

A

FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Consejo de Gobernadores – 28º período de sesiones

Roma, 16 y 17 de febrero de 2005

MESA REDONDA

ESTRATEGIAS NACIONALES DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA RURAL: COMPARACIÓN DE EXPERIENCIAS

La mesa redonda ofrecerá a los participantes la oportunidad de intercambiar opiniones acerca de las diversas maneras de enfocar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Los participantes se ocuparán de las características comunes de esas estrategias y de las diferencias existentes en cuanto a contexto y objetivos, identificación y participación, instrumentos y ejecución. También se examinará la situación y las tendencias actuales, así como el impacto en la reducción de la pobreza rural. Por último, se hablará del papel que ha de desempeñar el FIDA, teniendo en cuenta algunos de los retos que deben afrontarse.

Finalidad

1. El consenso universal acerca de la importancia de los objetivos de desarrollo del Milenio pone en primer plano la cuestión de las estrategias de reducción de la pobreza: ¿qué tipos de estrategias y políticas son las más apropiadas para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio? ¿Cuál es la mejor manera de diseñarlas y ponerlas en práctica? ¿Qué papel deberían desempeñar los organismos estatales, las organizaciones de la sociedad civil y los donantes? La finalidad de la mesa redonda es arrojar luz sobre esas cuestiones generales, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por los países en desarrollo empeñados en alcanzar dichos objetivos. Dada la elevada incidencia de la pobreza rural (más del 60%) en la mayoría de los países que se examinan, el debate se centrará sobre todo en cuestiones relacionadas con el sector rural.

2. La presente nota se ha preparado para que sirva de base a la mesa redonda. No pretende ofrecer un análisis exhaustivo del tema, sino tan sólo un primer examen de algunas cuestiones y observaciones fundamentales, a fin de allanar el camino para el estudio de los tres ejemplos que van a presentarse del Brasil, Rwanda y Túnez.

Una diversidad de enfoques

3. Los objetivos del desarrollo del Milenio son cada vez más conocidos y la determinación de alcanzarlos es cada vez mayor, pero los enfoques adoptados a nivel nacional para preparar estrategias de reducción de la pobreza varían considerablemente de un país o región a otro. Esos enfoques han ido

evolucionando en los últimos años y se han adaptado cada vez más a los contextos de los diferentes países. Es posible distinguir tres tipos generales de estrategias: i) documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) elaborados en el marco de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME); ii) otros DELP preparados para tener acceso a préstamos en condiciones favorables del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, sin ningún vínculo con la Iniciativa relativa a los PPME, y iii) estrategias de reducción de la pobreza que no guardan relación ni con la Iniciativa ni con los préstamos en condiciones favorables (es decir, que están fuera del marco de los DELP). Una de las características comunes a estos enfoques es la utilización de estrategias nacionales, englobadas bajo la denominación genérica de estrategias de reducción de la pobreza, como marco de referencia para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio.

4. Los DELP, tanto los vinculados a la Iniciativa relativa a los PPME como los que no lo están, presentan características comunes en comparación con las estrategias elaboradas fuera del marco de esos documentos. Los DELP tienen también otras características comunes, como por ejemplo: i) las consultas son obligatorias durante la formulación de la estrategia, aunque en la práctica esta exigencia varía mucho de un país a otro; ii) el procedimiento está coordinado por una sola dependencia (por lo general ubicada en el Ministerio de Finanzas o en la Oficina del Presidente) y los ministerios competentes tienen una capacidad limitada para influir en todo el proceso, y iii) los donantes coordinan sus actividades de apoyo a los DELP mediante un grupo consultivo, que desempeña un papel cada vez más fundamental en las iniciativas de armonización internacional. La formulación de los DELP predomina en el África subsahariana, donde ha formado parte de la Iniciativa relativa a los PPME, y en Europa oriental, donde constituye una condición previa para acceder a los préstamos en condiciones favorables del FMI y del Banco Mundial.

5. En América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico y el Cercano Oriente y África del Norte, muchos países han formulado o están elaborando estrategias de reducción de la pobreza, incluso cuando no se trata de recibir préstamos en condiciones favorables ni de iniciativas para la reducción de la deuda. Las estrategias de reducción de la pobreza elaboradas fuera del marco de los DELP adoptan un enfoque mucho más variado. En muchos casos, estos procesos se inscriben mejor en el marco gubernamental existente y su aplicación se ve a menudo facilitada al depender directamente de las asignaciones presupuestarias de los ministerios. Además, las estrategias formuladas fuera del marco de los DELP evidencian una relación menos uniforme entre los gobiernos y los donantes: en varios casos los gobiernos coordinan su relación con los diversos donantes a través una serie de canales paralelos (independientes), a fin de poder responder mejor a las necesidades concretas de los organismos de ejecución. De esta manera se evita tener que negociar con un solo donante más poderoso.

6. La formulación de estrategias de reducción de la pobreza obedece a la preocupación existente por las crecientes disparidades económicas y sociales, y al reconocimiento de que, para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, se requerirá un entorno más propicio para la colaboración entre todas las partes interesadas. Debido al creciente deseo de suscitar un mayor interés de los países en el diseño y la preparación de esas estrategias, se está registrando una convergencia gradual de las tres categorías mencionadas al principio de esta sección y resulta cada vez más difícil clasificar los casos que se dan en los distintos países.

Identificación con el proceso: ¿quién debería dirigirlo?

7. La experiencia enseña que la identificación institucional, a nivel nacional y local, con las estrategias de reducción de la pobreza es de gran importancia para lograr que éstas constituyan el fundamento del programa político. También es muy importante que se dé esa identificación tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Sin embargo, se trata en cierta medida de un proceso tecnocrático, que no ha sido plenamente asumido por el gobierno. En algunos casos, las estrategias de reducción de la pobreza se consideran un “producto” del gobierno en el poder y no una solución negociada por todo el sistema político. De este modo, los cambios de poder pueden provocar una

transformación radical del programa de lucha contra la pobreza ya acordado. Con todo, se procura cada vez más considerar las estrategias de reducción de la pobreza como el resultado de una amplia iniciativa común, que contribuye a que la sociedad civil y el país en general se identifiquen más decididamente con ese proceso. Los enfoques participativos se ven también respaldados por la reciente introducción del “análisis del impacto social y en la pobreza”, que tiene por objeto evaluar el impacto, desde el punto de vista distributivo, de las reformas normativas en el bienestar de las diferentes partes interesadas, en particular de la población pobre y vulnerable.

8. En general, la identificación parece ser mayor en los países con estrategias elaboradas fuera del marco de los DELP. Sin embargo, este concepto de identificación de un país sigue siendo ambiguo y problemático. Normalmente se refiere a la identificación del “Estado” como entidad política y no al de la “nación”, concepto más amplio que abarca dimensiones culturales. Al parecer este concepto ha prosperado entre los ministerios centrales y los ministerios sectoriales fundamentales, pero otras partes interesadas, como los parlamentos, los organismos administrativos descentralizados y las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado en algunos casos un papel limitado en la formulación de estrategias, descuidando así la dimensión política del proceso. Si bien los donantes tienen mucha influencia en las fases iniciales de elaboración de las estrategias, su participación es cada vez menor, aunque todavía desempeñan un papel crucial en lo que respecta a las estrategias formuladas en el marco de los DELP. En los países caracterizados por un fuerte aumento o entrada de las inversiones extranjeras directas, los donantes tienen un papel marginal. En cualquier caso su función de supervisión sigue siendo importante, sobre todo en los países caracterizados por deficiencias institucionales, problemas de gobernanza y recursos financieros limitados. Una característica de las estrategias preparadas fuera del marco de los DELP es que, por lo general, son el resultado de procesos políticos locales y nacionales. La evidencia hace pensar que, cuando las estrategias se elaboran de este modo, es más fácil lograr un compromiso mayor y más profundo de las instituciones nacionales.

Participación

9. En las estrategias de reducción de la pobreza intervienen un gran número de partes interesadas a nivel nacional (gobiernos nacionales y locales, parlamentos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sector privado, entre otros) así como entidades externas (en particular, donantes). Eso plantea dificultades para lograr un amplio proceso participativo. Según la experiencia, el alcance y la calidad de la participación están directamente relacionados con la fuerza de la sociedad civil y, a menudo, tienen sus raíces en las actitudes y las tradiciones políticas predominantes en los países en cuestión. El alcance y la calidad de la participación se ven también muy influidos por la consideración que merece al gobierno el papel de la sociedad civil en la formulación de estrategias y la voluntad de institucionalizar mecanismos oficiales que permitan su participación en todo el proceso. Con escasas excepciones, lo limitado de la participación ha sido una de las deficiencias de los procesos de formulación de estrategias de reducción de la pobreza, tanto dentro como fuera del marco de los DELP. Con todo, puede percibirse una mejora gradual, aunque clara, a este respecto.

10. Con frecuencia, la participación ha consistido en consultas ocasionales para la formulación y el examen de estrategias, en vez de estar institucionalizada en grupos de trabajo permanentes que apoyen todo el proceso de formulación, aplicación y examen de las estrategias. Estas consultas ocasionales sobre los DELP pueden haber contribuido también a excluir del debate a instituciones democráticamente elegidas, como los parlamentos. Sin embargo, a pesar de estas deficiencias, se han logrado progresos en lo que respecta a la participación de organizaciones de la sociedad civil en las fases de diseño y ejecución, sobre todo en América Latina. En África Oriental y Meridional, la participación de la sociedad civil ha consistido a menudo en la intervención de ONG no muy vinculadas a las zonas rurales, mientras que otras organizaciones que en principio podía parecer que representaban mejor a la sociedad civil no han sido incluidas sistemáticamente en las consultas. En Asia, donde los gobiernos vinculan las estrategias de reducción de la pobreza a los procedimientos internos de adopción de decisiones, los debates sobre las causas del crecimiento y su repercusión desde el punto de vista distributivo

contribuyen a una mayor participación del parlamento en los debates y la labor de supervisión. Estos procesos políticos han puesto de relieve la importancia de la descentralización, la democratización y, en cierta medida, la contribución de la sociedad civil al diálogo sobre las políticas que deben seguirse.

Alcance e instrumentos

11. La mayor parte de las estrategias de reducción de la pobreza no están claramente centradas en el sector rural ni han tenido en cuenta toda la gama de medidas normativas que se requieren para reducir la pobreza rural. Por lo general, se hace más hincapié en el gasto público en cuestiones sociales que en reformas normativas a favor de los pobres. Las excepciones más destacadas han sido principalmente algunos países situados fuera del marco de los DELP, que han optado por hacer frente a la pobreza mediante estrategias basadas en el desarrollo económico rural y las actividades generadoras de ingresos.

12. ¿Cuál es el instrumento más eficaz de que disponen los gobiernos para reducir la pobreza rural? ¿Qué funciones deben desempeñar respectivamente el sector público y el privado para lograr un proceso de crecimiento dinámico e integrador? La primera serie de estrategias elaboradas en el marco de los DELP fue insatisfactoria en lo que respecta a definir y abordar la dimensión rural de esas iniciativas. También fue insatisfactoria a la hora de definir instrumentos específicos para las zonas rurales. Incluso las estrategias centradas en el sector rural revelan varias limitaciones: i) el análisis de la agricultura se hace en términos muy generales, sin examinar a fondo los medios de subsistencia de la población rural pobre; ii) las diversas actividades no tienen ni una prioridad ni una secuencia claras; iii) las estrategias carecen de un enfoque intersectorial del desarrollo rural, y iv) hacen hincapié en la importancia de liberalizar el mercado y promover las exportaciones, sin indicar *cómo* la población rural pobre podría beneficiarse de esas oportunidades. Tales limitaciones se han ido superando gradualmente mediante la preparación de instrumentos específicos que facilitan el diseño y la ejecución de las estrategias de reducción de la pobreza, incluidos algunos de carácter suplementario y ciertamente importantes, como la adopción de enfoques sectoriales y otros nuevos instrumentos presupuestarios y de planificación (véase más abajo).

Las estrategias de reducción de la pobreza como parte de la nueva arquitectura del desarrollo

13. Los DELP forman parte de un cambio importante en la manera de organizar la asistencia internacional para el desarrollo, lo que se denomina la “nueva arquitectura del desarrollo”. En este contexto, y para ser eficaces, han de establecerse objetivos, prioridades e instrumentos claros. Por consiguiente, se necesitan instrumentos complementarios para poner en práctica los DELP. Esto también vale para las estrategias elaboradas fuera del marco de esos documentos. Por ejemplo, en los países latinoamericanos los planes de desarrollo territorial se ejecutan cada vez más como parte de las estrategias de reducción de la pobreza.

14. La adopción de enfoques sectoriales está demostrando ser un buen instrumento para abordar los aspectos de desarrollo rural de los DELP en situaciones caracterizadas por: i) unas deficiencias claras de la política sectorial y las disposiciones institucionales; ii) una pobreza rural generalizada; iii) un apoyo muy fragmentado de los donantes al sector, y iv) la determinación de los gobiernos de introducir reformas y su capacidad para llevarlas a cabo. Sobre todo en África Oriental y Meridional, los enfoques sectoriales se están convirtiendo en programas sectoriales ejecutados e impulsados a nivel nacional —que en teoría se inscriben en unos marcos de política sectorial— para lograr los objetivos fundamentales de los DELP, y en la base de un planteamiento coherente desde el punto de vista institucional para reducir la pobreza, que cuenta con el apoyo común de las partes interesadas y los financiadores.

15. En el aspecto presupuestario, las prioridades de las asignaciones destinadas a los DELP se reflejan en el “marco del gasto a medio plazo”, que establece una vinculación entre esos documentos y el presupuesto desde una perspectiva plurianual. Si bien la institucionalización de los DELP dentro de las

políticas existentes va avanzando en varios países de África Oriental y Meridional, se encuentra todavía en una fase inicial. Una de las nuevas cuestiones que se plantean en la introducción del marco del gasto a medio plazo es que las asignaciones presupuestarias para el sector del desarrollo agrícola y rural son escasas, en relación con la magnitud de la pobreza rural, en los casos en que los ministerios que se ocupan de ese tema se han mostrado relativamente débiles durante las negociaciones gubernamentales. De este modo, quizás no sea posible utilizar todos los recursos disponibles de los donantes, lo que tendría consecuencias negativas para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

16. Por lo que respecta a las estrategias nacionales elaboradas fuera del marco de los DELP, el hecho de que las instituciones locales y nacionales desempeñen un papel más importante en la fijación de esas estrategias a menudo redundando en una mayor determinación e identificación del gobierno con este proceso. A su vez, esto facilita: i) una mejor articulación de las políticas internas en favor de los pobres, y ii) una asignación más eficaz de los recursos financieros necesarios para poner en práctica las estrategias. El alcance de las estrategias elaboradas fuera del marco de los DELP no suele limitarse a las políticas sociales y se hace cada vez más hincapié en las actividades generadoras de ingresos y en la focalización.

¿Cómo puede contribuir el FIDA a hacer más eficaces las estrategias de reducción de la pobreza?

17. La experiencia enseña que la manera de enfocar las estrategias de reducción de la pobreza varía según los países y las regiones, y que se requiere una gran diversidad de medidas de apoyo para mejorar su formulación y aplicación. Además, esas estrategias, elaboradas tanto dentro como fuera del marco de los DELP, no son algo aislado, sino que se aplican junto con otros instrumentos, como las políticas y estrategias sectoriales, los programas y los instrumentos de planificación por zonas, que ofrecen múltiples oportunidades de intervención a distintos niveles. Por ello, el FIDA ha ajustado su enfoque en función de las condiciones locales y el lugar estratégico que ocupa en cada país. Con todo, se da una característica común: en la mayoría de los casos, el FIDA contribuye a la fase de aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza mediante programas y proyectos nacionales de inversión que hacen operativas dichas estrategias. El Fondo debería proseguir sus esfuerzos actuales por armonizar su apoyo a los programas de inversión con las estrategias de reducción de la pobreza.

18. Otros instrumentos eficaces se derivan de las iniciativas apoyadas por el FIDA en respuesta a características y deficiencias concretas de los procesos de elaboración de los DELP. Como se indicó anteriormente, el fomento de una participación de base amplia ha sido problemático, sobre todo en lo que se refiere a las poblaciones rurales marginadas. Sin embargo, algunas experiencias positivas ponen de manifiesto que los procesos participativos debidamente institucionalizados han favorecido el diseño de estrategias de reducción de la pobreza que responden mejor a las necesidades de la población pobre. Por consiguiente, en algunos países el FIDA tiene una función que desempeñar para promover la participación de las poblaciones rurales marginadas como partes interesadas activas, sobre la base de la experiencia adquirida en los proyectos y programas que apoya.

19. Con algunas excepciones, los DELP y los marcos sectoriales similares han tenido un impacto limitado en la revitalización del sector rural. Cuando se dan las condiciones apropiadas, la labor del FIDA puede servir para apoyar a los gobiernos en sus esfuerzos por elaborar políticas favorables a los pobres y estrategias para las zonas rurales que sirvan de base a programas de inversión sectoriales o subsectoriales. Ese apoyo puede prestarse mediante el diálogo sobre políticas y la asistencia directa, en particular con iniciativas de creación de capacidad, y promoviendo la participación en esos procesos de los representantes de proyectos y programas financiados por el FIDA en el país.

20. A pesar del interés existente en las estrategias de reducción de la pobreza como vehículos para potenciar la eficacia y el impacto de las inversiones en pro del desarrollo, son pocos los países que, por el momento, tienen sistemas de seguimiento y evaluación operativos y eficaces para evaluar su impacto. El papel que puede desempeñar el FIDA consiste, en parte, en apoyar el establecimiento de tales

sistemas en el sector rural. Concretamente, los sistemas participativos de seguimiento y evaluación podrían desempeñar un papel importante, ya que el momento en que la población rural puede contribuir efectivamente a la formulación de estrategias es durante la fase de ejecución, y la manera de asegurarse que las fases sucesivas de la estrategia responden mejor a las necesidades de los pobres es mediante la evaluación participativa.

Temas de debate en la mesa redonda: algunas sugerencias

- ¿Cuáles son las cuestiones y los participantes principales en el diseño y la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza?
- ¿Cuáles deberían ser los componentes fundamentales de esas estrategias? ¿Quién debería dirigir el proceso y de qué manera?
- ¿Qué papel pueden desempeñar los proyectos y las iniciativas de diálogo sobre políticas apoyados por el FIDA en el diseño y aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza?
- ¿Cuáles son las enseñanzas principales que se desprenden del desarrollo y la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza que pueden influir en la labor futura en esta esfera?
- ¿Cuál es el porvenir de las estrategias de reducción de la pobreza y qué forma tendrán en el futuro?

