

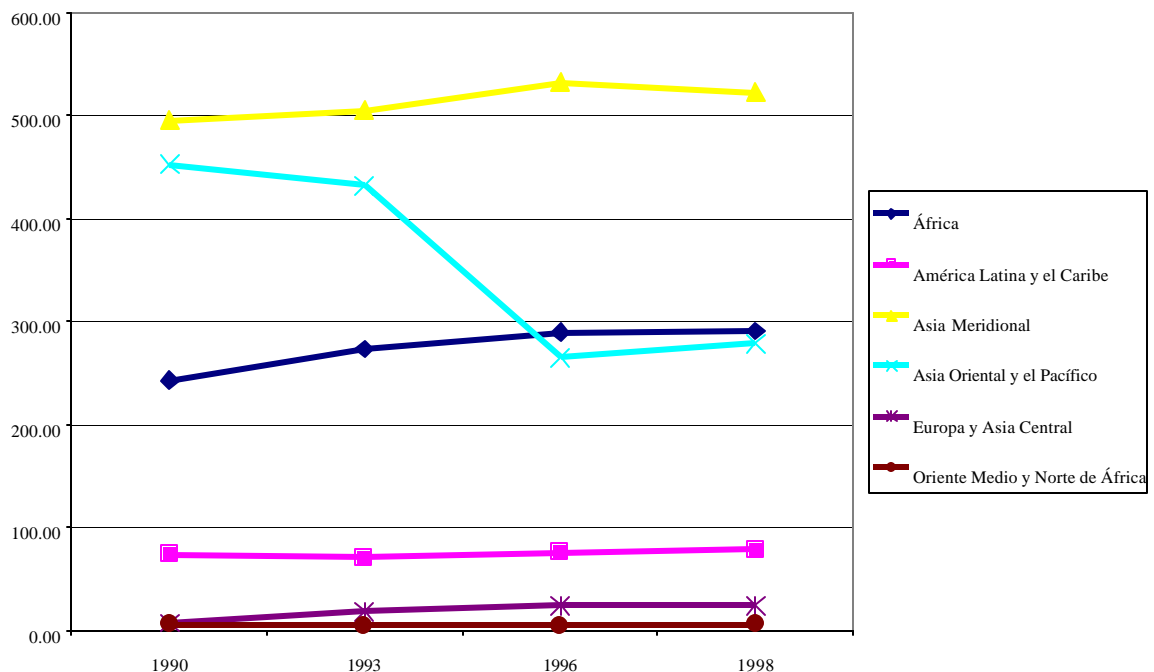
La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias

Un nuevo consenso mundial

Un examen de los resultados en materia de lucha contra la pobreza en el último siglo presenta un cuadro inquietante. Si bien se han registrado algunos progresos notables, sobre todo en China y otros lugares del Asia oriental, la extrema pobreza persiste en muchos países en desarrollo. Muchos países —generalmente los que tienen un historial de medidas de política acertadas y que no han sufrido graves conflictos internos— han registrado avances importantes en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Sin embargo, el ritmo de avance es demasiado lento para elevar en forma significativa los niveles de vida de los sectores pobres en los próximos 15 años.

Al mismo tiempo, la brecha entre los ricos y los pobres es grande y sigue aumentando, no sólo en cuanto al ingreso sino también en materia de educación y salud. De hecho, en la última evaluación efectuada por el Banco Mundial se indica que, de no invertirse las tendencias actuales, no podrán alcanzarse los objetivos de desarrollo internacional, aceptados en muchos círculos y que contemplan una reducción del 50% en el número de personas que viven en la extrema pobreza (con menos de un dólar diario para subsistir) para el año 2015.

Personas que subsisten con menos de \$1 por día (millones)



La magnitud del desafío que representa la reducción de la pobreza es impresionante. En los próximos 25 años, se prevé que se añadirán a la población mundial unas 2.000 millones de personas y que el crecimiento demográfico se concentrará en los países en desarrollo y las economías emergentes. Si los organismos de desarrollo no emprenden un esfuerzo concertado para ofrecer mayor respaldo a los esfuerzos de los propios países, el destino de estas personas será una vida de pobreza.

En los últimos años, la preocupación por este aparente impase en la lucha contra la pobreza ha dado lugar a un intenso replanteamiento de las estrategias de desarrollo y de reducción de la deuda. Los gobiernos nacionales, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), los organismos de las Naciones Unidas, los bancos regionales de desarrollo, los organismos no gubernamentales y los representantes de diversas religiones han participado activamente en este proceso.

Como resultado de este proceso, en las Reuniones Anuales del Banco Mundial y del FMI celebradas en septiembre de 1999 se llegó a un acuerdo con respecto al fortalecimiento de la Iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME) a fin de proporcionar un alivio más amplio, profundo y acelerado para la deuda.

Como resultado, ha crecido la convergencia de opiniones con respecto a una serie de principios fundamentales, a saber:

- El desarrollo es un proceso de transformación de la sociedad que se produce en el curso del tiempo.
- Es esencial adoptar un enfoque integral con respecto al desarrollo y una óptica multidimensional de la pobreza.
- El logro de una reducción sostenida de la pobreza exige un crecimiento económico más rápido, y cuanto mayor sea la participación de los sectores pobres en el crecimiento mayor será el potencial de crecimiento.
- La identificación de los países con los objetivos, la estrategia y la orientación de las políticas de desarrollo y reducción de la pobreza —una identificación compartida por un segmento importante de la sociedad— es fundamental para lograr un desarrollo sostenible.
- Los organismos de desarrollo, en su conjunto, deben colaborar estrechamente, forjar alianzas estratégicas, racionalizar los programas y aprovechar las ventajas relativas de sus miembros.
- Debe existir una clara orientación hacia objetivos de desarrollo cuantificables.

<i>El consenso que se ha forjado en la lucha contra la pobreza</i>		
Declaración de Copenhague	1995	La comunidad internacional decide abordar problemas fundamentales del desarrollo social
El Comité de Asistencia para el Desarrollo elabora la estrategia para el siglo XXI (<i>Strategy 21</i>)	1996	Se recomienda un esfuerzo mundial por alcanzar los objetivos de desarrollo internacional
Reuniones Anuales del Banco Mundial y del FMI	1996	Se aprueba la Iniciativa para los PPME para ofrecer un alivio de la deuda integral
Reunión cumbre de Colonia	1999	El Grupo de los Ocho declara que respaldará un alivio de mayor alcance en el marco de una estrategia de lucha contra la pobreza
Reuniones Anuales del Banco Mundial y del FMI	1999	Se conviene en vincular el alivio de la deuda con la adopción de una estrategia de lucha contra la pobreza en los países que reciben asistencia financiera en condiciones concesionarias del Banco Mundial y del FMI.

En las Reuniones Anuales del Grupo del Banco Mundial y del FMI celebradas en septiembre de 1999, los ministros respaldaron la propuesta de que las estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias deben servir de base para todos los créditos que el Banco Mundial y el FMI proporcionen en condiciones concesionarias, y para orientar el uso de los recursos liberados por el alivio de la deuda recibido en el marco de la Iniciativa reforzada para los PPME. Estas estrategias se recogerán en el documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que elaboren los países con amplia participación de la sociedad civil.

En efecto, el DELP transformará los principios del Marco Integral de Desarrollo, que ha creado el Banco, en planes de acción que puedan adoptarse en la práctica. El objetivo del DELP es claro: fortalecer la identificación de los países con sus estrategias de lucha contra la pobreza; ampliar la representación de la sociedad civil —sobre todo de los pobres— en el diseño de estas estrategias; mejorar la coordinación entre los organismos de desarrollo, y concentrar el análisis, el asesoramiento y los recursos financieros de la comunidad internacional en el logro de metas de reducción de la pobreza.

El presente folleto tiene por objeto responder a algunas de las preguntas básicas sobre el enfoque basado en el DELP. Es importante destacar que los principios en que se sustenta este enfoque no son nuevos, y se basan en la investigación, la experiencia y, más importante, los novedosos y exitosos programas que han emprendido los países mismos. De hecho, una serie de países de bajo ingreso, incluidos los primeros países que, como Uganda y Bolivia, se beneficiaron de la asistencia otorgada en el marco de la Iniciativa para los PPME, ya han

avanzado considerablemente en la formulación de sus propias estrategias de lucha contra la pobreza basadas en un proceso participativo.

Esperamos que las preguntas y las respuestas que se presentan a continuación sirvan para ilustrar estos principios y describir este enfoque, que deberá evolucionar con el tiempo. Consideramos que mediante la descripción de los principios generales en que se basa el enfoque del DELP en esta etapa inicial, se podrá depurar aún más el animado y productivo diálogo en torno a la política de desarrollo, la reducción de la pobreza y el alivio de la deuda.

¿Por qué deben los países formular estrategias de lucha contra la pobreza?

- Para garantizar que las necesidades de los pobres se consideren prioritarias en el debate sobre la política pública. Pese a los notables avances registrados en los últimos 30 años, muchos países en desarrollo siguen caracterizándose por la pobreza extrema y la falta de equidad.
- La experiencia acumulada demuestra que el desarrollo duradero y la reducción de la pobreza exigen una verdadera transformación de la sociedad impulsada por los países mismos, en consulta con la sociedad civil y el sector privado. Un factor más importante aún es que la transformación cuente con el amplio respaldo de los que saben realmente lo que es la pobreza: los pobres.
- Cuando los países aplican estrategias de lucha contra la pobreza, adquieren dominio sobre su desarrollo económico, pudiendo formular una clara visión para el futuro y un plan sistemático para lograr sus objetivos.
- Los países estarán a cargo del proceso, pero no estarán solos en la lucha contra la pobreza. La comunidad de organismos de desarrollo —incluidos los donantes bilaterales, los organismos internacionales y las instituciones financieras multilaterales— ha indicado que está dispuesta a ofrecer respaldo sobre la base de los DELP que elaboren los países.

¿Cuál es la mejor forma de lograr que las estrategias de lucha contra la pobreza ayuden a los pobres?

- Centrándose en resultados y no en enunciados teóricos.
- Una estrategia orientada hacia el logro de resultados concretos significa que los países deben comprender la índole de la pobreza y determinar qué medidas producirán el mayor impacto sobre la pobreza.
- Dado que la pobreza es un problema complejo y multidimensional, las estrategias deben ser integrales e incluir planes para lograr un rápido crecimiento económico, la adopción de políticas macroeconómicas acertadas, reformas estructurales y progreso social.
- Las características económicas, sociales, culturales e históricas de cada país determinarán sus objetivos en materia de lucha contra la pobreza, aunque en este sentido los Objetivos de desarrollo internacional podrán servir como punto de referencia.
- El resultado deseado es el logro de un progreso cuantificable de modo que los pobres reciban los beneficios del crecimiento, eleven sus niveles de vida y reduzcan su

vulnerabilidad al riesgo. En las estrategias de lucha contra la pobreza se formularán las medidas necesarias para alcanzar estos objetivos.

- Estos resultados no se lograrán de la noche a la mañana. Una transformación de esta magnitud exige reformar las instituciones de modo que rindan cuentas de sus resultados, incluso ante los pobres, y desarrollar la capacidad del país para que pueda atender a las necesidades de sus habitantes. Los buenos resultados sólo se obtendrán si existe un compromiso a largo plazo por parte de los gobiernos y sus copartícipes, tanto en el plano nacional como internacional.

¿Cuál es la relación entre las estrategias de lucha contra la pobreza y el Marco Integral de Desarrollo?

- El Marco Integral de Desarrollo describe un enfoque de formulación de las políticas basado en un mayor equilibrio entre los elementos económicos, humanos y estructurales del desarrollo y en nuevas relaciones de colaboración que ayuden a los países a lograr este equilibrio.
- La experiencia acumulada, la investigación y, lo que es más importante, los sectores pobres mismos, subrayan que cuestiones como la inclusión social, la justicia, la corrupción, las diferencias por razones de género y la protección del medio ambiente —aspectos que sobrepasan el ámbito tradicional de la gestión económica— son fundamentales para lograr un desarrollo duradero y una reducción sostenida de la pobreza.
- Las estrategias de lucha contra la pobreza transforman los principios en que se sustenta el Marco Integral de Desarrollo en un plan de acción para los países pobres.
- Los principios esenciales de las estrategias de lucha contra la pobreza se fundamentan en la amplia visión plasmada en el Marco Integral de Desarrollo. En ambos contextos se procura lograr un desarrollo que sea:
 - Impulsado por los propios países
 - De amplio alcance
 - De largo plazo
 - Orientado al logro de resultados
 - Coordinado con los copartícipes internacionales

¿Cuáles serán las características de las estrategias de lucha contra la pobreza?

El enfoque basado en el DELP tiene por objeto fortalecer los principios básicos de la identificación nacional con los programas, un desarrollo integral y una amplia participación pública; pero *no* constituye un plan maestro.

Sin embargo, es probable que todas las estrategias tengan en común una serie de elementos básicos.

- ***El diagnóstico de los obstáculos que frenan la lucha contra la pobreza y el crecimiento.***
Un primer paso para formular una estrategia de este tipo podría ser utilizar los datos

disponibles para determinar quiénes son los pobres y dónde viven, e identificar los rubros en que la calidad de los datos deba mejorarse. Sobre la base de esta descripción, al formularse la estrategia podrían analizarse los factores macroeconómicos, sociales, estructurales e institucionales que frenan el crecimiento y la reducción de la pobreza.

- **Políticas y objetivos.** Una vez que se comprenda mejor la pobreza y sus causas, se podría proceder a establecer las metas a mediano y largo plazo que formarían parte de la estrategia y a formular las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales que debe incluir una estrategia integral para alcanzar los resultados deseados.
 - Los objetivos podrían ser de dos tipos. Primero, podrían establecerse metas a largo plazo con respecto a objetivos clave en materia de reducción de la pobreza. Estas metas podrían fijarse en función de indicadores generales del progreso económico y de las carencias materiales. Asimismo, los objetivos de desarrollo internacional podrían utilizarse como puntos de referencia para la formulación de metas específicas que establezcan los países.
 - En segundo lugar, también podría procurarse formular en el DELP indicadores a corto plazo más verificables, como las tasas de crecimiento anual o la inscripción de alumnos en la escuela primaria.
 - Por último, podrían formularse las medidas de política pública que se aplicarían para lograr los objetivos a corto largo plazo, en el contexto del presupuesto global del país.
- **Seguimiento.** Para comprender mejor la vinculación entre las políticas y los resultados, en la estrategia de lucha contra la pobreza se deberían incluir mecanismos para efectuar un seguimiento de los avances y divulgar esta información entre los organismos de desarrollo que colaboren con el país.
- **Asistencia externa.** Asimismo, una estrategia de este tipo puede incrementar la eficacia y la eficiencia de la asistencia que proporcionan los donantes si en el marco de su formulación se determina el monto del respaldo externo —tanto financiero como técnico— necesario para implementar la estrategia. También sería conveniente determinar el efecto que tendría sobre la pobreza el compromiso de un volumen mayor o menor de asistencia, así como los ahorros efectivos que genere el alivio de la deuda.
- **Proceso participativo.** En la estrategia podrían describirse las modalidades y la frecuencia de las consultas, así como los lugares donde se realizarían; un resumen de las principales cuestiones planteadas y los puntos de vista de los participantes; un análisis del efecto de las consultas sobre el diseño de la estrategia, y un examen del papel de la sociedad civil en el seguimiento futuro de la estrategia y su aplicación.

¿Qué efecto tendrán las estrategias de lucha contra la pobreza sobre el alivio de la deuda que se otorgue en el marco de la Iniciativa para los PPME?

- En principio, los países que soliciten asistencia en el marco de la Iniciativa para los PPME tendrán que haber adoptado una estrategia de lucha contra la pobreza en el punto de decisión (el momento en que los acreedores participantes comprometen los recursos de alivio de la deuda), y al alcanzar el punto de culminación (el momento en que se

proporciona irrevocablemente la totalidad de los recursos de alivio de la deuda) tendrán que haber avanzado en forma comprobable en la implementación de la estrategia.

- No obstante, para evitar que se retrase la asistencia a los países que han adoptado medidas para alcanzar el punto de decisión, pero que no han tenido tiempo para elaborar una estrategia definitiva, se ha previsto un período de transición que permitiría a los países alcanzar el punto de decisión si pueden demostrar su compromiso de lucha contra la pobreza.
- Los países podrían demostrar su compromiso a través de una estrategia provisional en que se prevean las principales características de un plan integral de reducción de la pobreza, así como el calendario y el proceso participativo en que se basaría su elaboración.
- Tanto el Banco Mundial como el FMI están colaborando con los PPME y otros acreedores participantes para lograr que el máximo número posible de países, que podría llegar a 25, alcance el punto de decisión al final del año 2000.

¿Qué función desempeñarán los donantes y los organismos multilaterales?

- Para tener éxito, la estrategia de lucha contra la pobreza que formulen los países debe ser respaldada por los organismos de desarrollo y ofrecer un marco común para los programas de asistencia a favor del país.
- Lo ideal sería que todos los donantes e instituciones multilaterales de desarrollo colaborasen en el diseño de la estrategia de lucha contra la pobreza, identificando su participación específica, y comprometiendo recursos desde un principio para respaldar esa participación. El Banco Mundial y el FMI alentarán a las autoridades nacionales a lograr la plena participación de todos los organismos de desarrollo desde el principio del proceso.
- La estrategia de lucha contra la pobreza permitirá a los donantes programar sus compromisos de asistencia y brindar su asesoramiento a los gobiernos y la sociedad civil, sobre la base de la estrategia que adopte el país. Por lo tanto, debería reducir la duplicación de condiciones y esfuerzos y el uso inadecuado de los limitados recursos administrativos con que cuentan los países.
- Por último, una participación mayor y más coordinada de toda la comunidad de donantes facilitaría el seguimiento de los avances en el logro de los objetivos de desarrollo internacional.

¿Cuál será la función del Banco Mundial y del FMI en la formulación de las estrategias de lucha contra la pobreza?

- Al igual que todos los organismos de desarrollo que participarán en el nuevo enfoque, el Banco Mundial y el FMI están dispuestos a apoyar a los gobiernos en la formulación de sus estrategias, sin predeterminar de modo alguno los resultados ni comprometer la identificación del país con la estrategia.

- Dado que la estrategia de lucha contra la pobreza constituirá el marco para el crédito en condiciones concesionarias que el Banco Mundial y el FMI ofrecerán a los países de bajo ingreso, su importancia es fundamental para las relaciones de cada institución con sus países miembros, y de las instituciones entre sí.
- Las autoridades directivas del Banco Mundial y del FMI están conscientes de que estos cambios entrañarán importantes modificaciones en la cultura y la actitud de ambos organismos y de las demás instituciones de desarrollo. Esta transformación ya está efectuándose. El Banco Mundial y el FMI podrían asegurarse de que la ayuda que proporcionan a los países sea oportuna e integral coordinando el proceso desde un principio y manteniendo abiertos los canales de comunicación con las autoridades de los países, sobre todo mediante el suministro de la información de diagnóstico disponible.

La visión común del Banco y el Fondo

- Los funcionarios del Banco Mundial y del FMI procurarán ofrecer a las autoridades sus opiniones con respecto a los principales obstáculos que frenan el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países, así como las opciones de política para superarlos. Esta visión común no tiene por objeto determinar el diseño de la estrategia final, ni menoscabar la identificación de los países con la estrategia, sino aportar ideas en forma transparente para el debate en torno a las políticas.
- Como parte de este esfuerzo común, es esencial que cada institución centre su labor en su ámbito tradicional de competencia. Por lo tanto, el personal del Banco Mundial tomará la iniciativa para proporcionar asesoramiento sobre el diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza, incluidas las tareas de diagnóstico necesarias, como la evaluación de la pobreza, la formulación de estrategias sectoriales, la reforma institucional y las redes de protección social.
- Por su parte, el FMI brindará asesoramiento en las áreas que tradicionalmente le competen, incluida la recomendación de políticas macroeconómicas, cambiarias y tributarias prudentes.
- En las áreas en que tanto el Banco Mundial como el FMI cuentan con conocimientos especializados —como la gestión fiscal, la ejecución presupuestaria, la transparencia presupuestaria, y la administración tributaria y aduanera— procuraremos coordinar estrechamente nuestras actividades.
- Una mayor coordinación entre el Banco Mundial y el FMI contribuirá no sólo a hacer más eficaz la asistencia a corto plazo sino también a aclarar la relación a mediano y largo plazo entre el marco macroeconómico, el crecimiento y la reducción de la pobreza.
- Antes de que la estrategia de lucha contra la pobreza quede concluida, los funcionarios del Banco Mundial y del FMI se reunirán con las autoridades nacionales para examinar sus principales características. Las opiniones que se expresen en estas reuniones se comunicarán a la sociedad civil y a los demás organismos de desarrollo.
- El país presentará a los Directorios Ejecutivos de ambas instituciones la versión definitiva de la estrategia formulada. Asimismo, los Directorios recibirán una evaluación en la que el personal técnico del Banco Mundial y del FMI analice la estrategia y recomiende si debe o no ser respaldada en sentido amplio como base para el otorgamiento de crédito en

condiciones concesionarias por estos organismos. En la evaluación se incluirá una descripción del proceso participativo, pero no se emitirá ningún juicio al respecto.

- El Banco Mundial y el FMI divulgarán a través de sus sitios en Internet el documento sobre la estrategia final, así como la evaluación conjunta y un comunicado de prensa en que se resumirán las deliberaciones de los Directorios.

¿Qué países se beneficiarán de la estrategia de lucha contra la pobreza?

- La comunidad internacional ha resuelto que todos los países de bajo ingreso que reciban alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME o crédito en condiciones concesionarias del Banco Mundial (a través de la Asociación Internacional de Fomento) y el FMI (a través del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza) deberán formular estrategias de lucha contra la pobreza que consideren propias.
- Es probable que los países que reúnan las condiciones para obtener alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa para los PPME y los países que han solicitado asistencia en el marco del SCLP sean los primeros en formular estrategias de lucha contra la pobreza.

¿Cuáles son los siguientes pasos?

- Si bien el Banco Mundial y el FMI están firmemente decididos a utilizar las estrategias de lucha contra la pobreza que formulen los países como base para proporcionar crédito en condiciones concesionarias, es probable que el proceso a través del cual se modificarán las operaciones tradicionales de estas instituciones evolucione significativamente en los próximos meses y años.
- Este nuevo enfoque de lucha contra la pobreza deberá ser objeto de exámenes minuciosos con regularidad. A corto plazo, se ha previsto preparar informes de avance provisionales para las Reuniones Anuales del Banco Mundial y el FMI que se celebrarán en abril y septiembre de 2000, y efectuar un examen integral en septiembre de 2001.
- Será esencial que en este proceso de examen se cuente con la amplia participación del público. Con miras a ampliar el fructífero diálogo público que se sostuvo en torno al alivio de la deuda, organizaremos consultas con los países miembros, los organismos internacionales y la sociedad civil. Asimismo, solicitaremos comentarios al público en nuestros sitios en Internet (www.worldbank.org/poverty/strategies y www.imf.org) y estos puntos de vista serán resumidos y presentados a los directores ejecutivos con ocasión de las Reuniones Anuales del Banco Mundial y del FMI que se celebrarán en septiembre de 2000.