

**Estrategias para la Reducción de la Pobreza: Más allá de la teoría
Experiencias prácticas y Posiciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil
Involucradas**

Elaborado por Irene Knoke y Dr. Pedro Morazán, Südwind Institut

Documento para el debate en la Conferencia de la GTZ: "Más allá de la Revisión: Reducción de la Pobreza Sustentable y EERP", Berlín,

mayo de 2002

Friedrich-Ebert-Stiftung
Department for Development Policy
- Dialogue on Globalization -
Hiroshimastr. 17
10785 Berlin
Tel.: 0049-30-26936-914
Fax: 0049-30-26935-959
Roswitha.Kiewitt@fes.de
www.fes.de/globalization

The opinions expressed in this paper do not necessarily reflect the views of the Friedrich-Ebert- Stiftung or the organisations for which the author works.

Editorial

Introducción	1
Capítulo N°1	
Aspectos críticos en la definición de los objetivos de las EERP	2
1.1. Políticas seleccionadas y políticas omitidas en el marco de las EERP	
1.2. La definición de las causas de la pobreza y su solución	
1.3. La dimensión internacional	
1.4. La conexión entre reducción de la deuda y la erradicación de la pobreza	
Capítulo N°2	
Políticas macroeconómicas en las EERP	10
2.1. Impacto económico de los programas de ajuste estructural	
2.2. Privatización y corrupción	
2.3. Liberación del comercio exterior y del sistema financiero	
2.4. Políticas impositivas y lucha contra la pobreza	
Capítulo N°3	
Límites a la participación en el marco de las EERP	14
3.1. Sociedad civil y predominancia internacional	
3.2. Sociedad civil y hegemonía política	
3.3. ¿Consulta o participación?	
Capítulo N°4	20
Políticas relativas a cuestiones centrales	
4.1. Desarrollo humano sustentable	
4.2. Una perspectiva de género	
4.3. Acceso y uso de la tierra y soberanía alimentaria	
4.4. Acceso a los servicios sociales y bienes comunitarios	
Conclusiones	27

Introducción

Han pasado ya casi tres años, desde que los acreedores, tanto bilaterales como multilaterales, decidieron expandir las medidas de reducción de deuda y ligarlas a la elaboración de una serie de Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza (EERP), en el marco de la cumbre del G7 en Colonia. Ya es hora de hacer una revisión de ese proceso. En este sentido, encontramos muy valiosa la iniciativa de la GTZ al invitar a una conferencia internacional sobre: "Más allá de la revisión: reducción sustentable de la pobreza y EERP".

Esperamos que el resultado de esta conferencia contribuya a efectuar los cambios, que tan urgentemente se necesitan y las correcciones en el curso de las herramientas estratégicas de cooperación internacional definidas recientemente, con el objeto de devolverles su sentido original: constituir una herramienta efectiva para la reducción de la pobreza y un medio para la participación de la sociedad civil.

A través del presente documento, Brot für die Welt (Pan para el Mundo), pretende hacer un aporte a estos análisis y revisiones, con la intención de promover cambios en aquellas áreas en las cuales resulta evidente la existencia de déficit en la aplicación de EERP. A fines de elaborar aquellos aspectos señalados a lo largo de este estudio, hemos desarrollado entrevistas con las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las contrapartes de Brot für die Welt. Hemos tomado cuatro países como eje de nuestra investigación: Camerún, Honduras, Nicaragua y Mozambique. Sin embargo, cuando lo consideramos adecuado, incluimos también las experiencias de otros países HIPC (Países Pobres Altamente Endeudados), que ya han sido investigados por otras instituciones del ámbito de la cooperación internacional. Este es el caso de Bolivia, Tanzania y Zambia, países que cuentan con redes fuertemente estructuradas de organizaciones populares.

Para llevar a cabo las entrevistas con las contrapartes, utilizamos dos tipos de cuestionarios diferentes que enviamos a las organizaciones y contrapartes. Debido a la falta de tiempo, no todas las contrapartes entrevistadas han respondido aún. Paralelamente, aplicamos el método de entrevistas orales con representantes de las ONGs de los cuatro países, a fines de despejar dudas surgidas a partir de las respuestas escritas, y también para introducir nuevos aspectos específicos que no habían sido considerados en el cuestionario. Los documentos desarrollados por las organizaciones mencionadas anteriormente, con la intención de profundizar la participación en la implementación de las EERP, constituyeron una tercera fuente de información. Sobre la base de las posiciones desarrolladas por las contrapartes, intentamos hacer una síntesis que se presentaría en esta conferencia en Berlín.

En aquellos casos en los cuales descubrimos que una gran cantidad de declaraciones de la sociedad civil de los cuatro países elegidos coincidían con las posiciones desarrolladas por otras instituciones, consideramos conveniente subrayar esas críticas en el documento, ya que consideramos que tenían particular relevancia para todo el proceso.

Sin embargo, Brot für die Welt considera que el presente documento no es la culminación, sino más bien el comienzo de un proceso de consulta. Es nuestra intención someter estas propuestas al debate, de modo tal de incorporar las opiniones de otras contrapartes situadas en otros países. Los autores del Instituto Südwind llevaron a cabo este trabajo en un período de tiempo relativamente corto, con las dificultades que esto implica en la comunicación con las contrapartes. No obstante, la experiencia del Instituto en materia de trabajo en redes, por ejemplo en Nicaragua, Honduras y Camerún, ha sido una gran ayuda en este sentido.

Agradecemos muy especialmente a las contrapartes de los cuatro países que, pese a las presiones por falta de tiempo, dedicaron su tiempo y esfuerzo para responder nuestras preguntas,

Danuta Sacher
Brot für die Welt

Capítulo 1

Aspectos críticos en la definición de los objetivos de las EERP

1.1. Políticas seleccionadas y políticas omitidas en el marco de las EERP

Existe un elemento común en todas las EERP tratadas hasta el momento (y esto seguramente será cierto en el caso de aquellas que se presentan a continuación): dado que los documentos estratégicos están estrechamente vinculados con la RPMC (Reducción de la Pobreza y Medios de Crecimiento), su eje principal apunta al crecimiento económico, entendido como crecimiento en favor de los pobres. Sin embargo, la receta acerca de cómo lograr el crecimiento es muy similar a la de anteriores programas y contiene, principalmente, la implementación de medidas de ajuste estructural basadas en la liberalización del comercio y

de los mercados financieros, una política de estabilización restrictiva y privatizaciones. En qué medida estas políticas afectan a la gente, y especialmente a los pobres, así como el objetivo de la participación, son cuestiones que serán desarrolladas en los próximos capítulos con mayor profundidad. Este capítulo apunta a presentar un panorama sobre las políticas que han sido escogidas y cuáles han sido omitidas en el contexto de las EERP, y la forma en que esto se vincula con el objetivo de reducción de las pobreza.

En el marco de una investigación en profundidad de diversas EERP, Marshall y Woodroffe (2001) sintetizan lo que resulta obvio para cualquier observador, pero además, es inherente al programa:

La consistencia de las políticas propuestas en las EERP y las I-EERP es notable, teniendo en cuenta las diferentes historias, características y procesos vividos en los 16 países investigados. El impulso general de las políticas macroeconómicas detectadas en las EERP y en las I-EERP parece muy similar a aquellas de las SAP del pasado. Tanto para las EERP como para las I-EERP la estabilidad macroeconómica es importante, pero hay escasa referencia al debate que surge a partir de los beneficios del crecimiento y de los diferentes tipos de crecimiento. El vocabulario, en algunas de las estrategias presentadas, demuestra una intencionalidad del tipo de crecimiento "pro pobres" o en favor de los pobres ("basados en la equidad"), aunque a menudo esto parece ser mera retórica y no la realidad de las políticas planteadas. Los autores comparan los resultados con el análisis de otras aproximaciones en torno al desarrollo, definidas, por ejemplo, en un estudio del Banco Mundial (Gerster, 2000) y encuentran que de las cuatro aproximaciones diferentes, la primera es la que se utiliza predominantemente:

- * crecimiento basado en el mercado "pro pobres": una versión modificada del modelo neoliberal ortodoxo, en el que se espera que los beneficios del crecimiento económico se extiendan a los pobres.

- * medios de vida sustentables: apunta a reducir la vulnerabilidad de la mayoría de la población pobre, a través de intervenciones en la producción agrícola, la diversificación de los ingresos e infraestructura rural.

- * redistribución de los recursos de la propiedad física y social: se basa en el análisis de que la inequidad tiene una correlación directamente negativa con el crecimiento económico y que la inequidad impide la reducción de la pobreza.

- * fundamentación en los derechos: se basa en el empowerment y en la redistribución del poder político. (véase Marshall/Woodroffe, 2001:14)

En tanto que la segunda aproximación que apunta a los medios de vida sustentables, se incorpora en algunas EERP, las medidas concomitantes, tales como inversión en la infraestructura rural o las políticas agrarias, dependen en gran medida del marco macroeconómico que, una vez más, se inscribe dentro del modelo neoliberal. Parece que no se ha aprendido nada a través de las experiencias de implementación de ajuste estructural de los últimos años, casi décadas, como factores externos, volatilidad del mercado global y los peligros que implica la apertura de la economía, otorgándose escasa atención a la competencia entre países pobres. En lo que respecta a las otras dos aproximaciones, son pocos los puntos que se han desarrollado en el contexto de las EERP.

La expansión del acceso a los servicios básicos, tales como la educación primaria y la salud, se canaliza frecuentemente a través de las EERP. Esto se vincula, generalmente, con una vía cuantitativa y cualitativa también. Pero, una vez más, el marco está dado por la dimensión macroeconómica, que frecuentemente conduce a conceptos vinculados con la recuperación del costo, pese a que el impacto negativo sobre los pobres es ampliamente conocido.

Dado que cuestiones como la good governance y la democratización cuentan con una alta estima entre los acreedores, pero también en el marco de las propuestas de la CSO, aspectos como la reforma del Estado, la corrupción, la descentralización, etc. tienen espacio dentro de las EERP. Sin embargo, algunas han sido incluidas sólo tras la intervención de la CSO, por

ejemplo, el tema de la corrupción en Mozambique. Por otra parte, los parlamentos siguen siendo marginados en el proceso de elaboración del documento estratégico. Esto sugeriría que la inclusión de estos aspectos guarda más relación con ingerencias externas, que con el resultado de un reconocimiento de la importancia de estos factores en términos de la reducción de pobreza. Así por ejemplo, la regionalización del proceso de participación en Honduras fue, principalmente, el resultado de la presión ejercida por la CSO, especialmente en el contexto de Interforos y de la FOSDEH.

Por otra parte, existe una serie de temas faltantes dentro de los programas de las EERP, al menos si estamos hablando de una forma estratégica y de propuestas concretas para atacar estos problemas. La mayoría de los puntos de la lista que se presenta a continuación (tomada de Marshall/Woodroffe, 2001: 22 ss.), forman parte de las propuestas efectuadas por la CSO en diferentes países. La red nicaragüense CCER (2002), por ejemplo, trata estos temas en un documento sumamente detallado sobre "cuestiones pendientes para el debate", que incluye virtualmente todas estos puntos. En las estrategias EERP no se encuentran, entre otras, las siguientes cuestiones:

- * reforma agraria (si existen referencias a la propiedad de la tierra, generalmente se refieren a la legalización de las propiedades pero no a su redistribución).
- * derecho laboral (salario mínimo, seguridad o standards laborales, etc.)
- * grupos vulnerables (especialmente derechos de los niños y niñas, o consideraciones hacia grupos con discapacidades especiales o grupos vulnerables)
- * género (pese a que, en general, se incluye la perspectiva de género, en la mayoría de las EERP no se incluye una propuesta estratégica a cerca de cómo atacar directamente las inequidades relativas al género y lograr mejoras en materia de pobreza basada en inequidades de género, en muchos casos, ni siquiera se han fijado indicadores)
- * riesgos de las exposición al mercado global (existen pocos análisis a cerca de las consecuencias de la pobreza como producto de la volatilidad, del desarrollo del mercado mundial, de la apertura del mercado interno, de los shocks externos y de los resultantes recursos fiscales restringidos)
- * competencia en materia de exportaciones (muchos países centran sus esperanzas de crecimiento en los mismos sectores, lo que puede conducir a un mayor descenso de los términos de commodity)
- * planes de emergencia (en el caso de catástrofes naturales)
- * contexto político (y como pueden afectar la economía).

Resulta alarmante descubrir que, algunas veces, las EERP parecen crear su propio contexto que, en este momento, está dado por el marco temporal planteado dentro de la iniciativa HIPC y condicionado por las imposiciones del IFI. Si, como en el caso de Nicaragua, la elaboración de las EERP no toma en cuenta otros planes de acción desarrollados oficialmente en cuestiones claves como la educación, parece muy evidente que se otorga prioridad al cumplimiento de los requerimientos macroeconómicos y la utilización del lenguaje del FMI, antes que a la integración dentro de un contexto nacional consensuado.

El período en el que fue elaborado el documento llamado Plan Nacional de Educación coincidió con la elaboración de las EERP, sin embargo, éstas no incorporan propuestas y requerimientos presentados en ambos documentos. Es por esto que podemos afirmar que no existe conexión alguna entre esos dos documentos, esenciales para el desarrollo de la educación nacional, y las EERP elaboradas con el objeto de reducir la pobreza (CCER, Nicaragua, 2002).

De esta forma, las EERP corren el riesgo de convertirse en un documento elaborado a las apuradas, que reúne un manojito de programas y proyectos para satisfacción de los acreedores, algunos de los cuales ya existen, combinados con alguna consulta a la sociedad civil.

Considerando los contenidos de los objetivos, metas, programas e indicadores, da la sensación de que el documento es un compendio de todas aquellas acciones que el gobierno ha estado implementando, así como también de aquellas negociadas dentro del marco de la cooperación internacional. Parece un intento forzado del gobierno en cuanto a presentar en forma coherente, programas que ya existen de modo no articulado. Las acciones, programas y objetivos incluidos en la estrategia parecen apuntar al ataque de las manifestaciones de la pobreza, antes que a sus causas fundamentales.

El documento, que tiene fecha del 2001, sigue con un listado de programas que ya existen, pero con un presupuesto aún menor que el que señala el documento de fecha agosto de 2000. (CCER, Nicaragua, 2002).

Otro problema serio se presenta en este contexto, en tanto que las EERP se limitan excesivamente a las RPMC (PRGF), que han sido los medios de financiamiento del FMI a lo largo de tres años. Si bien se supone que las EERP constituyen una estrategia a largo plazo, el marco en el que funcionan tiende a favorecer una estrategia de corto o mediano plazo. Las EERP son consideradas como una cuestión secundaria y colateral. En algún momento, se intentó vincularlas con un plan de reconstrucción (después del Huracán Mitch en 1998). Esto no condujo a ningún resultado. El problema, como lo señalamos en su momento, es la falta de un proyecto nacional, de la definición de perspectivas a largo plazo, basadas en recursos y posibilidades existentes, y la consideración realista de los aspectos vulnerables, tanto internos como externos. (FOSDEH / ASONOG, Honduras, 2001).

1.2. La definición de las causas de la pobreza y su solución

El núcleo de las EERP se constituye en torno al concepto y análisis de las causas de la pobreza, ya que esta será la base para definir prioridades y señalar estrategias coherentes para la reducción de la misma. La marcada importancia puesta en el crecimiento económico sugiere que meramente la falta de crecimiento, es vista como la causa principal de la creciente pobreza en los países. Si bien el crecimiento puede constituir una parte importante de una estrategia abarcativa de reducción de la pobreza, la aceptación incondicional de un concepto unidimensional del crecimiento conduce a dos errores: en primer lugar, no se considera en forma adecuada la relación causa-efecto inversa de la pobreza como el mayor obstáculo al crecimiento de la actualidad. En segundo lugar, solamente si se analizan exhaustivamente las causas de la pobreza y se integran en una estrategia abarcativa para la reducción de la pobreza, el crecimiento podrá contribuir, en la medida en que permita que sus beneficios alcancen a los pobres. Sin embargo, esto implica que el diseño y la calidad del crecimiento tiene clara prioridad frente a la cantidad del crecimiento, que no es el caso habitual. Los tiempos en que la pobreza era considerada únicamente como falta de ingresos, son parte del pasado, aceptándose el concepto multidimensional de pobreza, que incluye la falta de oportunidades económicas, sociales, políticas y emocionales. Este es el concepto que se utiliza también en las EERP. Si bien esta concepción resulta muy válida para describir qué es lo que constituye la pobreza, representa solamente el primer paso para avizorar sus causas. Y, aún cuando se utilice un concepto multidimensional, basado en ingresos y consumo insuficientes, necesidades básicas insatisfechas, la alta vulnerabilidad frente a elementos externos y la falta de oportunidades económicas, los factores subyacentes a este concepto son percibidos en una forma muy diferente por la CSO. En este sentido, aspectos como la inequidad, la discriminación y la participación en el poder se consideran de alto impacto. La estrategia de la sociedad civil hondureña para combatir la pobreza, parte de la descripción multidimensional de la situación de pobreza y continúa con el análisis de sus factores determinantes. Los ejes del análisis son:

* el carácter excluyente de los modelos económicos existentes: esto se refiere tanto al nivel nacional del modelo de desarrollo centralizado, orientado a las exportaciones y generador de deuda, como también al nivel internacional de relaciones de intercambio desigual.

* distribución desigual del bienestar: esta cuestión apunta a la distribución de los recursos productivos y del ingreso, así como a las cargas impositivas injustas, la imperfección de los mercados de capital y la baja inversión en el área social.

* carácter excluyente del sistema social y político: se refiere a la corrupción, la concentración del poder político, la implementación arbitraria de los derechos humanos, la desigualdad vinculada al género, la edad y el origen racial. (Interforos, 2000).

La gran diferencia entre la opinión de la CSO y la estrategia de gobierno está vinculada, entonces, con la cura propuesta. En tanto que una cura efectiva debe apuntar a las causas y no a los síntomas, tiene que resultar muy claro desde un comienzo qué es lo que se identifica como una causa y ello será, por lo tanto, el punto de partida para la cura.

El documento completo del gobierno sugiere, en toda su extensión, que los factores que generalmente se asocian con la pobreza son causas, aún cuando resultan efectos de otras causas con orígenes más profundos. Factores como: una alta tasa de natalidad nacional, amplios sectores de la población marginados con acceso limitado a la infraestructura y al empleo, acceso limitado a los medios masivos y a la información, que podría facilitar el acceso al mercado laboral, falta de información sobre cómo acceder a la ayuda de las ONGs, desconocimiento sobre los programas sociales gubernamentales, falta de conocimiento sobre aspectos legales, normas y procedimientos legales relevantes que limitan el acceso al sistema legal, bajos ingresos, bajos niveles educativos, infraestructura deficiente para acceder al agua potable, superpoblación, embarazos sucesivos con períodos intermedios demasiado breves, la ocupación de territorios marginales y el impacto negativo causado por desastres o catástrofes naturales. (CCER, Nicaragua 2002).

De esta forma, parecen confundirse los efectos y las causas subyacentes. Aún cuando los programas de gobierno dirigidos para resolver eficientemente los problemas identificados, según la opinión de la CSO, dichas soluciones solamente apuntarían a curar los síntomas de la situación de pobreza, antes que atacar las causas que dan lugar al aumento sostenido de la situación de pobreza. No obstante, los requerimientos de las EERP se cumplen perfectamente a través de este enfoque que apunta a los síntomas, en tanto que el IFI desea obtener básicamente diagnósticos de pobreza, targets para indicadores seleccionados, priorización de políticas públicas para la reducción de la pobreza, sistemas de monitoreo y procesos de participación.

Este enfoque, de alguna manera, encuentra su paralelo en el acuerdo internacional que apunta a reducir la pobreza a la mitad hacia el año 2015. Esta aproximación es netamente cuantitativa, empezando por el mismo diagnóstico multidimensional de la pobreza, y apunta principalmente a incrementar el acceso a servicios sociales como la salud, la educación y aspectos sanitarios. La investigación en torno a si estas metas pueden ser alcanzadas demuestran claramente que las causas estructurales, tales como la inequidad, juegan un papel mucho más importante que los índices de crecimiento:

Los altos índices de inequidad en los ingresos limitan los efectos del crecimiento como reductor de la pobreza. Las políticas que apuntan a un mayor crecimiento y aquellas en favor de las poblaciones pobres, podrán aportar a la reducción de la pobreza tanto en los países con grandes desigualdades como en aquellos con desigualdades menores. Sin embargo, aquellos países con altos índices de inequidad necesitarán crecer a un ritmo que duplique la velocidad de crecimiento de los países con bajos índices de inequidad, si es que se apunta a reducir la pobreza a la mitad hacia el año 2015. Esto es inviable. (Hammer, 2000).

Si la palabra clave es empoderamiento (empowerment), en lugar de "emparchar" algunos de los síntomas que acompañan la pobreza, el objetivo principal deberá ser las causas subyacentes de la inequidad en todas sus formas.

El gobierno asume el concepto del Banco Mundial que define la pobreza como la falta de ingreso y también se aproxima a la estrategia de "lucha contra la pobreza" por la vía cuantitativa que propone el programa, para reducir la pobreza a la mitad hacia el año 2015. El problema real no es de corte cuantitativo. La pobreza debe ser atacada en forma permanente y sustentable. Si consideramos un crecimiento anual de la población de aproximadamente 3%, esto implica una presión creciente sobre los recursos, tanto en materia de servicios como de consumo. Una estrategia tiene que definir las medidas necesarias para integrar la población en un proceso productivo. Las estructuras deficientes son las que generan pobreza. (CCER, Nicaragua, 2002).

Como ya se ha mencionado, el concepto de desarrollo que se utiliza en forma predominante, es aquél basado en el crecimiento, que, una vez más, sigue la ideología neoliberal en cuanto al fomento del libre mercado. Esta "cura" planteada por los programas de ajuste estructural, ha sido implementada durante largos años sin que arroje ningún éxito en materia de reducción de la pobreza, por el contrario, incluso ha empeorado la situación de vastos sectores pobres de la población (ver capítulos siguientes). Sin embargo, el IFI ha planteado claramente que la erradicación de la pobreza se basa en el crecimiento, y que el financiamiento depende de la implementación de "aquellas políticas que resultan esenciales a los propósitos del Fondo" (FMI, 2001). Esta presión, vinculada a la perspectiva de reducción de deuda, si es que se sigue esta "receta" ha logrado, de algún modo, el efecto deseado. En sus diagnósticos de pobreza las EERP incluyen, con frecuencia, que una de las causas de la pobreza es el bajo cumplimiento en relación a programas de ajuste estructural anteriores (Marshall/Woodroffe, 2001: 16). Una vez más, esto demuestra la confusión existente entre causa y efecto, y pone de manifiesto la predominancia de los organismos internacionales en la materia (cuestión que se desarrollará en 1.3). En el seno de la CSO, las experiencias a partir de intrusiones del FMI, han dejado una sensación de profunda y legítima desconfianza en las medidas adoptadas por estos programas. En tanto Nicaragua es un país cuya inequidad en los ingresos supera al promedio, la CCER expresa claramente sus temores en cuanto a que el crecimiento pueda, incluso, profundizar las condiciones de inequidad.

Existe la necesidad de políticas que apunten específicamente a la modificación de la distribución del ingreso, de modo tal que el crecimiento tenga un impacto real sobre la reducción de la pobreza. Consideramos que este es un aspecto prioritario y no vemos que la estrategia actual subraye esta cuestión. (CCER, Nicaragua 2001).

Una conclusión importante es que, en algunos casos, puede existir acuerdo generalizado respecto de determinados aspectos, que resultan del análisis en torno a qué es lo que constituye la pobreza y cómo combatirla. No obstante, aún en estos casos, los documentos oficiales se mantienen en un nivel superficial, en tanto faltan planes de acción concreta sobre cómo lograr esto. Las propuestas de la CSO no han sido consideradas en este sentido. La CCER presenta una larga lista de ejemplos que coinciden, parcialmente, con el gobierno, pero sigue insatisfecha en lo que a concreción se refiere. La CCER encuentra contradicciones en varias áreas entre lo que el gobierno declara y sus acciones, en tanto se han registrado recortes sustanciales al presupuesto en el período transcurrido entre los dos documentos oficiales. En aquellas áreas que deberían priorizarse según las declaraciones generales de las EERP, como por ejemplo en servicios agrarios y financieros, fortalecimiento del mercado rural, financiamiento de tecnología agrícola, etc.

1.3. La dimensión internacional

A nivel nacional las relaciones de poder desiguales se vinculan con la desigualdad de oportunidades, que ha profundizado las relaciones discriminatorias y, de esta forma, también a las estructuras de producción de pobreza. Esto es particularmente cierto en el caso de las mujeres, que además sufren aun más la discriminación, así como los niños y niñas, las personas ancianas o discapacitadas. Estas relaciones desiguales de poder, por otra parte, se

expresan en la falta de descentralización, la falta de participación, un estado de fragilidad constitucional, la violación de los derechos humanos, instituciones estatales débiles, corrupción y falta de democracia. Sin embargo, también deben observarse las relaciones de desigualdad desde el nivel internacional.

En términos generales, el proceso de empobrecimiento de los nicaragüenses se vincula con la forma en que se establecieron y ejecutaron las relaciones de poder en los diferentes niveles de la vida: política, económica, ideológica y en las relaciones cotidianas de la gente, no solamente a nivel nacional sino también internacional (CCER, Nicaragua, 2001).

Las relaciones de poder mencionadas a nivel internacional se refieren, por ejemplo, al sector comercial, en donde los países industrializados están poniendo duras barreras a los productos de los mercados en desarrollo, en tanto los fuerzan a abrir sus propios mercados, o priorizar el sector externo frente al mercado interno para el consumo nacional. La dependencia del financiamiento externo ha llevado a la imposición de programas de ajuste estructural y al crecimiento de la pobreza, afectando especialmente a las mujeres y a los asalariados. La queja central ante las contrapartes es la subordinación a los objetivos macroeconómicos (véase Cáp. 3.1 para más detalles).

El creciente deterioro de las condiciones de intercambio implica que cada año, el país debe exportar más productos a cambio de sus importaciones. Sin embargo, la inestabilidad en los precios de la mayoría de los productos de exportación contrasta fuertemente con el constante aumento de los precios de los principales productos de importación. Lógicamente, esta situación causa vulnerabilidad en la economía del país y es un obstáculo para los mecanismos de acumulación de miles de pequeños y medianos productores.

En este contexto, las barreras no tarifarias y los considerables subsidios a la producción cerealera en los países ricos es notable, otorgando paulatinamente cada vez menos incentivos para el cultivo de estos cereales en países como el nuestro. Como bien sabemos, esto afecta seriamente la autonomía de en materia de soberanía alimentaria, haciendo que nuestros países sean cada vez más dependientes de la importación de cereales básicos. (Interforos, Honduras 2000).

1.4. La conexión entre reducción de la deuda y la erradicación de la pobreza

La elaboración de un documento EERP es condición previa para la reducción de la deuda en el marco de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC). Esto provoca particulares dificultades en lo que respecta a realidades diametralmente opuestas sobre la necesidad de reducciones inmediatas de deuda y el largo proceso que requeriría una EERP cuidadosamente elaborado.

A menudo esta cuestión ha puesto a los grupos de lobby en una posición difícil, dado que tienen que ponderar el peligro que implica postergar la reducción de la deuda frente a la importancia de la participación genuina. En abril de 2001, los lobbystas malayos, no obstante, decidieron que era más importante tener un nivel razonable de participación en la formulación de las EERP, y por lo tanto hicieron lobby exitosamente por una extensión de seis meses del cronograma. Pero en Mozambique, que enfrenta el mismo dilema, los lobbystas de la sociedad civil optaron por mantener el cronograma y pasaron por alto un proceso de participación profunda, a favor de una rápida quita en la deuda. Parece que el vínculo entre HIPC y EERP ha creado una situación de "o bien una cosa o la otra" (Marshall/Woodroffe, 2001).

De esta forma, se ha distorsionado el proceso para formular la estrategia. La estrategia debería ser el producto final de un proceso nacional que apunte a construir consenso entre prioridades, principios, metas y mecanismos. Debería preverse un periodo breve, mediano y largo de aproximación. Este será el punto de partida para elaborar planes integrales con agendas temporales definidas en las que la cooperación internacional y las contrapartes nacionales establezcan sus tareas. La estrategia expresada en este momento es un compendio

de programas influenciados por condiciones macroeconómicas a corto plazo, que ha sido elaborado para conformar los requerimientos formales externos dentro del marco de trabajo de la iniciativa HIPC. (CCER, Nicaragua, 2002).

De esta forma, la cuestión de desvincular las EERP de las iniciativas HIPC ha sido debatida intensamente entre las ONG. Mientras que hay quienes se inclinan por desvincularlas, otros señalan que, "si hay que liberar recursos antes de contar con mecanismos apropiados para monitorear cómo utilizarlos, entonces no se utilizarán en forma óptima"

(Marshall/Woodroffe, 2001). Las contrapartes en Camerún, por ejemplo, son conscientes del peligro que significaría en su país una desvinculación de este tipo, destruyendo los variados procesos de participación, y abriendo más vías a la corrupción y falta de transparencia en la canalización de recursos liberados. Un estudio de Naciones Unidas llega a la conclusión de que tendría que haber una desvinculación de la reducción de la deuda y las EERP, pero pone condiciones claras en cuanto a cómo se pueden evitar ciertos riesgos.

Por último existe otra preocupación seria en lo que hace al financiamiento de las EERP: la reducción de la deuda incluida en el marco de trabajo de la iniciativa HIPC es demasiado pequeña comparada con las posibilidades que los acreedores pudieron demostrar, así como las exigencias para los países deudores. Esto se debe al limitado financiamiento de la iniciativa aún en su versión elaborada en 1999. En algunos casos (como por ejemplo, Zambia y Níger), los países deberán pagar más servicios después de la aplicación de la iniciativa, debido a que antes de entrar en esquemas de reducción de deuda, muchos países simplemente no estaban en condiciones de pagar el monto total por razones fiscales, acumulando grandes sumas por pagos atrasados. En Nicaragua y Honduras, las contrapartes han señalado que no habrá suficientes recursos liberados por la reducción de deuda HIPC. Ambos países han sido azotados por el Huracán Mitch a fines de 1998, lo que agravó la situación de la deuda. La cooperación internacional llegó con el objetivo de liberar 3,7 mil millones de dólares, pero no sólo en concepto de donaciones, sino también préstamos, con altos intereses. Dentro de la iniciativa HIPC se definió una reducción relativamente pequeña de 100 millones de dólares. Se declaró un acuerdo stand-by, persistiendo una falta de liquidez que se cubriría con las obligaciones de la deuda externa. En general, la situación de las deudas externas es peor que antes de entrar al HIPC, es más, la moratoria del Club de París después del Mitch ha expirado y los cálculos relativos a la sustentabilidad de la deuda no se corresponden con las necesidades del país. (FOSDEH/ASONOG, Honduras, 2002).

Diversos estudios han señalado críticamente que el impacto de la iniciativa HIPC podría distorsionarse por los límites de su alcance. La Universidad de Göteborg ha descubierto, por ejemplo, que el impacto macroeconómico de la reducción de la deuda previsto por la iniciativa HIPC será muy modesto (véase Bigsten 2001). Otro estudio critica que los cálculos sobre la sustentabilidad futura son errados por las estimaciones, por demás optimistas en cuanto al aumento de los índices de exportación, que podrían invalidarse por la caída en los precios de commodities y la competencia entre países HIPC que se basan en los mismos productos de exportación. Otros cálculos alternativos y no tan optimistas efectuados por EURODAD indican que hacia el 2010, el porcentaje de deuda sustentable vía ingresos por exportaciones no será alcanzado por gran parte de los países deudores (EURODAD, 2001). Debemos debatir sobre la financiación de la estrategia debido a la fragilidad e insuficiencia del mecanismo de transferencia de fondos hacia el fondo social suplementario o la red de protección social. Muchos de los programas sociales en el marco de la estrategia dependen de la cooperación internacional de los fondos HIPC. En este sentido debemos discutir las formas de asegurar el financiamiento necesario para cualquier estrategia a desarrollar. En este contexto es muy importante llevar a cabo un debate sobre el rol que desempeña la cooperación internacional y las instituciones de financiamiento internacional en los esfuerzos realizados, apuntando al desarrollo y la reducción de la pobreza en Nicaragua. (CCER, Nicaragua, 2002).

Es muy probable que los objetivos sociales y de desarrollo no se logren a través de los fondos liberados por la reducción de la deuda, especialmente si otras formas de financiamiento también son cuestionables. Hay una gran responsabilidad en materia de cooperación bilateral para seguir impulsando este proceso proveyéndolo de fondos adicionales sobre la base de donaciones.

Capítulo 2

Políticas macroeconómicas en las EERP

2.1. Impacto económico de los programas de ajuste estructural

Numerosos estudios indican que los objetivos de las políticas macroeconómicas no son consistentes con los planteos de las EERP (véase Südwind, 2001). La razón para ello es que las diez acciones sugeridas en el llamado "consenso de Washington" siguen siendo el eje de las reformas macroeconómicas. Cabe destacar que los cuatro principios contenidos en estas diez medidas son: 1) déficit fiscal cero; 2) liberación del comercio exterior, así como del sistema financiero y bancario nacional; 3) reducción de los índices de inflación; 4) privatización de las empresas estatales. Más allá de toda polémica en torno a la lógica económica que siguen estas medidas, cabe cuestionarlas a la luz de las experiencias recientes, demostrando que los llamados "good performers", es decir, los países que han aplicado estas medidas, pagaron un alto precio en cuanto a aumentos en los índices de desempleo y de pobreza. (véase UNCTAD, 2000).

La aplicación de una política económica determinada dentro del marco de las EERP significa la opción entre, al menos, cuatro opciones:

- * la opción entre público y/o privado;
- * la opción entre economía de libre mercado y/o controlada;
- * la opción entre liberación y/o regulación;
- * la opción entre crecimiento y/o equidad social.

El mismo FMI ha aceptado que las condiciones definidas en los programas ESAF siguen siendo una base para las relaciones normales con la mencionada institución. Sin embargo, para muchos gobiernos ha resultado prácticamente imposible establecer un EERP serio y cumplir, al mismo tiempo, con las condiciones "disciplina fiscal":

La misión del Fondo Monetario Internacional fue agendada para mayo, dado que no se había cumplido con las condiciones planteadas. En especial, la reducción del déficit presupuestario es una dificultad que no ha sido resuelta. Una de las razones para el déficit fiscal es que el gobierno está obligado a cubrir los costos de las quiebras bancarias de las compañías inversoras que datan del año 2000.

El análisis que circula en los ámbitos académicos y dentro de la cooperación internacional presta escasa atención a la asimetría de poder entre las naciones. Si bien puede ser cierto que la llamada "propiedad" intenta otorgar más soberanía a los países pobres, los países acreedores son quienes deciden quien es un "good performer" y quien no lo es. En el caso de Camerún, por ejemplo, la evaluación depende de los intereses prevalecientes: en tanto que Camerún es un buen alumno para Francia, no lo es para Alemania.

La presión ejercida por el Fondo Monetario Internacional provoca conflictos en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. En muchos casos, el gobierno no acepta las propuestas de la sociedad civil, por temor a no recibir apoyo financiero para la reducción del déficit en la balanza de pagos.

La discrepancia central radica en lo que respecta a la política macroeconómica: los problemas de ajuste estructural provocan inequidad, y, por ello, deben ser sustituidos por "proyectos nacionales", cuyo eje sea la necesidad del desarrollo humano sustentable. El gobierno no

acepta el cuestionamiento de las medidas de corte neoliberal que plantea Interforos, y por ello, Interforos dejó las negociaciones. El gobierno respondió frente a esta actitud declarando que la posición del FMI en lo que respecta a las medidas macroeconómicas no era negociable. (FOSDEH / ASONOG, Honduras).

2.2. Privatización y corrupción

La opción de la privatización de empresas estatales se presenta como una alternativa frente a los defectos de las regulaciones burocráticas y la ineficiencia de las compañías nacionales. En muchos casos, el funcionamiento de las empresas del Estado se vincula con la corrupción de las elites dirigentes. La expectativa generada, apuntaba a que la privatización terminaría con la corrupción. "Si bien la SAP se consideraba como un aspecto esencial del desarrollo que los países debían atravesar, determinadas políticas como las de privatización fueron vistas como robos legitimados, o la destrucción del capital social, el colapso del Estado, un golpe al empleo y la irrupción de la etnización del empleo, siendo estas una de las principales conclusiones de SAPRIN (revisión de los programas de ajuste estructural). En relación a las EERP, la sociedad civil ha tenido una actitud reservada respecto de las privatizaciones, no estando tan convencida en cuanto a su capacidad de reducir la pobreza y la corrupción: Otro efecto negativo de las privatizaciones que hemos criticado es que generan corrupción, dado que el destino de los recursos provenientes de las privatizaciones no puede controlarse con eficiencia. Es bien sabido que el gobierno nicaragüense mismo está implicado en casos de corrupción, relacionados con fondos originados por las privatizaciones. Por otra parte, los empleados públicos utilizan su poder e influencias para obtener ventajas o beneficios a cambio de exenciones y otros privilegios que ofrecen a las empresas privadas. La privatización no ha eliminado la corrupción, solamente ha cambiado el mecanismo que conduce a ella. (CCER, Nicaragua).

Más allá de esto, el proceso de privatización se ha estancado. Uno de los posibles factores en el sector de las telecomunicaciones, Celtel, le debe al gobierno nacional unos 60 millones de dólares (Interforos, Honduras).

La última sesión de la asamblea nacional debatió y aprobó la nueva Ley de Inversión de Camerún, que apunta a esperar una cierta mejora en la administración, en especial, en lo que se refiere a la lentitud y a la inclinación hacia la estafa de inversores. Está por verse, si la ley conducirá, efectivamente, al control de la corrupción. (Club de Yaoundé, Camerún).

La privatización de los bienes públicos (agua, electricidad, comunicaciones, etc.) es la base de las reformas de segunda generación. Según este modelo, la privatización tendría al menos dos efectos positivos: el aumento de la cobertura de los servicios mediante la inversión de capitales extranjeros adicionales y la reducción de los costos para los consumidores a través del aumento de la eficiencia. Evidentemente, estos efectos no han tenido lugar en forma automática:

En Nicaragua el proceso de privatización está prácticamente finalizado. Con la excepción del agua, que sigue siendo un bien público, y del aire, que puede respirarse gratuitamente, todo ha sido privatizado. La privatización, sin embargo, no ha tenido efectos positivos para los consumidores.

Por ejemplo, el costo de las telecomunicaciones y de la electricidad ha aumentado notablemente, ignorando los compromisos del gobierno en cuanto a proteger a los consumidores. La razón para ello es la enorme presión del sector privado propietario de las empresas privatizadas. En lo que respecta a la energía eléctrica, el principal beneficiario ha sido la compañía española Fenosa, que firmó contratos con el gobierno, para incrementar las tarifas periódicamente. El próximo aumento del 30% está pautado para junio del 2002. Todo esto implica un serio aumento de los costos, especialmente para la clase media, que ve disminuidos sus ingresos por esta vía. Sin embargo, esto también afecta a los pobres y a los

extremadamente pobres, si bien estos últimos no tienen acceso a dichos servicios o buscan vías ilegales para acceder a los mismos. Por otra parte, el dinero proveniente de las empresas se destina al presupuesto corriente, sin tener en cuenta las necesidades financieras de inversión del sector productivo. (CCER, Nicaragua).

2.3. Liberación del comercio exterior y del sistema financiero

Al optar por el "mercado libre", resulta habitual que no se especifique a qué mercado se hace referencia. Los pequeños agricultores cerealeros de la zona occidental de Honduras también están participando en un sistema de mercado y sus relaciones comerciales están determinadas por la calidad y naturaleza de sus productos, la productividad de su trabajo, así como también las condiciones de transporte. Este mercado no siempre es congruente con el mercado internacional de productores de comestibles como por ejemplo "Del Monte". No cabe duda, que la liberación de las importaciones desintegrará el mercado de pequeños productores a través de un mercado dominado exclusivamente por un grupo empresario productor de comestibles, provocando un aumento en la pobreza en una parte de la población, que no podrá encontrar la posibilidad de actividades productivas alternativas en otras ramas de la economía. Si bien se puede preferir lo que es conocido como "libre mercado", dicha libertad no incluye los diferentes tipos de mercado, sino que se refiere únicamente a las compañías transnacionales y a su producción de gran escala orientada a las exportaciones, y excluye a los pequeños agricultores y su producción para los mercados nacionales. En la mayoría de los países HIPC la liberación del mercado exterior tuvo lugar en un proceso extremadamente abrupto y acelerado que condujo a distorsiones internas muy profundas. Las medidas macroeconómicas propuestas en el contexto de las EERP, impulsan a la continuación de la liberación del mercado exterior con las dos consecuencias que esto implica: priorizar la exportación agrícola pagando el precio de la agricultura de subsistencia. Los productores nacionales no tienen la capacidad de competir con las empresas internacionales.

Las preferencias arancelarias están perjudicando seriamente a los pequeños productores agrícolas. Los pobres compran cereales del exterior, cuyo origen es principalmente la producción subsidiada de los Estados Unidos. Esta situación condujo a la ruina de los pequeños y medianos agricultores, provocando enormes pérdidas en el sector agrícola. Indudablemente el Fondo Monetario Internacional está ejerciendo una fuerte presión sobre el gobierno para eliminar toda protección a los precios del mercado local, último baluarte de una política de protección del mercado interno. (FOSDEH, Honduras).

El énfasis puesto en las políticas macroeconómicas no siempre apunta al crecimiento de estos sectores económicos, que son la fuente de subsistencia y de trabajo de los más pobres. Al otorgar credibilidad a la industria de la exportación, los efectos negativos sobre los productores agrícolas pequeños y medianos representan un golpe a la población en sus sectores más vulnerables, es decir, el sector rural en donde la pobreza alcanza sus mayores índices.

Dado que el 80% de la población vive en áreas rurales, el eje debe estar puesto en este sector. Las EERP se basan en índices de crecimiento mayores. Pero, ¿qué parte de la economía debería crecer? Se pone el acento en el crecimiento en un sentido general, sin presentar estrategias claras a cerca de cómo apuntar este crecimiento hacia aquellos sectores que comprenden a la mayoría de la población. El crecimiento se dirige, en gran parte, hacia el sector industrial. No refleja la realidad de la vida de la gente. (GMD, Mozambique).

Por otra parte, el comportamiento en materia de exportación de los cuatro países analizados no confirma las predicciones elaboradas por el IFI, en lo que respecta a la definición de la sustentabilidad de la deuda externa para los próximos diez años. Esta situación ha sido reconocida tanto por el Banco Mundial como por el FMI:

Un problema es la vulnerabilidad externa de Nicaragua, que ahora se ha tornado evidente a través de la repentina caída de los precios en los bienes de importación. Esto tendrá severas consecuencias en lo que hace al crecimiento de la pobreza. (CCER, Nicaragua). Esto no solamente es válido para los cuatro países mencionados en el estudio, sino también para la mayoría de las HIPC.

2.4. Políticas impositivas y lucha contra la pobreza

Los programas de RPMC subrayan la necesidad de reestructurar el Estado, recuperando los costos, y por ejemplo, pagando menos a los docentes.

En lo que respecta a la política impositiva, los efectos de las EERP parecen sumamente contradictorios. Algunos sectores de la sociedad civil en Camerún perciben la reforma impositiva como una cuestión promisoriosa, por una parte, pero temen, por la otra, que el incremento en los impuestos afecte solamente a los pobres.

El IVA (IMPUESTO AL VALOR AGREGADO) es un impuesto que afecta igualmente a los ricos y a los pobres, y consideramos que su aumento será otro factor que afectará severamente a la población pobre en general. (Club de Yaoundé, Camerún).

En Centroamérica prevalecen las preocupaciones en lo que respecta a los efectos distributivos de la política impositiva. En el caso de Honduras está pendiente un aumento considerable del IVA (IMPUESTO AL VALOR AGREGADO) del 12% al 15%, que apunta a poner a este país en una situación pareja con los otros países centroamericanos. Este aumento afecta directamente a los sectores con menores ingresos, tomando en cuenta que gran parte de los ingresos de los sectores más ricos siguen eximidos de impuestos:

Mientras que el gobierno trata de incrementar los ingresos públicos en un 2% o 3% a través del aumento del IVA en tres puntos, para colocarlo a la misma altura que el resto de los países centroamericanos, es sabido, que el aumento es un golpe en la cara de la gente. Se busca incrementar los ingresos aumentando, por ejemplo, el precio de los medicamentos o de los útiles escolares, contradiciendo de alguna manera las EERP. La gente tiene que pagar más impuestos en tanto que el sector comercial, por ejemplo, evade el IVA, dado que no hay un sistema de control adecuado. Esto es un problema no solamente técnico, sino también político, indudablemente.

El gobierno prometió no aumentar el IVA que actualmente es del 15%, pero incrementará la base impositiva. Estas reformas sugeridas por el FMI afectarán a la clase media. (CCER, Nicaragua).

El problema de la distribución secundaria sigue en vigencia. La sociedad civil no duda en cuanto a que este mecanismo de recaudación impositiva debe mejorarse. Sin embargo, existe un aspecto político, junto a la cuestión técnica: ¿cómo se puede evitar que los sectores pobres y extremadamente pobres se vean afectados por las nuevas cargas destinadas a incrementar los ingresos por recaudación impositiva?

Capítulo 3

Límites a la participación en el marco de las EERP

Desde que las primeras EERP fueron elaboradas en forma completa, muchas investigaciones han tenido como eje las nuevas condiciones de participación. En general, la evidencia demuestra que las organizaciones de la sociedad civil han tenido escaso impacto sobre los documentos (véase: Christian Aid, 2001; Südwind, 2001; Marshall/Woodroffe, 2001; etc.). Esto se debe a diferentes factores que implican, por un lado, el predominio de los organismos internacionales, que se reflejan en el perfil prescrito para los programas y contradicen el principio de una participación real, así como también las estructuras políticas nacionales, que son aquellas hegemónicas. Esto convierte a la participación en una cuestión netamente

política. Por otra parte, estos dos factores están subrayados por el diseño técnico de las EERP, especialmente por el marco temporal dado.

3.1. Sociedad civil y predominancia internacional

El efecto negativo de los programas de ajuste estructural sobre los sectores más pobres de la sociedad se ha documentado profusamente. Sin embargo, durante muchos años, el IFI, ha seguido implementando estoicamente estas políticas macroeconómicas sobre los gobiernos, sin tener en cuenta la soberanía de cada país. La nueva generación de las líneas de crédito del FMI no ha cambiado esta prioridad: la erradicación de la pobreza del IFI basada en el crecimiento y el financiamiento, depende de la implementación de las mismas políticas orientadas al crecimiento, basadas en la liberación de los mercados financieros y comerciales, y en una política restrictiva de estabilización y privatización. En este contexto, el grupo GMD de Mozambique ha demostrado que las medidas de ajuste estructural contenidas en las EERP no difieren mucho de programas anteriores. Esto demuestra que el objetivo de la estabilización macroeconómica es el que ha sido priorizado frente a la soberanía de cada país y a las políticas en favor de los sectores más pobres. A la misma conclusión llega el CCER de Nicaragua, que señala que la reducción de la pobreza está subordinada a objetivos macroeconómicos. Interforos de Honduras señala también las contradicciones que existen entre la aplicación de las políticas implementadas y el objetivo de reducción de pobreza. El crecimiento es un factor necesario, pero no suficiente para la reducción de la pobreza, y tendrá efectos en este sentido solamente, si junto a los índices cuantitativos de crecimiento, se plantean aspectos cualitativos de redistribución y de equidad. La experiencia ha demostrado que la mera orientación al crecimiento a través de medidas como la liberación del comercio y la privatización, han profundizado la brecha entre ricos y pobres, así como también los índices de pobreza en muchas áreas, en tanto fracasan en el objetivo de reducir o amortiguar los efectos de la pobreza.

Sin embargo, al restringir la flexibilidad de las políticas aplicadas en la aceptación de las EERP, el IFI corre el riesgo de que el CSO, viendo que sus propósitos en cuanto a la erradicación de la pobreza no sólo se ignoran sino que se contradicen, opte por abandonar este proceso. Otros países han informado que las CSO objetan que solamente se les permite participar en cuestiones sociales, en tanto que las cuestiones de política macroeconómica son intocables. Esto incluye países como Bolivia, que son considerados como uno de los ejemplos más positivos en materia de participación:

Los actores de la sociedad civil sólo fueron invitados para debatir cuestiones de tipo social, en tanto que los resultados del Diálogo no influirían las políticas macroeconómicas. En consecuencia, las ONGs bolivianas resultaron sumamente críticas respecto del documento de las EERP. Su análisis señala que las EERP se basaron en suposiciones poco realistas (por ejemplo, un crecimiento anual del 5%, en tanto que el índice de crecimiento proyectado para el 2001 es del 1,6%), y fracasan en lo que hace a la superación de las desigualdades sociales y económicas graves.

De alguna forma, no solamente existe una contradicción entre las políticas neoliberales macroeconómicas y la erradicación de la pobreza, sino que además también existen contradicciones entre la prioridad que se otorga a estas políticas y el acceso a una real participación en este proceso:

Ante todo, la gente tiene que entender el contenido de este documento y lo que significa para ellos; habitualmente omitimos esta cuestión. La comprensión de las políticas macroeconómicas y su implicancia en la vida de la gente requiere un alto nivel educativo. La gente debe estar al tanto de estas medidas que afectan directamente su vida. Si no comprenden esta cuestión, la participación es imposible.

(GMD, Mozambique).

Si la soberanía de un país no implica nuevas formas de erradicación de la pobreza basadas en otros principios que las meras recetas orientadas al crecimiento, todo intento de participación no tendría mayor sentido, en tanto que las organizaciones de la sociedad civil no podrán influir en las decisiones políticas. Si el IFI está apuntando ahora a la soberanía, también tendrá que confrontar la cuestión a cerca de si los gobiernos han asumido estas exigencias en materia política como "suyas", de modo tal de evitar conflictos con el FMI y lograr su financiamiento, o lo que es aún peor, como una cuestión de beneficiar los sectores no pobres de una sociedad a partir de las medidas de ajuste, que generalmente tienden a favorecer a quienes ya son poderosos desde el punto de vista económico y, por ende, profundizar la brecha en los ingresos.

Frente a la pregunta a cerca de cómo las políticas económicas aplicadas en su país contradecían los planteos de reducción de la pobreza, una contraparte de Camerún, respondió que esto se debía a que las políticas estaban dictadas principalmente por el IFI, sin tener ninguna vinculación con la realidad del país. De acuerdo con esto, al preguntar cómo las políticas pueden contribuir a la reducción de la pobreza, la respuesta sencillamente fue: "Si no hay interferencia del exterior". Pese a que no siempre está claro que las políticas introducidas por las elites poderosas estarán orientadas a la reducción de la pobreza, y que hay una necesidad importante de participación de la sociedad civil, estas cuestiones deben ser tomadas con seriedad.

La cooperación internacional bilateral debe criticar abiertamente el desarrollo unidimensional en lo que hace a estos planteos de mero crecimiento a través de medidas de ajuste estructural, utilizando sus influencias en el IFI para que se acepten otras formas de reducción y erradicación de la pobreza, especialmente si son el resultado de un amplio consenso en el seno de una sociedad. El efecto positivo del involucramiento necesario de las organizaciones de la sociedad civil que pueda resultar en un verdadero impulso para estas organizaciones, solamente puede prosperar si el aspecto participativo de las EERP tiene el mismo peso en la elaboración y aceptación de la misma, y si resulta claro que las formas alternativas y sustentables de reducción de la pobreza no serán rechazadas a priori. Más allá de esto, resulta indispensable el apoyo financiero y moral para la iniciativa de un proceso de verdadera participación, y debe ser el eje de la cooperación internacional. De otra forma, se corre verdadero peligro de que los procesos de información y consulta se distorsionen y que las organizaciones de la sociedad civil se vean frustradas, y no confíen en estos procedimientos participativos en un futuro próximo. La cooperación oficial bilateral debe apoyar también a las organizaciones no gubernamentales y a las redes, y darles verdaderas posibilidades de acción a través del apoyo financiero o de la construcción de capacidades, que les permitan tener una participación pro activa en el proceso EERP (Südwind, 2001). Esta necesidad de apoyo financiero fue expresada por numerosas organizaciones.

3.2. Sociedad civil y hegemonía política

Las posibilidades y limitaciones en los procesos de participación solamente pueden ser evaluadas en forma apropiada, si se consideran las estructuras nacionales hegemónicas que derivan de las distintas condiciones de producción, y se reflejan en la hegemonía política: grandes latifundistas, grupos étnicos dominantes, banqueros, burocracia estatal corrupta, etc. Estos grupos tienen percepciones muy diferentes en lo que respecta a la reducción de la pobreza que la que pueden tener otros grupos como los pequeños agricultores, pequeños productores, asalariados, etc. En virtud de la hegemonía política, intentarán, y tienen el poder para hacerlo, impulsar sus puntos de vista con la ayuda de la maquinaria estatal. El consenso, que también constituiría la base de la soberanía de un país, no entra en juego en un escenario de este tipo, pero debido a las diferentes posibilidades de influir los procesos políticos, el debate social se lleva a cabo en condiciones de desigualdad. El gobierno mismo, responsable de la elaboración de las EERP y de garantizar la participación, tradicionalmente es

quien apoya los intereses de los poderosos y de las elites económicas y políticas, así como también al concepto de reducción de la pobreza basado en el crecimiento incorporando esta concepción en sus lineamientos, en tanto que el marco temporal establecido también impulsa este tipo de política.

No obstante, la principal restricción para la participación efectiva de la sociedad civil es la hegemonía política interna que se da en estos países, y la forma en que los gobiernos definen como se construirá consenso y como participarán los distintos actores, seleccionando lo que ellos consideran que es la sociedad civil. Esta es una cuestión enteramente política, que en una estructura hegemónica será definida por la parte dominante, y en tanto entran en juego áreas de privilegio y beneficios del sector gobernante, estos sectores estarán alertas en cuanto al nivel de críticas que estén dispuestos a aceptar y los cambios estructurales que verdaderamente van a apoyar.

En la mayoría de los países solamente tiene lugar una movilización de las personas afectadas, por iniciativa de las organizaciones que, en general, están excluidas de los procesos oficiales de toma de decisiones. A menudo se trata de estructuras paralelas al proceso de EERP desarrolladas a través de la iniciativa de gobiernos locales o de organizaciones de la sociedad civil: en Nicaragua por ejemplo, un grupo de personas mayores comenzaron lo que ellos mismos llamaron "el pequeño EERP" con una base local, y la red CCER impulsó una serie de reuniones a nivel nacional. Los resultados fueron publicados en un documento llamado "La Nicaragua que queremos", y se entregaron copias al secretariado técnico para que se consideraran en la formulación de las EERP completas. Sin embargo, los resultados nunca fueron incluidos en la versión oficial de las EERP. En Mozambique, el GMD ha asumido la tarea de traducir los contenidos de las EERP en idiomas comprensibles para los sectores más pobres, de modo tal que puedan comprender cuáles son las implicancias que podrían abrir o profundizar un debate. En Honduras, la red de la sociedad civil Interforos emprendió una iniciativa similar, pero también se vio confrontada con una restricción importante, debido al nivel de capacitación:

Interforos impulsó la propuesta de descentralización que el gobierno presentó ya al principio de la consulta. Finalmente, el gobierno incluyó a la sociedad civil en las 16 ciudades del país, en parte como consecuencia de la presión ejercida por Interforos. Pese a que esto es un gran avance, la capacidad para el debate, la argumentación y la elaboración de propuestas es muy débil, lo que facilita la manipulación por parte del gobierno (Interforos, Honduras).

La iniciativa que muchas organizaciones de la sociedad civil emprendieron en el proceso de elaboración de EERP es el resultado de que, al menos teóricamente, están en condiciones de ocupar mayores espacios de participación y acceder a procesos de tomas de decisión conjuntos, lo que podría apuntar a un mayor empoderamiento y participación de la sociedad civil en el futuro. Sin embargo, cualquier empoderamiento de los grupos marginados en un sistema de poderes compartidos, significa necesariamente que las elites actuales tienen que resignar ciertas cuotas de poder. Por esto, este proceso es altamente conflictivo y se convierte en una cuestión política relevante, en la cual los pobres están en desventaja, ya que habitualmente su organización es débil. La cooperación internacional podría jugar un papel fundamental en este proceso, colaborando más activamente en estos procesos de empowerment.

La GMD también ha señalado que, para cumplir con la tarea de sensibilización y educación de los sectores más pobres en dimensiones significativas (tarea que el gobierno no ha asumido hasta el momento), necesitaría muchos más recursos. Si la cooperación internacional apunta a la cooperación entre los gobiernos, al apoyar este tipo de estructuras impiden lograr la meta de impulsar procesos de participación. Si, además, se apoya el enfoque de desarrollo unidimensional basado en el mero crecimiento a través del ajuste estructural, los gobiernos se

verán obligados a implementar políticas que refuercen su propio poder, así como el de las clases gobernantes ricas, debilitando, precisamente, a los sectores más pobres.

3.3. ¿Consulta o participación?

En este contexto es importante destacar que la participación de la sociedad civil como tal, más allá de quienes consideremos que forman parte de dicha sociedad civil, no ha sido un requerimiento para la elaboración y la aceptación de las EERP. Sin embargo, como se trata de un componente esencial para las EERP completas, aún el mejor concepto de participación hará muy difícil que las organizaciones de la sociedad civil logren cambios en lo que hace a las ideas más básicas a cerca de cuáles son las causas de la pobreza y cómo pueden ser erradicadas, especialmente porque el marco temporal suele ser demasiado estrecho. La participación real solamente puede ser implementada si está planteada desde el principio, por ejemplo, en el mismo análisis de qué constituye la pobreza y en el propio diseño del programa de erradicación de la misma.

El documento completo tiene una clara orientación gubernamental, así como el "documento interno o borrador" lo ha tenido. No incorpora la participación de la sociedad civil en lo esencial, ni tampoco toma en cuenta las recomendaciones hechas por los participantes en el debate y consulta, en lo que respecta a la estrategia de reducción de pobreza. (CCER, Nicaragua, 2001).

Por otra parte, cabe señalar que la demanda explícita en el proceso de participación en las EERP ofrece una oportunidad nueva y sumamente valiosa para las organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a su influencia en la política nacional. Aún cuando en el planteo de las primeras EERP la "participación" no va más allá de la mera consulta o información, en una perspectiva optimista, esto puede sentar las bases para una mayor democratización e impulso de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, cabe señalar que el eje del IFI se sitúa claramente en los aspectos macroeconómicos de las EERP, que siguen siendo los únicos criterios que condicionan la aceptación de las EERP y cuyo contenido no ha variado desde los antiguos principios ESAF. El aspecto participativo en las EERP completas es bastante reducido, lo que también queda de manifiesto, si se considera que el joint staff assesment del FMI y del Banco Mundial está destinado a describir el proceso y no a intervenir en su calidad.

Si bien es posible encontrar algunos puntos de acuerdo entre el documento completo, redactado por el secretariado técnico de la presidencia, y las recomendaciones efectuadas por personas involucradas en la consulta y en el debate de la CCER, también se puede señalar que la mayor parte de estos acuerdos son parciales o tangenciales, y que la mayoría de las recomendaciones hechas por las personas que participaron en el CCER, no han sido incorporadas en el documento oficial de las EERP. Debe recordarse que el objetivo de llevar a cabo procesos de consulta participativos, de acuerdo a los puntos destacados por el Banco Mundial y por el FMI en torno a esta materia, tiene que ver con la elaboración de documentos sobre la base de un amplio consenso. Esto no se ha logrado, a nuestro juicio, a través de la presentación de este documento. (CCER, Nicaragua, 2001).

En aras de lograr algún provecho a partir de los nuevos espacios de participación abiertos, resulta esencial que los sectores más pobres de la población se involucren no solamente como objetos, sino como sujetos en todo el proceso. Ante todo, deben articular y definir qué resultados desean lograr y tomar parte en las decisiones en cuanto a cuáles son las áreas a priorizar en el contexto de un programa efectivo de reducción de la pobreza. Al excluir a la mayoría de los sectores pobres en el proceso de toma de decisiones, también se los excluirá de los beneficios de las políticas a implementar. El hecho de involucrar a los sectores pobres desde el comienzo mismo, tendrá un efecto importante en el follow up y en el monitoreo del proceso de implementación de las políticas. Solamente de esta forma, las EERP serán un aporte para ampliar los espacios de la sociedad civil y su participación. Sin embargo, en

algunos países, las posibilidades de participación se transformaron en procesos paralelos, en los cuales las mismas organizaciones de la sociedad civil intentaron utilizar estos espacios para llevar a cabo tareas de información y de capacitación, que en realidad deberían haber sido asumidas por los gobiernos.

La GMD en Mozambique, por ejemplo, ha impulsado una serie de grupos locales y regionales que actuarán como multiplicadores para tornar comprensible el proceso de EERP a los sectores más pobres. De acuerdo con esto, se ha elaborado material educativo y se llevó a las provincias. El CCER de Nicaragua ha comenzado el proceso con 23 reuniones en 17 distritos diferentes (mientras que el proceso gubernamental sólo se condujo en 9 distritos), elaborando un documento: "La Nicaragua que queremos". Mientras que estos esfuerzos todavía tienen pendiente verse recompensados por vía de un acceso sustancial a las decisiones políticas, suscitan esperanzas de mayor confianza en sí mismos y sensibilidad entre los sectores más pobres de la población."

No cabe duda de que al utilizar el espacio regional, el diagnóstico de la Estrategia para Combatir la Pobreza de Interforos es un buen argumento para seguir una verdadera política de descentralización. Las capacidades de las organizaciones de base de la sociedad civil han de empoderarse. (Interforos, Honduras).

Generalmente, la experiencia demuestra que las propuestas de estos procesos no fueron incluidas en el documento final, y la participación por lo general estuvo reducida en el mejor de los casos a una consulta y se limitó habitualmente a cuestiones sociales, mientras que el marco económico no se tocó. La queja más frecuente de las ONGs es que las propuestas rara vez fueron incluidas.

El CCER planteó gran cantidad de ideas y propuestas antes que el gobierno. En una reunión convocada por el sector gubernamental, a la que fueron invitadas ONGs, municipios y empresas también, se diseñó un procedimiento de trabajo. El secretario técnico, sin embargo, desarrolló su propia propuesta, presentada bajo el título "pre-consulta" con el apoyo de la cooperación británica y el PNUD. El Concejo Nacional Económico y Social presentó resultados que excluían la propuesta de la sociedad civil. (CCER, Nicaragua).

Generalmente, el proceso de consulta realizado por el gobierno de Honduras entre febrero de 2000 y agosto de 2001 se caracterizó por la falta de una verdadera visión participativa. Los temas centrales planteados por la sociedad civil, tales como la reactivación de una producción primaria agrícola, fueron marginados. EL ERP tuvo muy pocas oportunidades de alcanzar logros reales en la reducción de la pobreza. No fue muy efectivo. (Interforos, Honduras).

No obstante, hay algunos ejemplos en los que las consultas a la sociedad civil demostraron resultados concretos en la formulación de EERP. Por ejemplo, la corrupción, que no era parte del I-EERP en Mozambique, fue incluida en la versión final como resultado de un proceso de consulta. En Nicaragua, la sociedad civil logró cambiar ciertas partes de la Ley de Fondo de Reducción de la Pobreza en el debate desarrollado en el Congreso Nacional. Sin embargo, lo que puede ser un gran logro en un país, no necesariamente significa el mismo avance en otro que puede contar con una mejor tradición en materia de participación. Así, por ejemplo, grupos de Camerún se mostraron apenas satisfechos con el nivel de participación experimentado, al que definieron como "consulta". Internacionalmente, el gobierno de Camerún tiene los peores indicadores de corrupción y administración del gobierno. Por otra parte, los nicaragüenses aún recuerdan mejores tiempos en cuestiones de empoderamiento de la gente y están muy decepcionados con el proceso, que el staff del IFI observa con aprobación.

El Banco Mundial evalúa el proceso participativo en Nicaragua basándose solamente en comparaciones internacionales, pero no así en el proceso histórico del país y las posibilidades existentes. La actividad desplegada por organizaciones de base en el pasado fue muy intensa,

y no pudo integrarse en estas EERP. Sin embargo, cabe reconocer que en tiempos pasados, fueron los sandinistas quienes administraron el proceso de participación. (CCER, Nicaragua). Los resultados obtenidos a partir de estudios de investigación anteriores en relación al proceso de participación en la formulación de las EERP señalan que, en general, lo que se denomina participación puede llamarse, en el mejor de los casos, consulta. Aspectos centrales de las conclusiones fueron:

- No existe posibilidad de influir aspectos centrales de la estrategia: Los documentos de las EERP generalmente se elaboran sin la participación de la sociedad civil y algunos de ellos ya desarrollan cuestiones sustanciales. El marco para la estrategia está fijado por los requerimientos macroeconómicos establecidos por el IFI. De esta forma, el resultado que presenta el gobierno no puede alterarse, tanto por temor a la no aceptación de las EERP como por razones prácticas, en tanto que la mayor parte de la estrategia y del marco temporal ya están definidos. En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil fueron invitadas a debatir cuestiones sociales, en tanto fueron excluidas del debate en cuestiones macroeconómicas y fiscales.
- No hay interés del gobierno por la participación y la toma conjunta de decisiones: Los gobiernos son utilizados para cumplir con las condiciones impuestas por el FMI y el nuevo aspecto de participación parece ser meramente uno más para satisfacer a la comunidad acreedora. Sin embargo, como cualquier posibilidad de acceso a las decisiones políticas es una amenaza a las posiciones de privilegio de las elites económicas poderosas, hay poco interés en trasladar aspectos importantes de los procesos de toma de decisiones a los sectores pobres. Esto demuestra la forma en que se conducen las consultas y los numerosos obstáculos que las ONGs debieron confrontar, como por ejemplo: recibir la invitación a la reunión demasiado tarde, no contar con tiempo suficiente para elaborar posiciones coherentes y abarcativas de las propuestas oficiales, no recibir ni resultados parciales ni feedbacks, no tener influencia en la definición de la agenda, etc.
- No hay un proceso estructurado y continuo que conduzca a la priorización de áreas: Se invitó a diferentes grupos a una serie de seminarios también diferentes, de modo tal que no fue posible llevar a cabo un proceso continuo en el que se planteen argumentos y contraargumentos. La falta de información sobre los resultados provisionales y la influencia de reuniones anteriores sobre la estrategia oficial impidieron una participación continua. Esto se reflejó también en el hecho de que el espectro de áreas es sumamente amplio, incluyendo temáticas centrales en materia de pobreza, si bien no hay priorización alguna entre ellas.
- Sólo hubo una "participación" muy centralizada: Generalmente, las ONGs de nivel nacional con sede en la capital del país tuvieron más acceso a las consultas que aquellas locales que nucleaban organizaciones de base. La falta de información, la falta de materiales adecuados y de capacidades construidas limitaron la participación a sectores reducidos. Resulta interesante destacar que, en algunos países, incluso los parlamentos jugaron un papel marginal. Las mujeres y las ONGs dedicadas al género encontraron particulares dificultades para lograr representación en el proceso de formulación. En consecuencia, los aspectos de género están pobremente incluidos en las EERP. Los sectores pobres en sí no fueron integrados en absoluto.
- El marco temporal es demasiado estrecho: Especialmente ante la estrecha vinculación de las EERP a la posibilidad de reducción de deuda, la mayoría de los gobiernos (y el IFI, inclinado hacia los modelos presentes) apuraron el proceso. En el marco temporal planteado, un proceso de participación amplio -aun con la mejor voluntad de los gobiernos- es imposible, ya que esto incluiría una evaluación de la pobreza hecha por los mismos pobres afectados, un amplio debate sobre las áreas prioritarias de erradicación de la pobreza con fuerte inclusión de grupos locales, capacidades construidas en los pobres y sus representantes para el fuerte compromiso requerido, elaboración de material accesible, etc.

- No hay versiones de comprensión masiva de las EERP: Esto incluye al lenguaje técnico y las posiciones gubernamentales, que, por el tema tratado es muy complicado, y el lenguaje en sí mismo, que en muchos casos era inglés en lugar del idioma nacional, por no mencionar siquiera las lenguas locales.
- Falta de recursos: A menudo, las ONGs asumieron la tarea de sensibilizar a los sectores más pobres y utilizar los nuevos espacios abiertos por su propia iniciativa. En la actual estructura hegemónica, en muchos países esta puede ser la única vía para lograr algún nivel de participación. La cooperación internacional debería apoyar directamente estas iniciativas moral y financieramente, así como también las iniciativas comunales que apunten a su empoderamiento.

Capítulo 4

Políticas relativas a cuestiones centrales

4.1. Desarrollo humano sustentable

En Centroamérica y en muchos países africanos, los recursos naturales fueron utilizados y explotados en forma desordenada, irracional y no sustentable. En especial el recurso de la tierra se tornó difícilmente accesible para los agricultores pequeños y medianos, dada la forma en que estas áreas fueron insertadas en la economía mundial y se convirtieron en la única commodity para pagar la deuda externa. Esto lleva al grave deterioro de los recursos naturales y ambientales, así como a una altísima vulnerabilidad ecológica. Los últimos ejemplos de esto son el huracán "Mitch" en Centroamérica en 1998 y las tormentas tropicales e inundaciones en Mozambique en 1999.

El modelo de explotación de la tierra para la exportación de productos agrícolas fue determinada por las demandas del mercado internacional de las naciones industrializadas. Las consecuencias ambientales de este modelo son obvias: grandes áreas forestadas están siendo deforestadas para cultivar productos de exportación agrícola. En los últimos años, la explotación del camarón ha devastado áreas húmedas y de manglares, que biológicamente son muy importantes, antiguas áreas de reproducción de crustáceos y bancos de pesca económicamente importantes para las comunidades centroamericanas y otros lugares del mundo. La exportación de las lujosas maderas de Camerún a Europa y Asia tiene consecuencias dramáticas en el desierto del Sahara, con consecuencias gravísimas para la seguridad alimentaria del norte del país. Hoy en día, la privatización y desregulación del país dan lugar a un nuevo ciclo de extracción de recursos minerales y no minerales, y las áreas concesionadas coinciden con aquellas en donde todavía hay vegetación.

Generalmente, las EERP no consideran siquiera el cambio de las condiciones que provoca la explotación no sustentable de los recursos naturales. Las propuestas incluidas en las EERP sólo intentan legislar para instituir la explotación ambiental vía empresas extranjeras, con la intención de obtener ganancias. La transferencia de las ganancias de dichas empresas contradicen la lógica del desarrollo basado en la acumulación de capital y del crecimiento del potencial productivo. No se subraya la utilización sustentable de los recursos propios de las comunidades locales. De acuerdo con las ONGs consultadas en los cuatro países, la legislación por sí sola no transformará la falta de oportunidades de supervivencia de los sectores pobres, provocada por la sobreexplotación de los recursos naturales a gran escala por las empresas industriales. De acuerdo con lo que se ha identificado como las causas subyacentes de la pobreza en el primer capítulo, no basta con legislar, sino que es necesario crear el acceso a oportunidades para los pobres y para la población en su conjunto, desarrollando procesos de producción sustentables consistentes con la naturaleza.

4.2. Una perspectiva de género

A pesar de observarse progresos en algunas EERP en lo que respecta al género, cabe señalar que los avances iniciales han sido reemplazados por una visión pragmática del proceso, apuntando a posibilitar la implementación del crecimiento económico basado en la iniciativa privada y la producción a gran escala. En la ortodoxia macroeconómica no hay lugar para las nuevas estructuras que se corresponden con los intereses específicos de los actores sociales afectados directamente por la pobreza. Sobre la base del análisis de experiencias en diferentes países, Christian Aid señala que "el modelo de participación articulado a través de EERP, actualmente resulta deficiente en la inclusión de las mujeres pobres, en tanto las medidas específicas para facilitar su integración no han sido implementadas. Esta falla significa que la participación puede conducir potencialmente a reforzar la existencia de inequidades de género, dado que los hombres suelen tener mayores niveles de instrucción, en cargos de liderazgo, y tienen la confianza y la aceptación cultural para expresarse. Las mujeres de los sectores más pobres, por lo tanto, siguen excluidas. Esto no sólo representa una deficiencia de la democracia, sino que además significa que las EERP tienen pocas chances de ofrecer una solución sustentable a la pobreza, dado que los grupos más pobres y más vulnerables no están involucrados en su formulación o implementación (Christian Aid, 2001).

Las organizaciones de mujeres de Mozambique han señalado que cuando los aspectos de género fueron incluidos en las EERP, fue en una forma muy general, expresando el deseo, por ejemplo de que se debe incrementar la inscripción de las niñas en los registros civiles. Sin embargo, no hay una estrategia clara acerca de cómo podría lograrse esto. Es exactamente una visión simplista y cuantitativa sobre la lucha contra la pobreza la que impide tomar en cuenta aspectos cualitativos para tratar los problemas que surgen a partir de la discriminación de las mujeres y excluyen los cambios estructurales necesarios. Tanto el empoderamiento de las mujeres como el análisis de las relaciones entre trabajo remunerado y no remunerado como resultado de políticas macroeconómicas están dolorosamente ausentes de las EERP. Hoy en día, cinco programas de carácter jurídico que incluyen entre 500 y 700 mujeres han sido diseñados para impulsar, en el seno de la Convención, la superación de toda forma de discriminación de género, en las áreas de Yaoundé en el centro, Bafoussan en el oeste y Garoua, en el norte. Pero según la evaluación de las organizaciones de mujeres y de derechos humanos de Camerún, los programas padecen de falta de credibilidad y no cuentan con el apoyo político y económico consistente por parte del gobierno, que, en virtud de sus prácticas represivas, goza de una lamentable reputación. (Plaidoyer social contre la violence à l'égard des femmes, PSVF, Camerún).

En lo que respecta al aspecto de género, el gobierno de Honduras prevé actualizar las convenciones celebradas en el ámbito internacional: en 1996 adoptó la Ley contra la violencia doméstica y en 1999 se constituyó el Instituto Nacional de la Mujer (INAM). En tiempos recientes, se sancionó la Ley de igualdad de oportunidades para mujeres. Sin duda, el panorama es oscuro. Según lo señalan las organizaciones feministas y de mujeres, no se han llevado a cabo cambios sustanciales que permitan reducir la brecha que se abre entre la participación social y política de varones y mujeres. El Índice de Potencial de Género es el más bajo de Centroamérica (1999:0.450). La participación política de las mujeres en los lugares destacados de una democracia representativa es intrascendente. Las mujeres tienen una participación menor del 14% en distintas instancias, contrastando con la de los varones que oscila entre el 90,6% y 86,9%. Por otra parte, es sabido que el ahorro en inversión social originado por los programas de ajuste estructural fue hecho a expensas del trabajo femenino. Por este motivo es que el análisis del trabajo femenino debe ser examinado en forma más abarcativa, considerando que desempeñan tres empleos full-time: las actividades que generan ingresos, el funcionamiento del hogar y el trabajo comunitario. (Interforos, 2000).

El género se menciona en la mayoría de las EERP y I-EERP, y el análisis de las diversas estrategias parece muy elaborado. Pero en general, hay muy pocas propuestas orientadas a las consecuencias de la pobreza ligadas directamente a las inequidades de género, pese a que una pocas estrategias mencionan la asistencia de estudiantes femeninas a través de subsidios estudiantiles, acceso de las madres a servicios de salud para mujeres o a microcréditos. Una parte considerable de la sociedad civil sureña ha apuntado a la falta de voz de las organizaciones de mujeres en la elaboración de las EERP. Las ONGs señalan con preocupación que el análisis de género débil ha resultado en la falta de legislación concreta en este ámbito o de soluciones políticas para asistir a las mujeres, ya sea en forma proactiva o a través de la superación de las brechas existentes. (véase Christian Aid, 2001).

En el caso de las mujeres, las razones de la pobreza se detectan en tres niveles: en la sociedad, debido a la institucionalización de la discriminación, incluyendo el mercado laboral y el poder político; a nivel comunal, las normas sociales tienen impacto en los roles y responsabilidades asignados a varones y mujeres; y, en el ámbito doméstico, en donde subsisten relaciones desiguales de poder de acuerdo al sexo y edad.

Por una parte, las mujeres tienen menos oportunidades de traducir su trabajo en ingresos - debido a su responsabilidad en el trabajo reproductivo, su concentración en el sector informal y la conceptualización en cuanto a que las actividades productivas que desarrolla como una "asistencia" a los varones. Por otra parte, si las mujeres cuentan con ingresos, en su caso, no siempre significa que elijan cómo utilizarlo. Las percepciones acerca del valor y contribución al funcionamiento del hogar, las normas sociales y el nivel de autonomía tienen un impacto sobre su capacidad de tener voz en el proceso de toma de decisiones en cualquier nivel. Cuando las mujeres toman decisiones, a menudo no apuntan a mejorar su propio bienestar, sino el de la familia en general -y esto en virtud de las implicancias de que la identidad femenina es altruista-. Además de esto, los jefes varones contribuyen, en muchos casos, sólo con la mitad de sus ingresos a los gastos compartidos de la familia, llevando así a una pobreza "secundaria" de las mujeres y los hijos e hijas en sus hogares. (CCER, 2001).

Mme. Edjongo Ebelle Grâce, de la ONG "Mujeres y Desarrollo en Camerún", expone la situación en su país:

Las mujeres son las protagonistas a la hora de garantizar los alimentos. Cuando las políticas macroestructurales tienden a incrementar la pobreza, son las mujeres quienes se sienten obligadas a ofrecer servicios que el Estado no asume. El grado de explotación de su trabajo crece al mismo tiempo que la escasez de recursos: agua, cereales, leña, etc. Sólo una nueva evaluación de sus actividades puede otorgar otra calidad a los programas para la superación de la pobreza. Un cambio en la política presupuestaria podría ser un buen comienzo para lograr una visión de género: la experiencia de presupuestos participativos podría ser un modelo.

4.3. Acceso y uso de la tierra y soberanía alimentaria

Pese a que es cierto que en algunas EERP se ha destacado la situación específica de los agricultores pequeños y medianos, los efectos de la liberalización como resultado de acuerdos internacionales y políticas macroeconómicas bloquean este enfoque.

Haciendo caso omiso de que los documentos EERP indican "el aumento de la producción, de la eficiencia y la competitividad de los pequeños agricultores, facilitando un mejor acceso a la infraestructura, servicios auxiliares en los mercados, tecnología y financiamiento para fortalecer a las familias de agricultores", como un objetivo específico en la pág. 67. Se indican medidas políticas, programas y proyectos que apuntan a lograr este objetivo. Esas y otras cuestiones incluidas en la estrategia siguen planteadas en términos muy generales "Expansión del Área de Irrigación", "Desarrollo de las Pequeñas Economías", etc. dejando abierta la concreción de proyectos específicos vinculados con aspectos geográficos, costos y

número de beneficiarios. Deberíamos recordar que estrategias anteriores y planes de desarrollo han padecido algunas deficiencias. (Caritas, Honduras).

La liberalización encontró a los pequeños y medianos productores rurales desprotegidos frente a la importación de productos agrícolas. Su falta de competitividad no puede compensarse, en tanto nunca existió una política de asistencia para su producción por parte del Estado. Considerando que los pequeños agricultores están ocupados en una agricultura de subsistencia, su expulsión del mercado se ve acompañada por el deterioro de la soberanía alimentaria y la pérdida del acceso al recurso de la tierra.

Como parte de los esfuerzos realizados para reducir la pobreza es necesario un debate participativo, en torno a la formulación de una estrategia integral para la producción agrícola y la industria nacional. Como seguimiento de este debate, la estrategia debe incorporar programas que apunten específicamente a apoyar a los sectores productivos, especialmente aquellos que involucran pequeños y medianos emprendimientos de las áreas urbanas y rurales. Uno de estos programas debe apuntar expresamente a garantizar la provisión de alimentos para la población rural. (CCER, Nicaragua, 2001).

En el caso de Centroamérica, un aspecto fundamental al medir los efectos de las EERP consisten en el cuestionamiento de la propiedad y el acceso a la tierra. Sólo hay unas pocas referencias a la propiedad de la tierra en las EERP y las I-EERP, y generalmente se vinculan con el blanqueo de los derechos de propiedad según la legislación: ningún debate serio sobre redistribución. Considerando el limitado acceso a la tierra, al no resolver este problema y no proveer de nuevos empleos a las poblaciones expulsadas de las zonas rurales, se incrementará la cantidad de gente que vive en la pobreza. La pastoral social de Honduras señala que en el documento de la EERP existe una formulación política con aspectos progresistas en lo que hace a las políticas agrarias. Obviamente, siguen existiendo dudas, tras las malas experiencias pasadas, en relación a la enorme disparidad entre aquellos documentos y su puesta en práctica.

Sin embargo, creemos que la esencia del COCOH (Comité Coordinador de Organizaciones Campesinas de Honduras) ha sido incluida en la EERP: la cuestión de las tierras no cultivadas y la propiedad excesiva de tierras (sobretechos). Esto es indudablemente la medida más importante para la redistribución de la propiedad. Dado que el Congreso Nacional es el único organismo del Estado con el poder de crear y modificar leyes, -la propuesta presentada en las EERP sigue siendo únicamente una medida del ámbito ejecutivo. Cabe recordar que el Congreso Nacional consiste de muchos latifundistas y sus aliados, quienes, naturalmente, han objetado la puesta en práctica de una reforma agraria. Además, el nuevo gobierno, en el mando desde junio de 2002, puede no sentirse obligado a responder a las EERP. Pero inclusive si este obstáculo fuera resuelto, el modus operandi para la implementación aun debe ser definido. Aunque es cierto que el "Programa de Acceso a la Tierra" menciona la participación de las organizaciones de agricultores, no especifica cómo se supone que tendrá lugar esta participación. (Caritas, Honduras)

Otro aspecto negativo de las políticas macroeconómicas en curso es que dan preferencia a la exportación agrícola, al costo de la producción agrícola de bienes necesarios para la seguridad alimentaria. Con el modelo de SAPRIN, las ONG llegaron a la sig. conclusión: Se supone que a raíz de la liberalización, la gente se ve beneficiada porque puede vender más en cualquier momento y recibir cash a cambio. Sin embargo, con la liberalización de los mercados, los alimentos se compran en donde sean más baratos. En tanto que las instituciones comerciales estatales serían los compradores en última instancia, el Programa Alimentario Mundial (World Food Programme) no puede, por ejemplo, comprar maíz en Uganda, cuando es más barato en Sudáfrica. Como consecuencia de ello, los pequeños agricultores no han sido beneficiados con esta liberalización. (SAPRIN).

Durante la última década, el Banco Mundial siguió teniendo una llamativa confianza en la ortodoxia neoliberal y llevó a cabo una destrucción sistemática de los Bancos de Desarrollo Agrícola, prometiendo que la liberalización de los sistemas financieros y bancarios llevarían a una distribución más efectiva de los créditos para beneficio de los sectores productivos. Los efectos han sido muy negativos.

Los intereses por pagos de cuotas en el contexto liberalizado siguen siendo demasiado altos, aun para aquellos afortunados que accedan al crédito. Algunos agricultores que han accedido a este dinero no pudieron pagarlo, porque la sequía arruinó las cosechas, y como resultado, perdieron sus tierras. Esto detuvo los esfuerzos de los granjeros rurales en cuanto a participar en actividades agrícolas, ya que no pueden producir para un mercado competitivo. Con la liberalización, los precios están determinados por la demanda y la existencia de la commodity específica. Al no haber información sobre el mercado, los comerciantes aprovechan la ignorancia de los agricultores respecto de los precios de las commodities para estafarlos. Así, los agricultores están totalmente expuestos a los shocks del mercado y de los precios sin contar con apoyo alguno. (Kaboga, 2001)

En el sur de Asia y en el África subsahariana, el aumento de la producción agrícola se asoció con índices de reducción de la pobreza. La promoción de la agricultura puede estimular vínculos entre actividades agrícolas y no agrícolas que son importantes para la reducción de la pobreza.

CCER propone la creación de un banco agrario para los sectores más golpeados por la pobreza, adjudicando tierras a mujeres y varones, estableciendo una entidad que regule la compra y venta de tierras. En el caso de la costa del Atlántico existe la necesidad de una ley específica que regule la posesión de la tierra. El gobierno dice que está preparando mecanismos para asignar tierras sin pago a cambio a los pequeños productores agropecuarios. Esta es una declaración general. No se especifica cuáles son los mecanismos implementados, de modo que podemos afirmar que no se han tomado en cuenta las sugerencias específicas hechas por CCER. Tal como en la instancia anterior, hay acuerdo en lo que respecta a los principios, pero todavía queda pendiente el debate en torno al mecanismo y las recomendaciones específicas. (CCER, 2002).

Cabe destacar que en el caso de Honduras, la COCOCH presentó al gobierno un "Anteproyecto de Ley Agraria", proponiendo medidas precisas para la definición de todos los aspectos relacionados con el problema agrario: la propiedad y el acceso a la tierra, la utilización de recursos, el régimen legal y administrativo del recurso tierra, campo de aplicación, aspectos institucionales, etc. La propuesta de COCOCH es un ejemplo acerca de la formación de políticas estructurales en la lucha contra la pobreza que no han sido tomadas en consideración ni por el gobierno ni por los organismos multilaterales a cargo de las EERP.

4.4. Acceso a los servicios sociales y bienes comunitarios

Una de las manifestaciones más importantes de la pobreza es, sin lugar a dudas, la falta de acceso a servicios sociales básicos como educación, la salud, la vivienda y otros suministros básicos como agua, energía, seguridad en el empleo y seguro previsional para los mayores. El énfasis estratégico definido en las EERP revierte la tendencia a la reducción de esos servicios básicos. De hecho, esos documentos definen como propios los objetivos de incrementar el acceso de los pobres a la educación y la salud tanto cualitativa como cuantitativamente. El mismo objetivo fue formulado por las organizaciones de la sociedad civil en los países tratados aquí. Sin embargo, además del acuerdo en lo que respecta a los mismos objetivos, también existen aspectos vinculados a la forma de lograrlos. Esos aspectos se refieren a las siguientes cuestiones:

- * · Fortalecimiento del papel gubernamental en la provisión de servicios básicos
- * · Política presupuestaria
- * · Papel del sector privado

* · La definición de eficiencia en el abastecimiento de esos servicios

* · La reducción de los servicios de la deuda externa

Algunas restricciones serias surgieron con la necesidad de reducir el gasto público en perjuicio de una mejor educación y servicio de salud. Considerando estas dificultades, existe un conflicto perpetuo entre la política impositiva austera que exige el FMI por una parte, y las políticas de reducción de pobreza incluidas en las EERP. El gobierno de Honduras confronta las protestas de los docentes primarios y secundarios de Honduras que demandan un aumento de sus salarios, que garanticen un nivel mínimo de subsistencia para las personas empleadas en el sistema de salud y educativo.

Sin embargo, el ex presidente Carlos Flores ha tomado compromisos con las principales asociaciones del país, que ahora deben ser cumplidos. Por un lado, esto afecta al Estatuto de los Médicos y de los Docentes. Tanto médicos como docentes están luchando por un aumento de sus salarios dentro del margen pautado en los acuerdos. (FOSDEH/ASONOG, Honduras).

Por lo general, los salarios docentes constituyen aproximadamente un 10% del GDP hondureño. De acuerdo con Interforos, la aplicación completa del Estatuto Docente requeriría un aumento del presupuesto, que representa el ingreso de una argumentación IVA del 3%, es decir un incremento del 12 al 15%.

En este contexto, también consideramos crucial debatir las modificaciones de las políticas monetarias e impositivas, así como las reformas estructurales, incluyendo la modernización del sistema de salud, del sistema educativo y de la privatización del sistema previsional, de modo de estimular eficazmente los servicios ofertados y poner fin a la devastación de las capacidades productivas de la población nicaragüense. Debemos debatir la coherencia que es necesaria entre los lineamientos generales de una estrategia y la definición de objetivos, programas, proyectos e indicadores. Precisamente ahora, el documento del gobierno es incoherente en este sentido. (CCER, Nicaragua)

Por ejemplo en educación: las EERP establecen que debería haber un nivel educativo más alto. Pero no hay una estrategia clara en cuanto a cómo lograr esto. No basta con invertir más dinero en las escuelas y en salarios docentes. Deben tomarse medidas adicionales que permitan a los padres enviar a los niños a la escuela. (GMD, Mozambique).

El sistema educativo en Camerún se encuentra en una crisis financiera aguda, desde la reforma monetaria que introdujo el Franco CFA como moneda nacional. La educación primaria no está garantizada por el gobierno, pese a la obligación constitucional de garantizar la educación. Las instituciones eclesásticas (Católicas y Protestantes) deben cargar las principales consecuencias y las familias están obligadas a pagar costos de escolaridad en forma directa o indirecta, lo que hace que los grupos con menos ingresos no puedan acceder a los servicios educativos. Por este motivo, las iglesias protestantes, asociadas en el Club de Yaoundé demandan una solución al problema dentro del marco de las EERP.

Si el Gobierno de Camerún desea cumplir con los objetivos de la Estrategia de Reducción de la Pobreza en el campo de la educación, debe reintroducir los pagos de subsidios a las escuelas bajo la responsabilidad del clero. Pero esto no será suficiente en tanto el gobierno de Camerún no ha cumplido con antiguos compromisos y, de esta forma, ha puesto a las escuelas en una difícil situación. Esto se debe a que la Estrategia de Reducción de la Pobreza en educación debe considerar las siguientes cuestiones:

1. Debe hallarse una solución compensatoria para las deudas del Estado en las escuelas primarias dependientes de la Iglesia. Estos recursos financieros pueden dirigirse al pago de los salarios docentes extra.
2. Debe negociarse una moratoria con el Fondo de Pensión Pública (FPP) hasta que las escuelas religiosas hayan recuperado solvencia.
3. Deben reinstalarse subsidios para que las escuelas religiosas puedan ofrecer sus servicios en forma eficiente.

4. Los costos escolares deben ser reducidos o eliminados para permitir que la mayor cantidad de familias posible tenga la oportunidad de enviar a sus hijos a la escuela. (Club de Yaoundé, Camerún).

La insistencia constante en la recuperación de costos/esquemas de honorarios para los usuarios, revelados en las EERP y en las I-EERP es sorprendente dado el grado de consenso en torno a los problemas que causan la pobreza. Los EEUU incluso han manifestado su oposición ante todo crédito que provenga del FMI, del Banco Mundial o de cualquier banco regional de desarrollo que incluya costos o cargas de servicio para los sectores más pobres o para el ámbito educativo o de atención primaria de la salud. (Foreign Operations Appropriations Bill, adoptada el 25 de octubre de 2000, Año Financiero 2001).

Sin embargo, existen diferencias fundamentales, dado que el CCER hace propuestas para el sistema educativo como una totalidad, no sólo para la educación básica y promueve la articulación de subsistemas. De esta forma se favorece la educación gratuita y obligatoria en todos los niveles, particularmente en las áreas rurales. La mayoría de las propuestas CCER para acciones específicas no han sido tomadas en cuenta por el documento del gobierno, particularmente aquellas que apuntan a: la reducción de la deserción escolar, la revisión de los programas académicos, las campañas de alfabetización, la educación de adultos, el nuevo rol para docentes y estudiantes, la participación efectiva de la sociedad civil, la administración efectiva y descentralizada del sistema educativo en su totalidad, una inversión mayor y mejor en educación popular. (CCER, 2001).

Teniendo presentes las particularidades del problema (alto índice de natalidad, vulnerabilidad ambiental, uso inadecuado de los recursos naturales), existe la necesidad de incorporar un programa sobre población y sexualidad en la educación formal. Esto ayudaría a formar nuevas generaciones con nuevas actitudes sobre temas como la importancia de una noción responsable y preventiva sobre la salud personal y colectiva, el equilibrio poblacional y el cuidado del medio ambiente. Estas ideas no fueron integradas en el documento oficial. (CCER, 2001).

Las propuestas contenidas en las EERP para extender la autonomía escolar al 100%, sin hacer primeramente una evaluación exhaustiva e integral del modelo ni de la educación municipal implementada hasta el momento en relación a los siguientes aspectos: acceso, deserción, promoción, calidad, participación de los padres, docentes, estudiantes y miembros de la sociedad civil en la planificación y proceso de toma de decisiones de las políticas educativas. (CCER, 2001).

La situación del sistema de salud es similar a la situación del sistema educativo. Esto demuestra ser un enorme problema en el caso de África, en donde la lucha contra el SIDA se ha convertido en una prioridad. Esta enfermedad tiene un impacto masivo en todas las esferas sociales y sobre la economía, con costos enormes para las generaciones presentes y futuras.

A través de las experiencias analizadas en los cuatro países, se puede afirmar que las propuestas de las ONGs en lo que respecta al incremento de la calidad y de la cantidad de la cobertura del sistema de salud, se corresponden con los objetivos planteados en las EERP. El principal problema surge en las estrategias definidas para obtener los fondos necesarios y la eficiencia necesaria para estos servicios.

La exposición realizada por el CCER cubre un espectro más amplio, pero al mismo tiempo más específico en varios aspectos que no se abordan en el documento gubernamental. Esto se debe, principalmente, a que las propuestas CCER se refieren al cuidado de la salud de la población en su totalidad, no solamente de determinados sectores. Estos son algunos de ellos: aproximación integral al sistema, mejora de las condiciones de vida y de trabajo del personal, un nuevo rol para la participación de la sociedad civil, poner final a las privatizaciones de los servicios de salud, entre otras cuestiones.

Existe un acuerdo parcial sobre la necesidad de contar con infraestructura para prevenir enfermedades, incluyendo esfuerzos para incrementar los niveles de nutrición de la población y la necesidad de centros de salud para proveer mejores servicios. Pero la mayoría de las propuestas de gobierno se dirigen a ciertos sectores de la población que, probablemente, podrían considerarse los más vulnerables. (CCER, 2002)

Por otra parte, tal como es bien sabido, el creciente énfasis de las políticas que colocan los servicios públicos en manos privadas, y que tiende a crecer en el marco de las llamadas GATS (General Agreement on Trade and Services), usualmente en el marco de negociaciones de la OMC (Organización Mundial del Comercio), afecta a los países que aplican las EERP con mayor seriedad. Contrariamente, esas privatizaciones se dan con incremento de costos en los servicios básicos de salud.

En numerosas EERP, se nota una estrategia implícita de estímulo de la participación del sector privado en la provisión de servicios básicos como educación, salud, abastecimiento de agua, etc. La experiencia boliviana en Cochabamba, ya ha demostrado las consecuencias de estas políticas: al confrontar menores ganancias, el sector privado pierde interés en garantizar un servicio amplio y eficiente. Las dimensiones del problema de la falta de acceso a esos servicios básicos son tan devastadoras en los países aquí tratados, que requieren un esfuerzo público enorme para ser resuelto. Una estrategia que combine una participación más activa de las comunidades, con una política sólida por parte del gobierno central, podría asegurar una solución exhaustiva para el problema del restringido acceso a los servicios sociales básicos, en condiciones que aun no se dan en un contexto de fuertes índices de crecimiento.

Conclusiones principales

1. Las estrategias EERP parecen responder, en los casos considerados, a una versión modificada del modelo ortodoxo de "mercado basado en el crecimiento a favor de los pobres" en el que se espera que los beneficios del crecimiento económico se expanda o derrame hacia los sectores más pobres. No es la estrategia de los pobres la que determina qué tipo de política económica seguir, sino la política de condicionalidad macroeconómica dentro del marco de las EERP, que determinan los límites de aplicación de las EERP.
2. El proceso de privatización no colaboró para mejorar la situación de los pobres: atravesado por la corrupción, además y acompañado de un aumento de precios, tornó aun más difícil el acceso a los servicios sociales básicos para los sectores más pobres de la población. Lo mismo se puede aplicar a los despidos masivos, que tuvieron un impacto negativo sobre los índices de desempleo. El prometido aumento de la eficiencia en los servicios nunca tuvo lugar, dado que las compañías no obtuvieron las ganancias esperadas.
3. La liberalización del mercado exterior, así como del sistema financiero y bancario, afectó particularmente a importantes sectores de los productores agropecuarios medianos y pequeños, que no tienen la capacidad de competir con los productos importados (a menudo subsidiados). No basta con que los pequeños y medianos productores agropecuarios tengan acceso al crédito.
4. En realidad, la política fiscal no ha logrado establecer un sistema impositivo que conduzca a una redistribución del ingreso. Por el contrario, los ricos pueden tomar ventaja en dos sentidos. En primer lugar, continúan evadiendo impuestos, y en segundo lugar, la tasa impositiva para los ricos ha sido reducida en tanto, simultáneamente, aumenta el IVA, y de esta forma afecta a los pobres que no disponen de un mecanismo de exención impositiva.
5. En los casos considerados, ni la cooperación internacional, ni los gobiernos del hemisferio sud han expresado interés alguno en atacar los problemas de la pobreza estructural tomando en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil. Parece haber confusión entre los efectos y las causas subyacentes de la pobreza que deben atacarse.

6. La reducción de la deuda tal como se ha acordado en la iniciativa HIPC es demasiado pequeña comparada con los requerimientos financieros de las EERP. Además, los países acreedores no hicieron los suficientes esfuerzos como para incrementar el nivel de ayuda bilateral y multilateral.

7. El concepto de participación dentro de las EERP no considera aspectos relacionados con la hegemonía del poder en los diferentes contextos nacionales: la percepción sobre cómo debe ser una política económica que apunte a la erradicación de la pobreza difiere según provenga de los grandes latifundistas, los grupos étnicos dominantes, los sectores corruptos de la burocracia estatal o bien se origine en los pequeños productores en general y agrícolas en particular, los asalariados y los trabajadores de las maquilas. En virtud de la distribución del poder y del bienestar, el primer sector mencionado tiene mejores oportunidades para imponer sus intereses que éste último.

8. En este contexto, el desarrollo de las EERP ha producido un proceso de consulta, no de participación real.

9. La idea de transferir los recursos naturales hacia la exportación y el pago de la deuda externa, en lugar de utilizarlos para el bienestar de las comunidades locales y nacionales, contradice los principios de desarrollo humano sustentable en armonía con la naturaleza.

10. Pese a que se registran algunos progresos en las EERP en miras de la inclusión de una perspectiva de género, puede afirmarse que los avances iniciales fueron reemplazados por una visión pragmática con énfasis en la ortodoxia macroeconómica.

11. Pese a que es cierto que algunas EERP destacan la situación de desventaja que padecen algunos productores agrícolas pequeños y medianos en lo que hace al acceso a la tierra, el impacto resultante de las políticas de liberalización tiende a deteriorar su situación en lugar de mejorarla.

12. La estrategia implícita de estimular la participación de empresas privadas en la provisión de servicios básicos para los pobres, como educación, salud, agua potable, etc. resulta evidente en muchas EERP, pese a las experiencias hasta el momento insatisfactorias en lo que hace a su cobertura y eficiencia.