

Possing, Susanne

## Working Paper

Entre las organizaciones de base y los gobiernos: Las experiencias de la sociedad civil con los PRSP. Un estudio de la respuesta de la sociedad civil local a los PRSP

DIIS Working Paper, No. 2003:21

## Provided in Cooperation with:

Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

*Suggested Citation:* Possing, Susanne (2003) : Entre las organizaciones de base y los gobiernos: Las experiencias de la sociedad civil con los PRSP. Un estudio de la respuesta de la sociedad civil local a los PRSP, DIIS Working Paper, No. 2003:21, Danish Institute for International Studies (DIIS), Copenhagen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/84595>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



**DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES**  
STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK  
+45 32 69 87 87 • [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk) • [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

## **DIIS Working Paper 2003:21**

### **Entre las organizaciones de base y los gobiernos Las experiencias de la sociedad civil con los PRSP**

**Un estudio de la respuesta de la sociedad civil local a los PRSP**

**Susanne Possing, Project Researcher**

**Septiembre 2003**

Susanne Possing es investigadora en el programa del PRSP de las Alianzas Norte Sur, Departamento de Investigación para el Desarrollo, del Instituto Danés para Estudios Internacionales, Copenhague, Dinamarca.  
[sup@diis.dk](mailto:sup@diis.dk)

## **Abstract**

### **Between Grassroots and Governments**

The report focuses on civil society experience with locally identified priorities for poverty eradication, an area little examined and less discussed in the international debate on PRSP to date.

In the three N/S PRSP Programme countries, Honduras, Nicaragua and Zambia, civil society organisations have been involved in efforts to identify national as well as local priorities for poverty eradication. Taking the point of departure in involvement of CS with PRSP planning and monitoring at both levels, the paper presents a range of challenges and dilemmas for civil society in its efforts to combat poverty. Special attention is given to civil society initiatives and response to PRSP in provinces, districts and communities.

In the three countries civil society organisations carry out projects aimed at poverty eradication at local levels, some initiated in relation to PRSPs, some initiated regardless of and before initiation of the national PRSP process. Three areas stand out as critical for local CSOs: (i) Women's contributions must be regarded as an asset in poverty eradication, (ii) Focus on rural development – support to peasants and other small producers, (iii) Promotion of local production and local trade.

Major efforts of civil society organisations (and INGOs) have been directed upwards towards lobbying at national and international levels. While well justified, this focus advances the risk of neglecting local civil society initiatives in communities and districts. There is a need to support a process that encourages citizens and local civil society organisations to engage in a long-term commitment in municipalities and villages.

# Indice

## Resumen analítico

<b>I Introducción – La investigación del programa del PRSP de las Alianzas Norte Sur</b> .....	1
<b>II Las políticas de reducción de la pobreza de las IFI</b> .....	4
<b>El marco del PRSP</b> .....	4
<b>El PRSP para "el crecimiento en pro de los pobres", valoraciones e hipótesis</b> ..	6
Las contradicciones e imperfecciones .....	7
¿El PRSP es diferente del PAE?.....	8
¿Crecimiento en pro de los pobres? .....	9
<b>III La sociedad civil – Participación en las políticas</b> .....	11
<b>Los principios y la comprensión del papel de la sociedad civil en los PRSP</b> ...	11
<b>Las evaluaciones de la participación de la sociedad civil</b> .....	11
La participación limitada de la sociedad civil .....	14
La ampliación del espacio político .....	18
<b>IV Las iniciativas de la sociedad civil – Entre el gobierno y las organizaciones de base</b> .....	22
<b>Honduras</b> .....	24
<b>El proceso</b> .....	24
<b>Las políticas</b> .....	27
<b>Las estrategias subnacionales de reducción de la pobreza ¿una opción para la sociedad civil?</b> .....	30
Preparación del PRSP – cinco talleres regionales .....	30
Monitoreo del PRSP – el taller de San Pedro Sula .....	32
<b>Nicaragua</b> .....	35
<b>El proceso</b> .....	35
<b>Las políticas</b> .....	37
<b>Estrategias de reducción de la pobreza – Regiones y municipios</b> .....	40
Las estrategias nacionales – ¿Basadas en prioridades locales? .....	40
Estrategias locales – ¿Atención nacional? .....	42
El PRSP de León Norte .....	42
Resultados y perspectivas .....	46
Coordinadora Civil: Iniciativa de monitoreo de 7 municipios .....	48
Nuevas oportunidades – movilización local .....	50
<b>Zambia</b> .....	50
<b>El proceso</b> .....	50
<b>Las políticas</b> .....	54
<b>La reducción de la pobreza – vista desde las provincias</b> .....	57
Las provincias Oeste, Este, Luapula y Noroeste .....	58
La reducción de la pobreza – ¿Un asunto para los pobladores? .....	61
<b>V La sociedad civil local, asuntos y prioridades de los países</b> .....	65
¿Respondiendo a las exigencias locales? Las experiencias de Uganda .....	71
<b>VI Conclusiones y opciones de políticas</b> .....	75
El PRSP y la voz de la sociedad civil .....	75
Las coaliciones de la sociedad civil y el PRSP .....	80
La respuesta de la sociedad civil local a los PRSP .....	83
Caminos a seguir .....	86
<b>Referencias</b> .....	88
<b>Entrevistas, comunicaciones personales</b> .....	96

## Lista de abreviaciones

AFRODAD:	African Forum and Network on Debt and Development
AIF:	Asociación Internacional de Fomento(IDA)
ASONOG:	Asociación de Organizaciones no Gubernamentales
BM:	Banco Mundial
CONPES:	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
CC:	Coordinadora Civil
CCDJP:	Catholic Commission for Justice, Development and Peace
CCER:	Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción
CSPR:	Civil Society for Poverty Reduction
ERCERP:	Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
EURODAD:	European Network on Debt and Development
SRAE:	Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural(ESAF)
FMI:	Fondo Monetario Internacional
FOSDEH:	Foro Social de la Deuda Externa de Honduras
GISN:	Grupo de Incidencia Sur Norte
HIPC:	Iniciativa de Reducción de la Pobreza para los Países Pobres muy Endeudados (PPME)
IFI:	Instituciones Financieras Internacionales
I-PRSP:	Interim Poverty Reduction Strategy Paper
JCTR:	Jesuit Centre for Theological Reflection
MTEF:	Medium Term Expenditure Framework
OBC:	Organizaciones de base comunitarias
ODI:	Overseas Development Institute
ONG:	Organización No Gubernamental
OSC:	Organización de la Sociedad Civil
PAE:	Programa de Ajuste Estructural
PAF:	Poverty Action Fund
PEAP:	Poverty Eradication Action Plan
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPA:	Evaluación Participatoria de la Pobreza
PRSP:	Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza
PRSPcito:	Documento de Estrategia de PRSP de los municipios de León Norte
PRGF:	Servicio para el Crecimiento y Lucha contra la Pobreza
SAPRIN:	Structural Adjustment Participatory Review International Network
UNCTAD:	Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo
WfC:	Women for Change

*Por su parte, los proveedores de servicios semiprivados y las organizaciones de la sociedad civil han sido más emparejados y armonizados que nunca. Sus llamados de los años ochenta para una mayor participación no han sido una integrados alegremente, sino de manera obligatoria.*

David Craig y Donald Porter, 2003b

*Tras la aprobación de la iniciativa HIPC mejorada, las juntas directivas del Banco Mundial y el FMI expresaron su objetivo: “Dejen que los gobiernos y los pueblos se identifiquen como dueños del PRSP”. Estamos de acuerdo, pero queremos remarcar que uno no puede sentirse dueño de una estrategia al no tener influencia sobre ella. En los talleres de León Norte discutimos ¿Para qué sirve la participación? ¿Para ser escuchados? ¿Para aprobar planes o para debatir planes? ¿Para estar informados sobre lo que tenemos que hacer o para informar a otros sobre lo que queremos hacer?*

Maria Teresa Velez, Alcalde de El Jicaral, región de León Norte,  
Nicaragua, 2000

## **RESUMEN ANALÍTICO**

Este informe se concentra en la experiencia de la sociedad civil con las prioridades de planificación e implementación de los PRSP identificadas a nivel local, un área poco estudiada y hasta la fecha poco discutida en el debate internacional sobre el PRSP.

En el proceso del PRSP el enfoque normal de los gobiernos fue realizar una serie de consultas en el ámbito provincial y nacional a las que se invitó a representantes de la sociedad civil para que contribuyan con aportes al análisis de la pobreza y la priorización de acciones públicas. Dependiendo de la valoración del posible impacto de la participación en los procesos del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) establecieron procesos paralelos. Esta ha sido la respuesta de las OSC en varios países. La sociedad civil organizó talleres y consultas independientes y paralelas en el ámbito provincial, distrital, municipal o comunitario.

Pese a que en la mayoría de los países la influencia de la sociedad civil sobre los PRSP oficiales ha sido limitada, a través de procesos de diálogo y debates con los gobiernos, las OSC han ganado una experiencia valiosa, tanto en términos de la reflexión sobre su papel como actores públicos como en términos de usar o incluso ampliar el espacio político para la política de reducción de la pobreza.

En los tres países del Programa del PRSP de N/S: Honduras, Nicaragua y Zambia, las coaliciones de la sociedad civil han participado en los esfuerzos para identificar las prioridades locales y nacionales de las políticas de reducción de la pobreza. Tomando como punto de partida el involucramiento de la sociedad civil en la planificación y el seguimiento del PRSP en ambos niveles, este papel presenta una serie de desafíos y dilemas para la sociedad civil en sus esfuerzos para combatir la pobreza. Se presta atención especial a las iniciativas de la sociedad civil para la erradicación de la pobreza y la respuesta al PRSP en las provincias, distritos y comunidades.

Este documento presenta una serie de opciones políticas y discute los obstáculos así como las oportunidades para la sociedad civil con el fin de contribuir al diálogo actual entre los socios de la sociedad civil en general y los socios del Programa del PRSP de N/S en particular. Esperamos que este documento pueda contribuir con perspectivas críticas al intercambio de experiencias entre los países, para el aprendizaje mutuo entre todos los que están involucrados en los esfuerzos para la erradicación de la pobreza.

### **Los PRSP – ¿Crecimiento en pro de los pobres o pobreza en pro del crecimiento?**

En la mayoría de las evaluaciones del proceso del PRSP se considera que los conceptos centrales del enfoque son válidos. Sin embargo, también se concluye

que la práctica no refleja las promesas. Un punto crítico es la reticencia a permitir que los nuevos procesos y actores influyan en las políticas subyacentes. Otro es la observancia rígida de una serie de políticas prescritas para el sector privado. Se considera que el incumplimiento de requisitos fundamentales tales como la intervención para abordar la injusticia y las condiciones de la población rural en particular, debilita las iniciativas de crecimiento y reducción de la pobreza.

Uno de los beneficios deseados con el PRSP es introducir un enfoque consecuente y coordinado al crecimiento y la reducción de la pobreza, aunque existe un desfase entre las estrategias de reducción de la pobreza y el desarrollo social del PRSP y sus marcos macroeconómicos subyacentes. El PRSP pone su enfoque en la importancia de las redes de seguridad social y una mayor asignación de recursos para la salud y la educación, mientras que las reformas macroeconómicas prescritas en gran parte continúan sin ser discutidas en términos de antiguos defectos o experiencias tenidas, en términos de su efecto sobre los grupos pobres y marginalizados y en lo que respecta al orden de las políticas y la consideración de opciones alternativas. Como resultado de este silencio se encuentran pocos cambios de iniciativas para reformas económicas previas.

Mientras que se supone que los PRSP fomentan el "crecimiento en pro de los pobres", los actores de la sociedad civil han comenzado a poner en duda lo que de hecho son las perspectivas y consecuencias del "crecimiento en pro de los pobres". ¿Los PRSP contribuyen a la reducción de la pobreza para las mayorías marginalizadas? ¿Los campesinos, los pequeños agricultores, incluyendo a las mujeres, los grupos dependientes del sector informal, los discapacitados o los niños jefes de familia? ¿O las partes de macroeconomía de los PRSP implican un aumento o incluso la creación de pobreza adicional?

Los sectores crecientes de actividad económica basada en el mercado tienden a estar ubicados dentro de la economía urbana, donde los principales agentes de producción son la élite urbana. Los pobres de las zonas urbanas y rurales interactúan con estos sectores de la economía únicamente como productores o asalariados, estando al final de la cadena de producción y comercialización. Todo esto deja muy poco espacio para que los pobres de las zonas rurales puedan participar de las oportunidades que ofrece la economía de mercado.

Con estos antecedentes, ¿Hasta qué punto podemos decir que los PRSP suponen un crecimiento en pro de los pobres? Precisamente cuando las curas pertinentes, en especial las fomentadas por el FMI, son políticas monetarias, privatizaciones, fomento de cultivos de exportación a costas de la producción para el consumo local, integración en mercados globales a expensas del apoyo al mercado y el comercio local, descuido del desarrollo rural en favor del urbano, etc.?

¿Los PRSP beneficiarán realmente a los grupos vulnerables tales como los desplazados y los refugiados, las mujeres jefas de familia, las viudas, los jóvenes

expuestos al VIH (en particular las niñas)? ¿Se agravarán las desigualdades de género imperantes a través de los PRSP, entre otras cosas con el aumento de la pobreza de aquellos que ya están marginalizados, como las mujeres campesinas y los agricultores de subsistencia o las madres solteras en las áreas urbanas pobres?

Estas preguntas sirven de guía en la evaluación de la respuesta de la sociedad civil a los PRSP en los tres países. ¿Hasta qué punto se considera que los PRSP nacionales abordan las necesidades de la mayoría de los pobres y marginalizados? Ya sea si han sido desarrollados como documentos independientes, o como aportes para los PRSP nacionales, ¿Hasta qué punto y cómo buscan las propuestas nacionales y locales/regionales de la sociedad civil satisfacer las necesidades de estos grupos?

### **El papel de la sociedad civil en los PRSP**

Dos principios fundamentales del enfoque del PRSP son que este sea "impulsado por el país" y "participativo". Los principios de "identificación" y "participación" nacional de la sociedad civil en la concepción e implementación de los PRSP han sido acogidos por la mayoría de los actores como una importante innovación en la política de ayuda internacional. No obstante, la amplitud de las aclamaciones ha demostrado ser totalmente proporcional al grado de confusión y competencia que acompañó al proceso del PRSP en los países involucrados.

Mientras que las IFI han visto la participación civil como un medio para dar eficiencia a las políticas de los gobiernos, la sociedad civil en general ha entrado en el proceso del PRSP con la expectativa de tener voz (nueva) en la formulación de políticas de su país. En la práctica, la confusión, la falta de claridad y las luchas por el poder han dominado las decisiones sobre la medida, la fase en el proceso en la que la sociedad civil puede participar así como las implicaciones de la participación de la sociedad civil.

El compromiso de la sociedad civil con el gobierno en los procesos de políticas ha sido creciente y es ampliamente reconocido que el proceso del PRSP ha supuesto la apertura de espacio para permitir que esto ocurra. Sin embargo, la participación de la sociedad civil se lleva a cabo sobre una base confusa y contradictoria. Las directrices para la participación de la sociedad civil son pocas y están vagamente formuladas, y apenas se debate qué grupos son los participantes legítimos en el proceso, y por qué. La inclusión en los procesos de políticas es impredecible y generalmente se basa en relaciones informales.

Por lo tanto, lejos del proceso de participación apolítico y consensual previsto en las directrices del BM, hasta la fecha, el proceso del PRSP ha sido testigo de largos procesos de negociaciones iniciadas, a veces interrumpidas, a veces retomadas entre el gobierno y las OSC. El proceso ha presentado posicionamientos de poder dentro de las comisiones de los PRSP nacionales,

exclusión de voces críticas, comunicación antagonista así como más consensual, etc.

El movimiento de protesta global ha señalado que los gobiernos y los ciudadanos generalmente ceden su mandato al nivel global cuando se trata de definir los planes locales de política, sociedad y economía, mientras que los costos sustantivos sociales y políticos de las oportunidades precedentes nacieron en su totalidad en los niveles nacional y local.

A pesar de que el BM invoca la identificación nacional y que el PRSP no es un programa para la construcción de una estrategia de reducción de la pobreza de un país, el enfoque con la condicionalidad relacionada con el alivio de la deuda ante todo parece representar un marco integrador de gran alcance para el crecimiento económico global y la reducción de la pobreza.

Los análisis y las directrices que respaldan el marco, así como el lenguaje de los representantes de las IFI y las principales agencias donantes multilaterales y bilaterales sugieren que las nuevas políticas de reducción de la pobreza vayan de la mano de valores de inclusión social: Los PRSP buscan reflejar las voces de los pobres, la participación de los actores de la sociedad civil, y la integración de las políticas de servicios sociales y redes de seguridad para los más vulnerables y marginados.

Estos principios ya no sólo están reservados a la sociedad civil o los donantes que propugnan el desarrollo social y humano. Han sido adoptados por las IFI, en particular el Banco Mundial y están bien reflejados e instrumentados para el propósito global del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Mientras que estos han sido comunicados en términos universalizados y aparentemente apolíticos como "las voces de los pobres", "igualdad entre los géneros", "alianza" y "participación", se considera que el marco tendrá que encontrar su forma en una economía política nacional y local específica. Las asimetrías que caracterizan estos términos han comenzado a mostrar la cara:

Las mayorías de las poblaciones pobres no han podido hacer oír su "voz" durante los procesos del PRSP, en muchos casos la "participación" se ha limitado a OSC elegidas cuidadosamente, por lo que a menudo el proceso ha sido más excluyente que inclusivo. Los actores civiles, en particular las organizaciones de mujeres han encontrado dificultades en tener acceso al proceso del PRSP. En la mayoría de las veces la desigualdad y la asimetría son inherentes a una "alianza", ya sea entre IFI u otras agencias donantes y gobiernos receptores, entre gobiernos y OSC, o entre ONG internacionales y OSC nacionales. Las características comunes son los conflictos por recursos económicos, la influencia política, las comprensiones diferentes y a veces contradictorias de conceptos claves y orientaciones políticas, el posicionamiento de poder político, la exclusión de parlamentarios y el tribalismo.

Mientras que el marco del PRSP pone énfasis en el pluralismo y lo consensual antes que en las razones de conflicto de la inclusión social, la experiencia del proceso de formulación del PRSP ha dejado el enfoque cada vez más propenso a acusaciones de ser poco fidedigno. El PRSP incorpora una duplicidad básica al tratar por un lado con "los pobres", que tienen que ser "incluidos" y por el otro con la economía política de la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con muchos observadores ésta última no es abordada sino a través de compromisos con el crecimiento y planes para la "inclusión".

El grado y la amplitud del compromiso de la sociedad civil con el PRSP refleja esta duplicidad. Mientras que las OSC encontraron limitaciones considerables a sus oportunidades de influenciar los PRSP nacionales, al mismo tiempo, el compromiso con el PRSP abrió nuevos caminos para que la sociedad civil y los actores de los gobiernos locales y nacionales puedan participar en las agendas de pobreza públicas. Algunos se anticipan en el marco del PRSP, otros evolucionaron como resultado de presión política y negociaciones entre las OSC y el gobierno durante el proceso del PRSP.

#### Las limitaciones de la participación e influencia de la sociedad civil

Contrario a las expectativas de los representantes de la sociedad civil, en la primera ronda de los PRSP, las OSC vieron como su participación fue reducida a ser consultadas e informadas por el gobierno en lugar de ser invitadas a un proceso democrático para contribuir al diseño de los PRSP.

Las evaluaciones de la sociedad civil del proceso del PRSP llegan a la conclusión unánime de que las oportunidades de dar participación a la sociedad civil en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza están lejos de haberse cumplido, no sólo debido a la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales, sino también por faltas sistemáticas en el marco del PRSP que han afectado los procesos así como las políticas de los PRSP nacionales. Las directrices del BM/FMI sugieren implícitamente que la participación de la sociedad civil se restrinja al análisis de la magnitud y las causas de la pobreza y al monitoreo de la implementación de los programas. Además, se fomenta muy poco la inclusión de la sociedad civil en el diálogo sobre el contenido de políticas.

Las OSC no han tenido la oportunidad de participar en la política macroeconómica, ni en el diseño ni en el análisis. La sociedad civil fue invitada a hacer comentarios sobre las políticas del sector social, mientras que los elementos macroeconómicos y estructurales fueron considerados áreas fuera de su dominio.

El nombramiento ministerial de la sociedad civil para la participación en el proceso del PRSP llevó a la restricción del número de OSC a las que se dio participación en el proceso. Se ha brindado muy poca información sobre el PRSP al público en general. En algunos países, las OSC y las ONG internacionales han facilitado la distribución de versiones populares de los PRSP.

Por lo general, los representantes de las comunidades pobres, especialmente en las áreas rurales no han sido incluidos en el proceso del PRSP. En algunos casos, las OSC locales, los líderes de las comunidades y/o los funcionarios del gobierno local han participado en talleres, evaluaciones participativas de pobreza u otras actividades planeadas e iniciadas por las coaliciones de la sociedad civil o el gobierno.

El papel participativo asignado a los representantes de "los pobres" en el marco del PRSP está basado en una concepción de las poblaciones pobres como básicamente victimizadas, como personas que necesitan ayuda y asistencia para el desarrollo, aunque son aclamadas por el BM como "los verdaderos expertos en la reducción de la pobreza". Estos mecanismos de representación son particularmente buenos para silenciar cualquier sentido de conexión entre sus obligaciones como perdedores en la amplia economía política de acceso al capital, la propiedad y el poder y sus conocidas carencias, deseos y vulnerabilidades.

Las limitaciones de tiempo han sido identificadas por los gobiernos y la sociedad civil como uno de los elementos más insatisfactorios del proceso del PRSP. Para tener derecho al alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC, el proceso del PRSP tiene que haber sido implementado con éxito durante un año. Esta conexión con el HIPC ha apurado el ritmo de los PRSP, comprometiendo su calidad, obstaculizando la participación amplia de la sociedad civil y ha retrasado el alivio de la deuda para un número de países. Ha faltado el tiempo para que las OSC consultaran con sus bases y los documentos clave fueron presentados a los grupos de la sociedad civil en inglés, sin traducciones de la información a las lenguas vernáculas.

La falta de voluntad política por parte de los gobiernos para tomar conocimiento de los aportes de la sociedad civil al PRSP ha sido corriente, particularmente en los casos en que la sociedad civil presentó aportes de políticas que pudieran cuestionar las prioridades del gobierno y/o los requisitos de las IFI. En muchos casos, las recomendaciones de las OSC no fueron tomadas en cuenta en las versiones finales del PRSP, lo que provocó decepción y un cierto "cansancio de participación" entre los actores de la sociedad civil.

Hay una valoración generalizada respecto a la limitada o incluso inexistente capacidad de la sociedad civil. Algunos representantes de las IFI alegan que la sociedad civil no tiene la capacidad requerida para la planificación macroeconómica. Esto puede ser verdad en un sentido estrictamente económico técnico pero parece que existen otros intereses implicados. Aún en casos en los que las coaliciones de la sociedad civil sin duda estuvieron en condiciones de suministrar esta capacidad, su aporte no fue reconocido. Se justifica enfatizar la necesidad de formación de capacidad entre las OSC si se considera la complejidad y amplitud del marco del PRSP, aunque existen motivos para examinar y discutir mejor lo que quiere decir "formación de capacidad", quién la dará y a qué grupos estará destinada.

Existe un riesgo inherente de que el PRSP como nueva modalidad de la asistencia tome un lugar de predominancia a costa de otras agendas vitales. Con el fin de realizar cabildeo e incidencia en los gobiernos e IFI, el compromiso de las OSC en las agendas relacionadas con el PRSP puede contribuir a aumentar la brecha entre las OSC con bases urbanas que están bien entrenadas y calificadas para participar y aquellas que no lo están, p.ej. las mayorías pobres en las áreas marginales rurales y urbanas.

### La ampliación del espacio político

El proceso del PRSP ha servido como vehículo para abrir el espacio político para la sociedad civil, particularmente en la formulación de políticas. Algunos países han sido testigos de una cooperación mejorada entre el gobierno y la sociedad civil. Una serie de informes recomiendan que los gobiernos que han finalizado los primeros PRSP adopten medidas para asegurar que la cooperación entre la sociedad civil y el gobierno sea mantenida e institucionalizada.

Actualmente, la naturaleza multidimensional de la pobreza es reconocida en las sociedades. Dicho esto la política establecida y las formulaciones corrientes a menudo ocultan las divergencias políticas entre el gobiernos, las IFI y las OSC en los análisis de pobreza y las políticas propuestas para la reducción de la pobreza.

La participación de la sociedad civil en el PRSP ha hecho aumentar el número de actores de la sociedad civil que están relacionados con el debate público sobre la pobreza y las políticas del PRSP.

Las políticas del sector social de los PRSP reconocen la importancia del acceso a servicios básicos y la necesidad de aumentar y proteger los gastos en educación sanitaria, agua y servicios sanitarios. Sin embargo, la compatibilidad de esta meta con el marco macroeconómico es cuestionada debido a la introducción de tasas por uso de servicios como parte de la recuperación de costos o las privatizaciones.

Ya sean dirigidas por el gobierno, los donantes o la sociedad civil, en la primera fase del PRSP se obtuvo una amplia variedad de experiencias en los niveles locales, y entre el gobierno nacional / local y las OSC. Aún está por verse si estas tienen potenciales para materializarse en una organización local viable de la reducción de la pobreza.

Las capacidades bien desarrolladas de OSC y ONG locales y nacionales han recibido poca atención, sin embargo estas son importantes porque las OSC representan un amplio espectro de conocimiento, desde la experiencias de cabildeo / incidencia en temas económicos, políticos y sociales a nivel nacional hasta los sectores específicos y áreas temáticas. Este es el caso para las OSC que ya están participando en el trabajo relativo al PRSP, así como para aquellas que no participan, pero que han estado activas durante años en los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad en sus comunidades.

Mientras que estas capacidades pueden estar relacionadas al suministro de necesidades y servicios básicos antes que a la incidencia y el cabildeo, se justifica prestar atención a sus potenciales. Los talleres y audiencias a nivel municipal y distrital ponen en evidencia que las OBC y OSC locales, una vez que se les da la oportunidad de articular sus deseos y prioridades particulares, están preparadas para participar en la planificación de estrategias locales para la reducción de la pobreza.

## **Las coaliciones nacionales de la sociedad civil y el PRSP**

1. La historia económica y política, así como la cultura sociopolítica en puntos cruciales es diferente en Nicaragua y Honduras, comparada con la de Zambia. Estas diferencias en términos de contexto se reflejan en los procesos de PRSP.

En Zambia, crítica a las condiciones generales, tales como la conexión del PRSP con la iniciativa HIPC, la coalición nacional de la sociedad civil CSPR participó del proceso del PRSP con un espíritu cooperativo con el fin de complementar los esfuerzos del gobierno.

En Nicaragua y Honduras el huracán Mitch en 1998 marcó una nueva era con el surgimiento de coaliciones nacionales como Interforos en Honduras y CCER, más adelante Coordinadora Civil, CC en Nicaragua. Ambas buscaron promover la participación de la sociedad civil en la formulación de planes nacionales para la reconstrucción. A la vez que trascendieron como voces fuertes de la sociedad civil en la era post Mitch, fueron una amenaza para lo que algunos consideran gobiernos débiles con relaciones caracterizadas por un tono un poco hostil. Ambas partes fueron con cautela a las negociaciones del proceso del PRSP.

Con el fin de influir en los PRSPs nacionales, las coaliciones de la sociedad civil en estos países presentaron contrainformes nacionales de la sociedad civil. Mientras que la CSPR en Zambia tiene cerca del 80% de su aporte reflejado en el PRSP de Zambia, las propuestas de Interforos (incluyendo ASONOG y FOSDEH) y la CC no fueron tenidas en cuenta por el gobierno. Todas las OSC han continuado exigiendo al gobierno y las IFI que entren en diálogo sobre las áreas de políticas críticas.

En Honduras y Nicaragua las críticas a la privatización de las empresas públicas, la descentralización de la gobernabilidad y el alivio de la deuda son asuntos claves, mientras que en Zambia lo son la desigualdad de géneros, la dependencia de los donantes y la lucha contra el VIH/SIDA.

2. En todos los países, las coaliciones de la sociedad civil tienen una serie de recomendaciones para estrategias de reducción de la pobreza en común. Todas han asumido el papel que se les atribuye en el marco del PRSP como actores de la sociedad civil con representación entre los sectores pobres de la población, con experiencia y atención especial a las políticas sociales (salud, educación, agua potable y servicios sanitarios). A su vez, las coaliciones han criticado otros

aspectos de su papel, al abogar sistemáticamente por la influencia de la sociedad civil en todo el proceso del PRSP, incluyendo las políticas macroeconómicas.

Incluyendo C SPR que es un poco más positiva hacia el PRSP oficial, todas las coaliciones advirtieron en contra de "continuar con lo mismo", en términos de continuar con las intervenciones planeadas, la falta de nuevos análisis o priorizaciones y el desfase entre las propuestas políticas y las asignaciones del presupuesto para la reducción de la pobreza. Todas subrayaron el fracaso de las estrategias de crecimiento económico de los PRSP para abordar las necesidades de las poblaciones pobres rurales y urbanas.

A pesar de que las prioridades nacen en diferentes entornos socioeconómicos, políticos y demográficos, las propuestas nacionales de las coaliciones de la sociedad civil en los tres países muestran una serie de similitudes. Las estrategias integrales para la producción agrícola y la industria local son la alternativa de alta prioridad sugerida en todos los países: C SPR (Zambia) pide de manera explícita una reforma agrícola, Interforos/ FOSDEH (Honduras) ponen su enfoque en las políticas económicas relacionadas con la situación microeconómica (Pymes que contribuyan al sector social), así como la CC (Nicaragua) y C SPR (Zambia) proponen un mayor apoyo a los campesinos de pequeña escala, micro, pequeños y medianos productores y el fomento de la inversión local.

3. El consenso sobre los conceptos y perspectivas claves del PRSP es generalizado en la comunidad donante internacional. Sin embargo, el escepticismo parece crecer entre los actores de la sociedad civil, debido a la falta de voluntad por parte de los gobiernos e IFI para permitir que las propuestas de la sociedad civil influyan en las políticas.

La sociedad civil en los tres países subrayó la necesidad de considerar los PRSP como planes nacionales de desarrollo para toda la población, en oposición a los intentos de los gobiernos de cumplir con las condiciones de la iniciativa HIPC. En los tres países, las OSC nacionales y locales realizan esfuerzos considerables para que los gobiernos rindan cuentas sobre los PRSP. Las divergencias de orientación están siendo descubiertas actualmente. Las experiencias de la sociedad civil con la falta de voluntad política de los gobiernos/IFI para seguir las políticas en la práctica, se pueden ver en las asignaciones presupuestarias inadecuadas (en todos los países), la indiferencia ante las necesidades de las áreas afectadas por la pobreza (Nicaragua, Zambia) o el estancamiento del alivio de la deuda debido al incumplimiento de las condiciones del FMI (Honduras).

4. Mientras que las OSC en Nicaragua y Honduras vieron como su participación en el PRSP se redujo a ser consultados por el gobierno, la sociedad civil en Zambia recibió un poco más de atención del gobierno. En todos los países la sociedad civil organizó audiencias a nivel provincial, distrital o comunitaria con el propósito de incluir las voces de los ciudadanos en el documento. Mientras que las propuestas recogidas en las provincias tuvieron un impacto muy pequeño en

los PRSP oficiales (Zambia representa en parte la excepción a la regla) a pesar del enorme trabajo de incidencia realizado por la sociedad civil, la verdadera oportunidad de un "amplio diálogo participativo en la sociedad" dada por el marco del PRSP del BM ha generado la abertura de espacio para que se realicen audiencias a lo largo y ancho de los países.

En las audiencias locales se empleó una metodología similar en los tres países. Organizados por OSC nacionales, todos los talleres tenían un objetivo doble: (i) facilitar un proceso en el que los actores locales de la sociedad civil puedan definir sus prioridades como un aporte al PRSP nacional e (ii) informarles sobre la base de los proyectos de PRSP de las OSC a nivel nacional o del gobierno. De esta manera los talleres tenían un objetivo ambiguo: mientras que se buscaba recabar propuestas identificadas por los actores locales de la sociedad civil, al mismo tiempo los representantes de las OSC facilitaban el proceso al presentar áreas o temas definidos para la reducción de la pobreza (tales como agricultura, salud y VIH/SIDA, medio ambiente, etc.). Las OSC nacionales entraron en el escenario local comunicando un mensaje doble: permítanos recabar las prioridades de los actores locales de la sociedad civil, y al mismo tiempo necesitamos hacer que esto sea posible mediante la información y el empoderamiento.

En base a los documentos disponibles no es posible evaluar a fondo hasta qué punto los facilitadores de la sociedad civil han influido en las prioridades locales como se insinuó en las audiencias o si las prioridades reflejan plenamente los asuntos y las propuestas de los ciudadanos en las diferentes provincias y distritos. Las audiencias y talleres se llevaron a cabo a nivel provincial, distrital o municipal con la meta general de influir en los PRSP nacionales.

Esto se refleja en los contrainformes de PRSP de la sociedad civil que incluyen reseñas de las prioridades de los diferentes distritos y provincias. Parece que el centrarse en los PRSP nacionales ha sido decisivo para establecer las agendas y la orientación de gran parte de la participación de la sociedad civil.

5. En el proceso de formulación del PRSP así como en los esfuerzos para monitorear su implementación, la incidencia ha sido direccionada principalmente hacia arriba, es decir hacia los gobiernos, las IFI y otras agencias donantes. Existe el riesgo de que al poner el enfoque en las agendas de PRSP nacionales e internacionales la sociedad civil permita sin quererlo que las IFI y otras agencias donantes impongan la agenda principal para la erradicación de la pobreza en sus países, ya sea a través de la agenda de políticas o al desviar la atención de la sociedad civil hacia la incidencia hacia arriba.

Además, esto supone el riesgo de que las OSC bien capacitadas y educadas, generalmente con bases en las ciudades, no vean o incluso se distancien de las necesidades y prioridades de las mayorías pobres de la población. Este riesgo es predominante dadas las desigualdades estructurales existentes en los países entre los grupos sociales pequeños y privilegiados, y las mayorías marginalizadas que viven en las áreas rurales y los distritos urbanos pobres.

Sin embargo, una vez realizadas las audiencias y consultas a nivel local, estas parecen estar provocando procesos políticos nuevos. Los tres países no sólo están teniendo un aumento de la conciencia sobre la erradicación de la pobreza como un asunto de participación popular sino que también está habiendo una cierta movilización popular. La participación de la sociedad civil en los talleres a nivel local ha conducido a nuevas demandas políticas al gobierno y las IFI, y ha generado expectativas de que se mantenga la atención a las voces y los asuntos de las OSC locales y los ciudadanos.

Una amplia serie de iniciativas de monitoreo desarrolladas tras los PRSP tiene como objetivo asegurar la implementación a niveles locales. Las iniciativas estudiadas parecen tener potencial para comenzar un proceso de redireccionamiento de la atención de la sociedad civil *hacia abajo*, es decir hacia las OSC locales, las comunidades y el gobierno local.

### **La respuesta de la sociedad civil local a los PRSP**

El informe describe las iniciativas de las coaliciones de la sociedad civil para identificar las prioridades locales para las estrategias de reducción de la pobreza, tanto aquellas llevadas a cabo durante el proceso de formulación del PRSP como las iniciativas realizadas para monitorear la implementación. Los informes están basados en estudios de escritorio de los documentos nacionales y regionales disponibles en los tres países, entrevistas en Lusaka, Zambia, con representantes de OSC involucrados a nivel local, así como comunicaciones personales con los representantes del programa de PRSP de N/S en los países.

En *Honduras*, Interforos (incluyendo ASONOG y FOSDEH) preparó su propuesta propia para PRSP, así como cinco documentos regionales basados en aportes de las OSC a nivel regional: *Aguán, Copán, Lempira, Ocotepeque y Olancho*. Actualmente, se está llevando a cabo una amplia serie de iniciativas de monitoreo y capacitación fuera de la capital Tegucigalpa. Una de estas tuvo lugar en *San Pedro Sula*, con el apoyo de Interforos, ASONOG-Occidente y FOSDEH.

Como en Nicaragua, las OSC en Honduras han continuado trabajando para PRSP basados a nivel subnacional y por la participación de la comunidad en la determinación de los gastos del gobierno local.

En *Nicaragua* se estudian dos iniciativas: En los municipios de *Achuapa, El Jicaral, El Sauce y Santa Rosa del Peñón*, los líderes comunitarios, los políticos locales, las OSC y la ONG internacional Ibis entablaron una cooperación que resultó en el PRSP para la región *León Norte* (llamado el *PRSPcito*). La *Coordinadora Civil* realizó la '*Iniciativa de monitoreo del PRSP en 7 municipios*' en *Malpaisillo, Dipilto, Camoapa, Pueblo Nuevo, Puerto Cabezas, San Ramón y Telpaneca*. La primera iniciativa se remonta a esfuerzos de la sociedad civil y los gobiernos locales para incluir propuestas de la región de León Norte en el PRSP nacional, mientras que la segunda comprende una serie de iniciativas

desarrolladas en respuesta a la atención limitada del PRSP por parte de los ministerios a nivel municipal y departamental.

En *Zambia* organizaciones locales del CSPR realizaron ‘Audiencias Provinciales de Pobreza’ en cuatro de las provincias más pobres del país: *Noroeste, Oeste, Luapula y Este*. Los resultados fueron compilados en cuatro informes con el fin de aportar insumos al PRSP nacional. La CSPR y las OSC locales continuaron llamando la atención a la necesidad de las comunidades urbanas y rurales de beneficiarse con el PRSP, por ejemplo lanzando una serie de iniciativas de monitoreo a nivel distrital.

### Prioridades locales

Las iniciativas son llevadas a cabo con el fin de aportar insumos al proceso de formulación del PRSP o para el monitoreo de la implementación de los PRSP. En ambos casos los actores de la sociedad civil en las poblaciones, municipios, distritos y provincias comparten el interés básico de llamar la atención de sus necesidades como ciudadanos que viven lejos y fuera del campo de la influencia política.

A pesar de diferencias nacionales cruciales en lo que respecta a la historia económica, social, cultural y política, los ciudadanos de los tres países comparten una serie de necesidades y deseos. Se destacan seis áreas claves:

1. El papel de las mujeres en la erradicación de la pobreza – crucial para soluciones sostenibles
2. Las reformas agrarias – enfoque en el desarrollo agrícola y rural
3. La producción local – el comercio local
4. Niños y jóvenes – tener en cuenta las desigualdades de género
5. La descentralización – mayores recursos e inversiones locales
6. Llamados a las OSC nacionales – incorporación de las prioridades locales en los planes de desarrollo nacionales

1. El papel de las mujeres en la erradicación de la pobreza: Mientras que por lo general las OSC nacionales responden a la desigualdad de género y la pobreza, remarcando la necesidad de tratar la subordinación de las mujeres, las prioridades locales también tienden a poner su enfoque en las capacidades de las mujeres. Las mujeres tienen responsabilidades como productoras, campesinas y comerciantes así como madres, encargadas y planificadores de la comunidad, por lo que su experiencia es crucial en el diseño de los planes locales de erradicación de la pobreza. Las propuestas locales sugieren que las experiencias y las contribuciones de las mujeres deben ser consideradas un activo en cuanto a la erradicación de la pobreza.

2. Las reformas agrarias: En todas las consultas locales, los participantes pidieron asistencia para los campesinos y los microproductores así como para los pequeños y medianos productores, y los operadores informales de los mercados por los años en que el gobierno y los donantes bilaterales los dejaron

desatendidos. Se propone que las reformas agrarias a largo plazo sean diseñadas con el objetivo principal de garantizar seguridad alimenticia a la mayoría de las poblaciones de los países.

3. La producción local: Una serie de propuestas busca promover la producción local, mejorar el establecimiento de microempresas y crear oportunidades para la comercialización local. El sugerir intervenciones directas a los pequeños campesinos y productores, la producción local, la promoción de la producción para la seguridad alimenticia y el comercio local antes que a la exportación son opciones políticas que desafían las políticas reinantes de los gobiernos nacionales, así como los enfoques tomados por las IFI y los donantes bilaterales.

4. Niños y jóvenes: Las prioridades locales para los niños y jóvenes distinguen entre las necesidades de niñas y niños, y mujeres y hombres jóvenes en mucho mayor medida que los contrainformes de la sociedad civil nacional. Las propuestas locales parecen reflejar las experiencias de los ciudadanos de que la pobreza en la familias, la nutrición, la salud de los niños, los riesgos del VIH/SIDA y las oportunidades para la educación están estrechamente ligadas entre sí.

5. La descentralización: Fueron las exigencias de reformas agrarias a favor de las mujeres, otros campesinos y pequeños productores las que llevaron a las OSC locales a proponer la descentralización de la gobernabilidad. En todos los países, la sociedad civil exige una mejora de las capacidades institucionales de los municipios o distritos, así como el establecimiento de reuniones de diálogo regulares con la sociedad civil local. Los recursos locales existentes deberán ser (mejor) utilizados y la inversión pública y privada en un área dada deberán ser llevadas a cabo según su potencial.

6. Los llamados a las OSC nacionales: El escepticismo al gobierno nacional es generalizado y las OSC locales han puesto en duda si los recursos para la reducción de la pobreza "bajarán" hasta la gente y las zonas que los están necesitando. Estas experiencias fortalecen aún más los pedidos a las OSC nacionales para asegurar que las prioridades locales sean incorporadas en las propuestas de los PRSP nacionales. En Zambia, las OSC locales plantearon asuntos particulares a las OSC nacionales con el fin de mejorar el proceso participativo y asegurar que más ciudadanos, incluyendo aquellos que viven en los distritos más remotos, sean incluidos en los esfuerzos de reducción de la pobreza. En Honduras, las OSC locales abogaron fuertemente por la inclusión de los PRSP locales/regionales en los planes nacionales del gobierno, mientras que en Nicaragua los cuatro municipios de la región de León Norte presentaron su PRSP propio, el PRSPcito, independientemente de las OSC nacionales y la CC.

#### Las iniciativas locales –Conclusiones generales

En todos los países las prioridades locales indican que los ciudadanos y las OSC locales que participan en los talleres y audiencias tienen recursos (aún no aprovechados) en cuanto al compromiso de involucrarse aún más en las

soluciones apropiadas a las necesidades locales. Las propuestas también sugieren que las diferentes prioridades locales, descritas en los informes regionales y/o los anexos de los contrainformes de la sociedad civil nacional, tienen potencial para estrategias más elaboradas de reducción de la pobreza basadas a nivel local. Finalmente, varias propuestas están dirigidas a los tomadores de decisión a nivel nacional para que se tenga en cuenta las prioridades locales en la estrategia nacional de reducción de la pobreza, tanto en la planificación como en la implementación.

En los tres países las OSC realizan proyectos propios con el fin de erradicar la pobreza a nivel local. Algunos fueron iniciados en relación con los PRSP, otros fueron iniciados por las OSC independientemente del proceso de PRSP o antes del mismo. A pesar de las intenciones de las OSC locales y nacionales de asegurar que se pueda rendir cuentas "hacia abajo" de los esfuerzos de incidencia, parece que en algunos casos la sociedad civil a nivel local tiene una participación menos activa y sin continuidad. Como resultado, hasta el momento muchos de los esfuerzos y la energía invertidos a nivel local durante el proceso de PRSP han sido dejados de lado sin usar debido a la falta generalizada de recursos económicos y humanos que afecta los distritos y municipios.

Los principales esfuerzos de las OSC (y ONG internacionales) hasta la fecha han sido dirigidos hacia arriba para incidir a nivel nacional e internacional. Aunque esté bien justificado, este enfoque aumenta el riesgo de decepcionar las expectativas de los ciudadanos y las OSC generadas a nivel local para realizar iniciativas en las comunidades y distritos. Por consiguiente, es necesario apoyar un proceso que estimule a los ciudadanos y las OSC locales a participar en compromisos a largo plazo, incluyendo la movilización continua en municipios y poblaciones.

Esto apunta al gran dilema que tiene la sociedad civil. Mientras que esta se involucra a nivel local para lograr una participación local amplia, por no hablar para suministrar los aportes de las bases al PRSP nacional, al mismo tiempo las OSC junto con las ONG internacionales trabajan y se apoyan de manera solidaria para dirigir sus esfuerzos principalmente a la incidencia a nivel nacional.

Dada la primacía de las IFI y otros donantes externos en el proceso de PRSP, existe el riesgo de que las OSC a nivel nacional y local sean llevadas a priorizar las partes de incidencia a costas de las partes de suministro de servicios de su participación, siendo que gran parte de la incidencia está concentrada a nivel nacional mientras que la segunda parte tiene lugar en el ámbito local.

Esta tendencia está agravada por el papel que juegan los donantes bilaterales. De manera creciente, la ayuda está canalizada para apoyar los presupuestos de los gobiernos receptores antes que los programas y proyectos destinados a las necesidades básicas y el "suministro de servicios". Una concepción simplificada del papel de la sociedad civil parece acompañar este desarrollo. Al separar el papel del "suministro de servicios" del de la "incidencia", los donantes no logran

apreciar las realidades en las que las ONG/OSC se benefician de la sinergia resultante de tener ambos papeles de manera simultánea.

### **Caminos a seguir**

Habiéndolos encontrado en talleres durante el proceso de formulación del PRSP, en iniciativas para el monitoreo de la implementación de los PRSP, o en esfuerzos para diseñar políticas alternativas para los PRSP locales, los actores de la sociedad civil en poblaciones, municipios, distritos y provincias parecen haberse comprometido con un entusiasmo extraordinario. Ha habido una movilización social y política a través de la cual los ciudadanos y las OSC locales han expresado su compromiso firme para formar parte de los esfuerzos continuos para combatir la pobreza en su región.

Como la mayoría de las iniciativas locales fue organizada con el fin de suministrar aportes al PRSP nacional, las propuestas de políticas locales (excepto el PRSPcito y las iniciativas de monitoreo en Honduras y Nicaragua) no han sido diseñadas con el objetivo explícito de elaborar estrategias específicas para los municipios o como estrategias de reducción de la pobreza a nivel distrital o regional. Sin embargo, parece que existe potencial para desarrollar estrategias locales más elaboradas.

Tales potenciales están arraigados en las diferentes prioridades locales establecidas en las audiencias y talleres. Mientras que existe una insatisfacción abierta con los esfuerzos del gobierno central, existe una riqueza de ideas entre los ciudadanos sobre como superar la pobreza. Existe una cantidad considerable de recursos no utilizados. En Honduras y Nicaragua las OSC se dieron cuenta de la oportunidad de formar alianzas a través de los municipios, las que se materializaron en recomendaciones para comenzar a crear estrategias regionales para la erradicación de la pobreza. Las OSC locales en Zambia trabajan con las organizaciones basadas en las comunidades en una serie de distritos para aumentar la influencia de la sociedad civil en el gobierno local.

Los mayores desafíos venideros están relacionado con las preguntas: ¿Cómo mantener la movilización popular local creada? ¿Cómo trabajar con las ideas y el compromiso de los ciudadanos y al mismo tiempo construir capacidad en la sociedad civil local para elaborar estrategias e iniciativas de incidencia en los gobiernos?

A pesar de la pregunta crítica de si los recursos serán destinados a la reducción de la pobreza en entornos locales (o no), estas preguntas llaman a la reflexión y consideración continua entre las OSC.

Ya sea trabajando en políticas alternativas como el GISN en Nicaragua, o propugnando un monitoreo riguroso de la implementación del PRSP a nivel local como en Honduras y Zambia, las OSC están involucradas en diversas iniciativas de formación de capacidad y capacitación para la incidencia. Existe una opinión

común de que las OSC deben ser concientizadas y provistas de las herramientas de incidencia e información pertinentes sobre el PRSP y asuntos afines.

Sin embargo, parece que esta capacitación puede beneficiarse y en algunos casos hasta tener un mejor enfoque, si se involucra a las OSC que ya participan de forma activa en los programas de desarrollo e incidencia en las comunidades y distritos. En muchos casos los grupos religiosos, las organizaciones de mujeres y otras ONG que trabajan en proyectos de "suministro de servicios" a largo plazo están bien arraigados en las ciudades y poblaciones.

Ellos tienen un conocimiento sólido de las necesidades y limitaciones, así como de los recursos sociales y productivos de las comunidades. Una manera constructiva de apoyar un compromiso continuo y activo en la erradicación local de la pobreza parece ser el basarse en la confianza que los ciudadanos tienen en estas organizaciones.

El camino es el respeto a la riqueza de ideas y soluciones, que son continuamente desarrolladas y probadas en las poblaciones, comunidades y ciudades a lo largo y ancho de los países.

## **I Introducción – La investigación del programa del PRSP de las Alianzas Norte Sur**

El programa del PRSP de las Alianzas Norte-Sur son la cooperación entre las tres ONG danesas Ibis, MS y DanChurchAid y el Departamento de Investigación para el Desarrollo del Instituto Danés de Estudios Internacionales (DIIS). Estas cuatro organizaciones danesas han aunado sus fuerzas en el programada del PRSP de N/S para entrar en cooperación con una serie de organizaciones de la sociedad civil en Honduras, Nicaragua y Zambia. El objetivo principal es fortalecer la sociedad civil en su participación activa e influencia en los procesos locales, nacionales e internacionales de reducción de la pobreza y PRSP.<sup>1</sup>

En la primer fase del programa, la investigadora del DIIS elaborará una "sinopsis basada en la investigación" de las experiencias de la sociedad civil con los PRSP. La sinopsis se concentra en la experiencia de la sociedad civil con las prioridades de planificación e implementación de los PRSP identificadas a nivel local, un área poco estudiada y hasta la fecha poco discutida en el debate internacional sobre el PRSP.

En el proceso del PRSP el enfoque normal de los gobiernos fue realizar una serie de consultas en el ámbito provincial y nacional a las que se invitó a representantes de la sociedad civil para que contribuyan con aportes al análisis de la pobreza y la priorización de acciones públicas. Dependiendo de la valoración del posible impacto de la participación en los procesos del gobierno, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) establecieron procesos paralelos. Esta ha sido la respuesta de las OSC en varios países. La sociedad civil organizó talleres y consultas independientes y paralelas en el ámbito provincial, distrital, municipal o comunitario.

Pese a que en la mayoría de los países la influencia de la sociedad civil sobre los PRSP oficiales ha sido limitada, a través de procesos de diálogo y debates con los gobiernos, las OSC han ganado una experiencia valiosa, tanto en términos de la reflexión sobre su papel como actores públicos como en términos de usar o incluso ampliar el espacio político para la política de reducción de la pobreza.

En la mayoría de las evaluaciones del proceso del PRSP se considera que los conceptos centrales del enfoque son válidos. Sin embargo, también se concluye que la práctica no refleja las promesas. Un punto crítico es la reticencia a permitir que los nuevos procesos y actores influyan en las políticas subyacentes. Otro es la observancia rígida de una serie de políticas prescritas para el sector privado. Se considera que el incumplimiento de requisitos fundamentales tales como la intervención para abordar la injusticia y las condiciones de la población

---

<sup>1</sup> El programa del PRSP de N/S es financiado por Danida; Fase 1, junio 2002- octubre 2003. Descripción del programa en [www.north-south.dk](http://www.north-south.dk)

rural en particular, debilita las iniciativas de crecimiento y reducción de la pobreza.

Uno de los beneficios deseados con el PRSP era introducir un enfoque integral y coordinado al crecimiento y la reducción de la pobreza, aunque existe un desfase entre las estrategias de reducción de la pobreza y el desarrollo social del PRSP y sus marcos macroeconómicos subyacentes. El PRSP pone su enfoque en la importancia de las redes de seguridad social y una mayor asignación de recursos para la salud y la educación, mientras que las reformas macroeconómicas prescritas en gran parte continúan sin ser discutidas.

Por lo tanto, mientras que se supone que los PRSP fomentan el "crecimiento en pro de los pobres", los actores de la sociedad civil han comenzado a poner en duda lo que de hecho son las perspectivas y consecuencias del "crecimiento en pro de los pobres". ¿Los PRSP contribuyen a la reducción de la pobreza para los campesinos, los pequeños agricultores, incluyendo a las mujeres, los grupos dependientes del sector informal o los niños jefes de familia? ¿O las partes de macroeconomía de los PRSP implican un aumento o incluso la creación de pobreza adicional?

¿Los PRSP beneficiarán realmente a los grupos vulnerables tales como las mujeres jefas de familia, los huérfanos por el SIDA, la juventud expuesta al VIH (particularmente las niñas), los discapacitados, las viudas, etc.? ¿Se agravarán las desigualdades de género a través de los PRSP como resultado de las políticas económicas y sociales propuestas, entre otras cosas con el aumento de la pobreza de aquellos que ya están marginalizados, como las mujeres campesinas y los agricultores de subsistencia o las madres solteras en las áreas urbanas pobres?

Estas preguntas servirán de guía en la evaluación de la respuesta de la sociedad civil a los PRSP. Queremos saber: ¿Hasta qué punto se considera que los PRSP nacionales abordan las necesidades de la mayoría de los pobres y marginalizados? Ya sea si han sido desarrollados como documentos independientes (a nivel nacional o local/regional), o como aportes para los PRSP nacionales, ¿Hasta qué punto y cómo buscan las propuestas de la sociedad civil satisfacer las necesidades de estos grupos?

En los tres países del Programa del PRSP de N/S: Honduras, Nicaragua y Zambia, las coaliciones de la sociedad civil han participado en los esfuerzos para identificar las prioridades locales de las políticas de reducción de la pobreza. Hay indicios de iniciativas en curso que pueden resultar propicias para los esfuerzos continuos para abordar las necesidades críticas de los ciudadanos pobres. La articulación de la marginalización de los principales grupos de ciudadanos (esp. en áreas urbanas y rurales) parece estar en aumento y en algunos países la participación de la sociedad civil en los procesos de PRSP ha provocado nuevas formas de organizarse, redes de OBC, ONG y OSC, cooperación

entre gobiernos locales y la sociedad civil, etc., que apuntan a potenciales para revitalizar la productividad local y otros recursos para la reducción de la pobreza.

Aún está por verse si estas tienen potencial para materializarse en la organización local viable de la reducción de la pobreza. Será crucial no sólo la manera en que estas se relacionen con los PRSP nacionales, sino también si estas nuevas formas de organizarse serán capaces de utilizar el espacio político creado a través del proceso de PRSP y cómo lo harán.

Tomando como punto de partida el involucramiento de la sociedad civil en la planificación y el seguimiento del PRSP a nivel local y nacional, este papel presenta una serie de desafíos y dilemas para la sociedad civil en sus esfuerzos para combatir la pobreza. Se incluyen los informes de otros países para facultar los informes sobre requisitos en general o específicos de cada país para las articulaciones de políticas.

Este documento presenta una serie de opciones políticas y discute los obstáculos así como las oportunidades para la sociedad civil con el fin de contribuir al diálogo entre los socios de la sociedad civil del Programa del PRSP de N/S. Esperamos que este documento pueda contribuir al ajuste e intercambio de experiencias entre los países, para el aprendizaje mutuo entre todos que están involucrados en los esfuerzos para la erradicación de la pobreza.

## **II Las políticas de reducción de la pobreza de las IFI**

### **El marco del PRSP**

Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), en inglés PRSP, describen las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales, y los programas para fomentar el crecimiento y reducir la pobreza, así como las necesidades de financiamiento externo asociadas de un país. Los PRSP son elaborados por los gobiernos mediante un proceso participativo que involucra a la sociedad civil y los socios del desarrollo, incluyendo el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). (BM, 2002c, definición oficial)

Adoptado en 1999, el PRSP es el marco conjunto del BM y el FMI para las estrategias nacionales de reducción de la pobreza en 79 países de bajos ingresos habilitados a solicitar créditos de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). El objetivo declarado del PRSP es ayudar a los gobiernos a desarrollar estrategias más efectivas para luchar contra la pobreza (FMI y AIF, 1999). El BM ha elaborado un Libro de Consulta del PRSP (World Bank 2001d) de más de mil páginas, escrito por más de cincuenta especialistas, lo que demuestra la complejidad casi infinita inherente al PRSP. Pero para presentarlo de manera simple (BM, 2002a) el PRSP debería ser/estar:

- impulsado por el país – dando participación de base amplia a la sociedad civil y el sector privado en todos los pasos operativos,
- orientado a los resultados – focalizando en resultados que beneficien a los pobres,
- amplio en el reconocimiento de la naturaleza multidimensional de la pobreza,
- orientado a las alianzas – suponiendo la participación coordinada de los socios del desarrollo (bilaterales, multilaterales y no gubernamentales),
- basado en perspectivas de largo plazo para la reducción de la pobreza.

Además, está previsto que los PRSP serán el marco para otras formas de asistencia de donantes y la base para el crédito concesionario (FMI y AIF, 1999). Mientras que las condiciones para los préstamos se extraen del PRSP, el mecanismo mediante el cual se liberan los préstamos del FMI es el Servicio para el crecimiento y lucha contra la pobreza (SCLP), en inglés PRGF, que reemplaza al Servicio Financiero Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE), en inglés ESAF, relacionado con los PAE.

Aparte de habilitar a los países para el acceso a los préstamos del FMI y el BM, los PRSP están relacionados con la iniciativa para los países pobres muy endeudados (PPME), en inglés HIPC, un programa creado en 1996 y modificado en 1999 (HIPC II) para reducir la deuda externa en unos 40 países pobres. La iniciativa HIPC es administrada por el BM y el FMI (BM, 2002b). Los PRSP establecen de qué manera los recursos ahorrados mediante el alivio de la deuda

deberán ser empleados en la reducción de la pobreza en el marco de "políticas macroeconómicas sanas y la gobernabilidad". (Potter, 2000: 28).

Los países necesitan un PRSP o un PRSP interino que será acordado con el FMI y el BM para llegar a lo que se conoce como "el punto de decisión" con el fin de obtener un alivio parcial de la deuda a través de esta iniciativa. Los países acceden al monto total del alivio de la deuda cuando llegan al "punto de culminación" tras haber implementado el PRSP o PRSP interino con éxito durante por lo menos un año. (Marshall y Woodroffe, 2001: 5).

Se espera que el PRSP del gobierno llegue a una comprensión integral de la pobreza y sus causas. Deberá proponer acciones que tengan el mayor impacto en la reducción de la pobreza y suministrar "metas, indicadores y sistemas apropiados para el seguimiento y la evaluación del avance (...) a través de mecanismos participativos" (BM, 2002a). Los gobiernos, en consulta con otros actores, diagnosticarán y describirán las condiciones de pobreza en un país y presentarán planes de acción a mediano plazo para reducir la pobreza y generar un crecimiento económico rápido. Se estimula a los gobiernos a incorporar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza existentes en la preparación de una estrategia de reducción de la pobreza. (Banco Mundial-CS 2000-2001: 9)

El BM enfatiza que no existe un programa único para elaborar la estrategia de reducción de la pobreza de un país, en su lugar "...esta deberá reflejar las circunstancias y características de cada país" (BM, 2002a). Debido al tiempo que exige elaborar un PRSP completo y el deseo de los HIPC de recibir el alivio de la deuda lo antes posible, la mayoría de los países (incluyendo Honduras, Nicaragua y Zambia) ha optado por cumplir con la primera meta ('el punto de decisión') mediante la elaboración de un PRSP interino. Este documento, creado para evitar demoras en la asignación de ayuda, debe incluir un balance de la estrategia de reducción de la pobreza actual del país y trazar una "hoja de ruta de cómo el país irá a desarrollar su PRSP completo". (BM, 2002b).

La diferencia entre el PRSP interino y el PRSP es que aunque se sugiere que exista participación, esta no es exigida (FMI y AIF, 2000b: 9) mientras que un PRSP completo incorpora una participación más amplia y profunda llamada Plan de Acción de la Participación y un informe detallado sobre las consultas, el que debería incluir los principales temas debatidos y los impactos de las consultas sobre los contenidos del PRSP. (Nelson, 2002: 20).

La participación de la sociedad civil es un elemento fundamental del enfoque del PRSP que lo diferencia de iniciativas pasadas. De acuerdo con el BM, el proceso participativo o el compromiso cívico en el proceso de reducción de la pobreza permite a los países comenzar a intercambiar información con otros actores y de esta manera "aumentar la transparencia en sus tomas de decisiones. Esto a su vez servirá para mejorar la rendición de cuentas del gobierno y resultará en una mejor gobernabilidad en general y un aumento de la eficiencia económica de las actividades de desarrollo". (Tikare et al., Libro de Consulta, BM, 2001:3) Se

espera que la participación civil haga posible la gobernabilidad que faltó en los PAE, que fue la causa de los defectos de los mismos.

### **El PRSP 'para el crecimiento en pro de los pobres' – Valoraciones e hipótesis**

Con la llegada del nuevo milenio, el mundo fue testigo de un acuerdo general a nivel mundial así como nacional de que la brecha entre la prosperidad de una pequeña minoría y la pobreza imperante en la mayoría de las poblaciones del mundo era inaceptable. Además del Banco Mundial y el FMI, la ONU, CAD, los bancos de desarrollo regionales, FAO, FIDA, así como los principales donantes de países como el Reino Unido, Canadá, los Países Bajos y los países escandinavos tienen la reducción de la pobreza como la misión primaria de su asistencia. También los países en desarrollo tienen la reducción de la pobreza como objetivo primario del desarrollo.<sup>2</sup>

En la Cumbre Social de la ONU en Copenhague 1995 y más adelante en la Cumbre del Milenio en Nueva York en Junio 2000, la comunidad internacional se comprometió a reducir la extrema pobreza a la mitad antes del año 2015. Los compromisos para reducir la pobreza no son nuevos. Ya han estado presentes en la agendas de la ONU, de las agencias internacionales y de los gobiernos durante más de dos décadas. Lo que es nuevo es que se priorice la pobreza como la misión principal de los programas de desarrollo.

El lanzamiento de la iniciativa HIPC para el alivio de la deuda obligó a que los recursos liberados por el alivio de la deuda sean canalizados para la reducción de la pobreza, lo que provocó un importante impulso adicional para el cambio.

Para paliar los impactos negativos de las reformas de políticas para los pobres, el PRSP se basa en los siguientes cuatro principios:

- \* crecimiento de base amplia
- \* inversión en el capital humano y social
- \* gobernabilidad y
- \* mejores "redes de seguridad".

En la mayoría de las evaluaciones del proceso del PRSP se considera que los conceptos centrales del enfoque son válidos. Sin embargo, también se concluye que la práctica no refleja las promesas. Un punto crítico es la reticencia a permitir a los nuevos procesos y actores que influyan en las políticas subyacentes. Otro es la observancia rígida de una serie de políticas prescritas para el sector privado. Se considera que el incumplimiento de requisitos fundamentales tales como la intervención para abordar la injusticia y las condiciones de la población rural en particular, debilita las iniciativas de crecimiento y reducción de la pobreza.

---

<sup>2</sup>El 69% de todos los países en desarrollo tiene planes explícitos de combate a la pobreza o ha incorporado la reducción de la pobreza en sus planes nacionales, PNUD, Informe 2000.

### Las contradicciones e imperfecciones

La sociedad civil ha acogido en gran medida las oportunidades creadas por el creciente reconocimiento internacional de su papel vital para asegurar el éxito de los programas de reducción de la pobreza. Sin embargo, la sociedad civil envía un mensaje clave en el que dice que aún no se han podido aprovechar las "oportunidades" debido a fallas en el sistema del marco del PRSP.

La identificación de un país con el programa, uno de los objetivos claves del mismo, ya ha sido socavada por las primeras experiencias del PRSP y los temores de que el PRSP sea simplemente otra capa de condicionalidades encima del SRAE no han sido despejados. En muchos países, el proceso del PRSP ha sido contradictorio respecto al concepto del sentido de apropiación. Mientras que el PRSP propugna la rendición de cuentas de los gobiernos, las políticas y prácticas actuales señalan que la rendición de cuentas sigue siendo "hacia arriba" hacia los donantes antes que "hacia abajo" hacia el pueblo.

Los recursos humanos y de capital de los países no fueron suficientes para permitir procesos con sentido de apropiación propios que puedan cumplir con los requisitos de tiempo y contenido de los IFI. Países con poca experiencia en la integración de la planificación sectorial con las políticas macroeconómicas (tales como Mali, Ruanda y Mozambique) necesitaron asistencia externa sustancial, la que fue suministrada predominantemente por las IFI con asistencia de otros donantes<sup>3</sup>. Además, la necesidad de la aprobación de las IFI para la liberación de los fondos, llevó a la autocensura por parte de los gobiernos nacionales ansiosos por cumplir con las expectativas de las IFI.

Uno de los beneficios deseados con el PRSP era introducir un enfoque integral y coordinado al crecimiento y la reducción de la pobreza, aunque existe un desfase entre las estrategias de reducción de la pobreza *y* el desarrollo social del PRSP y sus marcos macroeconómicos subyacentes. El PRSP pone su enfoque en la importancia de las redes de seguridad social y una mayor asignación de recursos para la salud y la educación, mientras que las reformas macroeconómicas prescritas en gran parte continúan sin ser discutidas.

Sin ser discutidas en términos de antiguos defectos o experiencias tenidas, sin ser discutidas con respecto a su efecto sobre los grupos pobres y marginalizados y sin ser discutidas con respecto a su orden y la consideración de opciones alternativas. Como resultado de este silencio se encuentran pocos cambios de iniciativas previas para reformas económicas.

El aumento de asignaciones presupuestarias para el desarrollo social es esencial. Sin embargo, además del alivio de la deuda, la pregunta de cómo financiar un mayor gasto en el sector social no está explayada de manera explícita en la mayoría de los PRSP, dejando la determinación de las políticas para reducir los

---

<sup>3</sup> ODI, 2001.

gastos del gobierno y aumentar las rentas públicas en la mayoría de los casos en las manos de los donantes, que las determinan con sus documentos de condicionalidades. Todo esto muy lejos del alcance de la sociedad civil.

El desfase entre las estrategias delineadas en el PRSP y las condicionalidades de la matriz de medidas de política del SCLP (PRGF) han llevado a algunos observadores a concluir que el marco del PRSP es simplemente una manera de permitir al BM y al FMI que se auto incluyan en áreas que están claramente fuera de su mandato y competencia.<sup>4</sup> Además de la política macroeconómica, el ámbito tradicional del FMI, el énfasis del PRSP en "la gobernabilidad" ha dejado todo el plan nacional para la reducción de la pobreza sujeto a "la aprobación" del BM/FMI. Charles Abugre: 'La función de aprobar o vetar estrategias nacionales [...] socava la soberanía de los gobiernos endeudados.'<sup>5</sup>

### ¿El PRSP es diferente del PAE?

Pese a que las IFI no han llevado a cabo un análisis exhaustivo de los efectos de los ajustes estructurales, un conjunto creciente de pruebas (incluyendo estudios de UNCTAD<sup>6</sup>) cuestionan la aplicabilidad de los modelos de reformas estructurales a los contextos de los países en desarrollo. Un estudio de cinco años realizado por SAPRIN<sup>7</sup> en el que se examinó el impacto de las reformas macroeconómicas y estructurales en diez países muestra una gran coherencia en el impacto de las políticas en estos países. Las principales conclusiones son:

*Las privatizaciones* contribuyeron al aumento de la desigualdad y el desempleo. Las áreas más pobres y remotas perdieron servicios, faltó transparencia, los beneficios fluyeron principalmente a las grandes empresas extranjeras y no aumentó la verdadera tasa de crecimiento.

*Las medidas de liberalización* generaron un mayor desempleo y subempleo y condujeron a la reducción de salarios, condiciones de trabajo y la seguridad laboral. Las pymes sufrieron la falta de oportunidades de mercado y el acceso a crédito. Las tasas de crecimiento no fueron aceleradas. Los beneficios se concentraron en las empresas mayores y/o extranjeras y en una limitada serie de productos / industrias, teniendo generalmente impactos negativos en las mujeres, la equidad y el medio ambiente.

*Las políticas monetarias* empeoraron las desigualdades con la eliminación de subsidios y el control de precios sobre los bienes básicos, el congelamiento de los salarios y los despidos efectuados entre los trabajadores del sector público. Además los pobres fueron duramente golpeados con la introducción de aranceles para el uso de la asistencia médica básica y la educación.

*La devaluación de las monedas y el fomento a la exportación* provocaron inseguridad alimenticia, una fuerte dependencia de los productos importados y

---

<sup>4</sup> Malaluan, C., Joy C. y Guttal, S., 2002.

<sup>5</sup> News & notices for IMF & World Bank Watchers/*Novedades y noticias para observadores del FMI y el BM*, otoño 2000.

<sup>6</sup> UNCTAD, 2001 y 2002.

<sup>7</sup> SAPRIN, 2002.

una alta vulnerabilidad a los golpes externos, lo que superó los beneficios limitados de un mayor comercio en una pequeña variedad de productos.

Los análisis realizados sobre los PRSP concluidos, muestran una reproducción o extensión de los fundamentos de los PAE. La diferencia de las políticas de los PRSP radica en las mejores disposiciones para las redes de seguridad social y las mayores asignaciones presupuestarias para la salud y la educación. Sin embargo, la introducción de tasas para el uso de servicios pone en duda la compatibilidad de esta meta con el marco macroeconómico. Aunque algunos países incluyeron medidas para asegurar a los pobres libre acceso, planes anteriores han demostrado que este enfoque no es el adecuado para asegurar a los pobres el acceso a los servicios básicos.

En todos los países y regiones, el enfoque basado en el mercado depende del desarrollo del sector privado, el comercio y las inversiones para un crecimiento rápido, no teniéndose casi en cuenta las realidades del mercado internacional, los desempeños pasados o las respuestas previas de la industria a las reformas de políticas. La ausencia de un enfoque estratégico al desarrollo de la industria rural y local es significativa.

Craig & Porter llegaron a la conclusión que los PRSP implican ‘...la dependencia del imperio de la ley y del análisis y las categorías económicas formales antes que substantivas.’ Esto ha ‘inclinado considerablemente el campo de juego a favor de las fuerzas de mercado y políticas con el mayor poder para explotar los ámbitos asegurados mediante estos marcos y acuerdos legales.’ (Craig & Porter, 2003b:6) Las leyes económicas internacionales pueden beneficiar tanto a ricos como pobres, pero en la ausencia de otras presiones políticas, por muchas razones tenderán a favorecer a los fuertes antes que a los débiles.

#### ¿Crecimiento en pro de los pobres?

¿Es la intención de los PRSP el fomentar un ‘crecimiento en pro de los pobres’?  
¿De hecho, cuáles son el significado y las consecuencias de ‘crecimiento en pro de los pobres’? ¿Los PRSP contribuyen a la reducción de la pobreza para los campesinos, los pequeños agricultores, incluyendo a las mujeres, los grupos dependientes del sector informal o los niños jefes de familia? ¿O las partes de macroeconomía de los PRSP implican un aumento o incluso la creación de pobreza adicional?

Al tomar conocimiento de las injusticias estructurales reinantes, existen razones para tener cuidado. Como expresó Sobman: ‘Dentro de las estructuras de la propiedad imperantes en la sociedad, en particular son los pobres de las áreas rurales los que permaneces desconectados de los sectores más dinámicos del mercado, especialmente donde se podrían beneficiar con las oportunidades que ofrece la globalización.

Los sectores de actividad económica de rápido crecimiento tienden a estar ubicados dentro de la economía urbana, donde los principales agentes de producción suelen ser la élite urbana, dueña de los activos corporativos que garanten estas actividades. Incluso en la economía rural orientada a la

exportación, en aquellas áreas conectadas con el dinámico sector agrícola de productos procesados, la mayor parte de los lucros en la cadena de valor agregado se acumulan en las clases que controlan las riquezas corporativas.

Por lo tanto, los pobres de las zonas rurales interactúan con los sectores dinámicos de la economía únicamente como productores o asalariados, estando al final de la cadena de producción y comercialización, teniendo que vender sus productos y su mano de obra en condiciones extremadamente adversas. Todo esto deja muy poco espacio para que los pobres rurales puedan participar de las oportunidades que la economía de mercado ofrece para añadir valor a su mano de obra.(Sobman, 2002:6)

Con estos antecedentes.¿Hasta qué punto podemos hablar de crecimiento en pro de los pobres cuando las curas fomentadas especialmente por el FMI son: políticas monetarias y privatización, fomento de cultivos de exportación a costas de la producción para el consumo local, integración en mercados globales a expensas del apoyo al mercado y el comercio local, descuido del desarrollo rural en favor del urbano, etc.?

¿Los PRSP beneficiarán realmente a los grupos vulnerables tales como las mujeres jefas de familia, los huérfanos por el SIDA, la juventud expuesta al VIH (particularmente las niñas), los discapacitados, las viudas, etc.?¿Se agravarán las desigualdades de género a través de los PRSP como resultado de las políticas económicas y sociales propuestas, entre otras cosas con el aumento de la pobreza de aquellos que ya están marginalizados, como las mujeres campesinas y los agricultores de subsistencia o las madres solteras en las áreas urbanas pobres?

Estas preguntas servirán de guía en la evaluación de la respuesta de la sociedad civil a los PRSP. Queremos saber: ¿Hasta qué punto se considera que los PRSP nacionales abordan las necesidades de la mayoría de los pobres y marginalizados? Ya sea si han sido desarrollados como documentos independientes (a nivel nacional o local/regional), o como insumos para los PRSP nacionales, ¿Hasta qué punto y cómo buscan las propuestas de la sociedad civil satisfacer las necesidades de estos grupos?

### **III La sociedad civil – Participación en las políticas**

#### **Los Principios y la comprensión del papel de la sociedad civil en los PRSP**

Dos principios fundamentales del enfoque del PRSP son que este sea "impulsado por el país/*Country-driven*" y "participativo". "Impulsado por el país" para asegurar que un país "adopte" y supervise la estrategia en oposición a un plan impuesto por organismos externos, tales como el BM o el FMI.

"Participativo" porque todos los actores deberían participar en su formulación e implementación. (BM, 10 de diciembre 1999).

Desde el comienzo, el gobierno nacional es el actor clave que está obligado a "consultar con" otros actores. El fomento de estrategias nacionales de reducción de la pobreza deberá realizarse mediante "un amplio diálogo participativo en el gobierno y la sociedad". El BM considera importantes los procesos de participación "porque generan la identificación con políticas efectivas, las que tienen más probabilidades de ser implementadas. Además, la participación de la sociedad civil puede aportar un conocimiento especializado o local al proceso de esbozo y presentar las opiniones y prioridades de los pobres, lo que a su vez, mejora la calidad de la formulación de políticas. La participación también amplía la comprensión y el apoyo público a las reformas de políticas, en tanto que aumenta la transparencia y la comprensión pública de los procesos del gobierno." (Banco Mundial-CS 2000-2001: 9)

#### **Las evaluaciones de la participación de la sociedad civil**

Hasta la fecha, las evaluaciones de investigadores y autoridades han puesto su énfasis principal en la participación de las OSC en la *formulación de políticas*.<sup>8</sup> Los análisis han focalizado particularmente en la formulación de los PRSP y las limitaciones de las "consultas con los actores" de los PRSP.<sup>9</sup> El trabajo ha tenido su enfoque fundamental en los desarrollos en el nivel *nacional*, aunque se discute sobre cómo las OSC están relacionadas con la sociedad civil en un sentido más amplio y en diferentes niveles.<sup>10</sup>

Los principios de "identificación" y "participación" nacional de la sociedad civil en la concepción e implementación de los PRSP han sido acogidos por la mayoría de los actores como una importante innovación en la política de ayuda internacional. No obstante, la amplitud de las aclamaciones ha demostrado ser

---

<sup>8</sup> Este capítulo recurre a una serie de evaluaciones de la participación de la sociedad civil en los PRSP: estudios de investigación, evaluaciones de consultores independientes e informes de evaluaciones propias y presentaciones de programas de ONG y la sociedad civil.

<sup>9</sup> Godfrey y Sheehy, 2000; McGee y Norton, 2000; McGee et al., 2002; Una amplia gama de evaluaciones de ONG internacionales y otras redes internacionales. Para más literatura ver: [www.euroadad.org](http://www.euroadad.org)

<sup>10</sup> Lister & Nyamugasira, 2003; Gould y Ojanen, 2003; Malaluan, Joy y Guttal, 2002; Painter, 2002; Walan, 2002; Bertelsen y Jensen, 2001.

totalmente proporcional al grado de confusión y competencia que acompañó al proceso del PRSP en los países involucrados.

Mientras que las IFI han visto la participación civil como un medio para dar eficiencia a las políticas de los gobiernos, la sociedad civil en general ha entrado en el proceso del PRSP con la expectativa de tener voz (nueva) en la formulación de políticas de su país. En la práctica, la confusión, la falta de claridad y las luchas por el poder han dominado las decisiones sobre la medida, la fase en el proceso en la que la sociedad civil puede participar así como las implicaciones de la participación de la sociedad civil.

El compromiso de las OSC con el gobierno en los procesos de políticas ha sido creciente y es ampliamente reconocido que el proceso del PRSP ha traído la apertura de espacio para permitir esto. Sin embargo, pese a que la participación de la sociedad civil está organizada mediante procesos estructurados, la base sobre la que se lleva a cabo es a menudo confusa y contradictoria.

Las directrices son pocas, están vagamente formuladas (BM, libro de consulta, 2001; Banco Mundial-CS 2000-2001) y en la mayoría de los casos hay muy poco debate o análisis sobre qué grupos constituyen los participantes legítimos en el proceso y por qué. La inclusión en los procesos de políticas es impredecible y generalmente se basa en relaciones informales; según observadores en algunos países la sociedad civil se relaciona con el estado mediante el clientelismo o las influencias (Lister y Nyamugasira, 2003; Gould y Ojanen, 2003).

Por lo tanto, lejos del proceso de participación apolítico y consensual previsto en el Libro de Consulta del PRSP del BM y otras directrices (Banco Mundial 2001d, Banco Mundial-CS 2000-2001) hasta la fecha, el proceso del PRSP ha sido testigo de largos procesos de negociaciones iniciadas, a veces interrumpidas, a veces retomadas entre el gobierno y las OSC. De manera similar, los procesos han sido testigos de posicionamientos de poder dentro de las comisiones de los PRSP nacionales, exclusión de voces críticas, comunicación antagonista así como más consensual, etc.

El movimiento de protesta global<sup>11</sup> ha dejado claro que los gobiernos y los ciudadanos generalmente ceden su mandato al nivel *global* cuando se trata de definir los planes locales de política, sociedad y economía, mientras que los costos sustantivos sociales y políticos de las oportunidades precedentes nacieron en su totalidad en los niveles *nacional y local* (Craig & Porter, 2003b). A pesar de que el Banco Mundial invoca la identificación nacional y que el PRSP no es un programa para la construcción de una estrategia de reducción de la pobreza de un país, parece que el enfoque con la condicionalidad relativa al alivio de la

---

<sup>11</sup> Para declaraciones que representen el movimiento, vea Foro Social Mundial, [www.forumsocialmundial.org.br](http://www.forumsocialmundial.org.br), las redes basadas en el sur Focus on the Global South [www.focusweb.org](http://www.focusweb.org) y Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN), [www.dawn.org.fj](http://www.dawn.org.fj)

deuda representa un marco integrativo de gran alcance para el crecimiento económico global y la reducción de la pobreza.

Los análisis y las directrices que respaldan el marco (así como el lenguaje de los representantes de las IFI, las principales agencias donantes tales como el PNUD, UNHRC y los donantes bilaterales) sugieren que las nuevas políticas de reducción de la pobreza vayan de la mano de *valores de inclusión social*: Los PRSP buscan reflejar las voces de los pobres, la participación de los actores de la sociedad civil, y la integración de las políticas de servicios sociales y redes de seguridad para los más vulnerables y marginados.

Todo esto ya no está reservado a la sociedad civil o los donantes que propugnan el desarrollo social y humano. Estos valores fueron adoptados por las IFI (el Banco Mundial en particular) y están bien reflejados e instrumentados para el propósito global del crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Las inclusiones sociales pueden ser la señal de un triunfo global de lo normativo técnico sobre la política de crítica que parece existir en las instituciones locales a las que se han transferido poderes para el suministro de servicios (Craig & Porter 2003b:6). Mientras que estas han sido comunicadas en términos universalizados y aparentemente apolíticos como "las voces de los pobres", "igualdad entre los géneros", "alianza" y "participación", se considera que tendrán que encontrar su forma en una economía política nacional y local específica. Las asimetrías que caracterizan estos términos han comenzado a mostrar la cara. Aplicada en un contexto nacional, la neutralidad un poco ilusoria y sus eslóganes técnicos fueron desnudados:

Las mayorías de las poblaciones pobres no han podido hacer escuchar su "voz" durante los procesos del PRSP, en muchos casos la "participación" se ha limitado a OSC elegidas cuidadosamente, por lo que a menudo el proceso ha sido más excluyente que inclusivo. Los actores civiles, en particular las organizaciones de mujeres han encontrado dificultades en tener acceso al proceso del PRSP<sup>12</sup>. La mayoría de las veces la desigualdad y la asimetría son inherentes a una "alianza", ya sea entre IFI u otras agencias donantes y gobiernos receptores, entre gobiernos y OSC, o entre ONG internacionales y OSC nacionales. Los conflictos por recursos económicos, influencia política, comprensiones y percepciones diferentes y a veces contradictorias de conceptos claves y orientaciones políticas, posicionamiento de poder político, exclusión de parlamentarios y tribalismo son características comunes.

Mientras que el marco del PRSP pone énfasis en el pluralismo y lo consensual antes que en las razones de conflicto de la inclusión social, la experiencia del proceso de formulación del PRSP ha dejado el enfoque cada vez más propenso a acusaciones de ser "puro engaño". El PRSP incorpora una duplicidad básica al tratar por un lado con "los pobres", que tienen que ser "incluidos" y por el otro

---

<sup>12</sup> Bradshaw y Linneker, 12/2002; Zuckermann y Garrett, 2003; Whitehead, 2003; Possing, 2003; Gender and Development Network 2002.

con la economía política de la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con muchos observadores ésta última no es abordada sino a través de compromisos con el crecimiento y planes para la "inclusión". El proceso del PRSP ha sido criticado en el ámbito internacional por estar cargado de ideología, ser excluyente, imponer normas morales absolutas y ocultar las diferencias sustantivas estructurales en la sociedad. (Craig y Porter, 2003a; Gomes et al., 2002a y 2002b; Malaluan, Joy y Guttal, 2002).

Los valores de inclusión así como los llamados al consenso, la participación y las alianzas han atraído a críticos potenciales, incluyendo a OSC nacionales y locales, profundamente dedicadas a la erradicación de la pobreza en sus sociedades. Estas "inclusiones imaginadas"<sup>13</sup> están aún atadas a las limitaciones técnicas y no tanto a lo que puede debatirse o lo que puede tener efecto sobre la estrategia. Hay muchos ejemplos de que la crítica es silenciada, frenada o desviada mediante el ofrecimiento de participación. El grado y la amplitud del compromiso de las OSC con el PRSP parece reflejar el dilema.<sup>14</sup>

Mientras que las OSC encontraron limitaciones considerables a sus oportunidades de influenciar los PRSP nacionales, al mismo tiempo, el compromiso con la opción política del PRSP abrió nuevos caminos para que la sociedad civil y los actores de los gobiernos locales y nacionales puedan participar en las agendas de pobreza públicas. Algunos ya fueron anticipados en el marco del PRSP, otros evolucionaron como resultado de presión política, negociaciones y diálogo entre las OSC y el gobierno durante el proceso del PRSP. Los dos capítulos siguientes reflejan y debaten estas conclusiones, aquellas de la "participación limitada" así como aquellas de los nuevos caminos y oportunidades.

## **La participación limitada de la sociedad civil**

La participación como consulta

- En la primera ronda del PRSP, la participación de la sociedad civil en general ha estado limitada a la consulta, dejando a las OSC participantes con expectativas insatisfechas de poder tener un papel mucho más activo,

---

<sup>13</sup> Este término fue empleado por Craig & Porter 2003a:54, tomado a préstamo de Levitas, 1998.

<sup>14</sup> Los ejemplos son numerosos: ONG que reivindican los derechos a la tierra que encuentran que sus cuestionamientos a la distribución desigual de la propiedad son dejados de lado en favor de invitaciones para participar en proyectos de administración de tierra. Activistas que protestan por los "asesinatos por honor" y la violencia contra las mujeres reciben ofertas para participar en empresas de "protección de la familia". Actores civiles preocupados por las reformas del mercado monetario y el retiro de las áreas rurales de bancos recientemente privatizados son designados contratistas potenciales en esquemas de microcrédito (Bradshaw & Linneker, 8/2002:9; Malaluan, Joy y Guttal, 2002; Craig y Porter 2003 b: 6).

tanto en términos de participación en la formulación de políticas como en el objetivo de influenciar en los contenidos y procesos políticos.

- Las evaluaciones de la sociedad civil del proceso del PRSP, los informes de los consultores internacionales y los investigadores independientes llegan a la conclusión unánime de que las oportunidades de dar participación a la sociedad civil en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza están lejos de haberse cumplido, no sólo debido a la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales, sino también por faltas sistemáticas en el marco del PRSP que han afectado los procesos así como las políticas de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.
- Las directrices del BM/FMI sugieren implícitamente que la participación de la sociedad civil se restrinja al análisis de la magnitud y las causas de la pobreza y al monitoreo de la implementación de los programas. En los documentos se fomenta muy poco la inclusión de la sociedad civil en el diálogo sobre el contenido de políticas.<sup>15</sup>
- En la gran mayoría de los países, los gobiernos y las IFI han considerado la participación de las OSC un medio para una implementación eficiente de los programas más que una oportunidad para que la amplia sociedad pueda influir en el contenido y la dirección de las estrategias de reducción de la pobreza.
- Esto ha sido contrario a la expectativas de los representantes de la sociedad civil. Las OSC vieron como su participación fue reducida a ser consultadas e informadas por el gobierno en lugar de ser invitadas para influir y contribuir en el diseño de los PRSP.
- Todos los informes concluyeron que, pese a haber buscado acceso o influencia, las OSC no han tenido la oportunidad de participar en la política macroeconómica, ni en el diseño ni en el análisis; la información no les fue dada a conocer, la sociedad civil fue excluida de las consultas o no fue invitada al diálogo con los gobiernos / IFI. La sociedad civil fue invitada a hacer comentarios sobre los presupuestos del sector social, mientras que los elementos macroeconómicos y estructurales fueron considerados áreas fuera de su dominio.<sup>16</sup>
- Una opinión generalizada es que los procesos participativos fueron un poco más que ejercicios de relaciones públicas en muchos países. Un analista describe el proceso participativo en los PRSP como la medida de las IFI para que "los gobiernos nacionales hagan el trabajo para ellas". (Abruge en News and Views for IMF and Bank Watchers, 2001)

#### La inclusión y exclusión de las organizaciones de la sociedad civil

- Por lo general, los representantes de la sociedad civil han sido designados por los gobiernos, i.e. los ministerios de finanzas que han dirigido el

---

<sup>15</sup> [www.worldbank.org/poverty/psia/userguide.htm](http://www.worldbank.org/poverty/psia/userguide.htm);  
[www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/adjustment/)

<sup>16</sup> El proceso del PRSP interino de kenia es ilustrativo: mientras que hubo una participación amplia de los grupos de la sociedad civil en el análisis de la pobreza y las opciones de políticas, se realizó un proceso paralelo para examinar los asuntos macroeconómicos y estructurales que excluyó a los grupos de la sociedad civil. (Gomes et al., 2002)

proceso en la mayoría de los países (lo que enfatiza el papel primario de la asignación del presupuesto y las políticas fiscal, monetaria y otras políticas macroeconómicas estructurales en el PRSP).

- En la mayoría de los casos, el nombramiento ministerial de la sociedad civil para la participación en el proceso del PRSP llevó a la restricción del número de OSC y ONG a las que se dio participación en el proceso.
- Se ha brindado muy poca información sobre el PRSP al público en general. En algunos países, las OSC (Zambia) y las ONG internacionales (Tanzania) han facilitado la distribución de versiones populares de los PRSP.
- Algunas evaluaciones plantean la pregunta si, o hasta qué punto, las coaliciones de la sociedad civil que generalmente tienen base en las ciudades, son representativas de los pobres y en cierta medida cuestionan su legitimidad como defensoras de la reducción de la pobreza. (McGee, et al., 2002)
- Por lo general, los representantes de las comunidades pobres, especialmente en las áreas rurales no han sido incluidos en el proceso del PRSP. En algunos casos, las OSC locales, los líderes de las comunidades y/o los funcionarios del gobierno local han participado en talleres, evaluaciones participativas de pobreza u otras actividades planeadas e iniciadas por las coaliciones de la sociedad civil o el gobierno. (Honduras, Nicaragua, Zambia, Uganda, Ruanda, Bolivia)
- El papel participativo asignado a los representantes de "los pobres" en el marco del PRSP está basado en una concepción de las poblaciones pobres como básicamente victimizadas, como personas que necesitan ayuda y asistencia para el desarrollo, aunque son aclamados como "los verdaderos expertos en la reducción de la pobreza" (Banco Mundial, 2000).
- La característica de victimizar a los pobres es analizada por Craig & Porter: "Las técnicas de investigación y participativas (...) tienen como primera meta formar a los pobres y vulnerables como socios dispuestos y responsables de su propio progreso, como suministradores potenciales de servicios en la resolución de los problemas firmemente colocados a sus pies como propios a resolver. (...) Sólo se le da atención parcial a las formas en que los pobres son capaces de organizarse políticamente, por ejemplo a través de sindicatos, partidos políticos o protestas contra conspiraciones de la policía, el poder judicial o la elite terrateniente para cuestionar las disposiciones de privilegio. (...) Su "participación" en un ámbito mucho más limitado de las agencias de la sociedad civil, grupos funerarios, autoayuda y asociaciones de servicio para agua, salud o educación es destacada en términos positivos. Sin embargo estos mecanismos de representación son particularmente buenos para silenciar cualquier sentido de conexión entre sus obligaciones como perdedores en la amplia economía política de acceso al capital, la propiedad y el poder y sus conocidas carencias, deseos y vulnerabilidades." (Craig & Porter, 2003b:5)

El tiempo y el lenguaje – limitaciones para la sociedad civil

- Las limitaciones de tiempo han sido identificadas por los gobiernos y la sociedad civil como uno de los elementos más insatisfactorios del proceso

del PRSP. Para tener derecho al alivio de la deuda bajo la iniciativa PPME (HIPC en inglés) el proceso del PRSP tiene que haber sido implementado con éxito durante un año. Esta conexión con el HIPC ha apurado el ritmo de los PRSP, comprometiendo su calidad, obstaculizando la participación amplia de la sociedad civil y ha retrasado el alivio de la deuda para un número de países.

- Los recursos humanos y de capital en muchos países no permitieron tener en cuenta a los procesos identificados localmente que pudieran cumplir con los requisitos de tiempo y contenido de las IFI. El personal de las IFI tuvo un papel fundamental en el bosquejo de los PRSP y en algunas evaluaciones se los llamó "misión aduladora" para poner de relieve la contradicción con el principio de la identificación nacional. (Gomes et al., 2002b)
- A menudo, las invitaciones a la sociedad civil para participar en el proceso del PRSP fueron recibidas tarde en el proceso.
- Las presiones de tiempo condujeron a procesos participativos ridículamente apresurados (en Etiopía 100 distritos fueron "consultados" en unas pocas semanas). Los problemas de disponibilidad de documentos e información han sido generalizados, y a menudo los proyectos de PRSP han sido presentados para comentarios de la sociedad civil a último momento. La sociedad civil fue invitada a reuniones con poca antelación y se le pidió que hiciera sus comentarios sobre largos informes presentados en el día. Estas prácticas contribuyen a un proceso participativo como una mera consulta, las limitaciones de tiempo implicaron que no hubiera tiempo para cambios de contenido en el PRSP, los que de otra forma hubieran sido basados en los resultados de una participación amplia de los ciudadanos y las OSC.
- Ha habido falta de tiempo para que las OSC consultaran con sus bases.
- No se le dio tiempo a las OSC para preparar estrategias alternativas.
- Los documentos clave fueron presentados a los grupos de la sociedad civil en inglés, sin traducciones a las lenguas vernáculas de la información. En 2003, dos años después del lanzamiento del PRSP de Ruanda, aún no existe una traducción al Kirwanda (K.Christiansen, ODI, en comunicación personal, 2003).

La influencia de la sociedad civil en el contenido de las políticas

- Las limitaciones, o a veces la falta de voluntad, por parte de los gobiernos de tomar conocimiento de los insumos de la sociedad civil al PRSP son particularmente reales cuando la sociedad civil ha presentado políticas alternativas, que por ejemplo puedan cuestionar las prioridades del gobierno y/o los requisitos de las IFI. En muchos casos, las recomendaciones de las OSC no fueron tomadas en cuenta en las versiones finales del PRSP (Nicaragua, Honduras, entre otros).
- Existe una valoración generalizada respecto a la limitada o incluso inexistente capacidad de la sociedad civil. Algunos autores relacionan esto con las afirmaciones de las IFI que la sociedad civil no tiene la capacidad requerida para la planificación macroeconómica. Esto puede ser verdad en un sentido estrictamente económico técnico pero parece que existen otros

intereses implicados. Aún en casos en los que las coaliciones de la sociedad civil sin dudas estuvieron en condiciones de suministrar esta capacidad, su aporte no fue reconocido. (Honduras)

- En algunos países los observadores notaron la tendencia a que las ONG internacionales desplazaran a las OSC locales y nacionales o al menos tuvieran un papel fundamental durante el proceso de formulación del PRSP (Tanzania, Rwanda) (Gould y Ojanen, 2003, McGee et al., 2002).
- Se justifica enfatizar la necesidad de formación de capacidad entre las OSC si se considera la complejidad y amplitud del marco del PRSP. Aunque existen motivos para examinar y discutir mejor lo que quiere decir "formación de capacidad", quién la dará y a qué grupos estará destinada. Los informes ponen en evidencia que (en una serie de temas) la sociedad civil y las ONG nacionales así como las internacionales se enfrentan a grandes desafíos en términos de tomar decisiones tácticas y estratégicas respecto a qué partes y procesos deben ser priorizados en el marco del PRSP y con qué perspectivas políticas.
- Existen razones para llamar la atención sobre el riesgo inherente a la predominancia que el PRSP está teniendo en las agendas políticas nacionales. Con el fin de realizar cabildeo e incidencia en los gobierno e IFI, el compromiso de las OSC en el PRSP puede contribuir a aumentar la brecha entre aquellos (las OSC con bases urbanas) que están bien entrenados y cualificados para participar y aquellos que no lo están (las mayorías pobres en las áreas marginales rurales y urbanas). La organización Focus of the Global South está preocupada porque algunas de las OSC recientemente surgidas "se dedican más a responder a las oportunidades creadas por la industria de la asistencia que a asegurar que los diferentes intereses de la gente local sean representados de forma adecuada en la formulación de políticas nacionales" (Malaluan, Joy y Guttal, 2002:6).

## **La ampliación del espacio político**

Evaluaciones recientes coinciden en que el proceso del PRSP ha servido como vehículo para abrir el espacio político para la sociedad civil, particularmente en la formulación de políticas. Este capítulo presenta las principales experiencias y abre el debate sobre las oportunidades de la sociedad civil de para utilizar estas nuevas aperturas.

¿De qué tratan la pobreza y la reducción de la pobreza?

- Actualmente, la naturaleza multidimensional de la pobreza es reconocida en las sociedades. Dicho esto, la política establecida a menudo oculta las divergencias políticas presentadas. En muchos países existen diferencias fundamentales entre el gobierno, las IFI y las OSC sobre concepciones, análisis de pobreza y las políticas propuestas para la reducción de la pobreza. (McGee et al., 2002)
- Los informes indican que la participación de la sociedad civil en el PRSP ha hecho aumentar el número de OSC, personas, investigadores, etc. que

están relacionados con el debate público sobre la pobreza y las políticas del PRSP. (Mc Gee, et. al, 2002; Walan, 2002; Booth et al., 2003) (Ver cap. IV.)

- Las políticas del sector social de los PRSP reconocen la importancia del acceso a servicios básicos en la paliación de la pobreza y la necesidad de aumentar y proteger los gastos en educación sanitaria, agua y servicios sanitarios para asegurar su cobertura y calidad. Sin embargo, la introducción de tasas por uso de servicios como parte de la recuperación de costos o las privatizaciones ponen en duda la compatibilidad de esta meta con el marco macroeconómico. En algunos países (Uganda, Zambia) la sociedad civil ha sido invitada a participar en comités sectoriales y grupos de trabajo. La sociedad civil ha participado activamente en el desarrollo de respuestas e insumos que en la mayoría de los casos no fueron tenidos en cuenta en los PRSP finales.
- El trabajo ya realizado puede resultar constructivo: (i) como base para el monitoreo de la implementación y las revisiones de los PRSP y (ii) porque las OSC se han movilizad para el debate público actual y futuro, incluyendo la elevación de voces críticas y protestas contra las medidas de privatización.

#### La ampliación del espacio político

- Tras la introducción de los PRSP en la agenda política de los países en desarrollo mejoraron las oportunidades para la participación de la sociedad civil en la planificación de políticas nacionales.
- A pesar de la limitada colaboración (o hasta resistencia) de los gobiernos e IFI, algunos países han tenido una mejor cooperación entre el gobierno y la sociedad civil. Una serie de informes recomiendan que los gobiernos que finalizaron los primeros PRSP adopten medidas para asegurar que la cooperación entre la sociedad civil y el gobierno sea mantenida e institucionalizada. (Booth et al., 2003; Maxwell, 2003)
- Los donantes bilaterales (gobiernos e ONG internacionales) han participado en los procesos del PRSP trabajando con gobiernos así como con la sociedad civil y ONG. Muchos, como DFID, FIDA y los países escandinavos, desean asumir papeles de facilitadores entre los actores nacionales y ofrecer formación de capacidad sobre monitoreo del PRSP, etc. (FIDA, 2002) Si estos compromisos van a propiciar la localización de políticas de reducción de la pobreza, esto es legitimar la identificación nacional de los PRSP, aumentar la democratización, etc. dependerá del contexto nacional más que de la flexibilidad en la actitud y autopercepción del papel de los donantes, la apertura a los recursos e iniciativas locales y las perspectivas políticas de la sociedad civil.
- En el proceso del PRSP, el enfoque típico de los gobiernos fue realizar una serie de consultas a nivel regional y nacional a las que fueron invitados "representantes" de la sociedad civil para que contribuyan con insumos para el análisis de la pobreza y la priorización de acciones públicas. Dependiendo de la evaluación del probable impacto de la participación en los procesos dirigidos por el gobierno, las OSC establecieron procesos paralelos. Aunque en la mayoría de los países el impacto político sobre los

PRSP oficiales es limitado, parece haber indicios de que en muchos países, a través de procesos políticos de diálogo y debate las OSC han hecho experiencias en términos de su papel como actores públicos y en cuanto a la utilización o expansión del espacio político existente.

- Algunos informes están dedicados a las consultas (o investigaciones) de la sociedad civil a nivel local (regional, provincial, distrital, comunitario), en particular en relación con las preparaciones de los PRSP (análisis de pobreza, consultas sobre prioridades temáticas, etc.). En la mayoría de los casos la sociedad civil ha optado por organizar talleres y consultas independientes en varios niveles.
- Uganda es uno de los países en los que el gobierno organizó talleres con las autoridades locales, mientras al mismo tiempo y de común acuerdo con el gobierno, la sociedad civil coordinó las consultas en los distritos para recolectar las prioridades de las bases. En Ruanda, el gobierno realizó un gran esfuerzo para consultar con la gente común e intentó incluir de manera explícita a los ciudadanos en las comunidades y hogares. En Bangla Desh, en junio de 1999, la sociedad civil organizó "reuniones de actores múltiples" en todo el país para poner las prioridades y alternativas políticas para "reformas de políticas realistas". Por lo tanto, cuando se inició el PRSP en el país, la sociedad civil, sin tener en cuenta la iniciativa de las IFI, ya había producido una serie de instrucciones de políticas que cubrían todas las áreas políticas clave para la erradicación de la pobreza. (Afrodad, 2002; Mc Gee et al., 2002; Centre for Policy Dialogue, 2003)
- Mientras que muchos informes comentan la falta de capacidad política de la sociedad civil, son menos comunes los informes que describen las capacidades bien desarrolladas de las OSC y ONG locales así como nacionales.<sup>17</sup> Sin embargo estos son importantes porque las OSC representan un amplio espectro de conocimiento, desde la experiencias de cabildeo / incidencia en temas económicos, políticos y sociales a nivel nacional hasta los sectores específicos y áreas temáticas. Esto es el caso para las OSC que ya están participando en el trabajo relativo al PRSP, así como para aquellas que no participan, pero que han estado activas durante años en los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad en sus comunidades.
- Mientras que estas capacidades pueden estar relacionadas al suministro de necesidades y servicios básicos antes que a la incidencia y el cabildeo, se justifica prestar atención a sus potenciales. (Lister & Nyamugasira, 2003; Possing, S, 2000) La experiencia de los talleres y audiencias a nivel municipal y distrital ponen en evidencia que las OBC y OSC locales, una vez que se les da la oportunidad de articular sus deseos y prioridades particulares, están preparadas para participar en la planificación de estrategias locales para la reducción de la pobreza.<sup>18</sup>
- Estas experiencias son vitales, especialmente con vistas a evaluaciones y actividades de monitoreo de los PRSP futuros por parte de las OSC en los

---

<sup>17</sup> El análisis al que se hace referencia arriba es un caso excepcional (Craig & Porter, 2003b).

<sup>18</sup> Ver capítulo IV.

niveles locales. Estos potenciales de la sociedad civil pueden ser mejor especificados y el ámbito expandido para que incluya las experiencias de las organizaciones locales con base comunitaria, las experiencias vividas y las estrategias de vida de los miembros (femeninos) de las comunidades pobres rurales y urbanas (CCJDP, Zambia). Todo esto con el fin de no desviar la atención de las iniciativas en curso y los recursos de los ciudadanos.

- Ya sean dirigidas por el gobierno, los donantes o la sociedad civil, una amplia variedad de experiencias ha sido obtenida en los niveles *locales* ( y entre el gobierno nacional / local y las OSC). El siguiente capítulo IV presenta algunas de las experiencias obtenidas en la primera fase del PRSP. Aún está por verse si estas tienen potenciales para materializarse en una organización local viable de la reducción de la pobreza. Un aspecto crítico será no sólo cómo estas se relacionan con los PRSP nacionales, sino también si estas nuevas formas de organizarse serán capaces de utilizar el espacio político local y nacional creado a través del proceso del PRSP y cómo lo harán.

## **IV Iniciativas de la sociedad civil – entre el gobierno y las organizaciones de base**

Este capítulo describe las experiencias de la sociedad civil (SC) en los países de programa PRSP de la coalición N/S: Honduras, Nicaragua y Zambia. En los tres países, las coaliciones de la sociedad civil han participado en los esfuerzos para identificar las *prioridades locales* de las políticas de reducción de la pobreza.

En *Honduras*, el Espacio Interforos preparó su propuesta nacional propia de PRSP, así como cinco documentos regionales basados en los aportes de las OSC a nivel regional. En *Nicaragua*, líderes comunitarios, políticos locales y OSC cooperaron con cuatro municipios para elaborar un PRSP en la región de León Norte. En ambos países centroamericanos, las OSC han continuado trabajando por la participación de la comunidad en la determinación de los gastos de los gobiernos locales.

En *Zambia* la coalición CSPR participó en las consultas preparatorias del PRSP en cuatro provincias, incluyendo algunos de los distritos más pobres. Las OSC continuaron llamando la atención a la necesidad de beneficiar a las comunidades urbanas y rurales del PRSP, por ejemplo con la elaboración de una serie de iniciativas de monitoreo a nivel distrital.

En lo que respecta al contenido, en los tres países las coaliciones de la sociedad civil se han dedicado al trabajo de PRSP con el fin de asegurar que las políticas de reducción de la pobreza (RP) sean diseñadas para mejorar las oportunidades de la mayorías pobres de la población. ¿Cómo y hasta qué punto se han transformado las prioridades identificadas a nivel local para la reducción de la pobreza en políticas que conlleven el potencial de abordar las necesidades e intereses claves de las mayorías pobres y marginalizadas? Estas preguntas son vitales y el compromiso de la sociedad civil en este asunto es crucial.

En general, la sociedad civil se ha encontrado con varias restricciones en sus esfuerzos por hacer que los gobiernos (y las IFI) incluyan políticas que traten la desigualdad y la redistribución de los recursos. Las conclusiones fundamentales de las revisiones y las investigaciones sobre el proceso de PRSP indican que los PRSP no tratan las principales y crecientes desigualdades entre ricos y pobres. En la mayoría de los casos no se han formulado políticas de redistribución y las medidas de macropolítica, así como las políticas sectoriales (aún) no han demostrado su efectividad para cambiar las pautas de los años ´80 y ´90 de afianzamiento de la pobreza y las desigualdades.

Sin embargo, las evaluaciones de revisiones de los PRSP también comprenden casos según los cuales la participación de la sociedad civil en los procesos de PRSP a *nivel local* ha abierto nuevas oportunidades políticas. Hay indicios de iniciativas en curso que pueden resultar propicias para los esfuerzos continuos para abordar las necesidades críticas de los ciudadanos pobres. La conciencia de

la marginalización de los principales grupos de ciudadanos (esp. en áreas urbanas y rurales) parece estar en aumento y en algunos países las articulaciones de la sociedad civil en los procesos de PRSP han provocado nuevas formas de organizarse, redes de OBC, ONG y OSC, cooperación entre gobiernos locales y la sociedad civil, etc., que apuntan a potenciales para revitalizar la productividad local y otros recursos para la reducción de la pobreza.

Aún está por verse si estas tienen potencial para materializarse en la organización local viable de la RP. Será crucial no sólo la manera en que estas se relacionen con los PRSP nacionales, sino también si estas nuevas formas de organizarse serán capaces de utilizar el espacio político creado a través del proceso de PRSP y cómo lo harán.

Samuel pone de relieve la ambigüedad inherente en los esfuerzos de incidencia de la sociedad civil. 'La incidencia significa tener más voz, pero la pregunta fundamental para los activistas es la voz de quién y para qué fin. En todo el mundo hay una gran cantidad de personas que son marginalizadas y sus voces son desatendidas en los pasillos del poder. La incidencia puede trabajar para amplificar sus voces, sin embargo, este aspecto de la incidencia muchas veces es poco tenido en cuenta o no es puesto en práctica. Generalmente, la incidencia es vista como un proceso sistemático para influir en las políticas públicas.' (Samuel, J, 2002:1) Mientras que esto último es necesario, no garantiza en sí un proceso que suponga un espacio para los marginalizados.

Una 'incidencia centrada en las personas' busca ir más allá de un enfoque centrado en el estado para los cambios sociales y la política. Esbozada y dirigida por las personas, 'la incidencia centrada en las personas' quiere ir más allá de la idea de incidir en nombre de los marginalizados. Como un medio de acción social y política apunta a 'movilizar la *política de las personas* para asegurar que la *política del estado* sea responsable, transparente, ética y democrática.' (Samuel, J, 2002:2)

¿La sociedad civil organizada será capaz de mantener la movilización popular local creada en el proceso de PRSP? ¿Surgirá una incidencia centrada en las personas? Y de ser así, ¿Cómo y hasta qué punto será capaz de contribuir a una revitalización de los recursos sociales y económicos locales (incluyendo aquellos de las mayorías rurales pobres)? ¿Qué será necesario para que esta tenga éxito? ¿Existen opciones para el fortalecimiento de la gobernabilidad local y popular, o las iniciativas locales terminarán contraídas o limitadas por las medidas de financiamiento y gestión que acompañan a los PRSP? Esto último no es improbable debido a las condicionalidades de las IFI así como las prácticas administrativas actuales y la cultura política en muchos países (corrupción, mala administración, etc.).

Por razones obvias, estas preguntas no podrán ser contestadas en este informe. Pero se puede dar una visión de las experiencias de la sociedad civil en estos tres países, guiándose por las siguientes preguntas:

- ¿En qué fase y a qué nivel han participado las OSC en la organización de consultas, talleres u otras reuniones relacionadas con el proceso PRSP? (provincial, distrital, municipal, comunitario)
- ¿Qué han aprendido los actores de la sociedad civil en esta participación en particular? (positivo, negativo; asuntos críticos)?
- ¿Cuáles son las prioridades locales principales identificadas para la reducción de la pobreza (RP) (incluyendo definiciones de pobreza, políticas propuestas para RP)?
- ¿Las estrategias identificadas reflejan las prioridades de los grupos más marginalizados de ciudadanos pobres (incluyendo agricultores / as de subsistencia, pequeñas empresas, hombres, mujeres, jóvenes, niñas y niños dependientes del sector informal)?
- ¿Las políticas para RP propuestas han sido articuladas para ser insertadas en un PRSP local (como por ejemplo en el caso de los cuatro municipios en la región de León Norte en Nicaragua)? ¿De ser así, cuáles son los principales resultados de estos esfuerzos? ¿Y cuáles son las perspectivas futuras?
- ¿Cómo y hasta qué punto informaron las prioridades identificadas localmente sobre el aporte de la sociedad civil en los PRSP nacionales? ¿En qué medida agregan los PRSP nacionales potenciales para la RP en las comunidades, distritos y provincias? ¿Principales resultados? ¿Experiencias positivas y negativas?

## **Honduras**

### **El proceso**

Como en el caso de Nicaragua, en octubre de 1998, el huracán Mitch provocó uno de los peores desastres en 200 años. Mitch resultó importante en el proceso de PRSP debido a su impacto al poner de relieve la creciente pobreza y la vulnerabilidad en los dos países. Además marcó una nueva era en la organización de la sociedad civil con el surgimiento de coaliciones nacionales, tales como Espacio Interforos en Honduras y la Coordinadora Civil para Emergencia y Reconstrucción (CCER) en Nicaragua.

Estas coaliciones buscaron promover la participación de la sociedad civil en la formulación de planes nacionales para la reconstrucción al tratar de influenciar a sus respectivos gobiernos y la amplia comunidad de donantes. El surgimiento de las coaliciones y el fortalecimiento de la voz de la sociedad civil que estas conllevaron, son de importancia en el contexto participatorio del proceso de PRSP.

Como apunta Seppänen, el proceso de PRSP ha tenido un papel fundamental en el cambio del modo de formular políticas públicas en Honduras: "...mientras que en épocas anteriores (hasta 1998) la formulación de la política en Honduras era dominio exclusivo de los dos partidos principales y sus círculos cerrados de poder político y económico, después del Mitch la formulación de política ha sido abierta

a una participación más amplia de actores nacionales y transnacionales (e internacionales). (...) Las ONG nacionales e internacionales, y los donantes han ocupado un importante espacio político en la formulación de políticas públicas, mucho más allá de la influencia externa tradicional, típica de las "repúblicas bananeras".

Hay un lugar para las ONG hondureñas u otras organizaciones de la sociedad civil, (...) ONG internacionales y donantes prácticamente en cada mesa en la que se formulan políticas públicas (políticas sectoriales, comités de nombramiento de jueces de la corte suprema, comités de nombramiento de los jueces del tribunal de cuentas y en varios "foros" para las deliberaciones entre el gobierno y la sociedad civil y las iniciativas de balance social). La novedad no es que los actores extranjeros ("externos") se sienten a las mesas del poder en Honduras – esto ha sido el legado histórico del estado de concesiones – sino que el espacio político ha sido abierto a un nuevo tipo de actores, tanto nacionales como transnacionales: donantes bilaterales, ONG nacionales e internacionales." (Seppänen, 2003:18)

La ampliación del espacio político más allá de los partidos políticos y los círculos cerrados (incluyendo la influencia externa) en sí genera potenciales para aumentar la transparencia pública y ampliar la participación popular. Sin embargo, esta evolución pone en duda la noción de propiedad nacional – o al menos da lugar a deliberaciones sobre los roles respectivos que tienen los donantes nacionales respecto a las organizaciones transnacionales.

Investigadores del proceso de PRSP en otros países han hecho observaciones similares, y es que el imperativo participatorio del PRSP ha introducido nuevas configuraciones de poder y formaciones transfronterizas.<sup>19</sup> En algunos casos en forma de donantes / ONG internacionales que dominan la escena pública del PRSP<sup>20</sup>, en otros casos hasta han desplazado a los actores nacionales<sup>21</sup>. El desdibujamiento creciente de los límites entre lo externo y lo interno parece ser una característica general en los países de PRSP evaluados (Gould y Ojanen, 2003; Lister y Nyamugasira, 2003; Craig y Porter, 2003b). Mientras que las OSC nacionales y particularmente las locales parecen haber tomado conciencia y reclaman su autonomía con respecto a los donantes y ONG internacionales<sup>22</sup>,

---

<sup>19</sup> El término 'transboundary/transfronterizo' fue tomado prestado de Latham, R., 2001.

<sup>20</sup> Como ha sido el caso por ejemplo en Ruanda (McGee et al., 2002; Painter, 2002).

<sup>21</sup> Gould y Ojanen tienen esta conclusión del análisis del PRSP de Tanzania: "La dominación de la arena política pública por un cuerpo limitado de profesionales transnacionales del desarrollo obstruye la posibilidad de profundizar la supervisión democrática de medidas para el desarrollo nacional. Al mismo tiempo, los lugares y las estructuras de la implementación de la política de hecho son supervisados por un establishment político unipartidista manejado por relaciones y procedimientos clientelistas. En este contexto, los activos públicos destinados a la reducción de la pobreza son altamente susceptibles a permutabilidad y abuso, ya que la élite político administrativa local puede distribuir los recursos entre sí a través de mecanismos poco regulados de gastos directos y subcontratación". (Gould y Ojanen, 2003:6)

<sup>22</sup> Esta es mi experiencia personal de la cooperación con organizaciones de la sociedad civil asociadas al programa de PRSP de N/S en Honduras, Nicaragua y Zambia 2002-2003.

queda por ver cuales serán las consecuencias futuras de las nuevas configuraciones para la influencia de la sociedad civil.

En Honduras, la selección de OSC nacionales y locales a ser incluidas en la formulación de la política de PRSP representa un asunto a tratar por separado. El PRSP es promocionado como un proceso participatorio que abarca a gobiernos nacionales y las sociedades civiles. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, un número de contradicciones y tensiones son inherentes al marco del PRSP. Las directrices un poco imprecisas sobre la participación implican que las decisiones recaen sobre el gobierno nacional, de modo que la inclusión de los actores de la sociedad civil dependerá de la calidad de las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil, o del grado y modo en que el gobierno esté preparado para hacerlo.

Mientras que surgió una voz fuertemente unida de la sociedad civil en la era posterior al Mitch, al mismo tiempo amenazó lo que observadores locales ven como gobiernos débiles y con relaciones caracterizadas por algunas hostilidades. Las negociaciones sobre el proceso de PRSP – tanto en Honduras como en Nicaragua – fueron encaradas con cautela por ambas partes (Corner, P., 2002:117; Bertelsen y Jensen 2002:101). En Honduras se realizaron esfuerzos para incluir las organizaciones de la sociedad civil a través del establecimiento de un foro permanente de discusiones, la Comisión para la Participación de la Sociedad Civil.

Los miembros de esta comisión no sólo incluyen organizaciones no gubernamentales sino también gobiernos locales e intereses comerciales tales como la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y las dos principales cámaras de comercio (San Pedro Sula y Tegucigalpa) además de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la organización ligada a la iglesia Interforos. Junto con su organización asociada FOSDEH (Foro Social de la Deuda Externa de Honduras), Interforos se retiró de la comisión durante la preparación del PRSP en abril 2001. Para ellos la comisión no estaba tomando en cuenta sus aportes, ninguna de sus propuestas de las consultas con la sociedad civil habían sido incorporadas en el borrador de PRSP de abril 2001 y la comisión no había estado trabajando con transparencia. Como resultado, las organizaciones rechazaron el PRSP oficial (FOSDEH, 2001; Conferencia Episcopal de Honduras, 2001; Catholic Relief Services, 2001).

Ya en una fase temprana comenzó un proceso paralelo de PRSP de la sociedad civil. En la comisión, Interforos criticó la metodología aplicada por el gobierno para el análisis de pobreza. Además, la red no encontró que se tomaran en cuenta sus puntos de vista y en junio-agosto 2000, Interforos, con su red de la sociedad civil, organizó una serie de reuniones regionales para preparar un PRSP independiente, que fue posteriormente presentado al gobierno (Diciembre 2000). En marzo 2001, el gobierno informó a la sociedad civil que enviaría un borrador del PRSP a tiempo para permitir a las OSC que puedan hacer sus comentarios.

Sin embargo, no se le entregó ningún ejemplar del PRSP a la sociedad civil antes de su aprobación por el gobierno. De manera similar, el PRGF (siglas en inglés del programa de ajuste estructural con crecimiento) no fue compartido con la sociedad civil antes de las negociaciones con las IFI. Cuando fue presentado a la sociedad civil – un día antes de las consultas con las IFI – los documentos estaban solamente en inglés y no había tiempo para traducirlos al español. Al revisar el borrador del PRSP, Interforos llegó a la conclusión de que las propuestas clave de la sociedad civil no habían sido incorporadas, y que los documentos no cumplían con el acuerdo de incluir en anexos las discrepancias con las OSC.

En una reunión con 700 participantes en abril de 2001, el gobierno presentó la versión final, anunciando que no eran necesarios más debates. Interforos hizo saber a los donantes y al FMI/BM que no estaba en condiciones de aprobar el PRSP, y exhortó a los candidatos presidenciales<sup>23</sup> a negar su apoyo al documento (Seppänen, 2003:6-7).

Algunos observadores sostienen que las OSC organizadas representan una amenaza al gobierno y los grupos de intereses privados protegidos porque tienen la oportunidad de exponer la mala administración y la corrupción (Corner, P., 2002:117). Mientras que al dejar la comisión, Interforos se negó a jugar siguiendo las reglas del gobierno, los representantes del gobierno señalaron que la retirada era una manera de poner al gobierno bajo presión (Bertelsen y Jensen 2002:101). Estos acontecimientos subrayaron lo que llegó a convertirse en una relación un tanto antagónica entre el gobierno e Interforos.

### **Las políticas**

Para preparar un PRSP de la sociedad civil independiente, Interforos aunó fuerzas con ASONOG (Asociación de Organizaciones no Gubernamentales) y organizó una serie de talleres regionales en los que se capacitó a las organizaciones locales para poder presentar sus recomendaciones. Como resultado, cinco informes regionales fueron recopilados e incluidos posteriormente en un documento de la sociedad civil, *Estrategia de combate a la pobreza* (Espacio INTERFOROS, 2001).

*La Estrategia de combate a la pobreza* toma como punto de partida el hecho de que más de tres millones de los seis millones de habitantes de Honduras están desposeídos de sus potenciales productivos<sup>24</sup>. El documento se presenta como una alternativa al recalcar la exclusividad del modelo económico del PRSP oficial, la desigualdad en lo que respecta a la distribución de riquezas y la exclusión de grupos humanos del sistema social y político.

---

<sup>23</sup> Las elecciones se realizaron a finales del 2001.

<sup>24</sup> El sector informal concentra el 67%-70% de la población con empleo, representando aprox. 2,3 millones de personas. El sector agrícola es la principal fuente de empleo (35%), especialmente para los hombres. Algunas mujeres han tenido oportunidades en este sector (6%), aunque encuentran más oportunidades de trabajo en las áreas urbanas (FOSDEH, 2002).

Las recomendaciones claves de la *Estrategia de combate a la pobreza* se ocupan de las *políticas económicas relacionadas a la microeconomía*, tales como definir un conjunto de políticas macroeconómicas de mediano y largo plazo estrechamente ligadas a la situación microeconómica de Honduras, es decir que estén orientadas a reducir la vulnerabilidad del país a las amenazas ambientales y sociales, así como los reveses financieros externos. Hacen hincapié en una política de desarrollo productivo que ofrezca mayores oportunidades de crecimiento a las pequeñas y medianas empresas, especialmente aquellas que forman parte del sector social de la economía.

En general, el PRSP del gobierno es criticado por ser a corto plazo y dar prioridad a las políticas macroeconómicas, especialmente las finanzas públicas y las reformas impositivas, sin tomar en cuenta las iniciativas microeconómicas que podrían beneficiar a las empresas de pequeño y mediano porte así como las empresas mayores hondureñas – aquellas que dan empleo a la mayoría de la población. Se considera que las condiciones de diseño de los PRSP impuestas por el FMI distorsionan las inversiones para que las franquicias internacionales sean más atractivas para las compañías hondureñas.

No es distinto en Nicaragua<sup>25</sup> donde la *privatización de empresas públicas* ha sido objeto de críticas de la sociedad civil y protestas populares masivas. La corrupción, predominante en los procesos, ha hecho que la transferencia de un monopolio estatal a un monopolio privado resulte en precios más altos para los consumidores sin mejoras en la calidad del servicio; un caso opuesto es por ejemplo la privatización del suministro de agua en el norte de Honduras. EL FMI ha promovido la privatización de Hondutel, la empresa hondureña de telecomunicaciones, una política que no se puede considerar justificable económicamente ya que la empresa tiene potencial para ser el proveedor de telecomunicaciones más rentable de América Central; p.ej. la empresa cubrió una parte considerable del déficit fiscal en 2001.

La propuesta incluye un sistema que pueda apoyar a los campesinos, "*las cooperativas y los pequeños productores*" a ingresar en el mercado formal, promover su acceso a créditos y cajas de ahorros rurales y asegurar los títulos de tenencia de tierra. Estos planes son apoyados por propuestas que favorecen *las reformas agrícolas, la descentralización del control del gobierno* y la devolución de poder a los municipios – temas especialmente visibles en los informes de las cinco regiones (Espacio INTERFOROS, 2000:74-84, Anexos: Propuesta de la Sociedad Civil del Aguán, de Copán, etc.)

*Asunto candente: El alivio de la deuda.* El debate público sobre asuntos claves ha continuado en el período que siguió a la aprobación de las IFI del PRSP hondureño (octubre 2001). Especialmente FOSDEH se ha hecho oír con sus esfuerzos continuos para provocar un debate nacional sobre la reducción de la pobreza. El debate ha sido avivado por las negociaciones todavía pendientes entre

---

<sup>25</sup> Ver capítulo IV, página 37

el gobierno y el FMI sobre la revisión del PRGF. Aún no se ha firmado un acuerdo, principalmente debido al incumplimiento de Honduras de las condiciones macroeconómicas impuestas por el FMI, incluyendo la incapacidad de aumentar las rentas, las exportaciones e importaciones y el déficit presupuestario en el sector público. Lo que significa que la deuda con las IFI no será aliviada antes de firmar un nuevo acuerdo.

“¿Qué camino debe seguir el país: reformas radicales o supervivencia fiscal?” Esta es una pregunta clave formulada por FOSDEH (FOSDEH, 2002:3) y que los actores de la sociedad civil se plantean en todo el país. El escepticismo es generalizado dado que es improbable que la situación financiera del país cambie de manera significativa a corto plazo. Las consecuencias son graves: el alivio de la deuda será pospuesto aún más, dado que no se espera que Honduras alcance el punto de culminación hasta el 2004, y el país no podrá recibir préstamos de otros donantes antes de llegar a un acuerdo con el FMI. En consecuencia, el alivio de la deuda en particular y las condicionalidades de las IFI en general, se han convertido en un asunto de gran importancia, siendo ampliamente debatido en los esfuerzos de monitoreo de la sociedad civil, no sólo a nivel nacional, sino también en las iniciativas de monitoreo del PRSP a nivel municipal y regional.

Preocupa que las intenciones de aumentar las recaudaciones fiscales se transformen en un aumento de los impuestos para los sectores más pobres de la población mientras que el sector más rico continuará gozando de impuestos reducidos. Se culpa la idea de una reducción de los impuestos a la importación<sup>26</sup> de tener impacto negativo sobre los ingresos del gobierno y de aumentar las desventajas de los productores hondureños en el intento de competir con las importaciones subsidiadas, especialmente de los EE.UU.

Además, la sociedad civil ha criticado la falta de atención del gobierno y del FMI a otros asuntos de importancia vital para la situación económica del país, tales como *la emigración*, de hecho el principal producto de exportación de Honduras. Más de 800 millones de dólares entran a Honduras anualmente en remesas de dinero de los hondureños que viven en el extranjero. Esta cifra representa aproximadamente el 80% del valor total del alivio de la deuda que dispondrá Honduras en los próximos 15 años, y es el triple de lo que el país recibe en nuevos préstamos por año. (FOSDEH, 2002:6; Cornally, 2002:4).

Si se observa el alcance de la implementación del PRSP, existen diferencias notables entre el PRSP oficial y la *Estrategia de combate a la pobreza* de la sociedad civil. Mientras que el programa oficial concentra sus esfuerzos en 80 de los 297 municipios de Honduras, el programa de la sociedad civil exige *estrategias regionales* para erradicar la pobreza en todo el país (Espacio INTERFOROS, 2001, 2001b; FOSDEH, 2002:17). En 2002 y 2003, Honduras ha

---

<sup>26</sup> Esta medida forma parte del Acuerdo de libre comercio entre EEUU y Centroamérica, CAFTA que está siendo negociado entre los países centroamericanos y otros países latinoamericanos, y entre los países centroamericanos y los Estados Unidos.

sido testigo de una serie de iniciativas en las que las OSC se dedican a la incidencia y el monitoreo relacionados con los planes de desarrollo nacionales (como las OSC en otros países fuera del punto de decisión). Además, siguiendo la idea de hacer llegar los esfuerzos políticos a los niveles regionales, las OSC nacionales y las locales están muy dedicadas a esbozar planes de monitoreo y acción para asegurar que las prioridades de desarrollo local sean tenidas en cuenta.

## **Estrategias subnacionales de reducción de la pobreza ¿Una opción para la sociedad civil?**

### **Preparación del PRSP – cinco talleres regionales**

Interforos organizó una serie de talleres regionales en cinco regiones para preparar la respuesta nacional al PRSP, la *Estrategia de combate a la pobreza*. Participaron los representantes locales de Interforos, sindicatos, iglesias, líderes comunitarios, organizaciones populares, incluyendo las asociaciones de pequeños agricultores y los comités de desarrollo locales de las regiones de Aguán, Copán, Lempira, Ocotepeque y Olancho.

Básicamente, el mensaje general de las reuniones regionales es: ‘Ayudar a solucionar los problemas de pobreza y más gente se beneficiará si formamos alianzas en el municipio y la región.’ (Espacio INTERFOROS, 2000:74-84, Anexos: Propuesta de la Sociedad Civil del Aguán, de Copán, etc.; Espacio INTERFOROS, 2000b:36 (versión popular)). El mensaje está de acuerdo con las recomendaciones fundamentales de la *Estrategia de combate a la pobreza* para definir políticas estrechamente relacionadas a las oportunidades microeconómicas de las pymes y los pequeños agricultores, incluyendo las reformas agrarias, la descentralización de hecho y la devolución de poder a los municipios.

Está fuera del alcance de este documento evaluar si el énfasis en la participación local ha surgido como una voz independiente por las OSC *locales* en los talleres regionales, o si ha sido sugerido y promovido por los representantes *nacionales* de Interforos, ASONOG o FOSDEH, o si proviene de ambas partes. El mensaje es visible en los anexos que tratan las propuestas de las cinco reuniones regionales y también en la versión popular. A pesar de no haber tenido la posibilidad de realizar otras inspecciones en Honduras, se puede desprender que las OSC locales participantes y los coordinadores nacionales de la sociedad civil comparten la misma meta.

En lo que respecta a los cinco informes regionales, las prioridades enumeradas parecen reflejar los intereses de las OSC locales. Al mismo tiempo, apoyan aquellas de las estrategias nacionales<sup>27</sup> (Espacio INTERFOROS, 2000:74-84).

---

<sup>27</sup> Por estar fuera del alcance de este documento no se ha realizado un análisis exhaustivo de todas las prioridades enumeradas y menos aún un examen en profundidad de los orígenes de las diferentes propuestas.

Aguán tiene una serie de propuestas económicas, políticas y propuestas basadas en los derechos para una reforma agraria "que sea apropiada para un desarrollo integrado de la región, prestando atención especial a los grupos étnicos de la población". La reforma deberá ser apoyada por propuestas para mejora de las "capacidades institucionales" de los municipios y la realización de reuniones de diálogo regulares con la sociedad civil local, ambas con el fin de asegurar la despolitización de los servicios civiles.

Copán propone una "participación cívica genuina que tenga en cuenta a los grupos étnicos y las mujeres en las áreas urbanas y rurales", "el acceso a tierra y asistencia técnica y de ahorro; acciones contra la corrupción y equidad en la distribución de la riqueza". "Una estrategia operativa deberá asegurar que la participación local y regional sea integrada con el objetivo de cumplir con las propuestas". Lempira sugiere "que se descentralice la asistencia sanitaria a las regiones, incluyendo los fondos correspondientes" y "que se estimule el desarrollo para las medianas, pequeñas y microempresas".

Ocatepeque pide la inclusión en las zonas a ser cubiertas por el PRSP mediante la creación de un fondo de RP regional supervisado por la sociedad civil y el gobierno local para asegurar transparencia. Se subraya que "las ONG y el gobierno locales son aquellos que tienen el conocimiento y la confianza de los municipios, (...) por lo tanto deberían ser tenidos en cuenta en lo que concierne a las iniciativas y programas existentes y futuros". Olancho pide proyectos de irrigación para zonas particularmente desfavorecidas y propone "un sistema financiero nacional de los pequeños agricultores" que asegure que los beneficiarios sean los productores y no las instituciones financieras o los intermediarios".

El proceso durante el que fueron formuladas todas las propuestas de los talleres regionales sirvió a un propósito doble: la capacitación de las OSC locales para que estén en condiciones de presentar sus recomendaciones y la presentación de proposiciones de la sociedad civil a nivel regional para que sean incluidas en el PRSP. Un informe de FOSDEH recuerda que: "Interforos inicia el proceso para preparar los instrumentos donde las organizaciones de la sociedad civil pueden evaluar las causas, consecuencias, políticas, medidas, programas y proyectos en consultas con sus bases", y "[Interforos] organiza talleres regionales para formular un PRSP de la sociedad civil". (FOSDEH, 2001:6/7). No es posible evaluar en base a los documentos disponibles para este escrito, hasta qué punto han sido influenciadas las prioridades por los coordinadores/facilitadores nacionales de la sociedad civil o si estas reflejan las preocupaciones y propuestas de los ciudadanos de las cinco regiones.

Sin embargo, todos los informes, incluyendo los ejemplos aquí descritos, parecen indicar que los ciudadanos y las OSC participantes en los talleres tienen recursos -¿aún sin usar?- en términos del compromiso a involucrarse aún más en soluciones apropiadas a las necesidades locales. Las propuestas a las que se hace referencia aquí, sugieren que todas las prioridades locales enumeradas en los

anexos regionales de la *Estrategia de combate a la pobreza* tienen potencial para estrategias de RP con base local más elaboradas. Finalmente, varias propuestas están dirigidas a los tomadores de decisión nacionales, con el propósito de que se tomen en cuenta las prioridades locales en la estrategia nacional de RP, tanto en la planificación como en su implementación.

### **Monitoreo del PRSP – el taller de San Pedro Sula**

Como visto arriba, Interforos y FOSDEH abogaron ya desde el proceso de preparación del PRSP por fundar la estrategia de RP en las propuestas locales para lograr una erradicación sostenible de la pobreza, de ahí el llamado para las *estrategias regionales* (Espacio INTERFOROS, 2001, 2001b; FOSDEH, 2002:17). Si se toma nota de la cantidad de iniciativas de monitoreo que actualmente existen a nivel municipal y regional en Honduras<sup>28</sup> parece que el llamado a formar coaliciones nacionales ha tenido eco en un cierto nivel de movilización popular.

Mientras que una parte de las coaliciones nacionales de las OSC, particularmente FOSDEH, está fuertemente involucrada en esfuerzos de incidencia nacionales e internacionales dirigidos a los gobiernos nacionales y las IFI, otra se dedica a iniciativas de monitoreo y capacitación en las afueras de la capital, Tegucigalpa. Una de las iniciativas tuvo lugar en San Pedro Sula, en febrero de 2003, con el apoyo de Interforos, ASONOG-Occidente y FOSDEH.<sup>29</sup>

El taller juntó a representantes de las OSC locales de los pueblos, municipios, mancomunidades y regiones de las principales partes de Honduras. Participaron: asociaciones de agricultores locales, cooperativas, organizaciones de mujeres productoras, pescadores, ONG que trabajan por los derechos de los niños, sindicatos e iglesias. A las presentaciones de los representantes de las OSC locales y nacionales de varias regiones le siguieron las sesiones de los grupos de trabajo. En el taller se decidió continuar con sesiones futuras para preparar planes de acción conjuntos para esfuerzos de PRSP regionales continuos.

Los resultados del taller indican que los participantes formularon agendas y recomendaciones para acciones locales así como nacionales, algunas de las cuales agregaron nuevos asuntos a aquellos de la *Estrategia de combate a la pobreza*, y dejan de lado el PRSP oficial. Los ejemplos incluyen:

- Falta de incorporación activa y sistemática de los sectores clave, tales como grupos étnicos, mujeres, niños, jóvenes y ancianos en el PRSP
- Falta de atención a los asuntos de las mujeres en el PRSP nacional
- Insatisfacción porque el PRSP no fue debatido a nivel de las comunidades
- el PRSP está relacionado con los fondos HIPC

---

<sup>28</sup> FOSDEH, 2002; Actualización del programa de PRSP de N/S, mayo-junio 2003

<sup>29</sup> La iniciativa fue apoyada por ONG danesas y suecas: DanChurchAid, Ibis y Diakonia, como parte del programa danés de PRSP de N/S y el PPPR sueco. Se publicó un informe exhaustivo del taller empleando TI (CD y Power point) para divulgación de los resultados, Proyecto Escandinavo ERP, 2003.

- Altos niveles de corrupción
- El gobierno responde más a los intereses de los partidos políticos que a las necesidades de la población
- Coordinación pobre entre las OSC
- Dificultades en conectar los elementos técnicos y participatorios en el PRSP

Mientras que las recomendaciones generales reflejan una cierta distancia popular del proceso de PRSP nacional, las últimas dos merecen atención especial. Son excepcionales ya que se refieren a las divisiones que hubo dentro de las OSC durante el proceso de PRSP. Las divergencias y conflictos dentro de Interforos, debidas a las diferentes líneas (con base en la iglesia / secular, orientación urbana / rural, etc.) parecen haber dificultado los esfuerzos de las personas y las organizaciones involucradas.<sup>30</sup>

Seppänen estudió las dinámicas particulares del activismo cívico en el contexto de la estrategia de RP en Honduras. Encontró que “apareció una característica notoria - y al parecer muy hondureña - en la dinámica del activismo cívico (...) que impide (impidió) con eficacia la formación de la coalición de la sociedad civil a mediano y largo plazo. Para los activistas cívicos que no tienen una educación de nivel universitario y que no comparten los indicadores y el lenguaje de distinción de clase de los sectores educados urbanos de clase media y media alta de Honduras, es prácticamente imposible lograr ser oídos por los actores de la "sociedad civil" organizados en las ONG de la capital y alrededores. Estos desechan a los primeros por tener "un bajo nivel cultural", por lo que no están en condiciones de presentar "propuestas". El conflicto entre los actores tecnocráticos con educación universitaria de las ONG con base en la capital y conexiones internacionales y los activistas de base de los departamentos terminó con la división de Interforos, la coalición más ambiciosa de la sociedad civil de Honduras. Quizás, la división de Interforos en dos sea un signo de una creciente independencia de criterio de los ciudadanos ordinarios y un hito en el cambio de la subjetividad política, tradicionalmente pasiva y sumisa a los paternalismos de diferentes tipos.” (Seppänen, 2003:5)

A pesar de las explicaciones de las divisiones de la sociedad civil, los resultados documentados en el informe de San Pedro Sula parecen apoyar esta última conclusión. Estimulando la coordinación, los participantes parecen preferir la cooperación para los conflictos y divisiones internas de la sociedad civil. El taller es de sumo interés dado que pone en evidencia el alto nivel de movilización popular, caracterizado por las expectativas positivas de los participantes. Los informes expresan una confianza considerable en la buena voluntad política y las capacidades de los ciudadanos, las OSC locales y el gobierno local. Tomando el PRSP como una agenda<sup>31</sup> valiosa, los participantes elaboraron una serie de

---

<sup>30</sup> Seppänen, 2003

<sup>31</sup> Mientras que esta iniciativa (Proyecto Escandinavo, 2003 (San Pedro Sula)) tiene como fin desarrollar estrategias de monitoreo e incidencia basadas en el PRSP, el Grupo de Incidencia Sur Norte nicaragüense GISN desarrolló un plan de acción con el fin de *cambiar el enfoque económico*

*facilitantes principales*, es decir, condiciones que son particularmente favorables o propicias para la erradicación de la pobreza.

Los ejemplos incluyen:

- Las mujeres son un activo en la erradicación de la pobreza, por eso debe asegurarse su participación en la elaboración de estrategias.
- La necesidad de crear estrategias basadas en los aspectos particulares de cada región (distrito, provincia)
- La necesidad de involucrar una diversidad de organizaciones populares
- Los donantes deben apoyar la sociedad civil local
- La buena voluntad del gobierno local
- La socialización de los ciudadanos – para que tomen conciencia de los potenciales de las acciones comunes contra la pobreza

La declaración que "las mujeres son un activo en la erradicación de la pobreza" merece atención especial, particularmente al hacer hincapié en las capacidades de las mujeres. En la literatura del desarrollo dominante, se describe la vida de las mujeres como discriminadas - las condiciones construidas por la sociedad obstaculizan sustancialmente los derechos de las mujeres. En los casos en los que las coaliciones nacionales de la sociedad civil han tomado en consideración la realidad genérica, las estrategias han buscado subrayar las disparidades de género y la *subordinación* de las mujeres. El análisis recalca como las desigualdades dejan a las mujeres pobres en situaciones caracterizadas por la desventaja, la exclusión o la falta de oportunidades. Por lo tanto, las estrategias subrayan la necesidad de iniciativas en apoyo a la participación, el empoderamiento y la inclusión de las mujeres, fomentando el acceso y los recursos para mujeres y niñas de manera que éstas puedan gozar de servicios sociales básicos, etc.

Comparado con este enfoque, se destacan las ONG de mujeres hondureñas: estas parecen sugerir que las experiencias de las mujeres desde *dentro de* su posición subordinada deben ser consideradas un *activo* en la reducción de la pobreza. Esto significa que para que las estrategias de RP estén de acuerdo con las necesidades de las comunidades involucradas, se deberá fomentar la participación de las mujeres. Las contribuciones de las mujeres deberían ser tomadas en cuenta, no sólo por el interés de la mera participación, (adhiriéndose a las dimensiones generales de igualdad de género), sino porque la incorporación de la voz de las mujeres agregaría un valor a las estrategias de RP. Las voces de las mujeres reflejan sus experiencias como productoras, agricultoras, madres, víctimas de violencia doméstica, etc., todas cruciales en el diseño de los planes de reducción de la pobreza locales.

---

*político de la ERCERP oficial*, (i.e. hacia políticas basadas en las capacidades y potenciales locales a favor del desarrollo humano' (GISN, 2003:10).

En una nota positiva similar, las recomendaciones para acciones conjuntas futuras parecen reflejar el espíritu constructivo expresado en los ‘principales facilitantes’. Los principales ‘retos’ incluyen (Proyecto Escandinavo 2003):

- La formación de alianzas entre las OSC y entre la sociedad civil y el gobierno, tanto a nivel local como nacional
- Apoyo a la participación activa de la sociedad civil en la formulación e implementación de los PRSP locales y regionales
- La incidencia en la implementación de PRSP locales y regionales, incluyendo proyectos locales y regionales en planes del gobierno, y la garantía de que se obtengan recursos para su implementación.

Los proyectos (de investigación) futuros deberían estudiar y dar continuidad a estas (y otras) iniciativas, con el fin de examinar de cerca los antecedentes y las perspectivas de las expectativas positivas que conllevan las propuestas. Tales proyectos podrían ayudar a identificar otros potenciales para la liberación y apoyo de recursos locales.

## **Nicaragua**

### **El proceso**

En Nicaragua, la CCER es el actor nacional clave de la sociedad civil en el proceso de PRSP<sup>32</sup>. Como se mencionó arriba, la CCER surgió como la coordinación a nivel nacional de las OSC tras el huracán Mitch en octubre de 1998. La catástrofe no sólo movilizó al gobierno y las agencias internacionales en los esfuerzos conjuntos de reconstrucción, más de 21 redes representando a 350 ONG nacionales, movimientos sociales, asociaciones de productores, sindicatos, cooperativas y federaciones se unieron para formar la CCER – intentando responder a las necesidades de la población y trabajando para influir en los planes de reconstrucción nacional. (Bradshaw & Linneker, 8/2002:2)

Apoyándose en las organizaciones participantes para desarrollar planes de reconstrucción alternativos, CCER acumuló una experiencia considerable en la formulación de políticas. En 1999, cuando se introdujo el proceso de PRSP en Nicaragua, CCER era una coalición destacada, preparada para cambiar sus agendas y convertirse en un actor clave de la sociedad civil en el proceso. Cuando el gobierno decidió invitar a OSC seleccionadas para el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica Social, establecido después del Mitch en 1998) se nombró a miembros de CCER.

Este paso causó el descontento de parte de la sociedad civil, como por ejemplo Jubilee 2000 que consideró que se habrían creado menos divisiones de haber permitido a las OSC nombrar a sus propios representantes. También señalaron el

---

<sup>32</sup> Más adelante, como consecuencia de la participación en el proceso de PRSP, CCER cambió su nombre a Coordinadora Civil, CC.

sesgo social en la participación de los sectores pobres de la sociedad y se preguntaron "¿Qué pueden saber del PRSP los líderes cooperativos en Jalapa, los pueblos indígenas en el río Coco o las mujeres que trabajan en las zonas francas o los estudiantes, los camioneros, los maestros o los trabajadores de la construcción?"<sup>33</sup>.

La cooperación con el gobierno liberal de Álamos provocó una serie de dilemas para la CCER. El primer borrador oficial para aprobación como PRSP interino fue motivo de preocupación para la CCER; temas como los métodos de medición de la pobreza y la ausencia de políticas de gobernabilidad, género, descentralización y la repetición de matrices de programas sectoriales en curso estaban entre los asuntos a debatir y, además de los miembros del CONPES, la sociedad civil no tuvo acceso al documento.

La 'governabilidad' fue incluida en el borrador, según algunos observadores debido a la presión de los donantes. Sin tener en cuenta los esfuerzos continuos de CCER para influir en el documento, el gobierno envió el PRSP interino para aprobación al BM y el FMI (julio 2001). Esto ocurrió sin que la sociedad civil lo sepa, lo que no contribuyó a mejorar las relaciones entre el gobierno y la CCER, que ya eran difíciles y que fueron entorpecidas por declaraciones de representantes del gobierno que cuestionaron los derechos de la sociedad civil a participar en "asuntos políticos". (Bradshaw & Linneker, 12/2002:17; Bertelsen y Jensen 2002: 99-100)

Se formularon nuevas demandas de consultas con la sociedad civil y a finales del año, una serie de OSC, lideradas por los alcaldes de cuatro municipios, enviaron cartas a las IFI en las que se llama la atención sobre el hecho de que el PRSP interino a aprobar no tenía el consentimiento ni de los gobiernos locales ni de las OSC.<sup>34</sup> Como resultado, el gobierno accedió a realizar un proceso limitado de consultas (con invitados seleccionados).

Participar o no en un proceso de PRSP que solo iba a permitir la negociación de un documento diseñado con poca o ninguna participación de la sociedad civil, fue un reto para la CCER, ya que este resultado estaba lejos de las expectativas de la CCER de participar en una definición conjunta y la formulación de una estrategia de RP para el país. La solución al dilema fue encontrada al continuar dialogando con el gobierno acerca del PRSP oficial y al mismo tiempo promover un proceso independiente de estrategia para RP de la sociedad civil. (CCER, 2001).

Esto último se inició (febrero-abril 2001) cuando la CCER realizó una serie de "consultas" que cubrieron los 16 departamentos del país. "OSC, grupos sociales y comunidades" fueron invitados a dar su opinión sobre el PRSP interino<sup>35</sup>. Se

---

<sup>33</sup> Carta abierta de Jubilee 2000 Nicaragua, agosto 2000, citada en Leen y O'Neill, 2002:5.

<sup>34</sup> Maria Teresa Velez, alcalde de El Jicaral – en nombre de cuatro gobiernos locales en la región de León Norte, Nicaragua, 2000, carta al presidente del Banco Mundial, Sr. James Wolfensohn y al director del FMI, Sr. Horst Köhler, Managua 7 Diciembre 2000.

<sup>35</sup> CCER 9/2001: 3. Para listas de participantes de todas las reuniones ver CCER, 2001, Anexo III.

organizaron otras consultas sectoriales sobre temas claves tales como políticas macroeconómicas, gobernabilidad, etc. con oficiales del gobierno, representantes de ONG juveniles y de las mujeres, universidades, los medios de comunicación, los sindicatos y las organizaciones internacionales.

### **Las políticas**

Basándose en estas consultas, la CCER compiló 'La Nicaragua que Queremos', CCER, 2001. El documento se presenta como una respuesta crítica al PRSP.<sup>36</sup> Mientras que este último es visto como un compendio de programas estatales que ya han sido implementados, el documento de la CCER tiene como meta ofrecer una estrategia de reducción de la pobreza que afecta a las bases y las causas subyacentes de la pobreza. Basándose en la visión de que las energías y potenciales humanos necesarios para generar riqueza están desaprovechados, 'la Nicaragua que queremos' ve el desarrollo como un proceso integral, basado en ejes tales como: igualdad social, redes de apoyo social, cuidado del medio ambiente, integración territorial, descentralización, desarrollo local y democratización de cada aspecto de la vida diaria y social. (CCER, 2001)

La Nicaragua que queremos fue publicada antes del PRSP final con el fin de proveer aportes para influir en políticas y estrategias. Estos no fueron tomados en consideración, sin embargo el gobierno lo justificó por problemas de tiempo y declaró que el documento aún estaba "con vida". En CONPES, CCER continuó su trabajo de interlocución con el gobierno (CCER 9/2001). CCER identificó una serie de áreas de políticas críticas con el fin de "incorporar un enfoque más justo para las diferentes políticas de la estrategia, tomando en cuenta la diversidad de los sectores y grupos sociales que tradicionalmente no están concebidos en los programas de desarrollo." (CCER 9/2001:1)

La preocupación de la CCER es que las perspectivas de reducción de la pobreza en la ERCERP estén basadas en incentivos de crecimiento económico, en lugar de focalizar en medidas de redistribución como mecanismos de reducción de la pobreza. CCER pone en duda el papel del sector privado en el suministro de bienes y servicios esenciales para las actividades de consumo y producción y señala una serie de políticas que necesitan apoyo estatal, para tratar la desigualdad, lograr una mejor distribución de la renta y un acceso más justo a oportunidades para los sectores pobres (\*CCER 9/2001:7/2)

Desde los años '90 se ha llevado a cabo *la privatización de los servicios públicos*, principalmente por grandes empresas privadas e inversores extranjeros, la que es promovida por la ERCERP (con el apoyo activo del FMI). En la actualidad se está realizando la privatización de todas las unidades de la Empresa Nicaragüense de

---

<sup>36</sup> El documento final del PRSP del gobierno, Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERCERP) fue presentado en julio de 2001. Hasta la fecha, el PRSP nicaragüense abarca cuatro pilares: (i) Crecimiento con base amplia y reformas estructurales, (ii) Mayor y mejor inversión en capital humano, (iii) Mejor protección de los grupos vulnerables y iv) Gobernabilidad y desarrollo institucional. Gobierno de Nicaragua, 2001.

Electricidad, ENEL y de ENITEL, la empresa nicaragüense de telefonía. Ambas iniciativas han generado protestas masivas de la población contra el aumento de los precios del consumidor y la pobre manutención de los servicios. CCER ha remarcado que los servicios que necesitan los ciudadanos pobres no son atractivos en términos de rendimiento financiero, por lo que las inversiones en la electrificación rural deberían ser gestionadas por el estado. Sin embargo, esto no parece haber surtido efecto en el gobierno y el FMI que continúan con los esfuerzos de la privatización total de ENEL y ENITEL como parte del acuerdo del documento del punto de decisión y el PRGF (decisivos para la aprobación de los montos de desendeudamiento).

*La estrategia de crecimiento económico*, como fue delineada en el llamado primer pilar de la ERCERP (crecimiento económico de base amplia y reformas estructurales) es destacada por el gobierno (dirigido por Bolaños desde enero de 2002), sin embargo la misma ha provocado una amplia controversia en la sociedad civil. La estrategia depende en gran medida del "dinamismo del sector privado" (Gobierno de Nicaragua, 2001), e incluye el desarrollo de 7 conglomerados, es decir el agrupamiento de compañías en un sector y ubicación geográfica. Con ese fin se diseñó un llamado "mapa de potenciales" según el cual los conglomerados deberán desarrollarse en centros urbanos de mediano y gran tamaño, de manera que tengan un buen potencial. Esto, en oposición a la falta de ingreso y oportunidades laborales en las zonas rurales y los altos costos de la educación, sanidad, electricidad, viviendas y agua potable en las áreas rurales aisladas.

Las críticas, incluyendo las de CCER advierten que esta es más que nada una estrategia para atraer la inversión extranjera a Managua y otras ciudades importantes antes que para aumentar las oportunidades de las pequeñas y medianas empresas nicaragüenses y promover un crecimiento económico equitativo y de base amplia<sup>37</sup> Las políticas favorecen a empresas que no tienen la capacidad de atender una amplia demanda, en tanto que no ofrecen oportunidades a las micro y pequeñas empresas que no tienen acceso a los servicios y recursos. El promover la migración rural a las ciudades provocará la despoblación rural, sobrepoblación urbana y los consiguientes problemas sociales. Desatender la inversión social en las alcaldías más pobres reforzará los padrones predominantes de pobreza y desigualdad de oportunidades, en perjuicio de las regiones rurales pobres.

Como alternativa, CCER propuso una estrategia integral para la producción agraria y la industria nacional que comprende una serie de políticas destinadas a apoyar el sector productivo en su totalidad, esto es tanto en las áreas urbanas

---

<sup>37</sup> En un informe de revisión del proceso de PRSP nicaragüense, las embajadas escandinavas se adhieren a las críticas y manifiestan que les preocupa "que la estrategia de conglomerados escoja a los ganadores del sector privado e introduzca incentivos distorsionantes, o reubique recursos de áreas donde la pobreza es generaliza a áreas con potencial de desarrollo", Embajada de Noruega, en base a los comentarios de Finlandia, Dinamarca, Suecia y Noruega, seguimiento a la revisión de la implementación del proceso de PRSP – Informe de Nicaragua.

como en las rurales. Destacando que la mayoría de la población afectada por la pobreza depende de la economía rural, se deberían realizar esfuerzos coordinados para las micro, pequeñas y medianas empresas, a la vez que se deberían establecer fondos de desarrollo estatales para servicios financieros y tecnológicos para los campesinos pobres. La principal perspectiva es recuperar la lógica de una economía rural dirigida a garantizar el suministro de alimentos (CCER, 9/2001:12).

Para mejorar el acceso a tierra, se propone un "banco de tierra", la asignación de tierra a hombres y mujeres pobres y el establecimiento de un organismo que regule la compraventa de tierra. Un requisito esencial es la legalización de la posesión de tierra, teniendo en cuenta las injusticias de género al elaborar las escrituras con derechos legales verdaderos.

Para facilitar un mayor acceso al crédito para los pequeños productores, se debería crear un banco de desarrollo y fortalecer las instituciones financieras que suministran "pequeños créditos". Mientras que la ERCERP tiene en sus planes modificar las regulaciones bancarias existentes para aumentar el acceso al crédito, la CCER tiene dudas haciendo notar la reducción del 34% en los fondos para servicios financieros y agrarios entre el PRSP interino (agosto 2000) y la ERCERP (julio 2001).

*Las políticas sociales y los fondos de compensación.* La CCER expresó su seria preocupación acerca de los fondos complementarios sociales propuestos en la ERCERP. La dependencia continua de la cooperación internacional o los fondos HIPC hacen que los servicios sociales sean insuficientes y demasiado vulnerables. La CCER señala que las metas y políticas de la ERRP no disponen de programas para sustentarlas, mientras que se espera que los proyectos ya implementados continúen sin más consideraciones y evaluaciones.

Por otra parte, la CCER pone en duda el enfoque asistencialista del gobierno que apunta al aumento del gasto social para los grupos particularmente vulnerables (escuelas especiales y programas de sanidad para madres pobres). Las propuestas de la CCER tienen como fin suministrar una asistencia sanitaria adecuada e instituciones educativas que cubran a toda la población (mejora de los servicios sanitarios básicos, acceso a agua potable, educación obligatoria y gratuita en todos los niveles, especialmente en las áreas rurales).

*Descentralización de la inversión y las regulaciones estatales.* La CCER reconoce la afirmación de la ERCERP de estimular a las autoridades locales a tener un programa de inversiones propio y destaca la necesidad de especificar normas: propuestas claves que incluyan una mejor información sobre las inversiones locales para el "ciudadano común", la descentralización de responsabilidades y los recursos económicos, la asignación de fondos para promover los negocios en pequeña escala, el crear condiciones para más inversiones destinadas a las áreas rurales (en los departamentos así como en los municipios). Todas las propuestas

deberían reconocer " la necesidad de orientar la inversión pública y privada en un territorio dado de acuerdo con su potencial" (CCER, 9/2001:12).

Se debería abrir oficinas estatales a nivel regional, departamental y municipal para poner la información sobre la ejecución presupuestaria a disposición de la población. Las reuniones de consejo públicas y la implementación eficiente de un código de conducta para la administración pública deberían ser fomentadas.

## **Estrategias de reducción de la pobreza – Regiones y Municipios**

### **Las estrategias nacionales - ¿basadas en prioridades locales?**

CCER y sus aliados consideran las políticas delineadas en 'La Nicaragua que Venceremos' "un informe de opiniones, puntos de vista, reflexiones y recomendaciones hechas por gente que representó a organizaciones de la sociedad civil, grupos sociales y comunidades en el proceso de consulta y debate sobre las dimensiones de la pobreza, sus causas y las prioridades para acciones políticas." (CCER, 9/2001:3, Bradshaw & Linneker, 8/2002:8)

El documento marca un cambio en cuanto a las prácticas participatorias incluyentes. Algunos observadores notaron que comparado con la comisión de expertos que elaboró un documento para una consulta amplia con miembros de la coalición, como fue el caso con las propuestas de la CCER para la reconstrucción después del Mitch, el proceso PRSP se basó en los talleres a lo largo del país, teniendo como meta incluir las voces y visiones de una amplia variedad de ciudadanos en el documento. Parece que la oportunidad de "un amplio diálogo participatorio en la sociedad" presentada en el marco del PRSP y acogida por la sociedad civil internacional y las organizaciones para el desarrollo, ha propiciado la abertura de un espacio para que esto se lleve a cabo.<sup>38</sup>

Los intereses de los sindicatos y gremios, los grupos juveniles, las mujeres y los discapacitados se reflejan en el documento, mientras que detalladas listas de propuestas de políticas reflejan el amplio espectro de prioridades que fueron planteadas en las consultas departamentales. Estas son 'revivir los programas de educación para adultos en las zonas rurales y urbanas marginales', 'crear oportunidades de mercado y comercio que favorezcan el producto local sin interferencia de intermediario', 'establecer iniciativas de reforestación', 'priorizar el servicio médico para los niños en áreas rurales', 'asegurar que la producción local supla las necesidades para asegurar el suministro de alimentación nutritiva para la población rural' (CCER 6 /2001: 70-113, Anexo II).

Estos son algunos pocos ejemplos que muestran que los ciudadanos y las OSC participantes en las consultas cubren recursos desaprovechados en términos del compromiso para encontrar soluciones apropiadas para las necesidades locales.

---

<sup>38</sup> Como en Honduras, este nuevo espacio político no sólo ha sido ocupado por las OSC y ONG nacionales y locales, sino también en gran medida por donantes bilaterales y ONG internacionales. En Zambia se encontraron pautas similares donde los donantes multilaterales, tales como el PNUD siguen teniendo un papel importante en los esfuerzos de monitoreo del PRSP.

Se puede comparar esta conclusión con las experiencias de la sociedad civil en Honduras.<sup>39</sup> Además, muchas prioridades locales enumeradas en 'la Nicaragua que queremos' parecen tener potenciales para estrategias de RP locales más elaboradas - mucho más de lo previsto, y sólo posibles dentro del marco de un informe de PRSP alternativo de la CCER.

Mientras que el objetivo de "la Nicaragua que queremos" tiene el claro fin de influir en el PRSP oficial, se puede discutir hasta qué punto "están surgiendo recomendaciones a la política principal del proceso de consultas." (Bradshaw & Linneker, 8/2002: 8, CCER 9/2001:3). En todos los foro-talleres, el procedimiento fue tomar como punto de partida el PRSP interino del gobierno, como subrayaron observadores aliados a la CCER, al mismo tiempo "más que realizar una mera presentación del documento del gobierno para comentarios, la meta fue que los participantes formaran su propia visión de la situación en sus comunidades y las prioridades y el énfasis necesario para resolverlas." (EG 12/2002: 20) Se presentaron versiones cortas a los participantes y luego se les pidió que enumeraran las causas de la pobreza y prepararan soluciones para la RP, en respuesta a los "pilares" y temas principales del PRSP interino. Las listas se reflejaron más adelante en "la Nicaragua que queremos", siendo incluidas como un anexo.

Mientras que los participantes "participaron" en el sentido de que se les pidió que se expresaran sobre los "pilares" y temas, introducidos y diseñados por las organizaciones facilitadoras, los resultados de las consultas no pueden ser considerados expresiones completas y genuinas de las necesidades y prioridades locales.

Los talleres departamentales de la CCER parecen haber servido para un propósito doble y en cierta medida ambiguo: mientras apuntaban a facilitar un proceso según el cual los actores de la sociedad civil podían definir sus propias prioridades para influir en el PRSP nacional (Bradshaw & Linneker 8/2002:7), al mismo tiempo la CCER se sintió obligada a informarles sobre la base del PRSP interino del gobierno. Con el propósito explícito de "empoderar a las organizaciones para que puedan presentar sus propias propuestas" (CCER, 9/2001:3). CCER parece entrar en escena comunicando el mensaje doble: permítanos recopilar las prioridades de los actores de la sociedad civil al dejar que se definan a sí mismos, sin embargo, al mismo tiempo necesitamos posibilitar este proceso a través de empoderamiento.

Hemos visto como un procedimiento comparable fue empleado por Interforos en Honduras, algo que no es único para Nicaragua y Honduras. En varios países (incluyendo Zambia), se ha adoptado una metodología similar por las OSC. En todo el país se realizaron consultas, foros-talleres a nivel regional, departamental o municipal con la meta global de influir en los PRSP nacionales. Parece que esta

---

<sup>39</sup> Ver arriba pp. 30 a 35.

meta en sí es decisiva a la hora de elaborar la agenda y la orientación de mucha de la participación de la sociedad civil en el PRSP.

Luego de finalizados los procesos de consultas locales, las actividades principales se concentraron a nivel nacional. A través de las mismas, las organizaciones paraguas de las ONG basadas en las ciudades y las coaliciones de la sociedad civil continuaron sus esfuerzos para influir al gobierno y las IFI. En Nicaragua, CCER continuó con sus esfuerzos de monitoreo e incidencia en CONPES, realizando observaciones sobre la ERCERP, el informe de avance del primer año de implementación del PRSP, etc.

Mientras tanto, en cuanto están siendo realizadas consultas a nivel local, parece que se están desencadenando nuevos procesos políticos. Nicaragua es un país (de varios) que está siendo testigo, no sólo del aumento de la conciencia sobre la reducción de la pobreza como un asunto para la participación popular, sino también de una relativa movilización popular. La participación en los talleres de la sociedad civil a nivel local ha generado nuevas demandas al gobierno y las IFI, y ha creado la expectativa de que se mantendrá la atención a las voces e inquietudes de los actores de la sociedad civil.

### **Estrategias locales – ¿Atención nacional?**

Dos de estas iniciativas se destacan y son tratadas a continuación: *el PRSP de León Norte*, desarrollado en los municipios de Achuapa, El Jicaral, El Sauce y Santa Rosa del Peñón (León Norte), y de manera menos exhaustiva la *Iniciativa de monitoreo y seguimiento de 7 municipios a la implementación de la ERCERP en Malpaisillo, Dipilto, Camoapa, Pueblo Nuevo, Puerto Cabezas, San Ramón y Telpaneca (MS & ERCERP)*<sup>40</sup>. Mientras que la primera se remonta al proceso del PRSP interino del 2000 y los esfuerzos de la sociedad civil y los gobiernos locales para incluir las propuestas de la región de León Norte en el PRSP nicaragüense, la última comprende una serie de iniciativas políticas desarrolladas durante el 2002 por la sociedad civil en respuesta a la limitada atención a la ERCERP por parte de ministerios de línea a nivel municipal y departamental.

### **El PRSP de León Norte**

La iniciativa de León Norte para un PRSP regional se desarrolló en un proceso independiente de las consultas organizadas por la CCER ya descritas en este documento. Surgió de los cuatro municipios y las iniciativas fueron tomadas sin que existieran lazos formales o informales con el proceso de PRSP existente en aquél momento. Como parte de un proyecto financiado por el BM, cada uno de los cuatro municipios había estado dedicado a un proceso continuo de elaboración de estrategias de desarrollo, de inversiones municipales y de acción. Con ese fin se habían establecido comités de desarrollo, cuyos miembros eran ciudadanos, OSC locales, instituciones municipales y representantes del gobierno elegidos democráticamente. Las actividades de planificación municipal ya llevaban unos años cuando en el 2000, los participantes se reunieron para

---

<sup>40</sup> PRSP León Norte 2000; CC, IEN a.o., 2002.

comparar sus propias ideas para el desarrollo con el PRSP interino del gobierno y la planificación macroeconómica de las IFI.

Con el apoyo de la ONG danesa Ibis<sup>41</sup> se organizaron una serie de seminario-talleres, en los que los participantes presentaron sus insumos a los análisis de pobreza y las necesidades de desarrollo en la región. El resultado fue que los participantes en todos los municipios constataron que sus realidades no estaban representadas en el PRSP interino. Así nació la idea de elaborar un PRSP común para la región de León Norte y los ciudadanos participantes acordaron pedir a los alcaldes que se pusieran a la cabeza del proceso. La ausencia de los municipios en el PRSP interino fue decisiva para que las autoridades locales se involucraran en la iniciativa (Rasmussen 2000, PRSP León Norte, 2000).

Se establecieron grupos de trabajo en cada uno de los cuatro municipios para preparar los talleres locales para el PRSP. No sólo se invitó a los miembros del comité de desarrollo, los alcaldes y personal técnico de los municipios, sino también a los líderes de la comunidad. Los participantes reflexionaron sobre los conceptos de pobreza, sus causas principales y las alternativas para combatirla, y terminaron elaborando listas de propuestas de acción. Más adelante, todos los participantes se reunieron para revisar el documento del PRSP de León Norte, elaborado por un grupo de facilitadores de cada municipio.

El PRSP final para León Norte (llamado el 'PRSPcito' en Nicaragua) incluye 'características de cada uno de los cuatro municipios', delineando las pautas demográficas y económicas, subrayando los problemas de desarrollo y los 'principales potenciales y recursos' de cada municipio (PRSP León Norte, 2000). El PRSPcito es notable porque hace distinciones claras no sólo entre las 'propuestas de acción' que deberían llevarse a cabo a nivel local, nacional e internacional respectivamente, sino porque también tiene las acciones planeadas de acuerdo con las perspectivas de corto, mediano y largo plazo, e incluye listas detalladas de 'alternativas'. Más adelante, el PRSPcito completo fue perfeccionado y desarrollado para servir al propósito de desarrollar recomendaciones de política específica y fortalecer aún más la integración regional de políticas.<sup>42</sup>

Si miramos más de cerca las opciones de políticas recomendadas en el PRSPcito nos preguntamos: ¿Las estrategias identificadas reflejan las prioridades de los grupos más marginalizados de los ciudadanos pobres (incluyendo campesinos / as de subsistencia, pequeñas empresas, hombres, mujeres y niños dependientes del sector informal)? Y ¿Cómo y en qué medida se han convertido las prioridades identificadas a nivel local para la reducción de la pobreza en políticas que tienen

---

<sup>41</sup> Todo el proceso fue fomentado y apoyado por Ibis que participó en tres de los cuatro municipios, trabajando para agregar la formación de capacidad para realizar actividades de incidencia en los proyectos de desarrollo local.

<sup>42</sup> PRSP León Norte, 2002. No se incluye una evaluación del documento revisado en este *paper*.

el potencial para tratar las necesidades más importantes y los intereses de las mayorías pobres y marginalizadas?<sup>43</sup>

EL PRSP de León Norte enfatiza que el crecimiento de la pobreza en el país es extendido y que es necesario tratar sus principales causas. Por eso, el pensar en un desarrollo económico sin prestar atención al desarrollo humano debe ser descartado. De acuerdo con esto, las propuestas de acción aparecen como siguiendo un orden de prioridades:

1. Acciones sociales con énfasis en el desarrollo humano,
2. Producción – Economía,
3. Infraestructura social y económica, y
4. Medio ambiente.

*Las acciones sociales con énfasis en el desarrollo humano* comprenden una serie de acciones para mejorar la salud básica y la educación, así como propuestas enfocadas a la descentralización, el fortalecimiento de la responsabilidad de las autoridades locales ante las organizaciones comunitarias y la asignación de recursos para mantenerlas. Los ejemplos incluyen:

En sanidad y educación:

- Mejorar el nivel académico de los niños en el sector rural.
- Dar apoyo a los maestros en sus iniciativas para mejorar sus salarios, para que puedan tener la oportunidad de alcanzar un nivel profesional superior y una mejor educación.
- Formar un movimiento social para presionar al gobierno y la asamblea nacional a cumplir lo que establece la constitución respecto a la educación primaria y secundaria.
- Promover campañas permanentes de educación para asegurar que las familias sólo tengan los niños que pueden mantener.
- Dar atención especial a las madres solteras.

En descentralización, fortalecimiento de los recursos locales y mecanismos de control:

- Asegurar que se realicen las actividades decididas de forma coordinada entre las organizaciones comunitarias y otros actores.
- Que los municipios tengan en cuenta a las comunidades para que estas puedan realizar sus proyectos propios y emplear su mano de obra propia.
- Los gobiernos locales y las sociedad civil exigen que el gobierno cumpla con la ley de transferencias financieras a los municipios.
- Legalización y fortalecimiento de la organización y la comisión comunitaria, y asignación de recursos para promover su sustentabilidad.
- Dar independencia a las delegaciones municipales del ministerio de educación con apoyo suficiente del gobierno.

---

<sup>43</sup> Está fuera del alcance de este documento realizar un análisis exhaustivo de todas las prioridades enumeradas o examinar en profundidad el origen de las diferentes propuestas. Las propuestas de acción presentadas no están priorizadas en el PRSPcito, de ahí que las prioridades son valoradas como aparecen en las listas.

Las propuestas enumeradas bajo *Producción – Economía* están directamente relacionadas a una serie de "causas locales" de la pobreza: Despilfarro y una distribución injusta de los recursos existentes, pocas oportunidades de participación en la economía rural para los campesinos, políticas de crédito que no se ajustan a las condiciones de los pequeños productores, poca valoración de los recursos existentes y falta de visión y miedo a la inversión local. En esto se incluyen las desigualdades genéricas en la distribución y responsabilidad de los roles de trabajo en la familia, así como la falta de planificación del trabajo productivo de la familia y oportunidades mínimas para tener acceso a créditos debido a la falta de títulos de posesión de la tierra.

Estos asuntos identificados referentes a las condiciones actuales de los campesinos, los pequeños productores y las mujeres son tratados mediante una serie de medidas prioritarias para apoyar la utilización de los recursos locales y oportunidades mejoradas para comercialización local tales como:

- Apoyar los micronegocios y la búsqueda de su financiamiento
- Tomar medidas políticas para crear microempresas en el área de ganado, producción tradicional y no tradicional, y establecer un banco de desarrollo para los campesinos en instituciones cooperativas y ONG.
- Los productores deberán organizarse para la compraventa de sus productos agrícolas.
- Promover un mercado municipal con la presencia de los productores.
- Formar grupos solidarios para obtener acceso a crédito. Establecer bancos rurales.
- Intentar convencer al Banco Mundial y al FMI para que flexibilicen sus políticas de crédito, incluyendo las condiciones de acceso.
- Ampliar los programas de crédito con intereses bajos.
- Dar incentivos a la producción nacional.
- Iniciar programas de legalización de la tierra para los campesinos.
- Mejorar la coordinación entre los municipios y las instituciones estatales en los programas y la ejecución de proyectos para la distribución justa de los recursos.

El fuerte énfasis en el fortalecimiento de la economía local también se refleja en las secciones sobre '*infraestructura social y económica*' y '*medio ambiente*'. Los ejemplos incluyen:

- La formación de una comisión de seguimiento encargada de asegurar la asistencia a la escuela de los niños en edad escolar. La comisión deberá estar compuesta por padres, juzgados, la policía, iglesias, el ministerio de educación y el gobierno local.
- Estimular programas especiales para la construcción por medios propios de sistemas simples de suministro de agua potable.

- Promover la instalación de una central telefónica que cubra como mínimo a 50 abonados en los municipios de El Jicaral, Achuapa y Santa Rosa del Peñón.
- Alentar a los productores para que se dediquen a formas de producción que protegen el medio ambiente.
- Plantar árboles en áreas con potencial forestal.
- Reducir la comercialización de madera y aplicar la ley a aquellos que la incumplan.

El focalizar en los pequeños productores y campesinos, y el fortalecer los recursos locales y las oportunidades de educación para los niños en las áreas rurales, son propuestas que parecen reflejar la participación de las OSC locales y los líderes comunitarios. Además, las proposiciones parecen haber hecho uso de sinergias de los esfuerzos paralelos en los cuatro municipios, igual que varias propuestas que reflejan la necesidad de emplear las oportunidades existentes en la región.

### Resultados y perspectivas

La iniciativa ha sido excepcional ya que los participantes no sólo se dedicaron a elaborar un PRSP local, sino que intentaron influir en el PRSP nacional, lo que se manifestó de la siguiente manera: Los alcaldes de los cuatro municipios enviaron cartas a las IFI para recalcar que el PRSP interino para aprobación no iba a tener el consentimiento de los gobiernos locales y las OSC. Esta iniciativa es extraordinaria en la historia de la incidencia internacional sobre las IFI.<sup>44</sup>

La iniciativa de León Norte, logró obtener representación en el Consejo de Planificación Económica y Social, CONPES, como representante de los municipios rurales pobres y recibió atención considerable del público en general de Nicaragua. En el ámbito internacional, la iniciativa ganó fama como una de las pocas iniciativas locales desarrolladas con la meta explícita de defender los intereses regionales para que sean tomados en cuenta a nivel nacional por el gobierno y las IFI.

Si se recuerda el éxito limitado de la CCER en sus esfuerzos por influir en la ERCERP oficial, lo mismo ocurrió con los esfuerzos de la iniciativa de León Norte dentro del CONPES. No obstante, el grupo continua con sus esfuerzos de incidencia, últimamente dentro del GISN, Grupo Incidencia Sur Norte<sup>45</sup>. La red está intentando influir en la primer revisión de la ERCERP, focalizando especialmente en "el crecimiento económico de base amplia", el llamado "primer pilar" la ERCERP. El grupo tiene una visión crítica de las perspectivas y está intentando formular una economía alternativa "en manos de la gente pobre, basada en la transferencia de tecnología, educación y el acceso a la información" (Programa PRSP de N/S, actualizado mayo / junio 2003).

---

<sup>44</sup> María Tereza Velez, alcalde de El Jicaral, en nombre de los cuatro gobiernos locales de la región de León Norte, Nicaragua 2000.

<sup>45</sup> Grupo Incidencia Sur Norte, establecido a comienzos de 2003, es una red que incluye a OSC locales, representantes municipales, la CC y organizaciones de desarrollo internacionales, incluyendo a Ibis.

En su Plan de acción<sup>46</sup> el GISN exige de manera explícita un diálogo constructivo con el gobierno. Mientras que es muy temprano para evaluar si esto tendrá éxito, el PRSPcito plantea otras cuestiones. Tomando en consideración la amplia participación y el fuerte énfasis local del plan (i.e. los llamados a la concientización en las comunidades de su propio potencial así como el fortalecimiento de los recursos locales y los mecanismos de control de las autoridades), la pregunta es: Luego de finalizado el PRSPcito – ¿Qué ocurrió en los cuatro municipios? ¿Continuaron los esfuerzos para mantener la amplia atención y movilización social que se había desarrollado durante el proceso de gestación del PRSPcito? Entre todas las propuestas de acción - ¿Qué iniciativas se han tomado, por ejemplo, para ampliar los programas de créditos con intereses bajos, o para formar grupos que busquen establecer bancos rurales?

Según Eva Rasmussen, asesora de la ONG internacional Ibis, que desde el comienzo ha estado fuertemente involucrada en el proceso del PRSPcito, los recursos han sido dirigidos principalmente al monitoreo y la incidencia a nivel nacional. Parece que no ha sido realista asegurar la continuidad de la movilización popular en la región de León Norte. Como resultado, hasta el momento mucha de la energía y los esfuerzos invertidos durante el proceso del PRSPcito a nivel local han sido dejados atrás sin ser aprovechados (entrevista a Rasmussen 2003).

Esta evolución apunta a uno de los principales dilemas que enfrentan las OSC que participan en el proceso de PRSP en muchos países. Mientras se involucran a *nivel local* para ganar una amplia participación a nivel local y aportar los insumos de las bases a los PRSP nacionales, al mismo tiempo las OSC (junto con las ONG internacionales que se solidarizan y apoyan las OSC) acaban dirigiendo sus esfuerzos principalmente al cabildeo a *nivel nacional*. A pesar de las intenciones y el involucramiento de las OSC locales y nacionales para asegurarse que las responsabilidades de los esfuerzos de incidencia sean pasadas "hacia abajo", parece que la sociedad civil a nivel local es menos activa en un nivel continuo.<sup>47</sup>

En muchos países, las OSC tienen sus proyectos propios con el fin de reducir la pobreza a nivel local; algunos se iniciaron en conexión con el PRSP, otros fueron iniciados por OBC independientemente y antes de la iniciación del proceso de PRSP nacional. Más que apoyar de manera activa un proceso que aliente a los ciudadanos y las OSC locales a participar en un compromiso a largo plazo, que incluya la movilización continua en municipios y comarcas, los principales esfuerzos de las OSC han tenido como meta el cabildeo a nivel nacional.

Según Lister & Nyamugasira, las "nuevas modalidades de ayuda" representadas en los PRSP están afectando los roles de las OSC. A medida que los donantes están dejando de dar apoyo a los proyectos de suministro de servicio para dedicarse al apoyo financiero de presupuestos de gobiernos receptores, se está

---

<sup>46</sup> GISN, 2003:2.

<sup>47</sup> Ver capítulos sobre las experiencias en Honduras y Zambia.

adoptando una concepción simplificada del rol de la sociedad civil. Al separar el rol del "suministro de servicios" del rol de la "incidencia", los donantes no ven que las OSC se encuentran en una situación en la que tienen varios roles simultáneos, ni la sinergia que se puede crear entre estos roles (Lister & Nyamugasira 2003).

Dada la predominancia de las IFI y otros donantes externos en el condicionamiento y la formulación del proceso de PRSP, existe el riesgo obvio de que las OSC a nivel nacional y local tiendan a priorizar la parte de incidencia a expensas de la parte del suministro de servicios de su compromiso, especialmente ya que la primera se concentra en el nivel nacional mientras que la última, en la mayoría de los casos, se realiza en entornos locales

La orientación hacia lo nacional recibe un apoyo mayor en virtud de los canales políticos existentes y está definida en las condiciones del PRSP. Craig & Porter apuntan que la globalización en forma de PRSP depende de un cambio progresivo de las instituciones informales a las formales (Craig & Porter 2003a:66).<sup>48</sup> Como regla general, la propiedad nacional de los PRSP es equivalente a ministerios claves y autoridades responsables del liderazgo político, dejando espacio limitado a la sociedad civil en la comisiones de consulta nacionales, tales como CONPES en Nicaragua. Como las negociaciones sobre los PRSP, el dividendo del HIPC, los PRGF, etc. se llevan a cabo al máximo nivel de gobierno con las IFI y los representantes de los gobiernos donantes, la atención de las OSC (y los gobiernos locales) se apartará fácilmente de sus circunscripciones, fijándose en los centros nacionales, de donde se espera que saldrán los recursos.

### **Coordinadora Civil: Iniciativa de monitoreo de 7 Municipios**

El proyecto de la CC de monitoreo del PRSP en 7 municipios en Nicaragua es un ejemplo de que la tendencia no es clara.<sup>49</sup> En Malpaisillo, Dipilto, Camoapa, Pueblo Nuevo, Puerto Cabezas, San Ramón y Telpaneca, las OSC se dieron cuenta que los ministerios de línea a nivel municipal y departamental apenas le prestaban atención al PRSP nacional, la ERCERP. Como respuesta, un grupo de OSC decidió aunar fuerzas para monitorear la implementación de la ERCERP en su región. En tres municipios, San Ramón, Puerto Cabezas y Dipilto, se realizaron proyectos piloto especiales (Proyectos de Apoyo a la Implementación, PAI) con el fin de apoyar un proceso de llevar la política al estado de condiciones que cambian con la práctica.

---

<sup>48</sup> Según Craig & Porter, este cambio refuerza la sustitución de todas las normas sociales y códigos de conducta adaptados a nivel local por normas y reglas vinculantes, formalmente especificadas y legibles en todo el mundo. Los autores predicen que aumentará el rol del estado y la gobernabilidad global en lo que respecta a establecer y supervisar los marcos institucionales para controlar lo local (Craig & Porter 2003a:66). La literatura que evalúa el proceso de PRSP está cada vez más ocupada con el asunto de la 'integración institucional' con el fin de asegurar la propiedad nacional y local de la implementación de los PRSP, David Booth et al. 2003; Tony Killick et al., 2003; Simon Maxwell, 2003.

<sup>49</sup> Ver CC, IEN a.o., 2002.

Por primera vez las OSC tuvieron la oportunidad de organizarse en comités de desarrollo locales con el fin de discutir alternativas para el desarrollo de su municipio. Parece que la iniciativa creó expectativas y condujo a una movilización política de ciudadanos en el proyecto. Un amplio grupo de OSC locales estuvo involucrado con el fin de intentar que su gobierno local rinda cuentas de la ERCERP. En cada uno de los 7 municipios, una OSC local fue designada para organizar a los ciudadanos en actividades de monitoreo. Participaron organizaciones para el desarrollo, asociaciones de mujeres y niños, instituciones de investigación social y comités de desarrollo municipal.<sup>50</sup>

La idea fue responder a la información limitada sobre la ERCERP, no sólo en los ministerios de línea locales, sino también entre el público en general al suministrar a la población de los municipios información y conocimiento de las oportunidades y desafíos establecidos en la ERCERP. Especialmente en los tres municipios con PAIs, la meta fue realizar diagnósticos de pobreza locales, incluyendo el establecimiento, a nivel municipal, de indicadores para monitoreo de planes de desarrollo de ministerios de línea; en todos los municipios, estos fueron desarrollados con la participación de las OSC locales que se organizaron para establecer prioridades con el fin de verlos implementados en un período de cinco años.

Especialmente en los tres municipios, San Ramón, Puerto Cabezas y Dipilto, los ciudadanos entraron en el proyecto con altas expectativas. Según el segundo informe de avance, (CC, IEN 2003:6) una de las principales preocupaciones de los ciudadanos (en particular expresadas por las asociaciones de mujeres y niños FUNDEMUNI y la ONG del desarrollo ODESAR) era que las capacidades locales (maestros, enfermeras, etc.) de los municipios quedaran desaprovechadas porque los contratos públicos y los salarios son acordados a nivel departamental. En una línea semejante, causó un descontento generalizado que los productos agrícolas sean mantenidos propiedad del ministerio de agricultura MAGFOR, de manera que los agricultores, en lugar de producir y comerciar para beneficio de la economía local, tienen que comprar y vender (semillas, granos, pollo, etc.) a nivel central.

Durante el proceso fue aumentando la conciencia de los ciudadanos sobre las capacidades desaprovechadas en el municipio y su deseo de emplear recursos locales para mejorar las condiciones de vida de las familias. Esto fue considerado vital para que la ERCERP sea implementada de manera que pueda recurrir a la "cultura local autónoma" (CC, IEN, 2003:12): Se deberán crear oportunidades para desarrollar el comercio en mercados locales dentro del municipio. La descentralización, un tema transversal en la ERCERP, deberá ser llevada a tal

---

<sup>50</sup> Las siguientes organizaciones están presentes en el proyecto: Asociación para el Desarrollo Municipal, ADM, Fundación para el Desarrollo de las Mujeres y la Niñez FUNDEMI, Instituto de Investigación Social INGES, Instituto de Promoción Humana, INPRHU, Instituto Mujer y Comunidad IMC, Instituto para el Desarrollo y la Democracia IPADE y la Organización para el Desarrollo Económico y Social ODESAR. El proyecto es facilitado por IEN con el apoyo de la CC, la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo, GTZ, Oxfam y Catholic Relief Services.

punto que los ministerios estén obligados a coordinar con los gobiernos locales (municipios) para reactivar los recursos locales productivos y sociales.

### Nuevas oportunidades – movilización local

Sin tener en cuenta si las propuestas e indicaciones para monitoreo de la ERCERP presentadas por las OSC en los 7 municipios acaban teniendo éxito, parece que la iniciativa ha tenido impacto en lo que respecta a la movilización política: el proyecto ha aumentado la conciencia de los ciudadanos sobre las nuevas oportunidades para influir en el desarrollo de su región. Debido a la iniciativa y al apoyo de la CC e IEN, los 7 municipios han estado informados sobre los desafíos y oportunidades de la ERCERP. Se les ha proporcionado una oportunidad única hasta la fecha de expresar inquietudes y preocupaciones, presentar demandas al gobierno local y central, e intentar ganar influencia al poner y presentar su prioridades y metas propias.

Mientras que esta oportunidad llegó "de arriba" y no fue producto de derechos políticos ganados en luchas locales<sup>51</sup>, las OSC que trabajan para mejorar las condiciones de vida en los municipios aprovecharon la oportunidad para hacer uso del nuevo espacio político. Las OSC locales vieron que sus realidades no son compatibles con las metas claves de la ERCERP, tales como la privatización y el "el pilar uno" sobre el crecimiento económico. No obstante, en su respuesta al plan, decidieron hacer uso de las nuevas oportunidades. Lo hicieron para promover la revitalización de lo que ven como potenciales para el desarrollo humano y el desaprovechamiento de las capacidades y recursos locales.

Mientras que a nivel nacional la CC y otras OSC de Nicaragua continúan encontrando enormes obstáculos para influir en las decisiones del gobierno y las IFI sobre los PRSP, PRGF etc., parece que ahora que existe la ERCERP, a nivel local, los ciudadanos están preparados para aprovechar la oportunidad no sólo de trabajar para que el gobierno rinda cuentas, sino también para ganar "nuevo terreno" en lo que respecta a la organización de acuerdos mejorados entre las iniciativas de la sociedad civil y aquellas del gobierno local. *La iniciativa de León Norte* así como el *proyecto de monitoreo del PRSP de la CC* en 7 municipios parecen haber desencadenado una movilización local que, con políticas económicas propicias y reformas institucionales, tiene potenciales para revitalizar los recursos sociales y productivos inherentes en la población.

## **Zambia**

### **El proceso**

Durante los años ´90 la activa sociedad civil estuvo alerta documentando el impacto perjudicial de los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) en la vida

---

<sup>51</sup> En la economía del siglo XXI, los PRSP representan un modelo neoliberal de "desarrollo forzado de la sociedad". Esto marca una diferencia crucial con la historia de las democracias liberales de occidente. Los programas de bienestar económico y social en el norte son el resultado del desarrollo capitalista de los siglos XIX y XX según el cual los movimientos campesinos y trabajadores se reunieron en la lucha por sus derechos.

diaria de millones de familias zambianas. Exponiéndose a las amenazas continuas del gobierno, las OSC y ONG como la Catholic Commission for Justice, Development and Peace, *Comisión Católica para Justicia, Desarrollo y Paz* (CCJDP), Jesuit Centre for Theological Reflection, *Centro Jesuita para la Reflexión Teológica*, (JCTR), la campaña Jubilee 2000 y Women for Change, *Mujeres por el cambio* (WfC), levantaron su voz contra la pobreza creciente y las penurias resultantes de los PAEs.

La liberación de los precios de los productos agrícolas y la introducción de aranceles para el uso de servicios de salud y la educación fue un golpe duro para la población de Zambia; las mayorías, i.e. las mujeres en las áreas urbanas pobres y las mujeres campesinas de pequeña escala sufrieron reveses que redujeron sus posibilidades de alimentar a sus familias. Con el VIH/SIDA que hizo caer la expectativa de vida al nacer de 54 años (a mediados de los ´80) a 37 años (2003) y el número de hogares encabezados por niños que aumentó a casi 75.000,<sup>52</sup> gran cantidad de ONG ha luchado para apoyar a aquellos que están más afectados a través del suministro de servicios en los proyectos de desarrollo comunitarios y el trabajo de incidencia y cabildeo a nivel nacional e internacional.

La introducción del PRSP en Zambia marcó una nueva era en las políticas estatales hacia la sociedad civil. La sociedad civil fue invitada a participar en grupos de trabajo establecidos por el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico para elaborar el PRSP. Como en otros países, esto representó un desafío para el activismo cívico. Luego de debates y deliberaciones a fondo para decidir si participar o no en el proceso, en octubre 2000 se estableció la CSPR (*Civil Society for Poverty Reduction/ Sociedad Civil para la Reducción de la Pobreza*), una amplia coalición de ONG y OSC, con el fin de dar "un insumo efectivo de la sociedad civil al PRSP". (Mpepo, 2003:2).

“Lo que comenzó como un debate en la sociedad civil sobre la participación o no en el PRSP, con el temor de que al provenir del FMI y el BM bien podría ser otra forma de Programa de Ajuste Estructural (PAE), terminó con la participación activa de la sociedad civil para hacer lo posible y asegurarse que no terminase de esa manera. Algunos grupos de la sociedad civil en algunos países cuestionan el significado de la verdadera participación de la sociedad civil frente al simple refrendar de programas. Sin duda, esto constituía una preocupación para la sociedad civil en Zambia, la que aseguró un enfoque que pudiera atenuar esta inquietud.

En la práctica, Zambia necesitaba un buen plan para la reducción de la pobreza. Uno formulado con la participación de varios actores. Además, el gobierno necesitaba alejarse de su tradicional "nosotros lo sabemos mejor" y dedicarse a la gente afectada por las múltiples caras de la pobreza. El PRSP ofreció la oportunidad para abordar estos asuntos.” (Mpepo, B. P., 2003:1)

---

<sup>52</sup> Control Ciudadano, 2003

En esta declaración, el coordinador de CSPR, Besinati Mpepo expresa lo que resultó ser el enfoque central tomado por la sociedad civil en Zambia. Surgieron expectativas de que el gobierno del recientemente electo L. Mwanawasa iba a ser más abierto a la sociedad civil que el gobierno de su predecesor J. Chiluba; y aunque cautelosos y críticos a las condiciones generales, tales como la conexión entre el PRSP y el HIPC, CSPR y sus aliados decidieron participar del proceso.<sup>53</sup> Desde el comienzo la CSPR enfatizó que quería participar con espíritu cooperativo, con la meta de complementar los esfuerzos del gobierno y asegurar 'una apropiación mucho más amplia que la resultante si la sociedad civil no hubiese participado en la formulación'. (Mpepo, 2002:1, Mpepo en entrevista, 2003)<sup>54</sup>

Luego de dar acogida a la invitación para participar de los grupos de trabajo, la CSPR se encontró con la primera de una serie de limitaciones de la participación. La invitación era sólo para unos pocos representantes de la sociedad civil, dejando de lado la posibilidad de reflejar los diversos puntos de vista de una amplia gama de actores de la sociedad civil. Los grupos de trabajo resultaron estar predefinidos por el gobierno y cubren ocho áreas temáticas, en gran medida más volcadas a asuntos de crecimiento macroeconómico y gobernabilidad que a la reducción de la pobreza.

En respuesta a esto, la CSPR identificó diez áreas temáticas, la mayoría de ellas similares a aquellas de los grupos de trabajo del gobierno<sup>55</sup>, aunque con el agregado de tres áreas: VIH/SIDA, género y medio ambiente. Estas últimas recibieron una atención diferente de CSPR que temía que "al ser tomadas como temas transversales en el proceso del gobierno, corrian el riesgo de recibir menos atención con el correr del tiempo." (Mpepo, 2003:2). Se organizaron "grupos consultivos de la sociedad civil" para preparar insumos en cada área temática, involucrando a actores de la sociedad civil que trabajan en el área y recurriendo a individuos con experiencia especial, incluyendo a investigadores de la Universidad de Zambia.

La sociedad civil fue también invitada por el gobierno a participar en cada uno de los nueve equipos que iban a realizar las consultas provinciales de pobreza en

---

<sup>53</sup> Women for Change / *mujeres por el cambio*, una ONG que trabaja con las comunidades rurales en Zambia y una voz crítica de las políticas de PAEs de las IFI en el país, es una de aquellas organizaciones críticas al compromiso del gobierno de Zambia a la reducción de la pobreza así como a las perspectivas del PRSP. 'Dijimos que íbamos a participar junto con otras OSC, pero sabemos que el proceso está viciado. "Poner nombre es poseer" y el PRSP recibió su nombre del BM y el FMI. Si es "nuestro proceso" ¿por qué son ellos los que le ponen el nombre?' (Directora ejecutiva Emily Sikazwe, WfC en entrevista, 2003)

<sup>54</sup> Durante una corta visita a Lusaka del 9 al 19 de marzo 2003, la autora tuvo la oportunidad de encontrarse con una serie de actores de la SC que habían estado involucrados en el proceso de PRSP a nivel nacional así como distrital y provincial. Ver lista de personas entrevistadas.

<sup>55</sup> Los temas de los grupos de trabajo del gobierno abarcaban: agricultura, gobernabilidad, minería, salud, turismo, industria, macroeconomía y educación, mientras que las áreas de CSPR areas eran: crecimiento, agricultura y seguridad alimenticia, salud y VIH/SIDA, educación, desarrollo de la juventud y la niñez, gobernabilidad, minería, macroeconomía, turismo, empleo y medios de vida sostenibles, medio ambiente y género. (República de Zambia, 2002; CSPR, 2001)

todas las provincias de Zambia. Con apenas un representante de la sociedad civil en cada equipo, la CSPR consideró que las consultas no permitían una participación amplia de las bases.

Para hacer frente a estos antecedentes, la CSPR decidió realizar su proceso consultivo propio. Mientras mantenía la meta cooperativa de suministrar el insumo de la sociedad civil al PRSP del gobierno, la coalición quería hacer participar a más grupos de la sociedad civil que los que estaban representados en las iniciativas dirigidas por el gobierno.

En marzo 2002 se realizó un "Foro Nacional para el Insumo de la Sociedad Civil al PRSP" para recopilar la opinión de una serie de actores de la sociedad civil y en la ocasión se formularon documentos de posición en los que se esbozaron todos los temas elegidos para políticas de RP. Con el fin de "profundizar la opinión de las comunidades en el proceso" (Mpepo, 2003:2), se llevaron a cabo 'Audiencias Provinciales de Pobreza' en cuatro de las provincias más afectadas por la pobreza de Zambia: Noroeste, Oeste, Luapula y Este en mayo 2001. Los resultados de los talleres fueron compilados en informes, uno para cada provincia con el propósito de suministrar insumos al PRSP. (CSPR, informes provinciales, 2001)

En julio 2001, la CSPR presentó oficialmente su contrainforme 'PRSP para Zambia - Perspectiva de la Sociedad Civil' al entregárselo al entonces Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico con tiempo suficiente para que el aporte al PRSP de la sociedad civil sirviera como complemento del primer borrador del PRSP del gobierno (lanzado en septiembre 2001; versión final setiembre 2002). Más adelante, cuando fue invitada para revisar el PRSP borrador, la sociedad civil organizó otro foro, esta vez "para la respuesta de la sociedad civil al primer borrador del PRSP'.

A pesar de que 'había quedado espacio para mejoras, especialmente respecto a las prioridades' la sociedad civil sintió 'que buena parte de sus inquietudes se reflejaban en el borrador'. (Mpepo, 2003:3). Esta opinión fue confirmada en entrevistas con representantes de OSC y ONG que participaron en el proceso. Cuando se les pidió que compararan el documento de la CSPR con el PRSP del gobierno, los representantes expresaron que el 80-90% del documento de la CSPR se encontraba en el PRSP. En todos los casos, esto fue formulado con notables signos de orgullo (Venkatesh Seshamani, Alick Lungu, Kasote Singogo en entrevistas 2003).

Parece que el proceso de PRSP ha contribuido a mejorar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Al menos para algunas partes del gobierno, la sociedad civil es considerada un serio actor con algo para ofrecer. La sociedad civil ha logrado utilizar el espacio político abierto con el PRSP, principalmente al presentar las capacidades de análisis y organizativas de los actores civiles en la arena política.

Sin embargo, no se puede decir que la sociedad civil no encuentra resistencia. Mientras que el entusiasmo es predominante en las reflexiones sobre el papel de la sociedad civil en el proceso de formulación del PRSP, ha comenzado a aparecer una cierta desilusión. 'La sociedad civil está preocupada por el ritmo con que se lleva a cabo la implementación y cuestiona los niveles de compromiso del gobierno con la implementación del PRSP como se refleja en el presupuesto.' (Mpepo, 2003:3). Es sorprendente que repetidos llamados de CCJDP y CSPR para inducir el debate público sobre el seguimiento del PRSP han suscitado poca participación entre los políticos, i.e. el Movement for Multiparty Democracy, *Movimiento por la Democracia Multipartidaria*, MMD del gobierno así como la oposición.

En varias ocasiones, la sociedad civil se expresó para asegurar el orden y la convergencia entre el PRSP y el presupuesto nacional (2002 y 2003). La sociedad civil está preocupada que el presupuesto 2003 ponga a un lado la mitad del monto destinado a la reducción de la pobreza en 2002.<sup>56</sup> Sin embargo, en un clima político influido por el posicionamiento de poder y tribalismo, los intentos de la sociedad civil de provocar debates sobre la implementación del PRSP son enfrentados con criticismo y alegaciones de incidencia en las líneas de los partidos, lo que quita la atención de los temas substanciales para reducción de la pobreza.

Mientras que la sociedad civil se ha fortalecido y movilizado más durante el proceso del PRSP, no se puede decir lo mismo sobre los parlamentarios y los partidos políticos. Por el contrario, observadores locales informan sobre una generalizada falta de conocimiento y compromiso para dedicarse al PRSP. Frente a estos antecedentes, no sorprende que un actor de la sociedad civil (muy dedicado al cabildeo para mejor acceso a créditos con bajos intereses para mujeres campesinas rurales) tenga esta predicción sobre quién debe presentarse para candidato a presidente en la próximas elecciones. "No tengo dudas que personas de la sociedad civil entrarán en escena" (Singogo, Kasote, Director, Zambia Investment Centre, en entrevista 2003).

### **Las políticas**

Como documentos de políticas, el PRSP de Zambia y el documento de la CSPR están de acuerdo en áreas vitales.<sup>57</sup> Parece que la mayoría de los actores de la sociedad civil comparten la opinión de que el PRSP forma una buena base para la reducción de la pobreza en el país y que la mayoría de sus proclamas políticas son sanas. Mientras que comparten los objetivos principales tales como crecimiento económico sostenible y empleo, mayor enfoque en el desarrollo de la agricultura y equidad en el destino de recursos para la salud y educación, las

---

<sup>56</sup> Reforzando el escepticismo relativo a la voluntad política del gobierno, según un observador solamente el 10% del monto para la reducción de la pobreza en el presupuesto 2002 fue destinado a este propósito. (Matabishi en entrevista, 2003)

<sup>57</sup> No solo los insumos de la CSPR conforman partes considerables del PRSP, el PRSP y el documento de la CSPR fueron editados por la misma persona, el Dr. John Chileshe, Economista en la University of Zambia.

diferencias se encuentran en (i) las perspectivas propuestas para reducción de la pobreza y especialmente (ii) en las prioridades y asignación de los recursos. Con referencia al temor de que el compromiso del gobierno con el PRSP se deba principalmente al interés por obtener el alivio de la deuda, el documento de la CSPR subraya que el PRSP "no sólo debe ser visto como un proceso para solicitar fondos para una lograr una reducción de la pobreza inmediata, sino más bien como un proceso más fundamental para planificación de desarrollo a largo plazo.' (CSPR, 2003:1)

Esta perspectiva a largo plazo es subrayada por el enfoque de análisis y políticas presentadas en el documento: los pasos a corto plazo deben guiarse por la pregunta fundamental: ¿Cómo será Zambia en la próxima década si realmente nos dedicamos a la reducción de la pobreza? (CSPR, 2001: 1) En relación con esta perspectiva, la CSPR considera la pobreza "un tema ético y moral que socava la dignidad humana y por lo tanto nuestra lucha no es simplemente para reducir la incidencia de la pobreza, sino erradicarla.' (CSPR, 2003:1/2).

Mientras que ambos documentos consideran la pobreza un fenómeno multidimensional (ingreso, acceso a sanidad y educación, así como toma de decisión), la CSPR agrega la vulnerabilidad (a catástrofes naturales, choques económicos, etc.) y la deuda por cápita (mayor que el ingreso por cápita) a la lista. En un documento de presentación del PRSP de Zambia preparado por la Comisión Económica para África, el miembro de CSPR Venkatesh Seshamani señaló que es necesario continuar elaborando y especificando el análisis de pobreza. Visto desde una perspectiva estratégica, "las privaciones ocultas (dentro del hogar) y cumulativas" son aspectos que deberían tomarse en consideración: por ejemplo un adulto que es analfabeto, está desempleado y es VIH positivo tendrá muchos más sufrimientos que un adulto que sólo sufre una de estas formas de privación. (Seshamani, 2002:8)

Con respecto al *marco y estrategias macroeconómicas*, la CSPR y el gobierno concuerdan de manera notable. En sus comentarios sobre el PRSP, la CSPR reconoce que éste refleja un marco macroeconómico que podría ser compatible con el objetivo de la reducción sistemática de la pobreza. (Chileshe/Mpepo en entrevistas 2003). Se elogia que el PRSP reconoce que "para que el crecimiento se convierta en reducción de la pobreza, tendrá que ser de bases amplias y contribuir a la reducción de los altos niveles de inequidad que caracterizan la distribución de ingresos y activos en Zambia. (...) Por lo tanto, el documento reconoce la importancia del crecimiento con redistribución como la estrategia apropiada.' (Seshamani, 2002:9)

En su informe a la Comisión Económica para África un año después del lanzamiento oficial del PRSP, Seshamani nota que "el documento no propone ninguna alteración radical del régimen macroeconómico que ha tenido lugar durante los últimos años. La estabilización continúa siendo uno de los objetivos primarios y la políticas básicas del PAE aún son válidas para la realización de

este objetivo. Sin embargo, lo que se ha sugerido es una implementación más cautelosa de estas políticas.” (Seshamani, 2002:9)

Aquí se hace referencia al hecho de que el presupuesto del PRSP asigna 2/3 del presupuesto a los sectores considerados críticos para la reducción de la pobreza: Carreteras, Salud, Agricultura y Educación (ámbitos priorizados) (República de Zambia, 2002:130). La CSPR reconoce los montos destinados, pero considera inadecuadas las cuotas destinadas a Agua y Servicios Sanitarios, Redes de Seguridad Social así como VIH/SIDA, Género y Medio Ambiente. (CSPR, 2001; Seshamani, 2002:10) El ejemplo de Agua y Servicios Sanitarios es ilustrativo: En una entrevista Seshamani repitió la preocupación de la CSPR que al tratar agua y servicios sanitarios como un componente del desarrollo de infraestructura, el PRSP le ha quitado su significado como un bien social, un componente importante para el desarrollo humano, así como la educación y la salud. (Seshamani en entrevista, 2003)

A diferencia de las corrientes internacionales actuales de integrar "la igualdad de géneros" en las políticas de desarrollo, la CSPR elaboró un capítulo separado sobre "género" en su contrainforme. De esta manera, tomando una postura crítica a los esfuerzos de integrar el género, la CSPR se basa en un análisis de las disparidades de género en Zambia para expresar que "si se deja el tema descuidado y no se actúa de manera rápida, exhaustiva y coordinada (...) el país permanecerá en la pobreza." (CSPR, 2001: 63; Seshamani, 2002: 13) Cuando en una entrevista se le pidió que explique en detalle la diferencia entre el enfoque tomado por el gobierno y el de la CSPR, el Sr. Alick Lungu (de CCDJP) expresó que "el tema de la desigualdad de género es muy crítico para nosotros en este país y no podemos dejar que sea presentado apenas como un tema transversal." (Alick Lungu en entrevista, 2003).

La CSPR valora que el PRSP reconoce *el desarrollo agrícola* como el principal motor del crecimiento (dado que provee las mejores oportunidades para mejorar el sustento de los pobres). Sin embargo, se advierte al gobierno que los altos niveles de pobreza en Zambia no pueden ser reducidos meramente con el efecto de goteo del crecimiento. Por lo tanto se deberán suministrar medidas complementarias "que estén directamente destinadas a los pobres y los proteja de los impactos adversos de las reformas económicas y otros factores internos y externos." (Seshamaini, 2002:5; CSPR, 2001:73)

Se recomienda que el PRSP aborde las necesidades de los pobres en áreas rurales y urbanas (aquellos que dependen primeramente del sector informal), previendo el suministro de créditos así como información de mercado y tecnológica. Sin embargo, según la CSPR el PRSP no es lo suficientemente claro sobre cómo serán implementadas las medidas propuestas para asegurar un enfoque pro pobres. Por ejemplo, se propone el aumento del volumen de créditos en cuotas asequibles. "Pero no se especifica el monto destinado y no existe indicador alguno para monitorear las asignaciones de crédito.." (Seshamani, 2002:12)

Asimismo con las medidas para la salud, educación y redes de seguridad social, donde la CSPR pide garantías especificadas: '(...) ¿qué garantiza que serán los pobres los que se beneficiarán con ellas?' (Seshamani, 2002:12) En este punto, la CSPR considera que hay mucho espacio para mejoras considerables. El "enfoque de la pobreza" del PRSP debería ser mejorado en lo que respecta al fortalecimiento de las asignaciones de recursos, planes de acción e indicadores en los diferentes sectores.' (Seshamani, 2002:12).

En este punto la CSPR está en la línea de otros críticos de la sociedad civil que encuentran que el PRSP es una "agenda de desarrollo un poco ambiciosa que puede ser cuestionada, tanto desde la perspectiva financiera como de una perspectiva de recursos humanos." Michelo Hansungule de Women for Change se lamenta que "no está claro cómo el gobierno obtendrá los recursos que propone (...) el documento tiene un débil plan de financiamiento y le falta un marco de tiempo realista." (Hansungule, 2003:3)

Mientras que las asignaciones del presupuesto para la implementación del PRSP llaman más la atención en la sociedad civil, Seshamani le agrega una perspectiva más amplia a estos esfuerzos. Advierte sobre la gran dependencia de los donantes para el financiamiento de casi todo el PRSP, y recalca que "la mayor parte de las rentas públicas durante el período del PRSP (2002-2004) serán destinadas a la gestión del gobierno con muy poco espacio para gastar en programas de reducción de la pobreza, fuera de aquellos que ya están funcionando. Esta es una razón clave, por lo que el financiamiento de donantes es primordial." (Seshamani, 2002:11)

### **La reducción de la pobreza - vista desde las provincias**

Otros actores han dado consejos críticos a las iniciativas del gobierno para la reducción de la pobreza. 'El gobierno debería consultar con la gente local sobre los temas de desarrollo y respetar las prioridades puestas por los ciudadanos', así reza una recomendación importante de una de las cuatro audiencias provinciales, conducidas por la CSPR durante los preparativos del PRSP.

En el capítulo 12 del contrainforme de la CSPR, añadido para dar conocimiento sobre las audiencias, es notable ver como las principales propuestas expresan una dura crítica al fracaso de las políticas imperantes para "identificar las necesidades de las comunidades" y urgen a asegurar que las iniciativas relativas al PRSP 'sean consultadas con la gente'. (CSPR, 2001: 235). Por consiguiente, "la toma democrática de decisiones en todos los niveles", la descentralización de las instituciones de gobierno y las medidas contra la corrupción y el nepotismo se encuentran entre las más altas prioridades.

Al estudiar los cuatro informes de las audiencias provinciales queda en evidencia que los insumos y prioridades de estas se reflejan y están exhaustivamente representados en el documento de la CSPR. Han sido incluidos y debatidos en el último capítulo del documento, el capítulo 12. Se puede preguntar hasta qué

punto las prioridades locales se evidencian en las políticas nacionales propuestas en el documento principal. En una entrevista, el editor Dr. John Chileshe explica como las principales partes del documento de la CSPR que cubren las diez áreas de política clave fueron finalizadas antes que se editaran los cuatro informes provinciales, los que más tarde fueron añadidos al documento principal como un capítulo separado: "La Reducción de la Pobreza - Perspectivas Provinciales."

El capítulo muestra un compromiso local sustancial con la reducción de la pobreza en todos los distritos. Además, prueba que entre las prioridades locales incluidas, muchas están relacionadas con preocupaciones a nivel nacional, tales como la falta de reformas de política agraria o una mayor prevención del VIH/SIDA. Sin embargo, al informar por separado, el documento tiende a reproducir la noción de que las prioridades locales están subordinadas a las políticas nacionales.

Además, nos lleva a preguntar si el objetivo establecido de la CSPR (complementar el PRSP oficial) se convirtió en una prioridad al grado de llegar a influir en la formulación de políticas a costa de la valiosa experiencia local. ¿Los actores de la sociedad civil en Zambia fueron expuestos a una experiencia similar a la encontrada en Honduras y Nicaragua? ¿El objetivo de influir el PRSP nacional fue decisivo para establecer las agendas y la orientación de la participación de la sociedad civil en el PRSP?

Mientras que los esfuerzos más importantes de la CSPR se hicieron a nivel nacional, otras iniciativas sirven para modificar este cuadro. Una serie de documentos de políticas, producidos por la CSPR con el propósito de monitorear la implementación del PRSP<sup>58</sup>, recurren masivamente a las recomendaciones de prioridades y políticas propuestas en las audiencias provinciales. Hay planes en curso para la incidencia y el monitoreo del PRSP en provincias elegidas.<sup>59</sup> Y las organizaciones continúan trabajando en comunidades, diócesis y distritos: OSC como CCDJP, NGOCC, Zambia Land Alliance y Women for Change están entre las involucradas, algunas embarcadas en la movilización para el monitoreo del PRSP en los distritos, otras realizando esfuerzos para apoyar a las comunidades en diversos proyectos de desarrollo.

### **Las provincias Oeste, Este, Luapula y Noroeste**

En cada una de las cuatro provincias elegidas para las consultas para recopilar insumos para el PRSP, las OSC con base local (ZAW, Zambia Alliance of Women en la provincia Oeste, NGOCC en Noroeste, etc.) invitaron a unas 50 personas. Las mujeres asistieron en mayor número que los hombres, en algunos casos el 60% eran mujeres. Participaron representantes de las asociaciones de mercaderes, campesinos agricultores, organizaciones de mujeres, iglesias, líderes tradicionales, OSC y funcionarios del gobierno local.

---

<sup>58</sup> Reunión del Grupo Consultivo, 7 de julio 2002, Centro de Conferencias Molungushi, en la que participaron representantes del gobierno, donantes y la sociedad civil

<sup>59</sup> Mphuka C., 2003: 31-32.

Todos los foro-talleres provinciales fueron conducidos en las lenguas locales de Zambia. Los facilitadores representaron a las organizaciones miembro de la CSPR (ZAW, NGOCC, Zambia Investment Centre y PAM, Programme Against Malnutrition/ *Programa contra la malnutrición*). Los participantes trabajaron en grupos, se les presentaron las diez áreas clave identificadas por la CSPR y se les estimuló para que hicieran sus contribuciones para cada área. Para guiar el proceso una de las preguntas clave hechas a los participantes fue: ‘¿Qué es lo que te gustaría que se logre dentro de este tema para que tenga impacto en la reducción de la pobreza?’

Al revisar los informes, se nota que los participantes están muy motivados para colaborar en sus distritos, si bien que en todas las provincias están de acuerdo que la tarea es inmensa. El hambre, las enfermedades, el analfabetismo generalizado y las altas tasas de mortalidad imponen el orden del día en las comunidades. Los obstáculos a los cambios se encuentran en las políticas débiles de los gobiernos sobre salud, educación y agricultura, la ausencia de infraestructura y la interferencia política en la implementación de los proyectos de desarrollo.

*La salud y la educación* son consideradas áreas críticas que necesitan ser mejoradas. En ambos sectores, los servicios han sido recortados y la infraestructura deteriorada, lo que resulta en equipos y personal inadecuado e insuficiente. Con el VIH/SIDA que afecta a más del 20% de todos los ciudadanos, mujeres más que hombres, y deja a un creciente número de niños huérfanos, se plantea una serie de propuestas de apoyo para coordinar las políticas de salud y educación:

- Énfasis en la prevención antes que en sistemas de cura
- Intervenciones de apoyo a hombres y mujeres de entre 15 y 24 años de acuerdo con sus necesidades particulares
- Intensificación de la campaña de concientización sobre el VIH/SIDA en comunidades agrícolas (escuelas, iglesias, gobierno)
- Fortalecimiento de los comités de salud de las poblaciones (nutrición, prevención)
- Estimular la educación de las niñas
- Consideración de los niños de familias pobres para otorgamiento de becas de estudio incondicionalmente
- Subsidios o al menos matrículas moderadas en los colegios

En respuesta a estas prioridades la CSPR apeló posteriormente al gobierno y las agencias donantes para que aumenten y garanticen las asignaciones para la salud y la educación. En particular, los donantes deberían concentrarse en todos los subsectores de la educación y no sólo en la educación básica, y poner el énfasis en los servicios de salud básicos más que en los programas especializados (Zambia Civil Society, 2002a).

Entre las más altas prioridades de las provincias se encuentran *las reformas de políticas de agricultura y seguridad alimenticia*. Los informes reflejan preocupación sobre las políticas perjudiciales reinantes, incluyendo los insumos extremadamente caros para la agricultura, la poca capacidad financiera de los campesinos, la degradación ambiental y la pobre política de mercadeo de los productos agrícolas.

Resumiendo las propuestas de las provincias, C SPR exige *reformas de la política agrícola a largo plazo* que puedan responder a las necesidades de la mayoría de la población:

- Asistencia a agricultores de pequeña escala
- Asistencia para micro, pequeñas y medianas empresas
- Apoyo a los operadores del sector informal
- Apoyo a las mujeres en el sector informal urbano

Las intervenciones deberían reflejar que las mujeres, los campesinos y los pequeños comerciantes muy probablemente invertirán los ingresos generados en sus hogares. Se sugiere una gran variedad de propuestas, entre las prioritarias en todas las provincias se encuentran:

- Reintroducción de subsidios para los insumos agrícolas
- Ampliación de las oportunidades de acceso al crédito y derecho de propiedad para las mujeres
- Supresión de los aranceles para uso de servicios
- Mejora de las políticas de mercadeo agrícola

Mientras que a nivel nacional, la C SPR una vez más urge al gobierno a asumir un papel clave en la regulación y coordinación de los programas de apoyo a la agricultura, el destino de los *campesinos agricultores* parece ser de gran y particular preocupación para los participantes en las provincias. El documento de la C SPR lamenta las "actitudes negativas reinantes hacia la agricultura" (C SPR, 2001:221), y los representantes de las OSC locales especifican: 'Como producen fundamentalmente para su subsistencia, para sus familias, los campesinos agricultores son considerados "no importantes". Por alguna razón (¿política?) nuestra provincia (Noroeste, SP) no es considerada una región agrícola. Aunque hay abundancia de maíz, cacahuets, piña/ananá...los campesinos son calificados y responsables, aún no tienen acceso a transporte, por lo que tienen poca capacidad para comerciar sus productos, o simplemente no hay mercados.' (Tafira, Matabishi en entrevistas, 2003).

Para responder a las necesidades de los agricultores, los informes provinciales proponen acciones urgentes en las siguientes seis áreas:

- Establecimiento de facilidades de crédito con intereses mínimos
- Promoción del uso de cultivos indígenas para cubrir la seguridad alimenticia local

- Empleo de la producción local (mandioca, piña, etc.) para la industria de alimentos procesados
- Apoyo al mercadeo de productos agrícolas locales
- Mejoramiento de la infraestructura (especialmente caminos) para facilitar el comercio entre provincias
- Asignación de tierra cultivable a campesinos y derecho de propiedad para las mujeres

Los miembros de las OSC que han participado reiteradas veces en las audiencias provinciales reafirmaron estas exigencias en entrevistas 'Para los pobladores la tierra es una preocupación crítica y esta no ha sido incluida en el PRSP.' 'Este país depende de los agricultores productores, en particular de las mujeres. Hasta ahora el PRSP de Zambia ha tratado demasiado poco este punto, a la vez que ha favorecido a los agricultores de mejor posición económica, i.e. con "los esquemas de producción por contrato" para los agricultores comerciales menos vulnerables.' (Lipalile, M (UNZA), Tafira, L (ZAW), Macina H. (ZLA), Makaha, G (JCTR) en entrevistas, 2003).

Más de un representante de OSC enfatizó que la gente en las comunidades rurales es pobre, especialmente debido a que los recursos son desaprovechados, enormes cantidades de productos locales se pierden o son dejados sin ser utilizados para un proceso posterior. Por ejemplo en la provincia Noroeste, una región sumamente fértil y rica en recursos naturales, los campesinos no pueden comercializar sus productos. 'Estaríamos en condiciones de producir los suficiente para alimentar a la población en todo el país, si el gobierno no fuese tan partidista en la construcción de infraestructura. (carreteras y edificios). Si la gente pudiera ir a vender sus productos, esto beneficiaría a toda la provincia.' (Matabishi, en entrevista, 2003).

En lo que aparece como un reconocimiento del amplio interés nacional a estas prioridades establecidas en la provincia Noroeste, el documento de la CSPR incluyó la siguiente recomendación clave al gobierno: 'El gobierno no debería ser partidista favoreciendo a provincias en particular con la construcción de infraestructura', y debería asegurar el suministro y mantenimiento de buenas redes viales y de comunicación. (CSPR, 2001: 242/247)

#### La reducción de la pobreza – ¿Un asunto para los pobladores?

Las descripciones de los procesos de los talleres así como las prioridades incluidas en los cuatro informes de las audiencias provinciales muestran un fuerte compromiso entre las OSC participantes. Entrevistas con los representantes complementan este cuadro. Las ONG y OSC que han estado activamente involucradas en el desarrollo comunitario y la incidencia a nivel local, ya antes y sin tener en cuenta el proceso de PRSP, optaron por aprovechar la ocasión de aumentar las preocupaciones locales por la pobreza. Por lo tanto, al aprovechar la oportunidad para presentar demandas locales al gobierno de Zambia, parece que los participantes estaban entusiasmados con el papel que se les brindó en el proceso.

Mientras que algunos actores de la sociedad civil expresaron sus serias preocupaciones respecto a si las políticas del PRSP serán realmente implementadas y en qué medida lo serán, las OSC involucradas en los distritos y provincias parecen muy dedicadas a las actividades de monitoreo que aseguran la rendición de cuentas del gobierno. Las propuestas de políticas de las provincias muestran un cierto potencial para tales actividades, a la vez que las organizaciones miembro de la C SPR con base local se han movilizad o en relación con las audiencias provinciales.

Los participantes en las audiencias propusieron que se establezcan comités para la reducción de la pobreza a nivel comunitario, distrital y provincial "para identificar el insumo de la sociedad civil en la implementación del PRSP" (C SPR, 2001:245). Se deberán descentralizar una serie de iniciativas tales como por ejemplo 'el sistema para otorgamiento de becas de estudio [para niños de familias carenciadas]'. Además, "los departamentos de desarrollo comunitario" en las provincias deben ser reestructurados y recibir más fondos; por su parte "el gobierno debería dar participación a la comunidad antes de realizar cualquier proyecto de envergadura.' (C SPR, 2001:247)

Por lo tanto, con propuestas de políticas y el compromiso de la sociedad civil en su lugar en distritos y provincias, parece que la C SPR nacional tiene una buena base para su planteamiento del monitoreo del PRSP como un planteamiento que "involucra a las comunidades afectadas por las diferentes formas de pobreza (...) la C SPR prestará particular atención a la forma en que se está realizando la implementación y quién se está beneficiando en realidad con los programas del PRSP.' (Mpepo 2003:4)

Para lograr este objetivo, la C SPR y la sociedad civil en Zambia en general, se enfrentan a más de una limitación. El público en general y la población rural en particular no están informados sobre el PRSP. En lo que a esto respecta, Zambia no es una excepción a algo que resultó ser la norma en otros países. En la época de las audiencias provinciales, la C SPR era conciente de que los talleres del PRSP no cubrían todas las áreas del país y que "era necesario repetir los talleres en las partes más remotas de la provincia si se quería ganar la batalla.' (C SPR, 2001: 219)

En 2003 la C SPR hizo posible la publicación de una versión popular del PRSP de Zambia, *The Path Away From Poverty/ El camino para salir de la pobreza*, y de un folleto destinado a los líderes de las comunidades (C SPR, 2003a,b). Sin embargo, la C SPR considera que "los niveles de sensibilización respecto al PRSP aún son bajos" y "de haber sido informados, más grupos hubieran participado en el proceso." (Mpepo, 2003, 4).

Si la "información" y la "sensibilización" como tales pueden presentar una solución o no se verá en nuevos debates. En una audiencia en la provincia Este, los participantes hicieron un par de preguntas críticas, tanto en relación con las

brechas imperantes entre los recursos centrales y la toma de decisión *como con el destino de las mayorías marginalizadas*: 'La experiencia ha demostrado que los recursos para la reducción de la pobreza no llegan hasta la gente/áreas/sectores que los necesitan.¿Qué hará la CSPR para abordar este problema?' Y: '¿Por qué (...)los talleres están limitados a las capitales de provincia y ciudades?¿Cómo obtenemos información de las áreas remotas que están más afectadas?'

En respuesta a ello, los miembros de la CSPR local reivindicaron el papel de la CSPR 'para desarrollar las capacidades de la comunidades para (...) cuestionar cómo son empleados los recursos del gobierno empleando mecanismos de monitoreo y evaluación propios en su propio ámbito.' También reconocieron la necesidad 'de que las comunidades locales mejoren sus procesos consultivos y participatorios' y de realizar talleres en "las rincones más remotos de la provincia". (CSPR, informes provinciales (Este), 2001:2) Mientras que esto es acorde con los planes actuales de monitoreo de la CSPR, la pregunta es si los ciudadanos en los pueblos y poblaciones se sienten representados por las iniciativas de la OSC.

Se pidió a los representantes de las OSC involucradas que evaluaran las audiencias de la pobreza provinciales desde esta perspectiva y estos opinaron que los informes cubren bien los planes de reducción de la pobreza compartidos por los participantes y más de uno subrayó "que la gente tiene ideas brillantes, ellos saben qué es lo que está en juego en sus comunidades y es increíble ver como hablan sobre lo que funcionará en su provincia." (Matabishi, Tafira, Singogo en entrevistas 2003)

Charity Musamba (JCTR) está de acuerdo con sus aliados de las OSC y va un paso más allá al hacer la pregunta: '¿Creemos que la pobreza puede ser reducida con iniciativas propuestas por los mismos pobres?¿Realmente creemos en esto? Siempre escuchamos los que dice la gente de Lusaka, aquellos que están allá arriba; hemos tenido este proceso en las provincias en el que escuchamos lo que dice la gente, pero tendemos a ignorarlo.'

Según Musamba, las OSC en los distritos y provincias no deberían limitarse a esperar las iniciativas tomadas por 'Lusaka', i.e. las OSC nacionales tales como CSPR o JCTR. A ella le preocupa que 'la gente en las poblaciones no sienta que los representamos' a la vez que 'son ellos los que mejor saben cómo luchar contra la pobreza'. A las OSC locales les puede faltar capacidad en términos de incidencia y cabildeo, sin embargo es importante escuchar lo que la gente en las poblaciones tiene para decir: '¿Cuándo sabrás cómo hacer tu plan de reducción de la pobreza, ya sea nacional o en el distrito, si no sabes lo que dicen las bases?' (Musamba en entrevista 2003)

Un "ejercicio de mapeo" reciente, contratado por la CSPR, valoró la capacidad de la sociedad civil en términos de monitoreo del PRSP (Mphuka, 2003). El consultor encontró que "los grupos de la sociedad civil no están bien organizados para realizar trabajos de incidencia y monitoreo. Esto se debe principalmente a que la

sociedad civil focaliza demasiado en los programas de implementación, le falta información sobre el proceso del PRSP y le falta un foro en el que la sociedad civil se pueda encontrar y debatir estrategias.' Una de las principales recomendaciones es que la 'CSPR sensibilice al grupo provincial acerca del proceso del PRSP (...) distribuyendo material y movilizándolo más grupos para que participen'. (Mphuka, 2003:31)

Con la visión del desafío presentado por Musamba (Las OSC deben aumentar la apertura a las comunidades, absteniéndose de comunicarse (demasiado) en una dirección de nacional a local), parece que la proposición de basarse en "grupos fuertes como los grupos de iglesias, sindicatos y algunas ONG' (Mphuka, 2003:31) podría representar el camino hacia adelante. Las ONG como por ejemplo CCDJP y WfC parecen estar bien arraigadas en las diócesis y comunidades en las provincias. Tienen la confianza de hombres y mujeres de las poblaciones y la mayor parte de sus esfuerzos para fortalecer las comunidades está basada en "estrategias de vida" de los miembros de las comunidades (Lungu en entrevista 2003, [www.ccdjp.org.zm](http://www.ccdjp.org.zm), [www.wfc.org.zm](http://www.wfc.org.zm)).

## **V La sociedad civil local – Asuntos y prioridades de los países**

Al resumir los informes de las iniciativas de las OSC para la identificación de las prioridades locales para estrategias de reducción de la pobreza en Honduras, Nicaragua y Zambia, se destacan una serie de propuestas en común. Ya sea en las iniciativas para suministrar aportes al proceso de formulación del PRSP o en las iniciativas destinadas a monitorear la implementación de los PRSP, los actores de la sociedad civil en pueblos, municipios, distritos y provincias comparten el interés básico de llamar la atención sobre sus necesidades como ciudadanos que viven lejos o fuera del campo de la influencia política.

En todos los países, las prioridades locales indican que los ciudadanos y las OSC locales que participan en los talleres y audiencias tienen recursos - ¿aún sin utilizar?- en lo que respecta al compromiso de involucrarse aún más en las soluciones apropiadas a las necesidades locales. Además, las propuestas sugieren que las prioridades locales presentadas en los reportes regionales y/o anexos de los contrainformes nacionales de la sociedad civil, conllevan potenciales para estrategias de reducción de la pobreza locales más elaboradas. Finalmente, varias propuestas están dirigidas a los tomadores de decisiones nacionales con el fin de que las prioridades locales sean tenidas en cuenta en las estrategias de reducción de la pobreza nacionales, tanto en la planificación como en la implementación.

A pesar de diferencias nacionales cruciales en lo que respecta a la historia económica, social, cultural y política, los ciudadanos de los tres países comparten una serie de necesidades y deseos. Se destacan seis áreas claves:

1. El papel de las mujeres en la erradicación de la pobreza – crucial para soluciones sostenibles
2. Las reformas agrarias – enfoque en el desarrollo agrícola y rural
3. La producción local – el comercio local
4. Niños y jóvenes – tener en cuenta las desigualdades de género
5. La descentralización – mayores recursos e inversiones locales
6. Llamados a las OSC nacionales – incorporación de las prioridades locales en los planes de desarrollo nacionales

### 1. El papel de las mujeres en la erradicación de la pobreza – crucial para soluciones sostenibles

Las mujeres participaron activamente en las audiencias y talleres, en Zambia, en algunos casos las mujeres superaron en número a los hombres en las audiencias provinciales (el 60% de los participantes fueron mujeres) (CSPR, 2001:219). Las organizaciones locales de mujeres plantearon asuntos y necesidades, siendo críticas a sí mismas, sus familias y comunidades. Los participantes propusieron incorporar las voces de las mujeres dado que su contribución dará más valor a las estrategias de reducción de la pobreza. Las exigencias corrientes son:

- Las contribuciones de las mujeres deben ser tenidas en cuenta como un activo en la reducción de la pobreza

- Las intervenciones deberían reflejar que las mujeres campesinas y pequeñas mercaderes pobres suelen gastar los ingresos generados en el hogar. Las mujeres pobres son particularmente responsables en cuanto al pago y utilización de préstamos, por lo tanto se deberán diseñar y proveer planes de créditos con intereses bajos para campesinos y productores de pequeña escala
- Los programas de legislación de la tierra deberán asegurar la tenencia de propiedades y la asignación de tierra cultivable a las mujeres campesinas
- Apoyo a las mujeres en el sector informal urbano
- Las necesidades de las madres solas merecen atención especial
- Se debe prevenir la violencia doméstica, perjudicial para la erradicación de la pobreza
- A nivel de la comunidad se debe asegurar la incorporación sistemática de los asuntos de los actores claves como los grupos étnicos, las mujeres, los niños, los jóvenes y los ancianos.
- Supresión de aranceles (escuelas, servicios de salud)
- Fomento de la educación de las niñas

Mientras que por lo general las OSC nacionales responden a la desigualdad de género y la pobreza remarcando la necesidad de tratar la subordinación de las mujeres, las prioridades locales también tienden a poner su enfoque en las capacidades de las mujeres. Las propuestas locales sugieren que las experiencias que las mujeres obtienen desde su posición subordinada deben ser consideradas un activo en cuanto a la erradicación de la pobreza.

Las mujeres tienen responsabilidades dobles como productoras, campesinas y comerciantes así como madres, encargadas y planificadoras de la comunidad por lo que su experiencia es crucial en el diseño de los planes locales de erradicación de la pobreza. Por consiguiente, se deberá fomentar la participación de las mujeres para que las estrategias de erradicación de la pobreza estén de acuerdo con las necesidades de las comunidades involucradas.

## 2. Las reformas agrarias – enfoque en el desarrollo agrícola y rural

Las preocupaciones que figuran como las principales prioridades en los tres países son la dependencia de la economía rural de la mayoría de los ciudadanos pobres, a la vez que el sector agrícola se caracteriza por el abandono económico, el mal uso o la distribución injusta de los recursos, la indiferencia a los campesinos, particularmente las mujeres campesinas, y las pocas oportunidades que los campesinos y otros pequeños productores tienen para participar en la economía rural. En todas las consultas locales, los participantes pidieron asistencia para los campesinos y los microproductores así como los pequeños y medianos productores, y los operadores informales de los mercados por los años en que el gobierno y los donantes bilaterales los dejaron desatendidos.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Se pueden encontrar inquietudes similares por la indiferencia a las poblaciones rurales y el sector agrícola en IFAD, 2002 y Nyamugasira & Rowden, 2002.

Mientras que los participantes en Zambia proponen reformas de las políticas inmediatas y a largo plazo de agricultura y seguridad alimenticia, en América Central se proponen estrategias integrales para la producción agraria y la industria nacional. Similar al caso de las propuestas locales en las provincias de Zambia, en Honduras existen iniciativas para una reforma agraria que sea "apropiada para un desarrollo integrado en la región". Las propuestas del PRSPcito nicaragüense para el apoyo al empleo de recursos locales encuentran paralelos tanto en Honduras como en Zambia. Existen una serie de propuestas comunes de políticas, algunas de las cuales son puestas de relieve por las OSC locales en los diferentes países (el país entre paréntesis):

- Aprovechamiento del potencial de recursos existentes de los agricultores de pequeña escala
- Fomento del sembrado de cultivos indígenas para cubrir la seguridad alimenticia local
- Reintroducción de los subsidios a los insumos agrícolas (Zambia)
- Programas de reformas agrarias y legislación de la tierra para los campesinos
- Propiedad de tierra para las mujeres campesinas, incluyendo títulos de propiedad con derechos legales verdaderos (Zambia, Nicaragua)
- Banco de tierras que distribuya tierra a los hombres y mujeres pobres (Nicaragua)
- Creación de estrategias basadas en las características particulares de cada provincia / región (Honduras)
- Creación de microempresas de producción tradicional y no tradicional (ganado), y el establecimiento de un banco de desarrollo para los campesinos (Nicaragua)

Para beneficiar a los agricultores y otros pequeños productores, se propone que las reformas agrarias de largo plazo sean diseñadas con el objetivo principal de garantizar seguridad alimenticia a la mayoría de las poblaciones de los países. Para asegurar el apoyo económico y la sostenibilidad de tales reformas, se han diseñado propuestas locales en los tres países de políticas de crédito y de otros tipos en apoyo a la producción y la comercialización de la producción local.

### 3. La producción local – el comercio local

En los tres países, los participantes de las consultas locales están preocupados por la ausencia de oportunidades para la comercialización de la producción local, la poca valoración de los recursos existentes, el temor aparente de los inversores locales y las políticas de créditos reinantes que son parciales en cuanto al género y no se ajustan a las condiciones de los pequeños productores. Una serie de propuestas busca promover la producción local, mejorar el establecimiento de microempresas y crear oportunidades para la comercialización local. Es sorprendente la similitud de las propuestas de los diferentes países. Las opciones de políticas especialmente enfatizadas por las OSC locales en los diferentes países están marcadas entre paréntesis:

- Apoyo a los microemprendimientos, asegurando su financiación
- Organización de los productores para compraventa de sus productos agrícolas
- Promoción de mercados municipales y locales con la presencia de los productores
- Sistema financiero nacional para los pequeños agricultores que beneficie a los productores y no las instituciones financieras (Honduras)
- Grupos de solidaridad para tener acceso a créditos. Establecimiento de bancos rurales (Nicaragua)
- Tratar de convencer a las IFI para que flexibilicen sus políticas de créditos, incluyendo las condiciones para su acceso (Nicaragua)
- Establecimiento de programas de crédito con intereses mínimos o bajos, destinados a las mujeres en particular
- Apoyo para la comercialización de los productos agrícolas locales (Zambia)

Comparadas con los PRSP nacionales de los tres países, estas propuestas representan alternativas claras. El sugerir que las políticas principales de reducción de la pobreza dirijan sus intervenciones a los pequeños campesinos y productores, la producción local, la promoción de la producción para la seguridad alimenticia y el comercio local antes que a la exportación son opciones políticas que desafían las políticas reinantes de los gobiernos nacionales, así como los enfoques tomados por las IFI y los donantes bilaterales.

La implementación de políticas que hacen hincapié en el apoyo a la producción y el comercio local tiene implicaciones críticas, no sólo para los planes nacionales de desarrollo económico sino también para el apoyo futuro de los donantes. Como lo subraya específicamente la sociedad civil en Zambia y Nicaragua, esto último exige un cambio a fondo del apoyo de los donantes, dejando principalmente los sectores de financiamiento prioritario como la salud y la educación para concentrarse en la cooperación coordinada de las intervenciones que beneficien el sector agrícola en general y a las mujeres campesinas pobres y del sector informal, los campesinos y los micro y pequeños productores en particular.<sup>61</sup>

#### 4. Niños y jóvenes – tener en cuenta las desigualdades de género

Los niños y los jóvenes de ambos sexos están entre aquellos grupos que generalmente son poco oídos y están poco representados en los programas de desarrollo. En los tres países, las OSC en las comunidades, municipalidades y distritos han expresado su preocupación por las perspectivas de las generaciones jóvenes. Debido al VIH/SIDA, los niños de las familias pobres en particular son duramente afectados, haciendo aumentar dramáticamente el número creciente de huérfanos. Las escuelas poco equipadas y los servicios de salud son blanco de

---

<sup>61</sup> El Centre for Policy Dialogue en Bangladesh ha desarrollado una serie de propuestas que pueden servir de inspiración para tales intervenciones. Los ejemplos incluyen la inversión en cooperativas de comercialización, y posibilitar que las organizaciones de microcrédito se conviertan en bancos colectivos, propiedad de los pequeños productores. Sobhan, 2002: 6-18; [www.cpd-bangladesh.org](http://www.cpd-bangladesh.org)

críticas generalizadas. Las propuestas corrientes de las OSC locales, a menudo presentadas por las organizaciones de mujeres incluyen:

- Educación gratuita y obligatoria en todos los niveles, incluyendo en las áreas rurales
- Mejora del nivel académico de los niños en las áreas rurales (Nicaragua)
- Mejora de los salarios de los maestros, lo que propiciará niveles superiores de profesionalidad
- Uso de las capacidades locales, tales como enfermeras y maestros en oposición a la contratación estatal centralizada (Nicaragua)
- Fomentar la educación de las niñas
- Servicios básicos de salud para todos
- Intervenciones para prevenir el VIH/SIDA entre las jóvenes y los jóvenes de entre 15 y 24 años (Zambia)

Las prioridades locales para los niños y jóvenes distinguen entre las necesidades de niñas y niños, y mujeres y hombres jóvenes en mucho mayor medida que los contrainformes de la sociedad civil nacional. Las propuestas locales parecen reflejar las experiencias de los ciudadanos de que la pobreza en las familias, la nutrición, la salud de los niños, los riesgos del VIH/SIDA y las oportunidades para la educación están estrechamente ligadas entre sí.

#### 5. La descentralización – mayores recursos e inversiones locales

Los pedidos de mayores recursos financieros para los distritos y municipios aparecen claramente en todas las prioridades locales. A través de la invitación para participar en audiencias y talleres durante el proceso de formulación del PRSP, las OSC locales en los tres países han tomado conciencia de sus oportunidades para participar en el diálogo con el gobierno local. Los asuntos cruciales para el día a día en las comunidades y distritos han sido convertidos en propuestas de políticas y en todos los casos la movilización social entre las OSC ha conducido a exigencias de descentralización, mayor información pública sobre las iniciativas del gobierno y mayor influencia sobre estas iniciativas.

Y fueron no menos que las exigencias de reformas agrarias a favor de las mujeres, otros campesinos y pequeños productores las que llevaron a las OSC locales a proponer la descentralización de la gobernabilidad. En todos los países, la sociedad civil exige una mejora de las capacidades institucionales de los municipios o distritos, así como el establecimiento de reuniones de diálogo regulares con la sociedad civil local. En la mayoría de los casos los gobiernos locales están poco informados sobre los PRSP y no están equipados con los recursos financieros y humanos apropiados. Las propuestas claves incluyen:

- Las comunidades desean desarrollar sus proyectos propios y emplear su mano de obra propia, por lo tanto desean reestructurar los departamentos de desarrollo comunitario en las provincias, obtener financiamiento adecuado y fomentar la inversión local

- Las comunidades deben participar o ser oídas antes de que el gobierno local realice proyectos de envergadura
- Fortalecimiento de los mecanismos de control de las autoridades locales ante las organizaciones comunitarias
- La implementación de los PRSP debería comenzar en las bases (Zambia)
- Inclusión de los municipios en las zonas de PRSP mediante el establecimiento de un fondo regional de reducción de la pobreza, supervisado por la sociedad civil y el gobierno local (Honduras)
- Las ONG locales (y en algunos casos el gobierno local) tienen el conocimiento y la confianza de los ciudadanos, por lo que deberían ser escuchadas en la elección de los programas de reducción de la pobreza
- El gobierno nacional debe cumplir la ley de transferencia financiera a los municipios (Nicaragua)
- Legislación de la organización comunitaria y asignación de recursos para promover su sostenibilidad (Nicaragua)

En todos los países las OSC exigen el respeto a los recursos productivos y sociales locales existentes. Debe reconocerse la "riqueza" de ideas y soluciones para la pobreza de los ciudadanos. Por lo tanto la propuesta de descentralización es primeramente presentada para asegurar que los recursos locales existentes sean (mejor) utilizados y que la inversión pública y privada en un área dada sean llevadas a cabo según su potencial.

#### 6. Llamados a las OSC nacionales – incorporación de las prioridades locales en los planes de desarrollo nacionales

Dondequiera que se hayan realizado audiencias y consultas a nivel local, estas han provocado procesos políticos nuevos. Los tres países no sólo están teniendo un aumento de la conciencia sobre la erradicación de la pobreza como un asunto de participación popular sino que también está habiendo una cierta movilización popular. El escepticismo al gobierno nacional es generalizado y las OSC locales han puesto en duda si los recursos para la reducción de la pobreza "bajarán" hasta la gente y las zonas que los están necesitando. Estas experiencias fortalecen aún más los pedidos a las OSC nacionales para asegurar que las prioridades locales sean incorporadas en las propuestas de los PRSP nacionales.

En una nota similar, las OSC locales están preocupadas porque el gobierno responde más a los intereses de los partidos políticos que a las necesidades de la población. Esto parece generar expectativas aún más fuertes de que las OSC nacionales tomen en cuenta las prioridades de los distritos y municipios. Con esta perspectiva las OSC locales en general y en Honduras en particular, apelan a las OSC nacionales para que garanticen la coherencia y la coordinación de los esfuerzos por la incidencia.

Mientras que las críticas a los gobiernos nacionales están relacionadas a la manera en que se llevaron a cabo las políticas en los países, incluso antes de la introducción de los PRSP, el proceso de PRSP ha generado problemas adicionales.

En varios casos los miembros de las OSC locales han tenido dificultades en conectar los elementos "técnicos" y participativos del PRSP. El traducir la experiencia diaria de vivir con la pobreza en percepciones y conceptos que sean aplicables a las metodologías y el marco de políticas del PRSP no fue tarea fácil.

En Honduras, las OSC locales solucionaron el problema formando sus "comisiones técnicas" propias de gente común que elabora las propuestas de políticas (Mancomunidad Sur de Copán, 2002). En la mayoría de los casos, las audiencias locales sobre el PRSP fueron organizadas con el objetivo doble de informar sobre el PRSP y conocer las necesidades y prioridades locales. Hemos visto como esta metodología nos hace preguntar hasta qué punto las prioridades fueron influenciadas por las categorías y agendas propuestas por los organizadores, o si las propuestas recibidas cubren por completo las necesidades y prioridades de los participantes.

En Zambia, las OSC locales plantearon asuntos particulares a las OSC nacionales con el fin de mejorar el proceso participativo y asegurar que más ciudadanos, incluyendo aquellos que viven en los distritos más remotos, sean incluidos en los esfuerzos de reducción de la pobreza. En Honduras, las OSC locales abogaron fuertemente por la inclusión de los PRSP locales/regionales en los planes nacionales del gobierno, mientras que en Nicaragua los cuatro municipios de la región de León Norte presentaron su PRSP propio, el PRSPcito, independientemente de las OSC nacionales y la CC. Más adelante la CC y los representantes de los municipios aunaron fuerzas en el GISN con el fin de abogar por un plan de erradicación de la pobreza alternativo, basado en las prioridades locales.

Generalmente, la participación de la sociedad civil en los talleres a nivel local ha conducido a nuevas demandas políticas al gobierno, las IFI y los donantes bilaterales, y ha generado expectativas de que se mantenga la atención a las voces y los asuntos de las OSC locales y los ciudadanos.

### **¿Respondiendo a las exigencias locales? Las experiencias de Uganda**

Hemos visto como las exigencias de reformas agrarias en favor de las mujeres, otros campesinos y pequeños productores hicieron que las OSC locales pidieran la descentralización de la gobernancia, acompañada por un serie de exigencias de mayor influencia de la sociedad civil en las políticas locales de erradicación de la pobreza. Una prioridad clave propone que los recursos locales existentes sean incluidos y (mejor) utilizados, y que la inversión pública y privada en una zona dada se haga de acuerdo con su potencial. En este capítulo se discuten algunos de los desafíos relacionados a estas proposiciones. Las experiencias de Uganda con la descentralización y el canalizar los fondos del PRSP a los niveles locales sirven como un claro ejemplo.

La elaboración del PRSP de Uganda coincidió con la revisión del Poverty Eradication Action Plan (PEAP) (*Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza*), un marco estatal para la erradicación de la pobreza, desarrollado en 1997. En

relación con la implementación del PEAP, el gobierno coordinó el *Proyecto Participativo de Evaluación de la Pobreza de Uganda* (Uganda Participatory Poverty Assessment Project), cuyos resultados fueron posteriormente integrados como evaluaciones participatorias de la pobreza en el PRSP (3/2000) – y ampliamente reconocidos como un espejo de las preocupaciones de la gente con la impotencia, la vulnerabilidad y el aislamiento. La sociedad civil tuvo un papel considerable entre otras cosas facilitando talleres en ocho localidades, lo que permitió que un amplio espectro de gente fuera consultada y las conclusiones fueran sintetizadas para su integración en el diseño del PRSP dirigido por el gobierno.

Posteriormente, la PPA fue conectada al MTEF, el complemento presupuestario del PRSP, con el fin de canalizar los fondos hasta los niveles locales. Los resultados de las PPA sirvieron para hacer visibles las necesidades de la pobreza local en cuanto a la salud, la educación, las prioridades de agua rural y saneamiento, y conectar éstas directamente a los niveles de planificación central. La conexión con el presupuesto del PRSP asegura que se les asigne un valor como partes del presupuesto en el MTEF, desde donde se organizan las transferencias controladas y directas al nivel local desde 1998-99 a través de los *Fondos de Acción para la Pobreza*, Poverty Actions Funds (PAF).

El crecimiento de los PAF ha resultado en un aumento espectacular de la asistencia a las escuelas y la construcción, la disponibilidad de servicios de salud, mejoras en las carreteras y la construcción de puntos de suministro de agua. Los servicios agrícolas reciben pocos recursos comparados con los sectores sociales y el impacto sobre la producción agrícola, la productividad, la diversificación y los ingresos ha sido mínimo hasta la fecha, en buena parte como resultado de la preferencia de los donantes a dirigir los recursos al sector social. (Craig & Porter, 2003a: 62-63)

Durante los años 1998 a 2001 se amplió el cerco alrededor de los recursos públicos, los presupuestos con fines especiales y los controles de gastos realizados bajo el PAF. Al mismo tiempo se le asignaron a los gobiernos locales electos amplias responsabilidades de planeamiento, gestión y mecanismos de control del suministro de servicios. La descentralización democrática de Uganda, iniciada en 1992, pero con pleno poder desde 1997 con la Ley de Gobierno Local (Local Government Act), refleja en alguna medida experimentos populares globales con la gobernabilidad descentralizada. Mientras que a nivel global las pruebas son ambiguas,<sup>62</sup> en Uganda algunos encuentran razones para sostener que la descentralización ha mejorado la receptividad a las necesidades locales de planificación y asignación de recursos públicos, ha mejorado la eficiencia, y ha generado capacidad a largo plazo en los gobiernos locales democráticos. (Craig & Porter, 2003a: 63).

Los gobiernos locales tienen libertad para asignar los recursos de acuerdo con las demandas locales y las evaluaciones realizadas en los comienzos del proceso de

---

<sup>62</sup> Francis & James, 2003; Blair, 2000.

implementación (1998-99) mostraron que los consejos locales respondieron a las exigencias locales en las decisiones de inversión, que al mismo tiempo eran articuladas como prioridades nacionales.<sup>63</sup> No parece cuestionarse que el PAF ha hecho posible un crecimiento sustancial en la financiación para el suministro de servicios primarios.

Sin embargo, luego de un par de años apareció la otra cara de la moneda. Según se informa, los consejeros, funcionarios y administradores locales, y los ciudadanos informados fueron bastante consecuentes en sus evaluaciones de que el sistema PAF, a través del cuál se canalizaron recursos de manera inaudita, estaba comenzando a aplastar los sistemas del *Programa de Desarrollo Distrital* 'District Development Programme' anterior (incluyendo una modalidad de subsidios en gran parte incondicionales o discrecionales) produciendo efectos perversos en lo que respecta a la gobernabilidad local.

Investigaciones repetidas señalan que el PAF reafirmó el dominio de los enfoques sectoriales dirigidos por los ministerios centrales, en parte debido a la reorientación de los gobiernos locales hacia los requisitos de conformidad administrativa e informes disciplinarios de los ministerios centrales.

Según el PNUD, a pesar de que la *Ley de Gobierno Local* (Local Government Act) autoriza a los funcionarios locales a iniciar proyectos de desarrollo, sus acciones son impedidas por la incapacidad de obtener ganancias locales así como por las lentas e insuficientes transferencias del gobierno central.

Otras evaluaciones hablan de como el "éxito" del PAF alejó la atención de los gobiernos descentralizados de sus circunscripciones, acercándola al centro, desde donde fluyen los recursos. Precisamente cuando aumentaron las transferencias centrales, las recaudaciones públicas locales se han estancado o en muchos casos han caído drásticamente, lo que refleja los pocos incentivos de los consejos para recaudar impuestos y por parte de los ciudadanos la falta de sentir obligación alguna para con sus consejos locales<sup>64</sup>.

Un estudio reciente entre los pequeños agricultores del distrito Kamuli en Uganda muestra que los servicios PAF (escuelas, clínicas de salud y la asistencia a la producción de granos, entre otros) son más apropiados para los grupos más privilegiados que para los pequeños agricultores, por lo que de hecho los PAF están drenando los recursos de estos últimos (Lenz, 2002). Dependiendo de la agricultura de subsistencia, estos campesinos tienen "fuertes ideas" sobre los métodos de sobrellevar la pobreza, acumular activos y crear riquezas. Una conclusión clave es que mientras estos métodos proveen maneras efectivas y sostenibles de reducción de la pobreza, los mismos no han sido tenidos en cuenta en los supuestos y el diseño del PAF (Lenz, 2002: 11).

---

<sup>63</sup> Craig & Porter, 2003a: 64; Lister & Nyamugasira, 2003: 103

<sup>64</sup> PNUD, 2000; Ellis & Bahigwa, 2003: 1010; Craig & Porter, 2003a: 65

Recordando el llamado de las OSC locales en Honduras, Nicaragua y Zambia para emplear los recursos productivos y sociales locales, la experiencia de Uganda muestra no sólo la complejidad crítica inherente a la descentralización de las políticas de reducción de la pobreza, sino que también exige prudencia y atención crítica por parte de la sociedad civil. Las conclusiones siguientes de las evaluaciones claves reflejan los desafíos que suponen:

Ellis & Bahigwa encuentran que "el ambiente institucional al que se enfrentan los ciudadanos rurales en Uganda contiene indicios ambiguos para una rápida reducción de la pobreza. Mientras que está habiendo mejoras sustanciales en gran escala de servicios financiados por el gobierno central tales como la educación y la construcción de carreteras, el suministro de servicios de apoyo locales tales como la extensión agrícola es totalmente deficiente y la capacidad de las autoridades locales para suministrar tal servicio de forma efectiva y ecuánime no está demostrada. En general, en las poblaciones los organismos públicos y sus funcionarios son poco estimados y no se considera que tengan influencias positivas para ganarse la vida (...)

Lejos de llevar las "voces de los pobres" a la toma de decisiones a nivel local, todo indica que los gobiernos locales descentralizados apenas recrean a nivel distrital y local el ambiente de buscadores de renta que comprensiblemente caracteriza los puestos públicos mal financiados y remunerados de forma inadecuada donde sea que estén (...) En estas circunstancias, la autoridad descentralizada se convierte en parte del problema de la pobreza rural y no en parte de la solución". (Ellis & Bahigwa, 2003:1010)

En una nota un poco más optimista, Craig & Porter sostienen que: 'Las transferencias a niveles mayores pueden ser cruciales para mantener los servicios de necesidades humanas básicas, pero son más efectivas si también se las emplea para apoyar una relación facilitadora y participativa de las autoridades locales con los productores, ya sean estos agricultores en los campos o esfuerzos locales para añadir valor y comercio. Irónicamente, en el contexto local de Uganda donde hay muchas cosas simples que el gobierno local puede realizar para apoyar la producción agrícola, el enfoque en la reducción de la pobreza está puesto casi en su totalidad en otra parte.' (Craig & Porter, 2003a: 66)

## **VI Conclusiones y opciones políticas**

En la primera parte de este informe se estudiaron las evaluaciones e hipótesis de los PRSP y la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas con la idea de ofrecer una guía para el estudio de las iniciativas de la sociedad civil en Honduras, Nicaragua y Zambia. Las conclusiones principales de esta evaluación se presentan en la primera sección al pie, *PRSP y la voz de la sociedad civil*.

En los tres países, Honduras, Nicaragua y Zambia, las coaliciones de la sociedad civil han estado involucradas en los esfuerzos para identificar las prioridades nacionales y locales de las estrategias para la erradicación de la pobreza. Las OSC nacionales han trabajado para ganar influencia en los PRSP nacionales, mientras que las OSC locales se reunieron para presentar propuestas para la erradicación de la pobreza, como se ha podido ver en municipios, distritos y provincias. Se ha propuesto una amplia gama de políticas tanto a nivel nacional como local. Este compromiso es estudiado en la parte central del informe y las principales conclusiones generales se presentan en las secciones *Las coaliciones nacionales de la sociedad civil y el PRSP, y la Respuesta de la sociedad civil local a los PRSP*.

Sirviendo como aporte a las iniciativas de incidencia y aprendizaje transversal dentro de la sociedad civil, en la sección final, *Caminos futuros/en adelante* se discute los desafíos y oportunidades de llevar adelante los esfuerzos locales de erradicación de la pobreza.

### **El PRSP y la voz de la sociedad civil**

#### Los PRSP – ¿Crecimiento en pro de los pobres o pobreza en pro del crecimiento?

En la mayoría de las evaluaciones del proceso del PRSP se considera que los conceptos centrales del enfoque son válidos. Sin embargo, también se concluye que la práctica no refleja las promesas. Un punto crítico es la reticencia a permitir que los nuevos procesos y actores influyan en las políticas subyacentes. Otro es la observancia rígida de una serie de políticas prescritas para el sector privado. Además, se considera que el incumplimiento de requisitos fundamentales tales como la intervención para abordar la injusticia y las condiciones de la población rural en particular, debilita las iniciativas de crecimiento y reducción de la pobreza.

Uno de los beneficios deseados con el PRSP es introducir un enfoque integral y coordinado al crecimiento y la reducción de la pobreza, aunque existe un desfase entre las estrategias de reducción de la pobreza y el desarrollo social del PRSP y sus marcos macroeconómicos subyacentes. El PRSP pone su enfoque en la importancia de las redes de seguridad social y una mayor asignación de recursos para la salud y la educación, mientras que las reformas macroeconómicas prescritas en gran parte continúan sin ser discutidas– en términos de antiguos defectos o experiencias tenidas, o en términos de su efecto sobre los grupos

pobres y marginalizados, y en lo que respecta a la secuencia de las políticas y la consideración de opciones alternativas. Como resultado de este silencio se encuentran pocos cambios de iniciativas previas para reformas económicas.

Mientras que la intención de los PRSP es promover el "crecimiento en pro de los pobres", los actores de la sociedad civil están comenzando a cuestionar qué significa de hecho y que implicaciones tiene el "crecimiento en pro de los pobres". ¿Los PRSP contribuyen a la reducción de la pobreza para las mayorías marginalizadas? ¿Para los campesinos de subsistencia, incluyendo las mujeres, los grupos dependientes del sector informal, los discapacitados, los niños jefes de hogares? ¿O las partes de macroeconomía del PRSP en particular implican un aumento a hasta la creación de pobreza adicional?

### El papel de la sociedad civil en los PRSP

Mientras que las IFI han visto la participación civil como un medio para dar eficiencia a las políticas de los gobiernos, la sociedad civil en general ha entrado en el proceso del PRSP con la expectativa de tener voz (nueva) en la formulación de políticas de su país. En la práctica, la confusión, la falta de claridad y las luchas por el poder han dominado las decisiones sobre la medida y la fase en el proceso en la que la sociedad civil puede participar, así como las implicaciones de la participación de la sociedad civil.

El compromiso de la sociedad civil con el gobierno en los procesos de políticas ha sido creciente y es ampliamente reconocido que el proceso del PRSP ha traído la apertura de espacio para permitir esto. Sin embargo, la base sobre la que se lleva a cabo es a menudo confusa y contradictoria. Las directrices son pocas, están vagamente formuladas y en la mayoría de los casos hay muy poco debate sobre qué grupos constituyen los participantes legítimos en el proceso y por qué. La inclusión en los procesos de políticas es impredecible y generalmente se basa en relaciones informales.

Por lo tanto, lejos del proceso de participación apolítico y consensual previsto en las directrices del BM, hasta el momento el proceso del PRSP ha sido testigo de largos procesos de negociaciones iniciadas, a veces interrumpidas, a veces retomadas entre el gobierno y las OSC. El proceso ha expuesto posicionamientos de poder dentro de las comisiones de los PRSP nacionales, exclusión de voces críticas, comunicación antagonista así como más consensual, etc.

Los análisis y las directrices que respaldan el marco, así como el lenguaje de los representantes de las IFI, las principales agencias donantes y los donantes bilaterales sugieren que las nuevas políticas de reducción de la pobreza vayan de la mano de valores de inclusión social: Los PRSP buscan reflejar las voces de los pobres, la participación de los actores de la sociedad civil, y la integración de las políticas de servicios sociales y redes de seguridad para los más vulnerables y marginados.

Todo esto ya no está reservado a la sociedad civil o los donantes que propugnan el desarrollo social y humano. Estos valores fueron adoptados por las IFI, el Banco Mundial en particular, y están bien reflejados e instrumentados para el propósito global del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Mientras que estas han sido comunicadas en términos universalizados y aparentemente apolíticos como "las voces de los pobres", "igualdad entre los géneros", "alianza" y "participación", se considera que tendrán que encontrar su forma en una economía política nacional y local específica. Las asimetrías que caracterizan estos términos han comenzado a mostrar la cara.

Las mayorías de las poblaciones pobres no han podido hacer oír su "voz" durante los procesos del PRSP, en muchos casos la "participación" se ha limitado a OSC elegidas cuidadosamente, por lo que a menudo el proceso ha sido más excluyente que inclusivo. Los actores civiles, en particular las organizaciones de mujeres, han encontrado dificultades en tener acceso al proceso del PRSP. La mayoría de las veces la desigualdad y la asimetría son inherentes a una "alianza", ya sea entre IFI u otras agencias donantes y gobiernos receptores, entre gobiernos y OSC, o entre ONG internacionales y OSC nacionales. Los conflictos por recursos económicos, influencia política, comprensiones y percepciones diferentes y a veces contradictorias de conceptos claves y orientaciones políticas, posicionamiento de poder político, exclusión de parlamentarios y tribalismo son características comunes.

Mientras que el marco del PRSP pone énfasis en el pluralismo y lo consensual antes que en las razones de conflicto de la inclusión social, la experiencia del proceso de formulación del PRSP ha dejado el enfoque cada vez más propenso a acusaciones de ser poco fidedigno. El PRSP incorpora una duplicidad básica al tratar por un lado con "los pobres" que tienen que ser "incluidos" y por el otro con la economía política de la pobreza y la desigualdad. De acuerdo con muchos observadores ésta última no es abordada sino a través de compromisos con el crecimiento y planes para la "inclusión".

El grado y la amplitud del compromiso de las OSC con el PRSP parece reflejar esta duplicidad. Mientras que las OSC encontraron limitaciones considerables a sus oportunidades de influenciar los PRSP nacionales, al mismo tiempo, el compromiso con la opción política del PRSP abrió nuevos caminos para que la sociedad civil y los actores de los gobiernos locales y nacionales puedan participar en las agendas de pobreza públicas. Algunos ya fueron anticipados en el marco del PRSP, otros evolucionaron como resultado de presión política, negociaciones y diálogo entre las OSC y el gobierno durante el proceso del PRSP.

#### Las limitaciones de la participación e influencia de la sociedad civil

Contrario a las expectativas de los representantes de la sociedad civil, en la primera ronda de los PRSP, las OSC vieron como su participación fue reducida a ser consultadas e informadas por el gobierno en lugar de ser invitadas a un proceso democrático para contribuir al diseño de los PRSP.

Las evaluaciones de la sociedad civil del proceso del PRSP llegan a la conclusión unánime de que las oportunidades de dar participación a la sociedad civil en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza están lejos de haberse cumplido, no sólo debido a la falta de voluntad política de los gobiernos nacionales, sino también por faltas sistemáticas en el marco del PRSP que han afectado los procesos así como las políticas de los PRSP nacionales.

Las OSC no han tenido la oportunidad de participar en la política macroeconómica, ni en el diseño, ni en el análisis. La sociedad civil fue invitada a hacer comentarios sobre las políticas del sector social, mientras que los elementos macroeconómicos y estructurales fueron considerados áreas fuera de su dominio.

El nombramiento ministerial de la sociedad civil para la participación en el proceso del PRSP llevó a la restricción del número de OSC a las que se dio participación en el proceso. Se ha brindado muy poca información sobre el PRSP al público en general. En algunos países, las OSC y las ONG internacionales han facilitado la distribución de versiones populares de los PRSP.

Por lo general, los representantes de las comunidades pobres, especialmente en las áreas rurales, no han sido incluidos en el proceso del PRSP. En algunos casos, las OSC locales, los líderes de las comunidades y/o los funcionarios del gobierno local han participado en talleres, evaluaciones participativas de pobreza u otras actividades planeadas e iniciadas por las coaliciones de la sociedad civil o el gobierno.

El papel participativo asignado a los representantes de "los pobres" en el marco del PRSP está basado en una concepción de las poblaciones pobres como básicamente victimizadas, como personas que necesitan ayuda y asistencia para el desarrollo, aunque son aclamados por el BM como "los verdaderos expertos en la reducción de la pobreza". Estos mecanismos de representación son particularmente buenos para silenciar cualquier sentido de conexión entre sus obligaciones como perdedores en la amplia economía política de acceso al capital, la propiedad y el poder y sus conocidas carencias, deseos y vulnerabilidades.

Las limitaciones de tiempo han sido identificadas por los gobiernos y la sociedad civil como uno de los elementos más insatisfactorios del proceso del PRSP. Para tener derecho al alivio de la deuda bajo la iniciativa HIPC, el proceso del PRSP tiene que haber sido implementado con éxito durante un año. Esta conexión con el HIPC ha apurado el ritmo de los PRSP, comprometiendo su calidad, obstaculizando la participación amplia de la sociedad civil y ha retrasado el alivio de la deuda para un número de países. Ha faltado el tiempo para que las OSC consultaran con sus bases y los documentos clave fueron presentados a los grupos de la sociedad civil en inglés, sin traducciones de la información a las lenguas vernáculas.

La falta de voluntad política por parte de los gobiernos para tomar conocimiento de los aportes de la sociedad civil al PRSP ha sido corriente, particularmente en los casos en que la sociedad civil presentó aportes de políticas que pudieran cuestionar las prioridades del gobierno y/o los requisitos de las IFI. En muchos casos, las recomendaciones de las OSC no fueron tomadas en cuenta en las versiones finales del PRSP, lo que provocó decepción y un cierto "cansancio de participación" entre los actores de la sociedad civil.

Existe una valoración generalizada respecto a la limitada o incluso inexistente capacidad de la sociedad civil. Algunos representantes de las IFI alegan que la sociedad civil no tiene la capacidad requerida para la planificación macroeconómica. Esto puede ser verdad en un sentido estrictamente económico técnico, pero parece que existen otros intereses implicados. Aún en casos en los que las coaliciones de la sociedad civil sin duda estuvieron en condiciones de suministrar esta capacidad, su aporte no fue reconocido. Se justifica enfatizar la necesidad de formación de capacidad entre las OSC, si se considera la complejidad y amplitud del marco del PRSP, aunque existen motivos para examinar y discutir mejor lo que quiere decir "formación de capacidad", quién la dará y a qué grupos estará destinada.

Existe un riesgo inherente de que el PRSP como nueva modalidad de la asistencia tome un lugar de predominancia a costa de otras agendas vitales. Con el fin de realizar cabildeo e incidencia en los gobiernos e IFI, el compromiso de las OSC en las agendas relacionadas con el PRSP puede contribuir a aumentar la brecha entre las OSC con bases urbanas que están bien entrenadas y calificadas para participar y aquellas que no lo están, p.ej. las mayorías pobres en las áreas marginales rurales y urbanas.

#### La ampliación del espacio político

El proceso del PRSP ha servido como vehículo para abrir el espacio político para la sociedad civil, particularmente en la formulación de políticas. Algunos países han sido testigos de una cooperación mejorada entre el gobierno y la sociedad civil. Una serie de informes recomiendan que los gobiernos que han finalizado los primeros PRSP adopten medidas para asegurar que la cooperación entre la sociedad civil y el gobierno sea mantenida e institucionalizada.

Actualmente, la naturaleza multidimensional de la pobreza es reconocida en las sociedades. Dicho esto, la política establecida y las formulaciones corrientes a menudo ocultan las divergencias políticas entre el gobiernos, las IFI y las OSC en los análisis de pobreza y las políticas propuestas para la reducción de la pobreza.

La participación de la sociedad civil en el PRSP ha hecho aumentar el número de actores de la sociedad civil que están relacionados con el debate público sobre la pobreza y las políticas del PRSP. Las políticas del sector social de los PRSP reconocen la importancia del acceso a servicios básicos y la necesidad de aumentar y proteger los gastos en educación sanitaria, agua y servicios

sanitarios. Sin embargo, la compatibilidad de esta meta con el marco macroeconómico es cuestionada debido a la introducción de tasas por uso de servicios como parte de la recuperación de costos o las privatizaciones.

Ya sean dirigidas por el gobierno, los donantes o la sociedad civil, en la primera fase del PRSP se obtuvo una amplia variedad de experiencias en los niveles locales, y entre el gobierno nacional / local y las OSC. Aún está por verse si estas tienen potencial para materializarse en una organización local viable de la reducción de la pobreza.

Las capacidades bien desarrolladas de OSC y ONG locales y nacionales han recibido poca atención, sin embargo estas son importantes porque las OSC representan un amplio espectro de conocimiento, desde la experiencia de cabildeo / incidencia en temas económicos, políticos y sociales a nivel nacional hasta los sectores específicos y áreas temáticas. Este es el caso para las OSC que ya están participando en el trabajo relativo al PRSP, así como para aquellas que no participan, pero que han estado activas durante años en los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad en sus comunidades.

Mientras que estas capacidades pueden estar relacionadas al suministro de necesidades y servicios básicos antes que a la incidencia y el cabildeo, se justifica prestar atención a sus potenciales. Los talleres y audiencias a nivel municipal y distrital ponen en evidencia que las OBC y OSC locales, una vez que se les da la oportunidad de articular sus deseos y prioridades particulares, están preparadas para participar en la planificación de estrategias locales para la reducción de la pobreza.

### **Las coaliciones nacionales de la sociedad civil y el PRSP**

1. La historia económica y política, así como la cultura sociopolítica en puntos cruciales es diferente en Nicaragua y Honduras, comparada con la de Zambia. Estas diferencias en términos de contexto se reflejan en los procesos de PRSP.

En Zambia, crítica a las condiciones generales, tales como la conexión del PRSP con la iniciativa HIPC, la coalición nacional de la sociedad civil CSPR participó del proceso del PRSP con espíritu cooperativo con el fin de complementar los esfuerzos del gobierno. En Nicaragua y Honduras, el huracán Mitch en 1998 marcó una nueva era con el surgimiento de coaliciones nacionales como Interforos en Honduras y CCER, más adelante Coordinadora Civil, CC en Nicaragua. Ambas buscaron promover la participación de la sociedad civil en la formulación de planes nacionales para la reconstrucción. A la vez que trascendieron como voces fuertes de la sociedad civil en la era post Mitch, amenazaron lo que algunos consideran gobiernos débiles con relaciones caracterizadas por un tono un poco hostil. Ambas partes fueron con cautela a las negociaciones del proceso del PRSP.

Mientras que la CSPR en Zambia tiene cerca del 80% de su aporte reflejado en el PRSP de Zambia, las propuestas de Interforos (incluyendo ASONOG y FOSDEH) y la CC no fueron tenidas en cuenta por el gobierno. Todas las OSC han continuado exigiendo al gobierno y las IFI que entren en diálogo sobre las áreas de políticas críticas.

En Honduras y Nicaragua las críticas a la privatización de las empresas públicas, la descentralización de la gobernabilidad y el alivio de la deuda son asuntos claves, mientras que en Zambia lo son la desigualdad de géneros, la dependencia de los donantes y la lucha contra el VIH/SIDA.

2. En todos los países, las coaliciones de la sociedad civil tienen una serie de recomendaciones para estrategias de reducción de la pobreza en común. Todas han asumido el papel que se les atribuye en el marco del PRSP como actores de la sociedad civil con representación entre los sectores pobres de la población, con experiencia y atención especial a las políticas sociales (salud, educación, agua potable y servicios sanitarios). A su vez, las coaliciones han criticado otros aspectos de su papel, al abogar sistemáticamente por la influencia de la sociedad civil en todo el proceso del PRSP, incluyendo las políticas macroeconómicas.

Incluyendo CSPR de Zambia que es un poco más positiva hacia el PRSP oficial, todas las coaliciones advirtieron en contra de "continuar con lo mismo", en términos de continuar con las intervenciones planeadas, la falta de nuevos análisis o priorizaciones y el desfase entre las propuestas políticas y las asignaciones del presupuesto para la reducción de la pobreza. Todas subrayaron el fracaso de las estrategias de crecimiento económico de los PRSP para abordar las necesidades de las poblaciones pobres rurales y urbanas.

Las estrategias integrales para la producción agrícola y la industria local son la alternativa de alta prioridad sugerida en todos los países: CSPR (Zambia) pide de manera explícita una reforma agrícola, Interforos/ FOSDEH (Honduras) ponen su enfoque en las políticas económicas relacionadas con la situación microeconómica (Pymes que contribuyan al sector social), y así como CC (Nicaragua) y CSPR (Zambia) proponen un mayor apoyo a los campesinos de pequeña escala, micro, pequeños y medianos productores y el fomento de la inversión local.

3. El consenso sobre los conceptos y perspectivas claves del PRSP es generalizado en la comunidad donante internacional. Sin embargo, el escepticismo parece crecer entre los actores de la sociedad civil debido a la falta de voluntad por parte de los gobiernos e IFI para permitir que las propuestas de la sociedad civil influyan en las políticas.

La sociedad civil en los tres países subrayó la necesidad de considerar los PRSP como planes nacionales de desarrollo para toda la población, en oposición a los intentos de los gobiernos de cumplir con las condiciones de la iniciativa HIPC. En los tres países, las OSC nacionales y locales realizan esfuerzos considerables para

que los gobiernos rindan cuentas sobre los PRSP. Las divergencias de orientación están siendo descubiertas actualmente. Las experiencias de la sociedad civil con la falta de voluntad política de los gobiernos/IFI para seguir las políticas en la práctica se pueden ver en las asignaciones presupuestarias inadecuadas (en todos los países), la indiferencia ante las necesidades de las áreas afectadas por la pobreza (Nicaragua, Zambia) o el estancamiento del alivio de la deuda debido al incumplimiento de las condiciones del FMI (Honduras).

4. Mientras que las OSC en Nicaragua y Honduras vieron como su participación en el PRSP se redujo a ser consultadas por el gobierno, la sociedad civil en Zambia recibió un poco más de atención del gobierno. En todos los países la sociedad civil organizó audiencias a nivel provincial, distrital o comunitaria con el propósito de incluir las voces de los ciudadanos en el documento. Mientras que las propuestas recogidas en las provincias tuvieron un impacto muy pequeño en los PRSP oficiales (Zambia representa en parte la excepción a la regla) a pesar del enorme trabajo de incidencia realizado por la sociedad civil, la verdadera oportunidad de un "amplio diálogo participativo en la sociedad" dada por el marco del PRSP del BM ha generado la abertura de espacio para que se realicen audiencias a lo largo y ancho de los países.

En las audiencias locales se empleó una metodología similar en los tres países. Organizados por OSC nacionales, todos los talleres tenían un objetivo doble: (i) facilitar un proceso en el que los actores locales de la sociedad civil puedan definir sus prioridades como un aporte al PRSP nacional e (ii) informarles sobre la base de los proyectos de PRSP de las OSC a nivel nacional o del gobierno. De esta manera los talleres tenían un objetivo ambiguo: mientras que se buscaba recabar propuestas identificadas por los actores locales de la sociedad civil, al mismo tiempo los representantes de las OSC facilitaban el proceso al presentar áreas o temas definidos para la reducción de la pobreza (tales como agricultura, salud y VIH/SIDA, medio ambiente, etc.). Las OSC nacionales entraron en el escenario local comunicando un mensaje doble: permítanos recabar las prioridades de los actores locales de la sociedad civil, y al mismo tiempo necesitamos hacer que esto sea posible mediante la información y el empoderamiento.

En base a los documentos disponibles no es posible evaluar a fondo hasta qué punto los facilitadores de la sociedad civil han influido en las prioridades locales, como se insinuó en las audiencias, o si las prioridades reflejan plenamente los asuntos y las propuestas de los ciudadanos en las diferentes provincias y distritos. Las audiencias y talleres se llevaron a cabo a nivel provincial, distrital o municipal con la meta general de influir en los PRSP nacionales.

Esto se refleja en los contrainformes de PRSP de la sociedad civil que incluyen reseñas de las prioridades de los diferentes distritos y provincias. Parece que el centrarse en los PRSP nacionales ha sido decisivo para establecer las agendas y la orientación de gran parte de la participación de la sociedad civil.

5. En el proceso de formulación del PRSP así como en los esfuerzos para monitorear su implementación, la incidencia ha sido direccionada principalmente hacia arriba, es decir hacia los gobiernos, las IFI y otras agencias donantes. Existe el riesgo de que al poner el enfoque en las agendas de PRSP nacionales e internacionales, la sociedad civil permita sin quererlo que las IFI y otras agencias donantes impongan la agenda principal para la erradicación de la pobreza en sus países, ya sea a través de la agenda de políticas o al desviar la atención de la sociedad civil hacia la incidencia hacia arriba.

Además, esto supone el riesgo de que las OSC bien capacitadas y educadas, generalmente con base en las ciudades, no vean o incluso se distancien de las necesidades y prioridades de las mayorías pobres de la población. Este riesgo es predominante dadas las desigualdades estructurales existentes en los países entre los grupos sociales pequeños y privilegiados, y las mayorías marginalizadas que viven en las áreas rurales y los distritos urbanos pobres.

Sin embargo, una vez realizadas las audiencias y consultas a nivel local, estas parecen estar provocando procesos políticos nuevos. Los tres países no sólo están teniendo un aumento de la conciencia sobre la erradicación de la pobreza como un asunto de participación popular sino que también está habiendo una cierta movilización popular. La participación de la sociedad civil en los talleres a nivel local ha conducido a nuevas demandas políticas al gobierno y las IFI, y ha generado expectativas de que se mantenga la atención a las voces y los asuntos de las OSC locales y los ciudadanos.

Una amplia serie de iniciativas de monitoreo desarrolladas tras los PRSP tiene como objetivo asegurar la implementación a niveles locales. Las iniciativas estudiadas parecen tener potencial para comenzar un proceso de redireccionamiento de la atención de la sociedad civil *hacia abajo*, es decir hacia las OSC locales, las comunidades y el gobierno local.

## **La respuesta de la sociedad civil local a los PRSP**

### Las prioridades locales

Las iniciativas son llevadas a cabo con el fin de aportar insumos al proceso de formulación del PRSP o para el monitoreo de la implementación de los PRSP. En ambos casos los actores de la sociedad civil en las poblaciones, municipios, distritos y provincias comparten el interés básico de llamar la atención de sus necesidades como ciudadanos que viven lejos y fuera del campo de la influencia política.

A pesar de diferencias nacionales cruciales en lo que respecta a la historia económica, social, cultural y política, los ciudadanos de los tres países comparten una serie de necesidades y deseos. Se destacan seis áreas claves:

1. El papel de las mujeres en la erradicación de la pobreza – crucial para soluciones sostenibles
2. Las reformas agrarias – enfoque en el desarrollo agrícola y rural
3. La producción local – el comercio local
4. Niños y jóvenes – tener en cuenta las desigualdades de género
5. La descentralización – mayores recursos e inversiones locales
6. Llamados a las OSC nacionales – incorporación de las prioridades locales en los planes de desarrollo nacionales

1. El papel de las mujeres en la erradicación de la pobreza: Mientras que por lo general las OSC nacionales responden a la desigualdad de género y la pobreza, remarcando la necesidad de tratar la subordinación de las mujeres, las prioridades locales también tienden a poner su enfoque en las capacidades de las mujeres. Las mujeres tienen responsabilidades como productoras, campesinas y comerciantes así como madres, encargadas y planificadores de la comunidad, por lo que su experiencia es crucial en el diseño de los planes locales de erradicación de la pobreza. Las propuestas locales sugieren que las experiencias y las contribuciones de las mujeres deben ser consideradas un activo en cuanto a la erradicación de la pobreza.

2. Las reformas agrarias: En todas las consultas locales, los participantes pidieron asistencia para los campesinos y los microproductores así como los pequeños y medianos productores y los operadores informales de los mercados por los años en que el gobierno y los donantes bilaterales los dejaron desatendidos. Se propone que las reformas agrarias a largo plazo sean diseñadas con el objetivo principal de garantizar seguridad alimenticia a la mayoría de las poblaciones de los países.

3. La producción local: Una serie de propuestas busca promover la producción local, mejorar el establecimiento de microempresas y crear oportunidades para la comercialización local. El sugerir intervenciones directas a los pequeños campesinos y productores, la producción local, la promoción de la producción para la seguridad alimenticia y el comercio local antes que a la exportación son opciones políticas que desafían las políticas reinantes de los gobiernos nacionales, así como los enfoques tomados por las IFI y los donantes bilaterales.

4. Niños y jóvenes: Las prioridades locales para los niños y jóvenes distinguen entre las necesidades de niñas y niños, y mujeres y hombres jóvenes en mucho mayor medida que los contrainformes de la sociedad civil nacional. Las propuestas locales parecen reflejar las experiencias de los ciudadanos de que la pobreza en la familias, la nutrición, la salud de los niños, los riesgos del VIH/SIDA y las oportunidades para la educación están estrechamente ligadas entre sí.

5. La descentralización: Fueron las exigencias de reformas agrarias a favor de las mujeres, otros campesinos y pequeños productores las que llevaron a las OSC locales a proponer la descentralización de la gobernabilidad. En todos los países,

la sociedad civil exige una mejora de las capacidades institucionales de los municipios o distritos, así como el establecimiento de reuniones de diálogo regulares con la sociedad civil local. Los recursos locales existentes deberán ser (mejor) utilizados y la inversión pública y privada en un área dada deberán ser llevadas a cabo según su potencial.

6. Los llamados a las OSC nacionales: El escepticismo al gobierno nacional es generalizado y las OSC locales han puesto en duda si los recursos para la reducción de la pobreza "bajarán" hasta la gente y las zonas que los están necesitando. Estas experiencias fortalecen aún más los pedidos a las OSC nacionales para asegurar que las prioridades locales sean incorporadas en las propuestas de los PRSP nacionales. En Zambia, las OSC locales plantearon asuntos particulares a las OSC nacionales con el fin de mejorar el proceso participativo y asegurar que más ciudadanos, incluyendo aquellos que viven en los distritos más remotos, sean incluidos en los esfuerzos de reducción de la pobreza. En Honduras, las OSC locales abogaron fuertemente por la inclusión de los PRSP locales/regionales en los planes nacionales del gobierno, mientras que en Nicaragua los cuatro municipios de la región de León Norte presentaron su PRSP propio, el PRSPcito, independientemente de las OSC nacionales y la CC.

#### Las iniciativas locales –Conclusiones generales

En todos los países las prioridades locales indican que los ciudadanos y las OSC locales que participan en los talleres y audiencias tienen recursos (aún no aprovechados) en cuanto al compromiso de involucrarse aún más en las soluciones apropiadas a las necesidades locales. Las propuestas también sugieren que las diferentes prioridades locales, descritas en los informes regionales y/o los anexos de los contrainformes de la sociedad civil nacional, tienen potencial para estrategias más elaboradas de reducción de la pobreza basadas a nivel local. Finalmente, varias propuestas están dirigidas a los tomadores de decisión a nivel nacional para que se tengan en cuenta las prioridades locales en la estrategia nacional de reducción de la pobreza, tanto en la planificación como en la implementación.

En los tres países las OSC realizan proyectos propios con el fin de erradicar la pobreza a nivel local. Algunos fueron iniciados en relación con los PRSP, otros fueron iniciados por las OSC independientemente del proceso de PRSP o antes del mismo. A pesar de las intenciones de las OSC locales y nacionales de asegurar que se pueda rendir cuentas "hacia abajo" de los esfuerzos de incidencia, parece que en algunos casos la sociedad civil a nivel local tiene una participación menos activa y sin continuidad. Como resultado, hasta el momento muchos de los esfuerzos y la energía invertidos a nivel local durante el proceso de PRSP han sido dejado de lado sin usar debido a la falta generalizada de recursos económicos y humanos que afecta los distritos y municipios.

Los principales esfuerzos de las OSC (y ONG internacionales) hasta la fecha han sido dirigidos hacia arriba para incidir a nivel nacional e internacional. Aunque esté bien justificado, este enfoque aumenta el riesgo de decepcionar las

expectativas de los ciudadanos y las OSC generadas a nivel local para realizar iniciativas en las comunidades y distritos. Por consiguiente, es necesario apoyar un proceso que estimule a los ciudadanos y las OSC locales a participar en compromisos a largo plazo, incluyendo la movilización continua en municipios y poblaciones.

Esto apunta al gran dilema que tiene la sociedad civil. Mientras que se involucra a nivel local para lograr una participación local amplia, por no hablar para suministrar los aportes de las bases al PRSP nacional, al mismo tiempo las OSC junto con las ONG internacionales trabajan y se apoyan de manera solidaria para dirigir sus esfuerzos principalmente a la incidencia a nivel nacional.

Dada la primacía de las IFI y otros donantes externos en el proceso de PRSP, existe el riesgo de que las OSC a nivel nacional y local sean llevadas a priorizar las partes de incidencia a costas de las partes de suministro de servicios de su participación, siendo que gran parte de la incidencia está concentrada a nivel nacional mientras que la segunda parte tiene lugar en el ámbito local.

Esta tendencia está agravada por el papel que juegan los donantes bilaterales. De manera creciente, la ayuda está canalizada para apoyar los presupuestos de los gobiernos receptores antes que los programas y proyectos destinados a las necesidades básicas y el "suministro de servicios". Una concepción simplificada del papel de la sociedad civil parece acompañar este desarrollo. Al separar el papel del "suministro de servicios" del de la "incidencia", los donantes no logran apreciar las realidades en las que las ONG/OSC se benefician de la sinergia resultante de tener ambos papeles de manera simultánea.

### **Caminos a seguir**

Habiéndolos encontrado en talleres durante el proceso de formulación del PRSP, en iniciativas para el monitoreo de la implementación de los PRSP, o en esfuerzos para diseñar políticas alternativas para los PRSP locales, los actores de la sociedad civil en poblaciones, municipios, distritos y provincias parecen haberse comprometido con un entusiasmo extraordinario. Ha habido una movilización social y política a través de la cual los ciudadanos y las OSC locales han expresado su compromiso firme para formar parte de los esfuerzos continuos para combatir la pobreza en su región.

Como la mayoría de las iniciativas locales fue organizada con el fin de suministrar aportes al PRSP nacional, las propuestas de políticas locales (excepto el PRSPcito y las iniciativas de monitoreo en Honduras y Nicaragua) no han sido diseñadas con el objetivo explícito de elaborar estrategias específicas para los municipios o como estrategias de reducción de la pobreza a nivel distrital o regional. Sin embargo, parece que existe potencial para desarrollar estrategias locales más elaboradas.

Tales potenciales están arraigados en las diferentes prioridades locales establecidas en las audiencias y talleres. Mientras que existe una insatisfacción

abierta con los esfuerzos del gobierno central, existe una riqueza de ideas entre los ciudadanos sobre como superar la pobreza. Existe una cantidad considerable de recursos no utilizados. En Honduras y Nicaragua las OSC se dieron cuenta de la oportunidad de formar alianzas a través de los municipios, las que se materializaron en recomendaciones para comenzar a crear estrategias regionales para la erradicación de la pobreza. Las OSC locales en Zambia trabajan con las organizaciones basadas en las comunidades en una serie de distritos para aumentar la influencia de la sociedad civil en el gobierno local.

Los mayores desafíos venideros están relacionado con las preguntas: ¿Cómo mantener la movilización popular local creada? ¿Cómo trabajar con las ideas y el compromiso de los ciudadanos y al mismo tiempo construir capacidad en la sociedad civil local para elaborar estrategias e iniciativas de incidencia en los gobiernos?

A pesar de la pregunta crítica de si los recursos serán destinados a la reducción de la pobreza en entornos locales (o no), estas preguntas llaman a la reflexión y consideración continua entre las OSC.

Ya sea trabajando en políticas alternativas como el GISN en Nicaragua, o propugnando un monitoreo riguroso de la implementación del PRSP a nivel local como en Honduras y Zambia, las OSC están involucradas en diversas iniciativas de formación de capacidad y capacitación para la incidencia. Existe una opinión común de que las OSC deben ser concientizadas y provistas de las herramientas de incidencia e información pertinentes sobre el PRSP y asuntos afines.

Sin embargo, parece que esta capacitación puede beneficiarse y en algunos casos hasta tener un mejor enfoque, si se involucra a las OSC que ya participan de forma activa en los programas de desarrollo e incidencia en las comunidades y distritos. En muchos casos los grupos religiosos, las organizaciones de mujeres y otras ONG que trabajan en proyectos de "suministro de servicios" a largo plazo están bien arraigados en las ciudades y poblaciones.

Ellos tienen un conocimiento sólido de las necesidades y limitaciones, así como de los recursos sociales y productivos de las comunidades. Una manera constructiva de apoyar un compromiso continuo y activo en la erradicación local de la pobreza parece ser el basarse en la confianza que los ciudadanos tienen en estas organizaciones.

El camino es el respeto a la riqueza de ideas y soluciones, que son continuamente desarrolladas y probadas en las poblaciones, comunidades y ciudades a lo largo y ancho de los países.

Como expresaron los representantes de la sociedad civil en la conferencia del Programa de PRSP Sur/Norte en Copenhague del 17 al 23 de agosto 2003: 'No representamos a los pobres. Los pobres tienen su voz propia. Sólo tenemos que escucharla.'

## Referencias

AFRODAD, Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSPs, 2002, [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org)

Bertelsen, M. Frost and Jensen, S. Kirk, 2002, Poverty Reduction Strategies – A Possibility for Participatory Economic Policymaking? The Central American Experience, Roskilde: University of Roskilde.

Bertelsen, M. Frost and Jensen, S. Kirk, 2002, Poverty Reduction Strategy Papers – A New Governance Relation? Roskilde: University of Roskilde.

Birchfield, V., 1999, Contesting the Hegemony of Market Ideology: Gramsci's Good Sense and Polyani's Double Movement, Review of International Political Economy, Vol. 6, No. 1, pp. 27 – 54.

Blair H, 2000, Participation and accountability at the periphery: democratic local governance in six countries, World Development, 28 (1), 21-39, 2000.

David Booth et al., 2003, Are PRSPs Making a Difference? The African Experience, Development Policy Review vol 21 (2) 2003.

Bradshaw S. & Linneker B, 8/2002, Civil Society Responses to Poverty Reduction Strategies in Nicaragua, agosto 2002. Forthcoming in Progress in Development 2002.

Bradshaw S. & Linneker B, 12/2002, Engendering Poverty Reduction Strategies: Problems and Experiences in Nicaragua and Honduras, ICD-CIIR, Diciembre 2002.

Catholic Relief Services, 2001, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper Initiative, Based upon the Experiences and Comments of CRS Partners in Bolivia, Honduras, Zambia and Cameroon, Contribution to the PRSP Comprehensive Review, Diciembre 2001.

Centre for Policy Dialogue, National Policy Review Forum Revisiting the Recommendations of the Pre-election Task Force Reports, PROPOSAL, Bangladesh, 2003. [www.cpd-bangladesh.org](http://www.cpd-bangladesh.org)

Cornally, J., 2002, PRSP Update – Central America Honduras and Nicaragua, Tegucigalpa, Diciembre 2002. [www.eurodad.org](http://www.eurodad.org)

Corner, P., 2002, How Is the Next Generation to Live? The Enhanced HIPC II and a Strategy to Reduce Poverty in Bolivia, Honduras and Nicaragua, in Whaites, A., Masters of their own development? PRSPs and the Prospects for the Poor, World Vision, USA 2002.

David Craig and Doug Porter, 2003a, Poverty Reductions Strategy Papers: A New Convergence, in World Development Vol. 31, No. 1, 53-69

David Craig and Doug Porter, 2003b, The Reduction of Poverty: Third Way 'Inclusive' liberalism in the third world, English version of: PRSP – 'inklusive' liberalisme, den tredje vej for tredje verden, i Den Ny Verden, Department for Development research, Institute for Development Studies, Copenhagen, de próxima aparición.

David Craig and Doug Porter, 2004, The third way and the third world: Poverty Reduction and Social Inclusion Strategies in the rise of 'inclusive' liberalism. In press, Review of International Political Economy.

CCER 2001, La Nicaragua que Queremos, Junio 2001, [www.ccer-nic.org](http://www.ccer-nic.org)

CCER 9/2001, Pending Matters to be discussed for incorporation in the complete document by ERRP, Managua Septiembre 2001.

CCER 2001, The Voice of Poor Households in the Poverty Reduction Strategies. Monitoring and Evaluation of Community Based Indicators, CIETinternational, Septiembre 2001.

CC, IEN entre otros, Proyecto "Fomento de la participación de la sociedad civil en el monitoreo, seguimiento y retroalimentación de la estrategia reforzada de crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los municipios de Malpaisillo, Dipilto, Camoapa, Pueblo Nuevo, Puerto Cabezas, San Ramón y Telpaneca", Segundo Informe de Avance M&S ERCERP en los 7 municipios de seguimiento, Abril 2002.

Cranshaw, M.I., 2002, Estudio de Sistematización del Proceso de Formulación del PRSP León Norte y del Proceso de Incidencia, Managua, Septiembre 2002.

CSPR, Provincial Reports, 2001, Provincial Poverty Hearings: Reports from Western, Eastern, Luapula, North Western, Lusaka 2001.

CSPR, 2001, Poverty Reduction Strategy Paper for Zambia – A Civil Society Perspective, Lusaka, Julio 2001.

CSPR, 2003a, The Path Away From Poverty. An Easy Look At Zambia's Poverty Reduction Strategy Paper 2004, Lusaka 2003.

CSPR, 2003b, PRSP – Reducing Poverty in Zambia! Leaflet for Community Leaders, Lusaka 2003.

DAWN, 5/2002, Agenda 21: A Viable Alternative to Hyper-Liberalisation, DAWN INFORMS, Mayo 2002, islas Fidji.

Espacio INTERFOROS, 2001, Estrategia de combate a la pobreza, primera edición: Diciembre de 2000, primera reimpresión: Julio de 2001, Honduras.

Espacio INTERFOROS, 2001b, Combatamos la Pobreza – Versión Popular de la Estrategia de combate a la pobreza, primera edición: Junio de 2001, Honduras.

Francis P & James R, 2003, Balancing Rural Poverty Reduction and Citizen Participation: The Contradictions of Uganda's Decentralization Program, World Development 31/2: 325-337, 2003.

FOSDEH, 2001, Advantages and Difficulties of the Process of Preparation of a PRSP in Honduras, Social Forum of External Debt and Development of Honduras - Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), Tegucigalpa, Honduras, Octubre 2001.

FOSDEH, 2002, Honduras: Balance of 2002 and Short Term Perspectives, Octubre 2002.

Gender and Development Network, 2002, How to Challenge a Colossus: Engaging with the World Bank and the International Monetary Fund, WOMANKIND Worldwide, London, RU, [www.brettonwoodsproject.org/topic/social/s3327gender.html](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/social/s3327gender.html)

GISN, 2003, Plan de Acción del GISN en Nicaragua, Mayo del 2003.

Gobierno Honduras, 2001, Poverty Reduction Strategy Paper, Gobierno Honduras; English version: Government of Honduras, 2001, Poverty Reduction Strategy Paper, Tegucigalpa: Government of Honduras, available at: [www.worldbank.org/poverty/](http://www.worldbank.org/poverty/)

Gobierno Nicaragua, 2001, Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza (ERCERP), Julio 2001, Managua, Nicaragua; English version: Government of Nicaragua, 2001, A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy, Managua: Government of Nicaragua, available at: [www.worldbank.org/poverty/](http://www.worldbank.org/poverty/)

Gomes, R. P., Lakhani, S, Woodman, J., 2002a, Economic Policy and Accountability: International Prescriptions and Economic Realities, Economic Policy Empowerment Programme, EURODAD, Bélgica, 2002.

Gomes, R. P., Lakhani, S., Woodman, J., 2002b, PRSP - Politics, Power and Poverty. A Civil Society Perspective. Economic Policy Empowerment Programme, EURODAD, Bélgica, 2002.

Gould, J. and Ojanen, J., 2003, 'Merging in the Circle' The Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy, Policy Papers 2/2003, Institute of Development Studies, University of Helsinki.

Hansungule M., 2003, Poverty in the midst of the market: the Zambian scenario, Women for Change, for Social Watch 2003 Country report, [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

Honduras Bishops Conference on the Poverty Reduction Strategy Prepared by the Government of Honduras, Octubre 2001.

Horgan, D, Poverty Reduction Strategy Papers: Participation and Ensuring 'That the needs of the poor come first'? A Case Study of Honduras and Nicaragua, University of East Anglia, 2002.

IFAD, 2002, An IFAD Desk Review of the Poverty Reduction Strategy Paper process in Eastern and Southern Africa, by Robert Longo, IFAD 2002.

Information Inside the institutions: The World Bank and Gender: [www.brettonwoodsproject.org/topic/social/s3327gender.html](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/social/s3327gender.html)

International Monetary Fund, 2001a, The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) – A Fact Sheet, Washington: IMF.  
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>

International Monetary Fund and International Development Association, 1999, Poverty Reduction Strategy Papers: Operational Issues, Washington: Joint Staffs of the IMF and World Bank.

International Monetary Fund and International Development Association, 2000b, Poverty Reduction Strategy Papers: Progress in Implementation, Washington: Joint Staffs of the IMF and World Bank.

Tony Killick et al., 2003, New International Poverty Reduction Strategies, Routledge Studies in Development Economics 2003.

Latham, R., 2001, Identifying the contours of transboundary political life, in T. Callaghy, R. Kassimir & R. Latham (eds.), Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power, Cambridge University Press 2001.

Leen, M. and S. O'Neill, 2002, PRSPs – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua: Trócaire's Contribution to the World Bank/IMF PRSP Review Process, Dublin: Trócaire.

Lenz, A, Assessing the Impact of Uganda's Poverty Action Fund. A Participatory Rural Appraisal in Kamuli District, World Learning, 2002.

Levitas, R., 1998, The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour, London: MacMillan.

- Lister S, & Nyamugasira W, 2003, Design Contradiction in the 'New Architecture of Aid'? Reflection from Uganda on the Roles of Civil Society Organisations, in Development Policy Review, 2003, 21 (1): 93-106.
- Malaluan C., Joy J. and Guttal S., 2002, Structural Adjustment in the Name of the Poor – The PRSP Experience in Laos PDR, Cambodian and Vietnam, Focus on the Global South.
- Mancomunidad Sur de Copán, 2002, Diagnóstico de Pobreza, Mancomunidad Sur de Copán, ASONOG 2002.
- Marshall, A. and J. Woodroffe, 2001, Policies to Roll-back the State and Privatise? Poverty Reduction Strategy Papers Investigated, London: World Development Movement.
- Simon Maxwell, 2003, Heaven or Hubris: Reflections on the 'New Poverty Agenda', in Development Policy Review vol 21 (1) 2003 : 5-25.
- McGee, R., 2000, 'Poverty Reduction Strategies: A Part for the Poor?' IDS Policy Briefings, Issue 13. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/briefs/brief13.html>
- McGee, R. et al., 2002, 'Assessing Participation in Poverty Reduction Strategy Papers: a Desk Based Synthesis of Experience in Sub-Saharan Africa', IDS Research Report, No. 52.
- Mpepo, Besinati P., 2003, Engagement of Civil Society in the Zambian PRSP Process – Formulation, Implementation and Monitoring. Paper for ZCTU/FES workshop: General Orientation to the PRSPs and the Zambian PRSP Process, Lusaka 27<sup>th</sup> March 2003, Civil Society for Poverty Reduction, CSPR, Lusaka 2003.
- Mpepo, B.P., 2002, Civil Society and the PRSP Process in Zambia – Participation and Contentious Issues, paper for the University of Zambia/University of Duisburg workshop on PRSP research, Palm Wood Lodge, 12 Septiembre 2002.
- Mphuka C., 2003, Civil Society Mapping Exercise, Draft report, N/S PRSP Programme for Zambia Julio 2003.
- Ministry of Finance and Planning, Government of Zambia, ZAMBIA Poverty Reduction Strategy Paper, 2002-2004, Lusaka, Mayo 2002
- Mwinga, Mwene, Civil Society and the Poverty Reduction Strategy Process in Zambia, KEPA, 2002.
- Nelson, P., 2002, Access and Influence: Tensions and Ambiguities in the World Bank's Expanding Relationship with Civil Society Organizations, Ottawa: The North-South Institute. [http://www.nsi-ins.ca/download/Access\\_influence.pdf](http://www.nsi-ins.ca/download/Access_influence.pdf)

News and Notices for IMF and World Bank Watchers, Fall 2000, 'Who Governs Low-Income Countries', Interview with Charles Abugre, Vol 2, Number 3, 2000.

Nyamugasira, W & Rowden R, 2002, New Strategies, Old Loan Conditions. Do the New IMF and World Bank Loans Support Countries' Poverty Reduction Strategies? The Case of Uganda, Uganda National NGO Forum, 2002.

ODI, 2001, PRSP Institutionalisation Study: Final Report for the Strategic Partnership with África (SPA), Octubre 2001.

O Neill, S, PRSPs – Policy & Practice in Honduras and Nicaragua. Trócaire's Distribution to the World Bank/IMF PRSP review process, Enero 2000.

Painter, G., 2002, Quality Participation in Poverty Reduction Strategies – Experiences from Malawi, Bolivia and Rwanda, ChristianAid.

Posing, S, 2000, African Realities – Does Gender Discourse Respond? DFC, Copenhagen 2000.

Posing, S, 2003, Taking a Closer Look – Reflections on Methodology of the GEE with a View to African Realities and Practices of Sida's Development Co-operation, in Freeman T, Mikkelsen B. et al., Reflection on Experiences of Evaluating Gender Equality, Sida Studies in Evaluation 03/01.

Potter, G., 2000, Deeper than Debt: Economic Globalisation and the Poor, London: Latin American Bureau.

PRSP León Norte, 2000, Poverty Reduction Strategy Paper for the Municipalities of Leon Norte, Octubre 2000.

PRSP León Norte, 2002, Plan Estratégico de los municipios de León Norte, Versión revisada 2002.

Proyecto Escandinavo ERP, 2003, Intercambio de experiencias alrededor del tema ERP, San Pedro Sula, Honduras, 13-14 de febrero, 2003.

Rasmussen E., 2000, PRSP – León Norte. Systematisation of Process and Results, Draft 2000.

Republic of Zambia, 2002, Zambia Poverty Reduction Strategy Paper, Ministry of Finance and National Planning, Lusaka, Mayo 2002.

Samuel, J, 2002, What is People-Centred Advocacy? National Centre for Advocacy Studies, [www.ncas.india.org](http://www.ncas.india.org)

SAPRIN, 2002, The Policy Roots of Economic Crisis and Poverty: A Multi-country Participatory Assessment of Structural Adjustment, Abril 2002.

Seshamani V., 2002, Second Meeting of the African Learning Group on the Poverty Reduction Strategy Papers, Economic Commission for África, 18-21 Noviembre 2002, Bruselas, Bélgica.

Seppänen, M., 2003, State, Donors and Non-State Actors in the Poverty Reduction Strategy Preparation: Political Consequences of Participatory Public Policy Formulation in Honduras. Country Report Honduras, Research project: "Consultation and Empowerment: political implications of Participatory Public Policy Formulation in five developing countries", Institute of Development Studies, University of Helsinki, Abril, 2003, [www.valt.helsinki.fi/kmi/english/conf/tpoc/index.htm](http://www.valt.helsinki.fi/kmi/english/conf/tpoc/index.htm)

Sobhan, R., 2001, Correcting Structural Injustices: Refocusing the Agenda for Poverty Eradication, Centre for Policy Dialogue, Bangladesh, Noviembre 2001.

Sobhan, R., 2002, Eradicating Poverty Through Correcting Injustice: An Agenda for Change, Centre for Policy Dialogue, Bangladesh, Noviembre 2002.

Social Watch, 2003, Country by Country, 2003 Report Zambia, [www.socialwatch.org](http://www.socialwatch.org)

Thorpe, A. and E. Bennett, 2002, Sowing the Seeds of Modernity: the Insertion of Agriculture into the Global Market, Ch. 7 in C. McIlwaine and K. Willis (eds), Challenges and Change in Middle America, Harlow: Pearson Education, pp. 159-190.

Tikare, S., D. Youssef, P. Connelly-Roark and P. Shah, 2001, 'Organizing Participatory Processes in the PRSP', Ch. 2.1. in World Bank, Poverty Reduction Strategy Sourcebook, Washington: World Bank, <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/part0430.pdf>

UNCTAD, 2002, ECONOMIC DEVELOPMENT IN AFRICA, From Adjustment to Poverty Reduction: What is New? UN NY/Ginebra, 2002.

UNCTAD, 2001, The Least Developed Countries 2000 Report, 2001.

UNDP/PNUD, 2000, Key Messages: Support to National Poverty Reduction Strategies - June, New York: UNDP.

UNDP/PNUD Human Development Report 2000, Overcoming Human Poverty, New York.

UNDP/PNUD, 2002, Human Development Report 2002, New York.

Walan, S, 2002, Fattigdomsbekämpning på de fattiges villkor? En studie om Poverty Reduction Strategies – Världsbankens och IMF's nya initiativ för

fattigdoms-bekämpning, Globale Studier nr. 12, Forum Syd, Lutherhjälpen, Nätverket Jubel, Rädda Barnen, [www.forumsyd.se](http://www.forumsyd.se)

Warnock, K. et al., Reducing Poverty: is the World Bank's strategy working?, Panos Institute/Medianet, 2002.

Velez, Maria Teresa, Alcalde de El Jicaral – on behalf of four local governments in the León Norte region, Nicaragua, 2000, Letter to the President of the World Bank, Mr. James Wolfensohn and Managing Director of the IMF, Mr. Horst Köhler, Managua 7 Diciembre 2000.

Whitehead, A., 2003, Failing women, sustaining poverty: Gender in Poverty Reduction Strategy Papers, Report for the UK Gender and Development Network, Mayo 2003.

Wilks, A & Lefrancois F, 2002, Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Determines PRSP Policies, Bretton Woods Project/World Vision, 2002.

Villadsen, S & Lubanga F (eds.), 1996, Democratic decentralization in Uganda: a new approach to local governance, Kampala: Fountain Publishers, 1996.

World Bank/Banco Mundial, 2000, World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty, 2000.

World Bank-Civil Society Collaboration, Progress Report for Fiscal Years 2000 and 2001, [www.worldbank.org/WB and Civil Society.pdf](http://www.worldbank.org/WB%20and%20Civil%20Society.pdf)

World Bank/Banco Mundial , 2000a, Poverty Reduction Strategy Sourcebook: Questions and Answers, Washington: World Bank.  
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/qanda.htm>

World Bank/Banco Mundial, 2001d, Poverty Reduction Strategy Sourcebook, Washington: World Bank.  
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/sourctoc.htm>

World Bank/Banco Mundial, 2002a, Overview of Poverty Reduction Strategies, Washington: World Bank.  
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm>

World Bank/Banco Mundial, 2002b, Poverty Reduction Strategies & PRSPs: Definitions of Key Terms, Washington: World Bank.  
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/define.htm>

World Bank/Banco Mundial, 2002c, Poverty Reduction Strategies & PRSPs, Washington: World Bank.  
<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>

Zambia Civil Society, 2002a, The Poverty Reduction Strategy Papers: Implementation and Priorities, Paper for Consultative Group Meeting, Mulungushi Conference Centre 7 Julio 2002.

Zulu, J J, Luwabelwa, M, Kaluba D, 2003, PRSP Sensitisation Meeting for Civil Society and Local Government, Petauke, Katete and Chipata, 6<sup>th</sup> to 8<sup>th</sup> August 2003, Commissioned by Zambia Steering Committee of the North South PRSP Programme 2003.

### **Entrevistas, comunicaciones personales**

Lusaka, Zambia 9 al 19 de marzo 2003

Dr. John Chileshe, University of Zambia  
Dr. Mopane Lipalile, University of Zambia  
Alick Lungu, CCDJP ([www.ccjp.org.zm](http://www.ccjp.org.zm))  
Henry Machina, Zambia Land Alliance  
Georg Makaha, JCTR ([www.jctr.org.zm](http://www.jctr.org.zm))  
Martin Matabishi, NGOCC  
Besinato P. Mpepo, Coordinador, CSPR  
Charity Musamba, JCTR/Jubilee 2000, ([www.jctr.org.zm](http://www.jctr.org.zm))  
Dr. Frederick Mutesa, University of Zambia  
Prof. Venkatesh Seshamani, University of Zambia, CSPR  
Kasote Singogo, Director, Zambia Investment Centre  
Emily Sikazwe, Directora ejecutiva, Women for Change ([www.wfc.org.zm](http://www.wfc.org.zm))  
L. Tafira, Zambia Alliance of Women  
Charlton Sulwe, Programme Officer, MS-Zambia  
Lotte Klinte, Trabajadora para el desarrollo, MS-Zambia/CSPR  
Lis Bjarnesen, Coordinadora, MS-Zambia