

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social

El Rol de los Centros de Pensamiento en Estrategias de Reducción de la Pobreza

Uno de los principales problemas que enfrentan los países de América Latina es el elevado nivel de pobreza y desigualdad que afecta a gran parte de su población. De acuerdo con los datos de la CEPAL (2008) el 33.0% de la población de la región percibe ingresos inferiores a la línea de pobreza, y el 12,9% está por debajo de la línea de indigencia.ⁱ Si bien esta preocupación ha estado presente en la agenda pública, en las últimas décadas se manifestó su relevancia debido a las reiteradas crisis socioeconómicas que afectaron a la región. Sin dudas, atender y revertir la situación de carencia de recursos y la ausencia de oportunidades de gran parte de la población es complejo, por lo que requiere de la creatividad y el compromiso de todos los sectores y actores de la sociedad, y no sólo de la acción de los gobiernos y burocracias públicas.ⁱⁱ

En términos generales, la política pública es el resultado de un proceso cíclico conformado por etapas que con frecuencia se yuxtaponen. El proceso inicia con lo que Tamayo Sáez (1997)ⁱⁱⁱ denomina *identificación y definición del problema*, etapa que se entiende por la problematización de un asunto de la vida social y su definición. En el contexto de la problemática latinoamericana, existe consenso social sobre la caracterización de la pobreza y desigualdad como la problemática generalizada en la región. La respuesta al problema corresponde a la segunda etapa: la *formulación*, en la que se establecen objetivos y estrategias para alcanzarlos, después de analizadas distintas alternativas posibles.

La tercera etapa corresponde a la *implementación* de dicha estrategia, que, por lo general, está a cargo de las instituciones estatales, aunque en los últimos años se puede advertir un incremento de la participación de las organizaciones no gubernamentales en este momento de la política pública. Por último, la etapa de *evaluación* tiene el objetivo de cotejar fortalezas y debilidades de la política pública a partir de las cuales, eventualmente, puedan introducirse ajustes a la misma.

Vínculo entre los Centros de Pensamiento y la Estrategia de Reducción de Pobreza (ERP) en Nicaragua

El proceso de desarrollo de las Estrategias de Reducción de Pobreza (ERP) en Nicaragua presenta diversas experiencias inherentes al proceso de consulta. El país elaboró su primera ERP en el año 2000 como punto de partida para que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial consideraran la elegibilidad de Nicaragua dentro de la iniciativa HIPC (países pobres altamente endeudados, por sus siglas en inglés). Este primer proceso adoleció de legitimidad entre diversos sectores de la sociedad que lo criticaron de cerrado, con poca participación de organismos de sociedad civil y otros sectores.

Según el centro de pensamiento CISAS, numerosas de las recomendaciones de la sociedad civil no fueron incorporadas en el documento oficial de ERP 2000-2004, ni siquiera las derivadas del mismo proceso de consulta limitada del gobierno, del que fueron excluidos muchos actores sociales. Adicionalmente, la falta de apropiación civil tuvo implicaciones en detrimento de la implementación de la ERP^{iv}.

La segunda Estrategia de Reducción de Pobreza, aprobada en 2005, supera muchas de las debilidades de la primera experiencia y se caracterizó por niveles altos de capital social local y la

participación entusiasta de diversos actores. En este proceso se crearon espacios de consulta territorial y sectorial por medio de la creación de gabinetes sectoriales, Consejos de Desarrollo Regional, Departamental y Municipal y por medio del Consejo de Planificación Económica Social (CONPES). Esta instancia consultiva aglomeró los resultados de la concertación y presentó análisis y recomendaciones sobre las políticas públicas, gracias al apoyo técnico continuo y la inclusión de nuevos miembros.^v

El Consejo Nacional de Planificación Económica Social (CONPES) fue designado como la entidad encargada del seguimiento y evaluación de la estrategia y de los compromisos. El CONPES fue concebido por el Gobierno como un órgano consultivo, con el objeto de apoyar al presidente en la elaboración de los planes económicos y sociales del país. A pesar que el CONPES entró en funcionamiento para la formulación de la Estrategia de Reducción de Pobreza en el 2000, su amplia capacidad de aglomeración y participación no se concretizó sino hasta en 2005, por medio del Plan Nacional de Desarrollo. La cantidad de miembros del CONPES fue ampliada para incluir a gran cantidad de ONGs, tales como la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER), el Consejo Nacional de Universidades (CNU), FUNDEMOS, IPADE, entre otros. A medida que avanzó el proceso, se incluyeron a más ciudadanos y sectores dentro de las estructuras del CONPES y se realizaron talleres y seminarios con sectores de la sociedad no presentes en dicha estructura para obtener análisis y recomendaciones sobre asuntos específicos en el proceso de la ERP. A pesar del esfuerzo, los aportes fueron considerados meramente consultivos y no vinculantes, desaprovechándose el potencial de establecer procesos de participación más incluyentes con un impacto directo en la formulación e implementación de la ERP y/o Plan Nacional de Desarrollo. Una crítica del CONPES es que se le considera como una instancia limitada y conformada por miembros cuya selección está bajo la discrecionalidad del Presidente de la República.

Durante 2005, el proceso de consulta contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil con alguna representatividad y legitimidad social, pero que, en su mayoría, no contaban con la suficiente experiencia técnica en el diseño de políticas sociales. Grupos de la sociedad civil que han fungido como centros de pensamiento, tales como FUNDEMOS y la CCER, así como economistas nacionales y regionales aportaron con metodologías para la definición de pobreza por medio de la Encuesta de Nivel de Vida. Sin embargo, aún no habían proliferado los centros de pensamiento para dar sus aportes en el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas de reducción de pobreza de una forma significativa y beligerante.^{vi}

La participación de diversos actores en el proceso de consulta sobre la estrategia de reducción de pobreza se produjo por medio de una convocatoria orgánica prevista (Ley de Participación Ciudadana No. 475) y por la normativa explícita en el formato de una ERP/PND Operativo en 2005. Sin embargo, el grupo limitado de *think tanks* no tuvo una participación amplia y vinculante en estos espacios. En este contexto, algunos *think tanks* se abocaron a la elaboración de evaluaciones por propia iniciativa, adoptando distintos enfoques y centrándose en diferentes ciclos del programa: formulación, implementación y evaluación.

Recientemente, para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Humano 2009-2012, el gobierno de Nicaragua dice haber establecido un diálogo permanente con diferentes sectores del País, utilizando la estructura del CONPES y sus recién instaurados Consejos de Poder Ciudadano (CPC). De acuerdo a la versión oficial del gobierno, los CPC son de carácter pluralista y servirán ante todo para que el pueblo pueda opinar y presentar sus demandas al gobierno. De esta manera, la democracia se ejercerá de manera directa, y no a través de sus representantes electos. Los CPCs son estructuras

viables, e incluso necesarias, para canalizar cierto tipo de iniciativas de carácter local o comunitario; sin embargo, fuera del gobierno, estas estructuras son altamente criticadas por condicionar la inclusión de representantes de los CPCs en base a la afiliación política del partido en el poder.

Adicionalmente, el CONPES, la estructura formal donde se permite el involucramiento y la participación de las organizaciones de sociedad civil y los centros de pensamiento, no está siendo potenciado para generar un consenso amplio y vinculante.

Aspectos que influyen en la participación de los Centros de Pensamiento en América Latina

Sin dudas, un factor clave que promueve o dificulta la participación de los centros de pensamiento en la formulación, implementación y evaluación de estrategias de reducción de pobreza en Latinoamérica es el contexto económico, político y social en el que surgen las oportunidades de incidencia. El grado de participación de los *think tanks* está fuertemente influenciado por el contexto o marco de posibilidades y restricciones en los cuales surgen los programas sociales.

Pero no sólo el contexto tiene influencia. La dinámica de funcionamiento e interacción entre el sector público y el ámbito de los *think tanks*, y la voluntad política de convocarlos es un segundo factor que afecta el nivel de participación. La intervención de los centros de pensamiento en la política social está en función de la trayectoria o cultura de relacionamiento entre estos actores y el aparato público.

Qué contribución pueden hacer los centros de pensamiento en el tema de la reducción de la pobreza?

La función primordial de los centros de pensamiento es analizar, informar y suscitar el debate público sobre los temas que son fundamentales para un país, así como elaborar diagnósticos y propuestas de políticas públicas que influyan en los tomadores de decisiones, tanto públicos como privados. De esta forma, se considera a los centros de pensamiento como actores informales de una creciente relevancia en el proceso de formulación y evaluación de las políticas públicas, ya que contribuyen a la conformación de un “mercado” donde las ideas circulan y se difunden; en algunos casos, consiguen influir en las decisiones finales de los gobiernos en materia de políticas públicas (Abelson, 2006)^{vii}.

Los hallazgos de una investigación realizada por la revista CLAD sobre el rol de los *think tanks* en el mercado de las políticas sociales en Latinoamérica, indican que es muy relevante incorporar organizaciones externas expertas en el proceso de monitoreo y evaluación de las políticas sociales^{viii}. Esta iniciativa puede promover mayor objetividad a las evaluaciones de los programas, generando datos empíricos que sustenten sus logros y permitan ajustar las fallas y/o deficiencias detectadas en su implementación. En un contexto de restricciones de recursos, como el que habitualmente enfrentan los países de la región, y con gran parte de su población en situación de vulnerabilidad social, incrementar la eficacia y eficiencia en el uso de los fondos de los programas sociales, y asegurar su continuidad es un factor clave en el cual los *think tanks* pueden tener un rol importante.

Igualmente, es recomendable promover la participación de los centros de pensamiento en el proceso de debate y formulación de las políticas sociales.^{ix} La generación de espacios de debate y participación por parte del Estado ayuda a generar políticas públicas de mayor calidad, consenso y estables en el tiempo, al lograr acuerdo sobre sus aspectos centrales. Sin embargo, estos ámbitos no sólo se deben restringir a la participación de los *think tanks*. Las organizaciones de la sociedad civil y

representantes de las esferas política, empresarial, sindical, religiosa y académica también pueden desempeñar un rol central en la formulación de las políticas sociales, y contribuir a canalizar las necesidades y demandas de los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Al respecto, estos actores deben demandar y generar más ámbitos de participación en forma conjunta con el sector público y no asumir solamente una actitud pasiva.

Los centros de pensamiento pueden fortalecer las capacidades del gobierno para la formulación, monitoreo y seguimiento de políticas. Igualmente, por medio de la diseminación, pueden aportar a informar e involucrar a organizaciones de sociedad civil en el proceso para asegurar la apropiación de la estrategia por los diversos actores de nación. Ellos podrán proveer recomendaciones de política en términos de la evaluación de la pobreza y estrategias hasta la selección de metas, la cartera de programas y velar por que se institucionalicen los mecanismos apropiados de control para velar por la correcta implementación.

Cuál ha sido la contribución de FUNIDES en la Lucha Contra la Pobreza en Nicaragua?

FUNIDES ha contribuido a la lucha contra la pobreza por medio de recomendaciones de políticas públicas orientadas a mantener la estabilidad macroeconómica, promover el crecimiento y el desarrollo sostenible. FUNIDES ha logrado influir en el estado de opinión para permitir al sector empresarial tomar decisiones informadas y al gobierno aprobar políticas públicas que sucinten la estabilidad macroeconómica. Además de producir investigaciones, análisis y propuestas de políticas públicas, FUNIDES realiza una labor de incidencia para influenciar la agenda pública y lograr el impacto deseado con tomadores de decisión.

La Serie de Informes de Coyuntura Económica y la de Estudios Especiales constituyen la piedra angular de los esfuerzos de FUNIDES por promover las mejores prácticas internacionales y la creación de las condiciones óptimas para una sólida formulación de políticas públicas. Los Informes de Coyuntura Económica miden la solidez de la economía, analizan y evalúan las políticas públicas y diversos temas relacionados con la transparencia de las finanzas públicas.

Entre los logros de FUNIDES se destacan,

- Diseminar información sobre el estado de la economía al sector privado, autoridades del gobierno y de la sociedad civil, contribuyendo a anticipar problemas económicos e incidir en políticas públicas a través de la promoción de una agenda propositiva y constructiva.
- Incidir sobre el estado de opinión a favor de enfocar la atención en metas tales como clima de negocios, la competitividad, la importancia de los mercados internacionales y la inversión nacional y extranjera para el crecimiento económicos y el desarrollo del país a través de creación de estado de opinión e incidencia en los valores de la sociedad.
- A nivel más específico, se ha incidido en recomendaciones de políticas a manera de ejemplos en temas tales como, recomendaciones por mantener una carga fiscal moderada, con énfasis en la equidad y la eficiencia. FUNIDES realizó un estudio denominado 'Aportes a la discusión sobre reforma tributaria en Nicaragua' en diciembre de 2009. La fundación realizó una labor de incidencia con el sector privado organizado con la finalidad de incidir en la reforma tributaria con consideraciones técnicas para minimizar el impacto potencial en el crecimiento económico.

- Igualmente, logró alertar sobre las tensiones con la cooperación internacional, y fallas institucionales en gobernabilidad y en particular en el campo electoral. Destacando a la vez, los vínculos políticos potenciales de los programas económicos con los organismos internacionales.
- Se han desarrollado estudios sobre temas inflacionarios, precios de los alimentos, opciones ante la crisis internacional, riesgo país, generación de índices de confianza de los consumidores y de los inversionistas, anticipando las perspectivas y preocupaciones entre los sectores claves del funcionamiento de la economía.
- Adicionalmente, se han realizado investigaciones en el espectro social, publicando un documento titulado 'Herramientas para fortalecer los programas de protección social' (2007) y 'Alza en el precio de los alimentos: Retos y Oportunidades' (2008) redirigidos a proveer insumos para perfeccionar los programas de asistencia gubernamentales para lograr un mayor impacto en la evolución de indicadores sociales en Nicaragua, con particular énfasis en la lucha contra la pobreza.
- Se han desarrollado investigaciones y análisis sobre tópicos de competitividad tales como: "Los desafíos de la competitividad en Nicaragua" e "Indicadores de Competitividad" publicados en la sección de análisis de políticas de los Informes de Coyuntura Económica del primer y tercer trimestre de 2008, respectivamente.

FUNIDES ha realizado a la fecha una vasta cantidad de investigaciones y propuestas de políticas públicas; sin embargo, su éxito se ha basado en reclamar espacios de incidencia, ya sea por medio de vías formales o de manera indirecta, por medio de actores influyentes. Es necesario realizar una labor técnica de investigación y análisis pues éste es el principal producto del trabajo de los centros de pensamiento. Sin embargo, es igualmente importante saber posicionar las ideas y propuestas para que éstas sean valoradas y consideradas en procesos de toma de decisión, particularmente en lo que respecta a estrategias de reducción de pobreza en América Latina.

ⁱ CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: División de Estadística y Proyecciones Económicas (2008). Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Pobreza e Indigencia (Pobreza Extrema) en Latinoamérica.

ⁱⁱ CLAD (2009) No. 44; 'Think tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México'.

ⁱⁱⁱ Tamayo Sáez, Manuel (1997), "El análisis de las políticas públicas", en *La nueva administración pública*, R. Bañón y E. Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.

^{iv} Lineker, Brian (2004); Centro de Pensamiento CISAS.

^v Gobierno de Nicaragua (2005) 'Estrategia de Crecimiento y Reducción de Pobreza ERCERP'; Anexo I.

^{vi} IDEM

^{vii} Abelson, Donald (2006), *A Capitol Idea: Think Tanks and US Foreign Policy*, Montreal, McGill-Queen's University Press.

^{viii} CLAD (2009) No. 44; 'Think tanks y pobreza en América Latina: el rol de los pensadores en el mercado de las políticas sociales en Argentina, Chile y México'

^{ix} IDEM