

*¿Cooperación o intervención?*

---

# “LAS ESTRATEGIAS PARA LA REDUCCION DE LA POBREZA (ERP)” DEL BANCO MUNDIAL Y DEL FMI<sup>1</sup>

*Olga Lucía Castillo Ospina<sup>2</sup>*



---

<sup>1</sup> Este artículo está basado en uno de los capítulos de mi tesis de doctorado, presentada en el 2002 y titulada 'Non-Governmental Organisations and the External Debt Relief Process – The Heavily Poor Countries Initiative,' que se espera, próximamente sea publicada en español.

<sup>2</sup> Profesora Asociada e investigadora de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Universidad Javeriana. Cualquier comentario puede ser dirigido a: [olga.castillo@javeriana.edu.co](mailto:olga.castillo@javeriana.edu.co)

## **PALABRAS CLAVE**

Pobreza , Estrategias de Reducción de la Pobreza.

## **RESUMEN**

La reducción de la pobreza, ha sido durante largo tiempo uno de los objetivos promovidos por la banca internacional de desarrollo. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han propuesto un nuevo programa denominado las Estrategias para Reducción de la Pobreza (ERP) cuyo primer paso y principal mecanismo para ser implementado es desarrollar los "Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP)", sobre los cuales este artículo presenta un análisis crítico.

El análisis de los requerimientos y alcances tanto del esquema de las ERP, como de los DERP lleva a considerarlos como otros mecanismos de fuerte intervención en la política interna de los llamados países en vías de desarrollo, cuya implementación por demás, no deja ver posibilidades de éxito en su objetivo principal de reducir la pobreza.

## **KEY WORDS**

Poverty , Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs).

## **ABSTRACT**

Poverty reduction, during long time has been one of the main objectives promoted by international development agencies. The World Bank and the International Monetary Fund (IMF) have recently proposed a new program namely the Poverty Reduction Strategies; the first and main step to carry on this program is to design and write the "Poverty Reduction Strategy Papers" (PRSPs).

This article presents a critical analysis on this program and its main mechanism to be implemented.

In taking into account requirements and the scope of this program this analysis points out that PRSPs could become a strong interference mechanism in the internal policy of Third World countries. Additionally an examination of its design shows an unlikely success in its objective to reduce poverty.

# I

## ntroducción

La reducción de la pobreza, ha sido durante largo tiempo uno de los objetivos promovidos por la banca internacional de desarrollo. Además, actualmente este tema ha tomado aún más fuerza, al resurgir nuevamente como uno de los puntos fundamentales del marco de trabajo de las agencias de desarrollo y de cooperación internacional, ya sean estas europeas o norteamericanas.

Bajo este marco de trabajo y en su lucha contra la pobreza, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han propuesto un nuevo programa denominado las Estrategias para Reducción de la Pobreza (ERP); el primer paso y principal mecanismo para implementar este programa son las directrices consignadas en los “Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP)”, sobre los cuales este artículo presenta un análisis crítico. El análisis de los requerimientos y alcances del esquema de las ERP, lleva a considerar dicho programa como un mecanismo de fuerte intervención en la política interna de los llamados países en vías de desarrollo, cuya implementación por demás, no deja ver posibilidades de éxito en su objetivo principal de reducir la pobreza.

Este artículo ofrece primeramente, una breve descripción del contexto en el que se presenta el programa de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza, así como de sus principios. Luego, se describe en qué consiste el mecanismo más importante para la ejecución de este programa, es decir, los llamados “Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza” y también los

conceptos en los cuales dicha ejecución está basada. Finalmente, un análisis crítico, tanto del programa ERP como de los DERP, permite concluir que este programa, no sólo presenta grandes vacíos en su objetivo de reducir la pobreza, sino que además viene a convertirse un uno más de las formas de intervención económica del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en los países en vías de desarrollo.

### El programa de ‘las estrategias para reducción de la pobreza (ERP)’

Sorprendentemente, una de las críticas más frecuentes a diversos programas de cooperación internacional y financiación bilateral y multilateral, que se están implementando desde hace mucho tiempo, ha sido su insistente desarticulación con el tema de la pobreza de los países receptores. Y este hecho resulta sorprendente, porque el sentido común sugiere que los países receptores de asistencia y financiación internacional, lo son, precisamente porque sus deterioradas condiciones sociales y económicas, así lo requieren.

---

### Para propósitos de cálculos y comparaciones globales, el Banco Mundial usa una línea de pobreza establecida en US\$ 1 y US\$ 2 por día con Paridad de Poder Adquisitivo de 1993.

---

Estas críticas de desarticulación de la pobreza hacen énfasis en el hecho de que las grandes agencias de desarrollo, como el Banco Mundial, tienen en cuenta parámetros como, por ejemplo, el bajo Producto Interno Bruto (PIB) o el bajo ingreso *per cápita* para categorizar a los países receptores y definirlos como ‘pobres’. No tienen en cuenta, en cambio, las evidentemente deterioradas condiciones sociales, políticas y

económicas de estos países, —producto entre muchas otras variables de un bajo PIB— en otras etapas del proceso de su asistencia financiera. Es así, que estas agencias de desarrollo y financiación internacional, no toman en cuenta importantes condiciones sociales, políticas y económicas, ni al momento de establecer los requisitos para que los países pobres reciban dicha asistencia, ni tampoco con respecto a las condiciones que les exigen para que den cuenta del uso de dicha financiación o para exigir la devolución de los préstamos recibidos.

Estas críticas que se han hecho desde los mismos gobiernos receptores y desde las organizaciones no gubernamentales con actividades en países pobres, entre otras, parecieron en un momento ser finalmente reconocidas por las agencias de desarrollo internacional.

Es así, que en 1999, el Banco Mundial y el FMI lanzaron su nuevo esquema “Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP)” para proveer asistencia financiera con concesiones a: a) aquellos países categorizados como ‘pobres’ en términos de sus bajos ingresos y b) a países con acceso a los créditos de la Asociación Internacional para el Desarrollo (International Development Association, IDA).

En relación con la clasificación de países pobres en términos de ingresos, el Banco Mundial expresa que “Cuando se estima pobreza en el mundo, se debe usar la misma definición de línea de pobreza, que además deber ser expresada en una unidad común para todos los países. Por lo tanto, para propósitos de cálculos y comparaciones globales, el Banco Mundial usa una línea de pobreza establecida en US\$ 1 y US\$ 2 por día con Paridad de Poder Adquisitivo de 1993.” (Banco Mundial, 2002a: 1 - Traducción de la autora)<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Véase IRELA (2000) La Política Europea de Desarrollo hacia América Latina – 11 Sep. [www.irela.org](http://www.irela.org) y World Bank (2002c) A Sourcebook for Poverty Reduction Strategy Papers

---

<sup>4</sup> Banco Mundial (2002<sup>a</sup>) Para hacer comparaciones entre los precios de diversos bienes y servicios de diferentes países en



Por otra parte, los 'países IDA' son lo que tienen acceso a uno de los componentes de préstamo concesional del Banco Mundial. IDA provee préstamos a largo plazo con cero intereses a los países en vías de desarrollo más pobres.

Actualmente 81 países son elegibles para recibir este tipo de préstamos. El objetivo del componente IDA es apoyar los programas para reducir la pobreza y para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de estos países. IDA solamente prestará fondos a aquellos países que tengan un ingreso bruto anual *per cápita* menor a US\$ 875 para el año fiscal 2003 y que no puedan cumplir con los requerimientos financieros usuales para recibir los préstamos del Banco Mundial. Para poder acceder a estos préstamos, en algunos casos (como el de India o Bolivia) no se tiene en cuenta solamente su nivel de ingreso sino también el "buen crédito" que el país haya mantenido con el Banco Mundial.

Para ilustrar la magnitud del problema de la pobreza en el mundo actual, baste con decir, que se ha estimado que en 1998, 1.2 billones [miles de millones] de personas en el mundo tenían un nivel de consumo por debajo de US\$1 por día, es decir, 23 % de la población de los países en vías de desarrollo y 2.8 billones (es decir 56.3% más) vivían con menos de US\$2 por día." (Ibid). En términos de la población de los países que deben usar los préstamos de IDA, estos representan el 53% del total de la población de todos los países en vías de desarrollo.<sup>5</sup>

diferentes años se han desarrollado factores de conversión, como el de Paridad de Poder Adquisitivo. Sin embargo, aun usando estos factores de conversión se presentan varias distorsiones que se deben tener en cuenta en el momento de interpretar los datos.

<sup>5</sup> Según la clasificación del Banco Mundial, presentada en Global Development Finance (2002), de los ingresos de los 213 países que hay en el mundo, 160 (es decir el 76%) son países que no alcanzan la categoría de

Aunque, ni los requerimientos para ser categorizado como país pobre, ni lo usados para ser elegible como país IDA, ambos priorizando los ingresos del país receptor, dejan ver una nueva aproximación en la perspectiva de pobreza que tiene el Banco Mundial, los principios de las ERP si dieron indicios para ser más optimistas en este sentido.

El objetivo general del esquema de las ERP es "... ayudar a los países pobres y a todos aquellos organismos interesados en el desarrollo de estos países, para fortalecer el impacto de sus esfuerzos comunes para reducir la pobreza." (Banco Mundial, 2001:4 – Traducción de la autora)

Los cinco principios en los cuales están basadas las ERP y que constatan su coherencia con el Marco de Desarrollo Integral<sup>6</sup> son:

Que éstas sean diseñadas por cada país, para que se logre la participación de una amplia base de la sociedad civil y del sector privado en todas las etapas de este proceso;

---

'Ingreso Alto'. Todos estos países son los clasificados como 'Países en Vías de Desarrollo', cuando se tiene en cuenta tanto su ingreso (medio o bajo) así como también la magnitud de su deuda externa.

<sup>6</sup> En inglés se denomina Comprehensive Development Framework (CDF) "Esta es una perspectiva holística del desarrollo por la cual los países pueden conseguir una reducción de la pobreza más efectiva. Se enfatiza la interdependencia de todos los elementos del desarrollo –sociales, estructurales, humanos, de gobernabilidad, ambientales, económicos y financieros. Está basada en cuatro principios interrelacionados: en una perspectiva holística y de largo plazo; en el sentido de apropiación del país en cuestión; en la capacidad de decisión del país, en coordinación con sus colaboradores; y en el enfoque, principalmente, sobre resultados concretos." (World Bank, 2002b:1 – Mi traducción)

- Que sean integrales para que reconozcan la naturaleza multidimensional de la pobreza y a la vez el enfoque de acciones necesarias para reducirla efectivamente;
- Que estén enfocadas en resultados concretos que beneficien a los pobres;
- Que se enfoquen en la participación coordinada de todas las instituciones participantes, como son las organizaciones no gubernamentales y las agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo, entre otras; y
- Que estén basadas en una perspectiva de largo plazo

El principal mecanismo de implementación de las ERP son los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza (DERP), que se convierten en el medio *indispensable* para que un país reciba cooperación externa para mitigar la pobreza, así como para acceder al programa actual de alivio de la Deuda Externa, denominado Programa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME).<sup>7</sup> A continuación, se ofrece una breve descripción del mecanismo de implementación de las ERP.

### **La implementación del programa ERP a través de los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza (DERP)**

Los DERP son un conjunto de documentos que deberán ...”describir las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales del país, los programas para promover el crecimiento y reducir la pobreza, así como las

necesidades financieras externas asociadas a estos objetivos.” (Banco Mundial, 2001: 3 – Traducción de la autora)

El Banco Mundial recalca que unos DERP bien diseñados deberán enfocarse en los siguientes cuatro puntos:

- Escasez de oportunidades
- Escasez de capacidades
- Bajo nivel de seguridad y alta vulnerabilidad
- Empoderamiento (Banco Mundial, 2002c: 2)

Al igual que los principios de las ERP, previamente mencionados, los DERP presentan una perspectiva que explícitamente remite a avances teóricos contemporáneos sobre el fenómeno de la pobreza, caracterizados por el uso de variables más cualitativas y que buscan adoptar una aproximación más integral, tal como se analizará adelante. Así mismo, la presentación del programa para las ERP y de los DERP, se enfocan en conceptos tales como el de ‘participación’, ‘escasez de oportunidades’, ‘escasez de capacidades’, ‘vulnerabilidad’ y ‘empoderamiento’.

Como parte de la etapa de diseño de los DERP y según los lineamientos establecidos por el Banco Mundial y el FMI, estos deben incluir:

*a) Un relato sobre el proceso participativo* que fue usado para llegar a su formulación final, en el que se describirán el formato, la frecuencia y el sitio donde fueron realizadas las consultas. También se resumirán los principales puntos discutidos por los participantes. Además se describirá el impacto que el proceso de consulta tuvo en el diseño de los DERP y se analizará el papel que la sociedad civil tendrá en los procesos futuros de implementación y de monitoreo.

*b) Un diagnóstico integral de la pobreza:* Los DERP deberían comenzar por describir cuántos son, quiénes son y dónde viven los pobres, usando la

<sup>7</sup> La iniciativa para los PPME se denomina en inglés, the Heavily Indebted Poor Countries Initiative (The HIPC Initiative)



información existente. Con base en esta descripción, en los DERP se podrían analizar las restricciones institucionales relacionadas con aspectos macroeconómicos, sociales y estructurales que estén obstaculizando un crecimiento y reducción de la pobreza más rápidos.

*c) Una presentación clara de las prioridades en términos de políticas macroeconómicas, estructurales y sociales y sus costos* para reducir la pobreza. Para entender mejor la pobreza y sus causas, los DERP establecerán las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales que deberán conformar una estrategia integral, para alcanzar resultados concretos en reducción de la pobreza. Es importante que esta política este priorizada y presupuestada tanto como sea posible de tal manera que no termine convirtiéndose en una “lista de deseos”.

*d) Una presentación de los objetivos deseados, así como de los indicadores de éxito correspondientes y de los sistemas de monitoreo y evaluación del progreso obtenido:* Los DERP definirán metas a mediano y largo plazo para obtener resultados concretos (monetarios y no monetarios), estableciendo indicadores de progreso y un conjunto anual de objetivos. Los indicadores y objetivos deben ser acordes con una evaluación apropiada de la pobreza, así como con la capacidad institucional para monitorear su reducción. Es necesario que estos también sean consistentes con las políticas escogidas como parte de la estrategia. Finalmente, los DERP deberán contar con sistemas de evaluación y monitoreo a nivel nacional, que deberían incluir mecanismos participativos, cuando ello sea posible. (Banco Mundial, 2003a: 1 – Traducción de la autora)

Sin embargo, después de una primera etapa de diseño de los DERP se hizo claro que, muchos países que los requerían indispensablemente para acceder a recursos financieros, bien

como préstamos o bien como otras formas de cooperación financiera, no podrían cumplir todos estos lineamientos esperados por el Banco Mundial y el FMI. De tal manera que fue propuesta la posibilidad de unos DERP Provisionales (DERP-P), con un plazo de un año para la presentación de los documentos finales. Si el país necesitara más de un año para la presentación de sus DERP finales, deberá escribir un documento explicando las razones de su demora e informando el progreso que ha habido hasta el momento.

---

**Se ha estimado que en 1998, 1.2 billones [miles de millones] de personas en el mundo tenían un nivel de consumo por debajo de US\$ 1 por día.**

---

Una vez que los DERP, provisionales o definitivos, estén preparados ... “es necesario que éstos sean amplia y explícitamente avalados por las Directivas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (...) esto significa que los DERP estarán en las agendas de alrededor 70 países de bajos ingresos en los próximos dos años y en un futuro inmediato en las agendas de aquellos otros países que deseen acceder a fondos para cooperación financiera y al programa de alivio de la deuda externa.” (Banco Mundial, 2001: 2 – Traducción de la autora)

El personal de evaluaciones del Banco y del Fondo (Joint Staff Assessment - JSA) revisará la validez de los DERP (provisionales o definitivos), para asistir a las directivas de estas instituciones al momento de juzgar, si los documentos en cuestión proveen una base adecuada para proceder a la asignación de fondos de cooperación o de alivio de la deuda.

Actualmente los DERP (provisionales o definitivos) o el informe de progreso anual, en caso de que no se presente la versión definitiva pasado un año desde

la aprobación de los provisionales, explícitamente aprobados por las directivas del Banco Mundial y el FMI son condición para:

- que los ‘países pobres muy endeudados’,<sup>8</sup> completen el primer paso para ser considerados como posibles beneficiarios del programa PPME para alivio de la deuda externa;
- obtener la aprobación de acuerdos con aquellos países que quieran acceder a otro de los programas relacionados con la pobreza, el programa para facilitar el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza (PRGF – Poverty Reduction Growth Facility) del FMI
- obtener revisiones y nuevas condiciones sobre acuerdos previos, ya realizados dentro del PRGF;
- que los países que cumplan con los requerimientos para ser considerados un país IDA, puedan acceder a dichos recursos para préstamo o cooperación concesional del Banco Mundial;
- y son usados para hacerle el seguimiento al uso de los recursos obtenidos de otro programa del Banco Mundial, el llamado, ‘Estrategia para la Asistencia’ a los países miembros del Banco (Country Assistance Strategy – CAS).

De hecho, para enero del 2003, 25 países habían presentado sus DERP definitivos o provisionales a las directivas del Banco Mundial y del FMI.

### **Análisis crítico**

A primera vista, tanto la definición de los principios de las ERP, así como el uso de

---

<sup>8</sup> En la iniciativa para Países Pobres Muy Endeudados (PPME) que se inició en 1996 con la participación de 38 países, toman parte actualmente 43 países.

conceptos teóricos integrales fundamentando los DERP, dieron la impresión de que el Banco Mundial y el FMI estaban acogiendo una perspectiva de pobreza multidimensional, dejando de lado su enfoque tradicional basado principalmente en el PIB o en el ingreso *per capita* de los países y que adicionalmente enfatizaban el crecimiento económico.

---

**Después de una primera etapa de diseño de los DERP se hizo claro que, muchos países que los querían indispensablemente para acceder a recursos financieros, no podrían cumplir todos estos lineamientos esperados por el Banco Mundial y el FMI.**

---

Sin embargo la perspectiva con la que el Banco Mundial, el FMI y las diferentes agencias de desarrollo internacional que apoyan este programa, han definido estos conceptos, muestran que en realidad estas instituciones mantienen su estrecha visión economicista en torno al concepto de pobreza, como se analiza a continuación.

## ***1. El Fenómeno de la Pobreza en la Actualidad***

Ciertamente, la percepción conceptual contemporánea sobre el fenómeno de la pobreza ha cambiado notoriamente durante las últimas décadas. En particular, la academia ha mostrado interesantes desarrollos en torno al concepto de pobreza, que pueden ser caracterizados en general, por tratar de involucrar articuladamente una serie de variables que, si bien decisivas, antes no eran tenidas en cuenta. Los principales avances en torno al entendimiento del fenómeno de la pobreza, se pueden resumir como la transición entre un concepto basado principalmente en apreciaciones de carácter cuantitativo, como el PIB, el ingreso e indicadores de

consumo, a ser un concepto que de manera integral complementa dichas variables cuantitativas con el análisis de la presencia o ausencia de otras cualidades, no fácilmente medibles.

Los conceptos utilizados en la descripción previa del programa ERP, así como de los principales pasos para su ejecución, que se hace a través de los DERP, remitiría a primera vista y sin duda a estas últimas percepciones del fenómeno de la pobreza, más integrales y multidimensionales. Sin embargo un análisis detallado de las definiciones y expectativas, más allá del uso de conceptos de avanzada en el discurso sobre el fenómeno de la pobreza, deja ver serias inconsistencias.

### ***1.1 Amplia Participación de la Sociedad Civil***

En primera instancia y en relación con los principios de las ERP, una de sus primeras exigencias es “la participación de amplia base de la sociedad civil”. Según el Banco Mundial, se espera que los interesados y beneficiarios influencien y controlen, no solo la decisión de las políticas a ejecutar como parte del proceso de reducción de la pobreza, sino también la decisión sobre cuáles son las áreas prioritarias, así como la destinación de los recursos a ejecutar.

Como interesados y beneficiarios, se consideran a representantes de la rama ejecutiva del gobierno, del parlamento y de otras estructuras representativas del sector oficial, del sector privado, de las agencias de cooperación externas relacionadas con el tema, de la sociedad civil organizada, de los ‘grupos de la población pobre y vulnerable’ y del público en general, quienes a través del diálogo entiendan y lleguen a un acuerdo sobre la naturaleza de la pobreza y el camino para reducirla.

Sin embargo, parece que la retórica del discurso participativo del Banco Mundial y del Fondo Monetario, no concuerda con la práctica. Se ha afirmado que estas instituciones —no sólo el Banco Mundial, sino otras agencias de desarrollo, nacionales e internacionales— más que estar preocupadas acerca de los procesos de empoderamiento de las comunidades involucradas, han estado interesadas en la participación de la gente como un medio para buscar a través de ellos, la legitimación de procesos o de decisiones ya tomadas. Para ilustrar esta afirmación, se presenta una de varias referencias que al respecto se encuentran en la bibliografía actual. Un consultor que evaluaba la política forestal de un proyecto del Banco Mundial en Tailandia escribe:

“Los procesos de consulta, no solamente tienden a ser decepcionantes, sino que incluso, cuando se llevan a cabo la reuniones planeadas con las comunidades, la voz de esta gente parece no ser escuchada. Las comunidades parecieran convertirse en una presencia fantasmal dentro de los procesos de planificación —visible y escuchada solamente cuando su participación lleva a la credibilidad y legitimidad de decisiones que ya se habían tomado— (...) este tipo de actitud y práctica no es una aberración individual, sino que hace parte de la cultura del Banco Mundial.”  
(Hildyard et. al., 2001: 59  
— Traducción de la autora)

En el marco específico de la ejecución de los DERP, no sólo es preocupante el hecho de que las prácticas participativas se estén usando como un mecanismo de legitimización popular de resoluciones previamente definidas, sino también por el obstáculo práctico que los requerimientos en torno a dicha participación significan para un país pobre, tal como se analiza en seguida.

## *1.2 Capacidad de los países pobres para que su población participe ampliamente*

Para que 'amplia base de la sociedad civil' esté en capacidad de participar en los DERP, es necesario que cuente con los medios para hacerlo, medios que denominaremos capacidad participativa. La capacidad participativa se refiere al conjunto de instituciones, actividades y mecanismos que le permiten a la gente empezar o continuar tomando parte en un proceso. Sobre esta capacidad participativa también han sido presentadas diversas percepciones: una de ellas, enfatiza los componentes técnicos necesarios para la participación. Entre estos, se cuenta información estadística confiable, entrenamiento para acceder y analizar dicha información, equipos, etc. Una aproximación mucho más integral analiza la capacidad participativa en términos, de la capacitación y de las facilidades para la organización de quienes participan.

"Hay, por lo tanto, una apremiante necesidad por que se incremente la capacidad participativa dentro de la sociedad civil así como su habilidad

para comprometerse con las políticas a nivel nacional; esta puede lograrse, por ejemplo, a través de la capacitación en economía [y en otros campos] o en la propuesta de un marco legal que les permita a las ONGs y a las organizaciones de la sociedad civil funcionar más fácilmente." (Green and Battcock, 2001:32- Traducción de la autora)

Hay otras aproximaciones que enfatizan en la distinción que existe entre el desarrollo de la capacidad participativa y el fortalecimiento de esta. Gurstein y Angeles (1999) señalan que la etapa del desarrollo de la capacidad participativa requiere, en muchos casos, de la transformación tanto de estructuras e instituciones del nivel medio, como de algunos de sus sistemas de funcionamiento; el fortalecimiento de la capacidad participativa requiere, además, de fuerte apoyo a los proyectos del nivel micro.

Estos aportes al entendimiento de en qué consiste la capacidad participativa, deja ver que esta es un habilidad que encierra cambios y ajustes de múltiples dimensiones, no sólo coyunturales sino estructurales, lo que implica tiempo y acciones de largo plazo, para que en verdad dicha capacidad participativa se

logre. Otro de los requisitos del Banco Mundial, que implica el factor tiempo, es la apropiación que de estos programas, se da por parte de la sociedad civil.

## *1.3 Apropiación del Proceso de Diseño de los DERP por parte de la Población Pobre*

Otra expectativa que el Banco Mundial y el FMI tienen con el desarrollo de los DERP es que a través de la participación de una base amplia de la sociedad civil, se de, paralelamente, un sentido de apropiación de estos sectores de la población sobre los programas para el alivio de la pobreza.

Sin embargo, para que se logre un sentido genuino de apropiación, es necesario que a su vez los procesos de participación en la propuesta, diseño y toma de decisiones sobre las diversas políticas asociadas al alivio de la pobreza, por parte de los sectores de la población más directamente afectados, sean genuinos.

Como ya se mencionó, los procesos de participación comprometidos y veraces requieren primero que algunos obstáculos coyunturales y estructurales sean solucionados. Es así que en la







medida en que se les proporcione a los participantes acceso a educación, información, equipos, infraestructura, se generará a su vez motivación y sentido de apropiación, y por ende, se comprometerán también posteriores procesos de monitoreo y evaluación sobre el uso de los recursos y los resultados de las políticas decididas. Pero también resulta claro que sin la voluntad política y sin un período razonable de tiempo, no se conseguirá el desarrollo de ninguno de estos procesos y es precisamente porque el obtener participación es un proceso y no un evento. Sin embargo, el diseño del programa de las ERP espera que los países pobres identifiquen, analicen y prioricen, en un año, sus necesidades para mitigar la pobreza y ajusten sus políticas nacionales para tal fin y sólo entonces podrán acceder a fondos de cooperación.

#### *1.4 Otros aspectos de la Naturaleza Multidimensional de la Pobreza*

Con respecto a otro de los principios de las ERP, y esta vez me refiero al reconocimiento de "la naturaleza multidimensional de la pobreza",

nuevamente el discurso se ve sobrepasado en mucho por la práctica.

Las maneras de aproximarse al fenómeno de la pobreza incorporan un amplio rango de ideas, que presentan en uno de sus extremos una perspectiva que enfatiza la 'medición científica', mientras en el otro se halla una posición con connotaciones 'morales y categóricas' sobre este fenómeno (Pinker, 1999). Tal como lo señala este autor, la primera aproximación está representada por definiciones y métodos, que puedan ser medidos con un buen nivel de precisión; la tendencia moral, en cambio, está representada por el ejercicio de juicios normativos. Mientras la posición de 'medición científica' se basa en información numérica y por lo tanto supuestamente en una forma más precisa y objetiva para medir varios factores que componen el fenómeno de la pobreza, la posición 'moral' enfatiza en factores no fácilmente medibles, tales como exclusión, ética y justicia, entre otros.

Tradicionalmente el Banco Mundial se ha aproximado al fenómeno de la pobreza desde una perspectiva 'medible científicamente' que prioriza el componente del PIB en sus diferentes acepciones; esto es PIB nacional, PIB per cápita o PIB en

términos de las líneas de pobreza definidas. Aunque esta perspectiva también ha tenido en cuenta otros indicadores, como los niveles de consumo en relación con una línea de pobreza predeterminada, no se detienen en análisis sobre la distribución del crecimiento o disminución de este PIB entre la población de un país determinado.

Pero es justamente la reciente presencia de conceptos propios de la perspectiva 'categórica/moral', en el discurso en el que el Banco Mundial enfoca los DERP, lo que pareciera remitir a las propuestas teóricas que desde hace ya varios años, reconocidos estudiosos del tema de la pobreza como Amartya Sen y Robert Chambers, Paulo Freire y Oscar Lewis entre otros, han hecho en torno a la comprensión de algunos de estos conceptos. Algunas propuestas teóricas sobre estos conceptos, se describen brevemente a continuación:

##### **a) El concepto de 'Capacidad'**

Amartya Sen (1981) propone entender 'capacidades' como un término diferente al de la posesión de bienes; como 'capacidades básicas' se refiere a las que le abren a la gente la posibilidad de ser parte activa de la sociedad en todas sus dimensiones. Una explicación sencilla

de este concepto muestra que, por ejemplo, una bicicleta es un bien que provee la capacidad de la movilidad. Basado en esta diferenciación, Sen argumenta que el estándar de vida debería estar dado por las capacidades de las personas para acceder a los bienes y servicios, más que a la posesión de ellos. Sen argumenta, entonces, que lo que caracteriza la extrema pobreza es el no tener el derecho de acceder a los diferentes recursos, bienes y servicios aun cuando ellos existan.

### b) El concepto de 'Vulnerabilidad'

En el caso del concepto de 'vulnerabilidad', Chambers (1999), por ejemplo, enfoca su análisis en el escaso margen de maniobra que tienen las poblaciones pobres para enfrentar situaciones adversas sorpresivas, lo cual implica siempre un posible riesgo. Bajo esta aproximación se afirma que las situaciones de contingencia más frecuentes que llevan a la pérdida irreversible de bienes o derechos, dejando vulnerables a poblaciones en situación de pobreza, son de cinco tipos. Entre estos tipos se incluyen los desastres intempestivos, la incapacidad física, el gasto que resulta improductivo, imposiciones de algunos convencionalismos sociales y la explotación en general.

Dercon (2001) también ha trabajado bienestar o pobreza como el resultado del riesgo y de la vulnerabilidad que implican procesos de decisiones complicadas que los individuos o las

familias deben hacer y que involucran sus bienes e ingresos —estos muy escasos, en el caso de sectores pobres. La vulnerabilidad es una situación ex ante que "está determinada por las opciones disponibles con que cuentan las familias o individuos en su diario vivir, por los riesgos que dichas opciones les implican y por la habilidad y capacidad que tengan para manejar dichos riesgos." (Dercon, 2001:3 — Traducción de la autora)

---

### El diseño del programa de las ERP espera que los países pobres identifiquen, analicen y prioricen, en un año, sus necesidades para mitigar la pobreza y ajusten sus políticas nacionales para tal fin y sólo entonces podrán acceder a fondos de cooperación.

---

### c) El concepto de 'Empoderamiento'

En la misma línea, el concepto de 'Empoderamiento' se halla estrechamente relacionado con el de vulnerabilidad. "Un [proceso de] empoderamiento, propicia la asociatividad progresiva (...) y fortalece la capacidad de negociación de los sectores vulnerables, o desposeídos en el sentido político, ante los otros actores del desarrollo"... (Ulloa, 2002:11) Sin embargo no es solo en términos políticos o en de la relación vulnerabilidad-empoderamiento que este último concepto ha sido analizado.

Enfatizando la dimensión cultural, se afirma que los procesos de empoderamiento, bien sea que se den en comunidades, organizaciones o personas individuales, generan reconocimiento de la propia imagen propiciando la auto-estima. En términos económicos —y en el caso de las comunidades campesinas— se puede generar empoderamiento a través del estímulo de la producción local que tenga en cuenta sus propias prácticas y condiciones productivas. El incremento

de dicha producción debe entonces, generar o fortalecer las interrelaciones de las comunidades productivas con organizaciones o mecanismos de producción que lleven el producto a buen fin y al productor a acceder a nuevos recursos. Así mismo debe existir por parte del productor el derecho autónomo sobre la administración y la toma de decisiones relacionadas con dichos recursos.

Sin embargo, tal como lo señala Ulloa (2002) y tal como también se resalta con relación a los procesos participativos, resulta una falacia el que la capacidad de asumir poder, pueda ser cedida mecánicamente por agentes externos. En este sentido, se afirma que "Los procesos participativos (...) intentan desafiar las evidentes relaciones de poder existentes en la sociedad, reconociendo el control que ciertos individuos o grupos tienen sobre otros." (Kothari, 2001:142 — Traducción de la autora)

Sin embargo, el mismo acto de categorizar a alguien como 'participante' o como no-empoderado, implica que 'un superior' si tiene el poder de categorizar a 'un inferior'. Esto sucede porque los 'intentos para desafiar' las relaciones de poder se hacen a través de perspectivas y mecanismos generados desde las mismas relaciones de poder que se quieren desafiar.

### d) El concepto de 'Seguridad'

El concepto actual de la seguridad tiene un enfoque multidimensional, que ha superado las concepciones originales del período de la guerra fría, cuando se restringía predominantemente a la dimensión militar, privilegiando aspectos como el desarme en pos de un clima de distensión.<sup>10</sup>

El concepto de 'seguridad', como parte del marco teórico de pobreza "...va más

---

<sup>9</sup> Los escritos de Sen sobre el tema de la pobreza son ampliamente reconocidos y entre lo más importantes se pueden mencionar, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (1984), en el que se señala claramente la dimensión políticas de las hambrunas; *'Inequality Reexamined'* (1992) donde desarrolla ampliamente el concepto de desigualdad, traducido como 'Nuevo Examen de la Desigualdad', publicado en español en el año 2000. También están "Desarrollo como Libertad" y "Choice, Welfare and Measurement".

---

<sup>10</sup> Aunque tal como se ha percibido desde los acontecimientos del 11 de septiembre, es posible que el concepto de seguridad llegue a restringirse nuevamente, esta vez enfatizando una dimensión anti-terrorista.

allá del concepto tradicional de la protección física ante un conflicto. [Y para alcanzar un entorno de estabilidad duradera, debemos atacar la raíz del conflicto —la pobreza, la disparidad económica, la exclusión y la injusticia social”, expresó la ministra de cooperación internacional del Canadá. (Minna, 2000:1) Por lo tanto, el concepto de ‘seguridad’ es otro elemento que, en su acepción más integral, comprende prioridades como el acceso a la educación básica y los servicios de salud, la protección de la niñez, la promoción de los derechos humanos, la erradicación de enfermedades y la protección del medio ambiente, muy en la línea de la propuesta de Amartya Sen.

## 2. La Percepción del Banco Mundial y del F.M.I.

A pesar de que las definiciones del Banco Mundial hacen uso de los mismos conceptos, estos nada tienen que ver con las propuestas teóricas mencionadas, sino que por el contrario, permanecen insistentemente atadas a la visión más tradicionalmente económica del fenómeno de la pobreza.

- ‘Escasez de oportunidades’ se refiere a los bajos niveles en la relación consumo/ingreso y es un concepto que siempre aparece relacionado con el ingreso nacional bruto *per capita* y por lo tanto con la línea nacional de pobreza del país receptor;
- ‘Escasez de capacidades’ se definió solamente como poca o ninguna mejora en los indicadores de salud y educación, entre grupo socio-económicos;
- ‘El bajo de nivel de seguridad’ está relacionado solo con la exposición a los riesgos de carácter económico; y
- El concepto de ‘empoderamiento’ considera exclusivamente la capacidad de acceso que deberían tener las poblaciones pobres a las instituciones del Estado para lograr

el re-direccionamiento de sus fondos económicos hacia ellos. (Banco Mundial, 2002c: 2)

### **El mismo acto de categorizar a alguien como ‘participante’ o como no-empoderado, implica que ‘un superior’ si tiene el poder de categorizar a ‘un inferior’.**

Los siguientes elementos definidos como ‘claves de una efectiva reducción de la pobreza’ tal como fueron presentados por el Banco Mundial y el FMI, confirman esta crítica a las ERP y a los DERP por ser una perspectiva estrechamente economicista, lejos de una visión más integral del fenómeno de la pobreza.

*“Un entendimiento integral de la pobreza y sus elementos determinantes que deberán identificar quienes son los pobres, en que están basados sus ingresos personales y cuales son sus niveles de consumo en relación con su línea de pobreza específica;*

*Deben ser claramente propuestas, acciones públicas que tengan el más alto impacto en contra de la pobreza y que lleven a un más rápido crecimiento económico —incluyendo estabilidad macroeconómica, la mayor liberalización y apertura de los mercados y un ambiente de predecible estabilidad para las actividades del sector privado;*

*Transparencia.* El proceso para establecer el presupuesto, políticas prioritarias y los procesos de supervisión que lleven a alcanzar las metas de reducción de la pobreza, deberán estar basadas en procesos transparentes de dialogo público y de transparencia en la información; y

*Una serie de indicadores que sean establecidos y monitoreados a través de procesos participativos.* La identificación y la medición de las metas alcanzadas y la evaluación del impacto

de la intervención prioritaria sobre los pobres, son mecanismos cruciales para la evaluación regular de las políticas, los programas y su ejecución. (Banco Mundial, 2003b:2- Traducción de la autora)

Estas definiciones no sólo muestran que la perspectiva conceptual del Banco Mundial en torno a la pobreza, permanece más cercana a su tradicional énfasis en el crecimiento económico en vez de a concepciones más integrales, sino que muestran también sus innegables lazos con los principales fundamentos del modelo neo-liberal.

## 3. ¿Alguna relación entre los DERP y las Medidas de Ajuste Estructural?

Claramente se expresa como parte de los requerimientos de unos DERP bien diseñados, el adoptar como parte de las políticas macroeconómicas y estructurales del país, la liberalización de apertura de los mercados, pilar fundamental del llamado modelo neoliberal.

La semejanza que, en algunos puntos específicos, hay entre los requerimientos que de los países pobres hacen los DERP y las medidas de Ajuste Estructural, en las que se basa el, mal llamado, modelo de desarrollo neoliberal es evidente, tal como lo muestran análisis de la ONG británica World Development Movement (WDM, 2001). Los DERP:

- Tal como el modelo neo-liberal, están basados en el mismo esquema de decisiones desde arriba
- Muestran la misma falta total de reconocimiento del costo del crecimiento económico, por ejemplo, en términos de reducción de bienestar social de la población y también de reducción de capital social, entre muchos otros
- No parten de un análisis causal de la pobreza que lleve de manera lógica a

una selección de las medidas macroeconómicas más apropiadas para cada país, sino que por el contrario, dichas medidas macroeconómicas deben ajustarse a las expectativas de crecimiento económico del Banco Mundial y del FMI

- No dimensionan suficientemente las consecuencias de las políticas macroeconómicas adoptadas en términos de la pobreza, hecho que puede ser una de las causas para que la brecha entre países ricos y pobres sea cada vez más amplia
- Están diseñados para cumplir y evaluar metas que han sido explícitamente intervenidas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) e insuficientemente apropiadas e influenciadas por los resultados de la participación pública.

Desafortunadamente, las expectativas que alguna vez se tuvieron en el modelo neoliberal, como una posibilidad de desarrollo y crecimiento para todos, han demostrado ya durante más de dos décadas, su falta de éxito y resultados. Seguidamente se presentan algunas cifras que así lo comprueban.

#### **4. Algunas cifras sobre el Modelo Neo-liberal y Pobreza**

El debate sobre las consecuencias positivas y negativas de la implementación de los preceptos del modelo neoliberal en relación con la pobreza continúan. Algunos estudios señalan sus efectos positivos en, por ejemplo, algunos países asiáticos, mientras que otros señalan como estos países consiguieron tasas de crecimiento importantes, justamente por no seguir las medidas neoliberales.

También son muchos los estudios que señalan la relación que parece existir entre el incremento continuo de la pobreza y las principales prácticas del modelo neoliberal. Algunos de estos estudios, como el de Martínez (1997), indican que "Primero, debe ser señalado que al mismo tiempo que la globalización del modelo neoliberal se ha expandido, la economía mundial ha

crecido más lentamente. Consecuentemente, el crecimiento económico, y una tajada más grande del pastel, prometida por la ideología neoliberal, están en la práctica, reduciéndose. Mientras que entre 1950 y 1973, la producción mundial creció en casi un cinco por ciento, entre 1974 y 1980, bajó a un 3.5 por ciento; entre 1981 y 1989 la tasa de crecimiento volvió a bajar a 3.3 y más recientemente, entre 1990 y 1996, la tasa de crecimiento fue extremadamente baja, alcanzando sólo 1.4 por ciento." (Martínez, 1997:2 – Traducción de la autora)

Sin embargo, las cifras negativas que presenta este mismo autor, cuando se relacionan las décadas de la implementación del modelo neoliberal y el crecimiento de la pobreza, no se refieren sólo a los índices de producción mundial. También se refieren al crecimiento del desempleo, puesto que de 2.8 billones de la población económicamente activa, 1.14 billones (41%) están desempleados o subempleados. Otros datos muestran que actualmente 300 millones de personas, dependen para sobrevivir del sector informal, sin prestaciones sociales, ni ningún resguardo en caso de enfermedad o de cualquier otra eventualidad. Y esta no es una

---

<sup>11</sup> Ver, por ejemplo, Kiely, R. (1998) Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention, en *Capital & Class*, No. 64





característica que se limita solamente a los países en vías de desarrollo. En el mundo altamente industrializado, una de cada diez personas, del sector económicamente activo, está desempleada, mientras se fortalece el esquema del así llamado 'crecimiento, sin trabajo'.

Dadas las altas cifras del desempleo adulto, 80 millones de niños en el mundo se ven forzados a trabajar, y en algunos países el porcentaje de ellos alcanza el 25% de la fuerza laboral activa de estos países y esto solo en búsqueda de la subsistencia de sus familias.

En África, la mitad de la población vive en extrema pobreza y en Europa y en los Estados Unidos, alrededor del 15 por ciento de sus habitantes viven bajo la línea de extrema pobreza. En ciudades como Nueva York, alrededor de un cuarto de millón de personas duermen en refugios del Estado, mientras en Londres, el número de personas registradas como sin vivienda alcanza las 400.000.

## Conclusiones

Por lo tanto, no solo las definiciones de los principios de las ERP, sino también los conceptos usados en los DERP para establecer su implementación, hacen parte de una retórica vacía que se queda

sin fundamento ante las condiciones reales en que los países pobres hacen parte de este nuevo programa de asistencia financiera.

En este sentido, son tres los principales puntos críticos que se le pueden señalar a este programa y a los DERP:

El primero, es que aunque el discurso pareciera estar fundamentado en concepciones de pobreza integrales y multidimensionales, el análisis sobre los indicadores de monitoreo y las expectativas de los logros que se buscan obtener, dan cuenta de una gran inconsistencia existente entre el discurso formal y la práctica. Algunos de los, tan alardeados, componentes cualitativos de pobreza, como vulnerabilidad, seguridad, empoderamiento y capacidades, entre otros, quedan reducidos a los tradicionales indicadores de PIB, línea de pobreza, capacidad de consumo y otras variables de carácter exclusivamente económico que no contemplan una complementación con variables adicionales relacionadas con pobreza.

Adicionalmente, el programa de las ERP y su mecanismo de ejecución los DERP, pareciera estar promoviendo prácticas benéficas, como la participación de la sociedad civil para generar el sentido de apropiación de dichos programas. Estas prácticas se dan por descontado en países industrializados y de ingresos

medios; sin embargo, es un serio error de diseño plantearlos como requisito para los países pobres, pues estos vienen a convertirse en un grave obstáculo para acceder a los recursos financieros que tanto y con tanta urgencia se requieren.

Finalmente, programas como las ERP y mecanismos de ejecución con los requerimientos de los DERP, terminan siendo mecanismos de fuerte intervención en las políticas internas de los países pobres, quienes debido a la necesidad de participar de las redes de cooperación y asistencia financiera internacional, no pueden eludir dicha intervención. El aval del FMI y del Banco Mundial y además las metas y logros sobre los cuales se deben diseñar, implementar y evaluar este tipo de programas, llevan a que los países deban direccionar sus políticas económicas y sociales en el mismo sentido, es decir, hacia economías de libre mercado, competitivas a nivel mundial y en donde priman los intereses de la iniciativa privada. Por lo tanto, el programa de las ERP terminará siendo uno más de los mecanismos, por el cual los países pobres, serán exigidos de implementar los principales preceptos del modelo neoliberal.

