

¿Cambio de timonel?

Balance de los PRSP ante una segunda ronda (resumen)

Si la comunidad internacional realmente quiere hacer realidad los Objetivos de Desarrollo del Milenio, es crucial extraer aprendizajes de la primera ronda de Documentos Estratégicos de Lucha contra la Pobreza (PRSP). A pesar de que se han abierto algunos espacios para el diálogo, Oxfam Internacional considera que los PRSP están siendo decepcionantes tanto en su proceso como en sus contenidos.

Resumen¹

En 1999, considerando los pocos resultados de su política de Ajustes Estructurales en materia de reducción de la Pobreza y para responder a la presión ejercida por las organizaciones de la Sociedad Civil, el Banco Mundial y el FMI deciden vincular el alivio de la deuda con la adopción de una “Estrategia de Reducción de la Pobreza” (PRSP por sus siglas en inglés) en los países que reciben asistencia financiera. Al finalizar la primera etapa de esta iniciativa, Oxfam Internacional presenta una valoración de la misma: se centra en la calidad del proceso (participación y análisis de impacto de las políticas en la reducción de la pobreza) así como en la forma en la que se han tratado contenidos importantes tal como la economía, el comercio, la consideración de género o la educación.

La participación en los PRSP

Desde un primer momento, el Banco Mundial y el FMI han planteado la necesidad de hacer de la preparación de los PRSPs un proceso participativo, producto de una dinámica nacional endógena. Si bien es cierto que muchas de las contrapartes y miembros de Oxfam Internacional consideran que la preparación de los PRSP ha representado una valiosa oportunidad de diálogo, no deja de ser un paso adelante algo corto.

Restricciones

Tratándose de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Oxfam Internacional considera que no se ha hecho más que consultar sin que se cree un verdadero espacio de participación en el diseño de los Planes.

Desde el punto de vista de los Gobiernos y representantes políticos, el balance no resulta más positivo. En muchos países la preparación de los PRSPs ha sido monopolizada por los Ministerios de Finanzas. Los parlamentos han quedado igualmente marginados. Lo que resulta de esta ausencia de participación es un debilitamiento de hecho de la vida democrática en países todavía frágiles y de la viabilidad de los PRSPs por falta de apoyo de los principales grupos de interés.

Sesgos y presiones

El hecho de que la totalidad de las personas involucradas en el proceso de los PRSPs forme parte de la clase media altera notablemente su representatividad. El consenso al que se llega no se nutre del punto de vista de los que tienen que beneficiarse de las decisiones tomadas: las poblaciones pobres y marginadas.

Por otra parte, la voz de los donantes ha pesado más que otras a la hora de diseñar políticas, especialmente económicas. Esta dominación ha generado desconfianza y desmotivación, lo que hace peligrar el futuro e impacto mismo de los PRSPs.

Recomendaciones

Por todo lo expuesto, Oxfam Internacional considera que, en cada país, se debería realizar un balance crítico del proceso de participación. En base a esta valoración, se debería establecer pautas claras en cuanto a participación como condición a la validación de los PRSPs. Dichos PRSPs no pueden ignorar los planes nacionales existentes y deben recoger el punto de vista de todos los actores, especialmente de los más pobres. Las decisiones e iniciativas de cada país se tienen que respetar.

PRSP y Análisis de Impacto (PSIA)

Los análisis de impacto son una herramienta que permite evaluar de antemano las consecuencias de posibles reformas. Por lo tanto, permiten nutrir el debate y ayudar a la toma de decisión. En el marco de los PRSPs, dichos PSIA tienen que permitir diseñar políticas cuyo objetivo es la mejora de las condiciones de vida de los más pobres. Es un elemento clave del proceso de los PRSPs y tanto el Banco Mundial como el FMI han afirmado en repetidas ocasiones la necesidad de implementar de manera sistemática estudios de impacto.

Unos progresos limitados

Desde el año 2000, El Banco ha llevado a cabo una serie de PSIA. Sin embargo, no parece que dichos estudios estén tomados en cuenta a la hora de diseñar e implementar políticas. Prevalece una notable ausencia de transparencia sobre su diseño, su organización e, incluso, sobre las temáticas que se estudian. No se centran tanto en el impacto de posibles reformas para los más pobres sino que buscan

definir la mejor forma de llevar a cabo las que se han decidido de antemano. Nada de debate sobre las opciones posibles.

El Fondo indica que no es su papel o responsabilidad realizar o apoyar la realización de dichos estudios. Y por ello, ningún *Poverty Reduction and Growth Facilities* (PRGF - la versión "renovada" de los antiguos Planes de Ajustes Estructurales) se sustenta sobre un análisis de impacto o teniendo en cuenta las metas de los Objetivos del Milenio.

Recomendaciones

Se tiene que adoptar un amplio acuerdo sobre lo que es un análisis de impacto y para qué sirve. Su uso se debería generalizar para cualquier reforma importante al fin de conocer sus consecuencias en la población más pobre. Todo Análisis tiene que ser liderado por las autoridades de cada país en estrecha colaboración con los diferentes *Stakeholders* involucrados en la preparación del PRSP. Los estudios tienen que ser realizados por expertos locales con el apoyo técnico de los donantes estableciendo alternativas y no sólo medidas destinadas a mitigar los efectos "adversos" de determinadas políticas. Los resultados del PSIA tienen que ser una referencia a la hora de preparar cualquier programa de apoyo o reformas.

PRSPs y macroeconomía

PRGF Vs PRSPs

Pretender reducir la pobreza y lograr los Objetivos del Milenio supone contar con un marco macroeconómico destinado a maximizar los recursos a este efecto. La experiencia en materia de PRSPs enseña que, a pesar de que la política económica en materia de inflación, de deuda o de gestión de los fondos de ayuda son claves a la hora de diseñar un política de reducción de la pobreza, fueron los aspectos que menos se debatieron en el proceso de preparación de los planes. Lo que se observa es que la mayoría de los PRSPs no hacen más que retomar los elementos establecidos de antemano en los planes preparados previamente por el FMI.

No existe una orientación pro-pobre por parte del FMI

Todos los análisis llevados a cabo por Oxfam Internacional y Eurodad apuntan hacia la incompatibilidad entre las pautas y orientaciones del FMI con los intereses de los más pobres. La prioridad del Fondo sigue siendo la “estabilidad” económica y la reducción de la dependencia de la Ayuda externa por encima de cualquier otra preocupación. Sin embargo, si la Comunidad internacional quiere lograr los Objetivos del Milenio, tendrá que aumentar notablemente su ayuda a los países más pobres. No parece que el FMI quiera reconocer esta realidad.

Por otra parte, muchos donantes condicionan la atribución de fondos de Ayuda con la firma previa de acuerdos con el FMI. La rigidez del Fondo hace que numerosas partidas queden bloqueados porque el FMI considera que Gobiernos de países pobres o altamente endeudados no han aplicado cabalmente las pautas económicas recomendadas.

Recomendaciones

Para contrarrestar una orientación macroeconómica poco favorable a la reducción de la pobreza y para que el FMI pueda jugar un papel motor a favor de las poblaciones más pobres, Oxfam Internacional invita a que, en los países que necesitan el apoyo del Fondo, se organice un completo trabajo de evaluación de los recursos necesarios para lograr los Objetivos del Milenio para, una vez establecidas las necesidades, conseguir los recursos necesarios. El Fondo debería trabajar con los diferentes actores nacionales para estudiar las medidas económicas idóneas para lograr los Objetivos del Milenio, teniendo en cuenta de manera sistemática el impacto previsto de las posibles medidas. Los PRGF deberán de ser acordes a los contenidos y objetivos marcados en el PRSP de cada país; la política en materia de reducción de la Deuda y de la financiación del PRSP tiene que ser desvinculada del PRGF.

PRSPs y Comercio

Oxfam Internacional piensa que el comercio es un factor clave para la reducción de la pobreza, siempre y cuando se plantee desde una orientación favorable para las poblaciones más pobres. La política de liberalización sistemática y unilateral del comercio del FMI y del Banco Mundial no responde a esta exigencia. Toda medida en este

ámbito tiene que ser destinada a impactar positivamente en la situación de los más pobres.

¿Qué ha fallado?

El comercio no es un tema muy presente en los PRSPs y, de manera general, se plantea la liberalización como la vía a seguir. Cuando se habla de comercio, se habla de exportaciones. Los impactos sobre el mercado del trabajo, sobre la desigualdad no se consideran. Una vez más, no se parte de un análisis del impacto de las políticas en materia de comercio desde la perspectiva de los más pobres. En varios países, ciertas medidas contempladas por el Gobierno han sido rechazadas por el FMI y el Banco lo que ha supuesto un golpe a la lógica democrática en la toma de decisión, alterando la apropiación por parte del propio país de los planes de reducción de la pobreza.

Recomendaciones

Oxfam internacional considera que el FMI y el Banco Mundial deben de fomentar la participación y el diseño democrático de las políticas en materia de Comercio. Los dos organismos tienen que abandonar su actividad de presión sobre los Gobiernos en pro de la liberalización comercial y han de privilegiar la realización de Estudios de Impacto.

Género y PRSP

Las mujeres y los hombres sufren de la pobreza de manera diferente: que sea de cara al acceso a la educación, la salud, la agricultura o la participación política, las mujeres viven una situación peor que la de los hombres. Por ello, Oxfam Internacional considera que es de primer importancia tener en cuenta el factor de género en los planes de reducción de la pobreza.

Ausencia de la mujer

Más allá de una toma en cuenta superficial de las necesidades básicas de las mujeres, no existe un enfoque de género sólido en los PRSPs. Esta falta de consideración se traduce en la ausencia de datos desglosados que impide cualquier diferenciación y el plantear objetivos específicos. Muy pocos PRSPs abordan la promoción de la participación política de las mujeres. Las orientaciones económicas no se establecen desde una visión de género tampoco.

Una participación truncada

En numerosos países, no se ha permitido que las mujeres pudieran participar de manera sólida desde los foros y debates de preparación hasta la redacción de los Planes. No se ha permitido abordar problemáticas específicas de las mujeres. No se ha incorporado el punto de vista de las mujeres sobre sus problemas, los efectos de la desigualdad entre hombres y mujeres, los roles atribuido a cada colectivo y sus consecuencias.

Recomendaciones

Para que los PRSPs incorporen un verdadero enfoque de género, el Banco Mundial y el FMI tienen que asegurarse de que todos los estudios realizados incorporen una visión considerando las diferencias por sexo (datos desagregados). Especialistas en género deberían acompañar el proceso de diseño y redacción de los Planes. Para ello, resultaría oportuno organizar una formación de los principales actores implicados en el proceso en materia de género; la participación de las mujeres en todas las fases y apartados tiene que asegurarse y tiene que prevalecer un claro enfoque de género en el diseño de las políticas y la evaluación de las mismas.

Educación y PRSPs

La importancia de la educación

El trabajo realizado para los PRSPs permite recordar la amplitud del problema de la falta de acceso a una educación de calidad y a la formación para millones de niños y niñas, hombres y mujeres. En ese sentido, es positivo constatar que la mayoría de los PRSPs retoman el Objetivo del Milenio de lograr la enseñanza primaria universal para el 2015.

Dispersión e incoherencia

Sin embargo, a la hora de plantear adelantos concretos se puede constatar que muchos países no retoman los indicadores acordados para valorar los logros en materia de educación para el 2015. A día de hoy, los PRSPs no incorporan la declaración de los derechos de los Niños de 1959 y la experiencia muestra que a la hora de comprometer recursos, la educación queda en un segundo plano. Muy pocos

documentos de Estrategia de Reducción de Pobreza enfocan la políticas en Educación hacia los colectivos más marginados.

Los estados donantes tienen que cumplir sus compromisos en materia de apoyo a la educación. Una de las más importantes, la llamada “Vía Rápida - Educación para Todos” (FTI por sus siglas en inglés), está a punto de fracasar por el no cumplimiento de los compromisos adquiridos por los países donantes... Hasta ahora no se ha conseguido llegar a una política coordinada y coherente entre las diferentes iniciativas a favor de la Educación.

Por último, no se puede dejar de constatar el hecho de que ciertas orientaciones del Banco Mundial y del FMI vienen a alterar el buen desarrollo de los planes nacionales para mejorar la calidad de la educación: por ejemplo, la presión para reducir los costes de personal de los Estados impide la revalorización los sueldos de los profesores lo que genera ausentismo, generalización de los doble turnos, la multiplicación del número de alumnos por clase, desmotivación.

Otra orientación extremadamente perjudicial para los más pobres es el pago de cuotas que frenan notablemente el acceso a la escuela de los niños más pobres. Esta práctica se siguen manteniendo en países como Chad, Senegal, o Ghana, sin que el mensaje del Banco y el Fondo en este sentido sea suficientemente claro.

Recomendaciones: renovar el compromiso para la educación en la segunda ronda de los PRSPs

Mucho se tiene que hacer para asegurar la plena realización de los planes destinados a mejorar el acceso a una educación de calidad. El objetivo es permitir que todos los niños y las niñas incluso los de las familias más pobres puedan acceder a una Educación de calidad. Por lo tanto es prioritario ir suprimiendo las barreras o medidas que dificultan este acceso (pago de cuotas o tasas, alteración de las condiciones de vida en las escuelas tanto para los alumnos como los profesores). Se tiene, también, que brindar oportunidades de formación a los adultos, hombres y mujeres, con una oferta innovadora. Más allá de resultados cuantitativos, tiene que prevalecer un enfoque de calidad a través de criterios adecuados (número de alumnos por clase, número de horas lectivas, porcentaje de niños o niñas que repiten curso, que no finalizan un ciclo, etc.). El Banco Mundial y el FMI deberían presionar más activamente a los países donantes para cubrir las necesidades financieras de la iniciativa de la Vía Rápida y asegurar que sus orientaciones

económicas no hacen peligrar el acceso a una Educación de calidad para todos. Por su mandato, el Banco Mundial debería de asumir un papel de coordinación para la financiación e implementación de las diferentes iniciativas en material de educación.

Notas

¹ El presente documento es una versión resumida del informe de Oxfam Internacional "From *Donorship* to Ownership? Moving Towards PRSP Round Two". Una versión completa del informe en inglés (incluyendo tres estudios de caso y numerosos ejemplos que respaldan las argumentaciones) puede encontrarse en la página web www.IntermonOxfam.org/estudios.

Referencias

© Oxfam Internacional Enero 2004

Este documento ha sido escrito por Max Lawson, con la colaboración del equipo de trabajo sobre PRSP de Oxfam Internacional. Es parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada.

Para más información, por favor envíe un correo a advocacy@oxfaminternational.org

Oxfam Internacional es una confederación de 12 agencias de desarrollo que trabaja en 120 países de todo el mundo en desarrollo: Oxfam América, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Community Aid Abroad (Australia), Oxfam Gran Bretaña, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Novib Oxfam Holanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Quebec y Oxfam Alemania.

Para más información, póngase en contacto con cualquiera de las agencias siguientes:

OI Advocacy Office, 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036 Tel: 1.202.496.1170, E-mail: advocacy@oxfaminternational.org, www.oxfam.org

OI Office in Brussels, 60 rue des Quatre Vents, Brussels, B1080 Tel: 322.501.6761

OI Office in Geneva, 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Tel: 41.22.321.2371

OI Office in New York, 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017 Tel: 1.212.687.2091

Oxfam Alemania

Greifswalder Str. 33a
10405 Berlin, Germany
Tel: 49.30.428.50621
E-mail: info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam América

26 West St.
Boston, MA 02111-1206
Tel: 1.617.482.1211
E-mail: info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam en Bélgica

Rue des Quatre Vents 60
1080 Burxelles, Belgium
Tel: 32.2.501.6700
E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Canadá

Suite 300-294 Albert St.
Ottawa, Ontario, Canada K1P 6E6
Tel: 1.613.237.5236
E-mail: enquire@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam Community Aid Abroad

National & Victorian Offices
156 George St. (Corner Webb Street)
Fitzroy, Victoria, Australia 3065
Tel: 61.3.9289.9444
E-mail: enquire@caa.org.au
www.caa.org.au

Oxfam Hong Kong

17/F, China United Centre
28 Marble Road, North Point
Hong Kong
Tel: 852.2520.2525
E-Mail: info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Oxfam GB

274 Banbury Road, Oxford
England OX2 7DZ
Tel: 44.1865.311.311
E-mail: oxfam@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Quebec

2330 rue Notre-Dame Quest
Bureau 200, Montreal, Quebec
Canada H3J 2Y2
Tel: 1.514.937.1614 www.oxfam.qc.ca
E-mail: info@oxfam.qc.ca

Oxfam Nueva Zelanda

Level 1, 62 Aitken Terrace
Kingsland, Auckland
New Zealand
PO Box for all Mail: PO Box 68 357
Auckland 1032
New Zealand
Tel: 64.9.355.6500
E-mail: oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Oxfam Irlanda

9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland
353.1.672.7662 (ph)
E-mail: oxireland@oxfam.ie
52-54 Dublin Road,
Belfast BT2 7HN
Tel: 44.289.0023.0220
E-mail: oxfam@oxfamni.org.uk
www.oxfamireland.org

Intermón Oxfam

Roger de Lluria 15
08010, Barcelona, Spain
Tel: 34.93.482.0700
E-mail: intermonoxfam@intermonoxfam.org
www.intermonoxfam.org

Novib

Mauritskade 9
2514 HD. The Hague, The Netherlands
Tel: 31.70.342.1621
E-mail: info@novib.nl
www.novib.nl