lo cual ha ayudado a llevar a los responsables ante la justicia. Ello ha quedado en evidencia en la reciente elección del presidente Bolaños en Nicaragua, tras la cual su predecesor Alemán ha sido formalmente acusado de apropiarse de 100 millones de dólares. Con el cambio de mandatario, la sociedad civil siente que existe una mayor apertura hacia la participación, así como la posibilidad una auténtica colaboración entre la administración pública y la sociedad civil.

2.4 Problemas económicos y dependencia de la ayuda

Los altos niveles de desigualdad⁵ en América Latina constituyen un problema básico para que el crecimiento se traduzca en reducción de la pobreza.

El ODI estima que América Latina y el Caribe sólo conseguirán reducir la pobreza a la mitad hacia el año 2015 si generan condiciones para un modelo de crecimiento más favorable a los pobres.⁶ Además, los DELP suelen sobrestimar el probable ritmo de crecimiento futuro. Por ejemplo, Nicaragua prevé un crecimiento del PIB del orden del 5% anual, en línea con el crecimiento experimentado a finales de la década de 1990. No obstante, en 2001 el crecimiento fue de sólo el 3% y deben tomarse en consideración factores adversos adicionales, como la caída de los precios del café, el incremento del precio del petróleo, la ralentización de la economía mundial y el aumento de la deuda interna como consecuencia de la crisis bancaria. Por su parte, Bolivia apunta a un crecimiento similar, del 5% en 2003 y con la intención de alcanzar el 5,5% anual en 2008. La JSA indica que se trata de un objetivo 'difícil, aunque viable'. Sin embargo, la Bilateral Cooperation Network (Red de cooperación bilateral) indicó que los objetivos de crecimiento son excesivamente optimistas, manifestando que 'Esto despierta dudas en cuanto a la viabilidad de la estrategia y al nivel de control por parte del gobierno boliviano en particular'. También las redes de la sociedad civil han criticado las proyecciones de crecimiento, tachándolas de poco realistas.

Las estadísticas de los cuatro PPME pueden consultarse en el Anexo 3. Nicaragua, Bolivia y Honduras aparecían en el año 2000 entre los 25 principales receptores de ayuda oficial neta mundial. Nicaragua aparecía como el país más dependiente de la ayuda, que alcanzaba el 23% del PIB (frente al 7,6% de Honduras y el 5,8% de Bolivia). Los flujos de asistencia financiera de Bolivia ascienden a 'aproximadamente el 9-10% del PIB y el 50% de la inversión pública'.⁷ Además, la asistencia supone el 20% del PIB de Guayana, y el año pasado el BID financió las 2/3 partes de sus inversiones de capital (DFID).

La región en general (incluyendo el Caribe) es aún más dependiente de las remesas de ingresos procedentes del extranjero que de la ayuda (Anexo 3). Por otra parte, las economías son muy vulnerables a la fluctuación global de precios de materias primas, en especial los pequeños estados de América Central. La caída de los precios del café y el aumento de los precios del petróleo están dejando sentir un importante impacto.

En este momento se están celebrando las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, cuya entrada en vigor está prevista para el 2005. Continúa el debate sobre si el libre comercio tendrá o no un impacto negativo sobre los pobres. Los vínculos comerciales con EE.UU. son especialmente importantes para los países centroamericanos,

muy vulnerables a los vaivenes económicos de EE.UU. (por ejemplo, como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001). Bolivia mantiene también fuertes vínculos con EE.UU. como consecuencia de la exportación de materias primas.

3. Control gubernamental del proceso DELP

3.1 Vínculos con los actuales procesos de planificación

En América Latina, los vínculos entre el proceso DELP y la documentación de planificación preexistente son relativamente débiles. En Honduras y Nicaragua, el ingreso a la iniciativa PPME II se produjo inmediatamente después del huracán Mitch, que atrajo mucha atención y ayuda hacia la región. Ambos países han elaborado planes para invertir el dinero asignado a la reconstrucción como consecuencia del huracán, pero los DELP se desarrollaron como documentos nuevos (e independientes). Algunos observadores consideran que esto se debió a que los gobiernos nacionales entendieron que los dos planes estarían asociados a distintas condiciones y diferentes términos de la ayuda financiera, por lo que les interesaba mantenerlos diferenciados.

En el Cuadro I pueden verse ejemplos del modo en que los gobiernos adaptan los DELP a los demás documentos de política.

Cuadro I. El DELP y otros documentos de política nacional en Guayana y Honduras

El Gobierno de Guayana propone centrarse en tres documentos de política.

- Estrategia Nacional de Desarrollo, Guayana (NDS) a largo plazo (25 años)
- El DELP (en especial los ODM) a medio plazo
- El Plan de Acción anual del gobierno, y el presupuesto, a corto plazo. (abril de 2002).

Las elecciones celebradas en Honduras (noviembre de 2001) y el consiguiente cambio de gobierno (enero de 2002) colocaron al DELP en segundo plano en relación con las campañas políticas. El DELP se convertirá en uno de los tres documentos básicos de política nacional.

- Las promesas de Ricardo Maduro durante la campaña electoral
- DELP
- Programa de Gobierno

Según los primeros indicios recogidos por el DFID, existe coherencia entre los planes (como por ejemplo el Plan Maestro para la Reconstrucción y Transformación Nacional, PMRTN), y el DELP es integrado cada vez más a la política del gobierno.

3.2 Institucionalización

En los PPME de América Latina, la opinión del gobierno en cuanto al papel del DELP como estrategia nacional global está en cierto modo abierta a cuestionamientos. Algunos observadores han expresado su preocupación por el hecho de que el proceso DELP fue originalmente impulsado por la reducción de la deuda más que por la reducción de la pobreza. No obstante, otros consideran que hoy la reducción de la pobreza ha adquirido mayor importancia. Hay quienes creen que, en general, los gobiernos no aplican el DELP como herramienta para la planificación y preparación de presupuestos, aunque existen fuertes lazos entre el DELP y otros instrumentos de planificación.

En Honduras, Nicaragua y Guayana, el ministerio encargado de desarrollar el DELP está vinculado a la Oficina del Presidente. En Honduras existen organismos separados responsables de la formulación del DELP (la Oficina del Presidente), su implementación (el Ministerio de Gobierno y Justicia), la priorización del gasto de los fondos para PPME (un consejo asesor que incluye representantes de la sociedad civil) y la gestión del Fondo de Lucha contra la Pobreza, a través del cual se canalizan los fondos para los PPME (el Ministerio de Finanzas).

En Bolivia, el proceso del DELP se ha institucionalizado a través de un marco legislativo único. Este marco legislativo ha optado por la participación y la descentralización, con lo que se pretende que a una nueva administración le resulte difícil modificarlo. De hecho, las nuevas autoridades han asumido el compromiso de continuar el proceso de diálogo. La Ley de

Participación Popular de 1994 reforzó la voz de los pobres, incrementó los recursos canalizados a través de las administraciones municipales y otorgó a la sociedad civil el papel de supervisar el uso de fondos públicos. Posteriormente, en 1997, se inició el Diálogo Nacional. El proceso del DELP vio reforzado su marco legal con la Ley de Diálogo Nacional de 2001, que estipula que deben mantenerse diálogos cada tres años, institucionalizando así la participación en la delineación de las políticas nacionales.

3.3 Parlamento, política y descentralización

En los cuatro países se han dejado oír críticas contra la falta de control gubernamental del DELP fuera de los ministerios clave involucrados en el proceso de preparación del borrador. Esta falta de control se produce tanto a nivel político como técnico. En Guayana, por ejemplo, se ha criticado la falta de un control y de un compromiso reales para con el DELP.

Existen algunos indicios de que el proceso del DELP es considerado por el gobierno de Guayana como un obstáculo para que el país sea incluido en la iniciativa para la reducción de la deuda de los PPME, y los ministerios pertinentes no han participado de manera estrecha en la preparación del documento.

No obstante, el DELP prevé la creación de comisiones sectoriales en la Asamblea Nacional, cuyo objeto es profundizar la participación parlamentaria en el proceso del DELP. En todos los países de América Latina, las recientes elecciones han supuesto que los observadores hayan quedado a la espera de ver qué harán las nuevas autoridades con respecto al proceso del DELP.

Tanto Honduras como Nicaragua celebraron elecciones en noviembre de 2001. Todavía no queda claro cómo influirá esto sobre el DELP y su implementación. No obstante, en ambos casos las nuevas autoridades se muestran más abiertas a debatir con la sociedad civil. En Honduras, el nuevo gobierno se encuentra en proceso de incorporar los objetivos del DELP (bajo la égida del Ministerio de la Presidencia) al Plan de Descentralización (regido por el Ministerio de Gobierno y Justicia). Cada vez es mayor el intercambio de ideas y la coordinación entre ambos ministerios. Las poderosas redes de ONG, que consideraron que sus puntos de vista eran escuchados pero no incorporados durante la primera ronda de consultas, ven ahora que quizá tengan la oportunidad de influir en la reelaboración del DELP por parte de las nuevas autoridades.

En el caso de Nicaragua, el nuevo gobierno está desarrollando el primer pilar del DELP para incorporarlo en su Plan Nacional de Desarrollo, centrado en el crecimiento y en las exportaciones. También se está impulsando el pilar de la gestión pública (aunque aún no constituye una estrategia formal), y los ministerios de Educación y de Salud están promoviendo programas de reformas.

En los debates previos a las elecciones de Bolivia, el DELP apenas si fue mencionado, lo que quizá indique la poca importancia que le dan el Parlamento y el público en general. Según algunos observadores, 'el Diálogo Nacional no consiguió involucrar a los líderes de los partidos políticos'.⁸ El nuevo gobierno de coalición ha formulado el *Plan Bolivia*, que en algunas áreas se solapa con la EBRP. Inmediatamente después de las elecciones no quedó claro si el GoB adoptaría o no el DELP. De hecho, el FMI predijo que 'es posible que la nueva administración se muestre reacia a aceptar la ELP porque los partidos políticos de la oposición consideran que sus puntos de vista no fueron tomados en cuenta durante la elaboración del DELP, a pesar de haber participado en el Diálogo Nacional'.⁹ No obstante, recientemente el gobierno ha confirmado su intención de continuar con el DELP, aunque avisando que lo analizará y revisará.

La descentralización ha avanzado más en Bolivia que en cualquier otra parte. La Ley de Descentralización contempla la transferencia del 20% de la recaudación fiscal del gobierno central, así como la delegación de autoridad para establecer impuestos locales.¹⁰ Entre el 40 y el 45% del gasto público de 2002 se ha canalizado a través de las administraciones municipales.¹¹ La Ley de Diálogo Nacional de 2001 determinó criterios ligados a la pobreza para la distribución de los recursos públicos a través de los gobiernos locales. Así, estipula que el 70% de la totalidad de los fondos para PPME se canalizarán hacia los municipios más pobres, en tanto que el 30% restante se distribuirá equitativamente entre los 9 departamentos.

4. Implicación de los participantes

4.1 Procesos de consulta

En todos los casos, las consultas se llevaron a cabo tanto a nivel formal como informal. En los tres PPME de América Latina, estas consultas estuvieron basadas en mecanismos participativos que, en cierta medida, se han institucionalizado. En todos los casos, el DELP ha reforzado el proceso de diálogo y aportado valiosas lecciones de cada al futuro. Bolivia y Nicaragua han establecido un marco legal para la participación. En Nicaragua esto se ha implementado a nivel nacional, en tanto que en Bolivia ha hecho lo propio a nivel nacional y local. Si embargo, existe una brecha entre los foros de formulación de políticas nacionales (que suelen incluir organizaciones formales de la sociedad civil) y los procesos participativos descentralizados, por lo general informales. En todos los países, los críticos consideraron que los pobres – y, en particular, los indígenas – no tuvieron posibilidades de participar debido a la falta de traducciones a los idiomas locales y a la existencia de foros

inadecuados para el diálogo. También se cuestiona la representatividad de algunos grupos de la sociedad civil. Tanto en Nicaragua como en Honduras, los grupos de la sociedad civil elaboraron DELP independientes.

En Bolivia y Guayana, el proceso de consultas hubiese llegado a más gente si se hubiesen utilizado los idiomas locales y formatos fácilmente comprensibles. Se preparó una versión popular del DELP nicaragüense, aunque la explicación verbal que debería acompañar a la distribución de un documento de este tipo refleja que no se aprovechó su pleno potencial.

Bolivia

En Bolivia, la Secretaría Técnica del Diálogo fue responsable de los aspectos técnicos de la consulta promovida por las autoridades, denominada Diálogo Nacional. El equipo estuvo constituido por expertos técnicos y académicos, con experiencia en participación. Una iniciativa de consulta Jubileo 2000 (promovida por la Iglesia Católica) fue un importante precursor del Diálogo Nacional. Se hicieron esfuerzos para que el proceso oficial no fuese considerado una iniciativa promovida por la Iglesia. Además, los donantes aportaron a un Fondo de Consulta Social con el objeto de apoyar otras iniciativas participativas. Ello permitió que participase un número de ciudadanos mayor que en el proceso oficial. Entre los beneficiarios de este fondo se incluyeron los pequeños productores a través del *Comité de Enlace*, y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia también presentó sus propias propuestas. No obstante, los críticos del proceso consideraron que no se incluyó la voz de la mayoría de la población indígena y que no se llegó a los pobres.

Cuadro 2. El Diálogo Nacional de Bolivia

‘El Diálogo Nacional de Bolivia fue un proceso de consultas nacional promovido por el gobierno que se implementó entre junio y agosto de 2000. Participaron en él las autoridades, la sociedad civil, representantes de las fuerzas económicas y organismos internacionales. Se realizó a través de estructuras gubernamentales municipales, departamentales y nacionales en forma de mesas redondas en las que se discutieron temas económicos, sociales y políticos.

Fuente: Participating in Dialogue: The Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (Christian Aid, enero de 2002)

‘En sí, el diálogo nacional fue concebido como una iniciativa jerárquica ascendente, en el que las discusiones tuvieron lugar primero a nivel municipal, seguidamente a nivel regional y, por último, a nivel nacional. ... Uno de los problemas es que las organizaciones representantes de determinados grupos – como colonos, campesinos y pueblos indígenas – no participaron plenamente y estuvieron representados por las autoridades locales.

Fuente: Crafting Bolivia’s PRSP: 5 Points of View (Finance and Development 39:2, junio de 2002)

Nicaragua

La JSA del DELP completo manifiesta que la preparación del DELP supuso ‘una valiosa oportunidad de profundizar un proceso anterior de consultas nacionales’. El Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) se constituyó tras el huracán Mitch, en octubre de 1998. Se convirtió en el ‘principal canal de consultas entre el gobierno y la sociedad civil para la formulación de una estrategia económica y social y, más recientemente, para la preparación del DELP’ (JSA). Aunque ha sido muy criticado por la sociedad civil y por algunos grupos que se consideraron excluidos, está avalado por mandato constitucional y supone una útil plataforma para el diálogo. El uso del CONPES como foro para el debate y la discusión de políticas ha adquirido mayor importancia bajo la nueva administración del presidente Bolaños. Durante los preparativos del DELP, el gobierno también organizó sesiones de trabajo con la administración central, los ministerios sectoriales, entidades autónomas y donantes. ‘Proconsulta’ fue una iniciativa promovida por el gobierno para realizar consultas en 9 departamentos y con 16 grupos ad hoc, con el apoyo del DFID y de UNDP. Las ONG nacionales y una red de ONG (CCER) realizaron consultas, al igual que un grupo de cuatro distritos municipales de León Norte (con el apoyo de la organización danesa IBIS).

Honduras

La JSA del DELP completo manifiesta que el gobierno siguió una estrategia ‘tridentat’ de consultas. Además de las consultas en 19 regiones y las reuniones con los candidatos al parlamento y a la presidencia, hubo intentos de estructurar un diálogo a nivel nacional con la sociedad civil a través de la Comisión para la Participación de la Sociedad Civil.

Entre sus integrantes se contaron organizaciones de la sociedad civil (FOPRIDEH, FONAC), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y las dos cámaras de comercio más importantes (San Pedro Sula y Tegucigalpa).

Es de destacar que Interforos y su organización asociada, el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), se retiraron de este foro durante el proceso de preparación del DELP por considerar que el grupo no tomaba

en cuenta sus aportaciones. Optaron por preparar su propio DELP en lugar de seguir apoyando la elaboración del oficial, creyendo que era éste un modo más adecuado para influir en los cambios.

El documento fue preparado con cierta participación real y contenía puntos de vista opuestos a los incluidos en el DELP oficial. Interforos consideró que su DELP era eficaz para presentar un punto de vista alternativo, pero se sintió decepcionado por el hecho de que el BM/FMI no lo tomase en cuenta al decidir sancionar la estrategia del gobierno.

La JSA señala también otros procesos paralelos que contribuyeron al desarrollo del DELP: la Comisión Nacional Anticorrupción y el diálogo nacional en el sector educativo, promovido por el FONAC.

En Honduras, el ambiente para una mayor participación ha mejorado con el nuevo gobierno, y los grupos de la sociedad civil están reevaluando su participación en el proceso del DELP oficial. La Comisión para la Participación de la Sociedad Civil ya no está considerada como foro de discusión principal. Existen grupos técnicos cuya finalidad es discutir diversos aspectos del DELP, y que están conformados por miembros del gobierno, donantes y representantes de la sociedad civil, en función de las áreas de especialización técnica pertinentes. Además, se ha creado el Consejo Consultivo, encargado de priorizar y determinar la viabilidad de los proyectos que vayan a financiarse a través del Fondo de Lucha contra la Pobreza. Está constituido por cuatro representantes de la administración pública, otros cuatro de organizaciones de la sociedad civil y un representante de AMHON.

Además, existe una propuesta (elaborada por la sociedad civil y el gobierno) de constituir comisiones conjuntas con representantes de las administraciones locales, de los ministerios sectoriales y de la sociedad civil en microrregiones del país. Estas comisiones serán responsables de financiar las iniciativas de lucha contra la pobreza a nivel local. El DFID presta su apoyo a una red de ONG (ASONOG) y a FOSDEH en sus iniciativas de desarrollo y promoción de estas comisiones conjuntas en el marco del proyecto del DELP regional. Además, existe un grupo de ONG internacionales que coordinan los puntos de vista y el apoyo al DELP. Trocaire fue elegido para dirigir este grupo, y se ha mostrado optimista en cuanto a sus posibilidades. El BID está financiando un proyecto de relevamiento de organizaciones nacionales de la sociedad civil con el objeto de promover mecanismos de representación transparentes en la planificación del gobierno central.

Guayana

En Guayana, las consultas se celebraron entre julio y octubre de 2001. Se trató de un período post-electoral, caracterizado por las tensiones. De la pequeña población de Guayana (menos de 1 millón de habitantes), se consultó al 1% a través de iniciativas comunitarias y regionales, celebrándose posteriormente una consulta nacional para elaborar un borrador del DELP. En general, el nivel de participación se consideró bueno durante la fase de preparación. El debate a nivel comunitario y regional fue especialmente intenso, y la JSA destaca que el proceso de consultas reunió a diversos grupos étnicos en la discusión de problemas de desarrollo. No obstante, la sociedad civil parece no haber entendido para qué fueron consultadas las comunidades, a pesar de algunas iniciativas del gobierno por comunicar los resultados de las consultas. Otro de los problemas fue la falta de representación del sector público. Por último, no existió un foro permanente en el que pudieran realizarse las discusiones de políticas. El retraso en la implementación del DELP (debido, en parte, a la demora en las negociaciones del SCLP) podría socavar la confianza que las comunidades adquirieron durante la preparación del DELP. 'Para el momento en que lleguen los fondos, lo más probable es que hayan transcurrido 18 meses desde que se consultó a las comunidades acerca de sus necesidades'.¹²

4.2 Los resultados de los procesos de consulta

En general, las consultas marcaron cierta diferencias en cuanto a las políticas contenidas en los DELP, en especial por el hecho de que se dió a la buena gestión pública una mayor prioridad. No obstante, el marco macroeconómico no se vio influido por los procesos de consulta. La experiencia fue muy distinta en cada país, y los observadores y participantes expresaron diversos grados de apoyo al documento final.

Bolivia

En Bolivia, las consultas supusieron una importante modificación del DELP. El proceso participativo en torno al DELP de Bolivia suele citarse como buen ejemplo de lo que puede conseguirse mediante la participación. El gobierno se mostró abierto a diferentes tipos de diálogo, apoyados por los donantes. Christian Aid destaca que: 'Algunos de los resultados del Diálogo Nacional [boliviano] fueron notables y conllevaron un auténtico cambio de política. Sin duda, el más significativo es el hecho de que por primera vez los recursos de Bolivia serán asignados sobre la base de criterios de discriminación positiva, para favorecer a los municipios más pobres'.¹³ Además, la JSA del DELP completo señala que el DELP incluye un anexo en el que se hacen constar los temas que surgieron durante el diálogo nacional y de qué forma fueron tratados en el DELP.

Sin embargo, el proceso boliviano no ha estado exento de críticas. 'Muchas OSC consideran que el gobierno, y la comunidad internacional, tienen un programa político predefinido para la EBRP que, en esencia, mantiene las medidas de ajuste estructural ya aplicadas. Sugieren que el espacio para la discusión fue limitado adrede, con el fin de que no pudieran analizarse abiertamente las políticas macroeconómicas. Al centrar casi exclusivamente el debate del Diálogo Nacional en los recursos para el alivio de la deuda, se evitó una discusión más amplia del presupuesto nacional y de las medidas de ajuste.

Además, la división entre los programas social y económico dentro de la estructura del Diálogo, así como las invitaciones muy selectivas a participantes de cada mesa redonda, supusieron que muchas partes interesadas fueron excluidas de la discusión de los temas económicos'.¹⁴

Hubo muy poco consenso entre los representantes no gubernamentales acerca de la eficacia del documento final. En Washington, los grupos de ONG presionaron para que el documento no fuese aprobado. En mayo de 2001, siete redes de ONG bolivianas y el equipo técnico del Foro Jubileo 2000 enviaron una carta a Washington rechazando el DELP. También la Bilateral Cooperation Network (Red de cooperación bilateral) expresó serias reservas sobre el particular. No obstante, la Evaluación Conjunta (JSA) del BM y el FMI (mayo de 2001) fue positiva y respaldó la EBRP con bastante entusiasmo.

Nicaragua

En Nicaragua, el proceso de consultas supuso algunos cambios en el DELP. Una red que agrupa a varias ONG (CCER) inició su propio proceso, al considerar que debía elaborarse un punto de vista alternativo al del gobierno. La JSA señaló que el gobierno revisó el DELP-P sobre la base de los comentarios y recomendaciones recibidos durante el proceso de consultas, poniendo más énfasis en 'el crecimiento económico, el desarrollo rural, la igualdad social, la transparencia y mejor gestión pública, y la amplia participación'. No obstante, algunos grupos (entre ellos agrupaciones de organizaciones civiles) manifestaron que las consultas no influyeron sobre la estructura global y el concepto del DELP.

Guayana

También en Guayana las consultas conllevaron algunos cambios en el DELP nacional. La JSA ha señalado que 'el DELP refleja genuinamente los resultados de las consultas y las voces de los participantes'. Tanto a nivel local como nacional, 'todos coincidieron que la solución de los problemas de justicia y gestión pública eran fundamentales para reducir la pobreza y promover el crecimiento económico'.¹⁵ El DELP completo es considerablemente más detallado que el DELP-P, con compromisos adicionales en varias áreas: apoyo a industrias pequeñas y rurales, explotación de los recursos minerales, sistemas de información y comunicaciones, apoyo al sector privado, creación de una estrategia de lucha contra el sida, subsidios canalizados a escuelas, electrificación rural y otros. Es probable que los mecanismos de consulta fuesen en cierto modo responsables de estos cambios, aunque su atribución es difícil. En el proceso de consultas, la buena gestión de gobierno ocupó el lugar más destacado.

Honduras

La JSA reconoce que los resultados de las consultas fueron mixtos, dado que algunos grupos rechazaron el DELP definitivo por no representar un consenso nacional. Asimismo, la JSA destaca que 'la mayoría de los observadores coinciden en que el gobierno ha hecho un esfuerzo de buena fe por seguir un método participativo'. El período de consultas se amplió a petición de los grupos de la sociedad civil (apoyados por algunos donantes). Se generó un documento que incluyó todos los comentarios presentados durante el proceso de consultas, aunque algunas ONG consideraron que sus recomendaciones de política no fueron tomadas en cuenta. Tal como se señaló anteriormente, la existencia de un DELP paralelo no influyó en la decisión del BM/FMI de respaldar el DELP oficial.

5. Vínculos entre los procesos del presupuesto y los DELP

En América Latina, los sistemas de preparación de presupuestos suelen ser deficientes. Los gobiernos carecen de conocimientos acerca de las actividades de los donantes y ONG, y viceversa. La ausencia de un Marco de Referencia del Gasto a Medio Plazo (MTEF) en los cuatro países de ALC supone un importante obstáculo para la prioridad del presupuesto en torno a los objetivos de lucha contra la pobreza. Tal y como se ha mencionado, no siempre es evidente que el DELP sea considerado el plan estratégico supremo de los países de ALC; no suele quedar claro de qué modo está vinculado a la prioridad de presupuestos. En América Latina, las iniciativas del DELP suelen estar canalizadas a través de un fondo de lucha contra la pobreza en lugar de estar incluidas en el presupuesto.

En Bolivia, la ausencia de un MTEF es considerada por algunos observadores como un problema importante. En el DELP, Bolivia se ha comprometido a desarrollar un MTEF, tema que fue discutido con los donantes en la última reunión del GC. Como señaló un observador: 'Todavía estamos a la espera de que el presupuesto nacional se reorganice en base a la lucha contra la pobreza. Para la mayoría de los bolivianos, el proceso [del DELP] giró fundamentalmente en torno a cómo gastar el alivio de la deuda'.¹⁶ También la JSA señala que el énfasis en la descentralización tendrá una considerable influencia en las decisiones de gasto locales. En este aspecto, la capacidad será obviamente un tema fundamental.

Guayana no dispone de un MTEF, aunque las asignaciones de gasto a medio plazo del DELP apuntan en cierto modo a establecer planes de gasto multianuales. Además, las discusiones sobre los programas trienales del FMI son parte importante

del proceso de planificación del presupuesto. En el presupuesto de 2002 se han incluido algunos compromisos fundamentales del DELP.

En Nicaragua, los fondos asignados en virtud de la iniciativa PPME II van a canalizarse a través de un mecanismo de financiación conjunto de los donantes, denominado Fondo Social Suplementario (FSS). Un MTEF podría ayudar a actualizar la preparación de la planificación del presupuesto anual y vincularlo al FSS. El Documento Punto de Decisión de Nicaragua (diciembre de 2000) informó que se preparaba un préstamo del BID para reforzar los procedimientos y capacidades técnicas del FSS. Además, el Banco Mundial está realizando un Análisis del Gasto Público y una Evaluación de la Red de Protección Social. Con el apoyo del BM (SIGFA) se está desarrollando el sistema informático, aunque sigue siendo muy centralizado.

En Honduras, los fondos de la iniciativa PPME II van a canalizarse a través del recientemente creado Fondo de Lucha contra la Pobreza (apoyado por el Banco Mundial). Poco tiempo atrás se promulgó una ley por la cual se le otorgaba respaldo constitucional, aunque existen indicios de que parte de los fondos de PPME ya han sido asignados o gastados. El Consejo Consultivo será responsable de priorizar la distribución de los fondos (véase la Sección 4). No obstante, algunos observadores consideran que el Fondo de Lucha contra la Pobreza crea un sistema paralelo al presupuesto del gobierno central, lo que implica que cualquier financiación e influencia de los donantes estará limitada a este fondo y no a la totalidad del presupuesto. Por otra parte, la actuación del Consejo Consultivo está limitada a las decisiones relativas a los fondos para PPME y no alcanzar al presupuesto global.

6. Seguimiento y evaluación

En ALC existen fuentes de datos sobre la pobreza, aunque deben ser reforzadas y desglosadas. Además, la información tendría que utilizarse de manera más eficaz. En términos de seguimiento a nivel local, de *control social* y de participación de los pobres, los tres países de América Latina están analizando cómo adoptar decisiones, y realizar un seguimiento de las mismas, a nivel local. En Bolivia existe un considerable apoyo gubernamental a dichas iniciativas, respaldado por una canalización de fondos descentralizada. En América Central, los grupos de la sociedad civil están trabajando en el desarrollo de mecanismos de planificación y seguimiento a nivel local, con la esperanza de obtener apoyo del gobierno a medida que el DELP vaya siendo adaptado e implementado. En todos los países estudiados en este informe, los sistemas de seguimiento y evaluación (S y E) son bastante débiles, tanto a nivel local como nacional. Existe una importante brecha entre el S y E local y nacional, así como entre los sistemas formales e informales. El vínculo entre el aprendizaje de lecciones a través de la evaluación y la priorización de programas y presupuestos sigue siendo muy poco claro. En todos los casos, los gobiernos deben enviar un informe anual sobre los progresos de la implementación al Banco Mundial y al FMI.

Bolivia

El DELP define de qué modo va a implementarse el sistema de S y E. El marco legal para formalizar el proceso participativo es la Ley de Diálogo Nacional (véase la Sección 3.3), que reflejará en cierta medida lo dispuesto en el DELP. El Programa para la Medición de las Condiciones de Vida (MECOVI) se reforzará para realizar un seguimiento de los datos de pobreza mediante encuestas a unidades familiares. Asimismo, se reforzará el sistema de seguimiento y evaluación a nivel departamental ya existente (SISER) (JSA, mayo de 2001). La Iglesia Católica coordinará los grupos de la sociedad civil a nivel departamental y nacional. Además, en virtud de la Ley de Participación Popular, se han creado *Comités de Vigilancia* como estructuras formales a nivel municipal, cuya tarea es pedir cuentas a las autoridades. Bajo este sistema, seis líderes de comunidades de base actuarán como vigilantes para garantizar que las prioridades de proyectos a nivel comunal se reflejen en las decisiones de inversión municipales. Legalmente, están facultados para realizar auditorías periódicas y, en caso de detectar irregularidades, pedir al Congreso la congelación de transferencias de fondos hasta tanto se solucione el problema.¹⁷ No obstante, la poca capacidad desde el nivel municipal para abajo sigue siendo un importante obstáculo para la profundización del proceso de control social.

Honduras

El BID presta apoyo al Instituto Nacional de Estadísticas, en sus esfuerzos por reforzar su capacidad de seguimiento y evaluación a largo plazo. Además, el BID está apoyando el desarrollo de un sistema de S y E que garantice la transparencia de las compras públicas en el contexto del PMRTN. Hasta la fecha, el sistema de S y E está excesivamente centralizado y falta un eslabón entre el nivel local (donde están teniendo lugar interesantes iniciativas informales de control social) y los sistemas de seguimiento oficiales a nivel nacional. El gobierno central desconfía del valor de las voces locales, y a menudo cita su falta de capacidad como motivo para no hacer partícipes a los pobres o a los grupos locales.

Existen iniciativas ad hoc en apoyo de la obligación de rendición de cuentas y del seguimiento a nivel local, aunque no están vinculadas. Entre éstas merecen mencionarse:

- Apoyo de la UNDP a un programa de capacitación de periodistas para reforzar la cobertura de prensa y las opiniones sobre la implementación
- Las diócesis católicas han apoyado a una ONG (Cáritas) para formar a más de 600 grupos comunitarios en actividades de auditoría social.
- La ASONOG está desarrollando herramientas participativas para el control social a nivel local.
- Actualmente existe también una coalición de OSC que presionan a la legislatura nacional para crear y reforzar una nueva institución pública (el Tribunal Superior de Cuentas), cuya misión es garantizar la transparencia de los gastos públicos.

Nicaragua

La JSA del DELP sugiere que el DELP constituye un plan viable de seguimiento y evaluación, aunque no lo bastante detallado. A medida que avanza la implementación, el GoN espera mejorar la eficacia, la responsabilidad y el flujo de información del sistema de S y E a través de una mayor descentralización. No obstante, algunos observadores señalan que el plan de descentralización es demasiado ambicioso y que debe ser más realista. El BID apoya a 11 municipios en su implementación del DELP; su apoyo incluye la implementación a prueba de una iniciativa de S y E (PAI). El BID está apoyando el desarrollo de un sistema de S y E oficial para el DELP (SINASIP). También el DFID fomenta el desarrollo de la capacidad de S y E a nivel local, el desarrollo de indicadores, tendentes a una formulación y supervisión participativa y descentralizada de los presupuestos. Al igual que en Honduras, existe una serie de iniciativas de S Y E no oficiales a nivel local. La CCER, organismo que agrupa a las ONG, realizó dos auditorías sociales en las que participaron 16.000 unidades familiares de 150 comunidades de todo el país. Alemania está financiando la continuación de este proceso en cuatro distritos municipales. El desarrollo de los DELP a nivel local en Nicaragua resultará útil para definir el seguimiento y la evaluación a este nivel. No obstante, falta un eslabón vinculante entre los niveles local y nacional.

Guayana

La JSA señaló que 'en Guayana, la capacidad de seguimiento y evaluación de políticas en general, y del DELP en particular, sigue siendo deficiente'. Los analistas del BM y el FMI añadieron que una serie de iniciativas previstas en el DELP no darán resultados a corto plazo. El BM está apoyando el desarrollo de un marco de S y E que incluirá 'la mejora de la coordinación y la supervisión de actividades de lucha contra la pobreza, el refuerzo del Bureau of Statistics, la ampliación de la asistencia técnica a los organismos con responsabilidades de DELP, la implementación de una iniciativa piloto de supervisión a nivel comunitario, y el lanzamiento de un programa que refuerce el acceso del público a la información y el diálogo sobre el gasto y programas del gobierno para reducir la pobreza'.¹⁸ Por su parte, el BID está prestando apoyo en la ayuda técnica para la recogida de datos y para reforzar la capacidad analítica de los ministerios en los campos de análisis de datos cuantitativos, evaluación de programas y formulación de políticas. En la actualidad, los datos utilizados para el DELP no incluyen las áreas remotas (en las que residen numerosos pueblos nativos) ni tiene una dimensión de género.¹⁹

7. Actitud de los donantes

7.1 Coordinación de los donantes

La coordinación de los donantes ha ido ganando en importancia a la hora de apoyar los principios del DELP. En los países de ALC se comprende ahora mejor la necesidad de que los propios gobiernos jueguen un papel importante en la coordinación. Algunos donantes se han mostrado activos en la promoción de la coordinación, pero la falta de liderazgo de los gobiernos en la coordinación de donantes sigue siendo un problema. Las personalidades, y las diferencias de poder de toma de decisiones relativamente descentralizado de los organismos donantes, son igualmente importantes.

En Bolivia, el DELP incorpora el *Nuevo Marco de Relacionamento*, desarrollado en base a las mismas líneas que el Marco Integral de Desarrollo. Las autoridades, los donantes y los grupos de la sociedad civil deben ajustar su conducta y sus políticas bajo un marco de colaboración coordinado por el gobierno boliviano.²⁰ La formación de una fuerte Red de Cooperación Bilateral centrada en el DELP permitió elaborar una posición unificada entre los donantes bilaterales, capaz de comunicar claramente sus necesidades al BM/FMI y al gobierno. Los grupos de la sociedad civil consideran esto como un importante método para promover cambios en Washington. Dos integrantes del grupo bilateral (RU y Países Bajos) fueron miembros del equipo que preparó el borrador del documento del Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP). La autoevaluación de la red fue positiva, considerando la influencia que tuvo: 'la red promovió un mayor control de la EBRP por parte del GoB, frente a la actitud de estar totalmente dominada por las ideas de los organismos multilaterales y por su borrador del documento. La cooperación bilateral ha tenido un papel de fundamental importancia durante la totalidad del proceso DELP'.

La Comisión Europea (CE) está en proceso de modificar su modus operandi en Bolivia. En marzo de 2002 se aprobó un nuevo Documento de Estrategia Nacional (DEN), que respalda plenamente el DELP y aspira a promover la colaboración entre todos los sectores dentro del Nuevo Marco de Relacionamiento. Recientemente no se han aprobado nuevos proyectos ni programas, pero ahora la identificación está estrechamente ligada al DELP y al DEN. La CE participa como integrante del Grupo Consultivo boliviano y dirige el subgrupo de exportaciones e inversión extranjera, parte del Grupo Consultivo I sobre la viabilidad (económica) del DELP.

En Nicaragua, los donantes que comparten las mismas ideas han constituido un grupo. La agrupación de fondos para apoyo municipal o en torno al fondo anticorrupción tiene su origen en este grupo de donantes. Asimismo, el BM ha coordinado a este grupo, y el DFID ha aportado sus opiniones a la JSA del DELP. Existen otros varios mecanismos de coordinación, como el Grupo de Buena Gestión Pública y otros organismos de coordinación sectoriales.

En Honduras existe un grupo de coordinación de donantes creado después del huracán Mitch, conocido como los ocho donantes (G8). Hoy es el G15 e incluye a la mayoría de los donantes presentes en el país (tanto multilaterales como bilaterales). El grupo no es lo ideal, aunque se caracteriza por su coherencia y por sus buenas relaciones con el GoH. Además, ha mejorado el sistema de compartir información entre los participantes. Las ONG consideran que la influencia de este grupo es limitada debido a las opiniones contrapuestas en su seno, y cuestiona la medida en que los donantes han cambiando su actitud en torno al DELP.

En Guayana, el Banco Mundial considera la coordinación de donantes como fundamental para el éxito del DELP. Recientemente, el gobierno ha lanzado una propuesta de coordinar a los donantes en torno a un Comité de Alto Nivel, que trabajará con grupos temáticos en los que participarán donantes y ministerios. Los donantes la han aceptado, aunque la propuesta original del gobierno no menciona a la sociedad civil ni al sector privado. Si desea información más detallada acerca de la actividad de los donantes en Guayana, consulte el Cuadro 3.

Cuadro 3. Actividad de los donantes en Guayana

‘La UNDP ha jugado el principal papel multilateral en el DELP del país, y por lo general ha conseguido coordinar con eficacia las reuniones con los donantes y el diálogo con el gobierno. El Banco Mundial ha jugado un importante papel al asesorar a las autoridades en el proceso del DELP, pero hasta la fecha ha demostrado un interés limitado en involucrar a los otros donantes en las misiones del DELP, aunque esta actitud parece estar cambiando. El BID y el Banco de Desarrollo del Caribe (CARIBANK) no han jugado un papel muy activo en el DELP. La limitada presencia en el país del Banco Mundial es una limitación, y el BID (que cuenta con una delegación adecuadamente dotada) ha optado por no jugar un papel muy significativo. CARIBANK se muestra más activo en los problemas de pobreza de otros países del Caribe, aunque en Guayana su papel es limitado. El gobierno debería liderar el proceso (y lo hace en cierta medida), aunque ha tendido a mostrar una cierta incompreensión acerca de la naturaleza del proceso. Tampoco las oficinas locales de donantes han sido bien informadas. Como resultado, el proceso ha sido un tanto anárquico, y algunos donantes han sentido que se les dejó fuera de algunas discusiones’.

Fuente: DFID Caribbean, Response to Questionnaire on Engagement with PRSPs (octubre de 2001)

7.2 Actitud del Banco Mundial y del FMI

A los grupos de la sociedad civil de la región de ALC les preocupa que el Banco Mundial y el FMI no hayan traducido su retórica de participación y transparencia en mejoras de su propia actitud. Además, en ocasiones resulta difícil determinar qué voz cuenta en según qué políticas sean o no incluidas en los DELP.

Por lo general, los grupos de la sociedad civil consideran que el Banco y el Fondo mantienen una fuerte influencia sobre el contenido de los DELP en toda la región.

En Nicaragua, por ejemplo, la sociedad civil considera que el Banco y el Fondo no reconocen el grado en que el bajo control fue responsable de la falta de implementación de las condiciones previas, y la distancia que debe hoy recorrerse para conseguir el control. El primer borrador del DELP-P fue enviado a las centrales del FMI y el BM en inglés. Las organizaciones de la sociedad civil consiguieron una copia no oficial en Washington, pero no de su propio gobierno hasta que fue traducida al castellano varios meses después. No obstante, el BID destaca que tanto en Nicaragua como en Honduras existieron desavenencias de políticas con el gobierno, pero el BID aceptó el hecho de que en estos casos sus comentarios no fueron plenamente incorporados en los DELP.

Las ONG hondureñas criticaron la falta de discusión abierta acerca del ámbito macroeconómico del DELP. Este capítulo se incluyó en la versión final del DELP sin haberlo hecho circular entre las organizaciones de la sociedad civil ni entre los parlamentarios para su discusión. Los borradores de trabajo fueron publicados en la prensa una vez concluidas las negociaciones con el FMI (Trocaire).

En Bolivia, la ONG danesa IBIS ha manifestado que el ‘FMI impuso sus perspectivas económicas sin intentar medir su impacto sobre los pobres’.²¹ La Red de Cooperación Bilateral (véase la Sección 7) se mostró menos entusiasta que el BM/FM en su respaldo al DELP, pero no queda claro en qué medida la JSA tomó en cuenta esta opinión.

Los grupos de la sociedad civil de América Central han expresado sus reservas con respecto a las condiciones del punto de

culminación de la iniciativa PPME que no están basadas en el DELP, como por ejemplo la evolución de los proyectos financiados por el Banco Mundial y el BID. En Nicaragua existe un consenso de que los donantes no han realizado un análisis suficiente del impacto de las privatizaciones, destacándose especialmente las oportunidades de corrupción. Las OSC de Honduras han cuestionado por qué el SCLP exige la privatización de HONDUTEL, la compañía nacional de comunicaciones, considerando que ha sido una empresa estatal rentable generadora de sustanciales ingresos. Otros observadores destacan la mala gestión y la corrupción como motivos para la privatización.

Es necesario analizar el impacto de las políticas macroeconómicas y estructurales en los pobres. El DFID y el BM han realizado algunos trabajos de Evaluación del Impacto en la Pobreza y Social (EIPS) que deberían aportar información a este debate, fomentar la apertura y contrarrestar algunas de las críticas ya expuestas contra la actitud del Banco y del Fondo. Guayana y Honduras son parte de las nuevas iniciativas dirigidas por el BM y el DFID, respectivamente, tendentes a analizar con mayor detalle los impactos sociales. En Honduras, este trabajo analizará el impacto de la privatización de la electricidad, y en Guayana hará lo propio en relación a la reforma de los servicios públicos.

Las críticas a la actitud del Banco Mundial y del FMI, así como el impacto que ésta ha tenido sobre el DELP, las resume Trocaire. 'El modo en que se negoció el SCLP y la ausencia de cualquier intento de referenciarlo al DELP ha llevado a las organizaciones de la sociedad civil de Honduras y Nicaragua a la conclusión de que la formulación de las políticas macroeconómicas sigue estando dominada por las condiciones impuestas por los IFI del SCLP, con muy poca relación con las políticas de desarrollo social formuladas en el DELP'.²² Algunos donantes admiten que el BM/FMI no han sido transparentes ni comunicativos con los demás donantes o con la sociedad civil.

8. Instrumentos de ayuda

8.1 Instrumentos bilaterales

En algunos donantes bilaterales se observa una tendencia hacia el apoyo del presupuesto. No obstante, los altos niveles de corrupción y la consiguiente falta de confianza entre donantes y gobiernos siguen siendo importantes obstáculos. Además, algunos de los donantes más importantes de la región (EE.UU. y Japón) no pueden combinar su financiación con otros donantes debido a los requisitos constitucionales de ambos países.

En Bolivia, las prácticas de donantes que comparten las mismas ideas en relación con el DELP fueron analizadas durante la reunión de Directores de Cooperación Bilateral que se celebró en Oslo en enero de 2002 (véase el Cuadro 4).

Cuadro 4. Instrumentos de ayuda bilateral en Bolivia

'Interesante divergencia de conceptos entre el DFID y Países Bajos: en el DELP, éste ha identificado tres sectores de apoyo presupuestario (educación, descentralización y desarrollo rural), y se dedica a los temas intersectoriales candentes sólo de estos sectores. El DFID ha optado por apoyar determinados resultados del DELP (crecimiento favorable a los pobres, inclusión social, buena gestión participativa) y apoya tanto al gobierno (fundamentalmente apoyo presupuestario) como a las iniciativas de la sociedad civil relacionadas con aquéllos. Suecia y Dinamarca han optado por el apoyo presupuestario directo, sin destinarlo a un fin específico de una parte, y por apoyar a programas y sectores de la otra. También vemos con buenos ojos la participación en enfoques sectoriales globales, pero por el momento el gobierno no ha creado las condiciones para este tipo de financiación.

Fuente: Nota informativa de DFID Bolivia, preparada conjuntamente por cuatro delegaciones nacionales en La Paz (enero de 2002)

En Honduras, el grupo de donantes G15 ha ayudado a que en algunos casos los donantes resuelvan una financiación conjunta. No obstante, se observó bastante resistencia a las iniciativas de financiación conjunta, en parte porque en general los representantes de los donantes en Honduras no tenían experiencia en este tipo de trabajo en otros lugares, y en parte también debido a la alta percepción de corrupción en Honduras. Suecia es el primer donante que ha aportado dinero al presupuesto central del Gobierno de Honduras (6 millones de dólares EE.UU.).

En Nicaragua, el gobierno está planificando SWAP con el apoyo de la UE, y varios otros donantes bilaterales han demostrado su interés por financiaciones conjuntas. En algunos casos, los donantes han combinado sus fondos en apoyo de la iniciativa PPME (el FSS descrito en la Sección 5) y de la descentralización (a través de FONDEM).

En Guayana todavía no parece haber muchos cambios en los instrumentos de ayuda entre los donantes bilaterales como resultado del DELP en Guayana. Sin embargo, el Crédito de Apoyo a la Lucha contra la Pobreza (CALP) del BM supone una oportunidad para que los donantes se centren en metas básicas de reducción de la pobreza en caso de haber espacio para la colaboración. El Banco Mundial colabora estrechamente con el BID en muchos componentes del Crédito de Asistencia Técnica asociado con el CALP.

9. Países de ALC no incluidos en la iniciativa para PPME que inician un proceso de ELP

Entre algunos países no incluidos en la iniciativa PPME de la región que están desarrollando una ELP merecen mencionarse Guatemala, Paraguay y algunos países del Caribe.

Paraguay

El proceso ELP de Paraguay está dirigido por la Secretaría de Acción Social. Se ha elaborado un documento, que el gobierno aún no ha adoptado como estrategia. La UNDP, la OMC, el Banco Mundial y el BID apoyan a la Secretaría en el desarrollo de la estrategia, pero ahora están a la espera de que el gobierno la apruebe. En Paraguay, como en otros países, las proyecciones de crecimiento son exageradas, y la estrategia requiere considerables recursos fiscales para su implementación.

Guatemala

El gobierno concluyó un borrador de ELP en noviembre y lo presentó al Grupo Consultivo (GC) en febrero de 2002. Por el momento, el proceso de consultas acaba de empezar, aunque existen planes para profundizar el nivel de consultas. También existe la motivación de que los procesos existentes (incluidos los Acuerdos de Paz) sean incorporados en la mayor medida que sea posible. Los donantes no consideran que en este momento el gobierno esté demostrando un compromiso imprescindible para con la reducción de la pobreza y favorable a los derechos humanos. Por consiguiente, algunos donantes como la UE están canalizando fondos a través de la sociedad civil antes que a través del gobierno.

Caribe

En el Caribe se está gestando una serie de procesos ELP, muchos de los cuales a través del apoyo conjunto del CARIBANK y el DFID. San Vicente y las Granadinas, Granada, Saint Kitts y Nevis y las Islas Turcas y Caicos están en proceso de formular sus ELP, en tanto que Anguila, las Islas Vírgenes Británicas y Dominica están implementando evaluaciones de la pobreza. Belize preparó un Plan Nacional de Erradicación de la Pobreza en 1997, y muy pronto Jamaica revisará su Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza, elaborado en 1995. Ninguna de las estrategias de lucha contra la pobreza elaboradas hasta el momento ha sido tan exhaustiva como un DELP completo en un PPME, aunque se han conseguido significativas mejoras en los datos de la pobreza y en los procesos consultivos. Las principales áreas deficitarias son un enfoque estrecho de los programas de gasto contra la pobreza (en lugar de una reforma de política más amplia favorable a los pobres) y una deficiente integración entre la ELP y los procesos presupuestarios.

10. Lecciones extraídas y problemas que deben afrontar los PPME

- El control gubernamental de los DELP está mejorando, aunque todavía existen numerosos documentos de política nacional que juegan un papel estratégico preponderante, con lo cual la función del DELP queda en ocasiones poco clara.
- Existe una tendencia a atraer a los parlamentos y ministerios del ramo a involucrarse en el proceso del DELP. Del mismo modo, es necesario realizar un seguimiento de la participación de las administraciones locales. En Bolivia, la capacidad de implementación y seguimiento de las autoridades locales será especialmente importante para las iniciativas de seguimiento participativo en los municipios, en tanto que en Honduras la presencia de DELP a nivel local supone que la capacidad de estas administraciones es especialmente preponderante.
- Los procesos políticos formales han tenido un efecto significativo en los DELP de América Latina: las recientes elecciones en tres de los cuatro países estudiados ha interrumpido el proceso del DELP. No obstante, por las primeras experiencias, parece ser que los DELP sobrevivirán a las elecciones de Honduras y Nicaragua.
- En Bolivia, el Diálogo Nacional ha conllevado algunos importantes cambios de política. Sin embargo, la participación de la sociedad civil en el contenido de otros DELP oficiales ha sido limitada, y en ocasiones las OSC han optado por iniciar sus propios procesos de DELP alternativos. La inclusión de pueblos indígenas en futuros procesos participativos constituye un verdadero desafío.

- La experiencia boliviana demuestra que la descentralización y la participación pueden institucionalizarse en un marco legal nacional. También en Honduras y Nicaragua la participación se está institucionalizando en cierta medida, aunque no puede decirse lo mismo de Guayana. Todos los países deben establecer canales de información efectivos y permanentes, desde las raíces hacia el centro, y vuelta, a medida que el proceso del DELP evolucione.
- Debe hacerse más en lo que respecta a analizar las implicaciones de las políticas sobre la pobreza, así como debatir abiertamente el marco macroeconómico y estructural con la sociedad. Las EIPS del DFID y del Banco han supuesto algunos avances sobre el particular, aunque queda mucho por hacer.
- Causa preocupación la falta de realismo de los objetivos de los DELP, así como los problemas de viabilidad de las estrategias como instrumentos de planificación. La capacidad de implementación es especialmente baja en Guayana. En la actualidad no existen sistemas MTEF para priorizar los presupuestos en línea con los DELP.
- La coordinación de los donantes se incrementa, siendo Bolivia un buen ejemplo de ello. No obstante, hay lugar a considerables mejoras en la mayoría de los países. Además, la información que reciben las JSA del BM y el FMI sobre los DELP y los CALP pertinentes ganaría en eficacia con declaraciones conjuntas de los representantes de los donantes en el país.
- Los mecanismos de financiación conjunta de los donantes van haciéndose lugar poco a poco, en diversos grados. Los donantes mantienen puntos de vista divergentes acerca de la eficacia de tales instrumentos en el contexto de ALC, y la falta de confianza entre donantes y gobiernos sigue siendo un importante obstáculo.

Notas finales

1 Obsérvese que actualmente Haití no puede ser incluido en la iniciativa PPME. Aunque ha iniciado un proceso DELP, en la actualidad existe muy poca información acerca de los temas incluidos en la presente reseña.

2 Bolivia y Guayana también fueron parte de la iniciativa PPME I.

3 Esencialmente, 'control social' significa mecanismos para que el Estado responda ante la sociedad civil.

4 World Vision Submission to the comprehensive review of the PRSP approach, diciembre de 2001 5 En Bolivia, por ejemplo, el 10% de la población obtiene el 58% de la renta total y controla la mayoría de las instituciones políticas, militares y sociales (DFID, 'Assessing Incentives and Capacity for Poverty Reduction: A Practical Framework for DFID Staff', 2002).

6 Lucia Hanmer, John Healey y Felix Naschold, 'Will Growth Halve Global Poverty by 2015?' ODI Poverty Briefing, julio de 2000 7 DFID 'Country Plan for Bolivia; Consultation Draft', abril de 2002 8 Ramiro Cavero Uriona, Juan Carlos Requena P., Juan Carlos Núñez, Rosalind Eyben y Wayne Lewis, 'Crafting Bolivia's PRSP: 5 Points of View' *Finance and Development* 39:2, Junio de 2002 9 *Ibid.*

10 DFID, 'Assessing Incentives and Capacity for Poverty Reduction: A Practical Framework for DFID Staff', 2002

11 Comunicación personal de Andrew Dixon, IDD, Birmingham 12 Gregory Briffa, DFID Guayana 'Taking Forward the PRSP Process – Draft for External Discussion', mayo de 2002

13 Christian Aid 'Participating in Dialogue?: The Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza', enero de 2002

14 *Ibid.* 15 DFID Caribbean 'PRSP Process in Guayana – Some Feedback From Regional and Local Level', marzo de 2002

16 Ramiro Cavero Uriona, Juan Carlos Requena P., Juan Carlos Núñez, Rosalind Eyben y Wayne Lewis, 'Crafting Bolivia's PRSP: 5 Points of View' *Finance and Development* 39:2, junio de 2002

17 IDS 'Bringing Citizen Voice and Client Focus into Service Delivery, Case Study – Vigilance Committees: Law of Popular Participation, Bolivia', marzo de 2001

18 De la JSA del DELP completo. Consulte información detallada en la Nota técnica de concepto de proyecto 'Guayana: Proposed System of Monitoring and Evaluation of the PRSP', abril de 2002 19 'PRSPs: Progress in Implementation' Banco Mundial y FMI, septiembre de 2002

20 Consulte información más detallada en abril de 2001 'The Bolivian Poverty Reduction Strategy - Final Evaluation Report to the Informal Bilateral Cooperation Network on Poverty'.

21 IBIS Contribution to the PRSP Review, diciembre de 2001. Véase también IBIS 'The PRGF, conditions, participation and ownership: The Nicaraguan Case', noviembre de 2001

22 Trocaire 'PRSPs – Policy and Practice in Honduras and Nicaragua; Trocaire's contribution to the WB/IMF PRSP review process', enero de 2002

Anexo I:

Lista de informantes clave

Queremos agradecer las aportaciones a este informe obtenidas mediante comunicaciones personales con las siguientes personas:

Regional

Helen Appleton, Latin America Department, DFID
Sheila Ahmed, Americas and Transition Economies Policy Dept, DFID

Guayana

Gregory Briffa, DFID Guayana
Andrew Hall, DFID Caribbean
Patti Petesch, Banco Mundial (Washington)
James Droop, Banco Mundial (Georgetown)
Janice Jackson, consultora

Bolivia

Oscar Antezana, DFID
Phil Harding, UE (con la colaboración del DFID)
Jennie Richmond, Christian Aid
Andrew Nickson, IDD, Birmingham (DAC Task Force sobre prácticas de donantes, que trabajó en el estudio de un caso real de Bolivia)

Honduras

Sally O'Neill, Trocaire Central America Francisco Machado, ASONOG
Mauricio Díaz, FOSDEH (Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras), ex-coordinador de Interforos, Julia Chambers, DFID

Nicaragua

Georgia Taylor, DFID
Ana Quiroz, ex-presidenta de CCER (Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción)

Guatemala

Charles Richter, BID

Paraguay

Pablo Molina, BID

Anexo 2:

Calendario de procesos DELP y PPME de la iniciativa reforzada para PPME de América Latina y el Caribe, y previsión del alivio total de la carga de la deuda

Pais	Bolivia	Guyana	Honduras	Nicaragua
Fecha del DELP-P	1 de enero de 2000	30 de octubre de 2000	1 de marzo de 2000	1 de agosto de 2000
Fecha de la Junta del Banco Mundial del DELP-P	27 de enero de 2000	14 de noviembre de 2000	6 de julio de 2000	21 de diciembre de 2000
Fecha de punto de decisión (fecha del comunicado de prensa)	8 de febrero de 2000	17 de noviembre de 2000	10 de julio de 2000	21 de diciembre de 2000
Fecha del DELP	1 de marzo de 2001	3 de mayo de 2002	27 de septiembre de 2001	13 de septiembre de 2001
Fecha de la Junta del Banco Mundial del DELP completo	5 de junio de 2001	19 de septiembre de 2002	11 de octubre de 2001	25 de septiembre de 2001
Punto de culminación (fecha del comunicado de prensa)	8 de junio de 2001	Prevista para el primer semestre de 2003, una vez convenido el SCLP e implementado durante 6 meses	Retraso debido a las negociaciones del SCLP; nueva fecha prevista: marzo de 2003	A la espera de acuerdo del SCLP, que deberá entonces ser implementado durante 1 año.
Estimación del alivio del servicio de deuda nominal total (millones de dólares EE.UU.)	1.300	590	900	4.500
% de reducción del VNA de la deuda	30	40	18	72

Fuente: Banco mundial www.bancomundial.org

Anexo 3:

Estadísticas nacionales

Fuente: Indicadores de desarrollo mundial, salvo que se especifique lo contrario.

	Guayana (datos de 1999)	Honduras (datos de 2000)	Bolivia (datos de 2000)
Población:	756.300	6,5 millones	8,3 millones
Superficie:	215.000 km ² (1997)	112.100 km ²	1.100.000 km ²
Población por km²	4,3 (1997)	58	7,7
Crecimiento demográfico:	0,8 %	2,6 %	2,3 %
Esperanza de vida:	64 años (1998)	70 años (1999)	62 años (1999)
Población por debajo de la línea nacional de la pobreza:	35% (1999)	53 % (1993)	67% (Estudio de Jub
Porcentaje de población desnutrida. Fuente: Estudio de Jubilee 2001	18	22	23
PIB per cápita:	760 \$ EE.UU.	850 \$ EE.UU.	1.000 \$ EE.UU.
PIB:	600 millones \$ EE.UU.	5.900 millones \$ EE.UU.	8.500 millones \$ EE.UU.
Índice de percepción de corrupción (de 102 países) Fuente: Transparency International 2002 - cuanto mayor la ubicación, menos percepción de corrupción	N/A	72°	89°
Total asistencia al desarrollo externa (millones \$ EE.UU., año 2000) Fuentes: OCDE, Banco Mundial	1108	449	477
Principales 5 donantes de AD bruta (media de 1999-2000) Fuente: OCDE, Banco Mundial y DFID	BID, IDA, RU (6 millones £), EE.UU., FMI	IDA, EE.UU., BID, FMI, Japón (RU no significativo)	EE.UU., BID, IDA, Alemania, Japón (RU 7 millones £)