



**Publicado por:**

Deutsche Gesellschaft für  
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

División Estado y Democracia  
Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza"  
[QVA@gtz.de](mailto:QVA@gtz.de)

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
Postfach 51 80  
65726 Eschborn  
Teléfono: +49 (0) 61 96 79-0  
Fax: +49 (0) 61 96 79-11 15  
Internet: <http://www.gtz.de>

**Por encargo del**

Ministerio Federal  
de Cooperación Económica y Desarrollo  
Sección 310: Reducción de la Pobreza, Desarrollo Social  
Contacto: Sra. Astrid Böhm  
[Astrid.Boehm@bmz.bund.de](mailto:Astrid.Boehm@bmz.bund.de)

Friedrich-Ebert-Allee 40  
53113 Bonn  
Teléfono: +49 (0) 18 88 535-0  
Fax: +49 (0) 18 88 535-35 00  
Internet: <http://www.bmz.de>

El presente informe pericial fue elaborado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Cabe subrayar que los autores redactaron el texto con independencia científica. El BMZ considera el informe como aporte al debate internacional sobre el tema del monitoreo de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza (ERPs). El informe pericial completo –informe principal y estudios sobre países – está disponible en alemán e inglés. La versión breve y los estudios sobre Burkina Faso y Nicaragua también están disponibles en francés y en castellano, respectivamente.

**El informe pericial fue elaborado por:**

GFA - Management GmbH, Hamburgo

**Coordinación:**

Wolf M. Dio, GTZ GmbH

**Traducción del alemán:**

Beate Engelhardt

**Diseño gráfico y producción:**

Heidi Mohr, CrossLink, Francfort del Meno

Eschborn, agosto de 2004

El presente informe pericial sobre el monitoreo nacional de estrategias sostenibles de reducción de la pobreza (ERPs) fue iniciado por la Sección 310 (Reducción de la Pobreza, Desarrollo Social) del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ). Por encargo del BMZ, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, en el marco del Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza" de la División 42 (Estado y Democracia), encomendó en octubre del año 2003 a la empresa GFA Management GmbH la tarea de llevar a cabo el estudio.

En enero de 2004, uno o dos de los peritos participantes visitaron durante 10 a 14 días los cinco países en cuestión.

Colaboraron en el peritaje:

Bernd Kadura (Albania, Kenya), Hans Gsaenger (Vietnam), Niña Boschmann (Nicaragua), Christoph David Weinmann (Albania, Vietnam), Dieter Orłowski (Kenya), Ulrich Leffler-Franke (Burkina Faso).

Karl Bartels y Bernd Schubert contribuyeron a la redacción y elaboración de comentarios sobre los informes.

Expresamos nuestro agradecimiento especial a los numerosos interlocutores de los cinco países; sin su apoyo no habría sido posible elaborar este estudio. Asimismo aprovechamos la ocasión para dar las gracias por sus sugerencias y su apoyo al personal de la Sección 310 del BMZ y a la Sra. Alison Lobb, del Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza" de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

## Lista de abreviaturas

|        |   |
|--------|---|
| AISP   | Análisis de Impacto Social y Pobreza  |
| BCN    | Banco Central de Nicaragua  |
| BID    | Banco Interamericano de Desarrollo  |
| BMZ    | Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo  |
| CC     | Coordinadora Civil  |
| CONPES | Consejo Nacional de Planificación Económica y Social  |
| COSUDE | Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación   |
| CWIQ   | Core Welfare Indicator Questionnaire<br>Cuestionario sobre Parámetros Básicos del Bienestar   |
| DAC    | Development Assistance Committee (OECD)<br>Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE (CAD)   |
| DFID   | Department for International Development<br>Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido  |
| EFA    | Education For All<br>Educación Para Todos (EPT)   |
| EMNV   | Encuesta de Medición del Nivel de Vida  |
| ENACAL | Empresa Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados  |
| ENDESA | Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud   |
| EPP    | Evaluación Participativa de la Pobreza  |
| ERCERP | Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza  |
| ERP    | Estrategia de Reducción de la Pobreza   |
| ESAF   | Enhanced Structural Adjustment Facility<br>Servicio Reforzado de Ajuste Estructural (SRAE) del FMI  |
| FISE   | Fondo de Inversión Social de Emergencia   |
| FMI    | Fondo Monetario Internacional   |
| FSS    | Fondo Social Suplementario (fondo virtual para la administración de los recursos de la Iniciativa HIPC)   |
| GTZ    | Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH  |
| HIPC   | Highly Indebted Poor Countries<br>Países Pobres Muy Endeudados (PPME)   |
| IBW    | Instituciones de Bretton Woods (FMI y Grupo del Banco Mundial)  |
| IDH    | Índice de Desarrollo Humano   |
| INEC   | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos   |
| INETER | Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales  |
| JSA    | Joint Staff Assessment<br>Evaluación conjunta realizada por colaboradores del FMI y del Banco Mundial, con recomendaciones para los Consejos de Administración de ambas instituciones |

|         |  |
|---------|--|
| LSMS    | Living Standard Measurement Survey<br>Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV)  |
| MAGFOR  | Ministerio Agropecuario y Forestal   |
| MECD    | Ministerio de Educación, Cultura y Deportes  |
| MINSA   | Ministerio de Salud  |
| NORAD   | Norwegian Agency for Development Cooperation<br>Agencia Noruega para la Cooperación al Desarrollo  |
| ODI     | Overseas Development Institute<br>Instituto de Desarrollo de Ultramar  |
| ODM     | Objetivos de Desarrollo del Milenio  |
| ONG     | Organización no gubernamental  |
| PAI     | Programa de Apoyo a la Implementación (de la ERCERP)   |
| PASE    | Proyecto de Apoyo al Seguimiento y Evaluación (de la Implementación de la ERCERP)  |
| PIB     | Producto Interno Bruto   |
| PND     | Plan Nacional de Desarrollo  |
| PNUD    | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo   |
| PRGF    | Poverty Reduction and Growth Facility (FMI)<br>Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (SCLP)  |
| PRSC    | Poverty Reduction Support Credit (Banco Mundial)<br>Crédito de Apoyo para la Reducción de la Pobreza   |
| PRSP    | Poverty Reduction Strategy Paper<br>Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza   |
| PSAC    | Programmatic Structural Adjustment Credit (Banco Mundial)<br>Crédito de Ajuste Estructural Programático  |
| PSIA    | Poverty and Social Impact Analysis<br>Análisis de Impacto Social y Pobreza (AISP)  |
| PSMTAC  | Public Sector Modernisation Technical Assistance Credit<br>Préstamo de asistencia técnica para la modernización del sector público<br>(previsto por el Banco Mundial para apoyar la implementación del PRSC) |
| SECEP   | Secretaría de Coordinación y Estrategias de la Presidencia<br>(responsable de coordinar la presentación de informes y el monitoreo de la ERP, anteriormente SETEC)   |
| SIGFA   | Sistema de Información Gerencial Financiero, Administrativa y Auditoría<br>(sistema de información para controlar la ejecución de los presupuestos)  |
| SINASIP | Sistema Nacional de Seguimiento de Indicadores de Pobreza  |
| SNIP    | Sistema Nacional de Inversiones Públicas (sistema de información para registrar las inversiones públicas, incluyendo los proyectos financiados por la comunidad donante)                                     |
| SWAP    | Sector-Wide Approach<br>Enfoque Sectorial (Programa Sectorial)   |
| UE      | Unión Europea  |
| UNICEF  | United Nations Children's Fund<br>Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia  |

## Resumen

Actualmente (julio de 2004) ya existen en 54 países estrategias completas para reducir la pobreza plasmadas en forma de documentos interinos y/o estrategias integrales de reducción de la pobreza. En un principio dichas estrategias servían principalmente para conseguir la cancelación de deudas según las reglas establecidas por la Iniciativa HIPC II. Más adelante se convirtieron en uno de los requisitos para que un país obtuviera créditos de desarrollo en condiciones favorables. En la actualidad son cada vez más la base programática para la ayuda presupuestaria.

Los sistemas de monitoreo de las ERPs están destinados a ofrecer a todas las partes involucradas la posibilidad de informarse sobre los avances en la implementación de las estrategias y de aprovechar su influencia en el proceso político para lograr que los gobiernos sigan dichas estrategias y las traduzcan realmente en acciones y gasto público. Los sistemas de monitoreo son la condición previa para mantener la cooperación entre gobiernos, actores nacionales y entidades donantes internacionales.

El presente informe pericial fue iniciado por la Sección 310 del BMZ (Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social) y encomendado por la GTZ (Proyecto Sectorial Suprarregional "Reducción de la Pobreza") con el fin de analizar de forma ejemplar en cinco países cómo están estructurados los sistemas de monitoreo en la práctica, qué grado de efectividad tienen y de qué manera las instituciones donantes pueden aprovechar la información suministrada para diseñar sus propios programas. Asimismo se trataba de investigar de qué forma apoyan los organismos donantes el diseño de sistemas de monitoreo.

## Bases

### El contexto político de las ERPs

El concepto de las estrategias de reducción de la pobreza (ERPs) surgió a partir de las experiencias y discusiones desarrolladas durante casi dos décadas de cooperación al desarrollo y de endeudamiento de los países en desarrollo.

**El enfoque tradicional: proyectos y condiciones**

**Condiciones sin consenso interno**

La forma tradicional de la cooperación incluía, por un lado, la cooperación a través de proyectos y, por otro, las condiciones establecidas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial para asegurar un marco político que fomentara el crecimiento económico y la estabilidad.

A pesar de que en los foros e informes internacionales ya se discutía sobre la pobreza generalizada en los países en desarrollo por lo menos desde el año 1980, durante mucho tiempo estas discusiones no tuvieron influencia en la política del FMI ni, en parte, en la del Banco Mundial.

Habitualmente las condiciones establecidas por el FMI se discutían a puerta cerrada sin tener una orientación visible hacia la reducción de la pobreza. Además, se reprochaba al FMI el hecho de que aplicara paquetes de medidas muy parecidas a situaciones muy distintas e impusiera modelos estandarizados en vez de diseñar soluciones apropiadas.

**La experiencia con el ajuste estructural dirige la atención hacia el tema de la pobreza**

A partir de mediados de la década de los 80 empezó a intensificarse el debate sobre la pobreza y sus causas. Un estudio elaborado por UNICEF (“Ajuste con Cara Humana”), la iniciativa relativa a la dimensión social del ajuste estructural así como el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 del Banco Mundial, que se centraba en el tema de la pobreza en el mundo, marcaron un hito en aquella época. Si bien estas iniciativas impulsaron la elaboración de numerosos estudios, no provocaron todavía un cambio sustancial en las políticas seguidas por los organismos donantes. No obstante, se empezó a reivindicar con frecuencia que los proyectos de desarrollo se orientaran a la reducción de la pobreza.

**La Iniciativa HIPC**

A partir de mediados de la década de los 90 empezó a aumentar la presión sobre los fundamentos tradicionales de la cooperación al desarrollo. En 1995 se celebró en Copenhague la Cumbre Social Mundial, y en 1996 se creó la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME, HIPC I por sus siglas en inglés). En 1999, como consecuencia de la influencia creciente de las ONG, la iniciativa ampliada de alivio de deuda a PPME (HIPC II) se vinculó explícitamente a los esfuerzos realizados por los respectivos países beneficiarios para reducir la pobreza. Lo que particularmente se esperaba de las ERPs era que éstas revelaran cómo pensaban utilizar los países elegibles para la condonación de deudas los recursos liberados para la lucha contra la pobreza.

**Participación en los procesos de elaboración de las ERPs**

Las estrategias de reducción de la pobreza deben elaborarse de manera participativa y someterse a un debate amplio en los respectivos países para que el FMI y el Banco Mundial las acepten como base para la cancelación de la deuda. En muchos países, este proceso ha iniciado por primera vez una discusión más amplia sobre cuestiones estructurales y de pobreza. Detrás de esta condición requerida se escondía la idea de que, a pesar de ser los gobiernos los responsables de las estrategias, éstas adquirieran más bien el carácter de estrategias nacionales y que, en el caso de un cambio de gobierno, no necesariamente fueran objeto de modificación. Al mismo tiempo se pretendía que tanto la opinión pública en general como la población afectada (los pobres) participaran en el debate, de modo que mediante su participación en el proceso político pudieran ejercer influencia sobre la conducta de los gobiernos y autoridades logrando que éstos siguieran el camino acordado. Al fin y al cabo se trataba de conseguir que los procesos políticos internos adquirieran una calidad distinta. El objetivo era fortalecer los principios democráticos y la obligación de los gobiernos de rendir cuentas ante el parlamento y la población de sus respectivos países.

|   |   |
|---|---|
| <b>Las ERPs como instrumento orientador para la actuación de gobiernos nacionales y organismos donantes</b> | <p>Una ERP elaborada de esta manera se convierte en un instrumento orientador, tanto para los gobiernos de los respectivos países en desarrollo como para los organismos donantes bilaterales y multilaterales, quienes enfocan sus acciones hacia una estrategia que es propiedad del país (y no impuesta desde fuera) y que tiene por objetivo lograr un crecimiento socialmente equilibrado y combatir la pobreza de forma sostenible basándose en las circunstancias reales. De esta manera la ERP se convierte en el eje central de una cooperación basada en el acuerdo básico sobre los objetivos y el marco general de procedimientos, mientras que los detalles han de definirse y discutirse en el curso de su implementación. Ofrecer oportunidades para el diálogo es uno de los pilares fundamentales de la cooperación.</p> |
| <b>Objetivos del monitoreo de las ERPs ...</b>  | <p>El monitoreo de las ERPs debe servir ante todo para analizar de qué manera y con cuánto éxito se implementa la estrategia de reducción de la pobreza. El sistema de monitoreo debe ofrecer respuestas detalladas a dos preguntas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) ¿Prometen la estrategia y la realidad de su implementación reducir la pobreza de forma sostenible? ¿Es válida (todavía) la estrategia y se está implementando de manera apropiada?</li><li>b) ¿Se atiende el gobierno a la estrategia acordada? ¿Sigue vigente aún la base común de la cooperación?</li></ul>   |
| <b>... para actores nacionales y donantes</b>   | <p>Tanto la sociedad civil como los organismos donantes necesitan esta información para poder cumplir su papel en el marco de la cooperación. Si bien pueden existir diferencias en cuanto a profundidad y forma de la información de monitoreo requerida en cada caso, no cabe duda de que debe prestarse especial atención al aspecto del control por parte de la sociedad civil.</p>   |
| <b>Requisitos de un sistema de monitoreo de las ERPs</b>  |   |
| <b>Conducción, control, aprendizaje colectivo</b>   | <p>Al analizar la bibliografía relevante se observa que en la mayoría de los casos el monitoreo de las ERPs se entiende como un proceso de seguimiento de políticas. Tiene varias funciones cuya compatibilidad, sin embargo, se cuestiona en algunas fuentes bibliográficas. La función de conducción atañe principalmente al Estado y a los organismos donantes. Por otro lado, el monitoreo de las ERPs sirve también para la rendición de cuentas, y también debe posibilitar el aprendizaje colectivo.</p>   |
| <b>La relación entre las ERPs y los ODMs</b>  | <p>Durante cierto tiempo, la congruencia entre el monitoreo de las ERPs y el de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) fue objeto de debate. Hoy en día, sin embargo, las ERPs se consideran como estrategias nacionales mediante las cuales se intenta lograr los objetivos de desarrollo internacionales formulados en los ODMs. Por lo tanto, el seguimiento de los ODMs es parte integrante del monitoreo de las ERPs.</p>  |

**Compatibilidad con las condiciones establecidas por el FMI**

También se plantean cuestiones de compatibilidad en cuanto a la relación entre los objetivos de las ERPs y los denominados *triggers* (factores desencadenantes), *benchmarks* (criterios de referencia) y *performance indicators* (indicadores de resultados) acordados con el FMI. En el año 2000 la Comisión Europea constató que los objetivos de las ERPs raramente coincidían con las condiciones (denominadas en este contexto *triggers*) para lograr el punto de culminación (*completion point*) establecido por la Iniciativa HIPC. Un estudio elaborado por el ODI recomienda también que el monitoreo para fines de negociación con los organismos donantes se separe claramente del seguimiento de la reducción de la pobreza y la comprobación del avance de las ERPs.

Por lo tanto se plantea la pregunta de si existen contradicciones manifiestas entre las condiciones establecidas por el FMI y las ERPs, si se puede consentir la existencia de tales contradicciones y en qué medida. Efectivamente existen motivos que justifican las divergencias:

- En algunos casos, las metas y sobre todo las estrategias que se formulan en las ERPs están poco definidas. En este sentido, los acuerdos tomados con el FMI y, dicho sea de paso, también los convenios con el Banco Mundial y con los prestadores de ayuda presupuestaria, pueden tomar como referencia las actividades específicas que se hayan discutido y acordado después de aprobada la respectiva ERP. Las condiciones deberían especificar la ERP con más detalle sin entrar en contradicción con la misma.
- Además se debe tener en cuenta la diferencia de plazos. Los acuerdos con el FMI y otros organismos donantes pueden determinar para cuándo deben estar concluidas determinadas acciones.

Sin embargo, no debería haber contradicciones ni incompatibilidades manifiestas. Sin duda, la tarea de examinar este aspecto no corresponde exclusivamente a los organismos donantes bilaterales, sino también a la sociedad civil interesada y comprometida de los países en los que se están implementando las ERPs.

**El monitoreo es, en sí, un proceso político**

El monitoreo de las ERPs es un proceso inherentemente político. Los actores involucrados deciden en función sus intereses la información que consideran particularmente importante. Por supuesto, también hay resistencia contra la comunicación de determinadas informaciones a la opinión pública. No se puede esperar a priori que los gobiernos estén interesados en el monitoreo ya que éste limita la libertad de acción. Por otra parte, el monitoreo es un factor decisivo para que la dinámica de la participación iniciada en el proceso de elaboración de las ERPs pueda seguir manteniéndose en la fase de implementación.

**Relaciones con sistemas existentes**

No existen modelos de validez general para la estructura institucional de un sistema de monitoreo de las ERPs. No obstante, las experiencias acumuladas hasta la fecha demuestran que merecen especial atención algunos aspectos que en la práctica suelen desatenderse:

- Si bien en la mayoría de los casos se determinan las responsabilidades institucionales, no se presta la atención requerida a la delimitación exacta y la concertación de las tareas.
- La mejor solución para la configuración institucional del sistema de monitoreo debe estar orientada hacia las estructuras existentes y basarse en ellas.
- El monitoreo de las ERPs se diferencia de otros sistemas de seguimiento por la gama sumamente amplia de información a tener en cuenta. De ahí la importancia de que el sistema de monitoreo de las ERPs se base en otros sistemas de seguimiento existentes para cubrir la amplitud de la información.
- Las estructuras institucionales deben adaptarse a las capacidades existentes. Resulta contraproducente un exceso de complejidad que solamente fuera viable con una ampliación irrealista de las capacidades existentes.

**Insumos –  
productos –  
resultados –  
impacto**

Un método fundamental para el monitoreo de ERPs es la distinción entre los insumos (recursos, dinero), los productos (bienes o servicios producidos directamente por una institución), los resultados (beneficio directo para el grupo meta y/o para los clientes de la institución) y el impacto (efecto, en la mayoría de los casos a nivel de los objetivos del milenio). También puede resultar útil observar los procesos de transformación de insumos en productos, particularmente cuando los productos y los resultados sólo pueden definirse simplificando mucho los procesos.

Los indicadores son un instrumento utilizado con frecuencia para sintetizar la información en forma de parámetros.

***Missing Middle***

Puede observarse con frecuencia que en las ERPs los objetivos están claramente definidos a nivel de impacto e incluso cuantificados con una dimensión de tiempo. Sin embargo, no se define cómo se pretende lograrlos. Por consiguiente faltan también los indicadores a nivel de productos y, sobre todo, a nivel de resultados. Este fenómeno denominado *missing middle* (vacío entre acciones y resultados) resulta problemático, ya que los indicadores a nivel de impacto tardan bastante tiempo en reaccionar a los cambios en la política y en la oferta de servicios públicos. Además, los cambios de indicadores a nivel de impacto pueden tener causas que se escapan del control del Estado (p. ej. factores climáticos o precios en el mercado internacional). Por lo tanto, los indicadores más apropiados para el seguimiento de políticas se encuentran a nivel de resultados, ya que por definición guardan una relación directa con las acciones del Estado. Si faltan en la lista de las informaciones a recopilar, faltan también las bases para asegurar una conducción inmediata y ejercer una influencia positiva en el proceso político.

### **Instrumentos y categorías de datos**

|  |   |
|--|---|
| <b>Estadística social y estadística de pobreza</b> | Las encuestas por hogares y los censos son las principales fuentes de información a nivel de impacto. Sin embargo, requieren mucho trabajo y tiempo por lo que sólo se pueden llevar a cabo en intervalos de varios años. Los datos suministrados por estos instrumentos son particularmente apropiados para reflejar el nivel de impacto.  |
| <b>Datos administrativos</b>                       | Las informaciones y estadísticas de la administración pública (que con frecuencia se denominan “datos institucionales”) son la base para muchos indicadores que se usan en el monitoreo de las ERPs. Particularmente en las áreas de educación y salud, los respectivos ministerios cuentan a menudo (aunque no siempre) con departamentos de estadística relativamente buenos.   |
| <b>Beneficio para los clientes y/o grupos meta</b> | Sin embargo, escasea la información sobre el beneficio y el grado de satisfacción de los clientes. El instrumento de las encuestas CWIQ ( <i>Core Welfare Indicator Questionnaire</i> – Cuestionario sobre Parámetros Básicos del Bienestar) que fue introducido por el Banco Mundial trata de llenar este vacío. Esta carencia puede superarse también mediante encuestas participativas orientadas al aspecto cualitativo, tales como el Monitoreo Participativo del Impacto.   |
| <b>Datos sobre gastos públicos</b>                 | Los datos sobre el gasto público real son la fuente principal de información para el monitoreo de insumos. Los informes financieros del Estado ofrecen datos de creciente valor informativo a medida que se vayan reformando los sistemas de contabilidad e información y se perfeccione la sistemática presupuestaria. Sin embargo, el presupuesto y la planificación financiera a medio plazo también suministran información importante que debería utilizarse para el monitoreo de las ERPs. Los informes sobre gasto público ( <i>Public Expenditure Reviews</i> ), los estudios de rastreo del gasto público ( <i>Expenditure Tracking Studies</i> ) así como los estudios sobre servicios ( <i>Facility Surveys</i> ) ofrecen datos adicionales. |
| <b>Investigaciones cualitativas</b>                | El monitoreo cualitativo del impacto, los denominados Boletines de Calificación Ciudadana ( <i>Citizen Report Cards</i> ) así como los Análisis de Impacto Social y Pobreza ( <i>Poverty and Social Impact Analyses, PSIA</i> ) complementan la gama de instrumentos habituales.  |

### **Resultados de los estudios sobre países**

#### **Contexto, génesis y contenidos de las ERPs**

Los cinco países estudiados (Albania, Burkina Faso, Kenya, Nicaragua y Vietnam) no sólo se distinguen por su extensión territorial y su nivel de desarrollo, sino sobre todo por su cultura política y su motivación fundamental para elaborar una ERP. Como es de esperar, estos factores ejercen una influencia considerable sobre la calidad y el peso del monitoreo en el proceso político.

Kenya es el único de los cinco países que en el momento de realizarse el estudio no contaba con un sistema de monitoreo definido y concertado, entre otras razones porque la estrategia existente había sido rediseñada después del cambio de gobierno a principios del año 2003. A pesar de ello, los peritos encontraron en Kenya elementos interesantes de un futuro sistema de monitoreo para la ERP.

En muchos casos las estrategias requieren mayor especificación para que se pueda medir el logro de los objetivos en el marco de un sistema de monitoreo. Este proceso necesariamente tiene que tener lugar de forma paralela al desarrollo de las estructuras de seguimiento, según se pudo observar en los cinco países estudiados.

### **Ámbitos de análisis e instrumentos utilizados**

#### **Estadísticas de pobreza y monitoreo de los ODMs**

En los países estudiados, la elaboración de la estadística de pobreza está relativamente avanzada, excepto en el caso de Albania, donde sólo existen series cronológicas de períodos cortos. Sin embargo, la comparación de los resultados con los de los años anteriores resulta con frecuencia problemática; la incidencia de pobreza se muestra muy sensible respecto a la definición de la línea de pobreza ya que gran parte de la población vive en condiciones que están ligeramente por encima o por debajo de dicha línea. En Kenya y Nicaragua se han elaborado mapas de pobreza que reflejan de manera muy detallada la incidencia de pobreza por pequeñas áreas; sin embargo, adolecen de debilidades metodológicas.

La tarea del monitoreo de los ODMs fue asumida regularmente por el PNUD.

Todos los países, con excepción de Albania, han realizado Evaluaciones Participativas de Pobreza (*Participatory Poverty Assessments*). En tres de los cinco países se llevan a cabo encuestas sobre la salud y aspectos demográficos.

#### **Lista de indicadores**

En algunos casos, las listas de los fenómenos que son objeto de estudio son extremadamente extensas, incluyendo indicadores para aspectos que no contribuyen a evaluar los éxitos de las políticas de reducción de la pobreza.

En todos los campos se usan datos administrativos, particularmente en los sectores sociales. Únicamente en Kenya (tal vez) y en Burkina Faso (proyectado) está previsto complementar estos datos con estudios periódicos destinados a registrar el nivel de satisfacción de los usuarios y recopilar información sobre los motivos por los que no se utilizan.

#### **Insatisfactorios indicadores de objetivos relacionados con la economía**

Generalmente los indicadores resultan poco satisfactorios en aquellos sectores relacionados con la economía en los que el Estado regula y fomenta sin intervenir en la producción. En muchos casos se refieren sólo al nivel de impacto sin que quede claro lo que han contribuido o deberían contribuir los organismos estatales.

En particular carecen de valor informativo los indicadores sobre la lucha contra la corrupción y sobre el buen gobierno, aspectos muy enfatizados en varios países.

**Reformas en el sector de las finanzas públicas**

Como aspecto positivo ha de observarse que en todos los países la implementación de la ERP va acompañada de una reforma fundamental en la gestión de fondos públicos. Los sistemas implementados prometen suministrar a medio plazo datos de mayor valor informativo, con los que los gastos se podrán atribuir a determinadas políticas. En la actualidad, sin embargo, muchos organismos donantes se quejan del escaso valor informativo y la falta de transparencia de los datos.

Como ejemplos significativos en el sector de las finanzas públicas cabe mencionar el informe sobre gasto público elaborado por el Gobierno de Kenya, los cuatro informes sectoriales sobre gasto público elaborados en Burkina y el carácter extraordinariamente público de los datos sobre los gastos reales en el caso de Nicaragua. No obstante, en ninguno de los países se presentan informes sistemáticos sobre los aportes de los organismos donantes.

**Monitoreo participativo de los efectos**

En Kenya se encuentran algunos ejemplos de la puesta en práctica del monitoreo participativo de los efectos y del instrumento de los Boletines de Calificación Ciudadana; en Burkina y Nicaragua se realizan Análisis de Impacto Social y Pobreza.

**Elaboración, difusión y utilización**

Generalmente, el Ministerio de Hacienda o de Planificación o bien una unidad adscrita a la Presidencia del respectivo país es el organismo responsable de elaborar la información y presentarla de forma sistemática. Los ministerios sectoriales y las oficinas de estadística suministran los datos correspondientes.

**El monitoreo está destinado principalmente a los organismos donantes**

No obstante, los informes se elaboran ante todo para el Banco Mundial y el FMI, ya que los posibles pagos ulteriores dependen de la presentación de informes sobre la implementación de la ERP respectiva. En cambio, no se suele prestar atención a la difusión de dichos informes adecuada a los grupos meta específicos dentro del propio país.

En ninguno de los cinco países existe una participación real del parlamento. No se redactan versiones comprensibles para el público en general ni se ofrecen traducciones a los idiomas locales. Únicamente en el caso de Kenya se elaboraron informes breves para la prensa y la opinión pública presentando los resultados de la investigación (sin embargo, dichos informes no se crearon en el marco de un sistema de monitoreo definido).

**En general, pocos efectos a nivel de política interior**

Por lo tanto no es de extrañar que en prácticamente ningún caso el debate público sobre la implementación de la ERP tenga grandes efectos sobre la política. Una excepción positiva a este diagnóstico general es el caso de Nicaragua donde las organizaciones de la sociedad civil elaboraron un informe alternativo que fue ampliamente discutido.

### **Apoyo de los donantes al monitoreo de las ERPs**

**Las modalidades de aporte de organismos donantes son generalmente adecuadas**

Los organismos donantes han de actuar con cautela en el apoyo al monitoreo de las ERPs así como en el proceso de elaboración de dichas estrategias, para no poner en peligro el sentimiento de propiedad (*ownership*) por parte del respectivo gobierno. En los cinco países estudiados lo han hecho con bastante éxito. Apoyaron de manera coordinada a las oficinas de estadística y financiaron estudios y talleres. Además, los proyectos para la reforma de la administración de finanzas públicas suelen contar con el apoyo coordinado de varios organismos donantes.

Debe destacarse el enfoque aplicado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), que consiste en financiar a organizaciones de la sociedad civil nacional y a institutos de investigación no gubernamentales a través de convenios de cooperación, prestando especial atención a las estructuras de control y conducción de estos organismos contraparte sin intervenir en la definición del programa respectivo.

**La cuestión de la financiabilidad a largo plazo**

No tiene mucha importancia la pregunta de si las estructuras creadas deberían ser financiadas a largo plazo por fondos propios del Estado, ya que mientras los donantes apoyen el programa de reducción de la pobreza es lógico que participen también en el financiamiento del monitoreo durante un tiempo prolongado.

## **Conclusiones**

### **Experiencias y lecciones**

Resumiendo de forma breve y concisa (y, por lo tanto, necesariamente simplificada) las observaciones realizadas por el equipo de peritos en los cinco países, puede afirmarse lo siguiente:

**Efectos insatisfactorios a nivel interno**

a) La participación de los parlamentos y de la sociedad civil en la discusión sobre el rendimiento y los éxitos logrados en el proceso de implementación de las ERPs resulta tan deficiente que no existe ni un control ni un diálogo eficaces entre el gobierno, el parlamento y la sociedad civil. Las excepciones (Nicaragua) y los enfoques positivos (Kenya) confirman la regla. En comparación, las debilidades existentes a nivel de instrumentos y datos pasan a segundo plano.

**Resultados no elaborados para los actores nacionales**

b) Al parecer, los avances logrados en la presentación de informes a los organismos donantes no conllevan mejoras notables con respecto a la información ofrecida a los actores nacionales. El desafío consiste en tratar de que las mejoras en la presentación de informes a los organismos donantes se traduzcan en una fundamentación más eficaz del debate público mediante hechos y análisis relevantes.

- |   |  |
|---|--|
| <b>Déficits en los objetivos de crecimiento</b>               | c) Existe un déficit importante en la observación de los aportes prestados por la administración pública a los objetivos de crecimiento que se tratan de alcanzar. A un nivel en el que la administración todavía tiene una fuerte influencia pero que no puede controlar al completo y que contiene elementos de beneficio para los grupos meta, el control de efectos mediante indicadores requiere estrategias e instrumentos mejores así como mejores indicadores desarrollados sobre la base de los mismos. |
| <b>Integración de datos administrativos</b>                   | d) Una dificultad que se observa con frecuencia es la de desarrollar un flujo regular de datos sectoriales significantes para la presentación de informes resumidos sobre la implementación de las ERPs.   |
| <b>Por lo general, sistemas todavía en fase de desarrollo</b> | e) Tras dos o tres años de implementación de ERPs en países como Nicaragua y Burkina Faso, los sistemas de monitoreo todavía están en fase de desarrollo. Modificar la calidad de la cultura política e intensificar el diálogo entre los gobiernos y las sociedades civiles son objetivos declarados del proceso de desarrollo de las ERPs, por lo que se requieren esfuerzos considerables para seguir manteniendo la dinámica de la participación iniciada en la fase de elaboración de las ERPs.             |
| <b>Largas discusiones obstaculizan resultados concretos</b>   | f) Los debates sobre la lista de los indicadores más importantes y el marco institucional del sistema de monitoreo son necesarios. En la práctica, no obstante, pueden implicar exigencias desproporcionadas de tiempo y trabajo.  |

### **La utilidad del monitoreo de las ERPs para los organismos donantes**

**Orientación lenta de los programas de los organismos donantes hacia la ERP**

Hasta el presente, los organismos donantes no hacen mucho uso de los resultados obtenidos en el monitoreo de las ERPs. Una de las razones es que todos los sistemas están todavía en fase de desarrollo. Además, la orientación aún insuficiente de los proyectos de desarrollo hacia las estrategias nacionales de reducción de la pobreza es otro motivo importante de la falta de atención.

Sin embargo, cabe señalar que el monitoreo de las ERPs puede suministrar información de gran utilidad para los organismos donantes, tanto en lo que se refiere al diseño de sus programas como a la posibilidad de obtener datos sobre la voluntad política de los gobiernos de los países contraparte y sobre su traducción en acciones así como sus logros en la lucha contra la pobreza. Cuando se presta ayuda presupuestaria resulta indispensable analizar minuciosamente los resultados de los sistemas de monitoreo.

Asimismo, los resultados del monitoreo pueden ser útiles para revisar las hipótesis acerca del impacto del desarrollo, para ajustar las estrategias de desarrollo nacionales teniendo en cuenta las debilidades sistémicas de las administraciones públicas de los países contraparte que puedan impedir la implementación de la estrategia de reducción de la pobreza, para racionalizar las prestaciones de los organismos donantes, articular

proyectos de varios donantes y lograr una orientación hacia objetivos compartidos con la contraparte.

### **Perspectivas**

¿Cuáles son las características de un sistema eficaz de monitoreo para las ERPs? En primer lugar debe enfocarse hacia los aspectos esenciales de las estrategias. Sobre todo debe incluir el nivel de resultados, teniendo en cuenta también el aspecto de los insumos (presupuesto y ejecución del presupuesto así como planificación financiera a medio plazo). Debería incluir datos que permitan medir la eficacia de medidas políticas al nivel de bases. Debe fundamentarse en los sistemas de información ya existentes en las administraciones sectoriales, haciendo a la vez un análisis crítico de los resultados y validándolos.

El aspecto decisivo para la eficacia política, sin embargo, es que la forma de la información presentada se ajuste a las costumbres de los usuarios por lo que necesariamente debe estar diferenciada.

Comparando estas exigencias con la práctica observada pueden formularse las recomendaciones siguientes:

- Debería prestarse mayor atención a la fase de elaboración y difusión de los resultados del monitoreo.
- Debe ser más concisa la lista de datos e indicadores sobre los que se informa en el marco de un proceso de monitoreo para que no se pierda información esencial en medio de un sinfín de detalles de poca importancia.
- Se requieren mejores indicadores de resultados en los ámbitos esenciales del buen gobierno y del crecimiento amplio que contribuya a la reducción de la pobreza.
- La satisfacción de los beneficiarios de prestaciones estatales debería medirse de forma más sistemática.
- La selección de los indicadores es, en sí, un proceso político. Por lo tanto, debe desarrollarse de una manera tan abierta como la misma elaboración de las ERPs.
- Los parlamentos deberían estar más involucrados en el proceso de monitoreo de las ERPs, convirtiéndose en el grupo meta más importante del mismo.
- La diversidad de las fuentes de información y la redundancia intencional de las instancias de análisis impiden el bloqueo político, por lo que deberían incluirse en la planificación.
- Deberían preverse más investigaciones especiales como el monitoreo de efectos al nivel de bases, ya que pueden enriquecer el debate público.
- Los Análisis de Impacto Social y Pobreza podrían utilizarse de manera más sistemática en situaciones complejas, a fin de

revisar el impacto de medidas planificadas sobre los objetivos de las ERPs.

Las recomendaciones siguientes se dirigen particularmente a los organismos donantes y a las instituciones de la cooperación alemana al desarrollo:

- El monitoreo de las ERPs debería utilizarse para identificar las debilidades sistémicas en la implementación de los respectivos programas nacionales para la reducción de la pobreza y orientar las propias intervenciones hacia las mismas.
- Se deberían buscar posibilidades específicas para ayudar a los parlamentos e instituciones de la sociedad civil a sacar provecho de los resultados del monitoreo en el proceso político.
- Los aportes prestados por institutos de investigación independientes al monitoreo de la implementación de las ERPs pueden contribuir a ampliar el debate público sobre la misma. Para este fin podría intensificarse el apoyo a los respectivos institutos apropiados.
- Los departamentos de estadística de los ministerios y administraciones sectoriales son sumamente importantes para un monitoreo de las ERPs de alto valor informativo por lo que deberían recibir apoyo específico, sobre todo en los sectores de agricultura y fomento económico.
- El monitoreo tradicional centrado en proyectos no podrá contribuir mucho al monitoreo de las ERPs. No obstante, los proyectos pueden aprovechar su experiencia en materia de monitoreo para apoyar a los sistemas sectoriales de monitoreo a un nivel superior.
- Los organismos donantes deberían cuidar de que las mejoras logradas en la presentación de informes a las instituciones de Bretton Woods (IBW) influyan de forma positiva en la información suministrada a las instancias nacionales.
- Si bien los organismos donantes no deberían sobrecargar el sistema de monitoreo con procedimientos nuevos y costosos, tampoco debería enfatizarse demasiado el postulado de la sostenibilidad financiera mientras los organismos donantes presten un aporte considerable a la implementación de las estrategias de reducción de la pobreza. La eficacia de costo y la aplicabilidad política son criterios mucho más importantes.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

La gran variedad de publicaciones relacionadas con el tema de las ERPs dificulta la orientación a todo aquél que comienza a profundizar en ello. En las siguientes notas bibliográficas, algunas de ellas comentadas, se presenta una selección de aportes individuales que constituyen documentos básicos o literatura complementaria.

Actualmente las ERPs, las Evaluaciones Conjuntas del Banco Mundial y del FMI así como los informes de avance de todos los países están disponibles en las páginas web del FMI y del Banco Mundial. Introduciendo el término “PRSP” y el nombre del respectivo país en el buscador de la correspondiente página web, el usuario accede inmediatamente a los documentos deseados. Sin embargo, el proceso de descarga resulta a veces bastante lento, ya que al estar digitalizados, muchos de los documentos tienen un volumen de varios MB.

- Asche, Helmut 2003. Einige Fragen zur gesellschaftlichen Kontrolle von Armutsstrategien (Algunas preguntas sobre el control social de las estrategias de reducción de la pobreza – Documento de análisis relacionado con la estrategia de la GTZ para el monitoreo de las ERPs), Eschborn 2003.
- BMZ, Sección 120, Evaluierung – Wirkungsmonitoring in der EZ – Synthesebericht (Evaluación – Monitoreo de los efectos en el marco de la cooperación al desarrollo – Informe de síntesis), Bonn, noviembre de 2002.
- BMZ/GTZ 2002 (Ed.). Beyond the Review: Sustainable Poverty Alleviation & PRSP – Conference Report – Berlín, mayo de 2002. Eschborn, 2002.
- Booth, David & Henry Lucas 2002. Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems. ODI Working Paper 172. Londres: ODI.

*El primer aporte amplio al debate sobre los indicadores que se deberían utilizar en el marco del monitoreo de las ERPs. Incluye tipos de indicadores y plantea el tema del vacío entre acciones y resultados („missing middle“).*

- Christiansen, Karin & Ingie Hovland 2003. The PRSP Initiative: Multilateral Policy Change and the Role of Research. ODI Working Paper 216. Londres: ODI.
- Cronología de la historia reciente de las ERPs en el contexto de las condiciones institucionales, personales y políticas existentes en los países donantes y en las instituciones de Bretton Woods.*
- Coudouel, A., J. Hentschel y Q. Wodon 2001. PRSP Sourcebook – Chapter on Well-being Measurement and Analysis – Draft for Comments.

*Estos autores han publicado también otras obras de síntesis sobre el tema de la medición de la pobreza; técnicamente fundadas y bien estructuradas permiten profundizar eficientemente en el tema.*

- DAC 2001. Glossary of Evaluation and Results Based Management Terms. Draft. Junio de 2001.
- DAC 2002. Good Practice Reference Paper: Reporting and Monitoring.
- DAC 2002. Report: Meeting of Experts on Reporting and Monitoring.

- Department for International Development (DFID) 1997. Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century. White Paper on International Development. Londres: DFID.

- Department for International Development (DFID) 2001. Meeting DFID's Fiduciary Requirement When Providing Direct Budget Support. Londres: DFID.

*Analiza las siguientes preguntas: ¿cómo puede cumplir la ayuda presupuestaria los criterios fiduciarios establecidos en el Reglamento Financiero del Reino Unido, teniendo en cuenta la falta de normas y procedimientos internacionales?; y ¿con qué medios puede satisfacer el DFID las exigencias de control correspondientes para apoyar las políticas orientadas a la reducción de la pobreza en los países beneficiarios?*

- European Commission (DG Development) 2002, PRSP Review: Key Issues, Bruselas 2002.
- GTZ 2000 (Ed.). Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Alison Lobb-Rabe, Eschborn, septiembre de 2000.
- Heimans, Jeremy 2002. Strengthening Participation in Public Expenditure Management: Policy Recommendations for Key Stakeholders. OECD Development Centre Policy Brief 22.

*Describe las posibilidades y los riesgos de la participación ciudadana en el monitoreo de los gastos públicos en el marco de las ERPs.*

- IMF & IDA 1999, Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26 de agosto de 1999
- IMF & IDA 2002, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs. Washington, 26 de marzo de 2002.
- IMF & IDA 2002, Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). Washington, 22 de marzo de 2002.
- IMF & IDA 2003, Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation, Washington, septiembre de 2003.
- IMF & World Bank 1999. Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link Between Debt Relief and Poverty Reduction. 26 de agosto de 1999.
- IMF & World Bank (Development Committee) 1999. Building Poverty Reduction Strategies in Developing Countries (DC/99-29), Washington, septiembre de 1999
- IMF & World Bank (Development Committee) 1998, The Initiative for Heavily Indebted Poor Countries – Review and Outlook. (DC/98-15), Washington, 22 de septiembre de 1998
- Laderchi, Caterina Ruggeri & Ruhi Saith y Frances Stewart 2003. Everyone agrees we need poverty reduction, but not what this means: Does this matter? Helsinki: WIDER.

*Análisis de las dificultades típicas en la medición de la pobreza y comentarios sobre procedimientos específicos, p. ej. la Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP).*

- Northover, Henry 2000. PRS – Poverty Reduction or Public Relations Strategies? Catholic Fund for Overseas Development (CAFOD).

*Un importante aporte técnico del mundo de las ONGs, de amplia divulgación. Una propuesta, entre otras, es eximir al FMI de las tareas de monitoreo de las ERPs por no tener la debida competencia e imponer al Banco Mundial la obligación de encargar la elaboración de análisis de impacto, con el fin de determinar ex ante los efectos de las políticas sobre la reducción de la pobreza. Además se propone desvincular la Iniciativa HIPC de las ERPs para lograr que se produzcan efectos más rápidos para los países deudores.*

- Pain C. & Renate Kirch 2002. Document Review on the challenges in monitoring the PRSP – An input paper to the working group on poverty assessment, prioritisation of political steps and monitoring in the PRSP, Draft for Comments, Berlín, 8 de mayo de 2002.
- Prennushi G., G. Rubio & K. Subharao 2001. Monitoring and Evaluation, Worldbank PRSP Sourcebook, (Draft for Comments, abril de 2001).

*Éste es el aporte fundamental del Banco Mundial para la creación de sistemas de monitoreo y evaluación de ERPs, que ofrece una introducción a la estructura de dichos sistemas y a la medición del impacto.*

- United Nations 2002. The UN and the MDGs: A Core Strategy.
- United Nations Statistics Division 2004. Handbook on Poverty Statistics: Concepts, Methods and Policy Use. <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty>  
*„Obra en progreso“, pero con buen nivel de avance, de utilidad para todos los que deseen obtener información básica sobre estadísticas de la pobreza.*
- United States General Accounting Office 2001. IMF – Few Changes Evident in Design of New Lending Program for Poor Countries. GAO-01-581.

*Informe que analiza de manera ejemplar cómo la transición del Programa ESAF al PRGF no ha dado lugar a cambios visibles en el diseño de los programas del FMI.*

- World Bank 1990. World Development Report. Oxford, etc.: OUP.  
*El primer Informe sobre el Desarrollo Mundial centrado explícitamente en el tema de la pobreza.*
- World Bank 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington: IBRD.  
*Primer manual elaborado por el Banco Mundial sobre el tema de la reducción de la pobreza.*
- World Bank 1998. Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank 2001. Monitoring and Evaluation Technical Notes and Case Studies. World Bank PRSP Sourcebook, Draft for Comments, 30 de abril de 2001.  
*Contiene cuatro comentarios técnicos acerca de varios temas, además de 12 estudios de casos ilustrativos de varios países; dos de ellos están más relacionados con el monitoreo de ERPs, otros se refieren más bien a medidas específicas.*
- World Bank 2003. Targets and Indicators for MDGs and PRSPs: What Countries Have Chosen to Monitor. World Bank Development Data Group.

*Compara los indicadores de monitoreo de 27 países en los que se implementan ERPs, haciendo reflexiones sobre el realismo a la hora de definir los indicadores de objetivos.*

- World Bank & DAC 2002. Harmonization of Operational Policies, Procedures, and Practices: Second Progress Report.

*Presenta distintos esfuerzos orientados hacia el desarrollo de procedimientos comunes, incluyendo el ámbito de monitoreo y evaluación, para reducir así la carga de los países receptores.*

- World Bank & IMF 2001. Guidelines for Joint Staff Assessment of a Poverty Reduction Strategy Paper.

*Directrices breves para la ejecución; incluyen cuestiones básicas que deben ser planteadas en el marco de las Evaluaciones Conjuntas. Existen directrices análogas para las Evaluaciones Conjuntas de las ERPs Interinas (I-PRSPs).*

- World Bank & IMF 2002. Guidelines for Joint Staff Assessments of PRSP Annual Progress Reports on Implementation.

*Directrices en las que se basan las instituciones de Bretton Woods para evaluar los informes de avance relacionados con las ERPs.*

- World Bank / IMF, Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings and Issues for Discussion. World Bank, Washington 2002