

DERP: REDUCCIÓN DE LA POBREZA MEDIANTE UN NEOLIBERALISMO INCLUYENTE

Anthony O'Malley*

(Traducción de Luis Rodolfo Morán Quiroz)

Resumen

A finales de los años noventa, el Banco Mundial presentó el *Documento de estrategia para la reducción de la pobreza* (DERP) como parte de un Marco Integral de Desarrollo orientado a promover una mayor inclusión y participación social en el proceso de desarrollo. Desde entonces, como condición para obtener fondos para reducir la deuda o promover el desarrollo, a los gobiernos se les ha exigido que preparen un DERP con participación de organizaciones de la sociedad civil, enfatizando las políticas macroeconómicas y sociales del país, así como programas diseñados específicamente para combatir la pobreza extrema. En el contexto de una creciente inconformidad social con las políticas neoliberales, la proliferación de la pobreza y altos niveles de inequidad, los DERP buscan estimular la cooperación y el sentido de propiedad en el plan de desarrollo del país y, en última instancia, ayudar a reducir la pobreza. Tras analizar críticamente el discurso que subyace a los DERP y ubicarlos en el contexto más amplio del Posconsenso de Washington, este artículo presenta tres estudios caso de aplicación de DERP en Nicaragua, Bolivia y Honduras. La evidencia sugiere que el DERP constituye un modo tecnocrático y despolitizado de desarrollo y gobernanza que no se traduce en auténtica participación, sino que sirve en cambio para debilitar las fuerzas sociales de resistencia al proyecto neoliberal.

Palabras clave: DERP, pobreza, inequidad, gobernanza, participación.

*Coordinador del Programa de Estudios del Desarrollo Internacional de la Universidad de Saint Mary's, Halifax, Canadá

Abstract

In the late 1990s, the World Bank introduced Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) as part of a Comprehensive Development Framework geared towards fostering greater social inclusion and participation in the development process. Since then, as a condition for debt relief or development funds, governments have been required to prepare a PRSP with input from civil-society organizations, outlining the country's macroeconomic and social policies, as well as programs specifically designed to combat extreme poverty. In the context of growing social discontent with neoliberal policies, widespread poverty and high levels of inequality, PRSPs seek to encourage cooperation and a sense of ownership in the country's development plan, and ultimately help to reduce poverty. After critically analyzing the discourse behind PRSPs and situating them in the broader context of the Post-Washington Consensus, this paper presents three case studies of experiences with PRSPs in Nicaragua, Bolivia and Honduras. The evidence suggests that PRSP constitute a technocratic and depoliticised mode of development and governance that does not translate into authentic participation, but rather serves to undermine the social forces of resistance to the neoliberal project.

Keywords: PRSP, poverty, inequality, governance, participation.

INTRODUCCIÓN

Un *Documento de estrategia para la reducción de la pobreza* (DERP) describe las políticas macroeconómicas, estructurales y sociales de un país, y los programas diseñados para promover el crecimiento y reducir la pobreza, junto con las necesidades externas de financiamiento. Los DERP son preparados por los gobiernos a través de un proceso participativo que involucra a la sociedad civil y a los socios del desarrollo, incluyendo al Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI). El DERP es un instrumento de política incluido en el Marco Integral de Desarrollo (*Comprehensive Development Framework*, MID) del Banco Mundial y diseñado como guía para la política económica nacional y toda la asistencia para el desarrollo. Presentado ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial en 1998, el marco establece cuatro principios, todos los cuales marcan cambios significativos en el pensamiento acerca del desarrollo desde los años noventa.

El DERP implica, como condición para acceder a fondos para la reducción de la deuda o para el impulsar el desarrollo, el requerimiento al gobierno de un país en desarrollo, con participación social, de redactar un documento incluyente, de largo plazo y orientado a resultados que esboce la estrategia de reducción de la pobreza. Se espera que con el DERP, el país en desarrollo se apropie de su estrategia de desarrollo bajo condiciones de participación social, rendición democrática de cuentas, asociaciones con donantes y, en última instancia, una reducción más efectiva de la pobreza.

La renovada preocupación por reducir la pobreza se origina, en parte, en los efectos cada vez más desestabilizadores de la gobernanza global neoliberal y en una creciente preocupación por las amenazas potenciales al orden global asociadas con la pobreza galopante. El vínculo entre seguridad, pobreza e inequidad social se expresó en varias publicaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) —por ejemplo, UNDP, 1997— y en la preocupación expresada por Ethan Kapstein (1996), Vicepresidente del Consejo de Relaciones

Exteriores y Investigador Principal en el Center for a New American Security, respecto a la posibilidad de que las inequidades sociales producidas por las políticas neoliberales del Consenso de Washington generen condiciones de descontento social y que las fuerzas de resistencia pudieran movilizarse en contra de los gobiernos que aplicaron estas políticas.

Un informe publicado por el Ministerio de Defensa del Reino Unido añadió más elementos a esta preocupación al señalar las profundas implicaciones políticas de la división global en riqueza y desarrollo que sigue generando “fuerzas de resistencia” y que probablemente deriven en un “resurgimiento no sólo de las ideologías anti-capitalistas (...) sino también en el populismo y el reavivamiento del marxismo” (UK Ministry of Defence, 2007: 3). En cuanto al Banco Mundial, fue James Wolfensohn, nombrado presidente del Banco en 1995, quien fue el responsable del cambio de pensamiento. La preocupación y el pensamiento de Wolfensohn se hicieron evidentes en su discurso ante el Consejo de Seguridad de la ONU en el cual enfatizó que “si queremos evitar el conflicto, necesitamos un enfoque comprensivo, equitativo e incluyente ante el desarrollo” (Wolfensohn citado en Thomas, 2001: 160). En este contexto, la reducción de la pobreza, la inclusión social y la cohesión social fueron concebidas en su totalidad —y todavía lo son— como importantes precondiciones, tanto para la gobernabilidad como para la estabilidad política global.

La introducción del MID y la perspectiva del DERP al conjunto de problemas de la pobreza-desarrollo-seguridad en 1999 se toparon con dos respuestas en la academia y en la comunidad del desarrollo. Por un lado, quienes apoyan a las instituciones financieras internacionales (IFI) argumentan que el DERP significa una ruptura fundamental en el pensamiento sobre el desarrollo y una iniciativa progresista que rompe con la condicionalidad del apoyo de las IFI y promueve que el país tome responsabilidad para la reducción de la pobreza. Por el otro, los críticos del desarrollo dominante sostienen que el DERP no representa un cambio significativo que se aparte de la práctica de las políticas neoliberales,

y en cambio constituye un intento por profundizar la hegemonía del neoliberalismo al modificarla en la dirección de una mayor inclusión social, para crear una forma más incluyente de desarrollo capitalista sobre la base del Posconsenso de Washington (PCW).

DEL CONSENSO DE WASHINGTON AL POSCONSENSO DE WASHINGTON: UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO PARA AMÉRICA LATINA

Sujetos de intensas críticas en los años noventa, el BM y el FMI encabezaron el esfuerzo por consolidar un nuevo consenso en torno a la necesidad de un nuevo paradigma de desarrollo y un nuevo modelo económico para guiar la política de desarrollo. En este consenso (véase Banco Mundial, 2007), el BM y el FMI se apartaron de la condicionalidad del ajuste estructural, o más bien suavizaron su enfoque al acercarse a la idea de promover la reducción de la pobreza y la responsabilidad de los países en diseñar sus políticas de desarrollo. Esta reorientación se reflejó, en primera instancia, en el diseño y presentación, en 1990, del MID, descrito por el Banco como un intento de operacionalizar una perspectiva holística de desarrollo, al integrar lo económico y lo social, y enfatizar las necesidades y la participación de los pobres en el proceso de desarrollo (Wolfensohn, 1999; Pender, 2001: 407). Como parte de este cambio de política, el Banco también abrió una “discusión” teórica sobre el desarrollo, que derivó en el surgimiento y consolidación de un nuevo consenso que representaba una convergencia teórica entre *i)* el Consenso de Washington sobre la globalización neoliberal; *ii)* un paradigma neokeynesiano elaborado por Joseph Stiglitz, entre otros; y *iii)* una nueva forma de estructuralismo latinoamericano propuesta por Osvaldo Sunkel, José Ocampo y otros teóricos en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Ocampo, 2007; Sunkel e Infante, 2010).

La articulación del PCW estuvo acompañada de la elaboración de un nuevo instrumento de política, el DERP, que enfatiza la responsabilidad del país y la participación de la sociedad civil como dos de los principios clave en la cooperación para el desarrollo.

Según el BM y el FMI, los cambios en las políticas derivaron en el abandono de los préstamos de ajuste estructural y la condicionalidad de la política asociada con ellos, a favor de una aproximación al desarrollo que enfatizara las asociaciones y la cooperación entre las IFI, los gobiernos de los países en desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil. En el proceso, el Banco y el Fondo se posicionaron como proveedores de información y conocimiento, mientras que a los gobiernos que reciben los préstamos se les pide que asuman la responsabilidad, o el control, de la estrategia de desarrollo que ellos proponen seguir y las políticas que deciden poner en práctica (Stiglitz, 1998: 21). En cuanto a los pobres, el objetivo es dotarlos de poder para que actúen por sí mismos, convirtiéndolos en el principal "actor" en el escenario del desarrollo, apoyando su decisión en cuanto a qué camino seguir y capacitándolos para actuar por su propio interés de tal manera que aprovechen las "oportunidades" existentes. El papel del gobierno es facilitar el proceso de autodesarrollo al retirar cualquier impedimento vigente y al implementar una política de inclusión social y asistencia económica (compensación social) bajo la forma de transferencias condicionales de efectivo a los pobres.

El DERP es el instrumento más sobresaliente de política del PCW y el que hace más claramente visible el cambio a un modelo de desarrollo neoliberal incluyente. Aprobado en 1999, el DERP se incorporó oficialmente en todas las políticas y todos los programas de desarrollo de las IFI, y constituye la base para todos los préstamos de concesiones a futuro de las IFI, así como de aligeramiento de la deuda bajo la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (*Heavily Indebted Poor Countries*, PPAE) (Cling, Razafindrakoto y Roubaud, 2003: 1). El DERP nacional constituye la herramienta por medio de la cual han de lograrse los objetivos de responsabilizar el país, fomentar la participación de la sociedad civil y reducir la pobreza. Cada DERP echa a andar un programa incluyente para las políticas y los programas macroeconómicos, estructurales y sociales de un país por un periodo de tres años. El contenido político del documento supuestamente es formulado por el propio país y

refleja las circunstancias y características particulares del mismo. De tal forma, se evita la crítica al programa de ajuste estructural (PAE), que estaba diseñado a partir de un enfoque de “una talla se ajusta a todos”.

El principio que subyace a la perspectiva del DERP (véase Klugman, 2002) sugiere que las estrategias de desarrollo deben ser:

- Impulsadas y controladas por el país, y estar fundamentadas en un amplio proceso de participación en su formulación, puesta en práctica y evaluación;
- Orientadas a resultados que beneficien a los pobres;
- Amplias en alcance, reconociendo la naturaleza multidimensional de las causas de la pobreza y las medidas para atacarla;
- Orientadas a la asociación (*partnership*), ofreciendo una base para la participación activa y coordinada de los socios del desarrollo, y
- Basadas en una perspectiva a mediano y largo plazo para la reducción de la pobreza, reconociendo que una reducción sustancial de la pobreza no se puede lograr de la noche a la mañana.

Para instrumentar exitosamente el DERP y lograr resultados, se espera que cada país siga cinco pasos clave: 1) evaluar el estado de la pobreza, sus condiciones y determinantes; 2) establecer metas para la reducción de la pobreza; 3) jerarquizar acciones para la reducción de la pobreza; 4) establecer medidas sistemáticas de las tendencias de la pobreza y evaluar el impacto de los programas y políticas gubernamentales; y 5) describir los principales aspectos del enfoque participativo (Klugman, 2002: 4).

Además, las IFI han identificado cuatro consideraciones prioritarias, que se consideran indispensables para lograr el crecimiento económico —a través de políticas “que favorecen el crecimiento”— y para asegurar que los pobres se beneficien de este crecimiento (desde esta perspectiva el “favorecer el crecimiento” es igual a “favorecer a los pobres”). Éstas incluyen políticas sanas de reforma macroeconómica y estructural (es decir, neoliberal), tales como la liberalización del comercio y la reforma del sector

bancario; políticas y programas sectoriales adecuados; buena gobernanza; y costeo realista y financiamiento adecuado para los programas de reducción de la pobreza (Klugman, 2002: 16). Esto constituye el marco para todas las discusiones y decisiones en torno al DERP, aunque el Banco insiste, al mismo tiempo, en que el manual del DERP no prescribe políticas, sino que propone describir “hechos empíricos” y “las mejores prácticas” y proporciona “conocimiento técnico” e instrumentos analíticos para los países en desarrollo. Y, a pesar de la insistencia en que los gobiernos de los países en desarrollo “sean dueños” de sus políticas de desarrollo y que ellos y sus socios de la sociedad civil participen plenamente en el diseño de la estrategia y las políticas para reducir la pobreza, el manual deja muy en claro que las IFI tienen la voz en última instancia para aceptar o desaprobar la estrategia nacional de reducción de la pobreza: “[a]unque el cambio a [promover] el control y la responsabilidad del país permitirá más libertad de acción en términos de diseño y elección de política, la aceptación por los consejos del Banco y el FMI dependerá de la concepción internacional en cuanto a lo que es efectivo para reducir la pobreza” (Klugman, 2002: 4). En otras palabras, los gobiernos están en completa libertad en cuanto a sus decisiones y elecciones mientras decidan y elijan sabiamente.

EL DERP EN AMÉRICA LATINA: NICARAGUA, BOLIVIA Y HONDURAS

Nicaragua. Del ajuste estructural a la reducción de la pobreza

En 2000, cuando se dio el primer acuerdo basado en el DERP con el BM y el FMI, la tasa de pobreza estaba alrededor del 46%, según la medida de ingreso del BM, pero más cerca del 72%, según los cálculos realizados por la medición alternativa basada en las necesidades no satisfechas que prefieren muchos académicos y practicantes del desarrollo (Vargas, 2001; Castro-Monge, 2001). En cualquier caso, era evidente que una década de políticas neoliberales basadas en las reformas estructurales macroeconómicas (préstamos de

“ajuste estructural”), y una nueva política social bajo la forma del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE), habían derivado en ausencia de cambios y no habían generado beneficios para los pobres. De ahí que se recurriera a una nueva estrategia: abandonar o reemplazar una estrategia de ajuste estructural por una estrategia de reducción de la pobreza.

Una revisión y un análisis de estos dos DERP resultan de lo más reveladoras, tanto en torno al pensamiento que subyace a la estrategia propuesta y las políticas prescritas, como por las presiones hacia el gobierno para ajustarse al PCW en cuanto la mejor manera de luchar contra la pobreza. Para empezar, la pobreza no se atribuye a la estructura de inequidad social —tras una década de políticas neoliberales Nicaragua se había convertido en una de las sociedades más inequitativas del mundo— sino a varios factores endógenos y a “pasadas políticas económicas desastrosas y a una severa turbulencia política” (Gobierno de Nicaragua, 2001: 12). En cuanto a las desastrosas políticas económicas, no se hacía referencia a las políticas de los regímenes posteriores al sandinismo respecto a la década anterior, sino a una serie de políticas macroeconómicas erróneas puestas en práctica durante los años ochenta bajo el gobierno sandinista (Gobierno de Nicaragua, 2001: 13). Específicamente, el gobierno culpa a los sandinistas por las políticas que derivaron en el colapso económico y en un nivel de deuda totalmente insostenible. Estas políticas, asegura la EFCRP, contrastan con las “prudentes [que favorecen el crecimiento] políticas macroeconómicas” del régimen previo al sandinismo, y las políticas de los gobiernos posteriores al sandinismo, que iban en la dirección correcta, pero que necesitan ajustarse y afinarse sobre la base de una estrategia, esbozada en el DERP, que sea capaz tanto de generar crecimiento como de reducir la pobreza. El punto crucial que presenta la EFCRP es la necesidad de reformas estructurales, y una mezcla de políticas macroeconómicas y sociales, que generará el crecimiento de la producción y los ingresos. Efectivamente, se argumenta, el fracaso de los sandinistas a este respecto consistió en que:

Los programas sociales [que ellos] pusieron en práctica [...] no estuvieron acompañados por los cambios estructurales necesarios para hacerlos sustentables, basados como estaban en la redistribución del ingreso existente y de la propiedad en vez de en el crecimiento del producto y del ingreso. (Gobierno de Nicaragua, 2001: 13).

La forma específica de esta estrategia, es decir, la mezcla de políticas capaces de generar tanto crecimiento como reducción de la pobreza, se esboza con mayor detalle en el PND de 2005. El pensamiento que subyace a este esbozo es que la manera más eficiente de reducir la pobreza es combinar “políticas macroeconómicas sanas” (léase neoliberalismo) y un fortalecimiento del capital humano de los pobres por medio de inversiones sociales enfocadas en las áreas de salud y educación.

Tal es, por supuesto, la receta que prescriben los arquitectos del PCW. Pero lo que añaden la EFCRP (DERP I) y el PND (DERP II) es la noción de que la agencia fundamental del desarrollo económico (crecimiento del producto y del ingreso) es el sector privado, librado de los constreñimientos regulatorios del Estado de bienestar-desarrollo; y que la agencia fundamental para lograr la reducción de la pobreza son los pobres mismos, dotados de poder para actuar en la búsqueda de oportunidades y mejoras. El papel del gobierno, con la cooperación internacional y la participación social, es tan sólo establecer un adecuado marco institucional y agenda de políticas diseñados para facilitar este “desarrollo”. Esto significa, bajo las condiciones prevalecientes, una estrategia de asociación para la reducción de la pobreza, basada en una política de inclusión social y transferencias monetarias condicionadas.

La estrategia de reducción de la pobreza esbozada en el DERP I-II consiste en cinco pilares: 1) crecimiento económico y reforma estructural; 2) inversión en capital humano; 3) mejor protección social para los grupos vulnerables; 4) buena gobernanza; y 5) desarrollo institucional. También se hace referencia al principio de la equidad social, concebido y presentado según lo hacen los economistas del Banco Mundial, no como justicia social sino como

igualdad de oportunidad para reducir las diferencias en bienestar. Sin embargo, dado que “prácticamente toda la EFCRP estimulará mayor equidad [...] mejoras en la salud y la nutrición de los pobres, así como un control mejor y más fuerte sobre los servicios de salud reproductiva”, no se necesita una política específica para lograr la equidad social (Gobierno de Nicaragua, 2001: 37).

En cuanto al primer pilar, definitorio de la estrategia, la reforma económica esbozada en el DERP I fue ampliamente criticada por estar demasiado centrada en la política macroeconómica y por no haber enfatizado debidamente el desarrollo de las fuerzas de la producción nacional. En consecuencia, durante el periodo 2005–09, la segunda generación DERP (PND) puso mayor énfasis en las acciones que habrían de mejorar el clima de inversión y promover la base productiva de la economía (Gobierno de Nicaragua, 2005: 2). Sin embargo, mientras el DERP I dejaba de lado en gran medida la economía nacional y los mercados locales al proponer una estrategia de promoción de la exportación, el PND daba prioridad a la atracción de inversión extranjera directa. Esto fue “debido al impacto positivo en la competitividad, la creación de nuevos y mejores empleos, la transferencia de tecnología y conocimientos gerenciales, y la generación de divisas extranjeras” (Gobierno de Nicaragua, 2005: 35). Además, el PND se asociaba explícitamente con el “libre comercio” y con una economía impulsada por el mercado como los mejores y más eficientes medios para activar las fuerzas de la producción nacional. Efectivamente, el DERP promovía la creencia o argumento de los economistas del BM en el sentido de que un marco de política neoliberal ofrece las condiciones óptimas para el crecimiento económico y que el crecimiento económico (producción e ingresos en aumento) constituye una precondition esencial para una estrategia de reducción de la pobreza y un medio importante de ponerla en práctica.

El pensamiento y la influencia del BM en el diseño de los dos DERP se hacen evidentes en todo el contenido de ambos, pero particularmente en el olvido relativo de las fuerzas de la producción en el sector agrícola y el desarrollo rural. En la concepción del

BM, el desarrollo capitalista de las fuerzas productivas implica un proceso de transformación estructural, que abre varias vías para salir de la pobreza, es decir, el empleo y la migración. El propósito del desarrollo en este contexto, la preocupación fundamental de la comunidad del desarrollo, según el BM, es desbrozar estas vías de todos los obstáculos, facilitando así las decisiones y acciones de los pobres en busca de un mejoramiento de su condición social, capacitándolos para actuar por sí mismos. Tal es la razón por la cual el Banco y los DERP ven la solución a la pobreza en una adaptación de parte de los campesinos pobres a las fuerzas del cambio, en vez de verlo en el desarrollo rural, apoyando a los pobres en su exigencia de reforma agraria y en sus esfuerzos por trabajar la tierra y asegurar sus medios de vida.

Esta orientación de política se refleja en los gastos reales del presupuesto en el DERP y en el portafolio de programas y proyectos aprobados por el BM y el FMI. Por ejemplo, ni la EFCRP ni el PND previeron la reforma agraria o el crédito para los pequeños productores rurales en apoyo de una elección para quedarse en la tierra para trabajarla productivamente sobre la base de un modelo de desarrollo agrícola basado en la pequeña propiedad. Ambos DERP dejan de lado, relativamente, las capacidades productivas de los pobres rurales para favorecer su transformación en empresarios capitalistas o facilitar su emigración con la creencia de que la producción de los campesinos pequeños propietarios es fundamentalmente improductiva, una trampa de la pobreza de la cual hay que liberar a los pobres.

Además, a pesar de la retórica a favor del sector de la empresa mediana y pequeña en el ámbito rural, en el presupuesto total para la puesta en práctica de la EFCRP, para los primeros cinco años, sólo se adjudicó el 0.2% en apoyo al sector (Trócaire, 2004: 8). En vez de apoyar la producción local para los mercados locales, la EFCRP, y aun más el PND, dieron la parte del león de los recursos fiscales a seis sectores económicos, los cuales se encuentran principalmente —aunque no de forma exclusiva— en el sector capitalista moderno, orientados hacia el mercado mundial: turismo, café,

ganado y productos lácteos, cría de camarones, bosques, y manufactura ligera (Gobierno de Nicaragua, 2005: 6).

En cuanto a la estrategia de reducción de la pobreza, el PND señala que “[l]a manera de asegurar (...) la reducción de la pobreza es por medio del desarrollo de la actividad privada y el fortalecimiento de las interrelaciones productivas y comerciales” (Gobierno de Nicaragua, 2005: 6). A este respecto, el PND asigna recursos adicionales en infraestructura y desarrollo de recursos humanos —capacitando a los pobres del ámbito rural para que aprovechen las oportunidades de mano de obra asalariada que les esperan en la economía a medida que se expande y se ajusta a las fuerzas del desarrollo y la globalización capitalistas—. La política de inclusión social y asistencia económica (compensación social o transferencias monetarias condicionadas) en este contexto puede ser vista como suplementaria y como un complemento a las vías para salir de la pobreza que se abren por el crecimiento económico y la formación de capital humano (educación).

El DERP en Bolivia: la dinámica política de la participación

Para 1999, 63% de la población (aproximadamente 5.1 millones de personas) todavía se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y 37% vivía en pobreza extrema. En las áreas rurales, más del 80% de la población vivía en condiciones de pobreza, y aproximadamente el 60% vivía en pobreza extrema (Bolivia, 2001). A pesar del entusiasmo con el que se pusieron en práctica los programas de ajuste estructural (PAE), el abrumador consenso iba en el sentido de que, aunque el PIB había aumentado, los PAE habían fracasado en el cumplimiento de sus promesas. En 1997, Bolivia se involucró en la iniciativa de los PPAE y, con el objeto de cubrir los requisitos para el aligeramiento de la deuda, el gobierno tuvo que pasar por el proceso del DERP, que incluía una consulta nacional participativa.

La consulta nacional participativa para el *Documento Boliviano de Estrategia de Reducción de la Pobreza* (DBERP) asumió la forma del *Diálogo Nacional 2000*. El diálogo estuvo estructurado

originalmente sobre la base de una agenda social, con el propósito de generar un proceso participativo para definir los mecanismos de adjudicación y control social de recursos para la cancelación de la deuda bajo la iniciativa de los PPAE. Pero en el contexto del diálogo nacional, el diseño del DERP, que originalmente incluía únicamente temas sociales, se amplió para incluir una agenda económica y política (Eyben, 2004). Sin embargo, la estructura básica y la discusión de cómo reducir la pobreza estaban ligadas a la cuestión del alcance del DERP. Muchos en el poder veían en el DERP un instrumento de condonación de la deuda y no estaban interesados en absoluto en un DERP como el marco que abarcara a todas las políticas y gastos públicos. Creían que sería “más que suficiente” si el proceso del DERP derivaba en un consenso popular sobre el uso transparente y equitativo de los fondos de la reducción de deuda de los PPAE. De ahí que el diálogo nacional estuviera diseñado en torno a la cuestión básica, aunque limitada, de la manera en que habría de gastarse el dinero para la reducción de la deuda (Eyben, 2004).

El Diálogo 2000 constó de tres partes. La “Agenda social” implicaba la identificación de acciones prioritarias que reducirían la pobreza por medio de inversión en las áreas de infraestructura carretera, apoyo a la producción, educación, salud, salubridad básica y tierra. Los participantes identificaron problemas que impedían la reducción de la pobreza y recomendaron mecanismos y criterios para la adjudicación de los recursos de PPAE en el nivel municipal (Boliva, 2001). Para la “Agenda económica” los participantes consideraron una diversidad de problemas y soluciones en el área productiva. Entre éstos se incluían productividad, competitividad y capacidad del aparato productivo para generar empleo. Como consecuencia, se reconocieron cuatro áreas de acción: innovación tecnológica, reforma estatal, promoción de la participación del sector privado y uso productivo de los recursos de PPAE II (Boliva, 2001). El proceso de la “Agenda política” reunió a varios sectores de la sociedad civil, el sistema político y los representantes del Estado en diferentes niveles, en un esfuerzo por discutir

temas en torno a la democracia, transparencia, participación y ciudadanía. Los resultados del Diálogo constituyeron importantes insumos en el proceso preparativo de los DERP. Una versión preliminar se entregó a, y fue discutida con, la sociedad civil y se realizó un seminario de mesa redonda denominado “el gobierno escucha”. Esta segunda ronda de consultas hizo posible introducir los cambios sugeridos por diversos sectores de la sociedad.

La estrategia boliviana de reducción de la pobreza se centraba en la idea de que existe una relación cercana entre el crecimiento económico y los cambios en el nivel de pobreza. Sugería que las políticas económicas dependían del progreso en la política social, y que los logros en el área social estarían determinados en gran medida por el desempeño económico (Boliva, 2001). El principal propósito de la DBERP era reducir la pobreza y promover el desarrollo humano, con énfasis en los miembros más vulnerables de la sociedad. Pretendía hacer esto al mejorar el acceso a los mercados, fortalecer las capacidades por medio de la provisión de servicios públicos básicos y promover la participación ciudadana dentro de un contexto de “crecimiento con equidad” (Boliva, 2001).

Las principales áreas de interés identificadas en la DBERP son: 1) mayores oportunidades de empleo e ingreso; 2) fortalecer las capacidades productivas de los pobres; 3) mayor seguridad y protección; y 4) la promoción de la integración social y participación de las bases (Boliva, 2001).

La DBERP proponía varias estrategias y políticas en cada área. Para ampliar las oportunidades de empleo e ingreso, la DBERP proponía apoyar la capacidad productiva de los pequeños productores agrícolas a través del microfinanciamiento y asistencia técnica, y promover el desarrollo rural por medio de la inversión en infraestructura, electrificación rural y el reparto de sistemas de irrigación y microirrigación. Se enfatizó, dentro de la segunda área, la educación primaria y los servicios educativos, la calidad de los recursos humanos para fortalecer las capacidades de lo pobres, un aumento en la cobertura de los servicios sanitarios básicos y una mejora en las condiciones de vivienda. En la tercera área de interés —mayor

seguridad y protección para los pobres— la “seguridad” incluía la protección frente a la violencia, los riesgos económicos y los desastres naturales. En cuanto a la cuarta área de interés, la “integración y participación sociales” se estimularán por medio del entrenamiento para las organizaciones cívicas. El propósito era responder a las demandas y necesidades de los pobres, en especial las de comunidades rurales y pueblos indígenas, ofreciéndoles mayores oportunidades, más ingresos, y mejoras en su calidad de vida y en el “control social” (Boliva, 2001).

La DBERP prometía mayor crecimiento del PIB, un mejoramiento de los sistemas de salud y de educación, y mejor acceso a la producción agrícola y el desarrollo rural. En cuanto al Diálogo 2000, al menos en algunos aspectos, parece haber producido un nivel de consenso nacional participativo para la formulación del DBERP. Pero, ¿cuáles fueron las dinámicas y qué tan efectiva fue esa participación? ¿Cuáles fueron las consecuencias en lo respectivo al resultado final de promover la participación de la sociedad civil? ¿El DERP fue efectivo en reducir la pobreza?

Molenaers y Renard (2003) argumentan que, en un primer análisis, la respuesta a estas preguntas es evidentemente positiva. Al escuchar a los pobres, los políticos y planificadores aprendieron de las necesidades y limitaciones reales de los pobres. Al permitir a los pobres que participen, se les dota de poder, lo que se espera que resulte en más recursos dirigidos hacia ellos. Sin embargo, argumentan, la condición de “participación” impuesta por el BM en su manual del DERP es demasiado ambigua para ser monitoreada y demasiado ambiciosa para ser operativa. Para comenzar, el manual no ofrece guía alguna para distinguir a los actores relevantes de los no relevantes; la única condición es que se ponga especial atención en quiénes representan a los pobres o en los grupos que se especializan en evaluar la pobreza. Empero, como encontraron Molenaers y Renard, la ambigüedad produce amplios márgenes de libertad. Concluyen que la insistencia en la participación amplia de “todos” los actores de la sociedad civil es poco realista y demasiado exigente, dando a los gobiernos demasiada

libertad para seleccionar a los participantes según su conveniencia. El gobierno, como se ha visto, escogió a los representantes de los pobres —representantes de los gobiernos locales y miembros de ciertas organizaciones que se juzgaban adecuadas—. Por supuesto que sería increíblemente difícil que todos participaran de manera significativa en el proceso, pero quienes lograron participar fueron seleccionados en buena parte por el gobierno y por quienes están en el poder, y esto señala con claridad quienes realmente controlaron el proceso.

En cuanto a “*ownership*” (control y responsabilidad), el concepto está definido pobremente y es difícil de operacionalizar. La palabra no se refiere únicamente a influencia y acceso; es más que la toma de decisiones conjunta y el establecimiento conjunto de la agenda; tiene que ver con las relaciones sociales de producción —propiedad de los medios de producción— y éstas son relaciones sociales de poder. Cuando mucho, el control del DERP es necesaria o inevitablemente distribuido de manera muy desigual, así como el control de los medios de producción (Molenaers y Renard, 2003). En relación con ello, los representantes no sólo eran escogidos por quienes estaban a cargo del proceso, sino que los temas de discusión durante el Diálogo nacional 2000 fueron fijados por los organizadores, no por los participantes. Y por supuesto que la agenda estaba predeterminada, estructurada por los economistas del BM y el FMI. Además, el enfoque y el alcance de los temas lo estableció el gobierno con escasa participación social y no se permitió que los temas del cambio estructural fueran parte de la discusión.

Por ello no es insensato cuestionar si el proceso del DERP puede ser efectivo para reducir la pobreza, si las prácticas institucionalizadas o las estructuras que lo producen y reproducen o las relaciones subyacentes del poder económico y político no son temas para la discusión y la acción. El proceso ignora las inequidades existentes y las divisiones estructurales y hace poco creíble la idea de que la armonía, el consenso y, en consecuencia, el control y la responsabilidad eventualmente surgirán de la participación,

y que las sinergias entre la sociedad civil y el gobierno se crean cuando entran en diálogo, en especial en una sociedad compleja, multiétnica, con profundas inequidades y extremas diferencias socioeconómicas (Molenaers y Renar, 2003). Se puede argumentar que los conceptos de “ownership” y “participación” enmascaran — más que revelan— quién tiene el poder real en la agenda del DERP. El poder, como el de las políticas de ajuste estructural anteriores, descansa en la comunidad donadora y en la élite gobernante.

El DERP en Honduras: las dinámicas de las políticas de desarrollo incluyente

Honduras ingresó en la iniciativa de los PPAE en 1999 como el segundo país más pobre del hemisferio occidental, con niveles de pobreza entre los más altos de la región. Para lograr ese ingreso, al gobierno se le solicitó que elaborara un DERP en el cual esbozara lo que proponía hacer para que los recursos paliativos logaran una reducción sostenible en el nivel de pobreza, de 63.9% en 2002 a 40% para 2015 (Cuesta, 2007: 333). En circunstancias normales, Honduras habría alcanzado el punto de cierre de la iniciativa de los PPAE en 2002. Sin embargo, tras haberse “desviado” de su acuerdo con el FMI, el proceso del DERP se hizo más lento debido, principalmente, a una falta de flujo de recursos. Honduras finalmente se graduó hasta su “punto de cierre” en 2005, cinco años después de que los consejos del BM y el FMI aprobaron su DERP (Ruckert, 2010).

En su evaluación crítica de la experiencia del DERP de Honduras, Ruckert (2010) establece con claridad una continuidad fundamental entre las condiciones asociadas con el proceso del DERP y el proceso anterior del PAE. Estas condiciones estaban indudablemente determinadas por la agenda neoliberal de las IFI de “reforma estructural”, en vez de por medio de alguna consulta popular o por medio de la participación de organizaciones de la sociedad civil. Los únicos elementos del DERP que parecen apartarse de la receta fundamental de las políticas neoliberales eran

la ampliación de una red de seguridad social y la introducción de las transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, éstos también eran rasgos distintivos de los otros DERP, tanto en América Latina (Bolivia y Nicaragua), como en otros lugares. De hecho, estas “reformas” en las políticas resultaban centrales para la estrategia de reducción de la pobreza impulsada prácticamente por todos los gobiernos en la región en el nuevo milenio, en respuesta al desafío de lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de acuerdo con el PCW respecto a la necesidad de realizar una forma de desarrollo más incluyente.

En cuanto a la estrategia específica esbozada para lograr simultáneamente el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, las metas gemelas del nuevo paradigma de desarrollo, no hay nada especialmente notable acerca de la vía propuesta para el desarrollo nacional expuesta en términos de seis “estrategias”. Estas seis estrategias, de acuerdo con el DERP del gobierno, estaban diseñadas para “reducir significativa y sustentablemente la pobreza, con base en un crecimiento económico acelerado y sostenido, cuyos beneficios se distribuyen más equitativamente a través de un mayor acceso de parte de las personas pobres a los factores de la producción, incluyendo el desarrollo del capital humano y redes sociales de seguridad” (Gobierno de Honduras, 2001: iv).

La estrategia se reducía a los siguientes elementos: 1) inversión productiva en agricultura y en industrias extractivas y de otros tipos para generar una mayor producción y más empleo; 2) mayor inversión en infraestructura económica y social, en especial en las áreas de educación y salud (desarrollo de recursos humanos); 3) desarrollo institucional, fortaleciendo el marco institucional del mercado y la administración pública; 4) asistencia crediticia y técnica para el pequeño productor, y medidas específicas para aumentar la productividad de las empresas pequeñas y medianas; 5) desarrollo social, facilitando las decisiones de los pobres en el ámbito rural para migrar en busca de mejores oportunidades (empleos, etcétera) y para ampliar las oportunidades disponibles para los pobres —allanando el campo de juego y capacitando a los

pobres para aprovechar estas oportunidades en aras de la “equidad”—; y 6) la inclusión de los pobres en los programas gubernamentales de bienestar y seguridad social, para apoyarlos en la forma de una red de seguridad social y transferencias monetarias condicionadas para asegurar con ello que sus necesidades básicas se cubran y para incrementar su participación en los programas diseñados para aumentar el valor del capital humano.

Como se puede notar, no hay nada novedoso en estas políticas, puestas en práctica como parte de una estrategia diseñada para lograr el crecimiento económico y reducir la pobreza. El MID de estas políticas se ajustaba al PCW acerca de la necesidad de un desarrollo incluyente basado en: 1) reformas estructurales macroeconómicas; 2) una nueva política social focalizada para combatir la pobreza y medidas específicas para fomentar el desarrollo de capital humano; 3) mayor inclusión social y un nuevo paradigma de desarrollo centrado en el empoderamiento de los pobres, puesto en marcha por medio de una política de descentralización administrativa y de participación social.

La diferencia específica en el diseño de esta agenda —comparado con el marco institucional y las políticas del “desarrollo” y con la agenda que rigió la construcción de la política nacional en los años noventa en Honduras y otros lugares en la región —se da en la forma y en la calidad de “participación social” que se encuentra en la estrategia para realizar crecimiento económico y reducir de la pobreza. La “participación” ya se veía en los años ochenta como un componente indispensable del proceso de desarrollo. Los economistas de la CEPAL (Boisier *et al.* 1992; CEPAL, 1990) la habían conceptualizado como “el eslabón perdido” en una estrategia diseñada para generar la “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1990). Para otros, el secreto del desarrollo incluyente es la participación social o popular, no sólo en un proceso de desarrollo diseñado “desde arriba” (el Estado) y “desde afuera” (cooperación internacional) sino “desde adentro” y “desde abajo” (Sunkel, 1993; Sunkel e Infante, 2010). Sin embargo, es evidente que a pesar de la importancia de la “participación” a lo largo de los

años noventa, no se había logrado un método efectivo para fomentar la “participación”, es decir, para crear una forma participativa de desarrollo. Por lo tanto, se sustituyó un proceso claramente no participativo promovido en el ámbito internacional a través de “prestamos de ajuste estructural” por un proceso más participativo, impulsado por el acercamiento del DERP.

Dada la importancia asignada al concepto de participación en el proceso de desarrollo y en el DERP, es altamente relevante describir las medidas propuestas y aplicadas para asegurar, no sólo la inclusión de los pobres en el programa de desarrollo diseñado para el DERP, sino también su participación efectiva en todas las etapas del proceso de desarrollo. En lo respectivo a Honduras, Ruckert (2010) concluye que el gobierno sin duda hizo un esfuerzo por hacer partícipe a la sociedad civil en el proceso del DERP, estableciendo incluso varias instituciones y un espacio, el *Foro Democrático*, con el propósito de facilitar la interacción entre el Estado y la sociedad. Sin embargo, concluye que no se logró la participación social genuina, y que no hay evidencia de que se incluyeran las ideas que se derivaron de este sector. En cuanto a cuáles podrían ser estas ideas, la situación no queda tan clara en Honduras, como lo estuvo en Nicaragua. En Nicaragua, la sociedad civil estaba altamente polarizada entre un sector dispuesto a “participar” —entrar en diálogo con el gobierno respecto al DERP— y un sector de resistencia organizada que en última instancia derivó en la construcción de un DERP alternativo, que cristalizó y dio forma a un modelo económico alternativo para el desarrollo nacional. En Honduras, la situación era muy diferente. Varios elementos del PAE y del neoliberalismo en general han generado fuerzas de resistencia en la sociedad civil, pero estas fuerzas (sindicatos, ONG, partidos políticos de izquierda) no se han organizado efectivamente en torno a una manera alternativa de concebir y enfocar el desarrollo. Al mismo tiempo, el gobierno ignoró por completo las críticas constructivas provenientes del sector de las ONG, y no logró asegurar la participación efectiva de parte de la sociedad civil. La “participación” que el gobierno documentó fue mínima

y sin consecuencias en términos del impacto en el resultado final del DERP aceptado por las IFI. Sin duda alguna, el plan de desarrollo esbozado en el DERP se conformaba muy estrechamente con las “líneas orientadoras” establecidas por el BM en el marco del DERP, y fue construido por técnicos y consultores en conexión con el BM y el FMI. En este contexto, Ruckert (2010) concluye que no es posible escribir o hablar de “participación” en un sentido significativo. En efecto, argumenta, todo el proceso del DERP puede entenderse en términos gramscianos como un esfuerzo por consolidar la “hegemonía neoliberal”, para dar una cobertura de legitimidad a una nueva modalidad de neoliberalismo, el “desarrollo incluyente”. El DERP, argumenta Ruckert, es un instrumento efectivo diseñado para este propósito: rescatar al neoliberalismo, o la globalización neoliberal, de la crisis de legitimidad que trae consigo el PAE del BM y el FMI.

UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DEL DERP

A diferencia de Bolivia, en donde los movimientos sociales eran más poderosos, a lo largo de la década de los noventa, tanto en Nicaragua como en Honduras la resistencia y la oposición al neoliberalismo estuvieron encabezadas por la “sociedad civil”, una oposición que evitaba que el gobierno continuara sus compromisos ante las IFI en lo respectivo al DERP. En el nuevo milenio, la sociedad civil continuó encabezando la oposición, en especial en lo respectivo a la política de privatización —para privatizar lo que quedaba, en un esfuerzo por convertir a Nicaragua y Honduras en otro El Salvador, en donde el gobierno estaba completamente a favor del proyecto neoliberal y con la influencia estadounidense en la política gubernamental, lo que otros han denominado “imperialismo estadounidense”—.

En Nicaragua, la crítica a la influencia estadounidense y a las políticas neoliberales data de la época sandinista, la cual sirvió como base a partir de la cual el movimiento obrero organizado y otros grupos organizados de la sociedad civil y el sector popular

podieran movilizar la resistencia al neoliberalismo (Stahler-Sholk, 1997). Sin embargo, la participación de la sociedad civil en la elaboración y puesta en marcha del DERP, según Ruckert (2010), siguió siendo bastante “superficial”, quizá debido a la oposición residual al neoliberalismo y a la expectativa de las IFI de que el gobierno incluyera al neoliberalismo en su estrategia para combatir la pobreza. En cualquier caso, es evidente a partir de la evaluación crítica de Ruckert que la responsabilidad (*ownership*) del país “según en gran medida ausente en Nicaragua” (2010: 145) como en el caso de Honduras.

El análisis de Ruckert reveló también una contradicción fundamental o ambigüedad en lo que respecta a la participación de la sociedad civil en el proyecto de cooperación internacional y en el proceso del DERP. Por una parte, fueron contratados por la “comunidad de asociaciones extranjeras de desarrollo” para mediar entre las IFI (y otros donadores) y las organizaciones de base de los pobres, para asegurar y facilitar su “participación”. Por otra parte, varias ONG, pertrechadas con una visión bastante crítica de la agenda neoliberal, estaban obviamente preocupadas por la posibilidad de que su participación en las consultas para el DERP confiriera legitimidad a las políticas neoliberales implícitas en el DERP, inmiscuyéndolas así en la profundización de la inequidad social y en la persistencia de una muy difundida pobreza. Con esta preocupación, varias ONG comenzaron un proceso paralelo al DERP y elaboraron un documento paralelo, *La Nicaragua que queremos* (Bradshaw y Linneker, 2002). El resultado final fue que las IFI no lograron el consenso de políticas que buscaban, al forzar al gobierno a abrir el proceso del DERP a las organizaciones que conforman la sociedad civil.

Esto hubo de significar dos cosas. Una de ellas fue que la participación de la sociedad civil en el proceso del DERP en Nicaragua y Honduras fue, y sigue siendo, en palabras de Strucker, “superficial”. La otra fue que todo el proceso no se acercaba siquiera a ser tan participativo como lo proyectaron los arquitectos del DERP. Un tercer resultado fue que el gobierno de Nicaragua se resistió bastante

a hacerse responsable de los esfuerzos vacilantes e inconsistentes por reducir la pobreza por medio de una forma supuestamente más incluyente de neoliberalismo. Era predecible que las IFI atribuyeran la falta de éxito en la reducción de la pobreza a un fracaso del gobierno para establecer consensos y la resultante inconsistencia en la aplicación de las políticas esbozadas en el DERP, políticas que no diferían de manera apreciable respecto a la agenda de “ajuste estructural” promovida por los regímenes neoliberales previos. (sobre esto, ver Ruckert, 2010: 147 y ss.).

Al mismo tiempo, las IFI no estaban dispuestas a descalificar y distanciarse del proceso del DERP, ni a hacer concesiones significativas, aun cuando se hizo evidente que grandes segmentos de la sociedad civil sentían, y lo declaraban públicamente, que sus voces no estaban incluidas en el DERP nacional.

Los rasgos más notables del DERP, en cada uno de los casos latinoamericanos, fueron: 1) que en esencia el documento fue “negociado” entre el gobierno y los funcionarios del FMI y el BM con escasa participación social, y 2) que el programa de desarrollo y la agenda de políticas se alejaba poco en sus puntos esenciales de la agenda neoliberal de los regímenes anteriores. En cuanto al carácter neoliberal de este régimen debemos tan sólo mirar las políticas fomentadas por los regímenes que sucedieron a los sandinistas en Nicaragua.

El primer hecho notable respecto a estos regímenes es la enorme influencia y peso de Estados Unidos en el establecimiento de las reglas básicas en la construcción de la política nacional. Según fue documentado por William Robinson (1997), la intervención estadounidense jugó un papel fundamental en la reorganización del estado y la sociedad civil nicaragüenses tras la “Revolución nicaragüense”. El programa de USAID se convirtió en el de mayor tamaño en el mundo y la embajada de Estados Unidos en la de mayor personal en Centroamérica (Robinson 1997: 31). Como señala Robinson, la *Declaración de Estrategia* de USAID a este respecto era “una notable prototipo de una república neoliberal”, al establecer “un programa amplio de reestructuración de todos

los aspectos de la sociedad nicaragüense sobre la base del poder económico de Estados Unidos y las IFI” (Robinson, 1997: 31). En este periodo, la ayuda financiera —cabe señalar que el gobierno dependía en gran medida de ella— estaba condicionada a la puesta en práctica de manera satisfactoria de las políticas establecidas en la “gran estrategia” que elaboró Estados Unidos para el país y en los numerosos acuerdos firmados con las IFI a lo largo de la siguiente década.

Sin embargo, aunque el aparato estatal se rindió ante las fuerzas de la libertad económica y del desarrollo, el giro subsecuente hacia el neoliberalismo y el desarrollo capitalista de la economía de acuerdo con las reglas del nuevo orden mundial se vieron altamente cuestionados —el segundo hecho notable respecto a los regímenes y políticas que sucedieron a la abortada revolución nicaragüense—.

La correlación de fuerzas entre una élite económica (y política) orientada a las instituciones del capital global y ligada a ellas, y las diversas fuerzas de resistencia en el movimiento popular, favoreció a las primeras. Para comenzar, la enorme deuda contraída por el gobierno y el sector privado constituyó una poderosa palanca utilizada por la élite y el gobierno para argumentar que no tenía otra opción que no fuera la de seguir las líneas de “reforma estructural” del FMI y el Banco. Para 1992, la deuda de Nicaragua se situaba en 11 mil millones, una de las más altas en el mundo calculada en términos *per capita*. Aun así, a pesar de la poderosa palanca de esta deuda, el orden establecido del capital local y extranjero, apoyado por el FMI y el BM, se mostró incapaz de consolidar su hegemonía en cuanto a la construcción de la política nacional. Cada paso hacia el neoliberalismo, cada acuerdo con las IFI y la comunidad internacional de desarrollo, encontró la oposición de fuerzas de resistencia organizadas, tanto en el sector popular como en una sociedad civil, que se había fortalecido por la breve revolución nicaragüense. Fue de esa forma que el BM, durante la presidencia de James Wolfensohn, finalmente sucumbió a un nuevo consenso emergente acerca de la necesidad de una forma de

desarrollo más incluyente y participativo. Como se señaló desde el inicio, el resultado final fue una nueva estrategia de reducción de la pobreza y una nueva política social, construida dentro de un “marco integral de desarrollo” diseñado para este propósito. El objetivo evidente era acomodar las fuerzas de la resistencia y de la sociedad civil a la nueva agenda de políticas, una forma más suave y menos draconiana de ajuste estructural. ¿El trato? Una reducción de un medio en la tasa de pobreza extrema y el aligeramiento de las condiciones sociales más severas de la pobreza, a cambio de, y como condición de, la colaboración de la sociedad civil y la participación popular en el proceso de desarrollo. Una serie de informes (entre otros, Hermele, 2005; FMI y Banco Mundial, 2005) narra la historia de cerca de una década de desarrollo orientada a la nueva estrategia de reducción de la pobreza puesta en práctica dentro del marco de un nuevo paradigma de desarrollo y del DERP como un instrumento de política. Los resultados pueden sintetizarse brevemente como una reducción marginal en la tasa de pobreza extrema.

CONCLUSIÓN

Un examen crítico del DERP en Bolivia, Honduras y Nicaragua muestra que las IFI se han inmiscuido, cada vez más, en la gobernanza de la esfera social, a través de la vinculación de las condicionalidades para lograr resultados sociales y de reducción de la pobreza. El resultado final es bastante contradictorio: la combinación de políticas neoliberales de la mercantilización y globalización “a favor del crecimiento”, que de varias maneras exacerban las condiciones de inequidad social y de pobreza, con políticas de inclusión social y asistencia para aligerar las condiciones generadas por estas mismas políticas.

La estrategia básica de reducción de la pobreza diseñada y permitida por el proceso del DERP es el crecimiento económico y el ajuste o adaptación de los pobres a los requerimientos del nuevo orden mundial —la “reforma” macroeconómica neoliberal

y la “buena gobernanza”, la colaboración de la sociedad civil en la responsabilidad del desarrollo social y el mantenimiento del “orden”—. Como argumenta el BM, en el contexto del DERP de Honduras, “el crecimiento económico se convierte en el principal vehículo para incrementar el ingreso *per capita*, y éste tendrá un impacto significativo en términos de reducción de la pobreza” (Gobierno de Honduras, 2000: 36). En cuanto a las políticas necesarias para generar este crecimiento, el BM nunca ha cedido: ajuste estructural a los requerimientos del “nuevo orden mundial” en el que las fuerzas del mercadose ven liberadas de las limitaciones regulatorias del Estado de bienestar-desarrollo. En cuanto al desarrollo social, el BM es igualmente claro, aunque indirecto y completamente implícito. Una política de redistribución de los recursos y del ingreso, que requiere un cambio estructural fundamental —cambio que la CEPAL (2010) conceptualiza como la “estructura de inequidad”— y una política de confrontación (una confrontación de las relaciones del poder económico y político que sostienen esta estructura) no es la requerida o adecuada (genera relaciones de conflicto y debilita la principal fuerza productiva en la sociedad). En cambio, lo que se requiere es desarrollo social: inversión en capital humano o infraestructura social, nivelando el campo de juego para los pobres, ampliando las opciones que tienen disponibles y capacitándolos para aprovechar mejor sus oportunidades. Para apoyar a los pobres en este proceso, los gobiernos, con la cooperación internacional y la participación social, deben construir un marco institucional adecuado y diseñar y luego aplicar una estrategia de reducción de la pobreza dirigida a liberar las necesarias fuerzas de cambio y desarrollo.

Una tercera conclusión es que las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel relativamente menor en la puesta en práctica, si es que no en el diseño, del DERP. Esto se debe, al menos en parte, a la agenda implícita de las IFI, al insistir en la participación de la sociedad civil. Se puede concluir que el propósito, es decir la agenda no explícita u oculta, consiste en no involucrar a los pobres en las decisiones y políticas que los afectan en una forma positiva

o negativa, y realmente empoderarlos (es decir, cambiar la estructura de inequidad que produce y reproduce las condiciones de su pobreza). El propósito, en cambio, es desempoderar a los pobres, para evitar que se unan o que formen movimientos sociales con una política de mayor confrontación, y debilitar estos movimientos; desarmar a los pobres, quitándoles su única arma, el poder de movilizar las fuerzas de resistencia en contra de las políticas y dinámicas de gobierno que debilitan sus formas de vida y que los hacen pobres o los mantienen en la pobreza.

Puede concluirse que el DERP constituye un modo tecnocrático y despolitizado de desarrollo y gobernanza. Como señalan Craig y Porter (2006), uno académico y el otro funcionario del Banco Asiático de Desarrollo, los DERP tienden a ignorar los temas del poder y la economía política de la pobreza y la inequidad. Son resultado de un amplio consenso en el nivel internacional y nacional que combina la integración económica, la buena gobernanza y la inversión en capital humano, una “tercera vía” que reconfigura las perspectivas neoliberales. Craig y Porter (2006) argumentan que los DERP se pueden ver mejor como “acercamientos liberales incluyentes que se sostienen y son legitimados por (...) palabras atractivas aparentemente apolíticas como participación, asociación y comunidad”. Efectivamente, ellos consideran la convergencia emergente en las políticas para la reducción de la pobreza como un intento de “generar un nivel de integración que va desde el ámbito global al ámbito local, [y un nivel de] disciplina y administración técnica de las economías marginales, de la gobernanza y de las poblaciones sin precedentes desde los tiempos coloniales”.

REFERENCIAS

BANCO Mundial (2007), *Meeting the Challenges of Global Development*, Washington, Banco Mundial.

BANCO Mundial e International Monetary Fund (IMF) (2005), *2005 Review of the PRS Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/PRSPReview/2005_Review_Final.pdf (18/05/2006).

- BOISIER, Sergio, Francisco Sabatiní, Verónica Silva, Ana Soja y Patricio Vergara (1992), *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformaci3n productiva con equidad y sustentabilidad*, Santiago, Chile, Cuadernos de CEPAL.
- BRADSHAW, Sarah y Brian Linneker (2002), "Civil Society Responses to Poverty Reduction Strategies in Nicaragua", *Progress in Development Studies*, vol. 3, no. 2, pp. 147–58.
- CASTRO–MONGE, Ligia María (2001), "Nicaragua and the HIPC Initiative, The Tortuous Journey to Debt Relief", *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 22, no. 2, pp. 417–53.
- CEPAL (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1990), *Productive Transformation with Equity*, Santiago, Chile, CEPAL.
- ____ Caribbean (2010), *Time for Equality: Closing Gaps, Opening Trails*, Santiago, Chile, CEPAL.
- CLING, Jean Pierre, Mireille Razafindrakoto y Francois Roubaud (eds.) (2003), *New International Poverty Reduction Strategies*, Nueva York, Routledge.
- CRAIG, David y Doug Porter (2006), *Development Beyond Neo-liberalism: Governance, Poverty Reduction and Political Economy*, Londres, Routledge.
- CUESTA, José (2007), "Political Space, Pro-Poor Growth, and Poverty Reduction Strategy in Honduras: A Story of Missed Opportunities", *Journal of Latin American Studies*, vol. 39, no. 2, pp. 329–54.
- DIJKSTRA, Geske (2005), "The PRSP Approach and the Illusion of Improved Aid Effectiveness: Lessons from Bolivia, Honduras and Nicaragua", *Development Policy Review*, vol. 23, no. 4, pp. 443–464.
- EYBEN, Rosalind (2004), "Who Owns a Poverty Reduction Strategy? A Case Study of Power, Instruments and Relationships in Bolivia", en L. Groves y R. Hinton (eds.), *Inclusive Aid: changing power and relationships in international development*, Londres, Earthscan.
- FONDO Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (2005), *The Poverty Reduction Strategy Initiative: Findings from 10 Country Case Studies of World Bank and IMF support*. <http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/04132005/repo1t.pdf> (19/03/2006).
- GOBIERNO de Honduras (2000), *Honduras: Interim-Poverty Reduction Strategy Paper*, www.imf.org/external/NP/prsp/2000/hnd/01/041300.pdf (10/03/2005).
- ____ (2001), *Honduras: Poverty Reduction Strategy Paper*, <http://www.imf.org/external/np/prsp/2001/hnd/01/083101.pdf> (10/03/2005).

- GOBIERNO de Nicaragua (2001), *A Strengthened Growth and Poverty Reduction Strategy*, http://poverty.worldbank.org/files/Nicaragua_PRSP.pdf (10/03/2005).
- ____ (2005), *National Development Plan: The Revised PRSP*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05440.pdf> (10/03/2005).
- HERMELE, Kenneth (2005), *The Poverty reduction Strategies: A Survey of literature*, http://www.sarpn.org/documents/d0001450/PRSPstudyfinalForumSyd_June2005.pdf (10/03/2005)
- KAPSTEIN, Ethan (1996), "Workers and the World Economy", *Foreign Affairs*, vol. 75, no. 3, pp. 16–37.
- KLUGMAN, Jeni (ed.) (2002), *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 1–2, Washington, World Bank.
- MOLENAERS, Nadia y Robrecht Renard (2003), "The World Bank, Participation and PRSP: the Bolivian Case Revisited", *The European Journal of Development Research*, vol. 15, no. 2, pp. 133–61.
- OCAMPO, José Antonio (2007), "Markets, Social Cohesion and Democracy", en J.A. Ocampo, K.S. Jomo y S. Khan (eds.), *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, London, Zed Books.
- PENDER, John (2001), "From Structural Adjustment to Comprehensive Development Framework: Conditionality Transformed?", *Third World Quarterly*, vol. 22, no. 3, pp. 397–411.
- REPÚBLICA de Bolivia (2001), *Poverty Reduction Strategy Paper*, La Paz, Bolivia.
- ROBINSON, William (1997), "Nicaragua and the World: A Globalization Perspective", en T. W. Walker (ed.), *Nicaragua without Illusions: Regime Transition and Structural Adjustment in the 1990s*, Wilmington DF, SRBooks.
- RUCKERT, Arne (2010), "The Forgotten Dimension of Social Reproduction: The World Bank and the Poverty Reduction Paradigm", *Review of International Political Economy*, vol. 17, no. 5, pp. 816–39.
- STAHLER-SHOLK, Richard (1997), "Structural Adjustment and Resistance: The Political Economy of Nicaragua under Chamorro", en G. Prevost y H. E. Vanden (eds.), *The Undermining of the Sandinista Revolution*, Nueva York, St. Martin's Press.
- STIGLITZ, Joseph (1998), "More Instruments and Broader Goals: Moving Beyond the Post-Washington Consensus", en *Wider Annual Lectures*, 2, Helsinki, WIDER.

- SUNKEL, Osvaldo (ed.) (1993), *Development From Within: Towards a Neostructuralist Approach to Latin America*, Boulder, Rienner.
- SUNKEL, Osvaldo y Ricardo Infante (2010), *Hacia un desarrollo inclusivo: El caso de Chile*. Santiago, Chile: CEPAL.
- THOMAS, Caroline (2001), "Global Governance, Development and Human Security", *Third World Quarterly*, vol. 22, no. 2, pp. 159-75.
- TRÓCAIRE (2004), *Are PRSPs Combating Rural Poverty in Honduras and Nicaragua? Lessons for a New Generation of PRSPs* http://trocaire_org/pdfs/policy/prsp/combatingruralpovert.pdf (02/03/2012).
- UK Ministry of Defence (2007), *Global Strategic Trends 2007-2036*, London, 31 development Concepts and doctrine Centre (dCdC).
- UNDP (United Nations Development Programme) (1997), *Governance for Sustainable Human Development*, Policy Document, Nueva York, UNDP.
- VARGAS, Óscar René (2001), *Once Años del Ajuste*, 3ª Edición, Managua, Consejo Nacional de Universidades de Nicaragua.
- WOLFENSOHN, James (1999), *A Proposal for a Comprehensive Development Framework*, Washington: World Bank, <http://www.Worldbank.org/cdf/cdf-text.htm> (10/10/2004).

