

SEGUNDA EDICIÓN

¿PUEDEN LOS POBRES INFLUENCIAR LAS POLÍTICAS?

Evaluaciones participativas de la pobreza en el mundo en desarrollo

CAROLINE M. ROBB



Alfaomega

ECONOMÍA INTERNACIONAL

Esta página dejada en blanco al propósito.

¿PUEDEN LOS POBRES INFLUENCIAR LAS POLÍTICAS?

Evaluaciones participativas de la pobreza
en el mundo en desarrollo

CAROLINE M. ROBB

Banco Mundial

 **Alfaomega**

This Work was originally published by the World Bank in English as *¿Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World* in 2002. This Spanish language edition is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the Work and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Este trabajo fue publicado por el Banco Mundial en inglés como *¿Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World* en 2002. Esta edición en castellano no es una traducción oficial del Banco. El Banco no garantiza la precisión del trabajo y no acepta responsabilidad en cualquier consecuencia de su interpretación o uso.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este estudio son enteramente del autor y no deben ser atribuidos de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, a los miembros de su Junta de Directores, o a los países que ellos representan.

Las fronteras, los colores y los nombres que aparecen en los mapas de este volumen no denotan, por parte del Banco Mundial, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

Título original: *¿Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World - Second Edition*
Publicado por el Banco Mundial

Copyright © 2002 Banco Internacional de Reconstrucción
y Fomento / Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional
1818 H Street, N.W.,
Washington, D.C. 20433, USA.
Todos los derechos reservados

Para esta edición:
© 2002 Banco Mundial en coedición
con Alfaomega Colombiana S. A.
Primera edición: agosto de 2002

ISBN: 958-682-417-9

© 2002 ALFAOMEGA GRUPO EDITOR, S.A. de C.V.
Pitágoras 1139, Col. Del Valle, 03100 México, D.F.

Traducción: María Victoria Mejía
Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.
Impresión y encuadernación: Quebecor World Bogotá

Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia

CONTENIDO

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN <i>Horst Köhler, James D. Wolfensohn</i>	ix
PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN <i>Gloria Davis, Michael Walton</i>	xiii
INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN <i>Caroline M. Robb</i>	xvii
AGRADECIMIENTOS	xxi
ABREVIATURAS Y SIGLAS	xxiii
RESUMEN	xxvii
Capítulo 1	
INFORME DE SITUACIÓN	1
Contexto	2
¿Qué es una evaluación participativa de la pobreza? (EPP)	4
¿Cómo se lleva a cabo una evaluación participativa de la pobreza?	8
¿Cuál es la situación actual de las evaluaciones participativas de la pobreza?	20
Capítulo 2	
IMPACTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA	23
Profundización de la interpretación de la pobreza y unificación de fuentes de información	24
Actitudes y cambio de política	30
Fortalecimiento de la capacidad para ejecutar la política	34
Determinantes del nivel de impacto	37

Capítulo 3	
BUENAS PRÁCTICAS EMERGENTES	45
En el Banco Mundial: pasos iniciales y seguimiento	45
En el ámbito del país: vinculación de las EPP con el proceso de formulación de política	53
En el ámbito de la comunidad: involucrar a los pobres	61
Análisis y síntesis: unificación de las EPP con información de encuestas de hogares	68
Capítulo 4	
VÍNCULO DE LAS EPP CON LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	87
Antecedentes del documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP)	87
Cómo involucrar a los pobres en el proceso del documento de estrategia de reducción de la pobreza: implicaciones operativas	90
Evaluaciones de impacto sobre la pobreza de reformas macroeconómicas y estructurales	94
Ejemplos de país de los vínculos entre las EPP y los DERP	96
Pasos siguientes de las EPP	98
El desafío de las EPP	105
Apéndice A	
METODOLOGÍA	109
Apéndice B	
IMPACTO	125
Apéndice C	
EVALUACIONES DE LA POBREZA, FINALIZADAS Y PROGRAMADAS	143
Apéndice D	
EJEMPLOS DE EJERCICIOS DE ERP EN TAILANDIA (1998) Y ZAMBIA (1996)	147
Apéndice E	
EJEMPLO DE CASO DE PAÍS	149

Apéndice F

ASPECTOS SOCIALES DE LA CRISIS FINANCIERA DE ASIA ORIENTAL:
PERCEPCIONES DE LAS COMUNIDADES POBRES

185

Apéndice G

METODOLOGÍA DEL PRESENTE ANÁLISIS

197

BIBLIOGRAFÍA

199

Esta página dejada en blanco al propósito.

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

Nuestra convicción es que la pobreza generalizada en medio de la prosperidad global es tanto insostenible como moralmente inaceptable. Más que nunca antes, ahora debemos concentrarnos en la función que nuestras organizaciones pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza, y en todo momento debemos plantearnos la pregunta, ¿cómo afectan nuestras acciones a los pobres? ¿Los mismos pobres pueden ayudarnos a encontrar una respuesta a esta pregunta? Y, si así es, ¿cómo podemos acercarnos a los pobres? y, ¿deberían los pobres influenciar en la política?

Creemos que sí pueden y ciertamente deberían. Por tanto, el dilema no es tanto *si* deberíamos involucrar a los pobres, sino *cómo* lograrlo. Y éste es precisamente el tema de *¿Pueden los pobres influenciar las políticas?* Este influyente libro documenta y analiza el desarrollo de una metodología integral que enseña cómo consultar directamente a los pobres, y enlaza los resultados con el diálogo nacional de política. Esta metodología se originó en una labor conjunta con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (ONG), así como con otros grupos de la sociedad civil.

A raíz de la crisis de Asia Oriental, se hizo mayor claridad sobre la importancia de involucrar a los pobres. Después de consultar directamente a los pobres, los encargados de la formulación de política se percataron de la existencia no sólo de una crisis financiera sino también de otra profunda crisis que afectaba directamente a los pobres. Cuando visitamos los barrios bajos y los poblados, se hicieron patentes los problemas que enfrentan los pobres. Lo que aprendimos fue que los pobres tienen una idea muy precisa de lo que quieren: tienen la capacidad para analizar su pobreza, sugerir soluciones y priorizar políticas. Los pobres quieren un cambio y desean una oportunidad para transformar sus vidas.

En consecuencia, en 1999, el Banco Mundial se refirió a “la otra crisis” de Asia Oriental: la crisis humana de los condenados a la pobreza y también de aquellos a quienes hacía poco se les había aparecido la esperanza para luego ver cómo se la arrebataban de sus manos. Es urgente mirar más allá de las soluciones financieras y tratar de establecer un vínculo entre las necesidades sociales y estructurales y las soluciones macroeconómicas. En consecuencia, es nuestro deber aprender a iniciar una discusión en la que la necesidad de un cambio drástico permanente se equilibre con un apoyo a los intereses de los pobres. Sólo entonces podremos llegar a solucio-

nes sostenibles. Sólo entonces podremos reunir en torno nuestro a la comunidad financiera internacional y a las sociedades locales.

Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial hacen parte esencial de un esfuerzo internacional integrado tendiente a garantizar que todos los seres humanos reciban los beneficios de la globalización. Debemos apoyar una idea que reconozca la imposibilidad de separar los efectos de la pobreza de la dimensión macroeconómica y que acepte que no debe permitirse que las desigualdades extremas en el ingreso entre naciones se conviertan en una fuente importante de inestabilidad política en el mundo. La pobreza es un asunto que nos compete a todos, y los pobres deben ser asociados y participantes integrales. Operando dentro de este concepto, un FMI con un renovado enfoque deberá ser consciente de los problemas de la pobreza existentes más allá de su campo fundamental de responsabilidad; y debe trabajar en forma conjunta con las principales organizaciones responsables de estos aspectos. Por tanto, el Fondo y el Banco Mundial han redoblado sus esfuerzos con la idea de garantizar una asociación más cercana y más fuerte para prestar un mejor servicio a sus países miembros.

Durante nuestro reciente viaje a África, pudimos percatarnos de que en esta región existe una conciencia en el sentido que cualquier esfuerzo que se haga para reducir la pobreza debe comenzar con el logro de la paz, la democracia y el buen gobierno en casa y partir de este esquema. Es nuestra obligación dar a los países el espacio para perseverar en el logro de sus intereses y responsabilidades nacionales –preservando al mismo tiempo su identidad cultural. Somos conscientes de que nuestros programas son más eficaces cuando existe un entendimiento amplio de nuestro trabajo y un apoyo al mismo. Obtener apoyo a los programas en los países exige una relación más fuerte con los parlamentos y con la sociedad civil. En consecuencia, debemos plantear la asesoría que prestamos en términos más claros y ampliar nuestro diálogo con la sociedad para llegar a lo regional y a lo local.

Tanto el Banco Mundial como el FMI están de acuerdo en que la pobreza mundial es el desafío primordial que plantea el siglo XXI y que un avance decisivo es necesario para el logro de las metas internacionales de desarrollo establecidas, a cumplirse en el año 2015. La lucha contra la pobreza sólo tendrá éxito si se basa en una estrategia que el propio país se encargue de formular, antes que en una estrategia impuesta desde afuera. Es por eso que, en septiembre de 1999, el Banco Mundial y el FMI presentaron en público los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), formulados por el país, desarrollados con amplia participación y con una clara vinculación con metas internacionales de desarrollo acordadas de antemano. El Fondo hará más explícitos los vínculos entre la pobreza y nuestro instrumento de crédito a los países pobres: Reducción de la Pobreza y Mecanismo de Crecimiento. Lo anterior podrá lograrse empleando varias fuentes de datos, entre otros, las Evaluaciones Participativas de la Pobreza (EPP). El Banco Mundial fortalecerá el enfoque de la

pobreza de su política crediticia a través del Crédito de Apoyo para Reducir la Pobreza, el cual está estrechamente conectado con la ejecución de los DERP y las EPP.

El proceso de DERP se propone fortalecer aún más el vínculo entre el alivio de la deuda, la asistencia para el desarrollo y la reducción de la pobreza. Se trata de un sistema que permite a un país recurrir al mejor conocimiento disponible en el diseño de su estrategia de reducción de la pobreza: involucrando a donantes, al sector privado, a la sociedad civil, así como a los pobres. Este nuevo enfoque participativo está cambiando los métodos de hacer negocios.

En este libro, Caroline Robb demuestra que los métodos y las aproximaciones participativas pueden ayudar a los pobres a analizar su situación y expresar sus prioridades; también plantea que estas prioridades pueden ser fundamentalmente diferentes a las que asumen los encargados de la formulación de política. El libro es obligada lectura para estas personas que tratan de lograr comprender la forma de mejorar el trabajo de consultoría con los pobres; para los gobiernos, las ONG y los donantes que buscan emprender EPP y para aquellos que piensan aplicar DERP.

HORST KÖHLER,
Director Ejecutivo, Fondo Monetario Internacional

JAMES D. WOLFENSOHN,
Presidente, Banco Mundial

Esta página dejada en blanco al propósito.

PRÓLOGO A LA PRIMERA EDICIÓN

La interpretación de la naturaleza y las causas de la pobreza es fundamental para la formulación de estrategias económicas y sociales para el desarrollo. En gran medida, el trabajo de análisis de la pobreza, vital para lograr tal interpretación, ha tratado a los pobres como a un objeto de investigación: se han llevado a cabo investigaciones empíricas tendientes a explicar los resultados para los pobres en cuanto a sus características, del entorno en que viven, y de las políticas hacia ellos por parte de los gobiernos y otras instancias. Esta práctica de trabajo ha sido crucial para ampliar nuestro conocimiento acerca de la pobreza y de las opciones para reducirla.

Sin embargo, existe otra forma tradicional de investigación: aquella que intenta comprender la experiencia y las causas de la pobreza a partir de la perspectiva de los mismos pobres. Las investigaciones sobre los pobres dentro de esta amplia praxis incluyen, por ejemplo, el trabajo de antropólogos y otros quienes, durante décadas, han llevado a cabo estudios intensivos de aldeas o zonas urbanas pobres. En el contexto de empeños de desarrollo, un componente relativamente reciente de esta práctica involucra el empleo de técnicas participativas. (Si bien a menudo estas técnicas se han vinculado a proyectos específicos, cada vez se les asocia más con investigaciones de diagnóstico más amplias de la naturaleza y causas de pobreza y del potencial que la política puede tener para marcar la diferencia). Se han desarrollado una gama de técnicas para apoyar este proceso participativo, con la meta común de brindar a los pobres una voz, una voz que el marco teórico de los investigadores no distorsione. Usualmente, las técnicas también han tenido la finalidad de captar la perspectiva de los pobres de manera que sea posible darla a conocer a los encargados de la formulación de política en el gobierno y en las agencias de desarrollo. Ambos aspectos son importantes para lograr el objetivo último de dar poder a los pobres.

Durante la última década, los estudios sobre la pobreza han adquirido importancia crucial para el Banco Mundial ante su renovado y crucial propósito de reducir la pobreza. En particular, después de la publicación de su Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza, en 1990, el Banco se ha convertido en uno de los principales actores y promotores del estudio de la pobreza, a través, tanto de una serie de evaluaciones de la pobreza específicas a país, como de una amplia gama de investigaciones

diferentes. En el marco de esta experiencia, es posible que el Banco sea mejor conocido por su utilización de encuestas tradicionales de hogares, en especial, de encuestas con fines diversos (como los Estudios de Medición de Niveles de Vida), que emplean cuestionarios para documentar un rango de dimensiones del bienestar de hogares. En efecto, con frecuencia al Banco Mundial se le ha caracterizado por trabajar exclusivamente con una definición de la pobreza basada en el consumo o en el ingreso. Esto nunca ha sido así (por ejemplo, el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990 hizo gran énfasis en la falta de educación y de salud como dimensiones, y también como causas, de la pobreza). No obstante, es un hecho que gran parte de las evaluaciones de la pobreza han identificado a los pobres en términos de una línea de pobreza, con base en una evaluación específica de país del consumo mínimo necesario para satisfacer estándares mínimos de nutrición y para tener participación efectiva en una sociedad.

El Banco es menos conocido por utilizar cada vez más técnicas participativas, tanto en trabajo de proyecto como de diagnóstico. Este estudio analiza una parte de esta tendencia: el empleo de técnicas participativas en el trabajo de evaluación de la pobreza. Como lo demuestra Caroline M. Robb, su empleo aumentó en forma significativa a mediados de la década de los 90, llegando a convertirse en un componente común de las evaluaciones de la pobreza realizadas en los últimos tres años. Estas evaluaciones participativas de la pobreza han producido excelentes resultados, algunas veces confirmando, otras veces contradiciendo, las conclusiones de encuestas nacionales de hogares más tradicionales basadas en cuestionarios. Las evaluaciones confirman que los mismos pobres consideran que la pobreza tiene muchas dimensiones: entre ellas, la carencia de recursos materiales y la mala salud. También incluyen la vulnerabilidad ante desarrollos económicos adversos o, en algunas comunidades, ante la violencia física. Las evaluaciones permiten una percepción de la naturaleza de mecanismos de defensa, en particular, el papel que juegan las redes locales (o capital social), y ofrecen el potencial para suministrar información sobre la eficacia o –o falta de eficacia– de las instituciones públicas y privadas. Este trabajo participativo puede –y debe– asumir una función protagónica en la formulación y evaluación permanente de las intervenciones.

Se espera que el trabajo participativo de la pobreza adquiera cada vez mayor importancia ante el Banco Mundial en su trabajo de diagnóstico, política y de proyecto. Ya lo hemos notado en algunas de las evaluaciones iniciales de los aspectos sociales de la crisis económica de Asia Oriental. Y, mientras el Informe sobre Desarrollo Mundial de 1990 hacía uso limitado de esta práctica participativa, uno de los principales estudios de introducción al próximo informe sobre pobreza y desarrollo (publicado en septiembre de 2000) unifica nuevos estudios y una síntesis de análisis participativos de la pobreza con el fin de presentar la perspectiva de los pobres sobre las características de la pobreza, las tendencias en varias dimensiones de la pobreza y la utilidad de

instituciones formales e informales que abordan las causas y condiciones de la pobreza. Por último, debemos hacer hincapié en que las encuestas tradicionales de hogares y el trabajo participativo de la pobreza son básicamente complementos, no sustitutos –definitivamente no son antagonistas. Mutuamente se informan uno a otro, para beneficio de todos. Recientes Estudios de Medición de Niveles de Vida emplean creciente de evaluaciones subjetivas de la pobreza, en tanto estudios novedosos emplean enfoques participativos basados en cuestionarios en forma estructurada y complementaria. La formulación de diagnósticos dinámicos y efectivos de las causas de la pobreza, y tratamientos adecuados para reducir la pobreza, exigen tanto una investigación cuantitativa debidamente formulada como brindar una voz legítima a los pobres.

GLORIA DAVIS,
Jefe, Desarrollo Social

MICHAEL WALTON,
Jefe, Reducción de la Pobreza, y Economista en Jefe, Desarrollo Humano

Esta página dejada en blanco al propósito.

INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN

En 1999, cuando se publicó la primera edición de este libro, muchos expertos y encargados de la formulación de política de desarrollo no creyeron que la participación de los pobres en el diálogo de política fuera admisible o aun practicable. Desde entonces se ha producido un vuelco en el pensamiento desarrollista: el debate ha avanzado de explicar por qué se *debería* involucrar a los pobres a *cómo se pueden* involucrar. Como una de los dos primeros especialistas en desarrollo social del Fondo Monetario Internacional (FMI), he sido observadora de este cambio desde el interior tanto del Banco Mundial como del FMI. Este libro ofrece algunas percepciones sobre cómo puede lograrse.

Este vuelco teórico ocurre en un contexto mundial de rápida y acelerada globalización, que ha llevado a un cambio igualmente rápido en las aspiraciones y en la conciencia de los pobres. En el contexto de la ayuda y del desarrollo, durante la década de los 90 fue cada vez mayor la evidencia de que la ayuda funciona mejor en países donde los gobiernos están comprometidos con el desarrollo y la reforma. Hoy en día se acepta comúnmente que para reducir en realidad la pobreza, es absolutamente necesario aplicar políticas económicas que fomenten el crecimiento y políticas sociales y programas sectoriales que mejoren directamente las condiciones de vida de los pobres. Como consecuencia de esta nueva apreciación, los donantes han comenzado a apoyar Estrategias de Reducción de la Pobreza de país (ERP). Este énfasis en políticas de reducción de la pobreza sirvió de apoyo a la introducción de la mejorada Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (Ippme), durante la Cumbre del Grupo de los Siete (G7), realizada en Colonia a mediados de 1999, que condicionó el alivio de la deuda a la formulación por parte de un país de una estructura de reducción de la pobreza. Muchas organizaciones de la sociedad civil acogieron este enfoque.

Como respuesta a esta iniciativa, las entidades dispensadoras de asistencia han puesto un énfasis cada vez mayor en un proceso participativo de desarrollo de estrategias de reducción de la pobreza (ERP), que propende por el otorgamiento de poder a los pobres, la construcción de asociaciones de apoyo a las ERP e impulsa la apropiación, la rendición de cuentas y la transparencia. Aunque lo anterior implica nuevas relaciones de poder más abiertas y participativas, los cambios necesarios en el ámbi-

to institucional, de procedimiento e individual, sólo serán posibles de lograr en el tiempo (ver Instituto de Estudios para el Desarrollo, de próxima aparición).

Se han incorporado algunos cambios de procedimiento al interior del Banco Mundial y del FMI. En respuesta al contexto global más amplio y en reconocimiento de que la crisis de Asia Oriental tuvo no sólo impactos financieros sino también sociales que afectaron en forma negativa a muchos de los más pobres y vulnerables de la región (Wolfensohn, 1998), el Banco Mundial introdujo en 1999 el Marco Integral de Desarrollo (MID). Esta estructura se centra en una aproximación más integral al desarrollo buscando un mejor equilibrio en la formulación de políticas entre elementos interdependientes del desarrollo: sociales, estructurales, humanos, buen gobierno, ambientales, económicos y financieros. Así mismo, el MID pone el énfasis en asociaciones entre gobiernos, donantes, la sociedad civil, el sector privado y otros actores del desarrollo, y acentúa la importancia de que el país esté en la vanguardia, apropiándose y dirigiendo la agenda del desarrollo, mientras el Banco y otros asociados definen cada uno su apoyo en sus respectivos planes.

El Banco Mundial publicó en el año 2000 el *Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza (2001)*. En parte, la investigación preliminar al informe se basó en los resultados de evaluaciones participativas de la pobreza (EPP), como se analiza en la primera edición de este libro. El Informe subraya la conclusión de la primera edición haciendo hincapié en una definición más amplia de la pobreza que comprende no sólo bajos ingresos y bajo consumo, sino también falta de educación, inadecuada nutrición y salud, impotencia, vulnerabilidad, falta de respeto y dignidad, así como de confianza en las instituciones formales por causa de la corrupción y de la irrelevancia. Igualmente, el Informe insiste en la función fundamental del cambio institucional y social para fortalecer procesos de desarrollo, y en la importancia de involucrar a los pobres en la planeación del desarrollo. Propone una estrategia para atacar la pobreza de tres maneras: promover oportunidad, facilitar la apropiación del poder y mejorar la seguridad. El Banco Mundial ahora se ocupa de establecer un vínculo entre esta estrategia y sus operaciones.

El Marco Integral de Desarrollo (MID) y otros esquemas de donantes han proporcionado las bases para la introducción del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), que deberán desarrollar los países en consulta con la sociedad civil, incluyendo a los pobres. En lo sucesivo, los programas que apoya el Banco Mundial se basarán en estrategias de reducción de la pobreza dirigidas por gobiernos y detalladas en el DERP. Igualmente, la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) sienta las bases no sólo para el alivio de la deuda de acuerdo con la Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados, sino también para todos los créditos blandos (concesionarios) del Banco Mundial y del FMI. El resultado ha sido que, de ahora en adelante, los programas que cuentan con el apoyo del Banco Mundial tendrán como base las consecuencias de la pobreza y sólidas estructuras macroeconómicas. Se

trata de una medida de gran importancia. En el poco tiempo transcurrido desde su introducción, el Marco Integral de Desarrollo (MID) y la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) han transformado la forma en que operan el Banco Mundial y el FMI, mientras que las ERP ofrecen la posibilidad de crear un escenario de política para que los pobres tengan participación directa en el proceso de formulación de política.

Economistas y organismos gubernamentales encargados de la formulación de política me plantean una interrogante desde el mismo momento de la aparición de las ERP, ¿en realidad es posible involucrar a los pobres en la formulación de política? La respuesta es afirmativa. Esta edición revisada de mi libro expone la manera de involucrar a los pobres empleando la evaluación participativa de la pobreza (EPP). Este método ensayado y comprobado se elaboró en asociación con organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones gubernamentales y académicas y, durante los últimos diez años, se ha puesto en marcha en más de sesenta países alrededor del mundo. Esta edición comprende un nuevo capítulo que analiza cómo, mediante una EPP, es posible involucrar a los pobres en el desarrollo de estrategias de reducción de la pobreza.

Además, esta segunda edición se apoya en nuevos ejemplos de casos de EPP. La primera edición subrayaba la importancia de vincular el proceso de EPP a la formulación de política, dado que las experiencias anteriores demostraron que limitarse a entregar nueva información obtenida a través de una EPP a los encargados de la formulación de política no garantiza un cambio de política. Con la finalidad de acrecentar su impacto, muchas de las nuevas EPP han tenido un vínculo más estrecho con el contexto político de la opción y del cambio de política.

Ahora el desafío consiste en avanzar a partir de estudios aislados de investigación de EPP para garantizar que las consultas de EPP lleguen a ser parte del diálogo nacional más amplio de política y de toma de decisiones políticas, así como parte de un sistema para verificar la realización de los compromisos asumidos por gobiernos y donantes. Sólo entonces habrá mayor transparencia, rendición de cuentas y un cambio mucho más duradero.

CAROLINE M. ROBB
Diciembre 2001

Esta página dejada en blanco al propósito.

AGRADECIMIENTOS

Este libro surgió de debates, reuniones y talleres con personas pertenecientes a una amplia gama de organizaciones y comunidades, a quienes estoy muy agradecida. En particular, agradezco a Robert Chambers (Instituto de Estudios para el Desarrollo [IDS]) por su constante inspiración, estímulo y dirección. Además, a Kimberly Chung (Brown University), John Gaventa (IDS), Jeremy Holland (University of Swansea), Andrew Norton (Department for International Development, Reino Unido [DFID]), Ben Osuga (Swinga, Uganda), y Dan Owen (London School of Economics) por sus aportes significativos. Por su parte, Nancy Alexander (Bread for the World Institute), Bella Bird (DFID), Karen Brock (IDS), Elizabeth Gomart (Consultora), Richard Holloway (Private Agencies Collaborating Together), Ramesh Singh (Action Aid, Vietnam) y Joachim Theis (Save the Children, Vietnam), hicieron comentarios valiosos.

De igual manera agradezco a los equipos locales de investigación en países de estudios de caso, quienes llevaron a cabo el trabajo de campo, y a las instituciones de la sociedad civil, organismos gubernamentales y miembros de la comunidad que ofrecieron su tiempo espontáneamente para ayudar en este estudio. En Zambia, Clare Barkworth y Cosmas Mambo (Social Recovery Project, Zambia), Peggy Chibuye (World Bank, Misión Residente), Silverio Chamuka, Helen Muchimba, Hope Kasese, Fanwell Kondolo, Mulasikwanda Liswaniso, Kwibisa Liywalii, John Milimo, Eddie Mwanza, Malako Nabanda y Lizzie Peme (Grupo de Evaluación Participativa), y Fred Mutesa y Stephen Muyakwa (University of Zambia); en Costa Rica, Carmen Camacho (Unicef), Betsy Murray (World Bank, Misión Residente), y Pablo Sauma (Ministerio de Planeación Económica); en Pakistan, la Association for Development of Human Resurces, Muhammad Ahsan Ashraf, Asif Farooki y Parvez Tahir; y en Mozambique, Yussuf Adam (Universidade Eduardo Mondlane).

En el Banco, Michael Walton, Gloria Davis, Ishrat Hussain y Aubrey Williams apoyaron la investigación y la publicación y dirigieron la investigación para la primera edición de este libro. Para la segunda edición, el Banco Mundial (John Page, Grupo de Reducción de la Pobreza) y el FMI (G. E. Gondwe, Departamento de África), apoyaron conjuntamente la investigación y la publicación. En particular, agradezco a Michael Walton (Banco Mundial) por sus detallados comentarios a los borradores de este libro, así como por su liderazgo y sus valiosos juicios que contribuyeron a la

elaboración de este libro. También agradezco a Anupam Basu (FMI) por sus consejos y comentarios detallados sobre la segunda edición del libro. Soniya Carvalho, John Clark, Nora Dudwick, James Edgerton, Paul Francis y Jenny Rietbergen-McCracken hicieron un aporte significativo en todas las etapas de la investigación. Mis colegas Jeanine Braithwaite, Jesko Hentschel y Peter Lanjouw fueron los revisores del libro. Mark Blackden, Lionel Demery, Paula Donnelly-Roark, Kene Ezemenari, Christopher Gibbs, Bruce Harris, Eugene Henkel, Ernesto Hernández-Catá, Jack van Holst-Pelleken, Emmanuel Jiménez, Steen Jorgensen, Mary Judd, Valerie Kozel, Alexandar Marc, Tim Marchant, David Marsden, Caroline Moser, Deepa Narayan, Adega Ouma, Valeria Pena, Gill Perkins, Nadine Poupert, Jacomina de Regt, Claude Salem, Larry Salmen, Parmesh Shah, Veena Siddarth, Andrew Steer, Roger Sullivan, Maurizio Tovo, Tosca Van Vijfeijken, Frederick Wherry y Michael Woolcock hicieron comentarios a borradores anteriores del libro. En la Oficina Editorial del Banco, Hank Chase, Connie Eysenck, Dan Kagan, Alan Kahan, Nicki Marrian, Don Reisman y Janet Sasser, y en la oficina del FMI, David Cheney y Loari-Michele Newsom me brindaron su experticia editorial, de diseño y de producción.

ABREVIATURAS Y SIGLAS

A&AP	Acción y Aprendizaje en Participación
Aaref	African Medical and Research Foundation (Kenya)
AB	Evaluación de Beneficiarios
ADB	Asian Development Bank
Asafe	Association pour la Promotion de la Femme Entrepreneur
ASDI	Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
Cedep	Centre for Development of People (Ghana)
CEP-UEM	Centro de Estudos da População, Universidade Eduardo Mondlane (Mozambique)
CFA	Communauté Financière Africaine
CIBB	Cuestionario de Indicadores Básicos de Bienestar
CIID	Centro Internacional de Investigación y Desarrollo
Danida	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional
DDI	Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido
DERP	Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza
DOP	Departamento de Operaciones de País (Banco Mundial)
DPAS	Departamento de Política Ambiental y Social (Banco Mundial)
DRH	Desarrollo de Recursos Humanos
EAI	Empréstito de Aprendizaje e Innovación
EAP	Estrategia de Ayuda de País (Banco Mundial)
EIGH	Encuesta de Ingresos y Gastos de Hogares
EMNV	Estudio de Medición de Niveles de Vida
END	Estrategia Nacional de Desarrollo (Swazilandia)
EP	Evaluación de la Pobreza
EPE	Entrevista Parcialmente Estructurada
EPNV	Evaluación Participativa de Niveles de Vida
EPP	Evaluación Participativa de la Pobreza
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ERR	Evaluación Rural Rápida
ESCV	Encuesta de Seguimiento de Condiciones de Vida

EVB	Encuesta de Verificación del Bienestar (Kenya)
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura
FAP	Fondo de Acción sobre la Pobreza
FID	Fondo Institucional de Desarrollo (Banco Mundial)
GE&RP	Gestión Económica y Reducción de la Pobreza, División de Pobreza
GEP	Grupo de Evaluación Participativa
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana)
IDS	Instituto de Estudios para el Desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
IIC	Índice de Impacto Compuesto
IPAD	Instituto Panafricano para el Desarrollo
IPD	Informe sobre Pobreza y Desigualdad
IPP	Investigación Participativa de Política
ITID	Instituto Tailandés de Investigaciones para el Desarrollo
MEP	Memorando Económico de País (Banco Mundial)
MGMP	Marco de Gastos a Mediano Plazo
MHPDE	Ministerio de Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico (Uganda)
MID	Marco Integral de Desarrollo
MPDE	Ministerio de Planeación y Desarrollo Económico (Uganda)
OCE	Oficina Central de Estadísticas
ONE	Oficina Nacional de Estadística
ONG	Organización No Gubernamental
PAC	Plan de Acción Comunitario
PAEP	Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza
PEPPU	Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza de Uganda
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Plan para la Modernización de la Agricultura
PNRP	Programa Nacional de Reducción de la Pobreza
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países Pobres Muy Endeudados
PRD	Programa de Reconstrucción y Desarrollo (Suráfrica)
Proinder	Programa de Iniciativas de Desarrollo Rural
PSA	Programa Social Agropecuario
RGP	Revisión del Gasto Público
Sarar	Autoestima, esfuerzo asociativo, recursividad, planeación de acciones y responsabilidad
Sderpro	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Información Social)
SDS	Secretaría de Desarrollo Social (agencia gubernamental de la pobreza, México)

UE	Unión Europea
Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
V&E	Verificación y Evaluación
V&EP	Verificación y Evaluación Participativa
VPP	Verificación Participativa de la Pobreza
VRP	Valoración Rural Participativa

Esta página dejada en blanco al propósito.

Las evaluaciones participativas de la pobreza le están demostrando al Banco Mundial y a otros observadores externos que no somos los únicos expertos en pobreza. Los pobres tienen una capacidad, por largo tiempo ignorada, para hacer un aporte significativo al análisis de la pobreza –y sin sus percepciones, sólo conocemos parte de la realidad de la pobreza–, sus causas, y las estrategias de supervivencia de los pobres.

¿Cómo pueden los pobres, tan distanciados de los poderosos, influenciar en la política nacional? Durante mucho tiempo, las evaluaciones de la pobreza han utilizado indicadores de ingresos y consumo, niveles de educación y condiciones de salud para determinar los niveles de pobreza, datos que se originan en encuestas de hogares. De un tiempo a esta parte, los encargados de la formulación de política también han comenzado a utilizar un nuevo método denominado evaluación participativa de la pobreza (EPP), para hacer más agudo el diagnóstico de la pobreza y comprender mejor las necesidades y prioridades de los pobres. La EPP utiliza métodos de investigación participativa para interpretar la pobreza desde la perspectiva de los pobres. El método revela datos cuantitativos y cualitativos sobre indicadores más amplios de la pobreza, como vulnerabilidad, aislamiento físico y social, impotencia, inseguridad y falta de respeto a sí mismo. Como resultado, una evaluación de la pobreza que utiliza el método de investigación de la EPP brinda a los pobres, a los marginados y a los excluidos, una voz en la formulación de política.

Las EPP pueden tener un impacto en la política presentando directamente las opiniones de los pobres ante los encargados de su formulación, tanto en el país como dentro del Banco Mundial, el FMI y otros organismos de donantes. Si bien científicos sociales han utilizado durante algún tiempo métodos participativos en el trabajo de proyectos, el empleo de análisis de política es algo nuevo. En asociación con gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y otros donantes, el Banco Mundial ha desarrollado esta nueva forma de influenciar en la formulación de política. A la fecha, más de sesenta países han emprendido EPP con ayuda del Banco Mundial. Otros organismos, entre los que se cuentan organismos del sistema de las Naciones Unidas, organismos bilaterales y ONG, han llevado a cabo

un número similar de EPP. Van surgiendo muchas lecciones que expanden nuestro conocimiento sobre el proceso de política y de la pobreza misma.

- *Política.* La experiencia con las EPP indica que cuando existe un amplio diálogo de política sobre pobreza que involucre a diferentes grupos de la sociedad civil, se expande el potencial a favor de la reforma, aumenta la apropiación y es mayor la probabilidad de aplicar la política resultante. La simple presentación, ante los encargados de la formulación de política, de los resultados de la nueva información obtenida por medio de las EPP no garantiza un cambio de política. Como resultado de ello, EPP más recientes también se han enfocado en el proceso de formulación de política y en el contexto político de la opción y del cambio de política. En estos casos, el proceso de EPP no es necesariamente neutral desde la perspectiva de política.
- *Pobreza.* Las EPP han demostrado consistentemente que los pobres acentúan las dimensiones de la pobreza de manera diferente de las comúnmente utilizadas en el análisis de política, incluyendo los niveles de ingreso y consumo, y la situación de la salud y la educación. Los pobres también ponen el énfasis en aspectos como vulnerabilidad, aislamiento físico y social, falta de seguridad y de respeto a sí mismo, falta de acceso a la información, desconfianza en las instituciones estatales e impotencia.

¿QUÉ ES UNA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA?

Una EPP es un método para involucrar a los pobres en el análisis de la pobreza con el objeto de influir en la política. Las conclusiones se dan a conocer a los encargados de la formulación de política, haciendo posible de ese modo que los pobres influyan en las opciones de política pública. La EPP contiene tres elementos:

- a. Investigación de campo. Consultando directamente a los pobres en el ámbito de la comunidad, la investigación de campo produce una mejor interpretación de la pobreza desde la perspectiva de los pobres. Las opiniones de los pobres contribuyen al análisis de la pobreza y a la formulación de políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza.
- b. Influencia en política. Una muestra representativa de la sociedad civil (por ejemplo, ONG, encargados de la formulación de política, administradores, grupos de ciudadanos) se incluye en el proceso de la EPP con el fin de fomentar una mayor apropiación de los resultados de la misma, aumentando así la posibilidad de que la EPP influirá en la política.
- c. Capacidad del país. Los resultados de las EPP se unifican con otras fuentes de datos, incluyendo encuestas cuantitativas de hogares, con el fin de hacer un mejor diagnóstico de la pobreza.

Se considera mal método utilizar las EPP para recabar información con fines de investigación únicamente, con una participación limitada y sin ningún vínculo con la formulación de política. Anteriormente, la mayor parte de las EPP se centraban sólo en el primer elemento: la investigación de campo. Los vínculos con la formulación de política eran débiles o insostenibles. De un tiempo a esta parte, las EPP comenzaron a diseñarse para tener en cuenta los dos elementos restantes, logrando un mayor impacto a largo plazo.

Para fortalecer el vínculo entre la estrategia de asistencia del Banco Mundial y los propios esfuerzos del país para reducir la pobreza, el Banco se ha comprometido a llevar a cabo análisis específicos de la pobreza de un país a manera de evaluaciones. Antes, los elementos clave de estas evaluaciones eran los datos sobre ingreso, consumo, grado de educación y situación de la salud del grupo objetivo, por lo general con base en los resultados de las encuestas de hogares. Entre 1994 y 1999, el 45 por ciento de las evaluaciones de la pobreza finalizadas también incluyeron una EPP.

Las EPP emplean métodos de investigación participativa para interpretar la pobreza desde la perspectiva de los pobres dirigiendo su atención a sus realidades, necesidades y prioridades. En lugar de un conjunto predeterminado de preguntas, como se utiliza en las encuestas de hogares, las EPP emplean diversos métodos flexibles que combinan técnicas visuales (diagramas, matrices, mapas) y verbales (entrevistas abiertas, grupos de debate), a fin de dar una mejor definición a la experiencia de individuos, grupos, hogares y comunidades.

El principio de la EPP es garantizar que los beneficiarios finales tengan algún control sobre el proceso de investigación. En lugar de obtener información de un entrevistado, las comunidades comparten su conocimiento y participan en el análisis de los resultados. La hipótesis radica en que los pobres tienen experiencia y deberían ser parte del proceso de toma de decisiones. La experiencia derivada de EPP anteriores ha demostrado que los pobres tienen la capacidad para evaluar, analizar, planificar y actuar en mucha mayor medida de la que hasta ahora se les ha reconocido.

IMPACTO DE LAS EPP

Durante los últimos años, se ha incrementado el porcentaje de EPP en las evaluaciones de la pobreza. La quinta parte de las evaluaciones de la pobreza del Banco Mundial finalizadas en el año fiscal de 1994 comprendían una EPP. En el año fiscal de 1995, esta cifra había aumentado a la tercera parte y, durante las anualidades fiscales de 1996, 1997 y 1998, la mitad de las evaluaciones de la pobreza incluían una EPP. De las 43 EPP finalizadas hasta el año fiscal de 1998, 28 se realizaron en África, 6 en América Latina, 5 en Europa Oriental y 4 en Asia. Estas EPP han conllevado una amplia gama de aproximaciones y han tenido diversas consecuen-

cias e impactos. Este libro propone una clasificación de las EPP de tres partes, con base en sus diversos impactos: aquellos que profundizan nuestra interpretación de la pobreza, los que influyen en la política y los que fortalecen la ejecución de la política.

PROFUNDIZACIÓN DE NUESTRA INTERPRETACIÓN DE LA POBREZA

Las EPP profundizan nuestra interpretación de la pobreza permitiendo a los pobres poner de relieve las dimensiones de la pobreza, explicar los procesos de empobrecimiento y jerarquizar sus prioridades. El diálogo de política ha sido dominado por las mediciones de ingreso y consumo y por la situación de la salud y de la educación derivadas de encuestas tradicionales de hogares. Las EPP aportan a este análisis otras percepciones de la naturaleza de la pobreza desde el punto de vista de los pobres.

VULNERABILIDAD

Las encuestas de hogares no siempre identifican a los grupos vulnerables. Tampoco el hecho que su acceso a los recursos productivos podría verse limitado por factores políticos, culturales y sociales. En Armenia, las comunidades clasificaban regularmente a los pensionados solos como los más pobres; no porque tuvieran el menor ingreso sino porque estaban aislados y socialmente excluidos. En Togo, la EPP atrajo la atención hacia los grupos vulnerables, como las personas desplazadas y el trabajo infantil en el hogar.

ASPECTOS DE GÉNERO

En Tanzania, los hombres identificaron el transporte, la agricultura y el alcoholismo como los tres problemas más importantes; las mujeres, por su parte, identificaron la escasez de alimentos, la falta de agua potable y las enfermedades.

DELITOS Y VIOLENCIA

Algunas EPP han resaltado la relación entre la pobreza y las actividades ilícitas. En contraste, con frecuencia las encuestas de hogares no pueden tener acceso a este tipo de información debido a la renuencia de los encuestados a responder preguntas de un entrevistador en quien no confían. Las EPP han logrado tener acceso a temas tan sensibles como la prostitución infantil (Zambia), las drogas (Jamaica) y la violencia en el hogar (México). La EPP en Ecuador encontró que el delito y la violencia callejeros limitan la capacidad de la mujer para trabajar fuera de casa y que las

mujeres y los ancianos se muestran renuentes a utilizar el transporte público, en particular en horas de la noche, por razones de seguridad.

ESTACIONALIDAD

Muchas de las EPP, como las que se realizaron en Suráfrica, Zambia, Ghana y Togo, incluían un análisis de estacionalidad que destacaba diferencias importantes a lo largo del año en pobreza, vulnerabilidad y estrategias de manejo de situación.

IMPOTENCIA

En las EPP en La Gambia y Uganda, los pobres expresaron su frustración ante su falta de influencia en las políticas del gobierno. Los pobres de Uganda también expresaron su preocupación por la corrupción del gobierno, y su desconfianza de las instituciones del Estado, en particular de la policía y del sistema judicial. En la EPP de Vietnam, la gente comentó que carecía de información sobre sus títulos y derechos, así como sobre las actividades del gobierno local. En algunas EPP (por ejemplo, Brasil, Bangladesh y Uzbekistán), se informaba sobre el acoso policial, la corrupción y la insensibilidad generalizada. En muchas EPP se informaba tanto sobre la falta de protección contra la violencia y el delito, como sobre la falta de confianza en la policía en general, como factores importantes que afectan la seguridad de los pobres. (*Ver* Narayan y otros, 2000, pp.162-166, para más detalles sobre el papel de la policía).

Las EPP han servido para interpretar los resultados de encuestas tradicionales de hogares. Por ejemplo, en México, la EPP encontró que algunas mujeres de Ciudad de México no están dispuestas a salir de sus casas para ir al trabajo. Como no tienen derechos de tenencia, tienen temor de que alguien tome posesión de sus casas. Adicionalmente, las EPP han hecho claridad acerca de que los pobres tienen la capacidad para analizar las causas de su vulnerabilidad y jerarquizar sus prioridades. Como resultado de la participación de los pobres, las EPP en Ghana, Malí y Nigeria identificaron el aislamiento físico y la falta de acceso al agua como los principales problemas.

Por lo general, las EPP funcionan con información en distintos niveles: de individuos, hogares y comunidades, y estudian aspectos de género, identidad étnica, edad y relaciones y diferencias entre varios grupos comunitarios. Algunas EPP se han enfocado en estudios individuales de caso de la gente, logrando tener una perspectiva de la dinámica de la pobreza y de las estrategias de supervivencia. En el ámbito de los hogares, el enfoque en la dinámica intra-hogar puede revelar tanto la asignación desigual de los recursos entre los miembros del hogar, como el impacto de las relaciones de poder sobre la pobreza de las mujeres, los hombres y los niños en el hogar. Casi todas las EPP adoptan también una perspectiva de comunidad para poner de

relieve la diversidad de grupos sociales o culturales y sus estrategias de largo alcance de manejo de situación.

INFLUENCIA EN LA POLÍTICA

Evaluar la medida en que las EPP han influido en la política involucra el análisis de dos aspectos principales: en primer lugar, ¿ha cambiado la política? En segundo, ¿los encargados de la formulación de política han modificado su enfoque hacia una aproximación a los pobres más favorable? Aunque resulta difícil establecer la causalidad, existen muchos ejemplos sobre la forma en que las EPP han influenciado la política en el ámbito del país y dentro del Banco, como los siguientes:

- Zambia. La EPP identificó el hecho de que las matrículas escolares debían pagarse en una época del año que ocasionaba fuertes tensiones económicas en los hogares. El Ministerio de Educación tomó la decisión de elaborar un nuevo reglamento para cambiar el cronograma para el pago de las matrículas.
- Ghana. La EPP influyó en la composición del programa de país del Banco haciendo cambiar el énfasis hacia la infraestructura rural y la calidad y accesibilidad de la educación y de los servicios de salud.

FORTALECIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE POLÍTICA

Por último, un proceso participativo puede servir para construir la capacidad de las instituciones para ejecutar una política de manera más eficiente creando incentivos (políticos o de otro tipo) y generando nuevas modalidades de acuerdos o alianzas tendientes a lograr una reducción efectiva y sostenible de la pobreza. Para avanzar hacia el fortalecimiento de la ejecución de política, la EPP debe diseñarse para:

- Utilizar técnicas participativas para diagnosticar tanto el entorno político como la capacidad y disposición de las instituciones para ejecutar la política resultante.
- Construir la capacidad de las instituciones para utilizar métodos participativos en la formulación y ejecución de la política.
- Iniciar asociaciones y vínculos apropiados entre redes e instituciones formales e informales y dentro de ellas.

Las EPP tienen el potencial para ampliar el diálogo y la negociación sobre la pobreza en el ámbito de la política, incrementar el sentido de apropiación y el compromiso para ejecutar la política por parte de los distintos grupos de la sociedad civil, y fortalecer los vínculos entre las comunidades y quienes formulan la política. A largo plazo, este proceso podría representar un desafío para las relaciones de poder existentes.

Aunque no ha sido posible evaluar en detalle el impacto de las EPP, casi todas han alcanzado el objetivo de recopilación de datos y análisis. Algunas han logrado el objetivo de construir capacidad, pero sólo algunas han tenido algún efecto en la formulación y ejecución de política, algo necesario si van a tener un mayor impacto. En esta etapa, es importante no exagerar lo que las EPP han producido o pueden producir. Pero el enfoque sí tiene la capacidad para afectar a las comunidades involucrando a la gente en la definición y análisis –las causas incluidas– de su propia pobreza, ayudando a la gente a cambiar para que deje de ser pasivamente dependiente y se convierta en agente activo de la búsqueda de métodos para reducir su propia pobreza, e involucrando a las comunidades en la formulación y ejecución de política, dejando de ser solamente sujetos pasivos de esa política.

BUENAS PRÁCTICAS EMERGENTES

No existe un modelo único para este tipo de trabajo. El contexto con frecuencia determina el enfoque más adecuado. No obstante, este libro sugiere algunas normas mínimas y buenas prácticas para la investigación participativa de política que pretenden inducir el cambio de política.

En el Banco Mundial, las buenas prácticas emergentes para la gestión de las EPP comprenden la plena apropiación de la EPP en todas las secciones del Banco, además de un enfoque de equipo, la integración y el equilibrio de diversos intereses sectoriales, un compromiso con la reducción de la pobreza y el apoyo administrativo. En el ámbito de país, en el impacto probable de las EPP sobre el cambio de política influye el grado de apoyo gubernamental a esta actividad y, en términos más generales, el grado de apropiación y compromiso de las partes interesadas dentro del país, que afecta la credibilidad del análisis. En la comunidad, la calidad, credibilidad y efectividad de la EPP se relacionan con el momento en que se lleva a cabo (antes, durante o después de la encuesta de hogares), los métodos utilizados, el tiempo dedicado al trabajo de campo, las capacidades de los investigadores, y el grado de enlace institucional establecido durante el proceso de trabajo de campo.

Interrogantes éticos surgen en este nuevo campo de influir en la política a través del diálogo con los pobres. Anteriormente, las metodologías participativas se utilizaron ampliamente a nivel de proyecto, cuando había un seguimiento y una acción inmediatos en el ámbito de la comunidad. Muchos expertos cuestionan ahora el procedimiento, los principios y la ética de trabajar directamente con las comunidades en investigación de política donde tal vez no existe un seguimiento directo en el ámbito de la comunidad: los resultados han sido más de recolección de datos que de acción de la comunidad. Todo el trabajo de encuesta, pero especialmente las EPP, debe analizar los términos de la relación con los grupos participantes. Un principio fundamental es que los resultados de las EPP deben compartirse con todas las comunidades participantes.

Este libro se centra en la experiencia del Banco Mundial con las EPP. Algunos expertos argumentan que no debería incluirse una cifra de las EPP del Banco Mundial, debido a que se centraban en la recolección de información, no influyeron en la política y tampoco fueron participativas (Brock 2000). Sin embargo, en este análisis se incluyen tanto las EPP con buenas como las EPP con malas prácticas, con el fin de facilitar el aprendizaje a partir de experiencias anteriores.

MIRANDO HACIA EL FUTURO

Unificación de fuentes de datos para un mejor análisis de la pobreza

Ha existido una tendencia a percibir una dicotomía entre las encuestas tradicionales de hogares, que son cuantitativas y objetivas, y las EPP, que son cualitativas y subjetivas. Sin embargo, en la práctica, estas divisiones no son tan claras y, con frecuencia, son engañosas, ya que las preguntas subjetivas se usan cada vez más en las encuestas tradicionales y muchas EPP contienen información y análisis cuantificados.

En consecuencia, el objetivo de un análisis integral de la pobreza debería consistir en llevar a cabo investigación participativa y encuestas de hogares en forma interactiva, de modo que la una sirva para complementar a la otra. Si se efectúa una EPP después de la encuesta de hogares, los resultados explicarán, desafiarán, reforzarán o arrojarán nuevas luces sobre los datos de la encuesta de hogares. A su vez, los resultados de la encuesta de hogares podrán explicar, desafiar o reforzar a la EPP.

Si la EPP se efectúa con anterioridad a la encuesta de hogares, sus resultados pueden ayudar a generar hipótesis, ajustando el diseño de la encuesta de hogares y desarrollando preguntas de la encuesta apropiadas a los encuestados. Idealmente, éste debería ser un proceso permanente en el cual, las EPP y las encuestas de hogares se realicen con regularidad y se nutran entre sí. Los resultados de anteriores EPP indican que cuando se emplean conjuntamente con encuestas de hogares, la evaluación final es un análisis mucho más completo de las diversas dimensiones de la pobreza, y las recomendaciones de política son más pertinentes y mejor fundadas.

Participación de los pobres en la medición de los logros

Las EPP han demostrado que los pobres tienen la capacidad para contribuir al debate sobre la pobreza. Por tanto, la pregunta es, ¿quién debería determinar los indicadores de éxito? Anteriormente, actores externos a la comunidad eran quienes definían esos indicadores. Los valores de quién y la realidad de quién cuentan, son aspectos cardinales (*ver* Chambers 1997 y Gaventa 1998). De estas preguntas surge la cuestión adicional de quién determina la realidad. Para entender la forma en que los proyectos y las políticas afectan la vida de la gente, las investigaciones actuales se enfocan en

maneras en que los pobres puedan medir y evaluar resultados (empleando indicadores y valores que tengan sentido para ellos) y analizar la causalidad. Aunque cada vez con mayor frecuencia se incluyen estos enfoques en los proyectos del Banco Mundial, los objetivos definidos en la esfera nacional, e incluso internacional, todavía muestran la tendencia a ser objetivos cuantitativos determinados por extraños¹.

Vínculo de las EPP con el Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza

En septiembre de 1999, el Banco Mundial y el FMI acordaron cambios significativos en sus operaciones con el fin de ayudar a los países de bajos ingresos a lograr una reducción sostenible de la pobreza. A partir de ese momento, los programas que apoyan estas dos instituciones tendrán como punto de partida las estrategias de reducción de la pobreza (ERP) dirigidas por los gobiernos, desarrolladas en consulta con la sociedad civil y detalladas en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP). El DERP también sienta las bases para el alivio de la deuda, de acuerdo con la Iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados, así como para todos los Empréstitos blandos del Banco Mundial. Existen cuatro aspectos clave del DERP a los cuales las EPP pueden serles útiles:

- a. *Análisis de la pobreza.* Los DERP pueden incluir información de las EPP sobre los aspectos y causas multidimensionales de la pobreza.
- b. *Formulación y divulgación.* Las prioridades de los pobres deben reflejarse en las metas de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) establecidas en el DERP. Estas prioridades pueden reflejarse en la programación de acciones públicas, la escogencia de indicadores de verificación de la ejecución de las estrategias de reducción de la pobreza, y las asignaciones presupuestarias.
- c. *Verificación.* La EPP puede suministrar a los encargados de la formulación de política información sobre la eficacia y pertinencia de las estrategias de reducción de la pobreza y de las instituciones que las ejecutan, así como sobre las apropiaciones presupuestarias y la calidad de los servicios.

1 Por ejemplo, las metas internacionales de desarrollo incluyen los siguientes objetivos cuantificados: disminuir la proporción de personas que viven en extrema pobreza en los países desarrollados por lo menos en un 50 por ciento para el año 2015; la educación primaria universal en todos los países para el año 2015; avances hacia la equidad de género y la apropiación del poder por parte de las mujeres, demostrados mediante la erradicación de la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria, para el año 2005; reducción en dos terceras partes del nivel de 1990 de las tasas de muerte de infantes y niños menores de cinco años en todos los países en desarrollo para el año 2015; reducción de la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes entre 1990 y 2015; disponibilidad de acceso a través del sistema de atención primaria de salud a los servicios de salud reproductiva para todos los individuos de edades adecuadas, a más tardar en el año 2015.

- d. *Evaluación de resultados.* Los resultados obtenidos a partir de las EPP deben integrarse con otras fuentes y utilizarse para sustentar decisiones sobre cambios de política y asignaciones presupuestarias. Así, las ERP sirven para crear un nexo entre las EPP y el proceso de formulación de política, de tal manera que no queden como ejercicios aislados con un impacto limitado.

Las EPP ponen de relieve la función potencialmente poderosa que los pobres pueden desempeñar para analizar la pobreza, desarrollar intervenciones tendientes a su reducción y evaluar el impacto de proyectos y políticas. El reto para el Banco y para los organismos que trabajan a favor del desarrollo, es integrar en forma eficaz las perspectivas y los valores de los pobres en el proceso de formulación y ejecución de política y de proyecto.

Capítulo 1

INFORME DE SITUACIÓN

Las Evaluaciones Participativas de la Pobreza (EPP) amplían nuestra interpretación, tanto de la pobreza como del proceso de política. Mientras que las limitaciones de las mediciones cuantitativas del bienestar han sido reconocidas durante largo tiempo, existe una gran tradición de trabajo en el campo de la antropología y de la sociología que ha apelado a diversas técnicas para lograr una percepción profunda de la pobreza para el trabajo de proyecto. En el contexto de esta tradición, la EPP utiliza un proceso sistemático de investigación participativa que, con el objetivo de influenciar en la política, involucra directamente a los pobres en la definición de las características de la pobreza. Por lo general, este proceso aborda tanto consideraciones tradicionales, como la falta de ingreso y de servicios públicos, como otras dimensiones, como vulnerabilidad, aislamiento, falta de seguridad y de respeto de sí mismo, e impotencia.

Así mismo, las EPP ponen de relieve el hecho de que los cambios de política implican algo más que declaraciones de intención escritas en un documento de política. Exige la percepción de la situación impredecible en la cual y sin interrupción, la definición de la agenda, la formulación y la aplicación se superponen y se toman opciones de política como consecuencia de procesos sociales. Igualmente exige la interpretación de la forma en que un diálogo de base amplia con diferentes sectores de la sociedad, incluyendo a los pobres, puede servir para garantizar la aplicación y sostenibilidad de una política.

Las EPP han demostrado el valor de:

- La investigación participativa en política a través de la identificación participativa de problemas, la cual incluye a los pobres en el análisis de sus propios medios de subsistencia empleando información cualitativa y cuantitativa.
- La participación en la formulación de política, que involucra la incorporación de la información recopilada a partir de la investigación participativa a un amplio diálogo de política entre una muestra representativa de partes interesadas, que conduzca a mayor conciencia, cambios de actitud y de política y en el marco de ejecución de política.

Las EPP hacen parte de una tendencia dentro y fuera del Banco Mundial que desafía normas personales, profesionales e institucionales. En el ámbito personal, el

nuevo enfoque es aprender de los demás y escucharlos; en el profesional, consiste en percibir que no somos los únicos expertos y que muchos otros pueden aportar al debate sobre la pobreza y el desarrollo; y, en el institucional, es cambiar la cultura, los métodos y los valores de la organización de una jerarquía vertical a aproximaciones adaptables que comprendan la asunción de riesgos y el error.

CONTEXTO

Con frecuencia durante la década de los 80, los objetivos de reducción de la pobreza que se había fijado el Banco quedaron minimizados por el enfoque en el ajuste económico para lograr estabilidad macroeconómica y cambio estructural como los cimientos para un crecimiento a largo plazo. Sin embargo, hacia finales de la década, el Banco y otras agencias de desarrollo comenzaron a actuar para reducir las consecuencias del ajuste económico y estructural para los pobres. Por ejemplo, en noviembre de 1987 se dio inicio al programa Dimensiones Sociales del Ajuste, creado por varios organismos multilaterales y bilaterales, en respuesta a su preocupación por la situación de los pobres en el proceso de ajuste estructural en África. El programa comprendía un fuerte énfasis en el fortalecimiento de los sistemas nacionales de información, aunque con escaso uso de la investigación participativa.

El *Informe de Desarrollo Mundial 1990* (Banco Mundial 1990), que se centraba en el tema de la pobreza, proponía una estrategia para lograr una reducción más efectiva de la pobreza. Un documento de política siguió a este informe en 1991: *Estrategias de Ayuda para Reducir la Pobreza* (Banco Mundial 1991), que explicaba la forma en que se podrían utilizar las conclusiones del *Informe de Desarrollo Mundial* para fortalecer las campañas de reducción de la pobreza. El documento de política recomendaba que se hiciera una evaluación de la pobreza para cada país, con el objeto de analizar las características y causas de la pobreza y diseñar una estrategia para reducirla. En el proceso del Banco Mundial, la evaluación de la pobreza, que regularmente se hace para cada país, nutre la estrategia de asistencia de país, que plantea el programa de asistencia del Banco a un país en relación con sus objetivos de desarrollo y sus condiciones estructurales (ver Banco Mundial 1992).

El *Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial 2001) amplía la definición de pobreza que presentaba el *Informe de Desarrollo Mundial 1990*. El IDM 2000/2001 llegó a la conclusión de que, aunque es posible lograr reducciones importantes de la pobreza, alcanzarlas exigirá una aproximación más integral que aborde directamente las necesidades de los pobres en tres aspectos importantes: oportunidad, apropiación de poder y seguridad. El IDM 2000/2001 recurre a un gran acervo de investigación, incluyendo EPP anteriores y actuales. (Para un resumen del IDM de nuevas EPP emprendidas en 23 países, ver Narayan y otros [2000]).

Las EPP del Banco emplean una amplia gama de fuentes para diagnosticar las causas estructurales de la pobreza. Por lo general, una encuesta nacional de ingresos o gastos del hogar, o una encuesta de fines múltiples de medición de niveles de vida, se emprende para obtener información básica sobre los patrones de la pobreza. Las primeras evaluaciones de la pobreza hicieron poco uso de técnicas participativas y, si bien utilizaron un concepto multidimensional de la pobreza, generalmente su principal criterio para definir quién es pobre fue el consumo o el ingreso. Sin embargo, este enfoque ha cambiado durante la última década, y cada vez se presta mayor atención a la información proveniente de fuentes de investigación participativa. Por lo general, esta información se utiliza para complementar, perfeccionar, modificar o interpretar conclusiones derivadas de análisis de encuestas de hogares y otras fuentes cuantitativas.

Fuera del Banco, era también creciente la interpretación de la importancia de involucrar a los pobres en el trabajo de diagnóstico y de política. Diversas fuentes llevaron a este vuelco de proyectos a diálogo de política. Las EPP surgieron en respuesta a la interpretación más amplia sobre el carácter multidimensional de la pobreza asociado con publicaciones como *Bulletin on Vulnerability* (Instituto de Estudios para el Desarrollo 1989) y *Putting the Last First* (Chambers 1983). En el Banco mientras tanto, también se avanzaba en trabajo de proyecto (en oposición a trabajo de política) sobre la interpretación de la pobreza y del bienestar a través de evaluaciones de beneficiarios, evaluaciones participativas rurales, aproximaciones de antropología del desarrollo y otros métodos similares.

Los donantes europeos (entre ellos Dinamarca, Noruega, Suecia y el Reino Unido, que apoyan las EPP a través de fondos fiduciarios y de financiación de operaciones), comenzaron a poner el énfasis en las dimensiones sociales de la pobreza y a aportar fondos a muchas de las EPP del Banco en África¹. En un principio, el desarrollo de las EPP en el Banco se basó en una serie de documentos escritos por Clark (1992), Norton y Francis (1992), Salmen (1992a, 1992b), y Clark y Salmen (1993). Además, el Grupo de Aprendizaje en Participación (*ver* Banco Mundial 1994c) creó un entorno institucional más receptivo a las aproximaciones participativas, tanto en trabajo de proyecto como de política.

Si bien a la fecha más de 60 países han emprendido EPP con ayuda del Banco Mundial, una cifra similar de EPP también se ha llevado a cabo con ayuda de otros organismos, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco de Desarrollo Asiático (ADB), organizaciones bilaterales y no gubernamentales (ONG). Por ejemplo, en 1990 el gobierno de Gambia y el PNUD formularon la

1 El Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido, apoyó a un experto en desarrollo social, Andrew Norton, para trabajar en el Banco en el desarrollo de evaluaciones participativas de la pobreza en África entre 1992 y 1994.

Estrategia para la Reducción de la Pobreza a través de un proceso de diálogo con una muestra representativa de grupos de la sociedad, incluyendo a comunidades pobres de todo el país². La estrategia ofrecía un marco institucional mediante el cual los pobres podrían expresar sus opiniones acerca de la pobreza³. Y en Bangladesh, el PNUD emprendió un estudio nacional participativo de la pobreza (PNUD 1966)⁴. En épocas más recientes, se han emprendido EPP en asociación con varios donantes y ONG. Por ejemplo, la EPP en Mongolia (realizada en el año 2000), recibió el apoyo de una asociación entre el gobierno de Mongolia, el Centro para el Desarrollo Social (una firma consultora local), Unicef, el Banco Mundial, el ADB y el Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido (DPDI). La asociación para la EPP de Gambia (1999 y 2000) fue entre el gobierno, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Canadá y Action Aid. El Banco Mundial ha adoptado técnicas de investigación participativa sobre una base amplia en diversas regiones geográficas y con diversos asociados. Esta experiencia ha permitido al Banco entender las causas y condiciones diversas de la pobreza y los procesos que afectan el cambio de política. Los Apéndices A y B⁵ analizan las metodologías y los impactos de las evaluaciones participativas de manera específica a cada país. El objetivo es aprender de las organizaciones asociadas del Banco en este ejercicio y reflexionar sobre el proceso.

¿QUÉ ES UNA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA? (EPP)

Una EPP es un método para involucrar a los pobres en el análisis de la pobreza con el objetivo de influir en la política. Las conclusiones se transmiten a los encargados de la

2 Para mayores detalles sobre este caso, ver Gambia (1994).

3 En Gambia, Action Aid y un órgano coordinador, una organización no gubernamental (ONG), colaboraron en la organización de la investigación participativa de la pobreza empleando técnicas de investigación rural participativa. Además, un equipo local realizó trabajo de investigación para poder conocer las redes informales dentro de las comunidades y en todo el país. En un principio, el entorno de política era restringido, y el gobierno se mostraba poco dispuesto a analizar abiertamente el tema de la pobreza. A medida que el diálogo se fue desarrollando gradualmente, se incluyeron otras partes interesadas hasta lograr crear el suficiente espacio de política para incluir la pobreza y otros temas relacionados, como la descentralización y las desigualdades de género, en la agenda política. Este proceso de consulta produjo una mayor coordinación de los donantes y creó la oportunidad para que el gobierno y las ONG definieran de nuevo su hasta entonces controvertida relación.

4 Holland y Blackburn (1998) afirman que en el estudio de la pobreza para Bangladesh, se incluyeron nuevos temas en la agenda política, como el problema que las exigencias de pagos cada vez mayores por concepto de la dote, llevó a que las hijas se convirtieran en una carga para sus padres y que se abusara de las esposas o se les abandonara si la dote no se cancelaba. Además, si las hijas tenían cierto grado de educación y no encontraban un trabajo, las exigencias por la dote podrían aumentar. El resultado de esta situación era que algunos padres no enviaban a sus hijas a la escuela. El estudio averiguó que una prioridad para los pobres era la aplicación de leyes contra la dote en todo el territorio de Bangladesh.

5 El Apéndice A analiza las diversas metodologías y aspectos organizativos asociados con cada una de las EPP. El Apéndice B se centra en el valor agregado de las EPP y su impacto en los programas de país y en las políticas del Banco y de los organismos prestamistas.

formulación de política permitiendo de esta manera a los pobres influenciar en las opciones de políticas públicas. Las EPP contienen tres elementos, a saber:

- a. Investigación de campo. Consultando directamente a los pobres en el ámbito de la comunidad, la investigación de campo genera una mejor interpretación de la pobreza desde la perspectiva de los pobres. Las opiniones de los pobres aportan al análisis de la pobreza y a la formulación de políticas públicas encaminadas a la reducción de la pobreza.
- b. Influencia en política. Una muestra representativa de la sociedad civil (por ejemplo, ONG, encargados de la formulación de política, administradores, grupos cívicos, parlamentarios, y medios de comunicación) se incluye en el proceso de EPP para fomentar una mayor apropiación de los resultados de ésta, incrementando, por tanto, la posibilidad de que la EPP influenciará la política.
- c. Capacidad de país. Los resultados de las EPP se combinan con otras fuentes de datos, incluidas encuestas cuantitativas de hogares, para hacer un diagnóstico más acertado de la pobreza.

Se considera una práctica equivocada utilizar las EPP para recabar información únicamente con fines de investigación, con una participación limitada y sin ninguna conexión con la formulación de política. Anteriormente, muchas de las EPP del Banco Mundial se centraron en el primer elemento: investigación de campo. Los vínculos con la formulación de política eran débiles o insostenibles. En épocas más recientes, las EPP se han diseñado para incluir el segundo y tercer elementos, dando como resultado un mayor impacto.

Por lo general, una EPP es uno de muchos elementos de una evaluación de la pobreza por parte del Banco Mundial (*ver* recuadro 1). A diferencia de las encuestas de hogares, que recopilan información estadística sobre la magnitud de la pobreza a través de métodos y normas estandarizados, las EPP se enfocan en procesos y explicaciones de la pobreza según la definen los individuos y las comunidades en un marco evolutivo, flexible y abierto.

En ocasiones a las EPP se las conoce como encuestas cualitativas. Esta denominación puede dar lugar a confusión dado que es una dimensión cualitativa del trabajo de encuesta tradicional, y muchas EPP contienen información y análisis cuantificados. Los términos “objetivas” para las encuestas de hogares y “subjetivas” para las EPP también pueden ser inexactos. En las encuestas de hogares, por ejemplo, los encuestadores y analistas interpretarán subjetivamente las respuestas de los entrevistados. El empleo de estos términos puede dar la apariencia de una dicotomía, por cuanto en el mejor análisis de la pobreza se funden en un análisis integrado (por ejemplo, las evaluaciones de la pobreza emprendidas por el Banco Mundial en Armenia y Zambia, y el *Informe sobre la Situación de la Pobreza* presentado en 1999 por el gobierno de Uganda). Se pueden utilizar los datos de encuestas tradicionales para

Recuadro 1

Antecedentes de la Evaluación Participativa de la Pobreza, del Banco Mundial

Como resultado del *Informe Mundial de Desarrollo 1990* sobre la pobreza y el documento de política de 1991, *Estrategias de Ayuda para Reducir la Pobreza*, el Banco se ha comprometido a llevar a cabo análisis completos y específicos de la pobreza a cada país en forma de evaluaciones de la pobreza. A partir de julio de 1998, se han completado 99 evaluaciones de la pobreza (ver Apéndice C). La mayor parte (55 por ciento) de éstas se basaron en evaluaciones estadísticas sin encuestas participativas. Cada evaluación de la pobreza traza una línea de pobreza con base en el nivel de ingreso o consumo asociado con el nivel mínimo aceptable de nutrición y otras necesidades de la vida diaria. Se considera que la gente es pobre si su ingreso cae por debajo de esta línea (Banco Mundial 1991). Por lo general, las evaluaciones de la pobreza incluyen un análisis de la profundidad y severidad de la pobreza y cada vez más emplean múltiples líneas de pobreza.

Entre 1994 y 1999, 43 evaluaciones de la pobreza incluyeron EPP, permitiendo nuevas dimensiones en el análisis de la pobreza. La investigación enfocada en política que utiliza métodos participativos se emprende a fin de interpretar la pobreza desde la perspectiva de los pobres centrándose en sus realidades, necesidades y prioridades. Por tanto, las definiciones de la pobreza han avanzado más allá de los indicadores convencionales de consumo e ingreso hacia aspectos más amplios, como vulnerabilidad, aislamiento físico y social, impotencia y falta de seguridad y respeto de sí mismo. Las EPP hacen parte de la evaluación de la pobreza, que combina datos cualitativos y cuantitativos para obtener un mejor análisis de la pobreza.

Se requiere la inclusión de otras partes interesadas a diferentes niveles en el país para establecer una conexión entre la información de las EPP y la formulación de políticas. En muchos países, esta inclusión ha llevado a la creación de asociaciones entre el Banco, el gobierno y la sociedad civil con el objeto de reducir la pobreza.

El *Informe de Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza* (Banco Mundial 2001) amplía la definición de pobreza como la presentaba el *Informe de Desarrollo Mundial 1990*. El IDM 2000/2001 concluye que es posible lograr reducciones importantes de la pobreza pero que, hacerlo, exigirá un enfoque más integral que aborde directamente las necesidades de los pobres en tres campos importantes: oportunidad, apropiación del poder y seguridad. El IDM también hace énfasis en el papel fundamental del cambio social e institucional en el fortalecimiento de procesos de desarrollo, y en la importancia de involucrar a los pobres en la planeación para el desarrollo. El IDM se nutrió de un gran acervo de investigación, incluyendo EPP anteriores y actuales.

contar, comparar y predecir. La fortaleza de la EPP no consiste en contar, sino en percibir las dimensiones ocultas de la pobreza y analizar la causalidad y procesos por medio de los cuales la gente cae la pobreza y sale de ella.

Los equipos de investigación emprenden la investigación participativa empleando un conjunto diverso de mecanismos participativos a los que determinan la agenda de investigación y el contexto local. Permitirle a los pobres participar lleva a un cambio total en la relación entre la comunidad y el agente externo que está implícito en las encuestas tradicionales. Los encargados de la investigación participativa requieren diferentes aptitudes y comportamientos, que incluyen escuchar a los participantes y respetar su experiencia, construir confianza, delegar el control y permitir a la comunidad definir los aspectos importantes de la pobreza. Los pobres son vistos como

participantes o asociados en el proceso de investigación, la información se comparte con ellos y el análisis de los resultados de la investigación se hace dentro de la comunidad. Así los pobres tienen mayor control sobre el proceso de investigación y se reconoce su capacidad para evaluar, analizar, planificar y actuar.

Sin embargo, el alcance y la calidad de la investigación han mostrado grandes diferencias. Algunas EPP han sido objeto de crítica debido a una participación limitada, en particular cuando las entrevistas se hacen de manera apresurada (menos de dos semanas de investigación de campo en algunos países) y los resultados no se comparten con la comunidad. En otras EPP se ha cuestionado la calidad de la participación. Aunque se hayan podido utilizar métodos de investigación participativa, algunos equipos de investigación asumieron un papel dominante, socavando la participación y resultando más que todo en recolección de datos. Por ejemplo, a juicio del jefe de la EPP de Ecuador, la participación legítima fue limitada y, en consecuencia, le asignó una nueva denominación: Encuesta Cualitativa Rural.

Partes interesadas secundarias (es decir, ajenas a la comunidad) también han participado en las EPP. Entre ellas se puede incluir, por ejemplo, a otros donantes (bilaterales, Unicef), ONG nacionales e internacionales (Save the Children, Oxfam), instituciones académicas, grupos y líderes religiosos, diferentes niveles del gobierno, y líderes locales. Aun algunas evaluaciones de la pobreza que no incluyeron consultas directas con los pobres fueron participativas por cuanto consultaron a una muestra representativa de partes interesadas secundarias (por ejemplo, Malawi).

Aunque las EPP y la investigación antropológica presentan algunas similitudes, existen tres diferencias principales. Primero, las EPP ofrecen una perspectiva desde una muestra transversal de comunidades en diferentes zonas de un país, en tanto que la investigación antropológica por lo general analiza una o dos comunidades en profundidad. Segundo, las EPP tienden a enfocarse en mensajes de política. Tercero, las EPP permiten una visión global rápida de la situación actual, que también se presente rápidamente a los encargados de la formulación de política. Por lo general, la investigación antropológica toma más tiempo y se enfoca con mayor profundidad en procesos dentro de las comunidades, a menudo sin un enfoque de política.

En resumen, las EPP se han utilizado para ofrecer una perspectiva más clara de las percepciones de los pobres sobre los aspectos clave relacionados con la reducción de la pobreza (Norton y Stephens 1995). Ellas hacen un aporte a una mejor interpretación de los procesos mediante los cuales la gente cae en la pobreza y sale de ella, las complejas estrategias de subsistencia y supervivencia que adoptan los pobres y las principales prioridades y soluciones que identifican los pobres, todo ello dentro de un contexto local o regional. Combinando las EPP con la información de la encuesta de hogares, la evaluación final de la pobreza tiene la capacidad de hacer un análisis completo de las diversas dimensiones de la pobreza y hacer recomendaciones de política mejor fundadas y más apropiadas.

¿CÓMO SE LLEVA A CABO UNA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA?

Entre los factores que influyen en el enfoque y en el resultado consecuente de las EPP se cuentan el contexto político, el apoyo y el compromiso, tanto en el país como dentro del Banco; relaciones entre el Banco y los gobiernos; y grados de conocimiento especializado. En consecuencia, existe una amplia gama de experiencia entre las EPP emprendidas hasta ahora (*ver* Apéndice A, para detalles sobre tiempos, equipos de investigación, instituciones involucradas y métodos utilizados). La Tabla 1 resume las características típicas de las EPP, y la Tabla 2 ofrece dos ejemplos de casos. En general, las EPP con objetivos más amplios de establecer un vínculo con el proceso de formulación de política y de incrementar la capacidad de un país para analizar la pobreza, tienden a ser más costosas.

El diseño de una EPP lo determinan las condiciones existentes en un país determinado, la agenda de investigación, el tamaño de la muestra, la experiencia de los investigadores, los vínculos con la formulación de política y la medida en la que se incluya la construcción de capacidad para analizar la pobreza.

Las Tablas 3a-3f resumen las experiencias de algunas de las EPP. A partir de la página 13 se describen en detalle las metodologías de la Tabla 3a.

Tabla 1
Resumen de Características Representativas de la EPP

Característica	Muestra
Costo	\$75.000-\$200.000
Número de comunidades seleccionadas para la investigación	40-60 comunidades
Tiempo dedicado a capacitación	2 semanas
Tiempo dedicado a investigación de campo	3-6 meses
Tiempo dedicado a análisis de datos de investigación de campo	2-3 meses
Composición de equipo de investigación	nacionales del país con igual representación de hombres y mujeres; capacidad de hablar idiomas locales; representantes de diversos grupos étnicos y de edad
Organismo a cargo del trabajo de campo	Extensionistas del gobierno; ONG locales e internacionales: instituciones académicas; consultores/firmas independientes
Donantes que han hecho aportes a EPP dirigidas por el gobierno	DFIED, Banco Mundial, Action Aid, Oxfam, PNUD, Unicef, Danida, Asian Development Bank, Instituto de Estudios para el Desarrollo (Reino Unido)

Fuente: Robb, 2000.

Tabla 2
Ejemplos de caso de características típicas de la EPP

Característica	Mongolia	Gambia
Costo	\$108.100 (excluyendo las semanas del personal del Banco)	\$134.000 (costo total del proyecto, que incluye cinco estudios de EPP durante un periodo de tres años)
Número de comunidades Seleccionadas para la investigación	32 comunidades rurales y urbanas	29 comunidades rurales y urbanas
Tiempo dedicado a capacitación	2 semanas (marzo 2000) por parte de consultor internacional	5 días. Por parte de Action Aid Gambia
Tiempo dedicado a investigación de campo	2 meses (marzo-mayo 2000)	1 mes (agosto 1999)
Tiempo dedicado a cada comunidad	1 semana	5 días a las comunidades rurales; 6 días a las comunidades urbanas
Tiempo dedicado a análisis	4 meses	3 meses
Tamaño del equipo de investigación	4 equipos de 4 miembros	7 equipos de 4 miembros
Composición de equipo de investigación	nacionales con igual representación de hombres y mujeres; habilidad para hablar lenguas locales	nacionales con igual representación de hombres y mujeres; habilidad para hablar lenguas locales
Organismo a cargo del trabajo de campo	Personal de la División de Estadísticas Sociales, Oficina Nacional de Estadísticas, Centro para el Desarrollo Social (firma consultora local); personal de Unicef	Action Aid The Gambia; extensionistas y consultores del Gobierno de Gambia
Donantes que han hecho aportes a las EPP	Banco Mundial, Asian Development Bank, DFID	Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID), Canadá

El análisis que sigue se centra en tres aspectos principales a tener en cuenta cuando se lleve a cabo una investigación participativa de política: secuencia y duración, equipos de investigación y metodologías.

Tabla 3a
Metodologías utilizadas

Metodología	No. de EPP ^a	Porcentaje
Evaluación rural rápida	13	27
Valoración rural participativa (VRP)	15	29
Sarar ^b	2	8
Evaluación de beneficiarios	9	19
Entrevistas parcialmente estructuradas y grupos de estudio	8	17

^a Las cifras suman más de 43 porque algunas EPP utilizaron más de un método.

^b Autoestima, fortaleza asociativa, recursividad, planeación de acciones y responsabilidad.

Tabla 3b
Tiempo empleado en el campo

Duración	No. de EPP ^a	Porcentaje
1-2 semanas	3	8
2-4 semanas	8	20
1-2 meses	3	8
2-4 meses	15	37
4-8 meses	11	27

^a Donde existen datos disponibles.

Tabla 3c
Número de comunidades evaluadas

No. de comunidades en la EPP	No. de EPP ^a	Porcentaje
1-9	6	26
10-24	6	26
25-49	7	30
50-74	2	9
75-100	2	9

^a Donde existen datos disponibles.

Tabla 3d
Agencia a cargo del trabajo de campo

Agencia	No. de EPP ^a	Porcentaje
ONG locales ^b	8	8
ONG internacionales	8	18
Instituciones académicas	18	42
Agencias gubernamentales	5	11
Consultores y firmas independientes	5	11

^a Las cifras suman más de 43 porque algunas EPP utilizaron más de un tipo de agencia.

^b Organización no gubernamental.

Tabla 3e
Costos

Costo (US\$)	No. de EPP ^a	Porcentaje
\$4.000	2	10
\$5.000-\$24.000	2	10
\$25.000-\$49.000	3	15
\$50.000-\$99.000	9	45
\$100.000-\$150.000	4	20

^a Donde existen datos disponibles.

Tabla 3f
Año en que se llevó a cabo el trabajo de campo

Año	No. de EPP ^a	Porcentaje
1993	7	14
1994	9	18
1995	11	22
1996	5	10
1997	5	10
En marcha y proyectadas	13	26

^a Donde existen datos disponibles.

Secuencia y duración

Algunas EPP se han efectuado antes de la encuesta de hogares y otras, después. Cada conjunto de datos informará al otro, de modo que la secuencia estará determinada por el contexto de país. Si la EPP se realiza primero, sus resultados pueden servir para enfocar la agenda de investigación de la encuesta cuantitativa y generar hipótesis. En Armenia, por ejemplo, los resultados de la EPP se utilizaron para diseñar la encuesta. La reciente EPP en Mongolia está conectada con el Estudio de Medición de Niveles de Vida (EMNV)⁶, de tres maneras: a) los sitios de investigación de la EPP se

- 6 Los EMNV emplean un conjunto integrado de cuestionarios y han sido diseñados para repetirse con regularidad para hacer un seguimiento de los cambios en las condiciones de vida en el tiempo. Los EMNV pueden dar una medida integral del bienestar del hogar y evaluar la distribución de ese bienestar en toda la población y en el tiempo; evaluar los patrones de acceso a los servicios sociales, como escuelas, clínicas o programas de bienestar; identificar los determinantes de los resultados socioeconómicos (por ejemplo, la forma en que la escolaridad de la mujer afecta las decisiones de fertilidad, o en que la situación de la salud afecta la oferta de fuerza laboral por parte de los trabajadores; y analiza las respuestas del hogar a cambios en las condiciones económicas o a programas gubernamentales (por ejemplo, la forma en que los subsidios a los precios influyen en los patrones de consumo, o la forma en que las tarifas de los usuarios de los servicios médicos afectan las opciones de los servicios de salud. Para mayores detalles, ver Banco Mundial 1996l.

seleccionaron para que correspondieran con los sitios del EMNV de 1998; (b) los resultados de la EPP se utilizarán para determinar la agenda de investigación para el próximo EMNV; y c) en el futuro, la capacidad construida en la Oficina Nacional de Estadística podrá fomentar una mejor integración de los datos derivados tanto de la encuesta de hogares y de las EPP. Cuando las EPP se realizan después de la encuesta, se han utilizado para explicar los resultados. Por ejemplo, en Malí, la encuesta de hogares demostró lo que parecía ser un monto desproporcionado de dinero gastado en vestuario. La EPP determinó que el vestuario y la tela se consideraban artículos de inversión así como símbolos de posición social. A la inversa, los resultados de encuestas cuantitativas se pueden utilizar para identificar las zonas geográficas más pobres, en las que debería enfocarse la investigación participativa. Las buenas prácticas emergentes sugieren que la situación ideal es contar con un proceso iterativo, como el que se desarrolla en Zambia (*ver* recuadro 2 y figura 1).

En 1993 en Uganda, Togo, Benin y Malí, se llevaron a cabo encuestas cortas y rápidas durante un periodo de tres a cuatro semanas⁷. Los métodos se basaron en rápidas evaluaciones rurales (RER), así que la información disponible a la comunidad fue limitada. En Togo, las fechas tope internas del Banco impusieron en los trabajadores de campo fuertes limitaciones de tiempo. En consecuencia, algunos resultados no se desagregaron por género y el informe final no se presentó en un formato fácilmente entendible para los encargados de la formulación de política. En algunas EPP más recientes, como en Camerún, la falta de tiempo para el análisis en el ámbito de la comunidad significó que algunos resultados fueran demasiado genéricos.

Es necesario establecer un equilibrio entre el trabajo de campo rápido (que lleva a mensajes de política menos costosos y más oportunos) y trabajos de campo de mayor duración y más costosos, como las encuestas de hogares (que pueden costar hasta un millón de dólares y durar hasta tres años). Los equipos de investigación de las EPP han dedicado desde un día hasta una semana en una determinada comunidad y han visitado entre 4 y 98 comunidades. Las zonas urbanas son más complejas y, por tanto, se requiere más tiempo y flexibilidad, ya que es difícil predecir las características de la participación. El tiempo total de una EPP en el campo ha variado desde una semana hasta ocho meses, dependiendo del tamaño de la muestra y del número de equipos de investigación.

Equipos de investigación

En Europa Oriental, la mayor parte de la investigación estuvo a cargo de personas de las universidades locales. En otros países, las ONG se encargaron de la investiga-

7 Aunque existieron muchas limitaciones en estas primeras EPP, son significativas por haber sido los primeros estudios del Banco que utilizaron métodos de investigación participativa en el análisis de la pobreza.

Recuadro 2

Verificación participativa de la pobreza en Zambia

Antecedentes

Empleando el mismo enfoque desarrollado para las EPP, en Zambia se ha emprendido la verificación participativa de la pobreza (VPP) con periodicidad anual (1995, 1996 y 1997) a partir de la culminación de la primera EPP. El Grupo de Evaluación Participativa (GEP), la ONG que participó en la EPP, tuvo a su cargo la verificación. El objetivo era verificar los cambios de la pobreza en el tiempo.

En términos generales, es evidente que la EPP y la VPP han tenido un impacto considerable y han hecho un aporte significativo a la agenda nacional de política sobre la pobreza. El interés crítico en las VPP y su continuo aporte al diálogo de política descansan en su observación empírica y elucidación de tendencias y cambios en las condiciones de vida en Zambia.

Dos áreas del trabajo del GEP requerirán refuerzo continuo. Las capacidades metodológicas deben actualizarse y mejorarse regularmente mediante capacitación periódica. El enfoque metodológico exige investigación reiterada de áreas clave de política empleando técnicas de investigación similares. Lo que se necesita para que las VPP sucesivas tengan valor agregado es la *innovación*, consistente en el empleo de métodos de investigación por parte del equipo de investigación.

La segunda área que requiere atención continua es la divulgación de las conclusiones, que implica identificar de manera más precisa a los usuarios finales de los diferentes tipos de resultados de la VPP y adaptar las recomendaciones específicas a estos usuarios. Una mejor estrategia de divulgación es una prioridad. Las iniciativas podrían comprender talleres locales de divulgación, informes condensados para las ONG y otras instituciones locales, y el trabajo en red con otras entidades e institutos de investigación.

Vínculos e impactos

Las VPP no son simplemente una herramienta para enriquecer la interpretación de la pobreza en Zambia. También constituyen un importante mecanismo para mejorar la planeación participativa en las provincias y distritos para cerrar los vacíos de información a estos niveles. Los esfuerzos de las VPP (en diálogo, participación y retroalimentación), se han concentrado cada vez más al nivel descentralizado y son apropiadas a los esfuerzos en marcha hacia la descentralización.

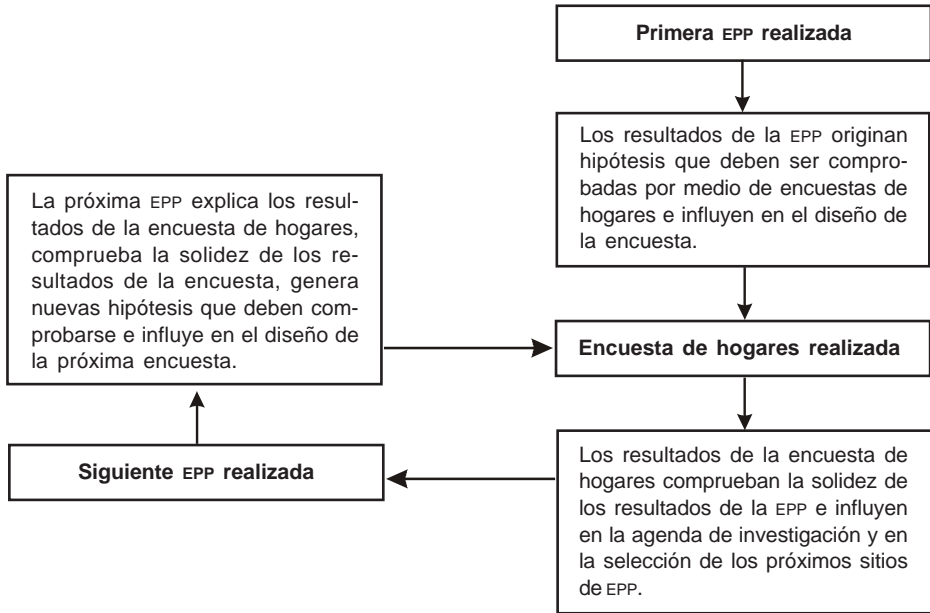
Vínculo con la Encuesta de Verificación de Condiciones de Vida

Todavía existe un alto grado de debate informal sobre vincular los sistemas de verificación de las VPP y la Encuesta de Verificación de Condiciones de Vida (EVCV). La última propuesta sugiere una reunión trimestral de un comité técnico (que incluya el GEP y la EVCV), con una dirección rotatoria encargada de informar a cada institución sobre el trabajo en marcha y proyectado del otro miembro del comité.

En cuanto a la coordinación de los programas de trabajo, se identificó un problema: la diferencia en los ciclos de proyecto de la encuesta EVCV (por lo menos año y medio) y el ciclo más corto de la VPP. El cronograma de los ciclos de encuesta parece ser el único obstáculo importante para la asociación, ya que el GEP y la Unidad de Verificación de Condiciones de Vida tienen su sede en el mismo edificio de la Oficina Central de Estadísticas, lo que hace posible, por lo menos en términos prácticos, coordinar sus programas de trabajo.

Fuente: A partir de una nota escrita por D. Owen para la investigación de campo del presente estudio.

Figura 1
Ciclo de investigación de buenas prácticas



ción de campo (por ejemplo, el Centro para el Desarrollo de la Gente [Cedep] en Ghana, CARE en Camerún, la Fundación Médica y de Investigación de África [Amref], en Kenya, la Cruz Roja en Lesotho, Save the Children en Malí). Organismos internacionales también han participado en el proceso de investigación (PNUD en Togo, Unicef en Lesotho). En Suráfrica, una firma consultora local trabajó junto con una muestra representativa de ONG, mientras que en Mozambique y Zambia participaron universidades locales. En América Latina, la investigación a nivel de comunidad estuvo a cargo de una muestra representativa de ONG, universidades y agencias gubernamentales (por ejemplo, la agencia gubernamental de la pobreza en México).

Algunas EPP han utilizado equipos con experiencia en investigación participativa, como en Zambia, donde el equipo de investigación recibió capacitación adicional en métodos de investigación rural participativa (IRP) para realizar el trabajo de EPP. Otras EPP han utilizado equipos locales capacitados para dirigir la investigación o han aprovechado las redes de ONG y de firmas consultoras del país (Suráfrica). En Ghana, el equipo estuvo compuesto por una muestra representativa de individuos de ONG, ministerios del gobierno y la academia.

Metodologías

Existe un debate cada vez más amplio sobre los métodos más apropiados que se deben utilizar cuando se lleva a cabo una investigación participativa de política. A continuación aparece una breve descripción de las principales metodologías utilizadas⁸ (ver tabla 4). En realidad, estas metodologías son complementarias y se pueden utilizar juntas. Se dan referencias para una información más minuciosa.

¿Qué es una evaluación de beneficiario?

Muchas de las primeras EPP se llevaron a cabo a partir de una metodología denominada evaluación de beneficiario (EB), desarrollada originalmente por el Banco a comienzos de la década de los 80, para utilizarla en las zonas bajas urbanas de América Latina. Se trata de una de las metodologías que sentaron los cimientos para incluir la voz de los pobres en las operaciones del Banco. Las EB se originan en investigación de consumidores, investigación tradicional cualitativa de las ciencias sociales, observación participante antropológica (observar a la gente e interactuar con ella en su entorno), entrevistas coloquiales, entrevistas de grupos de estudio, evaluaciones institucionales y periodismo investigativo.

Una EB se diseña en consulta con los encargados de la formulación de política y otras personas que van a usar la información. Equipos de investigadores recopilan la información en comunidades escogidas a través de grupos de estudio y de entrevistas individuales. Antes del comienzo de la investigación se elabora una guía de entrevista parcialmente estructurada. La información se recopila principalmente a través del diálogo entre beneficiarios e investigadores. Luego los investigadores analizan la información recopilada –a diferencia de una ERP, en la que parte del análisis se realiza en el ámbito de la comunidad (ver Salmen 1995a y 1995b para mayores detalles).

¿Qué son la evaluación rural rápida (ERR) y la valoración rural participativa (VRP)?

Muchas EPP han utilizado la metodología de las ERR que surgió en la década de los 70. Su objetivo era desarrollar un enfoque que permitiera a los extraños aprender acerca de las condiciones rurales y las realidades de la gente de manera rápida y con eficiencia de costos. A mediados de la década de los 80, las ERR evolucionaron hacia el enfoque de las VRP, que ponía mayor énfasis en la participación de la comunidad.

8 La información en esta sección procede de diversas fuentes pero su origen principal es el estudio de Rietbergen-McCracken y Narayan (1997).

Las ERR y las ERP emplean herramientas como mapeo, diagrama de cambios, tendencias y vínculos, matrices, y puntaje. También emplean animación de grupo y ejercicios para hacer más fácil compartir la información, facilitar el análisis y la acción entre las partes interesadas. De esa forma la información se hace visible, situación que a menudo conduce a su apropiación. El poder de la VRP radica frecuentemente en la “sinergia visual de grupo” (Chambers 1997), mientras el trabajo de análisis es dirigido a nivel local. La principal diferencia entre la EB y la VRP es que la VRP combina técnicas verbales y visuales y pone de relieve el análisis a nivel de la comunidad, en tanto que la EB resalta las técnicas verbales y la mayor parte del análisis corre por cuenta del entrevistador.

La VRP es también un conjunto de principios entre los que se incluyen el seguimiento de acciones, aceptar los errores, mostrar respeto, estar dispuesto a desaprender suposiciones y respuestas condicionadas (cambios en el aprendizaje), empleando métodos o procesos únicamente si tienen algún sentido en el contexto (ignorancia óptima), compensar por los sesgos y triangulación de los datos. Como anota Chambers (1997), “la VRP resalta los cambios en el comportamiento y las actitudes de los extraños, para que se conviertan no en maestros sino en promotores, no en conferencistas sino en oyentes y aprendices”. (Ver también International Institute of Environment and Development 1991-2001).

¿Qué es el aprendizaje y la acción en participación?

El aprendizaje y la acción en participación (A&AP) es un término marco para una amplia gama de aproximaciones y metodologías similares, incluyendo las ERR y las VRP. El tema común en todos estos enfoques es la plena participación de la gente en el proceso de aprendizaje de sus necesidades y oportunidades y en la acción necesaria para abordarlas (ver International Institute of Environment and Development 1991-2001).

¿Qué es la Sarar?

La metodología que utiliza la autoestima, la fortaleza asociativa, la recursividad, la planeación de acciones y la responsabilidad (Sarar, por sus siglas en inglés Self-esteem, associative strength, resourcefulness, Action Planning and Responsibility) utiliza ayudas visuales para estimular los debates. Estas ayudas visuales las preparan de antemano los investigadores (a diferencia de la VRP, en que las ayudas visuales las crean las comunidades para expresar temas y preocupaciones). Los principales objetivos de la Sarar son construir capacidad local para planificar el desarrollo de la comunidad o para crear conciencia sobre asuntos de salud y sanidad. La Sarar se construye a partir del conocimiento local y fortalece la capacidad local por medio de diversos métodos participativos. Este enfoque también ha sido utilizado por agencias

Tabla 4
Comparación de metodologías participativas

Ítem	Evaluaciones rurales rápidas (ERR)	Evaluaciones rurales, participativas (ERP)	Evaluaciones de beneficiario (EB)	Verificación y evaluación participativa (VEP)	Investigación participativa de política (IPP)
Cuándo	1970	Finales de 1980	1980	1990	1990
Dónde	Universidades	ONG	Banco Mundial	ONG	ONG, universidades, Banco Mundial, gobiernos, donantes
Objetivo	Recolección de datos para proyectos	Otorgamiento de poder a la comunidad	Recolección de datos para jefes de proyecto	Interpretación del impacto	Recolección de datos para influir en la política
Enfoque	Proyecto	Proyecto	Proyecto	Proyecto	Política
Actores principales	Externos	Habitantes	Externos	Habitantes	Habitantes y externos
Técnicas clave	Visuales	Visuales	Entrevistas convencionales	Combinación de métodos: por ejemplo, ERR, ERP, EB, Sarar	Combinación de métodos: por ejemplo, ERR, ERP, EB, Sarar
Resultados	Planes, proyectos, publicaciones	Acción e instituciones sostenibles	Jefes de proyecto mejor informados	Evaluación de proceso de proyecto	Encargados de formulación de política mejor informados
Innovación principal	Métodos	Comportamiento	Escuchar a la gente	Aporte de la gente a la definición de indicadores	Vinculación de la gente con el diálogo nacional de política
Recurso clave no tenido en cuenta antes	Conocimiento de la gente	Capacidades de la gente	Conocimiento de la gente	Percepciones e impacto de la gente	Conocimiento de la gente hacia una mejor interpretación del problema y capacidad de la gente para analizar el impacto de la política

Notas: ONG = Organización no gubernamental; Sarar = Autoestima, fortaleza asociativa, recursividad, planeación de acción y responsabilidad.

Fuente: Adaptado de Chambers (1997).

de desarrollo para aumentar la participación y la adopción conjunta de decisiones, aunque no se utiliza con frecuencia en las EPP (ver Srinivasan 1990).

Empleo de metodologías

Existen muchas tradiciones participativas diferentes en el mundo: algunas proporcionan la filosofía para la participación, otras las herramientas, y otras proveen ambas. La VRP es una de las pocas que, además de herramientas distintivas, proporciona una filosofía amplia. La selección de metodologías y herramientas depende del contexto de la EPP (por ejemplo, capacidad de las instituciones del país, conocimiento del gestor de la EPP de los diferentes métodos, aprobación gubernamental, disponibilidad de maestros capacitados, tiempo disponible).

Las herramientas y enfoques pueden ser muy diferentes, y todos tienen ventajas y desventajas. Por ejemplo, la VRP permite que una parte del análisis se lleve a cabo en el ámbito de la comunidad, permitiendo una mayor apropiación de los resultados. Un investigador de Zambia, donde se llevó a cabo una VRP, declaró que la apropiación por parte de la comunidad significaba que “los problemas se analizarán mucho después de mi partida”⁹. Con el ánimo de fomentar aún más esta apropiación en Zambia, se entregaron a la comunidad gráficas y documentos elaborados por la gente local. La VRP pone mayor énfasis en las entrevistas a nivel de la comunidad, en tanto que la EB se concentra en los hogares o en los individuos (Norton y Stephens 1995) e involucra menor apropiación de la comunidad y control sobre el análisis y los resultados.

Algunos argumentan que las herramientas visuales de la VRP tal vez no serían adecuadas para todas las culturas. A pesar de que esta afirmación podría ser correcta en cierta medida, la capacidad y sensibilidad del investigador y la interpretación que él o ella tiene de la comunidad, por lo general determina la medida en la cual las ayudas visuales serán adecuadas. Se han realizado VRP con gran eficiencia en una amplia gama de culturas en más de 100 países¹⁰.

Relación de estas metodologías con el trabajo de política y dilemas metodológicos

En un principio, estas metodologías no se diseñaron para influir en la política –se desarrollaron específicamente para las comunidades y el trabajo de proyecto. Tradicionalmente, las EB se utilizaron para averiguar las opiniones de los beneficiarios

9 Malako Nabanda, Grupo de Evaluación Participativa (ONG), Zambia.

10 Incluyendo países desarrollados. Por ejemplo, la utilización de la ERP es ahora generalizada en todo el Reino Unido. Ver Inglis y Guy (1996).

sobre el impacto de proyectos y para transmitir esta información a los gestores de proyecto en un intento por influir en el diseño de proyectos. Las SAR y las VRP se utilizaron en la comunidad para desarrollar planes de acción comunitarios con el objetivo más amplio de otorgar poder a la comunidad. En la década de los 90, los métodos participativos se utilizaron para lograr el objetivo más amplio de influir en la política. Las evaluaciones sectoriales utilizaron la investigación participativa para influir en la política en los siguientes sectores: salud y educación en Zambia (trabajo realizado por la ONG Grupo de Evaluación Participativa; Milimo 1996); pobreza y violencia urbana en Jamaica (Moser y Holland 1996); y manejo de humedales en India y Pakistán (Gujja, Pimbert y Shah 1996). En tanto las EPP intentan influir en el marco más amplio de política, las evaluaciones sectoriales pretenden influenciar políticas específicas.

En este nuevo campo de influir en la política a través del diálogo con los pobres, comienzan a plantearse interrogantes éticos acerca de la posible explotación que significa utilizar a los pobres para obtener acceso a la información sin que ello les represente ningún beneficio. Cuando las metodologías participativas se utilizaron con amplitud en proyectos, comprendían herramientas para recabar información y un conjunto de principios, como seguimiento de la acción, otorgamiento de poder y construcción de capacidad en la comunidad. Sin embargo, cuando las metodologías participativas se han empleado para el trabajo de política, a menudo no se han seguido estos principios. Se sugiere que cuando se emprenda una investigación participativa para trabajo de política, el término investigación participativa de política (IPP) debería ser más apropiado. El debate ha evolucionado porque muchos practicantes de la VRP han cuestionado el proceso, los principios y la ética de trabajar directamente con las comunidades para fines de investigación de política cuando se despiertan las expectativas de la gente y no existe un seguimiento directo en la comunidad: el resultado ha sido mayor recolección de datos que acción comunitaria. La IPP utiliza herramientas provenientes de varias metodologías pero con un objetivo global diferente: la creación de mensajes de política con las comunidades aportando al análisis, en oposición a la acción directa, al otorgamiento de poder a la comunidad, y la construcción de capacidad. Pero las interrogantes éticas permanecen en cuanto a ocupar el tiempo de la gente y despertar sus expectativas cuando se emprenden no solamente IPP sino cualquier tipo de investigación de la pobreza, incluyendo las encuestas de hogares.

Por tanto, generalmente la IPP no es una herramienta para otorgar poder (Chambers 1997), y en tanto su valor como herramienta de investigación es elevado, su valor en la comunidad no debe exagerarse. Para la política, se supone que la investigación participativa es imperfecta, rápida y restringida, y el principio de la acción inmediata puede no ser posible porque el enfoque se dirige a las tendencias, no a la identificación de proyecto. La ERP es un método para informar la política antes que para otorgar poder a la gente local. En un intento por responder al principio de la acción de

seguimiento, sin embargo, muchas EPP han vinculado la información con las instituciones orientadas a la acción. Por ejemplo, en Argentina y Brasil el trabajo de campo se ha vinculado con el trabajo de las ONG del país y con los ministerios del gobierno. Como resultado de ello ahora existe el potencial para avanzar de compartir la información hacia un diálogo permanente con varias partes interesadas, incluyendo aquellos en el ámbito de la comunidad.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS EVALUACIONES PARTICIPATIVAS DE LA POBREZA?

Para julio de 1998, en el Banco Mundial se habían emprendido 43 EPP. La fracción de evaluaciones de la pobreza que incluía una EPP se incrementó de una quinta parte en el año fiscal de 1994 a una tercera parte en el año fiscal de 1995 y a la mitad en 1996, 1997 y 1998¹¹. De las 43 EPP concluidas, 28 están en África, 6 en América Latina, 5 en Europa Oriental y 4 en Asia.

El recuadro 3 muestra la distribución de las diversas metodologías participativas empleadas, por región, para mayo del año 2001. El recuadro 4 muestra en detalle algunas de las EPP proyectadas por el Banco y otras organizaciones.

11 Ver Apéndice C, para un análisis detallado de todas las evaluaciones de la pobreza realizadas por el Banco a la fecha.

Recuadro 3

Evaluaciones Participativas de la Pobreza: Informe de Situación, marzo de 2001

África

Benin	ERR
Burkina Faso	VRP
Burundi	VRP
Camerún	EB
República Central Africana	ERR
Chad	ERR
Djibouti	VRP
Egipto	VRP
Guinea Ecuatorial	ERR
Eritrea	ERR
Etiopía	VRP
Gabón	ERR
Gambia	VRP
Ghana	VRP
Guinea	ERR
Kenya	VRP/Sarar
Lesotho	VRP
Madagascar	EB
Malawi	EPP
Mali	ERR
Mauricio	ERR
Mozambique	VRP
Níger	ERR
Nigeria	VRP
Rwanda	ERR
Somalia	VRP
Suráfrica	VRP
Swazilandia	VRP/EB
Tanzania	VRP/Sarar
Togo	ERR
Uganda	VRP
Zambia	VRP/varios

Europa Oriental y Asia Central

Albania	Varios
Armenia	Varios
Azerbaiyán	Varios
Bosnia y Herzegovina	VRP/varios
Bulgaria	VRP/varios
Georgia	Varios
República Kuirguisa	Varios
Letonia	Varios
Macedonia	Varios
Moldavia	Varios
Rusia	Varios
Ucrania	Varios
Uzbekistán	VRP/varios

América Latina y el Caribe

Argentina	EB
Bolivia	VRP/varios
Brasil	EB
Costa Rica	EB
Ecuador	VRP
Guatemala	EB
Jamaica	VRP
México	EB
Nicaragua	Varios

Asia

Bangladesh	VRP
Camboya	VRP
India	VRP
Indonesia	VRP/EB
Mongolia	VRP
Pakistán	VRP/varios
Papua Nueva Guinea	Varios
Sri Lanka	VRP
Tailandia	VRP
Vietnam	VRP

Notas: ERR = Evaluación rural rápida; VRP = Valoración rural participativa; EB = Evaluación de beneficiario; Sarar = Autoestima, fortaleza asociativa, recursividad, planeación de acciones y responsabilidad; varios = se utilizaron diversos métodos de investigación cualitativa, entre ellos, entrevistas abiertas, grupos de estudio y entrevistas parcialmente estructuradas.

Recuadro 4
Ejemplo de EPP proyectadas

Dónde	Descripción	Cuándo	Ayuda de donantes
Albania	EPP	PC	PC
Burkina Faso	EPP nacional como parte de la ejecución del DERP	2001	Banco Mundial
Camboya	EPP	2001	ADB
Chad	Percepciones de estudio de la pobreza	2000-2001	PC
Egipto	EPP		DFID
Gambia	EPP-3 años	2000-2002	Gobierno de Gambia y CIID
Ghana	EPP	PC	PC
Guinea	EPP	PC	PC
Guinea Bissau	EPP	Mid-2001	PC
Kenya	EPP	PC	PC
Laos	EPP	Oct. 2000-mayo 2001	PC
Malawi	EPP	PC	PC
Moldavia	EPP	Septiembre 2001	PC
Mongolia	Seguimiento de la primera EPP	PC	PC
Myanmar	EPP	2001	PNUD
Níger	Percepciones del estudio de la pobreza	Noviembre 2000 Marzo 2001	PNUD
Paquistán	EPP	En curso	Banco Mundial
Paquistán	EPP-Dirigido en el Distrito	2001	Gobierno de Paquistán
Sierra Leona	EPP	2001-2002	PC
Uganda	EPP-3 años	En curso	DFID/PNUD/ Banco Mundial

Notas: PC = Pendiente de confirmación; ADB = Asian Development Bank; DFID = Departamento para el Desarrollo Internacional, Reino Unido; CIID = Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo; PNUD = Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Capítulo 2

IMPACTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LA POBREZA

Involucrar a los pobres en el diálogo de política ofrece un potencial enorme a la formulación de mejores políticas de reducción de la pobreza. La filosofía original de las evaluaciones participativas de la pobreza (EPP) fue influir en el diálogo de política mediante la recopilación de información sobre las percepciones que los pobres tienen de la pobreza. Hasta cierto punto, casi todas las EPP han cumplido este objetivo, aunque con significativas variaciones en el ámbito de su impacto. Las EPP con un mayor impacto tienden a ser aquellas que de manera implícita o explícita plantean objetivos más ambiciosos. Vale la pena analizar el impacto en relación con tres objetivos:

- a. Profundizar el conocimiento sobre la pobreza: a través de la incorporación de los resultados de técnicas participativas en un diagnóstico sobre la naturaleza y causas de la pobreza.
- b. Influir en las actitudes y la política: mediante el uso del proceso de las EPP dentro de un proceso participativo de mayor alcance que comprometa a los encargados de formular la política.
- c. Fortalecer el marco de ejecución de política: por medio de la creación de un nuevo acuerdo institucional que incremente el impacto de la política a favor de una reducción efectiva y sostenible de la pobreza.

Aunque los principales objetivos de las EPP han sido diagnosticar las causas y naturaleza de la pobreza e influenciar en la política, algunas EPP han logrado fomentar el diálogo con instituciones plausibles responsables de la reducción de la pobreza y construir su capacidad, las que, luego, crean vínculos entre instituciones tradicionales y formales. Estos nexos han dado origen al escenario para un enfoque más coordinado a la reducción de la pobreza entre diversas partes interesadas, incluidos los donantes, con una mayor y más permanente interacción entre el campo de política y el diálogo entre esas partes interesadas. Se trata de un proceso prolongado, lento y continuo que exige una nueva definición de las relaciones entre las partes interesadas, incluyendo las relaciones con el Banco Mundial. En teoría, los gobiernos deberían estar al frente del proceso, o liderarlo en asociación con otras instituciones, y los asociados en el desarrollo deben proveer apoyo y asesoría. Este cambio de política y

este fortalecimiento institucional en todas las esferas hacen parte de un proceso de mayor alcance para crear vínculos entre los pobres y quienes detentan el poder.

En esta sección se emplean ejemplos de caso para analizar la gran diversidad de impactos de EPP observados en el contexto de las tres categorías antes mencionadas; el grado al que las EPP han profundizado el conocimiento sobre la pobreza; su impacto sobre las actitudes y el cambio político resultante; y la medida en que se han fortalecido los marcos para la ejecución de la política. En la Tabla 5, que también establece un vínculo entre los diversos niveles de impacto y los diferentes enfoques de las EPP, se resumen estos impactos, así como los necesarios cambios teóricos de los encargados de formular la política.

PROFUNDIZACIÓN DE LA INTERPRETACIÓN DE LA POBREZA Y UNIFICACIÓN DE FUENTES DE INFORMACIÓN

Las EPP profundizan nuestra percepción de la pobreza y aportan a un análisis más concienzudo de este complejo problema. Las EPP comienzan a proveer juicios de valor sobre las dimensiones de la pobreza, sus causas y dinámicas, las prioridades de los pobres y los diferentes niveles de análisis.

Dimensiones de la pobreza

Es bien sabido que, además del ingreso y del consumo, la pobreza tiene muchas dimensiones. Sin embargo, el diálogo de política se ha centrado principalmente en mediciones de la pobreza a partir del ingreso y del consumo, en tanto en el debate de política no se ha puesto el énfasis debido en otras dimensiones que las EPP ponen de relieve (*ver* Recuadro 5).

Las EPP también describen la realidad de la vida de los pobres. En Guinea Ecuatorial los resultados de la EPP pusieron de relieve la sensación de desesperanza y desánimo que mucha gente sentía después de años de decrecimiento del bienestar y de represión. El suicidio –que no se considera un aspecto importante en África– se mencionó como un problema. Un economista del Banco Mundial describió los resultados de esta EPP como “aterradores”.

En los países de la posguerra de Burundi, Rwanda y Uganda, no fue posible emprender encuestas de hogares. En estos países, las EPP demostraron ser una herramienta útil como fuente de datos iniciales sobre el impacto de la pobreza y del conflicto.

Poder explicativo de las EPP

Muchas EPP ofrecen percepciones de la dinámica y los procesos del empobrecimiento (*ver* Recuadro 6).

Tabla 5
Rango de impactos de las EPP

Impacto de la EPP	Enfoque e insumos típicos	Resultados probables	Vuelco teórico requerido de los encargados de formular la política
<p>1. Profundización del conocimiento sobre la pobreza.</p> <p>Incorporación de datos de las EPP en el análisis de la pobreza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Evaluaciones rápidas en el campo (ej.: 3 semanas). Recolección de información. Retroalimentación de la información y acción limitadas en el ámbito de la comunidad. – Los encargados de formular la política no necesariamente se incluyen en el proceso. – Prescriptivos y a menudo jerárquicos en su forma. – Ejercicios aislados con impacto limitado sobre el proceso más amplio de desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cambios en documentos de política que reflejan las opiniones de los pobres. – La información podría ser exacta e interesante, pero el espacio para la apropiación por parte del gobierno o para cambiar actitudes de los encargados de formular la política es limitado. – Los pobres tienen la oportunidad de que se les escuche, pero es limitado el compromiso de los de arriba para garantizar que las inquietudes de los pobres continúen en la agenda. – Se tienen en cuenta aspectos como poder, descentralización y género, pero no siempre se incluyen en el debate en curso. <p>Los encargados de formular la política podrían sentirse amenazados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – La pobreza se considera como un fenómeno multidimensional, cuya naturaleza la define la comunidad. – Los encargados de formular la política son conscientes del valor de la investigación participativa y de involucrar las opiniones de los pobres.
<p>2. Influencia en la política.</p> <p>Las políticas se reagrupan hacia la pobreza en el largo plazo poniendo el énfasis en el cambio de actitudes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Retroalimentación y seguimiento de las evaluaciones de campo (ej.: los pobres validan la información). Apropiación de la información por parte de la comunidad. Desarrollo de planes de acción y seguimiento. Proceso más prolongado (ej.: 1 año). 	<ul style="list-style-type: none"> – Cambios de actitud de las partes interesadas clave se reflejan en cambios de política. Ahora las políticas están focalizadas hacia la pobreza. – Aspectos más sensibles desde el punto de vista de política, como poder, descentralización y género, hacen 	<ul style="list-style-type: none"> – Los encargados de formular la política se consideran asociados que deben incluirse desde el comienzo del proceso de planeación. – Al Banco Mundial se le considera una de muchas partes interesadas. – El cambio de política es visto como parte de un proceso social de mayor envergadura.

(Continuación Tabla 5)

Impacto de la EPP	Enfoque e insumos típicos	Resultados probables	Vuelco teórico requerido de los encargados de formular la política
<p>Vinculación de la formulación con la ejecución de la política.</p> <p>Se fortalece el marco de ejecución de la política.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Participación del gobierno desde un comienzo. En el debate participan los administradores y los encargados de ejecutar la política. – Nueva definición de las relaciones entre las partes interesadas. Énfasis en la construcción de asociaciones y de confianza. Mayor coordinación y solución de conflictos mediante construcción de consensos. – Un proceso continuo de verificación y diálogo. – Identificación de instituciones plausibles para construcción de capacidad. Fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones formales e informales. Conciencia de prácticas tradicionales de gestión. – Desarrollo organizativo y cambio institucional. – Supervisión participativa permanente y evaluación de la pobreza. 	<p>parte de la agenda para negociación continua.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Apropiación y compromiso por parte del gobierno adquieren importancia. – Fortalecimiento del marco de ejecución de política construyendo la capacidad de instituciones adecuadas, tanto formales como tradicionales. – Quienes ejecutan la política no sólo hacen parte del debate sino que su capacidad también se incrementa. – Apropiación y compromiso de todas las partes interesadas. Mayor transparencia y rendición de cuentas. – La construcción de instituciones en el nivel económico micro contribuye a la descentralización. – Se comienza a desafiar las actuales relaciones de poder (control por parte de las élites, nepotismo, exclusión de los pobres). 	<ul style="list-style-type: none"> – La fijación de la agenda política, la toma de decisiones y la ejecución son procesos relacionados entre sí. El reconocimiento de que la política cambia no significa automáticamente la ejecución de la política y que existe una diferencia entre el discurso y los resultados. – La participación se ve como algo más que un agregado o un componente. Se considera como un enfoque dentro del cual se crea un marco para una formulación y una ejecución más efectivas de la política. – El proceso de cambio de política es parte de un proceso más amplio para crear vínculos entre los pobres y quienes detentan el poder.

Recuadro 5

Mejoramiento del diagnóstico de las características de la pobreza

La fortaleza de muchas EPP ha sido la de poner de relieve la diversidad de experiencias de la pobreza por parte de los pobres. Las definiciones del bienestar y del malestar varían de manera dramática dependiendo de muchos aspectos además del ingreso: falta de respeto de sí mismo y de dignidad; mala salud; falta de habilidades, educación o información; falta de acceso a los bienes de capital para garantizar la supervivencia; falta de tiempo; inseguridad; falta de libertad de decisión; indefensión; exclusión; soledad y aislamiento. Estos aspectos a menudo se interconectan y conducen a la pérdida de poder de los pobres.

Instituciones estatales e impotencia

En muchas EPP, los pobres expresaron su deseo de contar con mejor acceso a la información y de poder influir en los encargados del proceso decisorio. Igualmente, muchas EPP han puesto de relieve el hecho de que los pobres no confían en las instituciones del Estado. En *Gambia* y *Uganda*, los pobres expresaron su frustración ante su falta de influencia en las políticas gubernamentales. Igualmente, los pobres de Uganda expresaron su preocupación ante la corrupción del gobierno y su desconfianza hacia las instituciones del Estado, en especial hacia la policía y el sistema legal. En las EPP de *Vietnam*, la gente opinó que carecían de información sobre sus títulos y derechos y sobre las actividades del gobierno local.

Género

La EPP de *Zambia* logró distinguir diferentes clases de hogares con una mujer como cabeza de familia. En contraposición a los hogares con una mujer como cabeza de familia, se identificó a las “mujeres sin respaldo” como el grupo más pobre. En el norte de *México*, la EPP encontró que era más fácil para las mujeres que para los hombres encontrar trabajo. Este hecho desafiaba los roles tradicionales de género, ya que muchos hombres no tenían trabajo. El conflicto en el hogar se ha convertido en un tema crucial. Así mismo, en Ciudad de México, los pobres urbanos, en particular los hombres, se sentían excluidos de las oportunidades de trabajo y algunos se habían dedicado al alcohol. A las mujeres les quedó la doble carga de conseguir el sustento y criar a los hijos, situación que ejercía presión sobre los roles tradicionales de género y alimentaba el aumento de la violencia familiar. En *Mongolia*, el alcoholismo, el delito y la violencia familiar se consideraban síntomas de la pobreza, en particular para las mujeres. Algunas EPP se han centrado en el sector informal y en las actividades no remuneradas que, en muchos casos, representan una parte importante de la vida de las mujeres.

Malestar social y exclusión

Muchas EPP han arrojado luces sobre el malestar social, que incluye el aislamiento y la exclusión. En las encuestas de hogares no siempre se identifican los grupos excluidos, como tampoco el hecho de que su acceso a los recursos productivos podría verse limitado por factores políticos, culturales y sociales. En *Zambia*, la EPP puso de relieve el hecho de que cada vez con mayor frecuencia los niños optaban por la prostitución y que los hogares con un menor como cabeza de familia eran cada vez más comunes. En *Guatemala*, la EPP demostró que el alcoholismo era un problema principal para los hombres en las zonas indígenas. Antes, este hecho no se había reconocido. La mayoría de estos hombres eran desempleados o subempleados y se sentían excluidos de las limitadas oportunidades de empleo. En *Armenia*, a los pensionados que vivían solos las comunidades los clasificaban como los más pobres –no porque tuvieran el menor ingreso sino porque estaban aislados y socialmente excluidos. En *Europa Oriental*, el análisis de la EPP de los vínculos sociales reveló que los pobres tienden a vincularse horizontalmente, vale decir, dentro de sus

propias redes –para sobrevivir y reducir la vulnerabilidad. Como resultado, los hogares pobres tienden a permanecer excluidos. Por el contrario, los hogares de mejor posición económica tienden a vincularse tanto horizontal como verticalmente –es decir, con redes de mejor posición económica–, lo que les permite mejorar su situación. En *Mongolia*, la EPP puso de relieve el hecho de que, si bien había un debilitamiento de las redes de parentesco, los más vulnerables eran aquellos excluidos del parentesco y de otras redes sociales.

Actividades ilícitas, delitos y violencia

Con frecuencia, las encuestas de hogares no tienen acceso a la información sobre actividades ilícitas debido a la renuencia de los entrevistados a responder preguntas de una persona en la que no confían. Sin embargo, las EPP han arrojado luces sobre la relación entre la pobreza y las actividades ilícitas. Por ejemplo, las EPP de *Zambia* y *Jamaica* revelaron que la prostitución, el delito y la violencia eran problemas importantes entre los pobres. La gente se sentía cada vez más temerosa, insegura y desprotegida a medida que la cohesión de la comunidad estaba amenazada por la violencia. En algunas comunidades, las mujeres y los ancianos eran renuentes a utilizar el transporte público, en especial en horas de la noche, por motivos de seguridad. En *Mongolia*, *Tailandia* y *Camboya*, la situación económica ha obligado a algunos pobres a realizar actividades tan degradantes o ilícitas como la mendicidad o el robo.

Estacionalidad

En muchas EPP, el análisis de estacionalidad puso de relieve enormes diferencias en pobreza, vulnerabilidad y estrategias para enfrentar la situación durante todo el año. En *Suráfrica*, por ejemplo, la EPP reveló que el pago de las matrículas escolares coincidía con una temporada de apuros financieros resultante de una elevada incidencia de enfermedad y trabajo duro combinada con escasez de alimentos y dinero. La encuesta de hogares en *Tanzania* concluía en que 22 por ciento de los pobres tenían acceso a agua potable de fuentes protegidas, a instalaciones sanitarias, a grifos de agua callejeros y a pozos cubiertos, dotados de bombas manuales. Sin embargo, la encuesta pasó por alto la dimensión estacional del acceso al agua potable y, por tanto, sobreestimó el acceso. La EPP, que recopiló información de las mismas aldeas, reveló que en las dos terceras partes de las aldeas que se creía tenían acceso a agua potable, en realidad este acceso era un problema mayor. En la estación seca, cuando descendía el nivel freático, la gente se veía obligada a caminar distancias más largas para conseguir agua u optar por alternativas tan inseguras como pozos artesianos destapados, lagunas, arroyos y ríos.

Prioridades de los pobres

Aunque algunos de los problemas que las EPP pusieron de relieve ya eran conocidos, las EPP han dejado claro que los pobres tienen la capacidad para analizar las causas de su vulnerabilidad y jerarquizar sus prioridades. En EPP realizadas en Ghana, Malí y Nigeria, por ejemplo, los pobres expresaron que el aislamiento físico y la falta de acceso al agua eran problemas. En Costa Rica, la EPP puso de relieve los nexos entre la propiedad de la vivienda y la posición social.

Más allá de la unidad familiar: unificación de fuentes de datos

A menudo, las encuestas de hogares sólo entrevistan al jefe del hogar (por lo general, un hombre). Comúnmente, las EPP recopilan información sobre asuntos intrafamiliares

Recuadro 6

Ejemplos de explicaciones que presentan las EPP

Por qué algunas mujeres no trabajaban en Ciudad de México: La EPP en México reveló que algunas mujeres de Ciudad de México se mostraban renuentes a salir de sus casas para ir a trabajar. Dado que no tenían derechos de tenencia, tenían temor de que alguien ocupara sus casas durante su ausencia.

Por qué los pobres gastan una suma “desproporcionada” de dinero en ropa en Malí: Los resultados de la encuesta cuantitativa demostraron que se gastaba una suma desproporcionada de dinero en ropa. La EPP explicó que, además de ser símbolos de posición, la ropa y la tela son artículos de inversión y, por tanto, juegan una función de seguridad.

Por qué los trabajadores extranjeros con dinero no tienen, a pesar de este hecho, acceso a la tierra en Zambia: La EPP explicó que, en ocasiones, la posición social de ciertos grupos determina su posición económica. Los grupos de trabajadores inmigrantes tal vez no tengan acceso a tierras valiosas no porque no dispongan del dinero, sino porque no tienen derecho, en opinión de las instituciones sociales locales que determinan la propiedad de la tierra. En consecuencia, la falta de posición social impide a los trabajadores extranjeros el acceso al derecho a la tierra porque las instituciones sociales impiden de manera activa el traspaso de la tierra.

Por qué la gente no utilizaba los servicios de salud en Kenia y Paquistán: La EPP explicó que las comunidades desistían de utilizar los servicios de salud debido a que los empleados de estos servicios a menudo eran descorteses y asumían actitudes condescendientes.

desde varias perspectivas y, además de recolectar datos sobre los hogares, analizan asuntos sociales interfamiliares y en la comunidad. Las EPP se han concentrado en estudios de caso individuales de la gente, brindando una perspectiva sobre la dinámica de la pobreza y las estrategias de supervivencia; la dinámica intra-familiar, que revela tanto la asignación desigual de recursos entre los miembros del hogar como el impacto de las relaciones de poder sobre la pobreza de mujeres, hombres y niños en el hogar; la dinámica interfamiliar, que ilustra, por ejemplo, el hecho que los hogares con una mujer cabeza de familia podrían depender de transferencias interfamiliares; información del hogar; y una perspectiva de comunidad que pone de relieve la diversidad de grupos sociales o culturales y su amplia gama de estrategias de manejo de la situación.

Es posible incrementar la conciencia de los lugareños acerca de su pobreza si la EPP —especialmente si incluye una VRP— involucra a la comunidad en el análisis. En Zambia, un participante en la verificación participativa anual de la pobreza expresó que la investigación había permitido a la gente de la comunidad reunirse para analizar sus problemas y reflexionar sobre su situación, la de sus vecinos y la de la comunidad en su conjunto. Owen (1997) agrega que, gracias a las VRP, la EPP de Mozambique sirvió de estímulo a las comunidades para ser conscientes de sus condiciones de vida, oportunidades, fortalezas y limitaciones. En su opinión, este hecho es muy importante en aquellos lugares donde la capacidad del gobierno es limitada para ayudar a la gente en muchas zonas del país.

En resumen, las EPP están profundizando el conocimiento sobre la pobreza y brindando una imagen dinámica de la misma. Por ejemplo, las siguientes percepciones surgieron de la EPP de Zambia: hogares con un niño cabeza de familia, trabajo infantil, delito, violencia y prostitución como estrategias de manejo de situación; crecientes sensaciones de inseguridad y falta de seguridad como resultado de estas estrategias; fluctuaciones estacionales de la enfermedad, tasas de trabajo y acceso a los alimentos como detonantes de mayor vulnerabilidad; y el impacto de estas nuevas dimensiones sobre el comportamiento de la gente como individuos, como miembros del hogar y como parte de la comunidad.

ACTITUDES Y CAMBIO DE POLÍTICA

Cuando el personal del Banco y los funcionarios del gobierno involucrados en el diálogo de política asumen actitudes diferentes, la formulación de políticas más apropiadas y más enfocadas en los pobres puede verse restringida. Algunos gobiernos no tienen un incentivo político inmediato importante para ayudar a los pobres porque a menudo éstos no están organizados, su voz es débil y es difícil llegar hasta ellos. Por su parte, en su mayoría, el personal del Banco tiene poca experiencia directa con la pobreza.

Algunas EPP han logrado cambiar las actitudes, tanto del personal del Banco como de los funcionarios gubernamentales de alto rango encargados de formular la política, haciendo por tanto un aporte a la formulación de política. Rara vez es posible establecer una causalidad clara entre la EPP y el cambio de política debido a que la formulación de política hace parte de un proceso social de mayor envergadura. Además, por lo general resulta difícil separar el impacto de la EPP del de la evaluación de la pobreza. Sin embargo, a continuación presentamos evidencia indicativa.

Banco Mundial

Las percepciones emanadas de las EPP están haciendo un aporte significativo a debates más amplios dentro del Banco Mundial sobre medición y verificación de la pobreza, integración de dimensiones sociales en el trabajo de política y de proyecto, e incremento del impacto de las actividades del Banco mediante la adopción de enfoques participativos. Cada vez existe mayor conciencia sobre el valor de integrar datos cualitativos y cuantitativos al análisis de la pobreza, a fin de hacer un mejor trabajo de medición, mejor análisis y, a través de recomendaciones de política más apropiadas, mejor acción (Carvalho y White 1997; Chung 2000).

Influencia en los programas de crédito del Banco Mundial

En ciertos casos, las EPP han logrado hacer un aporte a un cambio de énfasis de política. En Nigeria, por ejemplo, el Banco Mundial se ha enfocado en la salud y la

educación; sin embargo, la EPP puso de relieve que los pobres consideraban al agua y las vías como las prioridades. Ahora hay un mayor énfasis en el agua y en las vías. En Ghana, la EPP produjo en el Banco un cambio de énfasis hacia la infraestructura rural y la calidad y accesibilidad de la educación y los servicios de salud (ver Norton 1996), seguido por la preparación del Proyecto de Infraestructura de las Aldeas.

En Ecuador, la EPP puso de relieve el hecho de que las mujeres se mostraban reacias a trabajar fuera de casa debido al delito y la violencia callejeros. La evaluación de la pobreza identificó el servicio de iluminación de las calles y el de los buses de servicio público con vigilancia en la noche como formas efectivas de abordar este problema. En Zambia, el Fondo Social del Banco Mundial apoyó algunas de las prioridades que las comunidades identificaron en la EPP; en consecuencia, ahora un proyecto de salud incluye condiciones de recuperación de costos, según se identificaron en la EPP. En Níger, la EPP influyó en el diseño del Proyecto de Infraestructura propuesto para hacerlo más enfocado en la pobreza e incluir operaciones rurales piloto. Y en Burundi, el Banco diseñó un proyecto de base comunitaria sobre la pobreza, que utilizó las recomendaciones de la EPP.

En otros casos, el impacto de la EPP ha sido menos evidente. Aunque la evaluación de la pobreza en Kenya reflejó las principales conclusiones de la EPP, sus resultados no se han incorporado en forma intensiva a otros informes de país. En Costa Rica, las demoras en el análisis y divulgación de los resultados han limitado el impacto de la EPP.

Se utilizaron evaluaciones rápidas con enfoques de la EPP para lograr un mejor conocimiento de los impactos sociales de las crisis financieras de Asia Oriental. En Tailandia, Filipinas, Indonesia, Camboya y Laos se hicieron encuestas iniciales¹. El objetivo fue consultar con una muestra representativa de organizaciones —entre las que se incluían grupos comunitarios, redes de ONG locales e internacionales, instituciones académicas, sindicatos, asociaciones profesionales, otros donantes, y departamentos del gobierno— con el fin de determinar patrones cambiantes de vulnerabilidad. Se utilizaron grupos de estudio, técnicas de evaluación rápida y ejercicios participativos. Estas evaluaciones iniciales permitieron crear el marco para comenzar un diálogo con los gobiernos y otros donantes y formular conjuntamente estrategias para la acción (ver Apéndice B).

En todos estos países ocurrió un desfase cronológico en la obtención de datos estadísticos confiables. La ventaja de las evaluaciones rápidas iniciales era producir lo más pronto posible una serie de hipótesis sobre los impactos potenciales de la crisis financiera sobre los pobres. Las encuestas participativas pusieron de relieve las nue-

1 Ver Robb (1998), para un resumen de estas encuestas iniciales.

vas dimensiones sociales de la crisis más allá del desempleo, de los cambios de precios, del acceso a los servicios, de las crisis crediticias, para incluir la dinámica intrafamiliar, las estrategias de manejo de la situación y el capital social. Estos datos han comenzado a conformar la base para la identificación futura y permanente de los problemas con el objetivo de contar con una base y definir las cuestiones para evaluaciones participativas más detalladas, sistemáticas y representativas. Por ejemplo, este nuevo paso se dio en Tailandia, donde se diseñó una evaluación participativa nacional, utilizando el enfoque de la EPP como parte del Proyecto de Inversión Social del Banco. Los objetivos de esta evaluación fueron, primero, incrementar el conocimiento del Banco y del país sobre los cambiantes patrones de vulnerabilidad a medida que los impactos de la crisis se hacen más profundos; segundo, informar a los encargados de formular la política, en el Banco y en el gobierno y, por consiguiente, influir en la política; y tercero, fortalecer la capacidad en país para emprender evaluaciones participativas y para analizar los resultados, en particular, mediante la consolidación de los resultados de encuestas participativas y tradicionales. Además, el BAD trabajó con los gobiernos de Laos y Filipinas para emprender evaluaciones participativas más detalladas sobre los impactos de la crisis.

Vínculos con documentos de política del Banco Mundial

Los resultados de algunas EPP se han reflejado en documentos de política del Banco. Ejemplo de ello es el documento “Tomando Acción para la Reducción de la Pobreza en África al Sur del Sahara” (Banco Mundial 1996i): producto del Equipo de Trabajo sobre la Pobreza en la Región de África del Banco, que fue el resultado de un amplio diálogo con los asociados en el desarrollo. Este equipo de trabajo se creó para evaluar las operaciones del Banco en la región de África. Este informe se utiliza ahora como la base de la estrategia del Banco en África. Además, una serie de EPP en Zambia, Malí, Ghana y Nigeria identificaron tanto el aislamiento físico como la falta de agua como los principales problemas. Como resultado, se reconoció el hecho de que la infraestructura rural de agua y vías había sido hasta entonces ignorada como área de inversión del Banco. El informe recomendaba que, en el futuro, éstas serían áreas prioritarias. En Gabón, los resultados de la EPP influyeron en las decisiones del Banco para emprender una Revisión del Gasto Público en los sectores de salud y educación.

En este punto, resulta difícil determinar los vínculos con la estrategia de ayuda de país (EAP). Sin embargo, Armenia, Zambia, Níger, Etiopía y Rwanda son cinco ejemplos en los que la EAP tuvo una clara influencia de la EPP y de la evaluación de la pobreza. En Armenia, la EAP hizo hincapié en la protección del acceso a estos sectores. En Zambia, la EPP puso de relieve el acceso limitado de los pobres a los servicios públicos. La EAP ha hecho de este punto un aspecto central. En Níger, la EAP recono-

ció y adoptó el valor agregado del proceso participativo para la evaluación de la pobreza y la EPP. En Etiopía, los resultados de la encuesta participativa se demoraron debido a problemas en la recolección de datos. En consecuencia, la EAP de Etiopía se basó en gran medida en los datos de la EPP. En Rwanda, los resultados de la EPP nutrieron la EAP, el programa de estrategia para la agricultura y un crédito de aprendizaje e innovación agrícola.

En el Banco se reconoce ampliamente la importancia de utilizar las evaluaciones de la pobreza para enfocar la EAP en el objetivo ambicioso de la institución de lograr la reducción de la pobreza. Por tanto, con el fin de enfocar en la pobreza la EAP y los programas de país de manera más efectiva, el Banco está introduciendo un cambio de evaluaciones obligatorias y únicas de la pobreza por una verificación estratégica a largo plazo de la pobreza que combina encuestas periódicas de hogares con investigación periódica participativa.

Los impactos de algunas EPP sobre estrategias de reducción de la pobreza comienzan a surgir. Por ejemplo, ahora se utilizan las EPP para consultar con los pobres como parte del proceso de participación, además de utilizar los resultados de la EPP para diagnosticar la pobreza. En el capítulo 4 se hace un análisis más detallado de este punto.

Ámbito nacional

El cambio de actitud comienza con la apreciación del valor de la percepción de su situación por los mismos pobres. En Tanzania, el gobierno se mostró cauteloso en un principio acerca del ejercicio de la EPP, pero comenzó a mostrarse más receptivo cuando la EPP puso de relieve la capacidad de la gente para analizar sus propios problemas. Los encargados de la formulación de política comenzaron a comprender el valor de involucrar a los pobres en el diálogo de política. En forma similar, en Benin, la EPP fortaleció el interés del Ministerio de Planeación para consultar a los pobres a través de una evaluación participativa.

En Zambia, las prioridades expresadas por los pobres en un ejercicio de clasificación de prioridades influyeron en el gobierno. El Ministerio de Salud ha estado utilizando los resultados de la EPP y de la evaluación de la pobreza en la formulación de política. En otros países, la evaluación de la pobreza y las EPP han abierto el debate de política, permitiendo que se discutan temas antes considerados muy sensibles. En Swazilandia, el taller de trabajo convocado en febrero de 1997 para debatir los resultados de la EPP fue el primer taller de trabajo sobre pobreza nacional auspiciado por el gobierno. Percepciones centrales resultantes de la EPP sobre aspectos como los derechos de la mujer, tenencia de la tierra, y la función de la autoridad tradicional, recibieron tratamiento prioritario en la agenda de política como resultado de este taller de trabajo y del diálogo en torno de la EPP. En Lesotho, tres

temas capitales, que no habían sido identificados en las encuestas de hogares: alcoholismo, factores políticos y corrupción. Estos temas se incluyen en la agenda de política por medio del plan de acción del gobierno. A medida que el proceso ha avanzado en Lesotho, ha aumentado la apropiación por parte del gobierno y el tema de la corrupción comienza a aparecer en discursos y en documentos de debate de política.

La apertura del debate de política puede ser un proceso plagado de conflicto. Los resultados, tanto de la EPP como de la evaluación de la pobreza, significaron un profundo impacto para la gente de Camerún, dentro y fuera del gobierno, ya que hasta entonces la pobreza no se había reconocido como un problema grave. Durante el proceso de la EPP no se había desarrollado el sentido de apropiación entre los encargados de formular la política, porque el gobierno central no se sentía fuertemente comprometido con la reducción de la pobreza. Como consecuencia de ello, en un comienzo fue poca la aceptación o el uso de los resultados. La evaluación de la pobreza y la EPP parecieron tener un impacto en la esfera del gobierno local, donde los funcionarios mostraron gran interés por replicar la metodología de la EPP.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD PARA EJECUTAR LA POLÍTICA

El impacto de una EPP sobre el fortalecimiento de la capacidad para ejecutar políticas enfocadas en la pobreza se puede evaluar identificando nuevas alianzas y asociaciones institucionales que surgen como resultado de la EPP. Un mayor diálogo y asociaciones resultantes también pueden ser útiles para ampliar la base potencial de interesados en la reforma, y lograr mayor apropiación y fortalecimiento del compromiso con la reducción de la pobreza.

Banco Mundial

El grado al que las EPP han tenido un impacto en la capacidad del Banco para cumplir con su mandato de reducción de la pobreza resulta difícil de determinar en esta etapa temprana. Como se expresó antes, los vínculos entre la EPP y la evaluación de la pobreza, el programa de crédito y la EAP son evidentes sólo en unos cuantos países. El Banco ha comenzado a desarrollar un enfoque interdisciplinario al diagnóstico de la pobreza y al análisis del efecto que este tipo de instituciones tiene en los pobres. Este enfoque llevará a una mejor interpretación del problema de la pobreza e incrementará la capacidad del Banco para trabajar con las instituciones pertinentes. Además, el Banco se encuentra en el proceso de garantizar que las conclusiones del IDM 2000/2001 influyan en sus políticas y proyectos, con el objetivo de aumentar la apropiación de poder y la seguridad de los pobres.

Ámbito nacional

En algunos países, el proceso de compilación de la EPP ha servido para crear un diálogo y asociaciones para la ejecución de política. Una de las fortalezas de la EPP de Mozambique fue la diversidad de las instituciones involucradas (universidad, gobierno, ONG) e investigadores. Este enfoque institucional múltiple ha fortalecido las relaciones entre las diversas instituciones participantes (Owen 1997). En Argentina, se ha desarrollado una mayor coordinación entre las agencias y programas gubernamentales. Además, la divulgación de los resultados de la EPP ha validado la metodología y contribuido al desarrollo de un enfoque integrado (cualitativo y cuantitativo) a la verificación y evaluación de programas sociales emprendidos por diferentes organizaciones.

En otros países, las EPP han incrementado la capacidad de algunas instituciones de la sociedad civil, así como del gobierno. En Camerún, el jefe de la EPP en el Banco expresó en una comunicación interna dirigida a los miembros del equipo que “involucrar a las instituciones locales y realizar talleres con el gobierno y la sociedad civil son mecanismos para expandir la apropiación del problema de la pobreza y la capacidad interna del país para analizarla y abordarla”. En algunos casos, los investigadores e instituciones intermediarios que llevaron a cabo la EPP resultaron fortalecidos por el proceso. En Suráfrica, por ejemplo, los investigadores locales adoptaron posteriormente una función dinámica. En Ghana, se ha desarrollado la capacidad de las organizaciones locales para emprender una investigación participativa factible, mientras la ONG local, el Centro para el Desarrollo de la Gente, se ha beneficiado de capacitación intensiva y se crearon vínculos institucionales por medio del proceso de la EPP. En Uganda, el impacto de la EPP se ha extendido incluso al presupuesto (*ver* Recuadro 7).

A través del diálogo en la comunidad, las comunidades que han dejado de ser receptores pasivos de una política podrían llegar a sentirse más comprometidas con la ejecución de la política. En algunas comunidades, las ERP resultaron en que la gente identificara sus prioridades, a lo que más tarde siguieron proyectos apoyados por varios organismos. En Suráfrica, por ejemplo, el trabajo de la ERP se convirtió en un catalítico para que las comunidades iniciaran un proyecto para beneficiar a los pobres. El impacto de las EPP ha sido limitado donde el seguimiento no ha sido intensivo, llevando a muchos a cuestionarse el valor de este trabajo para los pobres. En efecto, en el taller organizado en Mozambique para este estudio, los participantes explicaron que muchas comunidades sufren de “fatiga de informantes *-fadiga dos informantes-*”. El taller llegó a la conclusión de que muchas comunidades, especialmente aquellas cercanas a las ciudades principales, son objeto de excesiva investigación, y “acordaron... que antes de iniciar un estudio, se debe revisar la información y el material existentes pertinentes a la zona” (Owen 1997).

Recuadro 7

¿Pueden los pobres influir en el presupuesto? Ejemplo de Uganda

¿Qué es el marco de gastos a mediano plazo (MGMP)?

- El gobierno de Uganda adoptó un MGMP de acuerdo con el cual se formularon prioridades presupuestarias de mediano plazo consistentes con el Plan de Acción de Reducción de la Pobreza, de Uganda, y con la estabilidad financiera a mediano plazo.
- Bajo el MGMP, se asignaron topes presupuestarios a los ministerios de gestión como punto de partida para las asignaciones presupuestarias de sus respectivos sectores. Grupos de trabajo sectoriales, que comprenden el Ministerio de Hacienda, los ministerios de gestión, asesores técnicos y algunos representantes de la sociedad civil, definieron prioridades sectoriales dentro de estos límites.
- Con base en esta estructura de recursos, se emprende una revisión integral de las propuestas de gastos de todos los sectores, que requiere un análisis de alternativas de diversas decisiones de financiación entre sectores y en sectores con base en la aceptabilidad y las prioridades intersectoriales. Este nuevo proceso obliga a los ministerios a establecer prioridades desde los inicios del proceso presupuestario.
- Este análisis suministra información al Documento de Marco Presupuestal (DMP) y al Documento Anual de Antecedentes del Presupuesto.

Participación al nivel central

- A partir de 1998-1999, las organizaciones de la sociedad civil han participado en el diálogo sobre prioridades y compromisos de gastos, y el debate público en los medios se ha visto estimulado. Sin embargo, algunos funcionarios reconocen que todavía queda un largo trecho por recorrer en la apertura de la sociedad civil y en el compromiso de los medios.
- En 1998-1999, el gobierno ejecutó el Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda (PEPPU), para el cual se consultó directamente a los pobres de las zonas urbanas y rurales. Los resultados del PEPPU influyeron en las partidas presupuestarias. Por ejemplo, en los presupuestos central y distrital se asignó una mayor ponderación al suministro de agua potable, como resultado de la identificación por parte de las comunidades del acceso al agua potable como una prioridad. Igualmente, las conclusiones del PEPPU se incluyeron en los Antecedentes al Presupuesto 1999-2000.
- También se estimula la participación de la sociedad civil por medio de la publicación de a) una versión abreviada del DMP (la versión que se envía al Gabinete antes de la aprobación de las partidas presupuestarias); b) un Documento Anual de Antecedentes al Presupuesto; y c) un resumen detallado de la composición de los gastos para todos los sectores para el MGMP de tres años, como una tabla anexa al documento del Discurso del Presupuesto.
- Con el objeto de ampliar la consulta durante el proceso de elaboración del presupuesto, se invita a los donantes a hacer parte de grupos de trabajo sectoriales y a participar en la revisión del gasto público, donde los debates giran en torno a prioridades sectoriales del gasto gubernamental y en torno a la consistencia de las hipótesis del gobierno con respecto a la financiación externa y a los planes de financiación de los donantes.
- En el proceso presupuestario de 2000-2001, se creó el Grupo de Trabajo para la Erradicación de la Pobreza, compuesto por funcionarios del Ministerio de Hacienda y representantes de los donantes y de la sociedad civil. El grupo analiza el documento de trabajo de cada sector desde la perspectiva de la pobreza. Luego, plantea recomendaciones sobre asignaciones inter e intra-sectoriales de recursos y sobre indicadores de resultados enfocados en la pobreza con base en el análisis más reciente de la pobreza.

- Igualmente, el proceso presupuestario brinda una oportunidad para que el Parlamento haga un análisis más estratégico de los planes de gastos del gobierno y examine el desempeño del gobierno en la ejecución de su estrategia presupuestal global.
- En la actualidad se desarrolla una estrategia para incrementar la conciencia y la transparencia públicas, con el fin de promover el proceso presupuestario. Esta participación mejorará la asociación que se desarrolla entre la sociedad civil y el gobierno.

Participación a nivel del distrito

- Ante las autoridades distritales y urbanas se planteó la responsabilidad del suministro de una amplia diversidad de servicios, lográndose aumentar la participación de la gente en el proceso decisorio y haciendo que las decisiones fueran más transparentes y los funcionarios públicos más responsables. La meta a largo plazo es integrar los procesos presupuestarios del gobierno central y local y asignar las decisiones de gastos a los gobiernos locales para permitirles atender las prioridades en materia de pobreza del distrito.
- Las recientes conclusiones del PEPPU plantean diferencias importantes en el perfil de la pobreza entre distritos. Este hecho produjo el reconocimiento por parte de los encargados de formular la política de la necesidad de hacer más flexible el uso de créditos condicionales del gobierno central a los distritos.
- En asociación con el Ministerio de Gobierno Local, el PEPPU trabajará directamente con nueve distritos, con el objetivo inicial de fortalecer su capacidad para consultar a las comunidades pobres sobre la finalidad de la planeación distrital y del presupuesto.

Control de gastos presupuestarios

- El gobierno estableció un Fondo de Acción de la Pobreza (FAP) para mejorar la transparencia y el control de la iniciativa de PPAE y otros recursos de donantes que se asignan a los programas de gastos enfocados en la pobreza. El FAP involucra tanto a la sociedad civil como al gobierno en el control del impacto de los desembolsos del FAP, y el gobierno convoca a reuniones trimestrales para analizar la ejecución en comparación con las asignaciones presupuestarias.
- El proceso presupuestario se desarrolla también para abrir canales múltiples de rendición de cuentas. Por ejemplo, para aumentar la transparencia en el manejo descentralizado de los recursos, se publican avisos en la prensa informando sobre los montos desembolsados por sector para cada distrito. En el sector de la educación, las partidas presupuestarias para las escuelas se publican en las carteleras de los establecimientos educativos.
- Además, la Unidad de Verificación de la Pobreza integra encuestas anuales de hogares, realizadas por la Oficina de Estadística de Uganda, con otras fuentes de datos (por ejemplo, análisis participativo, encuestas sectoriales, fuentes de datos de ministerios de gestión) para garantizar que los impactos de la política se entiendan y que el desarrollo de política tenga como base datos sobre la pobreza y sobre las percepciones de los pobres.

DETERMINANTES DEL NIVEL DE IMPACTO

Metodología

De las 43 EPP analizadas para este estudio, 21 (aquellas con datos suficientes) se estudiaron en mayor detalle para cuantificar el grado de impacto y tomar las primeras medidas para examinar los efectos de una diversidad de variables explicativas posi-

bles². A partir de los datos que aparecen en los Apéndices A y B, se identificó una lista de variables de impactos clave. Para cada variable, se asignó a la EPP de cada país un puntaje de alto, medio, bajo o cero, con base en el trabajo de oficina, debates con los participantes e investigación de campo en los cinco países que la autora visitó para este estudio. Los puntajes son bastante subjetivos; no son índices objetivamente medidos del éxito de una EPP. En el futuro se requerirá un mayor grado de investigación empírica. En la tabla 6 se resumen los resultados del análisis.

El análisis de las 21 EPP sugiere una significativa influencia sobre el diagnóstico de la pobreza en el 71 por ciento de los casos analizados. 29 por ciento de las EPP tuvieron un impacto significativo sobre la formulación de política, tanto en el Banco como en el país, en tanto sólo en el 24 por ciento de los casos la EPP tuvo un efecto significativo sobre la capacidad del país para ejecutar algunas políticas.

El análisis comprendió la clasificación de las EPP en una matriz de 3×3 con base en el índice de impacto compuesto (IIC) y en algunas variables explicativas posibles. El IIC utilizó la clasificación asignada a cuatro variables de impacto clave. Estas variables y los pesos asignados a ellas son las siguientes:

- PPP - profundización de la percepción de la pobreza (1)
- IPBM - influencia en la política del Banco Mundial (2)
- IPP - influencia en la política del país (2)
- ACE - aumento de la capacidad de ejecución de la política (4)

Tabla 6
Resumen de impactos de las EPP

Variable de Impacto	Número de EPP (de las 21 analizadas)				Porcentaje de EPP, por impacto			Porcentaje de EPP con impacto significativo ^a
	N	B	M	A	B	M	A	
1. Profundización de la interpretación de la pobreza	0	6	10	5	28	48	24	71
2. Influencia en la política del Banco Mundial	8	7	4	2	33	19	10	29
3. Influencia en la política del país	9	6	4	2	28	19	10	29
4. Aumento de la capacidad de ejecución de la política	13	3	3	2	14	14	10	24

^a Impacto significativo = puntaje medio o alto.

2 La sección titulada “Determinantes del nivel de impacto” se compiló con la ayuda de James Edgerton, del Departamento de Desarrollo Social, del Banco Mundial.

A los cuatro niveles de clasificación se les asignó un puntaje: ninguno = 0; bajo = 1; medio = 2; alto = 3.

Para cada una de las 21 EPP, el IIC se calculó de la siguiente manera:

$$\text{IIC} = 1 \text{ (clasificación PPP)} + 2 \text{ (clasificación IPBM)} + 2 \text{ (clasificación IPP)} \\ + 4 \text{ (clasificación ACEP)}.$$

Por tanto, el máximo puntaje obtenible fue 27, calculado así:

$$\text{IIC} = 1(3) + 2(3) + 2(3) + 4(3).$$

El paso siguiente consistió en definir una serie de variables independientes con la posibilidad de explicar el nivel del impacto de la EPP según lo midió el IIC. Para cada variable independiente, se asignaron clasificaciones subjetivas de bajo, medio y alto para cada país. Estos resultados se expresan en la tabla 7.

Luego se seleccionaron parejas de variables de impacto y se expresaron en una gráfica comparándolas con el IIC. Sólo se incluyeron las clasificaciones alta y baja para poner de relieve las diferencias más marcadas observadas entre las EPP.

Principales resultados

Cuando se trazó la gráfica del IIC para compararlo con los estimativos subjetivos de la calidad del equipo de investigación de la EPP, se encontró una clara correlación positiva (*ver* figura 2). Las EPP que se consideró contaban con equipos de alta calidad alcanzaron en el IIC un promedio superior a 15 de un total de 27. Aquellas con equipos de calidad media, alcanzaron un promedio de 7, y las que contaban con un equipo de investigación de baja calidad, sólo alcanzaron un promedio de 2.

La relación entre el IIC, la calidad del jefe de la EPP y el apoyo de la Administración del Banco revelaron un alto nivel de interacción entre las dos últimas variables (*ver* figura 3). Cuando el apoyo de la Administración del Banco y la calidad del jefe de la EPP fueron altos, el IIC promedio fue alto (17, de un total de 27 posibles). Sin embargo, no era probable que aún los jefes de EPP de alta calidad produjeran EPP de alto impacto sin el apoyo de la Administración del Banco –las EPP en esta categoría tuvieron un puntaje de sólo 7 de un total de 27 posibles. No hubo EPP con alto apoyo de la Administración del Banco y baja calidad del jefe; de ahí, el puntaje de cero del IIC en el extremo inferior a la izquierda de la figura 3.

Cuando se trazó la gráfica del IIC para compararlo con los vínculos con la evaluación de la pobreza, se encontró una clara correlación positiva (*ver* figura 4). Las EPP que se consideró tenían un mayor vínculo con la evaluación de la pobreza alcanzaron un IIC superior a 19 de un total de 27 posibles. Aquellas con vínculos medianos, tuvieron un promedio de 5, y las que tenían vínculos limitados tuvieron un promedio de sólo 2. Las EPP deben tener un vínculo con la evaluación de la pobreza para tener un impacto significativo.

Tabla 7
Resumen de variables de impacto

Variable de Impacto	No. de EPP (de 21)			
	Ningún alcance	Bajo alcance	Mediano alcance	Alto
Banco Mundial				
1. Apropiación dentro del Banco (por parte de personal, departamentos)	0	10	6	5
2. Apoyo de la Administración del Banco	0	11	5	5
3. Vínculos con evaluación de la pobreza	2	8	5	6
4. Vínculos con estrategia de asistencia a país	0	19	0	2
5. Trabajo de equipo	7	5	6	3
Ámbito de país				
1. Participación de encargados de formulación de política	0	7	6	8
2. Participación de otras partes interesadas	0	8	9	4
3. Apropiación por parte del gobierno	0	8	6	7
4. Divulgación de carácter nacional	0	9	4	8
Ámbito de la comunidad				
1. Habilidades de investigadores	0	7	8	6
2. Divulgación a las comunidades	13	6	2	0
3. Tiempo de permanencia en el campo	0	4	9	8
4. Costos	0	7	7	7
5. Seguimiento; acción con comunidades	9	6	6	0

Figura 2
Impacto de la EPP de acuerdo con la calidad del equipo de investigación

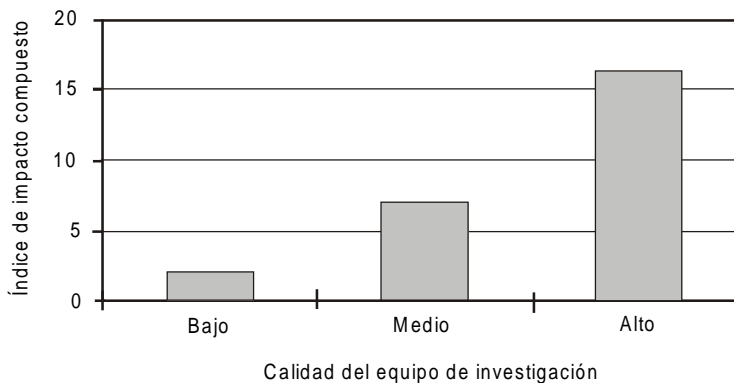


Figura 3

Impacto de la EPP de acuerdo con la calidad del jefe de la EPP y el nivel de apoyo de la Administración del Banco

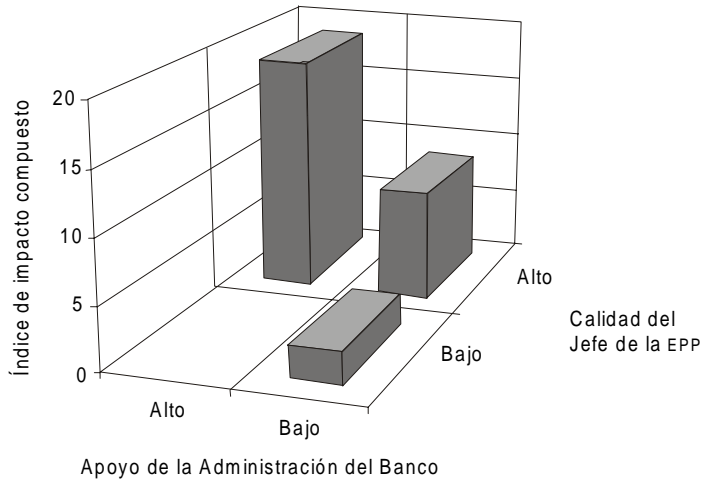
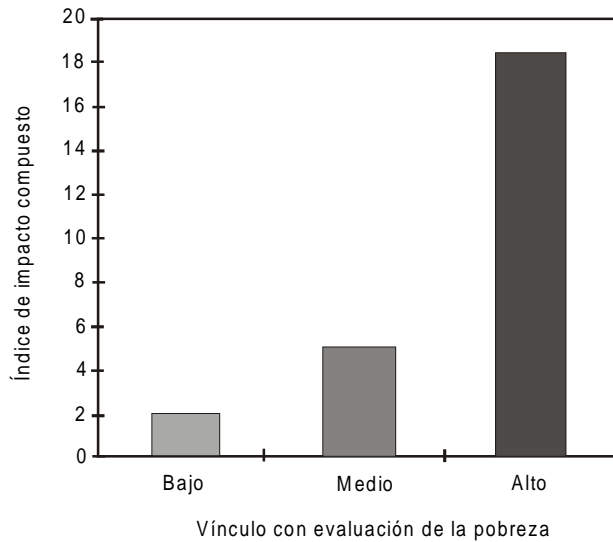


Figura 4

Impacto de la EPP de acuerdo con el vínculo con la evaluación de la pobreza



La relación entre el IIC, la apropiación por parte del gobierno y la apropiación dentro del Banco Mundial reveló un alto nivel de interacción entre las dos últimas variables explicativas (*ver* figura 5). Cuando existía un alto grado de apropiación en el Banco y en el gobierno, el IIC alcanzó 20 de 27 posibles. La apropiación por parte del Banco y del gobierno es importante para lograr una EPP de alto impacto. No hubo ningún caso de una EPP con alta apropiación por parte del Banco Mundial y baja apropiación por parte del gobierno; de ahí el puntaje de cero del IIC en el extremo superior derecho de la figura 5.

Cuando se trazó la gráfica del IIC para compararlo con el grado de participación de los encargados de formular la política, existió una clara correlación positiva (*ver* figura 6). Cuando el nivel de participación de los encargados de formular la política era alto, el IIC fue de más de 16 de 27 posibles. Las EPP que se consideró contaban con una participación media, tuvieron un promedio de 7 y las que tenían una baja participación sólo tuvieron un promedio de 3. En cierta medida, el nivel del impacto de la EPP depende del nivel de participación de los encargados de formular la política.

El capítulo siguiente se fundamenta en este análisis de las variables clave en mayor detalle, analizando ejemplos de caso para explicar recomendaciones de buena práctica.

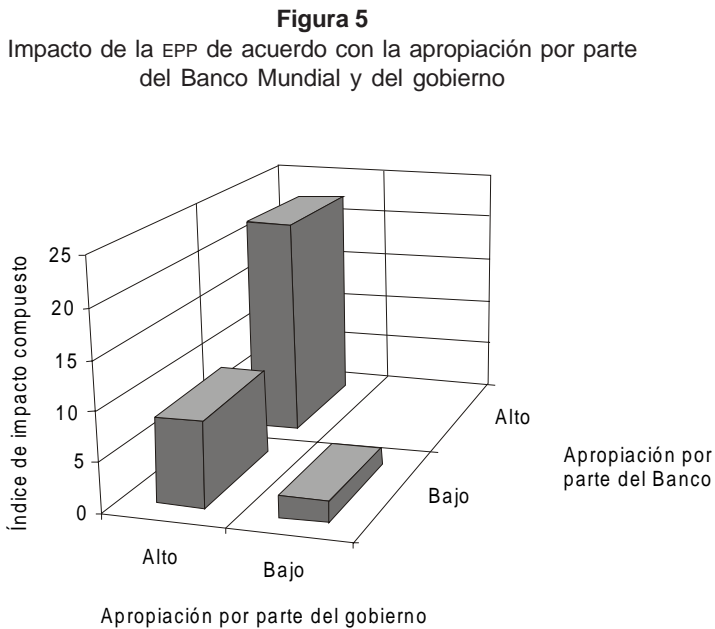
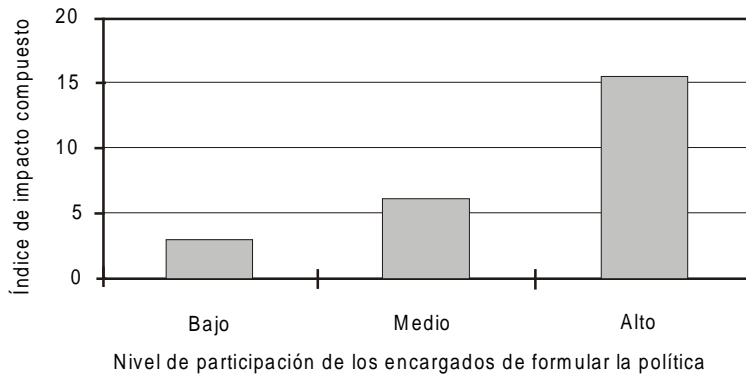


Figura 6
 Impacto de la EPP según el nivel de participación
 de los encargados de formular la política



Esta página dejada en blanco al propósito.

Capítulo 3

BUENAS PRÁCTICAS EMERGENTES

En este capítulo se identifican buenas prácticas que deben tenerse en cuenta cuando se emprende una investigación participativa de política tendiente a lograr un cambio de política. La buena práctica emergente se fundamenta en los diversos impactos de variables clave que hemos analizado en el capítulo anterior. Esta sección se divide en tres áreas en las que los aspectos son similares y se vinculan entre sí; primero, aspectos a ser considerados desde una perspectiva institucional dentro del Banco Mundial¹; segundo, buena práctica cuando se hace la gestión de una EPP en el país en el contexto nacional, incluyendo la forma de introducir el diálogo sobre formulación participativa de política; y tercero, buena práctica emergente en la conducción de la investigación participativa con los pobres en el ámbito de la comunidad, y en los principios que sustentan este método de recolección de datos. No existe una buena práctica incondicional en este tipo de trabajo, porque el contexto determinará el mejor enfoque. Sin embargo, el recuadro 8 plantea algunas sugerencias para una buena práctica, así como estándares mínimos que han surgido de la experiencia con las EPP del Banco. A lo largo del capítulo se analizan estos aspectos en mayor detalle.

EN EL BANCO MUNDIAL: PASOS INICIALES Y SEGUIMIENTO

Esta sección se divide en cinco partes principales: a) aporte y compromiso profesional, b) apropiación de la EPP en el Banco, c) apoyo de la Administración y seguimiento, d) diseño de la EPP, y e) vínculo con las estrategias de asistencia al país por parte del Banco.

Aporte y compromiso profesional

El primer paso para dar inicio a una EPP y a una evaluación de la pobreza es preguntar: ¿el resultado impulsará la reforma de política dentro del país y en el trabajo del

¹ Algunos de los aspectos que subrayamos sólo pueden ser apropiados para el Banco Mundial. Sin embargo, la autora confía en que la experiencia del Banco será de utilidad para otras instituciones.

Recuadro 8

Doce características distintivas de EPP efectivas

Banco Mundial

1. La función del Banco es brindar apoyo (técnico o financiero) al gobierno para que éste, no el Banco, lidere el proceso.
2. La agenda de investigación de la EPP se discute con los miembros del equipo de país, lo que conduce a una apropiación e interpretación más amplias de los resultados en el Banco.
3. El gobierno unifica los resultados de la EPP con los datos de la encuesta de hogares, con apoyo de los donantes en caso de ser necesario. Este análisis deberá influir en las evaluaciones de la pobreza y en las estrategias de asistencia a país por parte del Banco Mundial.
4. Los gerentes y el personal del Banco observan la EPP que se desarrolla en la comunidad con el fin de lograr una mejor interpretación de las fortalezas y debilidades de los datos.

Ámbito del país

5. El gobierno lidera el proceso y el apoyo se debe garantizar desde un principio. En el diseño, planeación y ejecución de la EPP, así como en el análisis de los resultados, participan encargados de la formulación de política y administradores clave.
6. El momento y el grado de participación de otras partes interesadas (ONG, ministerios de gestión, grupos religiosos, institutos locales de ciencias sociales) se adaptan al entorno social y político.
7. Se fortalece la capacidad de país para dirigir las EPP en curso de modo que éstas puedan aportar al diálogo de política.
8. Las EPP pueden aportar al desarrollo de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza incluyendo a los pobres en el proceso de consulta, suministrando datos para el análisis de la pobreza, y, donde la EPP es un proceso en marcha, construyendo la capacidad de país para hacer el seguimiento de la pobreza.

Ámbito de la comunidad

9. Se capacitan equipos locales de investigación para dirigir investigación participativa de alta calidad, con una interpretación de los principios y las técnicas.
10. Las comunidades participan en el análisis de los datos.
11. Los resultados de la EPP se divulgan a las comunidades participantes en la investigación de política y a los organismos que pueden hacer el seguimiento en la comunidad con acciones y proyectos.
12. Los resultados se presentan de manera clara y concisa.

Banco? Que la EPP y la evaluación de la pobreza dejen de ser un ejercicio académico para empezar a influir en la política, depende del grado de compromiso del Banco y, en forma más específica, del Departamento de País, con la reducción de la pobreza. Si bien no existe un enfoque a la reducción de la pobreza, y se amplía la definición de pobreza (*ver* recuadro 9), todavía es necesario que las EPP tengan tan amplia aceptación como las encuestas tradicionales de hogares. Sin embargo, el Banco comienza a emprender un análisis y una verificación sostenidos de la pobreza, en oposición a evaluaciones únicas de la pobreza, y comienza a reconocer la importancia de involucrar a los pobres en este análisis.

Recuadro 9

¿Qué es la reducción de la pobreza?

El Banco está ampliando su percepción de la reducción de la pobreza, como se refleja en los comentarios de economistas y sociólogos asociados con el Banco, que aparecen a continuación.

- “El compromiso con la reducción de la pobreza depende de las prioridades de gasto público del gobierno. Ejemplo de ello puede ser la identificación del agua potable para los pobres como un objetivo, lo que en consecuencia mejorará su salud y, por tanto, incrementará su productividad”.
- [La reducción de la pobreza] está aumentando el ingreso y los activos generales a un grado al cual los pobres son menos vulnerables a los riesgos y a caer por debajo de un determinado nivel”.
- “La reducción de la pobreza le está dando a la gente mayor control y los medios para decidir sobre sus vidas”.
- La reducción de la pobreza comienza con las percepciones por parte de los pobres de su propia pobreza en un proceso de compartir estrategias, prioridades y soluciones de varias partes interesadas.

La experiencia ha demostrado que el jefe de la EPP debe poseer un conjunto de aptitudes diversas, incluyendo habilidades metodológicas, técnicas y competencias en el manejo de un diálogo participativo de política. Con frecuencia, operar a un nivel de política y abrir el diálogo de política dentro del país significa que el conflicto se hará presente. El conflicto no siempre es negativo –a partir de él puede evolucionar una mayor interpretación de los problemas por parte de los diversos grupos involucrados. Se requiere una interpretación de la gente y de sus motivaciones, así como sensibilidad, tacto y diplomacia, cuando se abre un diálogo de política. Nunca es un proceso sencillo: es impredecible y sin importar la habilidad del jefe de la EPP, es posible que el proceso no marche de acuerdo con lo planeado.

¿Quién tiene la propiedad de la EPP en el Banco?

La apropiación dentro del Banco Mundial, en sus distintos departamentos, surge como un aspecto clave cuando se considera el impacto de los ejercicios de EPP en la política y en los proyectos del Banco Mundial. Por ejemplo, en la EPP de Paquistán, la apropiación y la interpretación del proceso fueron limitadas. En consecuencia, los resultados no se reflejaron de manera significativa en otros documentos del Banco Mundial. En Camerún ocurrieron cambios en el equipo a cargo del programa de país mientras se preparaba la evaluación de la pobreza. En el departamento de país, al interior del Banco Mundial, los resultados de la EPP han limitado la credibilidad a aquellos que no formaron parte del proceso. Además, resultó difícil mantener en la agenda los temas de la pobreza cuando el CFA (Communauté Financière Africaine) se devaluó a medida que el énfasis se volcó hacia aspectos macroeconómicos.

Para lograr una mayor relevancia de la política y una apropiación más amplia, es importante un enfoque de equipo más extenso. En Armenia, por ejemplo, el jefe de la evaluación de la pobreza tenía un conocimiento profundo del país, gozaba de respeto entre los encargados clave de la formulación de la política y dentro de la comunidad académica del país, y fomentaba un enfoque de equipo dentro del Banco. Además, el jefe de la EPP trabajaba en estrecho contacto con los encargados de las encuestas de hogares y con los economistas macro del departamento de país para fijar una agenda de investigación de la EPP. Como consecuencia, el proceso produjo los siguientes resultados: primero, los resultados de la EPP se reflejaron en la evaluación de la pobreza; segundo, el programa de país y la Estrategia de Asistencia a País EAP integraron los resultados de la evaluación de la pobreza; y tercero, la evaluación de la pobreza tuvo buena aceptación por parte de los encargados de la formulación de la política en Armenia, quienes hicieron buen uso de ella.

Apoyo administrativo y seguimiento

En ocasiones, el apoyo administrativo y el seguimiento limitados por parte del Banco han significado la pérdida de oportunidades. En Madagascar, por ejemplo, existía un alto grado de apoyo en el país debido a que, desde un comienzo, se incluyó a los encargados clave de la formulación de política. Sin embargo, debido a cambios en la administración del Banco, se presentó una demora en el seguimiento de más de año y medio, y el compromiso e interés del gobierno se debilitaron. En Guinea Ecuatorial, la información era controvertida y el Banco se mostró renuente a continuar el proceso.

A veces resulta difícil identificar las medidas adecuadas de seguimiento, dado que los resultados de la EPP y de las consultas de evaluación de la pobreza no siempre se presentan con la exactitud debida. En un país, muchas ONG y funcionarios gubernamentales de alto rango cuestionaron abiertamente los resultados de la evaluación de la pobreza. Además, muchos mostraron su descontento ante el hecho de que sus opiniones se hubiesen tenido en cuenta durante la consulta y no se incluyeran en la evaluación final de la pobreza. A pesar de todo, en el Banco se consideró que esta evaluación de la pobreza era técnicamente sólida y exitosa. Desde la perspectiva de la buena práctica, se recomienda verificar no solamente el resultado del diálogo de política o la evaluación de la pobreza sino también el proceso y los resultados de la participación y de la consulta. Por ejemplo, la Estrategia de Asistencia de País (EAP), las evaluaciones de la pobreza y las EPP podrían dar información sobre a quiénes se consultó y cómo, y sobre las principales lecciones derivadas de la consulta a cada una de las partes interesadas clave.

Debido a la dificultad para coordinar el proceso de la EPP desde Washington, transferir la gestión de la EPP a misiones residentes podría ser lo indicado en algunos

países. Por ejemplo, el jefe de la EPP en Tanzania sugirió la necesidad de fortalecer la misión residente para permitirle realizar EPP frecuentes y así contribuir a una evaluación más amplia de la pobreza. Se podrían localizar equipos de trabajo en el campo, a y la misión se podrían asignar personas capacitadas en el análisis de la pobreza. Para incrementar la capacidad de la misión residente, se podría dar capacitación en investigación participativa de política y proveer las herramientas necesarias. Cuando sea indicado, los funcionarios de las ONG y los científicos sociales (que desde hace algún tiempo se comienzan a contratar en muchas misiones residentes) podrían colaborar en este trabajo enfocado en la pobreza.

Diseño de la EPP

El uso de métodos de muestreo puede fortalecer algunas EPP; por ejemplo, la escogencia de los sitios para la EPP podría tener fundamento en los datos de las encuestas de hogares tradicionales. En Kenya se utilizó la Encuesta de Verificación del Bienestar (EVB) para identificar los distritos más pobres en cada una de las seis provincias.

Entre quienes utilizan diferentes enfoques para definir las agendas de investigación y recolectar y analizar datos con el objetivo de influir en la política se debería desarrollar un mayor grado de confianza e interpretación. La integración de los conjuntos de datos evolucionará a través de esta construcción de confianza. Los encargados de la encuesta y de la evaluación participativa deben comprender las limitaciones de varios conjuntos de datos, percatarse de los sesgos existentes en sus propios métodos de investigación y saber cuándo los métodos alternativos pueden compensar algunas de estas limitaciones.

En un intento por comprender mejor las diversas aproximaciones al análisis de la pobreza, el equipo local de investigación en Zambia (la ONG Grupo de Evaluación Participativa), está realizando ejercicios de evaluación participativa de la pobreza y combinando los resultados con los obtenidos a partir de la encuesta de hogares llevada a cabo por la Oficina Central de Estadística. En otros países, los encargados de formular la política han visitado a los equipos de investigación en las comunidades. En Costa Rica, por ejemplo, un funcionario de alto rango del Ministerio de Planeación Económica participó en la investigación y, en consecuencia, pudo apreciar mejor el valor y las limitaciones de la EPP. Y en Armenia, donde el jefe de la evaluación de la pobreza construyó un entorno de confianza con los jefes de la encuesta de hogares, el equipo de EPP del Banco y los encargados de formular la política en el gobierno, el análisis integrado de la pobreza resultante fue utilizado ampliamente por parte del Banco y de los encargados de formular la política en el gobierno.

Otro aspecto del diseño de la EPP es la necesidad de garantizar que los resultados se compartan con varias partes interesadas. La divulgación de los resultados debe ser parte de la planeación y del presupuesto de la EPP; sin embargo, éste no ha sido el

caso en la mayoría de EPP. Si la información recolectada no se da a conocer a las comunidades, el carácter participativo del trabajo queda incompleto. Son varias las razones importantes para divulgar la información resultante de la EPP: validar la información; continuar el proceso de construcción de un diálogo con las comunidades, de modo que se establezcan vínculos más o menos permanentes; mostrar respeto por la asociación con la comunidad compartiendo la información; reevaluar continuamente la relación del intermediario de la EPP (por ejemplo, el Banco) con las distintas partes interesadas, los pobres en particular; aumentar la credibilidad de la información y, por tanto, aumentar el potencial de las EPP para influir en la formulación y ejecución de política; facilitar un proceso mediante el cual los pobres verifiquen y evalúen el impacto de la EPP; y estimular la acción en el ámbito de la comunidad.

Es necesario considerar los requerimientos de las diversas partes interesadas, y éstas deben participar en el diseño de una estrategia de divulgación. Los resultados han sido variados en aquellos casos en los que los gobiernos no han tenido participación. En Camerún, por ejemplo, para el gobierno, los resultados de la EPP eran amenazadores. Esto redujo en alto grado el impacto de la EPP. A fin de construir una base política para el cambio de política, el uso efectivo de los medios, como parte de una estrategia de comunicaciones, puede servir para mejorar el entendimiento entre el gobierno y la ciudadanía.

Tal vez se requieran diferentes documentos para satisfacer los requerimientos de diversas partes interesadas. Por ejemplo, las partes interesadas en la comunidad podrían tener mayor interés en detallados informes de su comunidad, mientras los ministros de gestión podrían interesarse en un documento a nivel de país. Para incrementar la conciencia y divulgar los resultados amplios y las recomendaciones de política de la EPP, países como Zambia, Guatemala y Lesotho han producido documentos de resumen claros, bien escritos y cortos que han aportado a la apropiación y a la interpretación generalizadas. Otra sugerencia es que el Banco produzca un documento independiente de los resultados de la EPP, además de integrar estos resultados a la evaluación global de la pobreza. Así, los jefes de las EPP podrían tener mayor autonomía y responsabilidad.

La etapa de diseño debe incluir un análisis del formato de presentación de los datos. En Ghana, por ejemplo, la información resultante de la EPP era relativamente compleja y extensa, haciendo dispendiosa su incorporación a otros informes del Banco Mundial. En otras EPP podría ser conveniente utilizar los diagramas visuales para los ejercicios de las Valoraciones Rurales Participativas (VRP) (*ver* apéndice D) en el informe final como vehículo de transmisión de la información.

Una razón por la que las EPP no han tenido un mayor grado de acción ha sido la falta de especificidad en la presentación de los resultados. Por tanto, donde sea posible, las propuestas se deben presentar en formato de matriz, detallando lo siguiente:

- Acciones que podrían tomarse de inmediato
- Acciones que exigen cambio de política
- Requerimientos de costos
- Si se requiere un período de tiempo corto o largo para los resultados
- Ordenamiento administrativo o legislación requeridos
- Qué ministerio, donante o ONG debería asumir la responsabilidad de llevar a cabo la acción.

La EPP debe incluir un componente de verificación para un seguimiento de estas propuestas.

Vínculo con las estrategias de país

Para lograr un mejor acercamiento a los pobres, los resultados de las EPP y de las evaluaciones de la pobreza deben estar estrechamente relacionados con las EAP del Banco. Su impacto en las EAP ha sido débil debido a fuertes restricciones o a la adopción de enfoques participativos, tanto en los proyectos como en el trabajo de política. Entre estas restricciones se incluyen:

- *Rendición de cuentas.* En algunas zonas no siempre es posible evaluar la calidad y el alcance de la participación. El análisis por parte de las partes interesadas y un plan para involucrar a estos grupos en el diálogo resultante no siempre se presentan con claridad. Por tanto, es difícil seguirle la pista al proceso y comparar el grado y la calidad de la participación real con el nivel y la calidad de la participación proyectada.
- *Apoyo.* Algunas actividades participativas son limitadas debido a la falta de tiempo y de financiación. Tanto en el proyecto como en el trabajo de política, a veces resulta difícil y dispendioso obtener financiación para incluir una muestra representativa más amplia de partes interesadas. Aunque se dispone de fondos fiduciarios (subvenciones concedidas por organismos de asistencia bilaterales), éstos pueden ser de difícil acceso para el trabajo de política. A menudo, la financiación clave del Banco no está disponible y muchos gobiernos todavía no están dispuestos a tomar dinero a préstamo para este tipo de actividades. Con frecuencia, la presión para cumplir con plazos siempre estrictos socava la participación más amplia y la apropiación y el compromiso consiguientes.
- *Evidencia.* Unas pocas personas en el Banco y algunos funcionarios del gobierno todavía cuestionan el costo-beneficio de la participación.

En 1996, el Departamento de Evaluación de Operaciones hizo un estudio de los jefes de evaluaciones de la pobreza terminadas y en curso (*ver* Banco Mundial 1996j). Sólo 46 por ciento de quienes respondieron la pregunta, “¿qué influye en el impacto

de las evaluaciones de la pobreza?” consideraban que los pobres deben participar en el diseño y la preparación de estas encuestas. Un informe borrador del departamento, “Análisis del Proceso de Participación” (Banco Mundial, en prensa), menciona un estudio de jefes de equipo del Banco Mundial sobre participación, realizado en mayo de 1999, que revelaba que las restricciones más significativas a la participación en las operaciones del Banco eran la falta de tiempo y de dinero, rígidos ciclos de proyecto, e inadecuados incentivos y apoyo administrativo. En este estudio, 81 a 88 por ciento de los jefes de equipo aceptaron o mostraron fuerte aceptación a que las principales partes interesadas deberían participar ampliamente en el trabajo apoyado por el Banco. Con respecto a los créditos para ajuste estructural y créditos para ajuste sectorial, 68 por ciento estuvieron de acuerdo.

En la actualidad se comienzan a dar pasos para aumentar el enfoque de las operaciones en la pobreza superando barreras como los aspectos estratégicos: vínculos débiles entre la EPP y la evaluación de la pobreza, entre la evaluación de la pobreza y la EAP y entre la EAP y las operaciones; concesión de préstamos —énfasis en empréstitos aprobados antes que en metas de reducción de la pobreza; e impacto —enfoque en indicadores de insumo y desembolso antes que en sentar las bases para evaluar los impactos sobre los pobres.

Otro informe del Banco, “Tomando Acción a Favor de la Reducción de la Pobreza en el África al Sur del Sahara” (Banco Mundial 1996i), anota que “la reducción de la pobreza rara vez es un tema central o motivador para el plan de negocios o para las estrategias de asistencia a país, aunque recientemente ha aumentado la receptividad sobre este aspecto” (p.15). El informe argumenta que las EAP son demasiado generales para abordar la pobreza y que gran parte del enfoque de proyectos en la pobreza ya se ha perdido cuando se ejecuta el programa de concesión de préstamos. El informe también afirma que, por lo general, las EAP no hacen de la reducción de la pobreza un objetivo cardinal de los programas de desarrollo económico, que la reducción de la pobreza es incidental a la estabilidad macroeconómica o a la concesión de préstamos, y que usualmente no se establece el vínculo entre la agenda de reforma y la reducción de la pobreza. El informe agrega que las EAP han carecido de una “fuerte visión estratégica de la reducción de la pobreza y de claras acciones verificables para reducir la pobreza” y sostiene que:

Esta deficiencia en la esfera operativa a menudo se basa en: a) falta de información sobre la pobreza, b) análisis inadecuado, c) actitud desinteresada hacia la reducción de la pobreza, y d) la disposición de la Administración del Banco para comprometerse con la reducción de la pobreza con el fin de mantener buenas relaciones con el país y sentirse satisfecha con operaciones de préstamos que aborden el crecimiento agregado con escasa atención a la distribución del crecimiento... Por tanto, las decisiones operativas tienden a basarse más en intereses sectoriales que en la reducción de la pobreza [en tanto que la pobreza es] un aspecto multisectorial que exige una estrategia integrada (p. 20).

El informe aboga porque el Banco revise su estrategia para incluir la receptividad a las necesidades de los pobres, lo que a su vez exige una mejor interpretación de la pobreza –precisamente lo que la EPP puede producir, conjuntamente con las encuestas de hogares.

Ahora se aboga por un mejor análisis de la pobreza para ayudar, tanto al Banco como a los gobiernos, a enfocar sus proyectos y políticas de manera más efectiva. Para lograrlo, el objetivo de las EPP debe ser convertirse en un componente básico y no sólo un aditamento de las EAP y de los documentos de formulación de política. La experiencia de EPP anteriores demuestra que este vínculo es mayor cuando las agendas de investigación de las EPP y de la evaluación de la pobreza se han elaborado con quienes trabajan en los departamentos de país y en las EAP. Si bien esta cooperación puede ser dispendiosa y exige mayor preparación, el resultado es un mayor impacto en la EAP. Otro informe, “Reducción de la Pobreza y el Banco Mundial” (1997c), detalla cómo muchas EAP han estado mucho más claramente enfocadas en la pobreza, en particular las correspondientes a África al Sur del Sahara, desde la directiva de mayo de 1996 expedida por la Junta de Directores del Banco en el sentido de asignar a la reducción de la pobreza un lugar de preponderancia en las estrategias de asistencia a país. Entre otros desarrollos recientes se cuentan directrices para EAP más enfocadas en la pobreza y la reelaboración de la Directiva Operativa sobre la pobreza. Los informes anotan que todas las EAP que se elaboran uno o dos años después de una evaluación de la pobreza, incorporan las principales conclusiones de la evaluación, aunque algunas lo hacen en forma más integral que otras.

A partir de la introducción del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP) en 1999, el carácter de las EAP ha comenzado a cambiar gradualmente. La EAP se convertirá en algo más parecido a un “plan de negocios” vinculado con la estrategia de reducción de la pobreza del país (*ver* figura 8 en el capítulo 4).

En el recuadro 10 aparece un resumen de esta sección.

EN EL ÁMBITO DEL PAÍS: VINCULACIÓN DE LAS EPP CON EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICA

Con base en los ejemplos de EPP, esta sección analiza los aspectos más importantes que deben tenerse en cuenta cuando se trabaja con instituciones dentro del país. Se divide en las siguientes partes: punto de partida –conocimiento del entorno político, creación de un entorno propicio a la política, quién controla la agenda de investigación y sus resultados, y fortalecimiento del marco de ejecución de la política.

Punto de partida, conocimiento del entorno político

La formulación participativa de política involucra vincular la información proveniente de las comunidades con un diálogo de política más amplio que incluya una muestra

representativa de partes interesadas. Al avanzar de los resultados de la investigación en la comunidad hacia el análisis de política, es necesario considerar los aspectos que rodean el cambio de política. Por ejemplo, la formulación de política es un proceso inherentemente político. Normas, legislación, tradiciones, redes, alianzas étnicas, nepotismo, filiaciones políticas y estructuras burocráticas, todas ellas interactúan un entorno de política complejo y fluctuante. Por tanto, las preguntas clave incluyen qué factores afectan las decisiones de los encargados de formular la política para crear, sustentar, alterar o revertir políticas; cuáles son las complejidades legales del cambio de política; y ¿qué influencia tienen en la opción de política la supervivencia individual en una institución, la supervivencia institucional en un gobierno, y el mantenimiento de un régimen en un país?

Una complejidad adicional del proceso de formulación de política es la relación entre la formulación de la política y su ejecución. Aunque no están desconectadas, la formulación de política y su ejecución hacen parte de procesos de cambio en curso interrelacionados (Grindle y Thomas 1991). Sin embargo, mientras algunos encargados de la formulación de política podrían estar dispuestos a incorporar ciertos aspectos a la agenda de política como declaraciones de intención, podrían estar menos dispuestos a ejecutar las políticas resultantes debido a las dimensiones políticas de la ejecución (*ver* Wildavsky 1979; Moser 1993; y Wuyts, Mackintosh y Hewitt 1992).

Es en esta dinámica que el Banco Mundial trata de influir en la política y, por tanto, necesita entender las a menudo ocultas influencias en decisiones de política, entre ellas las muchas redes institucionales, formales, personales e informales que pueden ayudar o impedir la ejecución.

Por ejemplo, en algunos de los países donde se han emprendido EPP, la pobreza no ha ocupado un lugar de importancia en la agenda política. El limitado apoyo político, o la falta de confianza entre el gobierno y el Banco Mundial, ha llevado a una falta de apoyo en el país para algunas EPP. En Camerún, fue perceptible la falta de apoyo del gobierno central, en parte debido a que algunos encargados de la formulación de política se sentían excluidos del diálogo de EPP. A pesar de que se consideró que el trabajo de campo era de buena calidad y los resultados eran pertinentes, el gobierno no estaba dispuesto a aceptar las conclusiones de la EPP o a incluir en un principio en la agenda política aspectos controvertidos que surgían de la EPP.

En general, entornos políticos abiertos brindan mayores oportunidades para construir consenso con respecto a temas de la pobreza. Por ejemplo, en Costa Rica, donde existe una tradición de introducir a los grupos marginales en la esfera política, el gobierno estaba ansioso por comprender mejor la pobreza desde la perspectiva de los pobres y aceptó de buen grado la EPP. De manera similar, en Argentina el gobierno solicitó ayuda del Banco Mundial para emprender investigación participativa. Como resultado, existía un mayor grado de compromiso y coordinación entre el Banco y el gobierno en la preparación de la evaluación de la pobreza y de la EPP. Por el contra-

Recuadro 10

Factores que debe tener en cuenta el Banco Mundial para acrecentar el impacto de las EPP

Aporte y compromiso profesional

- Promover la reducción de la pobreza como un claro compromiso. La medida en que los departamentos de país y los directores de país en el Banco se comprometan con la reducción de la pobreza, afectará el impacto de la EPP y de la evaluación de la pobreza. Cuando este compromiso no es claro, las operaciones mostrarán una tendencia al sesgo hacia intereses sectoriales antes que hacia la reducción de la pobreza.
- Medir el desempeño de los directores de país mediante el enfoque en la pobreza por parte de la estrategia de asistencia a país (EAP), de los proyectos en trámite y de políticas de ajuste.
- Desarrollar habilidades para llevar a cabo evaluaciones de la pobreza y EPP. Desafiar el comportamiento, los enfoques y las motivaciones individuales.
- Observar la investigación participativa en las comunidades para entender las fortalezas y debilidades de las EPP.

Análisis de la pobreza

- Construir confianza y entendimiento entre quienes han estado a cargo de la recolección de datos para los diversos enfoques (encuestas e investigación participativa) y quienes hacen el análisis de la pobreza.
- Fomentar un enfoque de equipo en el Banco e incluir diferentes disciplinas para mejorar la interpretación de las diversas dimensiones de la pobreza.

Apropiación en el Banco

- Crear una apropiación amplia dentro del Banco para una mayor pertinencia de política.
- Crear la agenda de investigación tanto para la evaluación de la pobreza como para la EPP con otras personas que trabajan en los departamentos de país.

Apoyo administrativo y seguimiento

- Aumentar la capacidad de las misiones residentes para analizar la pobreza.
- Apoyar a los gobiernos al emprender una verificación participativa continua de la pobreza, como en Zambia (*ver* recuadro 2), para construir datos de secuencia temporal.
- Verificar no sólo el resultado del diálogo de política (la EPP, la evaluación de la pobreza y la EAP), sino también el proceso de participación y consulta. También verificar el seguimiento de las recomendaciones de la EPP y de la evaluación de la pobreza.

Diseño de la EPP

- Construir capacidad en el gobierno para vincular la investigación participativa con las encuestas de hogares (como en Vietnam). Apoyar la construcción de un proceso iterativo según el cual las encuestas tradicionales y la investigación participativa se fundamentan entre sí en forma permanente.
- Ayudar a diseñar EPP que incluyan estrategias de divulgación.
- Construir la capacidad del gobierno para producir informes claros y bien estructurados e informes diferentes para públicos diferentes. Detallar el proceso de consulta en cada informe.
- Asistir al gobierno en el uso de los medios para fomentar la comunicación con la ciudadanía e incrementar la base política para el cambio de política.

Vincular la EPP y la evaluación de la pobreza con la EAP

- Garantizar que las EPP y las evaluaciones de la pobreza sean componentes básicos de las EAP.
- Trabajar para garantizar que la evaluación de la pobreza impulse la reforma de política, tanto en el país como en el trabajo del Banco.
- Identificar, en la EAP, acciones claras y verificables para reducir la pobreza, que se vinculen con los documentos de estrategia de reducción de la pobreza.
- Aprovechar el conocimiento social existente en el país.

rio, en Malí, debido a la sensibilidad del tema de la pobreza, fue necesario cambiarle el nombre a la EPP y denominarla Encuesta de Condiciones de Vida, y el diálogo sobre la pobreza se vio limitado.

Sin embargo, en países donde la pobreza es un tema muy sensible, no todos los encargados de la formulación de política son opositores. Los individuos responden a muchos factores, incluyendo estructuras burocráticas, estabilidad y apoyo político, asesoría técnica y actores internacionales (*ver* Grindle y Thomas 1991). Algunos podrían apoyar la EPP si perciben que ésta es para el bien de su sociedad, ya que no todos los encargados de la formulación de política están a la búsqueda de beneficios económicos simplemente. Es buena práctica identificar e incluir a aquellos que apoyan la idea de la EPP al comienzo del diálogo y gradualmente construyen un apoyo de base amplia. Esta buena práctica exige que los equipos del Banco tengan un profundo conocimiento de país, de quienes formulan la política y que desarrollen relaciones con los actores clave y los entiendan.

La experiencia con las EPP nos demuestra que la simple presentación, ante los encargados de formular la política, de los resultados de nueva información obtenida a través de las EPP no garantiza el cambio de política. En consecuencia, un mayor número de EPP recientes se han enfocado en el proceso de formulación de política y en el contexto político de la decisión de política y de cambio de política.

Creación de un entorno propicio al diálogo de política

Sin el apoyo del gobierno, o aun en presencia de un apoyo limitado, se disminuye el impacto de la EPP. Como el objetivo último es influir en la política antes que simplemente producir documentos técnicamente sólidos, se debe cuestionar el valor de llevar a cabo una EPP con poco apoyo del gobierno. Con apoyo limitado, un aspecto clave será lo que va a suceder cuando los resultados de la investigación sean contrarios al interés del gobierno. Por tanto, antes de emprender la EPP, se requiere el diálogo para construir confianza y entendimiento entre el Banco y el gobierno. Generar un clima más abierto puede servir para garantizar que el gobierno se sienta menos amenazado por los resultados de la EPP y que ésta tendrá, por consiguiente, un mayor impacto.

El proceso participativo presentará grandes variaciones de país a país, y la inclusión de diferentes partes interesadas en la EPP y en la evaluación de la pobreza deberá estar a tono con el entorno global político, social, económico e institucional del país. En este tipo de trabajo con un alto contenido específico de contexto, no es posible plantear un plan de acción: se requiere la opinión personal. En algunos países podría resultar conveniente incluir a una muestra representativa de partes interesadas antes que fijar como objetivo sólo a unos pocos encargados de formular la política. En Suráfrica, por ejemplo, la clausura inesperada de la Oficina de Reconstrucción y Desarrollo de Suráfrica significó que la estrategia inicial del enfoque en un departamento particular resultó ser inadecuado (*ver* May y Attwood 1996).

Mantener una actitud receptiva no es fácil en un entorno dinámico, en el cual a veces ocurren conflictos inesperados y las agendas y la gente cambian. Por tanto, se recomienda un seguimiento y un diálogo continuos con las diferentes partes interesadas. Este enfoque exige un vuelco de la receta de verticalidad hacia un enfoque de proceso más flexible. El desafío de muchas EPP y de los programas de país de mayor cobertura del Banco consiste en conservar la nueva asociación que se ha creado a través de este diálogo.

¿Quién detenta la propiedad y controla la agenda de investigación y los resultados de la EPP?

En el ámbito nacional, la propiedad y el compromiso de las partes interesadas han variado entre las distintas EPP. La experiencia del Banco ha demostrado que la participación de encargados clave de la formulación de política desde un principio mejora el sentido de apropiación y de compromiso. En la medida en que sean adecuadas, las siguientes medidas pueden servir para acrecentar el impacto de política:

- Involucrar a los encargados de formular la política en la planeación inicial de la EPP.
- Introducir a los encargados clave de la formulación de política en el trabajo de campo para que participen en la EPP.
- Cuando se comparta un informe con los encargados de la formulación de política por parte del gobierno, incluir a las comunidades locales que aportaron su análisis.
- Una vez se presenten los resultados, convocar a talleres con los encargados de la formulación de política y con la gente del lugar.
- Negociar un compromiso de alto nivel para hacer el seguimiento de la EPP y verificar la ejecución de las recomendaciones clave.

En Argentina y Zambia, desde el comienzo se incluyeron funcionarios clave del gobierno, quienes, a menudo, lideraron el proceso. A medida que se fueron incluyen-

do ONG y otras partes interesadas, se amplió el espacio para el diálogo sobre la pobreza. Este enfoque produjo una mayor interpretación y confianza entre el gobierno y las ONG. En Suráfrica, la participación de las partes interesadas desde el principio constituyó un paso dispendioso pero importante en un complejo proceso de diálogo, con un alto nivel de apropiación y de compromiso evidentes. Por el contrario, en Togo y Camerún, desde un principio no se incluyó en el proceso a los encargados clave de la formulación de política y, por tanto, el impacto de la EPP ha sido limitado. De manera semejante, en Lesotho, en un principio no se incluyó al gobierno y la apropiación fue limitada. La apropiación local sólo se creó cuando se formuló el plan de acción por parte del gobierno con una muestra representativa de partes interesadas.

Con respecto al control, en su análisis de la pobreza en Mozambique, Owen (1996) analiza la dificultad de satisfacer las exigencias de múltiples partes interesadas. El autor plantea, “¿A quién pertenece esta EPP?” Demandas diversas y a veces conflictivas tienen el potencial para socavar el carácter participativo de la EPP, mientras las instituciones que controlan el proceso buscan producir documentos de acuerdo con plazos y documentos determinados de antemano que representan su punto de vista. Owen agrega, además, que cuando se ha cedido el control, puede ocurrir una concesión entre apropiación y calidad. En el recuadro 11 se analiza la complejidad de lograr la propiedad aun cuando se haya adoptado un proceso participativo.

El control y la propiedad de la EPP también se vinculan con la capacidad del gobierno para negociar con el Banco Mundial. Por lo general, si los donantes adoptan un enfoque jerárquico para ayudar en la formulación de política, la apropiación y el compromiso por parte del gobierno serán limitados. Varios funcionarios del gobierno de Guatemala se sintieron excluidos del proceso de la EPP y las relaciones entre el Banco y la universidad que llevó a cabo la EPP fueron débiles y antagónicas. Por tanto, la apropiación y el compromiso con los resultados de la EPP fueron limitados hasta cuando la universidad publicó un documento independiente sobre pobreza en el país, sin ningún aporte del Banco.

Aunque la información que suministran las EPP podría ser pertinente y tener como resultado cambios en los documentos de política, en ausencia de la apropiación no habrá cambios de actitud duraderos. Para lograr una mayor apropiación, se recomienda que la agenda de investigación no se determine solamente en Washington. Quienes influyen en la política dentro del país deben ser parte de la discusión. Este proceso podría tomar más tiempo del previsto, así que el diseño de la EPP debe ser flexible para tener en cuenta demoras inesperadas. Las demoras son más probables en la medida en que un mayor número de partes interesadas se involucra, y no siempre es posible predecir cómo o siquiera si se logrará un consenso (ver recuadro 12).

Recuadro 11

Entregar el documento no equivale a su apropiación

Zambia: En la evaluación de la pobreza y en la EPP existió un amplio diálogo con una muestra representativa de partes interesadas y, en consecuencia, existió un fuerte y ampliamente compartido sentimiento de apropiación del proceso y del plan de acción. Los zambianos redactaron la sección de recomendaciones de la evaluación de la pobreza. Sin embargo, en los debates con el equipo local de investigación en Zambia* un funcionario del gobierno preguntó sobre la EPP.

¿Qué hay en la carátula de este documento que demuestre que es de propiedad del gobierno? No está el escudo, ni el logotipo del gobierno, ni un prólogo escrito por ningún funcionario del gobierno. El representante de una ONG agregó,

El Banco Mundial convoca a un taller nacional en el Centro Internacional de Conferencias Mulungushi, presenta la evaluación de la pobreza y entrega la propiedad de la evaluación de la pobreza al Secretario Permanente que preside el taller. Así no más, y el Banco cree que ha resuelto el aspecto de la apropiación.

Desde el principio se había expresado claramente y había quedado entendido que la evaluación de la pobreza era un documento del Banco. Aunque un objetivo es la apropiación por parte del gobierno, no sería indicado esperar que algunos gobiernos consideraran de su propiedad documentos que se habían iniciado en Washington y llevaban el logotipo del Banco. Algunos gobiernos tal vez ni siquiera querrían tener la propiedad, pero querrían que el documento siguiera siendo identificado como un documento del Banco, a fin de fomentar una evaluación independiente. Sin embargo, en otros casos, sería apropiado para el Banco y para el gobierno publicar un documento conjunto.

Suráfrica: La EPP incluyó a los encargados de formular la política desde el comienzo, y la apropiación se desarrolló de manera gradual entre partes interesadas de alto nivel. Por ejemplo, el Gabinete se reunió en dos oportunidades para analizar la EPP. La primera reunión tuvo una duración de dos horas y la presidió Thabo Mbeki, vicepresidente de Suráfrica.

* Para este estudio se contrató a un equipo local de investigación para revisar el proceso y el impacto de la EPP. Para un informe completo, ver Mutesa y Muyakwa (1997).

Fortalecimiento del marco de ejecución de política

El cambio de política no consiste simplemente en redactar un nuevo documento de política, también se refiere a ejecutar esa política. Para vincular la formulación de política con su ejecución, la buena práctica consiste en poner el énfasis en:

- Incrementar la capacidad de país para una investigación permanente.
- Crear canales para un diálogo permanente entre una muestra representativa de partes interesadas.
- Abrir un proceso de negociación continua sobre la agenda política, en la que se tengan en cuenta las opiniones de los pobres.
- Mantener las asociaciones.

Recuadro 12

La participación es algo más que realizar talleres

Paquistán: La evaluación de la pobreza fue el primer trabajo en el sector económico en Paquistán en tener amplia divulgación y debate. Además de la amplia divulgación que los talleres tuvieron en la prensa, sirvieron para aumentar la conciencia sobre los aspectos relacionados con la pobreza. El proceso sirvió de estímulo al gobierno para conformar un grupo con la meta específica de analizar el tema de la pobreza.

La apreciación general fue que, aunque era un análisis de buena calidad, era demasiado estrecho porque sólo utilizaba la medición de la pobreza a partir del consumo; por ende, medir la pobreza se convirtió en tema de un extenso debate. Funcionarios del gobierno y las ONG consideraron que el principal mensaje de la evaluación era que la pobreza mostraba una tendencia a disminuir en Paquistán. Este concepto fue objeto de controversia por parte de algunos economistas paquistaníes, quienes opinaron que diferentes mediciones producirían diferentes resultados, así como de ONG que contaban con amplia experiencia en todo el país.

Aunque las opiniones de las partes interesadas se habían expresado en varios talleres de evaluación de la pobreza, muchos consideraron que estas percepciones no quedaron reflejadas debidamente en el documento final. Como consecuencia, algunos comentaron que la evaluación era la "justificación del Banco para el ajuste estructural" y cuestionaron sus objetivos. Un funcionario de alto rango asistió a muchos talleres, pero consideró que su amplia participación en los talleres y los comentarios que había planteado por escrito no habían sido tenidos en cuenta. Se planteó la pregunta sobre cuál institución controlaba la agenda de investigación y los resultados de la evaluación de la pobreza.

El principal mensaje de esta experiencia es que la participación en talleres no es el fin del proceso de participación. Como no sería posible alcanzar un consenso final, las distintas opiniones deben quedar reflejadas en el documento final. Además, si no se incluyen las opiniones de la gente, este hecho debe quedar claro en el informe. Se recomienda que, en la medida de lo posible, los jefes de la EPP y de la evaluación de la pobreza sepan cómo organizar los talleres y cómo hacer el seguimiento apropiado, incluyendo la incorporación de las opiniones de todos los participantes en el informe de resultados de la investigación o, al menos, los principales temas que surgen de la investigación. La calidad y el seguimiento de los talleres afectarán tanto al impacto de la EPP como a la relación entre las partes interesadas participantes.

En casi todos los países, es importante constituir un cuerpo de activistas que trabajen a favor de la reforma por fuera del marco del gobierno, debido a que las sociedades son cada vez más pluralistas y, con frecuencia, el cambio depende de una diversidad de asociaciones. Así mismo, debe tenerse en cuenta la función que cumplen otros donantes internacionales, que tienen el poder para influir en la política nacional. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha emprendido análisis de la pobreza en algunos países utilizando métodos participativos. En Togo, el PNUD fue un asociado en el ejercicio de la EPP, y su misión residente continúa fomentando el análisis participativo. En Ecuador, la Unicef utilizó las metodologías de la EPP para evaluar el impacto de su programa en ese país.

Algunas EPP se han llevado a cabo en asociación con instituciones especializadas en investigación social (universidades, redes de científicos sociales, etcétera). Estas

asociaciones son útiles para incrementar la capacidad de estas instituciones y también para evitar la replicación de la investigación, además de ayudar a garantizar que la EPP llegue a ser parte del cuerpo de conocimiento social.

A menudo, el proceso de ejecución de la política altera las políticas proyectadas. Por tanto, es conveniente entender los enlaces entre la intención (política) y el resultado (ejecución), e identificar e incluir en el diálogo político a quienes ejecutarán la política. En la EPP se debe incluir a los administradores en los ámbitos central y local. Igualmente, para lograr una mayor interpretación de las diversas aproximaciones de la investigación, resulta vital incluir a los estadígrafos de los ministerios de gestión. Por ejemplo, en Kenya, la Oficina Central de Estadísticas colaboró en la coordinación de la EPP.

Teniendo en cuenta que, tradicionalmente, los gobiernos y los donantes han puesto el énfasis en los sectores en vez de hacerlo en temas representativos, podría resultar difícil situar los resultados de la investigación participativa en el marco de una institución. Se recomienda identificar a una institución en el país en la que los datos se puedan analizar, coordinar y divulgar. Muchos países han recolectado un gran volumen de datos participativos pero carecen de seguimiento y coordinación. Encontrar un punto de entrada para los resultados de la investigación participativa podría estimular una investigación más continua por parte de una muestra representativa de instituciones, contribuyendo así a ampliar el diálogo de política y, eventualmente, a un mayor compromiso por parte del gobierno y del Banco con la reducción de la pobreza.

Ver el recuadro 13 para un resumen de esta sección.

EN EL ÁMBITO DE LA COMUNIDAD: INVOLUCRAR A LOS POBRES

Esta sección analiza la forma de emprender la investigación participativa en la comunidad, poniendo el énfasis en la buena práctica para lograr la credibilidad y la legitimidad de la EPP. La sección se divide en tres aspectos: equipos de investigación, gestión de los equipos de investigación y proceso de investigación.

Equipos de investigación

Conformación

Por lo general, la conformación del equipo de investigación que trabaja en la comunidad es específica al contexto. Usualmente, debe haber una representación igual de hombres y mujeres, que estén familiarizados con la cultura local; en particular, es esencial el conocimiento de las lenguas locales. Por ejemplo, en Zambia, el equipo de investigación estaba compuesto por un jefe (hombre) y cinco hombres y

cuatro mujeres, de diversas edades y etnias, como investigadores. Luego, el equipo se dividió en grupos de género mezclados de tres a cuatro investigadores, quienes dedicaron dos o tres días a cada comunidad. En Tanzania, 35 investigadores se dividieron en equipos de cinco o seis y trabajaron en seis provincias.

Preparación

Los equipos deben estar bien preparados antes de su desplazamiento a los sitios de investigación. La experiencia de las EPP ha demostrado que aún cuando los equipos cuenten con experiencia en métodos participativos, se requieren por lo menos dos semanas de capacitación para analizar las complejidades de emprender análisis de política en el ámbito nacional, para cotejar las herramientas participativas con la agenda de la investigación, decidir los métodos de registro y presentación de informes, crear un marco inicial de análisis de los resultados, construir espíritu de equipo, y debatir las actitudes y el comportamiento. Hacer concesiones sobre el tiempo de capacitación produce investigación de mala calidad. Antes de desplazarse a las comunidades, los equipos también deben ser conscientes de las principales políticas vinculadas con la agenda de investigación.

Aptitudes

La aptitud y la función de los investigadores se hacen cada vez más importantes para lograr credibilidad cuando, tratándose de EPP amplias, las evaluaciones participativas extienden su campo de acción del ámbito del proyecto al del país. El ritmo rápido de la ampliación, para adaptar la evaluación a las agendas de los donantes, a menudo ha llevado a concesiones relativas a la calidad de la investigación. Si el avance de los métodos participativos deja qué desear, los datos pueden resultar sesgados, los grupos vulnerables quedan excluidos y los resultados no se analizan con la exactitud debida. Esta mala práctica ha perjudicado la credibilidad de los métodos participativos. Un trabajo calificado exige una combinación de factores, entre los que se incluyen una buena actitud, aptitudes técnicas y experiencia por parte del investigador.

En México, resultó difícil encontrar un consultor nacional adecuado, sin afiliación política, para coordinar la EPP. Además, el control del proceso de recolección de información resultó problemático porque los equipos trataron de seguir su propia agenda. En Togo, los equipos de campo contaban con aptitudes limitadas para analizar los resultados. En Mozambique, en una evaluación interna de la fase preliminar de la investigación, se llegó a la conclusión de que los equipos no estaban bien familiarizados con las comunidades para poder construir confianza, y algunos no lograron aplicar los métodos con eficiencia.

Recuadro 13

Factores que deben tenerse en cuenta en el ámbito nacional para aumentar el impacto de las EPP

Comprender el entorno político

- Obtener apoyo desde el comienzo; el gobierno lidera el proceso.
- Empezar la EPP sólo después de que las posibles implicaciones políticas se hayan estudiado detenidamente.
- Utilizar las estructuras y redes institucionales, formales, personales e informales, y comprender el impacto que tienen en los encargados de formular la política. Esta tarea exige que los equipos del Banco tengan un profundo conocimiento del país.

Crear un entorno propicio a la política, si es posible

- Cuestionar el valor de llevar a cabo una EPP para la cual el apoyo del gobierno es limitado.
- Construir el diálogo para crear un clima más abierto, de modo que los gobiernos se sientan menos amenazados por los datos resultantes.
- Mantener un diálogo de política a través de un seguimiento continuo con las diversas partes interesadas.
- Armonizar la participación de las partes interesadas con el entorno político, social, económico e institucional global del país. No existe un enfoque planeado en detalle para el momento adecuado de la inclusión de las partes interesadas en el diálogo de política.

Fomentar la apropiación

- Incluir desde el comienzo a los encargados clave de la formulación de política. Desarrollar relaciones y una interpretación con los actores clave.
- Incluir a los encargados de la formulación de política y a los administradores clave en el diseño, planeación y ejecución de la EPP y análisis de los resultados.
- Considerar la publicación de la EPP como un documento del gobierno cuando sea posible. Los datos deben ser de propiedad del gobierno.
- Saber cómo organizar talleres de trabajo con seguimiento adecuado. Los talleres no son el final de un proceso de participación. Quizás no se logre el consenso final, de modo que los documentos deben reflejar los distintos puntos de vista. Si no se incluyen las opiniones de la gente, se debe explicar la razón. La calidad y el seguimiento de los talleres afectarán el impacto de la EPP y la relación entre las partes interesadas participantes.
- Utilizar las EPP para hacer un aporte al desarrollo de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza, incluyendo a los pobres en el proceso de consulta, suministrando datos para el análisis de la pobreza y, cuando la EPP es un proceso en marcha, construir capacidad de país para verificar la pobreza.

Fortalecer el marco de ejecución de política

- Identificar a una institución convincente en la cual la investigación participativa se pueda analizar, coordinar y divulgar. Investigar las capacidades en las provincias.
- Trabajar con las instituciones (universidades, redes de científicos sociales y similares) que ya estén involucradas en investigación social, con el fin de garantizar que la investigación no se replique y que la EPP llegue a ser parte del cuerpo de conocimiento social.

La principal pregunta que surge en este punto es cómo integrar los diversos conjuntos de datos en un análisis integral de la pobreza. Algunos han argumentado que la integración podría ser pertinente a la etapa de recolección de datos (ver Chung 2000; Ravallion 1996). La integración de investigación cuantitativa y cualitativa utilizando los mismos equipos tiene implicación para los tipos de aptitudes requeridas por parte de los equipos de investigación. Mientras las encuestas de cuestionarios requieren enumeradores, la investigación participativa requiere investigadores con un conjunto completamente diferente de aptitudes, comportamientos y actitudes. Por tanto, aunque tal vez no sea factible esperar que un equipo de enumeradores lleve a cabo una investigación participativa creíble, se podrían utilizar diferentes equipos para diferentes técnicas de investigación (por ejemplo, las EPP en India [Uttar Pradesh y Bihar] y Kenya).

Gestión de los equipos de investigación

Un aspecto crucial para la investigación participativa de calidad que comienza a surgir de este estudio es el manejo efectivo de los equipos de investigación. Dos aspectos requieren mayor investigación, a saber:

Estructura de los distintos equipos

La mayor parte de los equipos de investigación se seleccionan para representar a los principales grupos de la sociedad. En Tayikistán, donde se emprendió una investigación participativa para servir de soporte a un programa del Banco Mundial para reducir la pobreza, a los miembros del equipo se les escogió con la idea de que representarían la composición de la sociedad de este país. El equipo estaba compuesto por hombres y mujeres de todas las edades (estudiantes universitarios, personas de mediana edad, personas mayores) y de todos los niveles de educación (desde maestros de escuela de las aldeas hasta doctores y académicos), de las zonas urbanas y rurales, y de los principales grupos étnicos. El objetivo era conformar un equipo que no estuviera sesgado hacia ningún otro subgrupo, en particular la élite urbana con un mayor grado de educación.

Durante las sesiones de presentación de informes y durante los debates informales con los trabajadores de campo, la directora de la investigación logró recolectar un gran cúmulo de información en tanto no demostró un tratamiento preferencial hacia ningún grupo. Este hecho significó romper algunas normas sociales de Tayikistán al abrir espacio para que la mujer rural, menos educada, diera a conocer su opinión. Sin embargo, también significó crear oportunidades para que el hombre de mayor edad representara al equipo en las reuniones con los funcionarios locales. La jefa del equipo explicó, “aunque en general esta decisión tuvo resultados para el equipo, los en-

cargados de la participación deben ser conscientes de que esta minisociedad no es necesariamente fácil de manejar”².

Algunos miembros del equipo trataron de controlar los debates, con base en su papel social. En Tayikistán, las jerarquías sociales se diseñan de acuerdo con líneas de educación, edad y género. También existe una jerarquía entre los grupos étnicos regionales y entre castas dentro de algunos grupos. La jefa anotó que, aunque pudo supervisar y dirigir eficientemente las sesiones de presentación de informes, las personas dominantes se encargaron de la tarea de redactar los informes, lo que se hizo en grupos separados.

Costo psicológico de la investigación de la pobreza

Otro desafío consiste en manejar el costo que significa la investigación de la pobreza. Las EPP, que parten de la premisa de considerar la pobreza desde la perspectiva de los pobres, podrían exponer a los trabajadores de campo a cierto grado de trauma, para el cual no están preparados. En Tayikistán, pese a que los trabajadores de campo ya habían participado en encuestas y otros estudios, la mayoría vivía en la capital y tenía poca información sobre el grado de pobreza en las regiones. La jefa comentó que a medida que el trabajo de campo avanzaba a la segunda semana, algunos trabajadores de campo rompían en llanto cuando describían su día de trabajo. En Guinea Ecuatorial, la pobreza también era más profunda de lo esperado y, en este caso, también los trabajadores de campo rompieron a llorar durante las sesiones de información. A menudo, el resultado es que los trabajadores de campo se sienten emocional y físicamente exhaustos y este hecho podría afectar la calidad de su análisis.

Proceso de investigación

Selección de una institución

Identificar una institución adecuada para llevar a cabo la investigación puede ser difícil. Se requiere el conocimiento local de instituciones creíbles y neutrales. En general, las EPP han tenido mayor éxito cuando la institución escogida posee algún grado de capacidad ya existente para emprender la investigación participativa; por ejemplo, un instituto de investigación, una ONG o una red de ciencias sociales. Sin embargo, algunas organizaciones alegan contar con experiencia en investigación participativa pero no tienen la capacidad para emprender investigación de buena calidad, comprometiendo así la credibilidad de la EPP.

2 Gomart E. *Comunicación personal*. Julio 1997. Washington, D.C.

Para aumentar esta credibilidad, podría ser apropiado utilizar una red de ONG en funcionamiento, ya que allí existe una fuente de conocimiento y aptitudes. Las ventajas de utilizar estas redes, en vez de capacitar equipos nuevos, son las siguientes:

- Muchas ONG ya han construido confianza con las comunidades y han realizado investigación participativa.
- Las ONG que trabajan en las comunidades podrían encargarse del seguimiento de los resultados, garantizando así que la investigación no sea meramente extractiva. La limitante radica en que los resultados de la investigación serían sesgados hacia las comunidades donde la ONG ya ha logrado algún impacto, y las comunidades más pobres tal vez queden excluidas.
- La investigación de la EPP podría contribuir a fortalecer la capacidad de las redes de ONG existentes.
- Con el tiempo, las ONG podrían recolectar la información de la EPP y se podrían crear vínculos entre las ONG, los encargados de la formulación de política y los departamentos de estadística.

Sin embargo, es preciso anotar que pocas ONG disponen de las aptitudes y las capacidades para emprender una investigación de buena calidad en gran escala y que algunas ONG pueden tener sesgos sectoriales.

Creación de expectativas

En algunas EPP, el proceso de investigación se ha considerado un proceso explotador, porque ocupa el tiempo de la comunidad, crea expectativas y socava la autoconfianza. Por tanto, los investigadores deben exponer claramente el objetivo de su visita. Ejemplo de mala práctica es elaborar listados de expectativas en vez de analizar las necesidades de la comunidad. Además, si la entidad dispensadora de asistencia a continuación financia la prioridad identificada en el listado de expectativas sin participación de la comunidad y sin construir capacidad, aumenta la dependencia en la institución externa, se socava la autoconfianza de la comunidad y se crean falsas expectativas.

Investigadores de EPP en Paquistán, Mozambique y Zambia informaron que algunas comunidades se mostraron hostiles hacia los equipos de investigación, especialmente donde se emprendió investigación extensiva con escaso seguimiento. En Armenia y Moldavia, las comunidades expresaron frustración y ansiedad frente al hecho de estar involucradas en muchos trabajos de investigación que no aportaban ninguna mejoría a su situación. En estos países, los trabajadores de campo también reaccionaron con frustración y algunos acusaron a los participantes de quejarse en vez de hacer algo y de quedarse aferrados a las viejas formas. El jefe de estas evaluaciones sugirió que los trabajadores de campo estaban reflejando la frustración de los participantes.

Tiempo dedicado a las comunidades

En muchas comunidades, es más fácil y más rápido interactuar con la élite local, dejando así a los pobres por fuera (quienes no saben expresar tan bien sus ideas, trabajan hasta el agotamiento y no pueden asistir a las reuniones), y a las mujeres (quienes no salen de sus casas con frecuencia y están acostumbradas a la exclusión). Para superar esta limitación, los trabajadores de campo deben ser conscientes de las relaciones de poder en la comunidad y de la composición de la comunidad en su conjunto. Algunas EPP han apurado el proceso de investigación para poder cumplir con los plazos, a menudo dejando por fuera a los más pobres y a los marginados.

En muchas EPP, la dificultad de emprender investigación participativa en las zonas urbanas ha sido un aspecto capital (*ver* Norton 1994), ya que en estos sectores se requiere más tiempo y mayor flexibilidad que en las zonas rurales. Por ejemplo, en Jamaica, Moser y Holland (1996) ponen de relieve el aspecto de la confidencialidad en la clasificación de la riqueza y del temor de ser identificados como parte de la investigación por cuestiones de seguridad. En las zonas urbanas de Zambia, resultó difícil identificar a los grupos sociales y la gente estaba ocupada y no estaba dispuesta a participar. En otras zonas urbanas podría plantearse el problema de la seguridad para los equipos de investigación, en especial para las mujeres investigadoras, como fue el caso en Costa Rica y Zambia.

Herramientas

Existe una creencia arraigada en muchas personas en el sentido que para que la investigación participativa sea más precisa, es necesario estandarizar las herramientas y las técnicas. Sin embargo, la flexibilidad puede ser una fortaleza, ya que el enfoque, las herramientas y las técnicas variarán dependiendo de la comunidad. Pero, en algunas circunstancias es posible utilizar ciertos métodos participativos estandarizados en una escala amplia para generar información numérica. Las evaluaciones de beneficiario han cuantificado los resultados con base en un marco de muestreo, como en Costa Rica y Madagascar. La EPP del PNUD en Bangladesh utilizó métodos estandarizados para los debates de grupos de estudio y para la identificación de prioridades (*ver* PNUD 1996). La encuesta de uso realizada por Action Aid en Syndhupalchowk, Nepal, utilizó el mapeo participativo en más de 130 aldeas con el fin de producir datos de utilización de servicios³.

3 *Ver* Mukherjee (1995), para otros métodos participativos que se utilizan para generar datos proporcionados.

En algunas encuestas de cuestionarios de hogares, personas ajenas a la situación diseñan con anterioridad las preguntas y no es probable que los encuestados conozcan al encuestador. Por lo general, las EPP que utilizan las herramientas de evaluación rural participativa (ayudas visuales y análisis de grupo), obtienen respuestas más precisas cuando:

- Las instituciones que realizan la investigación son conocidas por las comunidades y éstas confían en ellas.
- El diálogo y el análisis de grupo estimulan a la gente a desafiar las respuestas incorrectas.
- Los datos se triangulan (se verifican con informantes y con fuentes de datos) para comprobar la exactitud y descubrir áreas que requieren mayor análisis.
- Los investigadores y la gente de la localidad aprenden del proceso.
- Se determinan los grupos marginales.
- La comunidad analiza la información.

Se requiere personas expertas para llevar a cabo este tipo de investigación participativa. Cuando las aptitudes no existen, la exactitud de los datos de la EPP ha dejado qué desear.

Durante el proceso de investigación, los equipos pueden aprender unos de otros en reuniones regulares en las que se revisan las herramientas y los enfoques y se analizan las diferencias entre varios grupos sociales. Es posible compilar los informes de campo como resultado de las reuniones y divulgarlos después a las comunidades. En la medida en que sea apropiado, se debe incluir a los funcionarios de la localidad, y los resultados de la investigación participativa en la comunidad se deben compartir con ellos. *Ver* recuadro 14 para un resumen de esta sección.

ANÁLISIS Y SÍNTESIS: UNIFICACIÓN DE LAS EPP CON INFORMACIÓN DE ENCUESTAS DE HOGARES

En el pasado, el análisis de la pobreza estuvo dominado por datos cuantitativos derivados de encuestas de hogares nacionalmente representativas. Desde comienzos de la década de los 90, la investigación participativa ha tenido un uso cada vez mayor para definir la pobreza e influenciar en la política. Hoy en día, se acepta más la necesidad de combinar la investigación participativa con los datos de la encuesta de hogares, como lo indica la literatura reciente. Si embargo, en el nivel operativo, los datos de la encuesta de hogares se usan con mayor intensidad en el análisis de la pobreza y todavía se tienen como datos más confiables que los de las EPP. En esta sección se analizan las fortalezas y debilidades de las encuestas más importantes que se utilizan en la actualidad en el análisis de la pobreza, poniendo el énfasis mayor en las encuestas de hogares y en las EPP; y pone de relieve algunas de las tensiones que han surgido de intentar combinar estos conjuntos de datos.

Recuadro 14

Factores que se deben tener en cuenta en el ámbito de la comunidad para incrementar el impacto de las EPP

Equipos de investigación

- Construir confianza entre los equipos de investigación y las comunidades.
- Ser conscientes de la mala práctica en las valoraciones rurales participativas (VRP). Los investigadores requieren de experiencia, habilidades para aplicar las herramientas y capacidad para delegar el control.
- La capacitación de los equipos requiere, por lo menos, dos semanas para analizar las complejidades de emprender análisis de política en el ámbito nacional; cotejar las herramientas participativas con la agenda de investigación; decidir sobre los métodos de registro y de presentación de informes; crear un marco inicial para el análisis de los resultados; construir un espíritu de equipo; y analizar las actitudes y el comportamiento. La experiencia ha demostrado que llegar a concesiones sobre el tiempo de capacitación produce una investigación de mala calidad.
- Ser conscientes de las políticas más importantes vinculadas con la agenda de la investigación antes de desplazarse a las comunidades.

Gestión de los equipos de investigación

- Ser conscientes de las dificultades de dirigir diversos equipos de investigación que, con frecuencia, representan diferentes edades, géneros y grupos étnicos.
- Ser conscientes de que los equipos de investigación que trabajan con comunidades pobres pueden experimentar cierto grado de trauma para el cual no están preparados. Los jefes de los equipos deben entender la posibilidad de este resultado. Se trata de un aspecto nuevo, y se necesita mayor capacitación, de los investigadores de campo y de los jefes, para encontrar mejores maneras de manejar estos resultados.

Proceso de investigación

- Compartir la información con las comunidades de manera permanente.
- No socavar la autoconfianza de la comunidad.
- Ser conscientes de la fatiga del encuestado y de crear expectativas. Muchas comunidades —en particular las de fácil acceso de las grandes ciudades— son sujeto de excesiva investigación.
- Analizar los datos y el material existentes pertinentes a la zona antes de iniciar el estudio.
- Identificar instituciones creíbles, no simplemente experimentadas, para llevar a cabo la investigación. Utilizar redes de ONG existentes, donde sea apropiado, para fomentar el seguimiento.
- Permitir mayor flexibilidad en las zonas urbanas que en las rurales.
- Vincular los resultados de la EPP con otras instituciones para fines de seguimiento.
- Escribir informes de campo claros para divulgación a las comunidades.
- Aceptar las limitaciones de la EPP. La investigación participativa de la pobreza no es una metodología de otorgamiento de poder.

Metodologías

- Adaptar las metodologías a la agenda de investigación.
- Utilizar la VRP para mayor análisis y apropiación por parte de la comunidad. Ser conscientes de los peligros de una ampliación rápida de los métodos de la VRP, lo que puede socavar la calidad de la investigación.
- Evitar los sesgos, triangular los datos.
- Cuantificar y registrar el número de personas involucradas en la investigación participativa.

Análisis y síntesis

- Entender las dificultades de deducir conclusiones macro del análisis micro.
- Presentar claros mensajes de política, no presentar todo.

Antecedentes a las encuestas de hogares

Teniendo en cuenta que el análisis estadístico de la pobreza en conjunto exige un soporte real de una amplia gama de datos, las evaluaciones del Banco Mundial sobre la pobreza se han servido de diferentes tipos de encuestas de hogares. La tabla 8 muestra un resumen de los principales tipos de encuestas de hogares.

En términos generales, una encuesta nacional de hogares a partir del ingreso o de los gastos, o un Estudio de Medición de Niveles de Vida (EMNV), se lleva a cabo con el objetivo de obtener información básica sobre los patrones de la pobreza. Algunos países han fundamentado su análisis de la pobreza casi exclusivamente en las encuestas nacionales de ingresos y gastos. Hoy en día se reconoce ampliamente que este enfoque es unidimensional y, en la medida de lo posible, estos datos se complementan con otros que surgen de otras fuentes, como encuestas demográficas y de salud. Se diseñaron encuestas de aspectos múltiples, con el fin de obtener una encuesta única que comprendiera una amplia gama de aspectos. En África, la Encuesta de Prioridades ha sido un método común de una encuesta de aspectos múltiples –una encuesta realizada en una sola visita que incluye los estimativos del consumo de hogares.

La encuesta de aspectos múltiples más exhaustiva y ambiciosa es el EMNV, y muchas evaluaciones del Banco Mundial de la pobreza utilizan los datos recolectados a través de este método. Un encuestador que, por lo general, hace dos visitas al hogar, cada una de unas tres o cuatro horas de duración, se encarga de recolectar la información. La Encuesta de Prioridades es similar al EMNV, aunque comprende un cuestionario menos extenso y cubre una muestra mayor de hogares: 8.000, en comparación con los 2.000 a 5.000 que cubre el EMNV (Carvalho y White 1997). El primer EMNV que se lleva a cabo en un país puede tener una duración de 18 a 36 meses y sus costos oscilan entre 500.000 y un millón de dólares.

Desde hace algún tiempo, el Banco desarrolló el Cuestionario de Indicadores Básicos de Bienestar (CIBB)⁴: una encuesta de hogares que utiliza cuestionarios estructurados y muestras a partir de probabilidades, que aprovecha en forma intensiva las metodologías de investigación de mercados. Principalmente se utiliza para verificar las metas del desarrollo a través de indicadores clave, como el acceso de los beneficiarios a los servicios, su uso y satisfacción. El CIBB se basa en muestras extensas (en Ghana, la muestra fue de 15.000 hogares), cuestionarios cortos, fácil recolección de datos, rápido registro y validación de datos, informes sencillos y módulos básicos fijos y flexibles. En razón de su formato simplificado, el CIBB puede producir resultados con mayor rapidez que otras encuestas de hogares.

4 Para la página web del CIBB, ver <http://www4.worldbank.org/afr/stats/cwiq.cmf>.

Tabla 8
Resumen de tipos de encuestas de hogares

Encuesta de hogares	Ventajas	Limitaciones
Encuesta de aspectos múltiples (por ejemplo, EMNV y Encuesta de Prioridades)	Medición y análisis de diferentes dimensiones de la pobreza, sus interrelaciones y correlaciones	Recolección y análisis prolongados
Encuesta demográfica y de hogares	Medición de salud y pobreza, comportamiento y análisis de la salud, diagnósticos básicos de la pobreza	Medición limitada de otras dimensiones de la pobreza, diagnósticos limitados
Encuestas de empleo	Análisis de patrones de empleo, análisis de ingreso salarial (vinculado con escolaridad)	Uso limitado de medición y diagnósticos de la pobreza
Encuestas rápidas de verificación y encuestas de satisfacción de servicios (por ejemplo, Cuestionario Básico de Indicadores del Bienestar)	Verificación rápida y con eficiencia de costos de indicadores clave del bienestar, a menudo con un enfoque en la medición del acceso de los beneficiarios a los servicios, uso de servicios y satisfacción de los servicios.	Medición imposible de ingreso-pobreza, diagnósticos limitados

Fuente: Adaptado del documento del Banco Mundial *Poverty Reduction Strategy Sourcebook* (2000, p. 43) en la siguiente dirección: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/data/data.htm>.

El Banco Mundial proyecta una Encuesta de Suministro de Servicios a la Comunidad en Tanzania, que combina una encuesta de hogares simple basada en el modelo CBIB con una encuesta participativa de evaluación de necesidades. El objetivo principal será verificar el suministro de servicios por parte del gobierno local. Este será el encargado de dirigirla y las comunidades, de responderla. La idea será totalizar los resultados de cada distrito para luego presentarlos a las comunidades, de modo que puedan comparar los servicios de su localidad con los de otras aldeas en su distrito.

Diferencias y similitudes clave de las encuestas de hogares y las EPP

La Tabla 9 hace una comparación entre los tipos de datos recolectados por las encuestas de hogares y las EPP, así como las diferencias en la recolección, el análisis y la síntesis de los datos.

Estas diferentes aproximaciones de las encuestas han surgido de diferentes tradiciones. En tanto las encuestas de hogares determinan una realidad e intentan predecir los comportamientos mediante la comprobación de hipótesis (tradicción positivista),

Tabla 9
Características de las encuestas de hogares y de las EPP

Encuesta de hogares	Evaluación participativa de la pobreza
Deductiva Una realidad Muestra representativa Mayor alcance	Inductiva Realidades múltiples Muestra propositiva Mayor profundidad
Se utilizan entrevistas estructuradas para recolectar los datos	Se utilizan entrevistas parcialmente estructuradas, discusiones de grupos de estudio y ejercicios participativos visuales para recolectar los datos
Métodos no contextuales	Métodos contextuales
Recolecta datos cuantitativos y cualitativos	Recolecta datos cuantitativos y cualitativos
Busca relaciones significativas desde la óptica de la estadística	Averigua patrones significativos; identifica la causalidad y explica la correlación estadística
Menos rápida: puede tomar entre 18 y 36 meses	Más rápida: puede tomar entre 6 y 9 meses
Los métodos motivan las preguntas	Las preguntas motivan la selección de los métodos participativos utilizados
Orientada a los resultados	Orientada al proceso
El hogar como unidad principal de análisis	Relaciones intrafamiliares, grupos sociales y la comunidad como unidades principales de análisis

las EPP buscan la diversidad y presentan lo que en ocasiones pueden ser resultados incómodos que reflejan muchas realidades de un entorno diverso e impredecible (pospositivista o constructivista). A diferencia de las encuestas de hogares, que recopilan datos estadísticos sobre el alcance de la pobreza por medios de métodos y normas estandarizados, las EPP se enfocan en procesos y explicaciones de la pobreza, según la definen los individuos y las comunidades dentro de un marco cambiante y flexible. La investigación participativa es más abierta e interactiva. Antes que indagar por relaciones significativas desde la óptica de la estadística para explicar el comportamiento, pone el énfasis en realidades múltiples y en la divergencia. Así, es importante tener claridad sobre cuál paradigma informa y guía el enfoque del investigador (Guba y Lincoln 1996).

Los datos de las encuestas tradicionales se pueden utilizar para contar, comparar y predecir. La fortaleza de la EPP no radica en contar, sino en comprender las dimensiones ocultas de la pobreza y en analizar los procesos por medio de los cuales la gente cae en la pobreza y sale de ella. La EPP también busca la diversidad y reconoce que resulta difícil predecir el comportamiento; lo que es más, no siempre las comparaciones son posibles en una situación dinámica. Booth y otros (1998) establecen una distinción entre los métodos contextuales (por ejemplo, las EPP), que intentan captar los fenómenos sociales dentro de su contexto social, cultural, económico y político, y los métodos no contextuales (por ejemplo, encuestas de hogares), diseñados para recolectar información no contaminada por el contexto.

Cuantitativas y cualitativas

Ha existido una tendencia a percibir una dicotomía entre las encuestas tradicionales de hogares, que se consideran cuantitativas y objetivas, y las EPP, que se consideran cualitativas y subjetivas. En la práctica, sin embargo, estas divisiones no son tan claras y, con frecuencia, son engañosas, dado que en las encuestas tradicionales cada vez más se utilizan las preguntas subjetivas y muchas EPP contienen información y análisis cuantificados. Más aún, existe una dimensión cualitativa del trabajo de la encuesta tradicional. Por ejemplo, en las encuestas de hogares, encuestadores y analistas interpretarán de manera subjetiva las respuestas de los encuestados. En el mejor análisis de la pobreza, las dos se fusionan en un análisis integrado (por ejemplo, las evaluaciones del Banco Mundial para Armenia y Zambia, y el *Poverty Status Report 1999* del gobierno de Uganda. En aras de la claridad, los métodos y los datos deben estar nítidamente separados. Por ejemplo, las EPP son un método contextual que recoge datos cuantitativos y cualitativos, y las encuestas de hogares son un método no contextual que produce datos cuantificados (ver Hentschel 1999 y Booth y otros 1998).

Tipos de datos recolectados

Ni las encuestas de hogares ni las EPP son más exactas que la otra, porque cada una produce diferentes tipos de datos, satisfaciendo diferentes requerimientos de información y arrojando luces sobre varias dimensiones de la pobreza y lo que ésta significa. Las encuestas de hogares pueden proveer información sobre el alcance de la pobreza; las EPP dan explicaciones, arrojan luces sobre complejidades; e identifican las prioridades de los pobres, haciendo posibles nuevos niveles de análisis. Por sí sola, una EPP no proyectará la imagen completa, como tampoco lo hará una encuesta de hogares. Con frecuencia, las encuestas de hogares sólo entrevistan al jefe del hogar (por lo general, un hombre). Usualmente, las EPP recogen información sobre espec-

tos intrafamiliares desde más de una perspectiva, y también exploran aspectos sociales interfamiliares y de la comunidad, además de recoger datos del hogar. Igualmente, la exactitud de un método debe juzgarse por la medida en la cual produce respuestas útiles a las preguntas que se plantean. Además, un método técnicamente exacto puede ser inapropiado si no es la mejor y más factible forma de responder una pregunta determinada.

Calidad de la recolección y del análisis

Hoy en día se reconoce cada vez más ampliamente que aumentar el radio de acción (emprender investigación de mayor escala por fuera del rango de las comunidades individuales) de las técnicas participativas ha llevado a que se comprometa la calidad de la información. De igual manera, las encuestas de hogares han sido objeto de crítica por manipular los datos y producir resultados engañosos —es decir, lo que se mide en las encuestas de hogares es todo lo que importa. Usualmente, personas extrañas, quizás con un conocimiento limitado de las realidades de la gente de la localidad, son quienes determinan qué se mide. Chambers (en prensa) afirma que existe una necesidad de códigos de comportamiento cuando se analiza la investigación participativa. Agrega el autor que es necesario examinar repetidamente el acervo de información y de conocimiento que se genera. “Lo que significa filtrar críticamente para lograr una reflexión sincera de la forma en que nuestro ego, nuestra actitud mental, el contexto institucional y los intereses sociales y políticos se combinan para escoger y moldear tanto el conocimiento personal como la forma en que se presenta cuando se transmite a otros”. Una limitación adicional tanto de las encuestas de hogares como de las EPP es la fatiga del encuestado: muchas personas encuestadas se han quejado porque las encuestas absorben su tiempo.

En cuanto a las EPP, los equipos de investigación deberían comenzar a analizar la información durante el proceso de investigación. Sin embargo, el análisis y la síntesis exigen equipos muy capacitados con el fin de garantizar la validez de los resultados. En Suráfrica, los investigadores de la EPP convocaron a un taller de dos días de duración sobre preparación de informes, y se utilizaron técnicas de clasificación de fichas con las comunidades para analizar el material y determinar las categorías de los informes. Los encargados de la formulación de política podrían participar en estas etapas iniciales para lograr una mejor interpretación del proceso. La información rápida y temprana a los individuos clave podría ayudar a los encargados de la formulación de política a interpretar los resultados preliminares y a asumir un cierto sentido inicial de apropiación antes de la presentación final del informe. Aunque algunas EPP han recogido información valiosa, no toda ha sido de utilidad para los encargados de la formulación de política.

Las EPP deberían esforzarse por lograr “ignorancia óptima”⁵ (Chambers 1993), de modo que la información se recoja sólo sobre aspectos relevantes de la formulación de política. Se requiere la cuidadosa selección de métodos que se enlacen con los aspectos identificados de la investigación. En Mozambique, la EPP presentó demasiada información a los encargados de la formulación de política. Este fue el resultado de una falta de coordinación entre la agenda de investigación y sus métodos aplicados en el campo, así como del estilo de presentación del informe por parte de la institución coordinadora. Las EPP han alcanzado menor credibilidad cuando los resultados han sido demasiado amplios, demasiado obvios o demasiado complejos para su utilidad política.

Influencia del conocimiento y del poder

En el proceso de recolección, análisis y síntesis de los datos, la pregunta clave es, ¿quién controla la selección de los datos utilizados para influir en la política? Con frecuencia, las relaciones de poder determinan el manejo de los datos, y el poder influencia la construcción y el uso del conocimiento. Como lo expresa Chambers (en prensa), “Es que el poder forma y moldea el conocimiento y ese poder interpersonal distorsiona lo que se aprende y se expresa”. En las encuestas más tradicionales, el control permanece en manos de las personas extrañas a la comunidad, en particular en

- El diseñar del cuestionario, que es inflexible y se basa en lo que encargados de la formulación de política quieren saber. Las preguntas se plantean en la capital del país y reflejan los sesgos de los investigadores.
- El planteamiento de las preguntas, mientras el control permanece en manos del encuestador y, con frecuencia, los encuestados se sienten inhibidos por diferenciales de poder (especialmente entre un encuestador educado con papel y lápiz y un encuestado inculto; entre un encuestador hombre y una encuestada mujer; encuestador urbano y encuestado rural). Con frecuencia, los encuestados reaccionan a este tipo de relaciones de poder respondiéndole a los encuestadores lo que éstos quieren oír.
- El análisis de los datos, que continúa por fuera de la comunidad, como también el control de su publicación.

5 Chambers (1993) define la “ignorancia óptima” como la necesidad de no saberlo todo –la clave es averiguar tanto como uno necesite saber. Expresa (p.19) que “se necesita experiencia e imaginación para saber lo que no vale la pena saber, y autodisciplina y valentía para abstenerse de intentar averiguarlo”. Cornwall (2000) aporta el concepto de “imprecisión apropiada”, donde “no hay necesidad de saberlo todo con exactitud” (p. 43).

Una vez los resultados se han aceptado, se repiten y, en consecuencia, la credibilidad en ellos es más amplia. Chambers (1997) anota, “hasta el día de hoy, el grado al cual los resultados de encuesta se construyen social y personalmente, continúa siendo objeto de escasa investigación, no se informa debidamente y tampoco se reconoce como se debería” (p. 95).

Los encargados de la investigación participativa la emprenden con base en un conjunto de herramientas participativas determinado por la agenda de investigación y el contexto local. Permitirle a los pobres involucrarse lleva a una inversión de la relación entre la comunidad y el extraño, que está implícita en las encuestas tradicionales. Los investigadores de la investigación participativa necesitan diferentes aptitudes y comportamientos, como escuchar y respetar el conocimiento experto de los participantes, construir confianza, delegar el control y permitirle a la comunidad definir los aspectos de la pobreza que realmente importan. A los pobres se les considera participantes o asociados del proceso de investigación, los datos se comparten con ellos y el análisis de los resultados de la investigación se realiza en el seno de la comunidad. Así los pobres tienen mayor control sobre el proceso de investigación y se reconoce su capacidad para evaluar, analizar, planear y actuar.

Sin embargo, aunque la comunidad controla el análisis de las EPP hasta cierto grado, cuando esta información se traduce en mensajes de política macro y se totalizan los resultados, la gente de la localidad puede perder el control y es posible que los resultados no se den a conocer a las comunidades para sus comentarios y verificación. La información completa y detallada de la comunidad es valiosa para el diseño de proyecto y la formulación de política. No obstante, en ocasiones surgen inexactitudes de su extrapolación al ámbito nacional, ya que la formulación de política como información llega a ser demasiado generalizada y se hace caso omiso del contexto (*ver* Attwood, 1996, para un estudio de caso sobre este aspecto en Suráfrica).

Crterios para medir la solidez

Se reconoce la necesidad latente de fortalecer el rigor y, por tanto, la calidad de la investigación participativa. Las encuestas por muestreo, entre ellas el EMNV, se basan en el principio de que el comportamiento se puede medir, totalizar, modelar y predecir de acuerdo con mediciones estadísticas de confiabilidad en la “solidez”. Una forma para comprobar la solidez de los datos de la EPP es agregar preguntas a las encuestas de hogares con base en los resultados de la EPP. Sin embargo, muchas conclusiones clave de la EPP pueden ser específicas al contexto y no siempre es posible que los resultados sean representativos en el ámbito nacional, sean estandarizados o totalizados. Muchos practicantes de la EPP alegarían que no siempre es deseable totalizar y generalizar. La fortaleza de algunos datos de la EPP radica en su diversidad y su

carácter específico al contexto, ya que las prioridades varían entre diferentes comunidades/distritos/regiones.

Guba y Lincoln (1981) sostienen que los criterios tradicionales de la solidez son inapropiados para la investigación participativa y deberían definirse de manera diferente. Más aún, muchas encuestas se juzgan de acuerdo con errores de muestreo, pero Stone y Campbell (1984) arguyen que también existe un error de no muestreo, como el “sesgo contextual” (por ejemplo, diferencias culturales), que las encuestas no tienen en cuenta, pero que influye en la solidez de los resultados.

Existe una creencia muy generalizada en cuanto a que para que la investigación participativa sea más sólida, es necesario estandarizar las herramientas y las técnicas. No obstante, la flexibilidad puede ser una fortaleza en la medida en que el enfoque, las herramientas y las técnicas variarán dependiendo de la comunidad. Pero, en algunas circunstancias, es posible utilizar ciertos métodos participativos en gran escala para generar información cuantitativa. Las evaluaciones de beneficiario tienen resultados cuantificados con base en un marco de muestreo. La EPP del PNUD en Bangladesh hizo uso de grupos focales de discusión estandarizados y de identificación de prioridades. También en 1991, la Encuesta de Utilización conducida por Action Aid en Syndhupalchowk, Nepal, utilizó mapeo participativo en más de 130 aldeas para obtener datos sobre utilización de servicios⁶. Chambers (1997) sostiene que la pertinencia también es una consideración importante: ¿los resultados pueden utilizarse para el aprendizaje y la acción?

Sesgos

Tanto en las EPP como en las encuestas tradicionales, los sesgos surgen a través de la interpretación de las respuestas y, de manera más crítica, del análisis de los resultados. En la investigación participativa, cambiar la relación entre los extraños a cargo de la investigación y los miembros de la comunidad no es un proceso fácil. En algunas EPP recientes, el investigador externo siempre fue el agente dominante y los miembros de la comunidad mostraron una tendencia a decir lo que, en su concepto, era lo que el investigador quería escuchar. Los ejercicios visuales de la VRP pueden servir para reducir estas distorsiones abriendo el debate y el análisis. No obstante, algunas distorsiones podrían existir todavía, porque el proceso de compilar los resultados de la EPP involucran muchas etapas de filtración de la información (ver figura 7). Cuando las EPP tienen una relación más estrecha con el proceso de formulación de política, debe aceptarse el hecho de que tal vez no sean políticamente neutrales. En las encuestas de hogares, los sesgos surgen a través de los

6 Ver Mukherjee (1995), para otros ejemplos de la generación de datos cuantitativos a través de métodos participativos.

diseños del cuestionario fijados de antemano, de la interpretación de las respuestas a las preguntas fijadas de antemano por parte del encuestador y del análisis de los resultados.

Del nivel micro (la comunidad) al nivel macro (la política)

Si bien la información de la EPP que se desarrolla en la comunidad es valiosa para el diseño del proyecto, surgen inexactitudes en la extrapolación de la comunidad a la nación para fines de formulación de política, ya que no es fácil filtrar y traducir mensajes complejos que emergen del ámbito local. Sin embargo, estas inexactitudes no siempre ocurren. Por ejemplo, la EPP de Zambia utilizó un pequeño número de comunidades en diferentes partes del país, y éstas tenían ciertas características que eran administrativamente uniformes y con situaciones similares. En todo el país, las matrículas escolares se tenían que pagar en los meses de diciembre y enero, y estos meses eran difíciles para todas las zonas rurales. En consecuencia, se diseñó un mensaje simple. La lección radica en que es necesario hacer una mejor identificación de diferentes tipos de condiciones, así como del grado al cual se pueden generalizar para fines de política.

Unificación de las EPP con las encuestas de hogares

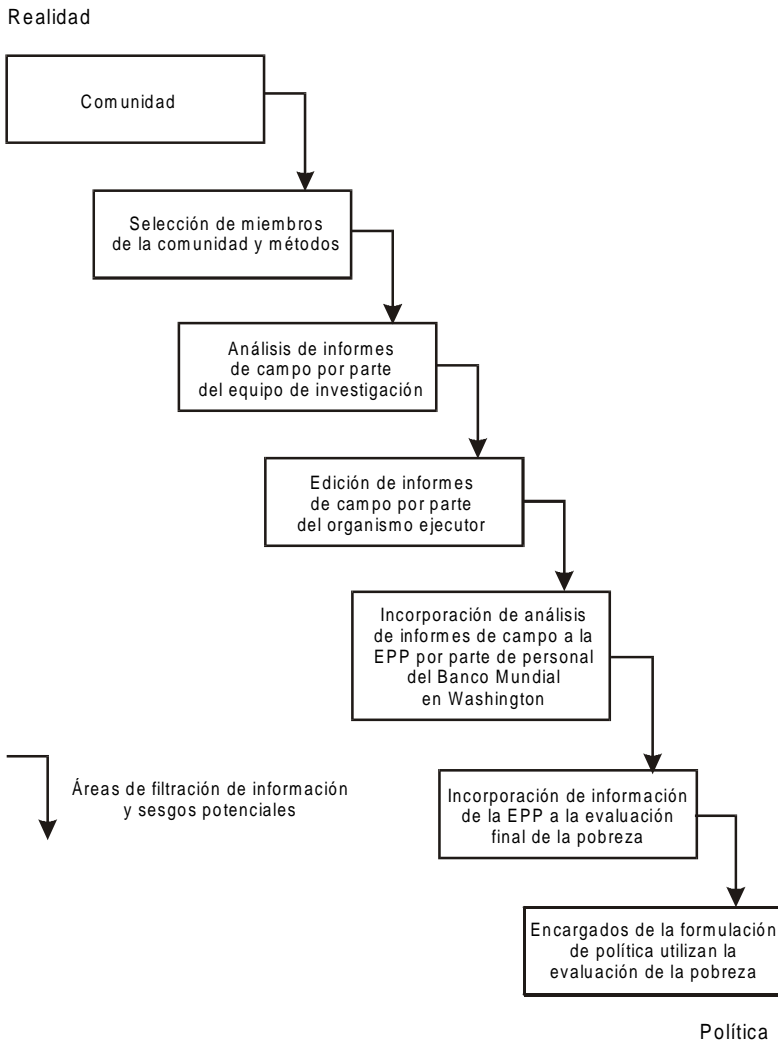
Con el fin de garantizar que los datos de las EPP no continúen siendo un agregado del análisis de la pobreza, las encuestas se deben unificar a todo lo largo del proceso de investigación, en cuatro etapas: diseño, ejecución, análisis y síntesis, y divulgación (ver tabla 10).

Etapas de diseño

Es necesario construir confianza y entendimiento entre las personas que utilizan diferentes enfoques para definir las agendas de investigación y recolectar y analizar los datos con el ánimo de influir en la política. Los practicantes tanto de la encuesta como de la evaluación participativa deben comprender las limitaciones de diversos conjuntos de datos, apreciar los sesgos de sus propios métodos investigativos y saber cuándo los métodos alternativos pueden compensar algunas de estas limitaciones. En Zambia, en un intento por comprender mejor los diversos enfoques del análisis de la pobreza, el gobierno ha ubicado al equipo de investigación local (la ONG Grupo de Evaluación Participativa, GEP) en la sede de la Oficina Central de Estadística (OCE). La ONG está llevando a cabo en este momento ejercicios de evaluación participativa de la pobreza y combinando los resultados de estos ejercicios con el trabajo de encuesta de hogares que adelanta la OCE.

Figura 7

Filtros y sesgos de la información: estudio de caso de la EPP en Zambia



La información que suministran las encuestas tradicionales puede servir de apoyo a la selección de los lugares para realizar la EPP. Por ejemplo en Kenya, la Encuesta de Verificación del Bienestar (EVB), que se basó en una muestra representativa de todo el país conformada por cerca de 12.000 hogares, se utilizó para identificar a los distritos más pobres en cada una de las seis provincias. Estos distritos se convirtieron en los puntos focales de la EPP. En cada uno de estos distritos dos conglomerados de

Tabla 10
Resumen de la forma en que se pueden combinar los conjuntos de datos

Cuándo	Cómo
Etapa de diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Construir confianza y entendimiento entre los encargados de la EPP y de la encuesta de hogares • Utilizar resultados de la EPP para influenciar el diseño de la encuesta de hogares, y viceversa
Etapa de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> • Desplazar a las comunidades a los encargados de la formulación de política y a los estadígrafos • Incluir a los estadígrafos de la oficina central de estadística en los equipos de campo de investigación de la EPP –esto puede ser apropiado en algunos países • Recoger variables de percepción en las encuestas de hogares
Análisis y síntesis de los datos	<ul style="list-style-type: none"> • Triangular para fines de validación y análisis comparando los resultados de la EPP y de la encuesta de hogares • Para comprobar la solidez de la EPP, se pueden incluir resultados clave en las encuestas de hogares más representativas. Las EPP pueden evaluar la validez e interpretación de los datos de la encuesta de hogares para un conjunto de recomendaciones clave de política
Etapa de divulgación	<ul style="list-style-type: none"> • Dar a conocer los resultados principales de la EPP y de las encuestas de hogares a la sociedad civil y a las comunidades

EVb (casi equivalentes a una aldea) fueron objeto de una selección aleatoria para la EPP, y los encuestadores de la EVb más familiarizados con los conglomerados escogidos se asignaron a los equipos de la EPP para servir de guías. Así, la EPP se llevó a cabo en una muestra secundaria de conglomerados utilizados para la EVb. En Guatemala, una detallada investigación participativa se llevó a cabo en diez poblados que, posteriormente, hicieron parte del Estudio de Medición de Niveles de Vida (EMNV).

Chambers (en prensa) comenta que ocurren algunas concesiones importantes cuando se diseña una investigación participativa. Entre éstas se incluyen:

escala y representatividad *versus* calidad –cuanto mayor sea la escala, más representativa será, pero más difícil para garantizar la calidad; escala *versus* momento oportuno para la capacitación, trabajo de campo y análisis –cuanto mayor sea la escala, tanto más tiempo y recursos necesarios para la capacitación, supervisión del trabajo de campo y análisis; escala *versus* recursos para el seguimiento –para un determinado volumen de recursos, una mayor escala disminuye el radio de acción para el seguimiento con las comunidades, y para talleres sobre política; estandarización y capacidad de análisis *versus* apertura y dificultad de análisis; cuidado e interpretación del análisis *versus* momento oportuno para influenciar la política; calificaciones y matices de los estándares académicos *versus* mensajes simplificados para influenciar la política.

La investigación participativa y las encuestas de hogares se pueden llevar a cabo de manera interactiva, de modo que se refuercen entre sí. Si una EPP se realiza después de la encuesta de hogares, los resultados explicarán, cuestionarán, reforzarán o arrojarán nuevas luces sobre los datos de la encuesta de hogares. Por supuesto, los resultados de la encuesta de hogares también pueden explicar, cuestionar o reforzar la EPP (ver Carvalho y White 1997; Chung 200). Si la EPP se realiza con anterioridad a la encuesta de hogares, los resultados de la EPP podrían servir para generar hipótesis, moldeando el diseño de la encuesta de hogares y planteando a los encuestados preguntas de la encuesta apropiadas. Lo ideal sería que éste fuese un proceso en marcha de acuerdo con el cual tanto las EPP como las encuestas de hogares se realicen en forma periódica y se beneficien mutuamente (ver figura 1). Los resultados de EPP anteriores indican que cuando se utilizan conjuntamente con las encuestas de hogares, la evaluación final es un análisis mucho más completo de las diversas dimensiones de la pobreza, y las recomendaciones de política son más pertinentes e informadas. El contexto de país determinará la secuencia. En Armenia, por ejemplo, la EPP se realizó después del trabajo de encuesta y logró poner al descubierto algunos aspectos no contemplados en la encuesta, como redes de reciprocidad y parentesco y los impactos del delito. En Mongolia, los resultados de la EPP servirán para definir la agenda de investigación del próximo Estudio de Medición de Niveles de Vida (EMNV).

Etapa de ejecución

Incrementar el conocimiento de los métodos mediante el desplazamiento a las comunidades: Para los encargados de formular la política, una recomendación vital sería desplazarse al campo e involucrarse en el proceso de investigación, con el propósito de comprender las fortalezas y limitaciones de diferentes enfoques y para lograr una percepción de la realidad de las comunidades pobres. Por ejemplo, en Costa Rica, un funcionario de alto rango del Ministerio de Planeación Económica se desplazó a las comunidades con los equipos de investigación y, por consiguiente, pudo apreciar mejor el valor y las limitaciones de la EPP.

Composición de equipos de EPP: En algunos países podría resultar apropiado incluir en los equipos de trabajo a estadígrafos de la oficina central de estadísticas. Por ejemplo, esto se hizo en Paquistán y Mongolia.

Recoger variables de percepción en las encuestas de hogares: Las encuestas de hogares podrían ser útiles para recoger datos sobre percepciones por medio de diferentes enfoques, como utilizar preguntas más abiertas y parcialmente estructuradas con un grupo aleatorio de personas, o incluyendo preguntas subjetivas sobre el bienestar. Los EMNV del Banco Mundial todavía no han comenzado a considerar estas variables. Sin embargo, el reciente EMNV de Guatemala incluía preguntas sobre confianza y organizaciones sociales.

Etapa de análisis y síntesis

Comparación de resultados de la encuesta: Como dijimos antes, Carvahlo y White (1997) sostienen que es posible examinar, explicar, confirmar y/o enriquecer la información de las encuestas de hogares para las EPP, y viceversa. Es posible triangular los resultados de las encuestas de hogares y de las EPP (validados por medio de la verificación cruzada). De esta manera, los conflictos aparentes en los datos se pueden investigar más a fondo. Para comprobar la solidez de las EPP, los resultados clave se pueden incluir en las encuestas de hogares más representativas. Las EPP pueden determinar la validez e interpretación de los datos de las encuestas en el ámbito local.

Sin embargo, cuando se sintetizan los datos, no siempre es posible hacer una comparación directa de diferentes fuentes de datos. Por ejemplo, puede resultar engañoso utilizar datos agregados de las EPP sobre rangos de riqueza de diferentes comunidades, puesto que las comunidades determinan los criterios de clasificación, los cuales variarán casi con seguridad de una comunidad a otra. Como resultado, las comparaciones de estos datos de las EPP con los de la encuesta de hogares no son muy significativos. Algunas EPP han realizado este tipo de comparaciones. Por ejemplo, en la EPP de Kenya (*ver* Narayan y Nyamwaya 1996), los resultados de los Perfiles de Pobreza para la Encuesta de Verificación del Bienestar (1992), se compararon con los de la EPP. El informe llegó a la conclusión de que en tres de los cinco distritos los resultados de los dos enfoques fueron casi idénticos, con un porcentaje similar de personas por debajo de la línea convencional de pobreza. Y en Tanzania, el informe de la EPP resaltaba la similitud de los resultados de dos encuestas distintas: la EPP identificó 50,3 por ciento de la gente como pobre y muy pobre, mientras 49.7 por ciento estaba por debajo de la línea de pobreza, según la Encuesta de Desarrollo de Recursos Humanos (EDRH) (Narayan 1997). Es necesario resaltar que, sin bien algunas comparaciones pueden ser valiosas como indicadores para posteriores investigaciones, estos conjuntos de datos no son directamente comparables.

Combinación de resultados para recomendaciones de política: Algunos países han comenzado a producir un conjunto claro de recomendaciones de política con base en los resultados de los datos de la EPP y de la encuesta de hogares (por ejemplo, Armenia, Uganda, Zambia, Vietnam).

Etapa de divulgación

Como lo mencionamos antes, uno de los principios de la investigación participativa es difundir los resultados en las comunidades, lo que rara vez se hace en el caso de las encuestas de hogares. No obstante, en algunos países los datos de la EPP y de la encuesta de hogares se han integrado en un conjunto de recomendaciones de política que han sido objeto de debate con las comunidades con miras a mayor retroalimentación de la política (por ejemplo, Uganda).

Mongolia: ejemplo de caso

Mongolia constituye un ejemplo de caso adecuado sobre la forma en que es posible combinar una EPP con la encuesta de hogares⁷. La EPP, denominada Evaluación Participativa de Niveles de Vida (EPNV), fue el primer ejercicio de su especie en Mongolia en utilizar métodos participativos de aprendizaje y acción para ampliar y profundizar la interpretación de la pobreza en el ámbito nacional. La Oficina Nacional de Estadística (ONE) la llevó a cabo en el año 2000 con apoyo del Banco Mundial y otros organismos internacionales. Su objetivo fue ilustrar la política nacional, en parte como componente básico para el Instrumento de Estrategia de Reducción de la Pobreza. Los EMNV se realizaron en 1995 y 1998 y siguen siendo las fuentes más confiables de datos cuantitativos sobre la pobreza en Mongolia.

La EPNV se vincula con el EMNV de tres maneras principales: a) los sitios de investigación de la EPNV se seleccionaron para que correspondieran con los sitios del EMNV de 1998; b) los resultados de la EPNV se utilizarán para definir la agenda de investigación para el próximo EMNV; y c) se construyó capacidad de la ONE para llevar a cabo evaluaciones participativas similares en el futuro y fomentar una mejor integración de los datos derivados de las encuestas de hogares y de las EPP.

La EPNV tenía como propósito complementar y, en la medida de lo posible, actualizar y expandir anteriores análisis de la pobreza realizados a partir de los EMNV de 1995 y 1998, así como para ampliar el discurso público sobre la pobreza en Mongolia, que se ha convertido principalmente en distinciones entre los pobres merecedores (dignos) y los no merecedores (indignos). En el pasado, estrategias contra la pobreza, como el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza (PNRP), se concibieron como asistencia social y redes formales de seguridad pública, antes que como acción pública para mejorar las capacidades de grupos pobres y vulnerables para sustentar sus propios medios de subsistencia. Además, ha sido escasa la interpretación de las múltiples dimensiones, causas y consecuencias del empobrecimiento y de la vulnerabilidad; de la diferenciación entre los pobres y los lugares donde viven (implicando que se pueden requerir formas muy diferentes de acción pública para llegar a diferentes grupos de gente pobre); de las dinámicas de la pobreza y de las distinciones entre la pobreza crónica y la transitoria; y de la forma en que los mismos pobres definen el malestar y el bienestar. Si bien hubo cierto grado de investigación-acción participativa en localidades particulares a lo largo de Mongolia durante la década de los 90, así como cierto fortalecimiento de la capacidad local para llevar a cabo este análisis, la EPNV representa el primer ejercicio de su especie en lograr que estas aptitudes ejercieran cierta presión en la interpretación de la pobreza nacional y en la

7 Los detalles de este ejemplo de caso se han adaptado de Dulamdary, Shah y Mearns (2001).

formulación de futuras estrategias contra la pobreza. Fue también la primera experiencia por parte de la ONE en la aplicación de metodologías participativas al análisis de la pobreza.

A través del uso de metodologías de investigación participativa, la EPNV permitió un análisis más exhaustivo de ciertos aspectos que el EMNV y otras metodologías de encuesta de hogares en ocasiones no están bien equipados para abordar, como la dinámica de la pobreza en el tiempo, la dinámica espacial en las estrategias de subsistencia y procesos que afectan a los individuos y a las comunidades, así como a las unidades familiares. Los datos de recuento de personas ocultan el hecho de que la localización de la pobreza puede cambiar en el tiempo a través de la emigración, por ejemplo; y disfrazan complejos nexos rurales-urbanos que también son dinámicos. En el futuro, una encuesta de serie cronológica también podría producir datos sobre estos aspectos y, entonces, estos datos podrían integrarse con los resultados de la EPP.

La EPNV se diseñó para garantizar un alto grado de complementariedad entre datos cuantitativos existentes derivados de la EPNV y otros estudios, y los nuevos datos cualitativos (y, en menor grado, cuantitativos), derivados de la EPNV. Lo anterior se logró de las siguientes maneras:

- Primero, la investigación de campo se fundamentó en hipótesis que surgieron de un estudio inicial de referencia de los EMNV de 1995 y 1998 y de otras encuestas.
- Segundo, el enfoque de muestreo (*ver* más adelante), significó visitar nuevamente los mismos conglomerados humanos visitados durante el EMNV de 1998.
- Tercero, se hizo un intento por incluir en el análisis, donde fuese posible y pertinente, datos cuantitativos recientemente analizados y no disponibles previamente, resultantes del EMNV de 1998.
- Cuarto, se elaboró un plan de acción para orientar un análisis más exhaustivo de los datos del EMNV de 1998 por parte de funcionarios de la ONE, que serviría para profundizar el perfil de la pobreza cuando se utilizara conjuntamente con los resultados de la EPNV⁸. Este plan de acción se ocupó, entre otras cosas, de la construcción de índices del nivel de ingresos de hogares uniparentales para complementar el análisis de vulnerabilidad.

Tres principios orientaron la selección de provincias (*aimags*), distritos (*sums*) y comunidades que participaron en la EPNV: a) la necesidad de garantizar la complementariedad y comparabilidad con datos cuantitativos existentes; b) la necesidad de cap-

8 Este trabajo se está utilizando como fundamento a la continuación de la asistencia del Banco Mundial y del PNUD para permitirle a la ONE fortalecer su regular Encuesta sobre Ingresos y Gastos de Hogares (EIGH), que incluirá módulos adicionales del tipo del EMNV con el fin de racionalizar los Documentos de futuras encuestas para medir los niveles de vida en Mongolia.

tar, tanto como fuera posible, la diversidad de las condiciones de vida entre las comunidades rurales y urbanas; y c) la necesidad de equilibrar el tamaño de la muestra (número de comunidades participantes) con la profundidad del análisis.

De acuerdo con estos principios, la EPNV se ajustó al marco amplio de muestreo utilizado para el EMNV de 1998. En cada sitio, los equipos de investigación sostuvieron discusiones de grupos de estudio con tres grupos de hombres, tres grupos de mujeres y un grupo de jóvenes. En total, se realizaron 220 discusiones de grupos de estudio y 269 encuestas de hogares individuales, que involucraron a más de 2.000 participantes. Esta muestra es del mismo orden de magnitud del EMNV de 1998.

Sin embargo, ciertos factores logísticos impidieron que este marco ideal de muestreo se siguiera en todos los casos. En los sitios de campo en el sector rural, las considerables distancias que los equipos de investigación tenían que cubrir en sus desplazamientos, debido a la extremadamente baja densidad de la población, significaron un obstáculo significativo para reunir a un grupo suficiente de personas para las discusiones de grupos de estudio. En Ulaanbaatar, algunos miembros de la comunidad se mostraron renuentes a participar cuando se percataron de que no recibirían ningún pago o algún otro tipo de incentivo material por hacerlo. Es posible que estos problemas llevaran a cierto grado de error de muestreo o de sesgo en la autoselección en algunos grupos.

Dentro del marco de estos estreñimientos de orden práctico, el muestreo de los hogares y de los participantes individuales en las comunidades estuvo orientado por la clasificación participativa de la riqueza. Con base en esta técnica, los grupos de estudio estratificaron sus comunidades de acuerdo con parámetros pertinentes en el ámbito local del bienestar del hogar. Los parámetros se obtuvieron mediante el uso del método de clasificación de la riqueza. Luego, utilizando la estratificación resultante como marco de muestreo, se seleccionaron en forma aleatoria hogares individuales (y a los individuos que formaban parte de ellos) dentro de cada estrato, con el fin de producir una muestra propositiva y aleatoria. Este método combinó las ventajas del muestreo propositivo para garantizar la representación del rango global de la diversidad en los niveles de vida, con algún grado de muestreo aleatorio.

La EPNV intentó divulgar los resultados a través de los medios. Sin embargo, resultó difícil hacerlo ya que, en ese momento, los medios estaban más ocupados con las elecciones nacionales. El gobierno tiene la intención de divulgar los resultados de la EPNV publicando una versión abreviada con los mensajes de política clave.

En el recuadro 15 se presenta un resumen de esta sección.

Recuadro 15

Resumen de Buena Práctica Emergente para integrar conjuntos de datos

Construir confianza y entendimiento

El punto de partida para desarrollar el entendimiento de los diferentes enfoques y crear confianza entre quienes controlan las agendas de investigación y aquellos que escogen, recolectan y analizan los datos utilizados para influenciar la política.

Confrontar las limitaciones de los conjuntos de datos propios

Los encargados deben confrontar las limitaciones de los distintos conjuntos de datos y percibir los sesgos ocultos, la falta de objetividad y similares en sus propios métodos de investigación. Es importante averiguar dónde los métodos alternativos podrían abordar algunas de estas limitaciones.

Proceso continuo de encuestas de hogares y EPP

Si la EPP se lleva a cabo después de la encuesta de hogares, los resultados pueden explicar, cuestionar o reforzar los datos de la encuesta de hogares. Si se lleva a cabo antes de la encuesta de hogares, los resultados de la EPP pueden servir para generar hipótesis, moldear el cuestionario de la encuesta de hogares y diseñar y desarrollar preguntas de encuesta apropiadas que el encuestado entenderá. Las encuestas de hogares pueden ayudar a definir una agenda de investigación para las EPP. En principio, este debería ser un proceso permanente de acuerdo con el cual tanto la EPP como las encuestas de hogares se llevan a cabo en forma intermitente y se benefician entre sí.

Utilizar los datos de la encuesta para seleccionar los sitios para la EPP

Las encuestas tradicionales pueden identificar las zonas más pobres para la investigación de la EPP.

Incrementar el conocimiento de los métodos desplazándose a las comunidades

Una recomendación clave es que los encargados de la formulación de la política se desplacen al campo y se involucren en el proceso de investigación, de modo que entiendan las fortalezas y limitaciones de distintos enfoques y obtengan una percepción sobre la realidad de las comunidades pobres.

Contexto institucional

Hoy en día, las estructuras institucionales existentes, tanto en el país (oficinas centrales de estadística) como en el Banco Mundial, ofrecen un punto de entrada para los conjuntos de datos cuantitativos y para el vínculo con el análisis de política, pero lo es menos con respecto a los datos participativos. El desafío consiste en avanzar de los resultados de la investigación hacia el análisis de política encontrando un punto adecuado de entrada institucional para varios conjuntos de datos y para un análisis de más largo plazo.

Capítulo 4

VÍNCULO DE LAS EPP CON LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

La reciente introducción de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) representa un vuelco significativo en la teoría del desarrollo. Este capítulo explica los antecedentes de la evolución de la ERP¹, para luego demostrar la relevancia de la EPP al desarrollo de la estrategia de reducción de la pobreza poniendo el énfasis en cuatro aspectos clave de la ERP que se benefician de consultas directas con los pobres: análisis de la pobreza, consulta durante la formulación de la estrategia, verificación de la ejecución y evaluación de los resultados.

ANTECEDENTES AL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (DERP)

En la década de los 90, tanto los gobiernos como la sociedad civil comenzaron a ser conscientes de la creciente necesidad de un cambio en la forma en que los países desarrollan y ejecutan sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Esta aceptación tuvo como punto de partida la idea fundamental de que para lograr una real reducción de la pobreza se hace necesario introducir, tanto políticas que impulsen el crecimiento, como políticas sociales y programas sectoriales dirigidos a mejorar las condiciones de vida de los pobres. A mediados de la misma década, este enfoque y este énfasis en políticas para disminuir la pobreza secundaron la introducción de la Iniciativa mejorada de los PPAE en la Cumbre del Grupo de los 7, que tuvo lugar en Colonia a mediados de 1999, la cual condicionó el alivio de la deuda a la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza. Este enfoque hizo eco a las preocupaciones de muchas organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la campaña internacional del Jubileo 2000 sobre la deuda.

Posterior a la crisis de Asia Oriental, el Banco Mundial introdujo el Marco Integral de Desarrollo (MID) 1999, centrado en un enfoque holístico del desarrollo. El MID busca un mejor equilibrio en la formulación de política poniendo de relieve la interdependencia de todos los elementos del desarrollo: social, estructural, humano, buen gobierno, ambiental, económico y financiero. Pone el énfasis en las asociaciones

1 Este capítulo se basa en "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy" (Robb 2000).

entre gobiernos, donantes, sociedad civil, el sector privado y otros actores del desarrollo. Quizá lo más importante, el país lidera el proceso, apropiándose y dirigiendo la agenda del desarrollo, mientras el Banco y otros asociados definen cada uno su apoyo en sus respectivos planes de país.

El MID y otras estructuras de donantes establecen la base para la introducción del Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP). En septiembre de 1999, el Banco Mundial y el FMI acordaron cambios cruciales en sus operaciones con el fin de ayudar a los países de bajos ingresos a lograr una reducción sostenible de la pobreza (*ver* recuadro 16). A partir de entonces, los programas que apoyan estas dos instituciones tendrán como base estrategias de reducción de la pobreza orientadas por el país (ERP), desarrolladas en consulta con la sociedad civil y compendiadas en los DERP. Igualmente, los DERP plantean las bases para el alivio de la pobreza de acuerdo con la Iniciativa mejorada de los PPAE, así como para todos los préstamos blandos del Banco Mundial y del FMI (*ver* figura 8)².

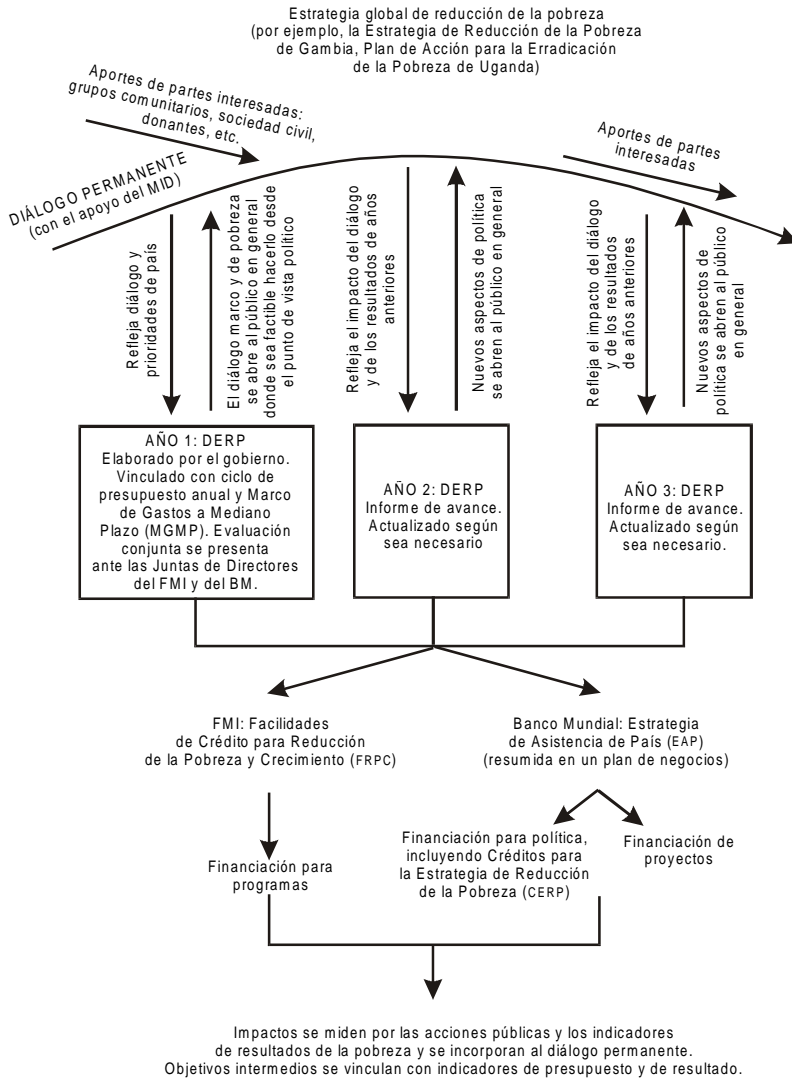
Recuadro 16

Por qué los DERP son diferentes

- Las ERP son estrategias nacionales que se originan y se apropian en el ámbito local, y se formulan a través de un amplio diálogo participativo dentro del gobierno y en toda la sociedad. Aunque actualmente la participación tiene amplia aceptación en el proyecto, los DERP son diferentes porque la participación se enfoca en el nivel de la formulación de política. No existe un plan para la participación: la interpretación de la economía política, de la decisión política y del cambio de política tendrá como resultado diferentes estrategias de participación.
- El análisis de la pobreza incluye la consulta directa con los pobres a través, por ejemplo, de una EPP. Involucrar a los pobres significa comprender mejor que la reducción de la pobreza exige un enfoque multidimensional y a largo plazo, en el cual el crecimiento sea una condición necesaria pero insuficiente para una reducción sostenida de la pobreza. La ERP tiene como punto focal cómo tomar como objetivo un cambio institucional y de política que permita a los pobres involucrarse en el logro del crecimiento y beneficiarse del mismo.
- El gasto público y las opciones costeadas de acciones públicas alternativas tienen un vínculo más estrecho con el análisis de la pobreza en un entorno macroeconómico estable durante un periodo de tiempo de, al menos, tres años.
- La eficacia de las acciones públicas y de los planes de gasto se verifica por medio de indicadores de resultado de la pobreza determinados por el país, que dependen de la participación para mejorar la rendición de cuentas respecto de la ejecución.
- Las ERP fomentan la rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante sus propios ciudadanos y organismos internos antes que ante inversionistas externos; ante los pobres para convertirse en participantes activos, no simplemente receptores pasivos; y ante los donantes para ofrecer apoyo financiero más predecible a mediano plazo a los presupuestos internos.

2 La ERP se presenta ante las Juntas de Directores del FMI y del Banco Mundial, las cuales emiten un concepto sobre si la ERP provee las bases para la asistencia de las dos instituciones. El personal del Fondo y del Banco suministra a las Juntas una evaluación conjunta de la ERP.

Figura 8
Vínculos operativos del DERP



MID – Marco Integral de Desarrollo
MGMP – Marco de Gastos a Mediano Plazo
DERP – Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza

La participación de la sociedad en el proceso de ERP es importante por las siguientes razones:

- a. La experiencia ha demostrado que ampliar la consulta en la formulación nacional de política puede construir *apropiación* de políticas y acciones (incluyendo compromiso político y administrativo).
- b. La participación también significa un aporte a un *gobierno con mayor obligación de rendir cuentas*. La transparencia es mayor cuando la ciudadanía tiene una mejor interpretación de los procesos gubernamentales; las instituciones se fortalecen y se obligan a rendir cuentas; los pobres están mejor informados sobre el compromiso del gobierno para resolver los aspectos clave de la pobreza; y los gobiernos deben responder por su desempeño real ante sus ciudadanos.
- c. Construir la función y la capacidad de las instituciones no estatales a través de la participación puede *equilibrar el poder del Estado*.
- d. En el proceso de consulta, las organizaciones de la sociedad civil pueden proveer *conocimiento experto y local* para mejorar la calidad de la formulación de política: si bien no todas las organizaciones de la sociedad civil son representativas y algunas están políticamente comprometidas, algunas representan de manera legítima las opiniones de ciudadanos y de partes interesadas más pobres.
- e. Al incorporar al proceso de toma de decisiones su análisis, prioridades y vocería, los pobres *adquieren poder*, haciendo por tanto que el marco de política sea más pertinente y más receptivo a sus necesidades.
- f. *La igualdad y la integración social* se fomentan mediante el reconocimiento de las diversas necesidades que existen dentro de la sociedad (por región geográfica, género, grupo étnico y de edad, etcétera). La participación puede llevar a la creación de sistemas durables, incluso políticos (que son de particular importancia en sociedades étnicamente diversas).
- g. Es posible crear *asociaciones* entre gobiernos, el sector empresarial y grupos de la sociedad civil, conducentes a acciones conjuntas para lograr las metas de reducción de la pobreza.

CÓMO INVOLUCRAR A LOS POBRES EN EL PROCESO DEL DOCUMENTO DE ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA (DERP): IMPLICACIONES OPERATIVAS

Etapas preliminares para consulta en el proceso de la Estrategia de Reducción de la Pobreza

La participación es un complejo proceso político; por tanto, es necesario emprender varias etapas preliminares importantes en la planeación de un proceso participativo

en el ámbito nacional. En primer lugar, un punto de partida clave para entender el entorno de política, es el grado de apertura del gobierno y su compromiso con la reducción de la pobreza. Como las estructuras políticas pueden determinar el alcance de la participación, se hace necesario entender los obstáculos políticos a la ejecución de políticas a favor de los pobres. En segundo lugar, llevar a cabo un análisis de partes interesadas tendiente a identificar a estos grupos, evaluar sus intereses y capacidades y determinar qué tipo de proceso participativo podría incorporar sus puntos de vista en forma más eficiente.

En tercer lugar, la elaboración de planes de acción participativa puede ser una herramienta valiosa para detallar el rumbo de la participación, fomentar el debate y el consenso en torno a los posibles participantes y sentar las bases para supervisar los avances logrados. Estos planes varían de país a país, dependiendo del contexto político y del grado de participación que el gobierno considera adecuado. Un plan de acción puede determinar las fronteras de la participación y, por tanto, permitirle al público tener expectativas más realistas. En algunos países, una participación limitada (incluso únicamente dentro del gobierno) puede ser más apropiada al comienzo del proceso. En un principio, es posible que el gobierno no acepte todas las opiniones, pero hasta un debate limitado puede aportar nuevo conocimiento, mejorar la calidad de la formulación de política y, en últimas, ampliar la base de apoyo para la ejecución de política. Grupos diferentes, como el congreso, el gobierno local, órganos representativos locales, organizaciones de la sociedad civil, grupos del sector privado y los pobres, pueden incluirse poco a poco en el proceso en una etapa posterior. El plan de acción participativo debe *construirse a partir de órganos elegidos y democráticos y de procesos existentes* (como el ciclo presupuestal) para fortalecer –no para socavar– el proceso electoral local. El proceso ideal para escoger a los grupos que van a ser parte de la consulta significa la toma conjunta de decisiones por parte del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Las decisiones transparentes sobre quién participa, cuándo y cómo, agregan legitimidad al proceso participativo.

En cuarto lugar, al comienzo del proceso también es necesario identificar áreas clave para construir capacidad. Entre éstas se incluye la capacidad del gobierno para llevar a cabo un proceso de reforma; la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para tener una participación cada vez mayor en el debate macroeconómico; y la capacidad del sistema judicial, la legislatura y los medios para ser más eficaces. Por último, es necesario divulgar desde el comienzo la información sobre el proceso de participación proyectado, tanto dentro del gobierno como ante el público en general, con el fin de informar a la sociedad civil acerca de su participación prevista. Esta divulgación se puede fomentar por medio de la participación de los medios, donde sea políticamente factible hacerlo.

Pasos iniciales para incluir a los pobres en las ERP

Son cuatro las etapas clave en el ciclo de la ERP donde las EPP pueden ser una herramienta útil para llegar hasta los pobres y obtener sus opiniones, las que luego se pueden incorporar a la ERP.

- a. Análisis de la pobreza. La ERP puede incorporar información de la EPP sobre los aspectos y causas multidimensionales de la pobreza.
- b. Formulación y divulgación del DERP. Las prioridades de los pobres se deben reflejar en las metas establecidas en el DERP. Este puede incluir la secuencia de acciones públicas, comprendiendo reformas macroeconómicas y estructurales, la selección de indicadores para verificar la ejecución de estrategias de reducción de la pobreza y asignaciones presupuestarias.
- c. Verificación de la ejecución de la ERP. La EPP puede ofrecer a los encargados de la formulación de política información sobre la eficacia y pertinencia, tanto de estrategias de reducción de la pobreza como sobre las instituciones que las ejecutan, así como la ejecución del presupuesto y la calidad de los servicios.
- d. Evaluación de los resultados de la ERP. Los resultados reportados durante la EPP se deben integrar con otros datos sobre resultados obtenidos a partir de otras fuentes, y se deben utilizar para sustentar decisiones sobre si se deben cambiar las políticas y sobre asignaciones presupuestarias.

A continuación se dan algunos ejemplos de varios procesos de país que se pueden fortalecer ampliando la participación del gobierno y de la sociedad civil.

Participación en el análisis de la pobreza

Como se describió en el capítulo 2, incluir a los pobres en el diagnóstico de la pobreza puede profundizar nuestra interpretación de las muchas dimensiones de la pobreza. Una de las cuestiones clave en las Guías de Evaluación del Personal Conjunto³ es “si se ha consultado a los pobres (por ejemplo, llevando a cabo una evaluación participativa de la pobreza), y cómo se han utilizado estos resultados y cómo se han unificado con los datos de la encuesta de hogares”. Lo anterior pone de relieve la creciente importancia que el Banco y el Fondo asignan a la inclusión de las EPP en el análisis de la pobreza.

Participación en la formulación de política macroeconómica

El diálogo nacional puede fomentar un debate público en torno a políticas nacionales, fortalecer la participación política y respaldar el buen gobierno. En muchos países en

3 Ver <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>

proceso de formulación de ERP, la participación se ha organizado convocando talleres regionales y nacionales (que incluyen a funcionarios elegidos localmente, al sector privado, sindicatos y afines), así como mediante el diálogo con grupos comunitarios, reuniones especializadas de grupos de estudio, debates en los medios (radio, prensa), foros tradicionales (jefes de aldea, reuniones de jefes de distrito) y consulta directa con los pobres a través de una EPP. Muchos países se han valido de foros existentes para realizar la consulta. Por ejemplo, en Uganda, el DERP se analizó en reuniones nacionales y regionales originalmente convocadas para fomentar la participación de miembros del Parlamento en el proceso de asignación presupuestaria. En Tanzania, los debates sobre el DERP se vinculan con el proceso participativo de revisión del gasto público.

La consulta en la formulación de la ERP ofrece una oportunidad para que el público participe en nuevas áreas que antes no siempre eran de dominio público, como la pobreza y los impactos distributivos de las reformas; impactos ambientales de las reformas; y vínculos entre el crecimiento y la pobreza, incluyendo aspectos de igualdad. Donde sea posible, estas evaluaciones pueden aprovechar múltiples fuentes de datos, incluyendo las EPP. La información podría ayudar a sustentar una evaluación de opciones alternativas de política y de secuencia apropiada. Antes y después, las evaluaciones son útiles a los encargados de la formulación de política y a la sociedad civil cuando analizan reformas y secuencias alternativas a la luz de los posibles impactos sobre varios grupos vulnerables.

En muchos países, la capacidad para tener un diálogo sobre aspectos como los mencionados sigue siendo limitada. Uganda es la excepción. La Ugandan Debt Network, uno de los grupos que representan a la sociedad civil ante el Comité de Elaboración del DERP de Uganda, debate estos temas. Más aún y aunque todavía se necesita mayor trabajo al respecto, la información contenida en el DERP de Uganda estimuló un mayor grado de debate en torno a difíciles concesiones de política.

Participación en el proceso presupuestario

Las EPP pueden permitir a los encargados de la formulación de política tener una mejor interpretación de las prioridades de los pobres. Además, la negociación entre diferentes partes interesadas sobre diversas opciones de acción pública puede conducir a una apropiación mayor y a un consenso más amplio (*ver* recuadro 7 para maneras en que los pobres pueden influenciar en el presupuesto). Algunos pasos se pueden tomar para lograr mayor participación en el proceso presupuestario:

- a. El DERP debe presentar varios escenarios de gasto agregado para identificar concesiones entre diferentes opciones de política macroeconómica y fiscal. Con esta información, los grupos pueden ponderar los beneficios de varias opciones para la asignación de recursos.

- b. Del proceso de escrutinio de planes y presupuestos deben hacer parte las asambleas elegidas (nacional y local) y las partes interesadas en el ámbito interno. Los planes de gasto público a mediano plazo, que influyen en los presupuestos anuales, pueden incorporar prioridades de reducción de la pobreza, especialmente si los procesos son transparentes y están obligados a rendir cuentas. Debe fortalecerse la experticia de los comités parlamentarios, de manera que puedan examinar los presupuestos con una interpretación de las concesiones.
- c. En lo posible, los presupuestos deben hacerse públicos –aun en el ámbito local. De esta manera la gente tendrá una interpretación de lo que deben esperar y exigir.

Participación en la verificación y en la evaluación

La participación en la verificación y en la evaluación puede fomentar la transparencia y la obligación de rendir cuentas e incrementar la apropiación y aceptación de los resultados. La investigación participativa puede acrecentar la conciencia de la gente sobre sus derechos y fortalecer las reclamaciones de los pobres. Para verificar y evaluar las ERP se pueden utilizar datos de múltiples fuentes además de aquellas sujetas al control del gobierno, como estudios académicos y de ONG especializadas y EPP.

Son varios los puntos de partida para la participación en la verificación y evaluación del DERP:

- a. Fijación de metas. Fijar metas claras puede fomentar una interpretación compartida sobre las prioridades, agregar transparencia al proceso de asignación de recursos, y proveer un punto de referencia contra el cual verificar el éxito de las políticas.
- b. Selección de indicadores de resultado y de impacto. El DERP debe avanzar del seguimiento de los desembolsos a la verificación del suministro de bienes y servicios (número de textos escolares recibidos por la escuela, escuelas construidas) y, después, a los resultados (tasa de alfabetización).
- c. Impacto sobre beneficiarios. La verificación participativa puede ser útil para comprobar que los servicios públicos sí se prestan a los beneficiarios a quienes van dirigidos.

EVALUACIONES DE IMPACTO SOBRE LA POBREZA DE REFORMAS
MACROECONÓMICAS Y ESTRUCTURALES

Vínculo de las EPP con el Diálogo de Política Macroeconómica

Los DERP desarrollados hasta ahora sugieren la necesidad de emprender mayores acciones para llevar a cabo un debate abierto y bien fundado en los países DERP en

torno a políticas económicas y reformas estructurales. Son tres las formas posibles para hacerlo: primero, mejorar el acceso a la información; segundo, fortalecer el análisis de los impactos sobre la pobreza de las reformas macroeconómicas y estructurales; y, tercero, involucrar a grupos de la sociedad civil en el debate en torno a estos temas y construir su capacidad en esta área.

El análisis de los impactos sobre la pobreza de las reformas debe ser parte integral del desarrollo de DERP y de las reformas que respaldan el Banco y el Fondo, ya que permite a los países evaluar diferentes opciones de política antes de su ejecución, compensar a grupos que se vean afectados negativamente por cambios de política y reformular políticas que no reducen la pobreza ni aumentan el crecimiento. El análisis debe emprenderse en una etapa temprana de la preparación por parte de los países de sus DERP con el fin de aportar al debate nacional sobre opción, verificación y evaluación de política.

Con frecuencia, el análisis de los impactos sobre la pobreza de políticas macroeconómicas y estructurales es limitado debido a la carencia de datos o, más comúnmente, a que los datos existen pero son fragmentados y están subutilizados. Además, a menudo existen vínculos débiles entre el análisis de la pobreza y las opciones de política, y, por tanto, el Banco y el Fondo, así como los gobiernos y otros donantes, actualmente otorgan gran prioridad a este tipo de análisis.

En el futuro, el reto consistirá en integrar datos resultantes de varios métodos (por ejemplo, encuestas de hogares, EPP, encuestas de ONG y estudios en país) para comprender mejor los impactos pasados y futuros. Además, los donantes podrían construir la capacidad de las instituciones nacionales para dar capacitación a organizaciones de la sociedad civil en programación financiera, impactos sobre la pobreza de reformas macro, y el análisis de concesiones de política. Este sería un aporte a un debate público mejor informado y respondería a la solicitud de algunos grupos de asistencia de la sociedad civil para comprender mejor los debates económicos.

Vínculo de las EPP con la Facilidad del FMI para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento

Los programas que reciben el apoyo de la Facilidad del FMI para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento se modificarán para que reflejen las ERP de los países. Las políticas que se ejecutarán bajo estos programas tendrán un mayor enfoque en el crecimiento y en la reducción de la pobreza⁴. Sin embargo, es necesario un mayor análisis sobre la forma en que los programas y las reformas de política afectarán a los pobres, en particular, a) ajustes macroeconómicos, como alzas en los impuestos, re-

4 Para mayores detalles, ver <http://www.imf.org/external/np/prgf/2000/eng/key.htm>

ducción o eliminación de subsidios y alineación de la tasa de cambio; b) reformas estructurales, como la liberalización y la reforma de la administración pública; y c) el gasto público. Las encuestas tradicionales de hogares y las EPP, así como los datos obtenidos a través de otros métodos de investigación por varias organizaciones, serán cruciales para comprender la pobreza y los impactos distributivos de las reformas. Este análisis puede conducir a un diseño de programa más adecuado y más beneficioso para los pobres.

EJEMPLOS DE PAÍS DE LOS VÍNCULOS ENTRE LAS EPP Y LOS DERP

Resumen de participación en los DERP

Un logro significativo de la iniciativa del DERP ha sido el reconocimiento de la importancia de su apropiación por parte de los gobiernos. El resultado ha sido el surgimiento, en la mayoría de los países, de un mayor compromiso con una participación más amplia en la formulación de política y un diálogo más diverso sobre aspectos de la pobreza a través de la consulta directa con las partes interesadas, las comunidades pobres entre ellas. Sin embargo, en esta etapa temprana, el proceso de participación en el DERP se encuentra en la fase de desarrollo. Por ejemplo, algunos DERP terminados se completaron con tiempo limitado para desarrollar plena participación fuera del rango de la consulta. La plena participación habría ayudado a garantizar que el DERP se beneficiara íntegramente del proceso participativo. Las pautas para el DERP completo expresan que no existe un límite de tiempo para la finalización de un DERP completo y el gobierno debe determinar el tiempo que se requiere. Las Juntas del Banco Mundial y del FMI también han subrayado que la calidad del DERP no debe sacrificarse para agilizar la preparación y han urgido a los países a dedicar el tiempo necesario requerido. Algunas Oficinas Centrales de Estadística (OCE) han argumentado que el vínculo entre el proceso del DERP y la Iniciativa de PPAE ha afectado la calidad de procesos participativos. Para DERP completos resultaría conveniente desarrollar puntos de referencia que indiquen el avance del proceso participativo. Los DERP provisionales no requieren participación plena ya que el objetivo principal de la estrategia provisional es detallar un plan para desarrollar el DERP pleno. Sin embargo, en el DERP provisional debe existir algún grado de consulta sobre el desarrollo de un plan de participación para el DERP pleno.

Algunas OCE han cuestionado el concepto de apropiación en algunos países donde el Fondo y el Banco aún conservan una fuerte influencia sobre el documento final. Algunas OCE también han hecho hincapié en la importancia de un mayor debate público sobre la selección de reformas macroeconómicas y estructurales. Como se expresó anteriormente, esto exigirá un análisis más detallado del impacto sobre la pobreza

de reformas pasadas y futuras. Igualmente, sería de utilidad si la lógica de las opciones y concesiones de política se hiciera más explícita en los DERP así como en los documentos del FMI y del Banco Mundial. Por último, sería importante continuar los esfuerzos actuales encaminados a adaptar las estructuras macroeconómicas de manera flexible para integrar los principales objetivos de reducción de la pobreza que surgen del proceso de consulta.

Situación actual de los vínculos entre las EPP y los DERP

En la Tabla 11 aparece un resumen del impacto de las EPP en DERP recientes. A la fecha, se han completado 38 DERP, de los cuales cuatro son finalizados y 34 son provisionales. El impacto de las EPP en los DERP varía y ha dependido principalmente de: a) lo reciente de la época en que se emprendió la EPP, b) el grado de participación de encargados clave de la formulación de política en la EPP, y c) asesoría técnica prestada al gobierno por los donantes en la formulación de la ERP.

En esta etapa tan temprana no se espera que las EPP tengan un impacto significativo en los DERP provisionales, ya que las pautas provisionales no especifican la participación directa de los pobres, la identificación de un conjunto completo de acciones públicas prioritarias, o la selección de indicadores⁵. Este tipo de aportes sólo se espera como parte del DERP completo. Sin embargo, muchas EPP ya tienen un impacto en los DERP provisionales y en los finalizados. Los impactos se conforman con cuatro áreas principales: a) formulación del DERP, b) análisis de la pobreza en el DERP, c) prioridades de presupuesto y acciones públicas expresadas en el DERP, y d) indicadores de DERP.

El impacto de la EPP en cada una de estas áreas ha sido muy variado; no obstante, la tabla 11 es útil para tener una primera apreciación. Por ejemplo, de los 38 países que han finalizado DERP completos o provisionales, 28 (73 por ciento) han realizado en el pasado un análisis participativo de la pobreza que comprendía consultas directas con las comunidades pobres. De estos 28 países, 10 (42 por ciento) utilizaron la EPP como parte del proceso de consulta para incluir a los pobres en la formulación de los DERP (*ver* columna 2). De los 28 países, 14 (50 por ciento) se refirieron a los resultados del análisis participativo de la pobreza en sus análisis de la pobreza (*ver* columna 2). En Uganda, Vietnam, Laos y Níger, los datos de la EPP se utilizaron en mayor grado: las prioridades de los pobres identificadas en la EPP también se reflejaron en el presupuesto y/o en las acciones públicas (*ver* columna 3). Por último, en Uganda y

5 Las diferencias entre un DERP completo y un DERP provisional se definen en el Banco Mundial y en el FMI (1999).

Guinea, la selección de indicadores del DERP se vio influenciada por los datos de la EPP (*ver* columna 4). De los 38 DERP completos y provisionales, 17 países (45 por ciento) expresaron en sus DERP su intención de emprender una EPP en el futuro.

Ejemplos de caso

Uganda y Vietnam son casos en los que el proceso de la EPP tiene una conexión efectiva con el DERP (*ver* apéndice E y Norton 2001, para mayores detalles sobre el ejemplo de Uganda, y Turk 2001, para mayores detalles sobre el ejemplo de Vietnam). Ambas EPP se diseñaron para tener un mayor impacto que el simple suministro de información y, como resultado, se vincularon con otros procesos establecidos, como la confección del presupuesto, la descentralización y planeación local y las encuestas de hogares.

En Vietnam, los resultados de la EPP, en cuanto a que los pobres carecían de información sobre sus derechos legales, se incluyeron en el DERP provisional como un aspecto que requería atención. En Uganda, el gobierno puso en marcha en 1998 y 1999 el Proyecto de Evaluación Participativa de la Pobreza en Uganda (PEPPU), en el cual se consultó a los pobres de las zonas urbanas y rurales. Los encargados de la formulación de política han utilizado los resultados del PEPPU en el Plan de Acción de Uganda para la Erradicación de la Pobreza (PAEP)/DERP, como se detalla en la tabla 12.

Un flujo de información de doble vía puede fortalecer la formulación de política, con flujos ascendentes (datos generados a partir de las EPP) presentados a los encargados de la formulación de política, y flujos descendentes (información sobre política del gobierno y decisión de presupuesto) divulgados a la opinión pública para mejor información de las comunidades (McGee y Norton 2000). Por ejemplo, en Uganda, el PEPPU presentó información a los encargados de la formulación de política, quienes lo incorporaron al proceso de confección del presupuesto.

A su vez, el gobierno incrementó el acceso de las comunidades a la información presupuestal divulgando las partidas presupuestarias en el ámbito local, incrementado así la transparencia. Este hecho proveyó a la gente de una mejor interpretación de lo que deben esperar y pueden exigir.

Tabla 11
Impacto de las EPP en los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza

País y fecha del DERP	Situación de las EPP			Impacto de la EPP en los DERP –P y DERP		
	EPP emprendida	EPP proyectada	Formulación ^a	Análisis de la pobreza ^b	Prioridades presupuestarias y acciones públicas ^c	Indicadores ^d
DERP completos						
Uganda Marzo 2000	Proyecto a tres años, iniciado en 1999	EPP en curso	✓	✓	✓	✓
Burkina Faso Mayo 2000	1998	2001	✗	✓	✗	✗
Tanzania Octubre 2000	1995 y 1997	No	✗	✓	✗	✗
Mauritania Diciembre 2000	No	No	✗	✗	✗	✗
DERP provisionales						
Albania Mayo 2000	No	Proyectada	✗	✗	✗	✗
Benin Junio 2000	1993	No	✗	✗	✗	✗
Bolivia Enero 2000	1999	No	✓	✓	✗	✗
Camboya Octubre 2000	1998	Octubre 2000-enero 2001	✓	✓	✗	✓
Camerún Agosto 2000	1994	No	✗	✗	✗	✗
República Central Africana Diciembre 2000	No	No	✗	✗	✗	✗

(Continuación Tabla 11)

País y fecha del DERP	Situación de las EPP			Impacto de la EPP en los DERP –P y DERP		
	EPP emprendida	EPP proyectada	Formulación ^a	Análisis de la pobreza ^b	Prioridades presupuestarias y acciones públicas ^c	Indicadores ^d
Chad Julio 2000	No EPP	Percepciones del estudio de la pobreza para mediados de 2000	x	x	x	x
Etiopía Noviembre 2000	1997 y 1999	EPP de 1997 se puede actualizar en caso de necesidad para el DERP completo	x	x	x	x
Gambia Octubre 2000	Proyecto a tres años iniciado en 1999	EPP en curso	✓	✓	x	x
Georgia	1997	No	x	x	x	x
Ghana Junio 2000	1993-1998	Proyectada pero sin especificar fecha	x	x	x	x
Guinea Octubre 2000	1993-1998	Proyectada pero sin especificar fecha	✓	✓	x	✓
Guinea Bissau Septiembre 2000	EPP rápida 1998	Abril-julio 2001	x	x	x	x
Guyana Octubre 2000	No	No	x	x	x	x
Honduras Marzo 2000	No	No	x	x	x	x
Kenya Julio 2000	1994 y 1996	Proyectada pero sin especificar fecha	x	✓	x	x
Laos Marzo 2000	1998	No	✓	✓	✓	x

(Continuación Tabla 11)

País y fecha del DERP	Situación de las EPP			Impacto de la EPP en los DERP -P y DERP		
	EPP emprendida	EPP proyectada	Formulación ^a	Análisis de la pobreza ^b	Prioridades presupuestarias y acciones públicas ^c	Indicadores ^d
Lesotho Diciembre 2000	1994	No	✗	✗	✗	✗
Macedonia Noviembre 2000	1998	No	✗	✗	✗	✗
Madagascar Noviembre 2000	1993-1994	No	✗	✗	✗	✗
Malawi Agosto 2000	1999	2001	✗	✓	✗	✗
Mali Julio 2000	1993	No	✗	✗	✗	✗
Moldavia Noviembre 2000	1997	Septiembre 2001	✗	✗	✗	✗
Mozambique Febrero 2000	1995	No	✗	✗	✗	✗
Nicaragua Agosto 2002	1999-2000	No	✓	✓	✗	✗
Níger Octubre 2000	1996	Noviembre 2000-marzo 2001	✗	✓	✓	✗
Rwanda Noviembre 2000	1998	No	✓	✓	✗	✗
San Tomé y Príncipe Abril 2000	No	No	✗	✗	✗	✗

(Continuación Tabla 11)

País y fecha del DERP	Situación de las EPP			Impacto de la EPP en los DERP –P y DERP		
	EPP emprendida	EPP proyectada	Formulación ^a	Análisis de la pobreza ^b	Prioridades presupuestarias y acciones públicas ^c	Indicadores ^d
Senegal Mayo 2000	No	No	✗	✗	✗	✗
Tayikistán Marzo 2000	No	No	✗	✗	✗	✗
Tanzania Marzo 2000	1995 y 1997	No	✗	✗	✗	✗
Vietnam Marzo 2001	1999-2000	Proyectada	✓	✓	✓	✗
Yemen Diciembre 2000	No	No	✗	✗	✗	✗
Zambia Julio 2000	1994-2000	En curso	✓	✗	✗	✗

Nota: Los datos de esta tabla se originaron en los Documentos de las ERP completas y provisionales. En algunos países (como Camerún), la EPP tuvo un impacto más extendido del que aparece relacionado en los Documentos de Estrategia.

^a EPP utilizada como método para incluir a los pobres como parte del plan de participación para la formulación del DERP completo y provisional.

^b Resultados de la EPP utilizados en el diagnóstico de la pobreza del DERP.

^c Prioridades de los pobres identificadas en la EPP influyeron en el presupuesto y/o en acciones públicas identificadas en el DERP.

^d Selección de metas e indicadores de verificación que recibieron influencia de los datos de la EPP.

Tabla 12
Influencia de los pobres en el DERP en Uganda

Etapa de la ERP	Impacto de la EPP de Uganda en el DERP
1. Análisis de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • La Unidad de Verificación de la Pobreza, del Ministerio de Hacienda, integra encuestas anuales de hogares, realizadas por la Oficina de Estadísticas de Uganda, con otras fuentes de datos (análisis participativo, encuestas sectoriales, fuentes de datos de ministerios de línea), con el fin de garantizar que los impactos de política se comprendan y los desarrollos de política se sustenten en datos sobre la pobreza y en las percepciones de los pobres. • El resultado del PEPP de Uganda fue que, adicional a los ingresos y al acceso a los servicios de salud y a la educación, los pobres resaltaron problemas de seguridad (por causa de la guerra, la insurgencia, abigeato y violencia doméstica), corrupción, aislamiento, falta de acceso al agua potable y a la información sobre políticas gubernamentales como preocupaciones prioritarias. La EPP también puso de relieve la característica específica a lugar de la pobreza y los grupos más vulnerables. Estos aspectos clave de la pobreza se han incorporado en los cuestionarios de la encuesta de hogares para análisis posterior.
2. Formulación del DERP	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Metas:</i> Una de las cuatro metas del DERP de Uganda es garantizar el buen gobierno y la seguridad. • <i>Acciones públicas:</i> Resultados recientes del PEPP de Uganda indican diferencias importantes en el perfil de la pobreza de diferentes distritos. El resultado fue que la formulación de política reconoció la necesidad de mayor flexibilidad en el uso de las subvenciones condicionales del gobierno central a los distritos. • <i>Indicadores:</i> Los indicadores se enlazan con las metas del DERP y cubren oportunidades económicas, desarrollo humano, seguridad y apropiación de poder (democratización y descentralización, derechos humanos, ley y orden). • <i>Asignaciones presupuestarias:</i> considerablemente mayores recursos, incluyendo recursos de PPAAE, se han encauzado hacia el mejoramiento del suministro de agua. Los resultados del PEPP de Uganda se incluyeron en los Antecedentes al Presupuesto 1999-2000. Se están analizando medidas tendientes a incrementar la rendición política de cuentas para la financiación con ahorros del PPAAE. Con el Ministerio de Gobierno Local, el PEPP de Uganda trabajará directamente con los gobiernos locales para fortalecer su capacidad para consultar con las comunidades pobres con fines de planificación y confección de presupuestos distritales.
3. Verificación de la ejecución del DERP	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Verificación del cambio en el análisis de la pobreza:</i> Los PEPP de Uganda se realizarán anualmente con el objeto de acumular datos sobre tendencias en cambios en la pobreza y en el bienestar. • <i>Ejecución del presupuesto:</i> El proceso de confección del presupuesto se está llevando a cabo para abrir canales múltiples de rendición de cuentas. Por ejemplo, para aumentar la transparencia en la gestión

(Continuación Tabla 12)

Etapa de la ERP	Impacto de la EPP de Uganda en el DERP
4. Evaluación de resultados	<p>descentralizada de recursos, se están publicando avisos en la prensa divulgando los montos desembolsados a cada distrito por sector. En el sector de la educación, en las carteleras de las escuelas se está informando sobre asignaciones presupuestarias para las escuelas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia y relevancia de la política:</i> El gobierno creó un Fondo de Acción de la Pobreza (FAP) para mejorar la transparencia y la verificación del Documento de PPAE y otros recursos de donantes asignados a programas de gastos enfocados en la pobreza. El FAP involucra a la sociedad civil y al gobierno en la verificación del impacto de los desembolsos del FAP, y se realizan reuniones trimestrales para analizar la ejecución comparada con las asignaciones presupuestarias. A los sectores se les pide considerar el fortalecimiento de los vínculos entre la prestación de servicios y la verificación del desempeño de los líderes políticos locales. • El gobierno proyecta fortalecer la función de los consejos elegidos en las aldeas para verificar el desempeño de la prestación de servicios públicos en el nuevo PEPP. • La verificación participativa de la ejecución del EPP se integrará al marco gubernamental de verificación de la pobreza. • Se consideran mecanismos para la rendición de cuentas en el ámbito local y la verificación de la prestación de servicios a los pobres.

Nota: Esta tabla se origina en Bird y Kakande (2001).

PASOS SIGUIENTES DE LAS EPP

A partir del análisis de los vínculos entre las EPP y los DERP, comienzan a surgir cuatro áreas de igual importancia para la siguiente ronda de EPP:

- a. En el pasado, las EPP han suministrado datos concretos sobre los sectores que los pobres consideran prioritarios (como el acceso a los servicios de salud, la educación y el agua potable). El siguiente paso de nuevas EPP es detallar las prioridades en estos sectores identificados, con el fin de ayudar a los encargados de la formulación de política a escoger opciones de acción pública mejor sustentadas. Adicionalmente, las nuevas EPP deben identificar en estos sectores los mecanismos cruciales, incluyendo las instituciones apropiadas que tengan mayor probabilidad de ser las más efectivas y eficientes en la ejecución y prestación de servicios a los pobres.
- b. En muchos países, los resultados de las EPP han incrementado la participación de la sociedad civil en el diálogo de política. Sin embargo, muchas EPP han constituido

en estrechos requerimientos burocráticos para desarrollar opciones de política, antes que parte de procesos en curso para influenciar en la política. El paso siguiente es que la EPP ayude a desarrollar la capacidad de la sociedad civil para una mejor negociación de opciones de política con el gobierno. Para respaldar este paso y para desarrollar un proceso independiente de participación ciudadana en torno a los aspectos de la pobreza (que incluirían comunicaciones masivas y otros medios con base en la información), las EPP deben proveer información a la sociedad civil. Este tipo de resultados de las EPP podrían catalizar el debate y el diálogo sobre aspectos de la pobreza y, al hacerlo, podrían movilizar a las EPP más allá de encuestas únicas y restringidas. Así mismo, las EPP podrían utilizarse para sensibilizar a congresistas y a otros liderazgos políticos hacia las dimensiones y los resultados de la pobreza.

- c. En su mayoría, los resultados de la EPP no se priorizan a la luz de las restricciones de recursos y no se utilizan para la toma de decisiones sobre la asignación de recursos y el desempeño intersectorial. El siguiente paso es vincular los resultados de las EPP con las opciones de acción pública con el objetivo de influenciar los presupuestos nacionales.
- d. Muchas EPP han producido valiosos datos nuevos sobre la pobreza. El siguiente paso es institucionalizar el enfoque para garantizar que las EPP lleguen a ser parte de un sistema participativo de verificación que influya las opciones de acción pública en el tiempo. El reto consiste ahora en avanzar de estudios de investigación aislados de EPP hacia garantizar que la consulta de la EPP llegue a ser parte del diálogo nacional más amplio de política y de la toma de decisiones políticas, así como de un sistema para verificar la ejecución de los compromisos adquiridos por los gobiernos y los donantes.

EL DESAFÍO DE LAS EPP

El imperativo moral de dar a los pobres una voz en el debate sobre la pobreza es obvio. La ventaja radica en que involucrarse con los pobres lleva igualmente a un mejor diagnóstico técnico de los problemas y a un mejor diseño y ejecución de las soluciones. A través de las EPP, los pobres profundizan nuestra interpretación de la pobreza y pueden influenciar en la formulación de política. Este nuevo enfoque desafía las relaciones tradicionales de poder y exige una diversidad de asociaciones que demandan confianza, apertura e integridad.

Tanto la pobreza como el cambio de política están inherentemente enlazados con el proceso político en cualquier país. Pero cuando se emprenden en un entorno de mayor confianza, las EPP pueden ofrecer oportunidades para un diálogo más abierto y mayor entendimiento entre quienes no tienen poder y aquellos que detentan el poder.

Esta página dejada en blanco al propósito.

APÉNDICES

- A. METODOLOGÍA
- B. IMPACTO
- C. EVALUACIONES DE LA POBREZA FINALIZADAS Y PROGRAMADAS (POR PAÍS), AÑO FISCAL 1989-2000
- D. EJEMPLOS DE EJERCICIOS DE VRP EN TAILANDIA (1998) Y ZAMBIA (1996)
- E. EJEMPLOS DE CASOS DE PAÍS
- F. ASPECTOS SOCIALES DE LA CRISIS DE ASIA ORIENTAL: PERCEPCIONES DE LAS COMUNIDADES POBRES
- G. METODOLOGÍA DE ESTE ANÁLISIS

Esta página dejada en blanco al propósito.

Apéndice A. METODOLOGÍA

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>África Benin EPP parcial finalizada; tres semanas de trabajo de campo en 1993.</p> <p>Costo: \$40.000</p>	<p>Jefe de la EPP también es responsable de la EP en su conjunto. Consultor externo colaboró en la EPP: En todas las etapas se consultó a varias divisiones del Banco.</p>	<p>Se buscó autorización limitada del gobierno central, que apoyó el enfoque. El gobierno local tuvo amplia participación. Clima político estable.</p>	<p>Una unidad del Ministerio de Planeación colaboró en la coordinación. Se consultó a varias ONG.</p>	<p>ERR: la cobertura fue de 23 aldeas y algunas comunidades urbanas en cinco de las regiones (la sexta ya había sido objeto de amplia cobertura); las ERR involucraron entrevistas parcialmente estructuradas, dibujos elaborados por los niños.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información. Otros: el gobierno fue cooperador y receptivo. Debates con ONG y el gobierno durante taller de gestión.</p>
<p>Burundi Octubre-diciembre 1997</p> <p>Costo: \$130.000</p>	<p>Jefe de la EPP también es responsable de la EP en su conjunto. El director de país solicitó la EP y la EPP a las que brindó fuerte apoyo. Un consultor externo, con estudios en el Instituto de Estudios para el Desarrollo, Sussex, capacitó a los consultores locales que llevaron a cabo la EPP.</p>	<p>El gobierno dio apoyo considerable a la EPP como parte de la EP de mayor cubrimiento, aunque algunos se mostraron escépticos acerca de la importancia estadística de los resultados. Posterior al golpe de estado de 1996, se suspendió la concesión de préstamos a Burundi, y el nuevo gobierno consideraba que una evaluación favorable en la EP podría conducir a nuevos préstamos.</p>	<p>Un Comité de Pobreza, convocado por el Ministerio de Planeación, coordinó el estudio, el cual reunió al PNUD y al Banco como principales asociados en la reducción de la pobreza. A sugerencia del Banco, el comité se amplió para incluir a otros ministerios clave en aspectos de reducción de la pobreza.</p>	<p>VRP: con el gobierno se llegó a un acuerdo sobre un listado de criterios para escoger a las comunidades, incluyendo grado de impacto del conflicto, proporción de la comunidad desplazada, situación socioeconómica, grado de aislamiento de vías y mercados, acceso a la infraestructura asocial y zona agroclimática. La cobertura fue de diez comunidades. Los resultados se presentaron resumidos en un taller técnico antes de redactar el informe.</p>	<p>Alguna participación dentro del Banco. El economista de país revisó los listados de temas y los resultados preliminares.</p> <p>Otros: fuerte participación del gobierno, representada por funcionarios de alto rango en el curso de capacitación VRP, por ejemplo. Participación muy activa del PNUD.</p>
<p>Camerún Marzo-septiembre 1994</p>	<p>La división de Recursos Humanos estuvo a cargo de la gestión. El jefe de la EP</p>	<p>País agobiado por la deuda. Ya no es un país BIRD. Evaluación del CFA. Algunos</p>	<p>CARE-Camerún con apoyo de CARE-Canadá proveyeron un experto técnico para</p>	<p>EB: taller técnico de cuatro días en país seguido por reunión nacional de un día.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p>

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
Costo: \$150.000	también se encargó de la EPP e hizo parte del Departamento Técnico de África. El DPAS colaboró en la EPP. La participación en la EP y su apropiación por parte de los departamentos de país y de sector fue limitada. El economista de país estuvo enfocado en aspectos pertinentes a la devaluación del CFA, mientras las prioridades del departamento de país cambiaron por el desarrollo de nuevas concesiones de créditos y reanudación de apoyo al ajuste en vez de la pobreza. El departamento de país se reestructuró y el equipo de gestión cambió durante el curso de la EP.	encargados clave de la formulación de política reticentes a apoyar los procesos de EP y de EPP.	la EPP y realizaron dos de las cinco evaluaciones regionales. Universidad de Yaounde, Asafe y PAID realizaron las otras tres evaluaciones regionales.	En Kribi se organizó un taller técnico y una reunión nacional en Yaounde en noviembre de 1994. En estos talleres se llevaron a cabo debates amplios sobre la EP y sobre las percepciones de los pobres, y algunas ONG clave se utilizaron para redefinir prioridades clave para la estrategia de reducción de la pobreza. La EB se utilizó en seis regiones y comprendió 1.559 hogares en cerca de 30 lugares, así como 150 entrevistas con informantes clave: funcionarios del gobierno local, líderes comunitarios, proveedores de servicios, y grupos religiosos y de mujeres. Cincuenta por ciento de los entrevistados fueron mujeres. En las evaluaciones regionales se utilizaron rangos de técnicas participativas.	La información se compartió con instituciones seleccionadas y con el gobierno a diferentes niveles.
Guinea Ecuatorial Dos semanas de trabajo de campo en 1995. Fondos fiduciarios italianos	En vez de una EP completa, se escribió una Nota de Pobreza. El DOP solicitó realizar el trabajo de campo debido a la falta de datos confiables.	La participación del gobierno fue mínima.	FAO. Se entrevistaron funcionarios del gobierno local.	ERR: quince aldeas y dos comunidades urbanas en la capital y dos en otra ciudad.	Comunidades: se compartió la información. Diálogo limitado con grupos de interés clave.

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>Etiopía Marzo-abril 1997</p> <p>Costo: \$100.000</p>	<p>La EPP tenía por objeto complementar análisis cuantitativos realizados en preparación de una EP y EAP completas. El jefe de la EPP no estuvo a cargo de la evaluación completa. El Fondo Fiduciario Holandés para la Pobreza financió la EPP.</p>	<p>El Ministerio de Planeación y el Banco coordinaron conjuntamente la EPP. El gobierno central organizó las autorizaciones para entrar a las aldeas rurales. Sin estas autorizaciones no habría sido posible realizar el trabajo de campo.</p>	<p>Se contrataron consultores etíopes independientes. Los equipos de la EPP trabajaron en estrecha colaboración con un estudio sobre mujeres basado en la ERP que estaba realizando al mismo tiempo la Oficina Gubernamental de Asuntos de la Mujer. Un consultor externo del ESD Sussex capacitó a los equipos.</p>	<p>VRP: seis zonas rurales y cuatro urbanas con una mezcla de niveles socioeconómicos, zonas agroclimáticas diferentes, y distintos grados de aislamiento de vías y mercados. Plena utilización de herramientas: clasificación de riqueza, diagramas causales, gráficas de sectores, líneas temporales, calendarios estacionales, calendarios diarios, diagramas de Venn. Los equipos urbanos desarrollaron nuevas herramientas para el análisis del desempleo.</p>	<p>Buena participación en el Banco. El economista de país y la misión residente dieron gran apoyo a la EPP.</p> <p>Escasa participación de las ONG del país.</p>
<p>Gabón Trabajo de campo: cuatro semanas durante mayo-junio 1995. Los resultados se incluyeron en la evaluación de la pobreza, de marzo 1997.</p> <p>Costo: \$49.000, de los cuales cerca de \$19.000 se utilizaron para gastos locales (principal-</p>	<p>Un país BIRD típico, con un PIB per cápita superior a \$4.000 y con una distribución en extremo inequitativa del ingreso. La presencia del Banco es limitada. Al comienzo, se asignaron recursos limitados a la evaluación de la pobreza. La EPP fue cofinanciada por el Fondo Fiduciario Francés (consultor internacional) y por el Fondo de Consultoría de Clientes (equipo local de evaluación y especialista en</p>	<p>El gobierno recibió de buen grado la iniciativa del Banco para llevar a cabo la evaluación de la pobreza (incluyendo la EPP), que fue considerada como un medio para: a) recabar información sobre la pobreza; b) obtener del Banco recomendaciones técnicas de política; y c) tratar de enviar una señal a la comunidad de donantes en el sentido de que la reducción de la pobreza requerirá asistencia mejor</p>	<p>Consultores gaboneses independientes (incluyendo estudiantes y un profesor universitario) recomendados por el PNUD, el Ministro de Planeación y la Oficina de Empleo. Muy débil capacidad de las ONG del país (tanto nacionales como internacionales).</p>	<p>ERR: equipo de cinco personas. Observaciones de los participantes, estudios de caso, entrevistas individuales y de grupo; cobertura de cuatro de las nueve regiones; se realizaron 325 entrevistas cualitativas (80 en Libreville, 140 en ciudades pequeñas y 105 en zonas rurales).</p>	<p>Comunidades: se compartió información.</p> <p>Otros: donantes, gobiernos y, en menor grado, sociedad civil, participaron a través del Comité Interministerial.</p>

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>mente honorarios de consultores y gastos de viaje). Financiado por el Fondo de Consultoría de Clientes. Y cerca de \$30.000 (El Fondo Fiduciario Francés financió cerca de \$19.000 de esta suma) se gastaron para pagar los honorarios del consultor internacional que inició la evaluación y colaboró en el análisis de los resultados.</p>	<p>sistemas). El jefe de la evaluación de la pobreza también lo fue de la EPP. La EP de Gabón es un proyecto líder de participación.</p>	<p>adaptada y participación más estrecha de los donantes El gobierno creó un Comité Técnico Interministerial (cerca de 40 miembros) para examinar cada versión de la evaluación. Igualmente, suministró un vehículo con su conductor para el equipo de EPP.</p>	<p>Equipos de instituciones académicas, Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural, ONG y organismos internacionales de asistencia (especialmente Unicef).</p>	<p>VRP: tres fases, 15 comunidades urbanas y rurales. Grupos de estudio y VRP.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: encargados clave de la formulación de política no tuvieron participación amplia hasta tanto comprendieron mejor la EPP.</p>
<p>Ghana Mayo-junio 1993, abril-mayo 1994, noviembre 1994. Realizada después de encuesta cuantitativa (Octubre 1991-septiembre 1992).</p> <p>Costo: DPDI – Reino Unido financió las fases 1 y 2, \$50.000. La fase 3 (evaluación del servicio social) financiada por Unicef, \$50.000.</p>	<p>Se establecieron líneas claras de comunicación entre el jefe de la EP y el departamento técnico.</p>	<p>Entorno político estable. El apoyo del gobierno fue limitado en un principio, pero actualmente es muy fuerte.</p>	<p>Equipos de instituciones académicas, Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural, ONG y organismos internacionales de asistencia (especialmente Unicef).</p>	<p>VRP: tres fases, 15 comunidades urbanas y rurales. Grupos de estudio y VRP.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: encargados clave de la formulación de política no tuvieron participación amplia hasta tanto comprendieron mejor la EPP.</p>

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>Kenya Preparación: febrero 1994 Trabajo de campo: marzo 1994. Redacción: abril y mayo 1994. Publicación documento final: 1995</p> <p>Costo: \$100.000</p>	<p>Jefe de la EP se mostró cauteloso en un principio. Los jefes de la EP y de la EPP participaron en la elaboración de los Términos de Referencia y en la preparación de la EPP. El jefe de la EPP coordinó la mayor parte del trabajo.</p>	<p>Relativamente estable económicamente para África. Gobierno centralizado. Participaron la Oficina Central de Estadísticas y el Ministerio de Planeación.</p>	<p>Amref (ONG regional) y el DPDI – Reino Unido. Documento final publicado por Unicef/DPDI y Amref.</p>	<p>Sasar, ERP y encuestas de hogares dirigidas a grupos comunitarios y escolares. Se escogieron siete distritos utilizando información de las muestras del conglomerado del censo. Luego se escogieron las comunidades más pobres: 35 aldeas y zonas urbanas en Nairobi; 514 hogares entrevistados. Los equipos dedicaron tres días a cada aldea.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p>
<p>Lesotho Se realizaron dos encuestas cualitativas en 1991 y 1993.</p>		<p>El nuevo gobierno está abierto a la inclusión de partes interesadas en el análisis de la pobreza. Existe un órgano representativo de ONG apoyado por el gobierno, pero su capacidad es limitada.</p>	<p>Unicef, Cruz Roja, ONG de Zambia, consejo de ONG y gobierno local. Una firma consultora privada, Sechaba, llevó a cabo la ERP.</p>	<p>VRP: la EP original no contenía un plan de acción. Durante un taller de tres días, el gobierno, las ONG y el Banco Mundial acordaron elaborar el plan de acción. Observación de participantes, estudios de caso, entrevistas individuales y de grupo en zonas urbanas y rurales.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: el plan de acción recibió amplio apoyo por parte de una muestra representativa de partes interesadas.</p>
<p>Madagascar Ocho meses a partir de noviembre de 1993.</p>	<p>El jefe de la EP se comprometió con el enfoque y trabajó en estrecho contacto con el jefe de la EPP. Sin embargo, el cambio en la administración de la división</p>	<p>El Ministro de la Economía y Planeación y Comunicaciones y Cultura apoyó la EPP, pero este apoyo es fragmentado.</p>	<p>Comité de Dirección compuesto por ministros de gestión clave, parlamentarios, ONG, una firma consultora nacional y la universidad. Una firma consultora local</p>	<p>EB: se realizaron 2.600 entrevistas cualitativas. Periódicas revisiones con PNUD y comités del gobierno. Cuatro regiones. Grupos de estudio de 6-12 personas.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: encargados clave de formulación de política han tenido plena participación en</p>

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
	significa que el seguimiento no ha sido extensivo.		para dos regiones, y dos grupos de académicos para las otras dos regiones. Varios consultores de Madagascar y un consultor canadiense coordinaron las actividades.	Observación de los participantes involucró residencia en lugares seleccionados durante dos a tres semanas. Evaluaciones institucionales.	el proceso de consultoría desde el comienzo.
Malí Trabajo de campo de tres semanas para Bamako para EB y tres semanas de ERP en zonas rurales (1992-1993). Financiado principalmente por PNUD.	Los jefes de la EP y de la EPP pudieron comunicarse con claridad. También colaboró un consultor internacional.	Debido a lo sensible del tema de la pobreza, el nombre de la EPP se cambió por el de Evaluación de Condiciones de Vida. Se utilizaron resultados preliminares de la encuesta de hogares.	Save the Children, CARE, universidad local, emisora rural.	EB se realizó en Bamako. ERP en tres regiones rurales, entrevistas parcialmente estructuradas, y dibujos elaborados por los niños.	Comunidades: se compartió la información. Otros: inicialmente, participación limitada de partes interesadas clave.
Mozambique En curso. Primera fase, julio 1995.	Documento independiente, sin vínculo con una EP. Jefe de la EPP localizado en Maputo había participado en la EPP de Zambia. Apoyo continuado del Banco es incierto.	Gran apoyo del gobierno al proceso de recolección de información cualitativa. El gobierno ha emprendido su propia EP y tendrá aportes de la EPP.	La Unidad de Alivio de la Pobreza, creada por el Banco Mundial, y la universidad realizaron las encuestas de la VRP. Las ONG tuvieron amplia participación, especialmente en el proceso de clasificar y priorizar los problemas.	VRP.	Comunidades: se compartió la información. Otros: uno de los principales objetivos de la EPP ha sido involucrar a una amplia gama de partes interesadas
Níger Un mes en abril, 1994.	El jefe de la EP trabajó en estrecho contacto con el jefe de la EPP.	El país está plagado de inestabilidad política. Esta situación tiene serias consecuencias para lograr crecimiento económico y reducir la pobreza. La EPP	Un sociólogo del país supervisó la fase urbana. La fase rural recibió apoyo de ONG y de varios proyectos regionales financiados por la FAO y la GTZ.	ERR: entrevistas informales, cuestionarios abiertos y grupos de estudio.	Comunidades: se compartió la información.

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>Nigeria Finales de 1993 y comienzos de 1994. Tres meses de trabajo de campo.</p>	<p>El jefe de la EP solicitó asistencia técnica al DPDI en forma de un economista, pero el DPDI envió a un científico social. Después de ver el valor de la información cualitativa, el equipo de país ofreció pleno respaldo al proceso de la EPP.</p>	<p>se emprendió inmediatamente después de la devaluación del CFA. Uno de sus propósitos fue averiguar el impacto preliminar de la devaluación sobre los pobres.</p> <p>En un principio, el gobierno no dio su respaldo. Sin embargo, a medida que el proceso avanzaba, este apoyo aumentó. Ahora el gobierno realiza su propio programa de análisis de la pobreza.</p>	<p>DPDI, Ministerio de Planeación, ONG y Unicef. Ninguna ONG local participó en el trabajo de la EPP, pero a partir de que el gobierno se encargó de la EPP, las ONG locales están participando.</p>	<p>VRP: grupos de estudio de discusión; 2.000 personas en 98 localidades rurales y urbanas.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: en un principio, las ONG locales estaban excluidas. El gobierno se incluyó desde el comienzo, aumentando su participación a medida que el valor de la información cualitativa comenzó a ser aparente.</p>
<p>Rwanda Oct.-dic. 1997 Costo: \$150.000</p>	<p>La EPP se emprendió para complementar el análisis de la encuesta cuantitativa. El jefe de la EP también lo fue de la EPP, y tuvo como sede la misión residente en un cargo a corto plazo durante el periodo de la EP. El director de país brindó gran apoyo a la EP y a la EPP.</p>	<p>Previamente, la VRP nunca se había utilizado en Rwanda. Después del genocidio, muchos rwandeses se mostraban escépticos de que las comunidades estuvieran dispuestas a hablar con extraños. El gobierno participó desde el comienzo a través del comité de dirección de la EP, del cual hacían parte cuatro ministerios del gobierno. El desarrollo de un equilibrio regional en los equipos fue difícil por causa del con-</p>	<p>La EPP se llevó a cabo en asociación con <i>Reseau des Femmes</i>, una ONG de mujeres especializada en desarrollo rural. Una representante local de esta ONG estuvo presente en cada una de las comunidades, mejorando, por tanto, la confianza y agilizando el proceso. El equipo también colaboró con PNUD, Unicef y FAO en el desarrollo de preguntas.</p>	<p>VRP: diez comunidades rurales y dos urbanas se escogieron con base en el grado de impacto del conflicto, proporción de la comunidad desplazada, situación socioeconómica, grado de aislamiento de vías y mercados, acceso a la infraestructura social, densidad de la población, patrones de asentamiento, y zona agroclimática. Los resultados se analizaron en un concurrido taller en Kigali</p>	<p>Banco: principalmente se compartió la información.</p> <p>Otros: participación muy activa del gobierno. El comité de dirección del gobierno escogió las comunidades, enmendó el listado de preguntas, apoyó a un funcionario del gobierno para participar en los equipos, y debatió con vehemencia los resultados. Un funcionario del Ministerio de Planeación recibió apoyo de su oficina para</p>

País, cronograma y costo	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
		flicto interno previo, y el viaje de los equipos se vio interrumpido con frecuencia debido al conflicto.		al que fueron invitados líderes comunitarios de lugares de EPP, junto con ONG nacionales e internacionales, departamentos del gobierno y donantes.	trabajar tiempo completo como contraparte del jefe de la EP. También muy buena participación de la sociedad civil de Rwanda, con buena asistencia a las reuniones para debatir los términos de referencia del estudio y sus resultados.
Suráfrica En curso. Taller de la EPP convocado en febrero 1995. Documento final julio/agosto 1997 (probablemente será publicado por el gobierno).	La EPP se emprendió para complementar la encuesta de hogares, finalizada en agosto de 1994. Una persona es jefe de la EPP y de la EP.	Desde el comienzo se buscó la participación del gobierno. En un principio fue distante pero ahora está muy involucrado y comprometido a través del PRD, que posteriormente se cerró. Paralelo a la EPP y a iniciativa del Banco, el gobierno, el Banco y el PNUD están colaborando en la EP, ahora denominada el IPD, que fue aprobado por el Gabinete. Suráfrica ahora puede prestar dinero del Banco por primera vez en cuarenta años.	Se trabajó con una firma de consultoría de investigación del desarrollo del sector privado y con ONG. La consultoría creó un comité de administración compuesto por una muestra transversal de partes interesadas escogidas durante el taller inicial. El gobierno estuvo representado a través de la Oficina del Programa de Reconstrucción y Desarrollo. Cofinanciado por el DPDI.	VRP: Sin equipos itinerantes. Objetivos regionales. Se escogieron las tres provincias más pobres, representando el 62 por ciento de los pobres. La encuesta de hogares se utilizó para identificar las provincias más pobres. Participaron entre 30 y 50 comunidades. El enfoque consistió en aprovechar la red de ONG existente en vez de crear un sistema paralelo. Se dio capacitación en VRP. La red existente ya había creado un entorno de confianza en muchas de las comunidades.	Comunidades: en algunos casos, el trabajo de la VRP se convirtió en un catalítico de compromisos de iniciar un proyecto para beneficiar a los pobres. Otros: amplio taller inicial de consulta. Hasta ahora, el proceso de la EPP ha subrayado la importancia de incluir de manera continua a una muestra transversal de partes interesadas. Muy fuerte apropiación del PRD por parte del gobierno, que incorporó los resultados de la EPP. Se creó un Comité Interministerial sobre Pobreza y Desigualdad para supervisar el PRD.
Swazilandia 1995. Trabajo de	Programa actual de crédito restringido a proyecto del	El debate en el gobierno sobre la pobreza fue lento en	La Universidad de Swazilandia realizó la EPP. El	VRP y EB: 600 hogares, 100 grupos de estudio en	Comunidades: se compartió la información.

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>campo finalizado. Informe en preparación.</p> <p>Costo: \$99.500, excluyendo costos del Banco. Financiado a través de un Fondo Fiduciario.</p>	<p>sector urbano, en ejecución, y proyecto de educación proyectado. EPP iniciada como parte de una EP del Banco pero realizada conjuntamente con EIGH, emprendida por la OCE con apoyo del FDI, a partir de la cual se está elaborando un perfil de la pobreza. Ahora el Banco continuará con una Nota de Pobreza integrando los resultados de los dos ejercicios.</p>	<p>un comienzo. La EPP y la EIGH se concibieron originalmente como un aporte al Análisis del PNUD de Disparidades Humanas. Los resultados de la EPP se han incorporado a este proceso. La Nota de Pobreza estará dirigida específicamente a la END.</p>	<p>PNUD coordinó la administración. Apoyo del DPDI para el taller nacional.</p>	<p>63 comunidades en todo el territorio de Swazilandia. Grupos de estudio de discusión, VRP y entrevistas.</p>	<p>Otros: el gobierno y las ONG tuvieron creciente participación.</p>
<p>Tanzania</p> <p>Preparación: febrero/marzo 1995; Trabajo de campo: mayo</p> <p>Costo: \$100.000</p>	<p>Jefe de la EP tuvo interés y fue consciente del trabajo que se realizaba en Tanzania.</p>	<p>El gobierno colaboró y tuvo plena participación del distrito.</p>	<p>Universidad de Tanzania (aunque capacidad limitada).</p>	<p>Sarar, VRP: un equipo de 36 personas visitó 85 aldeas durante 40 días. Participó un total de 6.000 personas.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información sin seguimiento inmediato.</p> <p>Otros: el gobierno colaboró y asistió a talleres sobre política, que se coordinaron con la supervisión del sector social del Banco y con la preparación del MEP.</p>
<p>Togo</p> <p>Dos semanas, noviembre 1994; una semana, febrero 1995 (siete equipos trabajando simultáneamente).</p>	<p>La EP se realizó al mismo tiempo que la evaluación ambiental. El DOP brindó gran apoyo y se comprometió con el enfoque. Se establecieron líneas claras de comunicación. La Misión Residente cooperó.</p>	<p>El descontento social prevaleció entre 1992 y 1993. Antes de la EPP, el gobierno y el PNUD habían iniciado un debate de política sobre la pobreza.</p>	<p>ERR. Se capacitaron 15 profesionales desempleados. Un equipo de cinco y otro equipo de diez, dirigidos por un consultor holandés.</p>	<p>ERR: entrevistas parcialmente estructuradas; hojas de información; dibujos hechos por niños describiendo la pobreza. Cobertura de todas las regiones rurales, además de la capital. Cuarenta aldeas abarcando cin-</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: participación de los donantes más amplia que la del gobierno. Debate de resultados durante una serie de talleres regionales con ONG y el gobierno.</p>

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
Fondo de Consultoría Sistemática de Cliente				co regiones y vecindarios urbanos en Lome.	
Uganda Una semana en 1992. Una de las primeras EPP.	La EPP se realizó junto con la EP.	Guerra civil en algunas zonas. Gobierno dispuesto a aceptar que existe pobreza.	Ministerio de Planeación, PNUD y la Universidad.	ERR, dibujos descriptivos. La EPP se realizó sólo en zonas donde no existía información cuantitativa, es decir, en las zonas de guerra.	Comunidades: se compartió la información. Otros: participación limitada de otras instituciones debido a restricciones de tiempo.
Zambia Investigación septiembre-noviembre 1993. Financiado por Sida, \$100.000	Los jefes de la EP y de la EPP trabajaron en estrecho contacto a lo largo del proceso. El jefe de la EP había apoyado técnicas cualitativas en un proyecto anterior del Banco en Zambia (Proyecto de Recuperación Social) y fomentado el enfoque de EB/VRP en el Banco.	Al gobierno se le incluyó en forma gradual a través del enfoque de Consulta Sistemática de Cliente.	Equipo interdisciplinario de nueve investigadores. Posteriormente, el equipo conformó una ONG llamada GEP.	EB y VRP: guía de entrevista para entrevistas parcialmente estructuradas con individuos y grupos. Diez lugares de investigación comprendiendo diversas comunidades (urbanas y rurales).	Comunidades: avanzaron más allá de compartir la información. Permanentemente se consultó a los pobres. GEP regresó a las comunidades cada año para evaluar los cambios en su bienestar/pobreza. Otros: amplia consulta con partes interesadas. Los zambianos redactaron las secciones de recomendaciones de la EP.
América Latina y el Caribe					
Argentina La EPP comenzó en octubre 1995. Duración calculada: seis	Antes de emprender la EPP, el tiempo se dedicó a crear un entendimiento entre el equipo técnico y el DOP, lo	El gobierno solicitó la ayuda del Banco para emprender una investigación cualitativa. Adecuada coordinación	Ministerio de Bienestar Social a través de la participación directa del ministro. ONG. Siempre bajo el	EB: entrevistas coloquiales y observación parcial. La EPP inicial tuvo un alcance limitado e involucró sólo	Comunidades: se compartió la información.

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
meses. EP ya finalizada.	que originó una actitud positiva hacia la EPP desde un comienzo. El DOP planteó algunas preguntas respecto de si la información tendría un enfoque apropiado.	entre los órganos del gobierno. Las actividades iniciales se llevaron a cabo durante la preparación del Proyecto de Protección Social (Ln AR-35495), en particular el Componente C: Asistencia Técnica para Mejorar la Información Social (Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales Siempre).	Ministerio de Bienestar Social. PSA y Proinder bajo la Secretaría de Agricultura.	algunas zonas rurales. El objetivo de la EPP fue comprobar metodologías y desarrollar apoyo institucional. De hecho, después del ejercicio inicial, se han proyectado EPP para dos provincias (Salta y Misio-nes).	Otros: Ministerio y Ministro de Bienestar social participaron plenamente. En el Ministerio se creó una unidad para verificar la pobreza y programas sociales. Se llevó a cabo un seminario con funcionarios de alto nivel del gobierno. Otros departamentos han expresado gran interés. Algunas ONG participarán en el trabajo de ejecución. El diálogo entre el gobierno y las ONG ha aumentado en forma gradual.
Brasil Nueve meses	Enfoque en educación y empleo.	Fuerte interés del gobierno en el enfoque cualitativo.	Ministerio de Educación y Ministerio de Planeación	EB.	Comunidades: se compartió la información. Otros: gobierno local, estatal y federal.
Costa Rica 1995, trabajo de campo de dos meses. Costo: \$36.500	Coordinado con el jefe de la EP, quien reside en Honduras. Por tanto, las líneas de comunicación entre los jefes de la EP y de la EPP fueron con frecuencia poco claras.	El gobierno brindó fuerte apoyo al proceso. Desde un comienzo participaron funcionarios de alto nivel del Ministerio de Planeación Económica.	Ninguna ONG participó. El gobierno espera incluirlas en forma intensiva durante la fase de divulgación.	EB en cuatro regiones; 262 entrevistas.	Comunidades: se compartió la información. Otros: desde el comienzo el gobierno tuvo amplia participación.
Ecuador Preparación: abril 1994	El jefe de la EP no tuvo acceso a fondos del Banco y tuvo que conseguir la financiación. Por tanto, no	El gobierno ni apoyó ni objetó la EP ni la EPP.	Unicef cofinanció el proceso. Dos ONG participaron tanto en las zonas rurales como en las urbanas. Las	VRP: siete aldeas y una comunidad urbana. Entrevistas parcialmente estructuradas y talleres.	Comunidades: la EPP fue denominada Encuesta Rural Cualitativa, ya que se consideró que el proceso no era

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>Trabajo de campo: mayo 1994</p> <p>Reuniones con partes interesadas: octubre 1995.</p> <p>Costo: \$70.000 Fondo Fiduciario Holandés</p>	<p>pudo contratar a consultores del departamento técnico del Banco. Desde un comienzo, el jefe pudo definir con claridad la información, en su concepto, pertinente.</p>		<p>instituciones del gobierno no tuvieron amplia participación en ningún momento.</p>		<p>participativo sino más dirigido a compartir la información. Las ONG regresaron a las zonas para compartir los resultados de los estudios con varias comunidades.</p> <p>Otros: la participación de las instituciones del gobierno fue mínima. Las ONG participaron en forma intensiva. El interés de ONG que no participaron fue muy alto.</p>
<p>Guatemala</p> <p>Fase 1 a comienzos de 1993.</p> <p>Fase 2: tres meses, noviembre 1993-enero 1994.</p>	<p>La EPP se llevó a cabo sin consulta intensiva con el Departamento de País.</p>	<p>Al gobierno le habría gustado haber tenido mayor participación en el proceso decisorio de la EPP:</p>	<p>En contacto con la universidad, pero las relaciones entre el Banco y la universidad no han sido muy fuertes. PNUD y Unicef colaboraron en un principio.</p>	<p>EB: dos equipos de tres personas cada uno. Promedio de 15 días en cada municipio; 223 entrevistas; 22 grupos de estudio. Evaluación participativa demasiado sensible de emprender y sujeta a malas interpretaciones. Los equipos de investigación no podían pernoctar en algunas comunidades por razones de seguridad.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: el gobierno produjo su propia publicación con base en los resultados de la EB.</p>
<p>México</p> <p>Entrevistas realizadas en febrero y marzo 1995. Con la EP.</p>	<p>Se crearon líneas claras de comunicación entre el experto de la EPP y el jefe de la EP. Sin embargo, las comunicaciones con el supervisor encargado de la EPP en el campo fueron difíciles.</p>	<p>Devaluación significativa. Fuerte apoyo inicial se redujo a medida que otras prioridades asumieron mayor importancia.</p>	<p>SDS (órgano gubernamental de la pobreza) participó activamente en el trabajo de campo. Todos los consultores contratados fueron de ONG.</p>	<p>EB: cuatro equipos entrevistaron a 722 personas en cuatro zonas (dos urbanas, dos rurales). Investigación cualitativa y entrevistas coloquiales.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros. PNUD y Unicef cofinanciaron. Se incrementó la capacidad de la SDS para llevar a cabo evaluaciones cualitativas.</p>

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
Europa y Asia Central					
<p>Albania El informe en carpeta verde tenía fecha de agosto 1996; la mayoría de sus componentes se llevaron a cabo entre enero y julio de 1996.</p> <p>Costo aproximado \$50.000, incluyendo tiempo y viajes del Banco Mundial. Los componentes de la investigación de país fluctuaron entre \$13.000 y \$25.000 (pagados por PNUD).</p>	<p>Un economista senior manejó y redactó el informe, que tuvo un enfoque estrecho. Una parte se dedicó a los emigrantes de las zonas rurales a las urbanas que habitaban en sectores deprimidos de las afueras de la capital y en otra ciudad. La segunda parte se enfocó en los beneficiarios del programa de microcrédito agrícola.</p>	<p>Se contrataron investigadores de campo individuales. Ninguna institución participó en la investigación.</p>		<p>Varias: entrevistas individuales con hogares; entrevistas con informantes clave, incluyendo académicos, expatriados y personal local de organizaciones encargadas de la privatización de la tierra, y microcrédito.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p>
<p>Armenia Comenzó en 1994. Finalizó en junio de 1995.</p>	<p>Quería coordinar la EP con el Fondo de Inversión Social. Buenas relaciones con DOP. Apoyo de la Administración.</p>	<p>Ministerio de Economía.</p>	<p>En la EP, la Asamblea Armenia de Armenia. La mayoría de las demás ONG participaron en ayuda de emergencia. La Iglesia también participó. En la EPP, la universidad fue organizador formal y contratista para la investigación cualitativa.</p>	<p>700 entrevistas parcialmente estructuradas con individuos de hogares pobres y de medianos ingresos y con funcionarios locales, personal médico, docentes y trabajadores de apoyo.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p> <p>Otros: el jefe de la EPP y los investigadores de campo (antropólogos y científicos sociales profesionales) presentaron los resultados de la investigación de campo en varios talleres a ONG locales, funcionarios del gobierno en Yerevan, y a ONG</p>

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
Azerbaián Trabajo de campo realizado de agosto 1995 a enero 1996.			Instituto Sorgu anexo al Instituto de Sociología y Ciencia Política de Bakú. ONG y el gobierno colaboraron con la selección de los sitios.	17 entrevistas; principalmente sociólogos y pedagogos con experiencia previa en trabajo de campo cualitativo y cuantitativo. Entrevistas parcialmente estructuradas con grupos de cinco y ocho personas. Los resultados se combinaron con encuestas comunitarias realizadas en 91 puntos de población en todo el país simultáneamente con una encuesta nacional de hogares en noviembre-diciembre 1995.	internacionales. Sus aportes se incorporaron al informe final. Comunidades: se convocará a varios talleres con partes interesadas y se incluirá a los pobres, con el propósito de retroalimentar los resultados preliminares, obtener comentarios y críticas, todos los cuales harán parte del informe y recomendaciones finales.
Georgia EPP preliminar finalizada en abril 1997.	EPP diseñada para complementar otras encuestas de la pobreza (ingresos y gastos, etc.) y aportar a la EAP.	Gobierno informado al respecto, de otra manera no involucrado.	Investigación en país fue parte de un proyecto financiado por PNUD. Proyecto dirigido por científico social local y un subdirector.	Varias: entrevistas de hogares parcialmente estructuradas y a fondo. Entrevistas parcialmente estructuradas con informantes "expertos": trabajadores de ayuda de ONG locales e internacionales y organizaciones de donantes; médicos jefes; directores de escuela y docentes; funcionarios.	Comunidades: se compartió la información.

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
<p>Moldavia La EPP comenzó en junio de 1996 y finalizó en junio de 1997.</p>	<p>El jefe de la EP realizó un gran trabajo para coordinar otros proyectos con la EPP (incluyendo el Fondo de Inversión Social, una evaluación social del sector agrícola, micro financiación, etc.), en términos de selección de regiones, relevar aspectos e intentar recoger datos complementarios antes que repetir investigaciones previas.</p>		<p>ONG local conformada por una ONG de Estados Unidos y trabajando bajo sus auspicios.</p>	<p>Varias: entrevistas parcialmente estructuras con informantes "expertos": trabajadores de ayuda de ONG locales e internacionales y organizaciones de donantes; médicos jefes; directores de escuela y docentes; funcionarios.</p>	
<p>Ucrania Finalizada en 1996.</p>	<p>La EP estaba conformada por varios componentes, uno de los cuales era la EPP.</p>		<p>El jefe de la misión residente del Banco Mundial y un antropólogo de Estados Unidos contratado por un instituto de investigación sociológica con sede en Kiev, y algunos investigadores individuales para realizar las entrevistas en todo el país.</p>	<p>Entrevistas parcialmente estructuras con informantes "expertos": trabajadores de ayuda de ONG locales e internacionales y organizaciones de donantes; médicos jefes; directores de escuela y docentes; funcionarios.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información. Otros: los resultados se presentaron en varios talleres para académicos, representantes de ONG, y funcionarios del gobierno (y personal de la oficina del Banco Mundial en Ucrania), una vez finalizada la investigación de campo; sus aportes se incorporaron al documento final.</p>
<p>Sur de Asia</p>					
<p>Paquistán Febrero-julio 1994. Trabajo de campo</p>	<p>Al jefe de la EP se le asignó poco tiempo para finalizar la EP. Muchos consideraron</p>	<p>El gobierno no apoyó ni se opuso a la EPP. Sin embargo, algunos funcionarios del</p>	<p>La Oficina Federal de Estadística participó en la selección de las comunidades.</p>	<p>VRP: se contrataron consultores locales. Se utilizaron equipos itinerantes.</p>	<p>Comunidades: se compartió la información.</p>

(Continuación Apéndice A)

País, cronograma y costo en US dólares	Contexto del Banco	Contexto del país	Instituciones involucradas	Metodología	Grado de participación
durante dos meses.	que la información de la EPP no estaba bien representada en la EP. La EPP se realizó después de que se completó el análisis de la encuesta de hogares. El supervisor de la EPP fue un consultor externo. La División de Recursos Humanos y el DOP administraron la EPP.	gobierno y ONG estuvieron en desacuerdo con las conclusiones de la EP. Aunque hubo consulta, algunas partes interesadas consideraron que sus opiniones no se tuvieron en cuenta y que el debate nacional en curso sobre la pobreza no quedó representado en la EP final.			Otros: se realizaron talleres con una amplia muestra representativa de partes interesadas para la EP.

Notas: Ver listado en pp. xxi-xxiii para definiciones de abreviaturas y siglas. La columna que describe los grados de participación tiene valor limitado y sólo es un indicador. Para mayor exactitud, se requeriría un análisis múltiple de participación de partes interesadas utilizando los indicadores de las propias partes interesadas. La diversidad de experiencias de las EPP se ha visto afectada por muchos factores, entre ellos el contexto en el Banco Mundial y en país. Esto se detalla en la tabla, lo mismo que las metodologías empleadas para obtener las percepciones de los pobres.

Apéndice B. IMPACTO

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
África					
Benin	Los dibujos elaborados por los niños se utilizaron para interpretar sus percepciones de la pobreza.	Esta fue una de las primeras EPP en el Banco, y sus resultados marcaron el inicio del diálogo actualmente en curso sobre el uso de información cualitativa y cuantitativa. Quienes colaboraron en la EP expresaron que la EPP hizo la EP más interesante y comprensible.	Las EPP incrementaron el interés del Ministerio de Planeación en realizar evaluaciones cualitativas.		
Burundi	Los resultados de la EPP pusieron de relieve el círculo vicioso del hambre, los problemas de salud y la baja producción agrícola. Durante la EPP se puso de relieve el nuevo fenómeno de hogares con un niño como cabeza de familia, consecuencia de las muertes en el conflicto. En las zonas urbanas, la EPP detectó la forma como la crisis y el embargo afectaron al sector informal.	En curso: el equipo de país ha recomendado que el Banco emprenda un nuevo proyecto de base comunitaria. En su diseño se utilizarán las recomendaciones de la EPP.	En curso: el gobierno se encuentra en el proceso de revisión de la Nota de Pobreza, que incluye los resultados de la EPP, y proyecta desarrollar su propia estrategia de reducción de la pobreza.	El PNUD ha utilizado los resultados de la EPP para nutrir su propio trabajo de reducción de la pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> - La EPP fue útil en una situación de posguerra como un método ágil para medir los principales aspectos de la pobreza en aquellos lugares donde no se disponía de datos cuantitativos. - Es necesario emprender una evaluación plena de las capacidades y experiencia existentes en el país para realizar la EPP. Donde los equipos no han realizado previamente ningún trabajo de VRP o de pobreza, dos semanas de capacitación son insuficientes, y pueden requerir asistencia técnica externa para analizar los resultados. Como los equipos

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Camerún	El énfasis que los pobres asignan a los problemas del hambre, la nutrición y los elevados costos de los alimentos, justificaron y ampliaron el enfoque de abordar la inseguridad alimentaria en la estrategia de reducción de la pobreza. La EPP también puso de relieve problemas de aislamiento (sistema de transporte) y buen gobierno (descentralización). Puso de relieve aspectos significativos clave respecto de las dimensiones de género de la pobreza, confirmando la desproporcionada carga laboral de las mujeres, y el	Aunque la gestión macroeconómica y los aspectos de la deuda predominan en el diálogo de país, se han hecho algunos esfuerzos tendientes a integrar una estrategia de reducción de la pobreza en la EAP, a partir de los resultados de la EP/EPP. Elementos clave son el apoyo a la producción en pequeña escala de alimentos, su procesamiento y comercialización, y medidas para mejorar la situación de la mujer, incluyendo la reforma agraria y legal, infraestructura rural, y la educación de las niñas. Algunas personas consideraron que la EPP tiene poca	Los resultados de la EP y de la EPP significaron un duro golpe para los camerunenses, tanto dentro como fuera del gobierno, ya que, anteriormente, la pobreza no había sido reconocida como un problema serio. Entre los encargados clave de la formulación de política no se creó un sentido de apropiación, debido a que el gobierno central no se sentía fuertemente comprometido con la reducción de la pobreza ni con aprovechar los resultados del proceso de la EP/EPP. Algunos funcionarios locales del gobierno sí mostraron gran interés en	Las ONG y otras instituciones que participaron en las EPP comprendieron el valor del enfoque y fueron conscientes de la oportunidad de participar en un diálogo sobre aspectos de la pobreza con el gobierno, el Banco y otros donantes.	tenían una curva de aprendizaje demasiado aguda, esta EPP no produjo la profundidad de análisis esperada. - Equipos de VRP conformados en su totalidad por economistas (uno de los equipos de Burundi) tienden a ser débiles. Se enfocan demasiado en extraer una cifra y no documentan debidamente toda la información cualitativa que da una comunidad. - Trabajar con las ONG en la preparación de la EP y de la EPP significó un mecanismo altamente eficiente en costos para aprovechar su experticia y capacidad. - La eficacia del ejercicio depende de la voluntad y compromiso del gobierno para participar en un diálogo con la sociedad civil y de su determinación para abordar el problema identificado de la pobreza. En Camerún, este compromiso estuvo casi siempre ausente, y los resultados de la EPP se publicaron sin apoyo significativo del gobierno. Por tanto, el aprendizaje y el cambio de actitudes fueron limitados.

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
	hecho de que cambiantes roles de género traen consigo nuevas oportunidades y nuevas cargas.	credibilidad, ya que, en parte, la información es demasiado genérica. La interpretación de los datos en el Banco fue limitada debido a restricciones de tiempo.	la EPP y en replicar sus metodologías en otros lugares.		<p>- La conformación del equipo en el Banco afecta la forma en que la información se maneja, se divulga y se analiza. La apropiación por parte de los departamentos de país y de sector fue limitada, y el Departamento Técnico estuvo a cargo de la gestión de la EPP.</p> <p>La EPP fue un instrumento valioso para incorporar al diálogo las inquietudes de los pobres.</p> <p>- La EPP aportó nuevas percepciones críticas (buen gobierno, aislamiento) y reforzó la prioridad de confrontar la inseguridad alimentaria y la deficiente infraestructura.</p> <p>- Garantizar la equidad de género en la EPP produjo percepciones clave de la dinámica de la pobreza.</p> <p>- Involucrar a las instituciones locales y realizar talleres tanto con el gobierno como con la sociedad civil son mecanismos para ampliar la apropiación del problema de la pobreza y una capacidad de país para analizarlo y resolverlo.</p>

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Guinea Ecuatorial		Se consideró que la EPP tocaba temas muy sensibles y en el Banco se tomó la decisión de reelaborarla.	Es demasiado pronto para evaluar el impacto sobre el gobierno, que todavía no conoce la nueva versión del informe en carpeta verde.		- La información puede ser exacta, pero si los marcos institucionales del prestatario y del Banco los incapacitan para aceptar los resultados, el impacto será limitado.
Etiopía	Aportó ideas sobre las causas de recientes incrementos de la producción agrícola encontrados en los datos de la encuesta. Diferenció a ganadores y perdedores entre las comunidades rurales. Planteó la cuestión de lo inapropiado del cronograma del calendario escolar y del pago de las matrículas escolares para las familias pobres. Demostró la importancia de la pobreza estacional en las zonas urbanas.	Debido a que problemas de datos demoraron los resultados de las encuestas cuantitativas, los resultados de la EPP se utilizaron en gran medida para la EAP. Igualmente, los resultados nutrieron el futuro proyecto de seguridad alimentaria y la Nota del sector social.	Muy limitado, excepto por la parte de los resultados de la EPP que se incluyó en la EAP. El departamento del gobierno que actuó como la contraparte de la EPP tiene poca influencia y no divulgó ni debatió ampliamente los resultados.		- Los vínculos institucionales con el gobierno son cruciales para garantizar la utilización de los resultados de la EPP. - Resultaría de gran utilidad contar con un mecanismo estándar de publicación para las EPP. En este caso, se suponía que la EPP debía ser parte de una EP y se publicaría como anexo. Sin embargo, debido a problemas de datos, la EP se ha demorado dos años. En este tipo de situación, resultaría de gran ayuda publicar la EPP por separado, ya que a menudo contiene información que podría ser de utilidad para las organizaciones locales, pero que sólo es valiosa dentro de un periodo de tiempo limitado. - Esta EPP demostró el valor de incluir a, por lo menos, un antropólogo entre los miembros del equipo.

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Gabón	<p>Únicamente se dispone de datos sobre hogares para Libreville y Port-Gentil (50 por ciento de la población). La EPP complementó la información cuantitativa de estas dos ciudades y suministró información cualitativa clave de ciudades pequeñas y zonas rurales. La cuantificación de los resultados cualitativos permitió la definición, por zonas, de prioridades concretas de los pobres.</p>	<p>La EPP arrojó luces sobre la ineficacia del gasto público en los sectores sociales. Con el propósito de desarrollar las recomendaciones, se está llevando a cabo una ERP en los sectores de salud y educación. Dependiendo de las recomendaciones de la ERP, el Banco podría plantearse la posibilidad de nuevos proyectos en estos sectores.</p>	<p>La EP, incluyendo los resultados de la EPP, se analizó con el Comité Técnico Interministerial del Gobierno, que la acogió bien, haciendo comentarios detallados y constructivos. El gobierno solicitó hace poco la ayuda del Banco para mejorar la transparencia y eficacia del gasto público en el sector de la salud. En junio 1997 se realizó un seminario sobre pobreza, financiado por el gobierno, el Banco y el PNUD. Sus objetivos fueron divulgar los resultados de la EP, definir planes de acción para los sectores de salud y educación, y construir capacidad para recolectar y analizar datos estadísticos, en colaboración con otros donantes.</p>	<p>Otras instituciones ya participaban en el fomento de un diálogo sobre la pobreza. Por tanto, resulta difícil evaluar el impacto de la EPP sobre otras instituciones únicamente. En este momento se desarrolla la for-</p>	<p>- Pese a la delicada situación de la pobreza en Gabón, el proceso participativo de la EP produjo una significativa apropiación y el Comité Técnico Interministerial suministró comentarios más detallados y constructivos que el propio Banco.</p>
Ghana	<p>La EPP complementó la información cuantitativa y suministró información adicional sobre problemas como la situación de los hogares con una mujer como cabeza de hogar en el norte del país. La impor-</p>	<p>La información originada en la EPP es relativamente compleja y extensa, lo que hace que la incorporación de su análisis en otros informes del Banco sea, con frecuencia, engorrosa y dispendiosa. Sin embargo, el MEP –un</p>	<p>La información originada en la EPP y en la EP se ha analizado en un informe de Unicef, divulgado posteriormente en una reunión nacional a la que asistieron encargados gubernamentales clave de la formulación</p>	<p>Otras instituciones ya participaban en el fomento de un diálogo sobre la pobreza. Por tanto, resulta difícil evaluar el impacto de la EPP sobre otras instituciones únicamente. En este momento se desarrolla la for-</p>	

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Kenya	La información de la EPP se utilizó para diseñar un cuestionario cuantitativo más eficiente y enfocado. La EPP se centró en aspectos como el capital social, estrategias de manejo de situación, hogares con mujeres como cabeza de familia, y el uso de servicios, incluyendo el agua. El resultado de la EPP fue el reconocimiento de que el agua era un problema en la zona rural. Puso de relieve	La EP sí refleja los principales resultados de la EPP. Algunos argumentaron que la EP y la EPP se habrían podido incorporar en forma más amplia en otros informes de país.	En un principio, algunos en el gobierno se mostraron escépticos y poco dispuestos a involucrarse en forma directa. Los beneficios de adoptar el enfoque no estaban claros para ellos. Sin embargo, después de los primeros talleres de análisis y divulgación de la EPP, el gobierno inició una segunda ronda con las ONG. El DPDI financia esta actividad.	Ha aumentado la capacidad de país para realizar evaluaciones cualitativas.	- La secuencia de la EPP y del análisis cuantitativo es importante. La EPP pudo influir en el diseño de las encuestas de hogares. -Se requirió más tiempo para desarrollar el diálogo con las partes interesadas clave.

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
	el hecho de que la gente definía en forma diferente los hogares con una mujer cabeza de familia.				
Lesotho	Algunos temas clave, surgidos de la EPP, no se resaltaron en las encuestas cuantitativas: por ejemplo, el alcoholismo y factores políticos, como la injusticia y la corrupción. Estos temas nutrieron el debate de política a través del plan de acción.		En un principio, apropiación limitada por parte del gobierno. Algunos sectores del gobierno consideraron que el EP preliminar no era un documento de política claro. Pero según aumentó la apropiación por parte del gobierno, aspectos como la corrupción y la función del gobierno local comenzaron a aparecer en discursos y documentos.	Los donantes y otros organismos en el país utilizan ampliamente la EP.	- En un comienzo, la apropiación en el país fue limitada. Aumentó sólo cuando la responsabilidad del plan de acción se transfirió a una muestra representativa de partes interesadas. Se realizó un taller en febrero de 1997 que afianzó la apropiación local del plan de acción.
Madagascar	La información de la EP incluyó en la agenda de discusión temas como el acceso a los servicios sociales y la seguridad.	A la fecha, el impacto sobre los documentos del Banco ha sido limitado. Se identificó un proyecto sobre iniciativas de las bases populares, y se encuentra en preparación. La EPP fue una de las primeras en África y su metodología se replicó en las EP del Banco en Níger, Chad y Benin.	La apropiación y el compromiso del gobierno respecto del problema de la pobreza varía. Ahora, quienes participaron en la EP, se sienten más comprometidos. Funcionarios del gobierno han visitado el Banco en varias oportunidades para hacer un seguimiento de los resultados de la EPP. Sin embargo, el seguimiento por parte del Banco no ha sido intensivo.	El impacto ha sido fuerte sobre otras instituciones clave en el país que participaron en la EPP.	- Debido a que el acercamiento inicial no fue simplemente una intervención única de recolección de información, sino parte de un proceso de construcción de un diálogo a diferentes niveles con varias partes interesadas, se ha desarrollado la apropiación por parte del gobierno. Sin embargo, como el seguimiento del Banco no ha sido intensivo, no ha sido posible consolidar todos los avances en el diálogo de política.

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Malí	La información a partir de la encuesta cualitativa explicó algunas de las anomalías percibidas en la encuesta cuantitativa. Por ejemplo, el hecho que el vestuario es también una inversión para la "seguridad social", explicitó el monto desproporcionado de dinero gastado en vestuario.	Se identificó un proyecto sobre iniciativas de las bases populares, y se encuentra en preparación. La EPP fue una de las primeras en África y su metodología se replicó en las EP del Banco en Níger, Chad y Benin.	Significó un primer paso para poner a la pobreza en la agenda política como tema transversal.		
Mozambique	Por lo general, la EPP sondea las comunidades locales utilizando un enfoque que es más flexible y más abierto para definir temas de acuerdo con las propias inquietudes de los pobres. Estimula y se basa en la participación directa de los pobres y acoge las observaciones directas como componente clave del método de investigación.	Demasiado pronto para evaluar el impacto sobre política.	El proceso de EPP se adoptó con éxito en el Ministerio de Planeación. Alto grado de apropiación local. Grupos de trabajo en ministerios del sector han utilizado la información sobre aspectos de sectores específicos (como salud, agua, ganado). El Ministerio de Acción Social y otras instituciones han asignado a miembros de su personal para recibir capacitación en VRP y han apoyado a otros para participar como miembros de los equipos de campo.	Desde un comienzo, se han incluido otras partes interesadas mediante la divulgación generalizada del material de la EPP. Una fortaleza real de la EPP ha sido su enfoque multidisciplinario, en cuanto a antecedentes, tipo de institución (universidad, gobierno, ONG) y tipo de investigador ("internos" y "externos"). Este enfoque institucional múltiple también ha fortalecido las relaciones entre las instituciones participantes. Las ONG participantes (asociados en el trabajo de campo en la Fase II) se han beneficiado directamente en tanto que las ONG que no han participado, han utilizado los datos	<ul style="list-style-type: none">- Se hizo una concesión entre apropiación local y control de calidad.- Para un mayor impacto, los informes de la EPP se deben redactar en forma más concisa.- En la primera fase, la agenda de investigación era demasiado abultada y la guía de entrevistas era demasiado amplia. Se requiere cuidadosa correspondencia entre los temas y los métodos de investigación.- Un problema mayor han sido las exigencias de múltiples partes interesadas. El Banco Mundial tenía sus propios plazos y el jefe de la EPP en el Banco, con sede en Maputo, también

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Níger	La EPP confirmó algunos elementos clave del perfil de la pobreza (basado en datos estadísticos); (por ejemplo, inseguridad alimentaria, baja matrícula estudiantil) y se incorporaron otros elementos (causalidad de la baja matrícula estudiantil, no uso de servicios de salud), que se incorporarán al nuevo diseño de la encuesta.	A partir de la publicación del informe en carpeta verde, el jefe de la EP ha logrado influir en el diseño del Proyecto de Infraestructura propuesto, para incluir operaciones rurales piloto. La EAP utilizará técnicas participativas, como talleres regionales y consulta, que se han reconocido como muy valiosas con base en la experiencia del EP.	El gobierno conformó un Comité Interministerial sobre Pobreza y ha tenido activa participación en el proceso de EP, redactando su propia EP conjuntamente con el PNUD. Se planificó una Mesa Redonda sobre Pobreza pero todavía no se ha realizado, debido, principalmente, a la incertidumbre política que reina en el país.	Como resultado del proceso de EPP y de EP del Banco, el PNUD y la UE participaron en talleres regionales para la EAP 1997 de Níger, en un intento por diseñar sus propias estrategias de ayuda, con la pobreza como punto focal. Ahora, las ONG se han convertido en participantes principales en el diálogo de pobreza.	de los lugares donde se realizó el trabajo de campo para mejorar la fijación de objetivos, y los datos de la evaluación de la pobreza para planeación a largo plazo. tenía que ser receptivo a las necesidades de las demás partes interesadas. - La VRP representa un enfoque significativo y útil para estimular a las comunidades a ser más conscientes de sus condiciones de vida, oportunidades, fortalezas y limitaciones. Esto tiene particular importancia en el contexto de un gobierno sin la capacidad para ayudar en muchas zonas del país.
Nigeria	La EPP puso de relieve que, para los pobres, el agua y las vías son prioritarias. Además, subrayó la debili-	El Banco modificó el enfoque de su programa hacia el agua y las vías. Se indicó que considerar objetivo prin-	La EPP ha iniciado un debate en curso sobre la pobreza y cuestiones de género en el país. El proce-	Las ONG tienen creciente aceptación como parte del proceso de desarrollo.	- Aunque la financiación ha disminuido, el proceso de EPP facilitó una creciente coordinación de los donantes.

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
	dad de los mecanismos de manejo de situación. La estrategia debe enfocarse en el patrón de crecimiento, ya que el 20 por ciento inferior de la población está en peores condiciones, pese a una disminución global de la pobreza.	cial el gasto público en salud, educación y agua es importante para aliviar el sufrimiento de los pobres.	so de EPP fue el inicio del creciente interés por parte del gobierno y su participación en el trabajo de las ONG.		
Rwanda	La EPP subrayó las limitaciones laborales en el sector agrícola a partir del genocidio; anteriormente, el debate nacional había supuesto una economía con un continuo exceso de mano de obra. También puso de relieve restricciones a la movilidad de la mano de obra, el rostro cada vez más femenino de la pobreza, problemas de crecientes costos de servicios de salud, patrones de emigración, e información sobre cambios en redes comunitarias y relaciones sociales.	La EPP fue un aporte capital para la EP, que se utilizó como un documento base para las reuniones del Grupo Consultivo. Los resultados de la EPP también nutrieron la EAP, la Nota de Estrategia para la Agricultura y el PAI agrícola.	En un comienzo, el gobierno se mostró algo escéptico acerca de la EPP, pero muestra creciente interés en los resultados y los apoya. Los resultados de la EPP tuvieron un elevado perfil en Rwanda, en parte debido a la controversia sobre restricciones laborales y a las concesiones entre costos económicos y beneficios de seguridad al imponer restricciones a la movilidad. El gobierno está revisando la EP y tomará una decisión acerca de su intención de publicar una EP conjunta y una estrategia de reducción de la pobreza.	Los resultados de la EP y de la EPP tuvieron amplia divulgación y fueron objeto de intenso debate en Rwanda, si bien el impacto concreto sobre otras instituciones está por verse.	<ul style="list-style-type: none">- La VRP puede ser una herramienta en extremo útil, aun en la peor de las situaciones de conflicto (y es difícil que haya menos confianza que en la Rwanda de la posguerra).- Conformar un equipo de personas con base en su compromiso y en sus capacidades puede mejorar sustancialmente la calidad de los resultados —en este caso el equipo demostró un compromiso extraordinario para producir un buen análisis.- Es posible aumentar considerablemente la influencia de la EPP mediante la cuidadosa elección de los asociados para llevarla a cabo y atrayendo la participación de individuos de alto perfil del gobierno o de la sociedad civil. Estas redes informales

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Suráfrica	La EPP puso de relieve las diversas dinámicas del proceso decisorio, estrategias de manejo de situación, estacionalidad, relaciones de género intrafamiliares y el acceso limitado a los servicios. Como ejemplo de las tensiones causadas por la estacionalidad, el proble-	Demasiado pronto para evaluar.	La EPP incluyó desde el comienzo a encargados clave de la formulación de política, y poco a poco se desarrolló el sentido de apropiación entre partes interesadas influyentes y de alto nivel. El Gabinete se reunió en dos oportunidades para analizar la EPP. La primera	Demasiado pronto para evaluar.	<p>divulgaron los resultados y les otorgaron credibilidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Habíamos asignado dos semanas a la capacitación en VRP. Este tiempo fue suficiente para transmitir las herramientas mas no la sustancia de todas las preguntas. Sería beneficioso aumentar el tiempo de capacitación y realizar el trabajo de campo en varias etapas, de modo que los equipos puedan analizar en forma inmediata los resultados de la primera comunidad estudiada. - Ha aumentado la confianza con las comunidades, y el proceso avanza con mayor rapidez, cuando el equipo incluye a un miembro de la comunidad. <p>- La participación desde el comienzo de partes interesadas significó un paso importante. Aunque el primer taller de partes interesadas fue dispendioso y difícil de convocar, a medida que el proceso fue evolucionando, comenzaron a surgir muchas ventajas. El taller identificó</p>

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
	ma del pago de las matrículas escolares en una época de bajos ingresos, también se recalcó en la EPP.		reunión fue de dos horas y fue presidida por Thabo Mbeki, vicepresidente de Suráfrica.		el enfoque y la metodología más apropiados. Como resultado, la EPP fue rápida y eficiente. - La gestión del proceso por parte de la firma consultora local fue transparente y efectiva. - El cierre inesperado de la Oficina de Reconstrucción y Desarrollo de Suráfrica hizo que la estrategia inicial del enfoque en un departamento en particular resultara inadecuada.
Tanzania	Tanto la EP como la EPP calcularon que el número de pobres en las zonas rurales ascendía aproximadamente a 50 por ciento de la población. La EPP resaltó que las mujeres eran las cabezas de casi todos estos hogares pobres. Mientras la EP se enfocó en el consumo y en el gasto, la EPP utilizó criterios definidos por los pobres, como sentimientos de impotencia y desesperanza. Muchos problemas eran específicos a género; las mujeres identificaron los alimentos, el	La reforma del sector financiero está utilizando la misma metodología. La información de la EPP se refleja en la EP.	En un principio, el gobierno se mostró cauteloso, pero empezó a ser más receptivo a medida que comprendió el valor del enfoque. La EPP resaltó la capacidad de los pobres para analizar sus propios problemas.		- Se necesita más tiempo y mayores recursos para fomentar un proceso más prolongado, que conduciría a mayor comprensión de la pobreza y de sus vínculos con la política. - Los equipos se podrían localizar en el campo. La coordinación por parte de una persona en Washington demostró ser difícil. La Misión Residente en Tanzania podría fortalecerse para tomar la iniciativa. Se podrían asignar personas capacitadas en el análisis de la pobreza a la Misión Residente. Para au-

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
	agua y la salud como sus principales problemas. Para los hombres, los principales problemas eran el transporte, la agricultura y el alcoholismo.				mentar la capacidad de la Misión Residente, se podría dar capacitación en las mejores prácticas para recabar información cualitativa y entregar herramientas para este fin.
Togo	Se prestó atención a grupos vulnerables, generalmente ignorados: personas desplazadas y el trabajo infantil doméstico.	El impacto sobre la EAP fue limitado debido a que la EPP se terminó posteriormente. El jefe de la EPP elaboró la EP y, por tanto, se incorporó la información cualitativa.	Mayor apropiación de la estrategia propuesta. La EP fue "más interesante" y, por tanto, más legible.	Otros donantes, como el PNUD, también están fomentando el uso de técnicas cualitativas. La EPP contribuyó a la construcción del diálogo entre el Banco y otros donantes.	- Para los investigadores resultó difícil analizar y organizar la información en el campo en el poco tiempo disponible. Por tanto, es posible que algunos análisis no hayan sido exactos, y tampoco se elaboró en forma fácilmente comprensible. - Los datos se han debido desagregar por género.
Uganda	Conocimiento sobre zonas del país de las que no se disponía de información debido a la guerra civil.	La EPP de Uganda fue una de las primeras en el Banco, y fue el inicio del debate interno en el Banco sobre el valor de los datos cualitativos.			- Se consultó a hombres y mujeres, pero la información no se desagregó. - Se puede aprender mucho y con rapidez.
Zambia	Información detallada e integral. Desagregada por género según fuera necesario. Se resaltaron aspectos como matrículas escolares y plazos para su pago.	La EP incluye un plan de acción detallado que comprende algunas de las recomendaciones de la EPP. Elementos específicos que influyeron en el plan de ac-	Las prioridades expresadas por los pobres en los ejercicios de clasificación influyeron en el gobierno. El Ministerio de Salud ha estado utilizando los resulta-	La ONG, GEP, se ha convertido en una efectiva institución orientada a la política. Se ha construido la capacidad de esta ONG. Sin embargo, ahora depen-	- Difundir la información entre las comunidades y fomentar un diálogo permanente debe ser parte del diseño de la EPP. La información de la EPP se podría utilizar

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
América Latina y el Caribe		ción incluyeron un énfasis en inversiones en infraestructura rural y servicios urbanos. La EPP también influyó en el perfil de la pobreza –en particular, la identificación basada en la comunidad de los miserables, estrategias de manejo de situación, redes de seguridad e intervenciones objetivo. El Proyecto de Salud del Banco contiene condiciones de recuperación de costos con base en la EPP y está apoyado por el segundo Proyecto de Recuperación Social.	dos de la EPP y de la EP en la formulación de política. En el Ministerio de Educación se encuentra en preparación una nueva política con referencia a la época de pago de las matrículas escolares. Se ha recibido información positiva de las comunidades que hacen parte de la EPP sobre el funcionamiento de la red de seguridad de emergencia durante la sequía que afectó el sur de África en 1992.	de del gobierno y de los donantes para su sostenibilidad y su capacidad debe ser fortalecida.	para desarrollar planes de acción. - La inclusión de partes interesadas clave desde un comienzo mejoró la apropiación a largo plazo.
Argentina	Identificación de elegibilidad y criterios de objetivo para beneficiarios de programas sociales. Desarrollo de indicadores de impacto para verificación de programas sociales.	La EP ha concluido. En razón de apropiación de la EP por parte del equipo en el Banco, existe gran potencial para integrar los resultados en otros programas del Banco.	Mayor coordinación entre instituciones y programas del gobierno. La divulgación de los resultados ha validado la metodología y contribuido al desarrollo de un enfoque integrado (cuantitativo/cualitativo) a la verificación y evaluación de programas sociales. Dado que Siempre ha desarrollado indicadores específicos	Con las ONG: sólo unas pocas ONG han logrado satisfacer los requisitos técnicos exigidos por Siempre para llevar a cabo la EPP. Se espera que los estándares más elevados fijados por Siempre tendrán un impacto positivo sobre la comunidad de ONG ya que estas organizaciones tendrán que profesionalizar sus	- Las cuestiones de apropiación en el texto del Banco son pertinentes. Desde el comienzo, la EPP se proyectó y preparó con base en un enfoque global y consultivo dentro del Banco. Para ser eficaz y tener efectos multiplicadores, las EPP deben tener un vínculo con operaciones de mayor envergadura o con trabajo sectorial.

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
			a programa, algunos programas del gobierno están modificando sus indicadores de verificación y evaluación.	servicios. Al mismo tiempo, Siempre adelanta un programa de capacitación para funcionarios del gobierno y proyecta desarrollar un programa de capacitación más estructurado (programa de maestría). Fuera del país: la experiencia de Siempre en verificación y evaluación de programas sociales se está divulgando a otros países.	- Fue necesario traducir los resultados en recomendaciones operativas para las operaciones en curso (metodologías e indicadores de V&E, elegibilidad y criterios de objetivo, etc).
Costa Rica	La EPP resaltó los nexos entre la propiedad de la vivienda y la posición social. La familia se consideró como la institución más importante y, en tiempos de dificultades, la gente se apoya en su familia en busca de respaldo.	La demora en el análisis y divulgación de los resultados ha significado que el impacto dentro del Banco ha sido limitado hasta ahora.	El gobierno estaba ansioso por divulgar los resultados, pero al Banco le tomó nueve meses dar la autorización.	Demasiado pronto para evaluar.	- Es necesario definir una clara estrategia de divulgación como parte del diseño de la EPP.
Ecuador	Buena calidad de la información. Los resultados nutrieron el tipo de preguntas analizadas en la encuesta cuantitativa.	La información de la EP ha tenido fuerte influencia en la EAP. Varios departamentos de sector han comenzado estudios sectoriales como preparación para operaciones con base en los resultados de la EP.	Aunque no se incluyó al gobierno en el proceso de la EPP y de la EP, los resultados de la EP han afectado las percepciones del país respecto de sus prioridades. Cuestiones como el acceso a las escuelas secundarias y los mercados rurales en cercanías de las	Las ONG del país han aumentado su capacidad para realizar encuestas cualitativas. Unicef utilizó la metodología EPP para evaluar el impacto de su programa.	- La realización de la evaluación cualitativa antes de la evaluación cuantitativa significó algunas ventajas. La información cualitativa se utilizó en el diseño de la encuesta cuantitativa. - El jefe de la EP debería tener estrecha participación en todo el proceso. Los resul-

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
			fincas, que antes no formaban parte del debate sobre la pobreza en Ecuador, comenzaron a incluirse en la agenda. El trabajo de la EPP ha iniciado el diálogo entre diferentes grupos y el Banco.		tados habrían contribuido a una mayor comprensión de las técnicas de investigación cualitativa desde el comienzo. Se propone que la preparación de los equipos participantes en la EPP y en la EP se analice en su conjunto con toda claridad para cada equipo y país. - Una persona que tenga una comprensión cabal del país y de su cultura, debe analizar los resultados, con el objeto de situar a la pobreza en el contexto del país.
Guatemala	Hace poco, los resultados de la EPP se publicaron en un libro, y se han emprendido estudios de seguimiento en temas como género, problemas de los pueblos indígenas y dicotomías rurales-urbanas.				
México	La calidad de la EPP fue desigual. La información no se clasificó de manera adecuada. Sin embargo, fue específica a género, lo que le agregó valor. El informe determinó que las mujeres de Ciudad de México se	Los resultados todavía se están asimilando.	Los resultados todavía se están asimilando.	Demasiado pronto para evaluar.	- Resultó difícil encontrar un consultor nacional adecuado que no tuviera una filiación política. - El control del proceso de recolectar la información de la EPP resultó ser problemático, ya que los equipos

(Continuación Apéndice B)

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
	<p>muestran poco dispuestas a salir de sus casas para ir al trabajo. Como no poseen derechos de tenencia, temen que alguien venga a ocupar sus casas. En las zonas del norte, resulta más fácil para las mujeres que para los hombres encontrar trabajo. Esta situación desafía los roles tradicionales de género, ya que muchos hombres están desempleados. Un aspecto importante que resaltó la investigación es el conflicto intrafamiliar.</p>				<p>trataron de ceñirse a sus propias agendas.</p>
<p>Europa y Asia Central</p>					
<p>Armenia</p>	<p>La información cualitativa ayudó al análisis de los resultados de las encuestas cuantitativas. La EPP resaltó la gran diversidad de estrategias de manejo de situación y la falta de confianza ante cualquier organización, como el gobierno local, las ONG y los grupos comunitarios.</p>	<p>El jefe de la EP conocía bien el país, había construido respeto entre encargados clave de la formulación de política y dentro de la comunidad académica del país, y fomentó un enfoque de equipo en el Banco. El jefe de la EPP en el Banco, y los encargados de la gestión de encuestas trabajaron estrechamente para establecer una agenda de investigación</p>	<p>Los resultados se divulgaron en un seminario realizado en marzo de 1996.</p>		<p>- Si se hubiera tenido acceso a recursos adecuados y al tiempo necesario, la EP se habría integrado con el Fondo de Inversión Social.</p>

País	Aspectos significativos de la EPP	Impacto sobre el Banco Mundial	Impacto sobre prestatario	Impacto sobre otras instituciones	Lecciones aprendidas
Sur de Asia		para la EPP. El economista macro del departamento de país también tuvo amplia participación. El resultado fue el siguiente: primero, los resultados de la EPP se incluyeron en la EP; segundo, el programa de país y la recién elaborada EAP integraron los resultados de la EP; y tercero, la EP tuvo una buena acogida en el país.			
Paquistán	La EPP resaltó el hecho que los pobres gastan una elevada proporción de sus ingresos en servicios de salud. Los pobres consideraron que los servicios sociales eran inadecuados y que la rendición de cuentas ante las comunidades era escasa. Debido a la mala salud, se perdían muchas oportunidades de ganar ingresos.	El conocimiento por parte de algunos funcionarios del Banco de la información contenida en los dos estudios de EPP es limitado.	Limitado.	Limitado.	Se consultó a algunas partes interesadas clave durante la preparación de la EP. La Misión Residente ayudó a organizar los talleres. Algunas personas consideraron que, aunque la consulta fue bastante amplia, el documento final no reflejó las opiniones de la mayoría.

Nota: Ver listado en las páginas xxi-xxii para las definiciones de abreviaturas y siglas. En algunos casos, ha sido demasiado pronto para evaluar el impacto. En otros, ha resultado difícil aislar el impacto de la EPP de otros factores. El cambio de política y los cambios de actitud son parte de un complejo proceso social y, por tanto, a menudo resulta difícil aislar el impacto de la EPP.

Apéndice C

EVALUACIONES DE LA POBREZA, FINALIZADAS Y PROGRAMADAS (POR PAÍS), AÑO FISCAL 1989-2000

Asia Oriental y el Pacífico

Finalizadas (15)

Filipinas ^a	1989	Costa Rica	1991
Indonesia	1991	Ecuador	1991
Malasia	1991	México	1991
China ^a	1992	Venezuela	1991
Filipinas (actualización)	1993	Paraguay	1992
Indonesia (actualización)	1994	Perú	1993
Fiji	1995	Uruguay	1993
Vietnam ^a	1995	El Salvador	1994
Laos PDR ^a	1996	Guyana ^a	1994
Mongolia ^a	1996	Jamaica	1994
Filipinas (actualización)	1996	Paraguay (actualización)	1994
Tailandia	1997	Argentina	1995
Cambodia ^a	2000	Brasil	1995
Filipinas (actualización)	2000	Colombia	1995
Vietnam (actualización) ^a	2000	República Dominicana	1995

Actualizaciones programadas (4)

China ^a	2001	Nicaragua ^a	1995
Indonesia	2001	Bolivia (actualización) ^a	1996
Laos PDR ^a	2001	Ecuador (actualización)	1996
Tailandia	2001	Trinidad y Tobago	1996

Europa y Asia Central

Finalizadas (22)

República Kirguiza ^a	1995	Costa Rica (actualización)	1997
Polonia	1995	Chile (actualización)	1998
Rusia	1995	Haití ^a	1999
Armenia ^a	1996	Panamá	1999
Bielorrusia	1996	Perú (actualización)	1999
Estonia	1996	Argentina (actualización)	2000
Hungría	1996	<i>Actualizaciones programadas (5)</i>	
Ucrania	1996	Colombia	2001
Albania ^a	1997	Honduras ^a	2001
Azerbaiyán ^a	1997	México	2001
Rumania	1997	Nicaragua ^a	2001
Kazakhstan	1998	Uruguay	2001
Armenia (actualización) ^a	1999	Medio Oriente y África del Norte	
Bulgaria	1999	<i>Finalizadas (6)</i>	
Georgia ^a	1999	Egipto, República Árabe ^a	1992
República Kirguisa ^a	1999	Marruecos	1994
FYR Macedonia ^a	1999	Jordania	1995
Rusia (actualización)	1999	Túnez	1996
Letonia	2000	República de Yemen ^a	1996
Moldavia	2000	Argelia	1999
Tayikistán	2000	<i>Actualizaciones programadas (2)</i>	
Turquía	2000	Jordania	2001
		Marruecos	2001

Programadas (1)

Croacia	2001	África al sur del Sahara	
		<i>Finalizadas (40)</i>	
		Malawi ^a	1990

(Continuación Apéndice C)

<i>Actualizaciones programadas (1)</i>		Mozambique ^a	1991
Hungría	2001	Etiopía ^a	1993
		Ghana ^a	1993
América Latina y el Caribe		Gambia ^a	1993
<i>Finalizadas (29)</i>		Mali ^a	1993
Bolivia ^a	1990	Namibia	1993
Chile	1990	Sierra Leona ^a	1993
Sur de Asia		Uganda ^a	1993
<i>Finalizadas (11)</i>		Benin ^a	1994
Bangladesh ^a	1990	Cabo Verde ^a	1994
India ^a	1990	Guinea Bissau ^a	1994
Nepal ^a	1991	Rwanda ^a	1994
Paquistán ^a	1991	Islas Seychelles	1994
Sri Lanka ^a	1995	Camerún ^a	1995
Paquistán (actualización) ^a	1996	Comoros ^a	1995
India (actualización) ^a	1997	Ghana (actualización) ^a	1995
Bangladesh (actualización) ^a	1998	Kenya ^a	1995
India (actualización) ^a	1998	Mauritania ^a	1995
Nepal (actualización) ^a	1999	Mauricio	1995
India (actualización) ^a	2000	Senegal ^a	1995
<i>Actualizaciones programadas (1)</i>		Zambia ^a	1995
Sri Lanka ^a	2001	Zimbabwe ^a	1995
		Eritrea ^a	1996
		Lesotho ^a	1996
		Madagascar ^a	1996
		Malawi (actualización) ^a	1996
		Níger ^a	1996
		Nigeria ^a	1996
		Tanzania ^a	1996
		Togo ^a	1996
		Congo ^a	1997
		Costa de Marfil ^a	1997
		Gabón	1997
		Guinea ^a	1997
		Chad ^a	1998
		Djibouti ^a	1998
		Rwanda (actualización) ^a	1998
		Burundi ^a	1999
		Swazilandia	2000
		<i>Actualizaciones programadas (1)</i>	
		Etiopía ^a	2001
Número total de evaluaciones:	Finalizadas	- 23	
	Programadas	-1	
	Actualizaciones programadas	- 14	
	Gran total	138	

Notas: Las evaluaciones que se clasifican como finalizadas están en carpetas de color gris o rojo, con excepción de tres evaluaciones que se completaron con anterioridad a la Directiva Operativa 4.15: Se publicó la Reducción de la Pobreza. Programa para marzo 28, 2000.

En Asia Oriental y el Pacífico, no se programan evaluaciones de la pobreza para Myanmar, debido a que este país está inactivo, y los Estados de las islas del Pacífico, debido al apoyo limitado del Banco. En Corea, la pobreza se evalúa en el contexto de los empréstitos del ajuste estructural, y el informe económico de país analiza el impacto de la crisis económica sobre la pobreza. No se ha programado formalmente ninguna evaluación de la pobreza porque el apoyo del

Banco para Corea es en respuesta a la crisis y se espera que ésta sea de corta duración. En el Año Fiscal 2000, se completó un estudio de la pobreza para Papua Nueva Guinea.

En Europa y Asia Central, no se programan evaluaciones de la pobreza para República Checa, República Eslovaca y Eslovenia, debido al apoyo limitado del Banco. Se han programado evaluaciones de la pobreza para Bosnia y Herzegovina, Lituania, Turkmenistán y Uzbekistán, en el Año Fiscal 2002.

En América Latina y el Caribe, no se han programado evaluaciones de la pobreza para Surinam, debido a que este país está inactivo, ni para la Organización de Estados Caribeños Orientales, debido al apoyo limitado del Banco. Una actualización de la evaluación de la pobreza para México está en carpeta verde.

En el Medio Oriente y Norte de África, no se han programado evaluaciones de la pobreza para Irán y la República Árabe Siria debido al apoyo limitado del Banco.

En el Sur de Asia, no se han programado evaluaciones de la pobreza para Afganistán, debido a que este país está inactivo, ni para Bhután y Maldivas, debido al apoyo limitado del Banco.

En el África al Sur del Sahara, no se han programado evaluaciones de la pobreza para Bostwana, República Democrática del Congo, Liberia, Somalia y Sudán, debido a que estos países están inactivos, ni para Guinea Ecuatorial y San Tomé y Príncipe, debido al apoyo limitado del Banco. El gobierno completó una evaluación de la pobreza para Suráfrica, denominada "Pobreza y Desigualdad", durante el año fiscal de 1998. El Banco aportó a este informe, incluyendo la realización de un EMNV y evaluaciones participativas de la pobreza, y elaborando el perfil de la pobreza y los documentos sobre antecedentes. Se han completado Notas de Pobreza para Burkina Faso (Año fiscal 1997) y República Centroafricana (año fiscal 1998). Se elaborarán otros notas/estudios de pobreza para Burkina Faso, Camerún, Ghana, Kenya, Madagascar y Uganda.

^a Prestatario IDA.

Fuente: Tabla compilada por Prmpo, Banco Mundial, Washington, D.C.

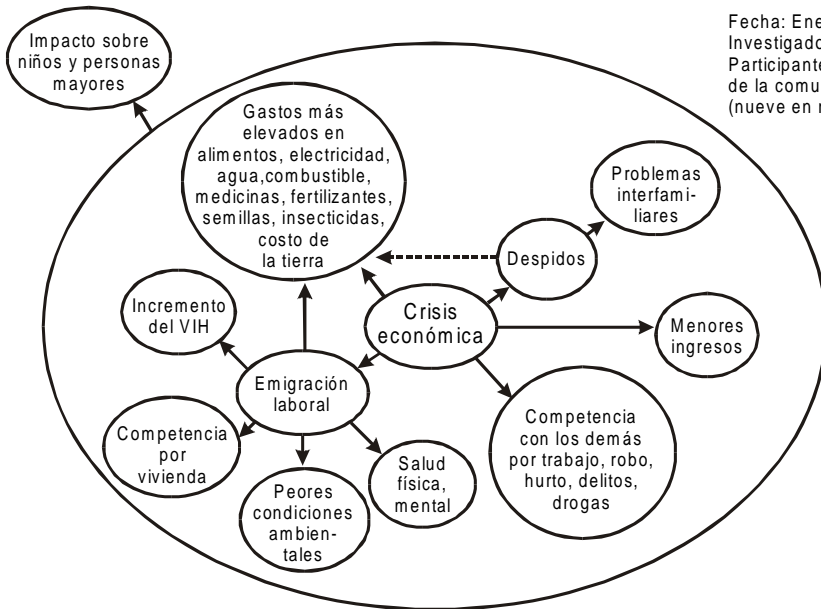
Esta página dejada en blanco al propósito.

Apéndice D

EJEMPLOS DE EJERCICIOS DE VRP EN TAILANDIA (1998) Y ZAMBIA (1996)

Ejemplo de Ejercicio de VRP en Tailandia

Impacto de la crisis económica: Khon Kaen

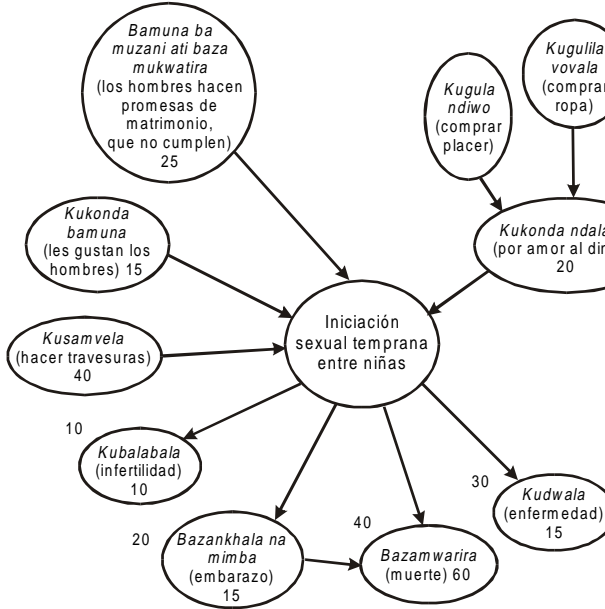


Fecha: Enero 26, 1998
Investigador: Martin Sellar
Participantes: Habitantes de la comunidad Teparak (nueve en número)

Fuente: Robb y Zhang (1998).

Ejemplo de ejercicio VRP en Zambia

Causas e impacto de iniciación sexual temprana entre niñas
(analizado por un grupo de niñas, Complejo habitacional Chawama)



Los números en los círculos para las causas son los puntos (de un puntaje fijo total de 100) dados para demostrar la importancia de la causa. Cuanto más alto sea el número, más importante será la causa. Respecto del impacto, los números en los círculos muestran el punto (de un puntaje fijo total de 100) para la influencia que un resultado particular tiene sobre sus vidas. Los números que aparecen por fuera de los círculos de impacto dan la proporción de niñas (de un total de 100) afectadas por esta situación.

Fuente: Shah y Nikhama (1996).

Apéndice E

EJEMPLO DE CASO DE PAÍS

COSTA RICA

Antecedentes

Costa Rica tiene un ingreso anual *per cápita* de 2.590 dólares (1995) y, por tanto, está en el extremo superior de los países de menores ingresos. Sus indicadores de calidad de vida son similares a los de un país desarrollado. Sin embargo, los indicadores clave del bienestar social son más similares a los de un país de ingresos medios¹. Tradicionalmente, Costa Rica ha tenido un sector público social eficiente y un fuerte partido político favorable a los pobres, y el gobierno busca activamente formas para aliviar la pobreza y abrir el diálogo de política. Un programa denominado Plan Nacional para Combatir la Pobreza, bajo la administración del Segundo Vicepresidente, ha identificado las 17 comunidades más pobres de Costa Rica. De acuerdo con el plan, se han iniciado estudios piloto para analizar la pobreza.

Proceso

Diálogo de política en la evaluación de la pobreza

El Banco consultó una amplia gama de ministerios de gestión del gobierno como parte de la preparación de la evaluación de la pobreza y para, posteriormente, compartir los resultados del informe. Se convocó a talleres nacionales con una muestra representativa de partes interesadas. Para cuando finalizó la evaluación, de acuerdo con el gerente del Banco, se había logrado consenso a través del diálogo. Sin embargo, algunos ministerios no tenían un conocimiento amplio del informe. Funcionarios del Ministerio de Planeación y Política Económica –el órgano ejecutor– así como de la Oficina del Segundo Vicepresidente, consideraron que aunque el Banco había llegado a un acuerdo con el gobierno anterior para emprender la evaluación de la pobreza, las consultas con el nuevo gobierno habían sido menos amplias. Algunos funcionarios indicaron que creían que la evaluación era un documento interno del Banco.

1 Por ejemplo, la expectativa de vida son 75 años; la tasa de mortalidad infantil es de 15 por cada 1.000 nacimientos vivos.

Proceso de investigación participativa

Se contrataron consultores nacionales para realizar la EPP. Debido al compromiso político para aliviar la pobreza, altos funcionarios de gobierno apoyaron la EPP desde el principio. Participaron expertos senior del Ministerio de Planeación que ahora se han comprometido a incorporar los resultados al análisis de la pobreza. Están en contacto directo con el ministro y tienen la capacidad para influenciar la política. Sin embargo, la participación de otros ministerios de gestión ha sido limitada ahora, en tal grado que una agencia del gobierno se refirió a la EPP como “el estudio secreto”. Además, las consultas con la comunidad de ONG fue limitada. No obstante, el Ministerio se ha comprometido con la divulgación amplia de lo que en su concepto es un documento válido y creíble. El proceso de divulgación deberá tener como resultado una apropiación más amplia.

Existe cierto grado de confusión acerca de la propiedad de la información contenida en la EPP. En el ministerio ejecutor, se tenía la idea de que la información era propiedad del Banco Mundial. No obstante, funcionarios del gobierno se mostraron impacientes por publicar los resultados de la EPP sin esperar a la terminación de la evaluación de la pobreza, ya que consideraban a la EPP como un documento válido e independiente con mensajes de política claros y ejecutables. Además, les preocupaba que la evaluación final de la pobreza no reflejara los resultados de la EPP. El gerente del Banco trató de obtener la aprobación para la publicación de la EPP lo más rápido posible, pero hubo demoras administrativas. Al final se logró el permiso para imprimir y divulgar la información, nueve meses después de la solicitud inicial del gobierno.

Metodología, evaluación de beneficiario

En diciembre de 1994 se emprendió el trabajo de campo de la EPP, que duró un mes. Se escogieron siete lugares, con base en el Plan Nacional para Combatir la Pobreza, que había identificado las zonas más pobres. Se seleccionó una muestra transversal de comunidades rurales, periurbanas y urbanas. El trabajo de campo comprendió la combinación de entrevistas individuales y discusiones de grupos de estudio. Se seleccionó un equipo de investigadores conformado por estudiantes de la universidad y recién egresados. Funcionarios senior del gobierno colaboraron en el trabajo de campo. Un consultor de Estados Unidos capacitó al equipo en técnicas de entrevista. El equipo de investigación perfeccionó las técnicas y elaboró un manual durante la fase piloto en una comunidad. Un equipo multidisciplinario se encargó de redactar la versión final del informe. El costo total del estudio ascendió a 36.500 dólares.

Valor agregado

La EPP determinó que la vivienda es una prioridad importante para los pobres (una tercera parte del informe de la EPP se enfocó en la vivienda). Veinte por ciento de los encuestados consideraron que la vivienda constituía una meta importante antes que cualquier otra posesión material; veinte por ciento consideraron que uno de sus problemas más serios era no poseer una vivienda; y 50 por ciento de las familias consideraron que sus viviendas estaban

en malas condiciones: por ejemplo, con un techo incompleto o de mala calidad, o piso de tierra.

Otras prioridades de las personas entrevistadas incluían la mala calidad de los servicios en los centros de salud; carencia de centros de atención diaria en las zonas urbanas; y la necesidad de servicios de transporte más eficientes y vías de acceso para llevar sus productos al mercado. Aunque las tasas de alfabetismo fueron elevadas (94.6 por ciento para las mujeres y 94.4 por ciento para los hombres), la educación secundaria no se percibió como prioridad en la mayoría de hogares en las zonas urbanas o rurales.

Vínculos con el cambio de política

El enfoque de la EPP es nuevo en Costa Rica, y el jefe del estudio consideró que el proceso había sido una experiencia de aprendizaje. Fue el primer estudio en Costa Rica en emprender una investigación nacional utilizando técnicas antropológicas. Anteriormente, este tipo de estudios estaba confinado a pequeños sectores de la población y tenía un enfoque sectorial. La ausencia de sesgos sectoriales en la EPP permitió a la gente expresar sus prioridades en vez de centrar su interés en sectores determinados de antemano.

Dado que funcionarios senior del gobierno participaron en los estudios de la comunidad, fue mejor la interpretación del enfoque de la EPP y existió mayor compromiso en el Ministerio de Planeación. Funcionarios del Ministerio consideraron que el enfoque de la EPP podría tener un mayor impacto en el futuro. Antes que considerarla como un complemento a la evaluación de la pobreza, la EPP es mirada como un componente básico para lograr mayor interpretación sobre los aspectos de la pobreza. Los funcionarios del Ministerio son conscientes de la necesidad de estudios participativos adicionales en el futuro.

Lecciones para acrecentar el impacto

Aumentar la apropiación

En términos generales, la apropiación del estudio de la EPP fue limitada pese al hecho que, desde el comienzo, se incluyó a funcionarios del gobierno.

Funcionarios del Ministerio consideraron que la demora en la aprobación de la publicación de los resultados redujo la credibilidad de la información contenida en la EPP. El Ministro de Planeación y Política Económica ya había leído la EPP y estuvo de acuerdo con las conclusiones, pero se mostró renuente a pasarla al Vicepresidente y a los demás ministros antes de recibir aprobación del Banco.

Incluir una gama más amplia de partes interesadas

La medida en que otras partes interesadas podrían haber participado y el momento oportuno para incluirlas, fueron objeto de debate. El Ministerio consideró que incluir una gama más amplia de partes interesadas durante la etapa de preparación habría complicado el proceso.

Ahora el Ministerio proyecta emprender una serie de talleres en los ámbitos nacional y regional para divulgar los resultados entre una muestra representativa más amplia de partes interesadas.

La Asociación de ONG de América Latina consideró que muchos grupos contaban con la información y experiencia que podría haber sido de gran utilidad durante la preparación de la EPP, y que involucrar a un número mayor de partes interesadas habría creado mayor apoyo para las recomendaciones de política. Por ejemplo, el Consejo Centroamericano de Cooperativas ya había realizado una labor significativa sobre la forma en que los pobres se han visto afectados por varias políticas sociales y económicas. La Asociación de ONG también consideró que la información de la EPP se habría podido comparar con estudios existentes con el fin de hacer más representativas las conclusiones. Ahora, el Ministerio de Planeación proyecta involucrar a las ONG más ampliamente en el diálogo en curso.

Divulgación del estudio

El impacto de la EPP debe ser mayor ahora cuando el gobierno tiene la autorización para divulgar la información. Algunos órganos del gobierno consideran que pueden aplicar el enfoque a su propio trabajo con eficacia. Por ejemplo, el Fondo de Bienestar social está tratando de trabajar directamente con el gobierno local, y algunos funcionarios del Fondo comentaron que el enfoque podría ayudar a los consejos de distrito a identificar las prioridades de la comunidad. Además, el órgano coordinador del Plan Nacional para Combatir la Pobreza comentó que la EPP podría ser pertinente a su trabajo para reestructurar el programa con el fin de satisfacer las necesidades de la comunidad.

La divulgación del estudio a las comunidades podría ayudar a construir la apropiación y la conciencia nacional y acrecentar la participación de las comunidades en el debate sobre la pobreza. Sin embargo, un funcionario del Ministerio comentó que ya se había dado información a las comunidades durante el trabajo de campo y que las comunidades estarían más interesadas en intervenciones proyectadas que en los resultados de la EPP.

Con el fin de acrecentar el impacto de la EPP, ésta se podría divulgar a través de estructuras de comunicación existentes para ampliar el debate de política. Costa Rica cuenta con una eficiente estrategia de comunicaciones para asuntos sociales. Recientes campañas han incluido la conciencia sobre aspectos de salud y de violencia doméstica. La EPP podría convertirse en un vehículo para profundizar la interpretación de la pobreza, a través del uso de estas estructuras existentes.

Una recomendación para la EPP de Costa Rica, y para futuras EPP en el Banco, es que la estrategia de divulgación debe ser parte del diseño de la EPP. Debe detallarse en los términos de referencia y se le debe asignar un presupuesto desde el comienzo.

Gestión en el Banco

La coordinación entre la evaluación de la pobreza y la EPP resultó difícil desde la óptica de la logística. El jefe del equipo de evaluación de la pobreza vive en Honduras y un consultor vive en Chile. Sin embargo, otros tres viven en Costa Rica y habrían podido tener mayor participa-

ción en la EPP. Su participación les habría permitido una mejor interpretación del enfoque participativo y habría ayudado al equipo a unificar en mejor forma los resultados de la encuesta de hogares a partir de la evaluación de la pobreza con los resultados de la EPP.

La misión residente se sintió excluida de la EPP, aunque la misión todavía no se había establecido en la época del trabajo de campo de la EPP. El funcionario de enlace de la ONG conocía muy bien los diversos grupos de la sociedad civil y considera que puede colaborar con el gobierno en la formulación de una estrategia de divulgación de la EPP.

Cronograma

El Banco fijó un plazo límite para la finalización de la EPP: diciembre 1994. Esta fecha debía corresponder con la terminación de la evaluación de la pobreza, que posteriormente tuvo un retraso. Debido a este plazo, el jefe de la EPP consideró que el trabajo de campo se llevó a cabo de manera apresurada y que habría podido tener mayor cobertura (debería haber incluido otras zonas pobres, como en el norte) y ser más intensiva (se debería haber dedicado más tiempo a cada lugar). Si el plazo se hubiera ampliado, sólo habría significado algunos costos marginales.

MOZAMBIQUE

Antecedentes

La Unidad de Alivio de la Pobreza (Departamento de Población y Desarrollo Social) de la Dirección Nacional de Planeación en el Ministerio de Planeación y Finanzas, patrocinó la EPP, que también recibió apoyo financiero del Departamento para el Desarrollo Internacional (DPDI) del Reino Unido y del Banco Mundial a través del Fondo Fiduciario Holandés para Evaluaciones de la Pobreza².

Proceso

Diálogo de política

A finales de 1994 se inició la EPP. Esta fecha se escogió para que la EPP concordara con la preparación, por parte del gobierno, de una evaluación de la pobreza. Su motivación fue la necesidad de percepciones cualitativas de la pobreza en los hogares y en la comunidad. Los objetivos del ejercicio buscaron aportar a la formulación de política gubernamental por parte de la Unidad de Alivio de la Pobreza en el Ministerio de Planeación; mejorar el enfoque en el alivio de la pobreza por parte de los programas de trabajo de donantes; hacer un aporte a una mejor interpretación de las tendencias y cambios de los medios de subsistencia en el país; y

2 Esta sección se basa en un resumen preparado por D. Owen de un taller realizado para el presente estudio.

mejorar la capacidad de la Universidade Eduardo Mondlane en Maputo, la Unidad de Alivio de la Pobreza y otros órganos que colaboraron en la realización de la investigación participativa.

Según se expresan en el documento inicial de discusión³, los objetivos específicos de la EPP de Mozambique fueron analizar, en las comunidades pobres de las zonas urbanas y rurales, los siguientes aspectos:

- Las principales inquietudes, problemas y prioridades de la vida de la gente; cómo han cambiado a raíz del acuerdo de paz; sus diferencias desde la perspectiva de género; y las restricciones percibidas para abordar los problemas de la pobreza.
- Concepciones locales sobre el bienestar relativo; causas de vulnerabilidad y tensiones estacionales; y la naturaleza y la eficacia de los mecanismos de manejo de situación de la comunidad, estrategias de supervivencia de los hogares y otras redes de seguridad (gobierno/ONG).
- Percepciones sobre prestación de servicios sociales: acceso, calidad, y costo de diferentes proveedores de servicios (públicos, tradicionales, ONG).
- Acceso a la tierra: seguridad y conflictos en la tenencia, y situaciones de acuerdo con las cuales están cambiando los términos de pertenencia.
- Acceso a infraestructura, mercados y otros servicios sociales y económicos; y los obstáculos que limitan el acceso y la participación en mercados, empleo, etcétera.

La EPP se estructuró en tres fases:

Fase I: preparatoria para construir perfiles preliminares de la pobreza utilizando clasificaciones de salud y problemas y evaluaciones de necesidades prioritarias de dos distritos en cada una de las diez provincias del país. La preparación de la Fase I comenzó en febrero de 1995 e involucró una amplia consulta con el gobierno y la ONG, y las comunidades de donantes y de investigadores.

Fase II: para definir de manera más precisa la agenda de investigación; gran parte del trabajo se subcontrató con las ONG asociadas, que realizaron extensas evaluaciones de medios de subsistencia en zonas de trabajo de campo y compilaron datos sobre la pobreza de cinco provincias. El trabajo de campo correspondiente a la Fase II se realizó entre septiembre y diciembre de 1996.

Fase III: corto seguimiento en las zonas rurales para captar aspectos de estacionalidad por medio de trabajo de campo adicional en comunidades escogidas; finalización de síntesis de EPP globales, documentación y divulgación.

A través de reuniones periódicas con la Unidad de Alivio de la Pobreza y ministerios de gestión, donantes, ONG y la comunidad de investigadores, se obtuvo información sobre los avances de la EPP. Los resultados de la EPP que comenzaron a trascender se divulgaron a través de la prensa nacional y de numerosos talleres y seminarios dentro y fuera de Mozambique, incluyendo la Cruz Roja y el Foro del PNUD sobre la Pobreza. Además, los resultados de la EPP se integraron al análisis de la pobreza y a metodologías participativas en cursos académicos y

3 Ver Owen (1994).

prácticos en la Universidade Eduardo Mondlane. Así mismo, la información sobre la metodología y materiales de la EPP se divulgó entre varias ONG locales e internacionales y entre los donantes. Toda la documentación de la EPP ha estado a libre disposición del público.

Proceso de investigación participativa

La metodología de la EPP consistió en una mezcla de técnicas de valoración rural participativa (ERP), incluyendo entrevistas coloquiales parcialmente estructuradas, observación directa, así como métodos visuales de investigación más complejos, como investigación temática, diagramación de estacionalidad, clasificación de riqueza, investigación institucional y análisis de tendencia y de medios de subsistencia.

Valor agregado

- Un enfoque cualitativo con base en la observación directa permitió a los investigadores ser más flexibles y abiertos a las inquietudes de los pobres y estimular su participación directa.
- Una fortaleza real del enfoque de la EPP ha sido su inclusión de investigadores multidisciplinarios y de múltiples partes interesadas. Este enfoque también ha fortalecido las relaciones entre las instituciones participantes (la universidad, el gobierno y las ONG).
- El enfoque de la VRP posibilitó a las comunidades ser más conscientes de sus condiciones de vida, oportunidades, fortalezas y limitaciones. Se trata de un hecho importante, ya que el gobierno no cuenta con la capacidad para ayudar a los pobres en muchas zonas del país.

La EPP ha tenido considerable impacto a través del proceso participativo. Se estimuló la participación de diversas instituciones locales y partes interesadas: las ONG que brindaron su apoyo (asociados en el trabajo de campo de la Fase II), lograron un beneficio directo, en tanto las ONG que no participaron han aprovechado los datos de campo para mejorar los datos de fijación de objetivos y evaluación de la pobreza para una planificación a largo plazo; grupos de trabajo en los ministerios del sector han utilizado la información sobre aspectos específicos de sector (como salud, agua, ganados); y el Ministerio de Acción Social y otras instituciones designaron a miembros de su personal para recibir capacitación en VRP y auspiciaron la participación de su personal como miembros de los equipos de campo.

Aspectos institucionales

La Unidad de Alivio de la Pobreza, del Ministerio de Finanzas y Hacienda, adoptó la EPP, que fue contratada con el Centro de Estudos de População, de la Universidade Eduardo Mondlane (CEP-UEM). El énfasis en la apropiación local tuvo como resultado que el proceso de la EPP se lograra asimilar en el trabajo estratégico sobre la pobreza realizado por la Unidad de Alivio de la Pobreza.

En términos institucionales, la Fase II representó un mayor énfasis en las asociaciones, en particular con las ONG subcontratadas, para adelantar el trabajo de campo o para analizar los datos sobre pobreza en sus zonas de operación. Esta característica de la Fase II permitió la

realización del componente de fortalecimiento de capacidad de la EPP. Las ONG participantes se beneficiaron de la capacitación y de la asesoría en evaluaciones sensibles a la pobreza en las comunidades como resultado de su participación en el ejercicio.

Si bien la EPP comenzó como una iniciativa del Banco Mundial, después de la Fase I el Banco no desempeñó una función importante en el ejercicio –en parte debido a la ausencia prolongada de una contraparte focal en el Banco después de la partida del jefe de equipo de la EPP, en junio de 1996, y la consecuente reorganización de las responsabilidades del equipo en Washington. Un participante en el taller organizado para este estudio preguntó si la EPP era un aporte a la formulación de proyectos o de política en el Banco Mundial. El coordinador del taller explicó que el cliente prioritario de la EPP era el gobierno de Mozambique.

Evaluación de la EPP por parte del gobierno

La jefe de la Unidad de Alivio de la Pobreza hizo una presentación durante el taller resaltando el valor de la EPP como fuente de información de la comunidad sobre condiciones de subsistencia en el sector rural en este periodo de posguerra (y en consideración a la falta de datos, debido a la situación de conflicto). Varios ministerios –Educación, Salud, Trabajo, Juventud y Cultura, Acción Social y Medio Ambiente– han consultado cuidadosamente la EPP en la formulación de sus planes de desarrollo. La Unidad de Alivio de la Pobreza también ha utilizado los datos de la EPP para evaluar estrategias del gobierno proyectadas y comprobar la validez de prioridades estratégicas. La EPP ha resaltado la heterogeneidad de la pobreza y las complejidades inherentes en diferentes regiones y entre diferentes grupos sociales de los pobres y ha urgido a la Unidad de Alivio de la Pobreza a hacer un seguimiento sistemático de la pobreza en distritos seleccionados.

No obstante este interés nacional, existen limitaciones a lo que la EPP puede lograr, ya que el material descriptivo específico a la esfera local podría no ser aplicable en el ámbito macroeconómico de todas maneras –especialmente si se unifica con resultados de otras encuestas–, aun si estos resultados no tienen influencia directa en la política.

En cuanto a vínculo institucional, se consideró que el puente entre la Unidad de Alivio de la Pobreza y la universidad era en extremo útil, y ambas partes confían en que su colaboración continuará en el futuro.

Evaluación por parte de ONG asociadas

Durante la investigación de campo, un representante de la ONG Kulima, de Inhambane, sugirió que la participación por medio de un subcontrato en la Fase II de la EPP, permitió a la ONG conocer más a fondo las comunidades con las que trabaja y aprender nuevos métodos para el desarrollo comunitario, en particular para captar a los grupos vulnerables. Con esta experiencia, Kulima espera ampliar su enfoque participativo en evaluaciones de necesidades prioritarias y apoyo a proyectos. El representante de la ONG también comentó que el CEP-UEM habría podido brindar mayor apoyo técnico a la capacitación y a la elaboración del informe⁴. Una

4 CEP-UEM sí suministró a Kulima asistencia técnica para capacitación en VRP en Inhambane.

representante de Concerní, una ONG internacional, anotó que su participación en la EPP contribuyó a la planeación y a la programación internas en la provincia Nampula. De igual manera se refirió a posibles conflictos en los resultados de la EPP, sobre todo si los planes de acción comunitaria no son consistentes con las prioridades del gobierno para un distrito.

Mejoramiento de la capacidad de país en metodologías participativas

Una característica importante de la Fase II fue el desarrollo de una red participativa de VRP. Por medio de esta red, los enfoques y métodos de la VRP han evolucionado y se han diseminado rápidamente, aunque la investigación y la documentación del proceso todavía representan una necesidad acuciante. La red de la VRP aspira a facilitar el intercambio de experiencias y de análisis crítico. Ha organizado con éxito varias reuniones abiertas a las que han asistido representantes del gobierno, donantes, la universidad y ONG.

Vínculos con el cambio de política

Aunque, por lo general, los encargados de la formulación de política son conscientes del valor de la EPP, muchos de ellos abrigan serias reservas sobre el uso de resultados cualitativos de estudios de campo en la esfera económica micro para sustentar el debate nacional de política y plantear políticas a nivel macroeconómico.

Sin embargo, de la EPP surge de inmediato información pertinente a la política (*ver* tabla A1). Primero, los resultados de la clasificación de riqueza y los ejercicios de clasificación de problemas en las evaluaciones de la pobreza indican quiénes son los pobres y sus problemas prioritarios. Segundo, los resultados de los análisis agregados de medios de subsistencia muestran la realidad multidimensional de la privación.

Tabla A1
Resultados y aplicaciones

Agencia	Resultados relevantes de la EPP	Acción reactiva
Gobierno-Unidad de Alivio de la Pobreza	Perfil de pobreza, clasificación de problemas, análisis institucional y de medios de subsistencia	Evaluación rural participativa
Gobierno-oficinas de provincia y de distrito	Informes provinciales y distritales	Aporte a iniciativas de planeación descentralizada
Gobierno-sector de ministerios	Análisis institucional y de medios de subsistencia, clasificación de prioridades	Planeación sectorial y debates de política
Donantes	Resumen y síntesis de provincias	Revisión de fusión de portafolio y programa
ONG	Informes locales de trabajo de campo	Proyectos micro participativos
Comunidad de investigadores	Informes de sitio y resumen	Aporte a seminarios de investigación sobre cambios en medios de subsistencia

Fuente: reproducido de "Summary Report" (UEM 1997).

En cuanto a política, la EPP ha hecho un aporte a los perfiles de pobreza de la Unidad de Alivio de la Pobreza, a grupos de trabajo sectorial, a las operaciones y programación de las ONG, y a debates de política sobre medios de subsistencia y pobreza. Así mismo, ha dado origen a un proceso de verificación participativa de la pobreza y a una eficaz red de alianzas entre ONG e instituciones de investigación nacionales y locales, y agencias del gobierno.

Respecto de los sustanciales aportes de las EPP a una interpretación general de la pobreza en Mozambique, se consideraron clave los siguientes aspectos:

- a. Los resultados del perfil de pobreza en la Fase I se basaron en la clasificación de la riqueza en las comunidades y en un ejercicio integral de evaluación de la pobreza con base en datos disponibles en Maputo y las provincias⁵. Como se esperaba, la evaluación participativa de la pobreza aportó un perfil compuesto más matizado y cuestionaba la algo heterogénea categorización del Sur, de mejor posición económica, Centro promedio, y Norte pobre, que ha caracterizado gran parte del debate sobre la pobreza. Por el contrario, la EPP determinó que la pobreza estaba bastante bien distribuida en todo el país, distrito por distrito. Además, la clasificación de la riqueza puso de manifiesto la interpretación por parte de los miembros de la comunidad de la estratificación en el ámbito de la comunidad (definida en términos generales por cuatro niveles de bienestar relativo).
- b. El análisis de la Fase I y de la Fase II del vínculo entre el aislamiento y la pobreza resaltó tanto las dimensiones del aislamiento inductoras de la privación y los impactos positivos, como la estabilidad social y el equilibrio del medio ambiente y de los recursos naturales⁶.
- c. La clasificación de problemas en las comunidades rurales suministró amplia evidencia de la lógica que sustenta las estrategias de la supervivencia a largo plazo, la mayoría de las cuales se basaban en el trabajo físico. Los informes de sitio mostraron el consenso en las comunidades sobre derechos al bienestar social, identificación de los más vulnerables (las personas mayores y los incapacitados físicamente), e identificación de aquellos en capacidad de trabajar y que no deberían depender de la asistencia social.
- d. Las herramientas de la VRP de clasificación de problemas y análisis de matriz se diseñaron con el fin de evaluar dos conjuntos de prioridades: uno relacionado directamente con aspectos de los medios de subsistencia y el otro con los servicios requeridos para sustentar esos medios de subsistencia (y las vidas de la gente). Con frecuencia, la evaluación compendio de necesidades prioritarias a partir de la EPP, se presenta como sigue⁷:

1. Vías/transporte
2. Redes comerciales/mercados
3. Agua
4. Salud
5. Educación

5 Universidad Eduardo Mondlane (1996).

6 Ver en particular Banco Mundial (1996k), para un análisis preliminar sobre el aislamiento relativo.

7 La clasificación de problemas y las listas de prioridades dependen del contexto y son vulnerables a interpretación errónea, influencia indirecta e inadecuada promoción. La generalización a partir de los ejercicios locales de clasificación debe hacerse con extrema cautela y los resultados deben considerarse como indicativos únicamente.

Todas las comunidades identificaron como prioridades a servicios sociales, como agua, salud y educación. El hecho que a menudo se clasificaran después de necesidades como acceso, movilidad e infraestructura, refleja probablemente una percepción sobre la improbabilidad de que los servicios de salud, educación y agua se extiendan hacia zonas inaccesibles. Sin embargo, de manera consistente, las mujeres asignaron las clasificaciones más elevadas a la salud y a otros servicios sociales.

La falta de referencia al consumo como una dimensión de la pobreza en los hogares, fue un aspecto interesante de los ejercicios de clasificación de problemas; este hecho sugiere que la seguridad alimentaria del hogar no es un comparador común del bienestar relativo entre los hogares. También sorprendió el hecho que la extensión rural obtuvo una clasificación muy baja, lo que sugiere que la extensión no es eficaz o que no se considera prioridad. Cuando se les cuestionó, los encuestados expresaron satisfacción con el conocimiento técnico local.

Lecciones para acrecentar el impacto

Aspectos clave para el diseño de la EPP

- Las prioridades de la comunidad cambian en el tiempo en respuesta a muchos factores sociales, políticos y económicos. Es importante tener en cuenta este hecho en la conceptualización de un diálogo de política mediado por mecanismos de interlocutor tipo VRP con las comunidades.
- La VRP puede ser una herramienta importante para facilitar el diálogo continuo entre los encargados de la formulación de política y las comunidades, y para definir políticas y estrategias para poner en marcha programas de reducción de la pobreza.
- Es importante fusionar los resultados materiales provenientes de los enfoques tanto de la investigación cualitativa como de la cuantitativa, y unificar la información cualitativa y cuantitativa sobre prioridades de la comunidad para la acción con las políticas y estrategias globales del gobierno y de los encargados de la formulación de política.
- Las VRP no deben usarse simplemente como una prueba de diagnóstico para evaluar la pobreza, sino también como una herramienta de verificación en la comunidad. Debe utilizarse en todo su potencial, permitiendo a los miembros de la comunidad participar y tomar decisiones de carácter local sobre programas de desarrollo que los afecten.

Limitaciones de la VRP

Las limitaciones del método de la VRP comprenden la posible inconsistencia entre la rápida aplicación de los métodos de investigación y el ritmo gradual y, a veces, paquidérmico del desarrollo; el problema de la transferibilidad y la replicabilidad de los métodos de una aldea o región a otra; el despertar de expectativas y la fatiga de la comunidad frente a la investigación; y la necesidad de capacitación intensiva para garantizar la calidad de la intervención.

Desventajas del enfoque

Las desventajas del enfoque de la ERP incluyen las siguientes:

- Poca estandarización de criterios para la selección de informantes de la comunidad y una tendencia continua –pese a esfuerzos en sentido contrario– a entrevistar a los líderes de la comunidad y a los miembros de la comunidad más visibles, coherentes y sociables.
- Dificultad por parte de los miembros de la comunidad para comprender el tema de métodos particulares de evaluación rápida, en especial los ejercicios de visualización, como la diagramación institucional.
- Tiempo limitado en el campo y tiempo limitado para la preparación del trabajo de campo.
- Dificultad para analizar el material de la investigación participativa y elaborar un informe breve que refleje todas las entrevistas y las interacciones en la comunidad.
- La ausencia de medios satisfactorios para abordar los problemas de despertar expectativas y de fatiga de la comunidad con los equipos de investigación.

Recomendaciones para el trabajo futuro

El trabajo de la EPP en el futuro debe hacer lo siguiente:

- Explicar con claridad a la comunidad los objetivos de la investigación. Así mismo, los investigadores deben poseer un conocimiento intensivo del entorno y del trabajo previo realizado en las zonas de investigación. El trabajo de campo no debe duplicar la información disponible de trabajos similares anteriores.
- Obtener el conocimiento de los miembros de la comunidad y su experiencia sobre la manera de confrontar problemas en la comunidad (los investigadores no deben depender de las opiniones enfáticas de administradores de distrito, por ejemplo).
- Equiparar los aspectos objeto de investigación con la combinación adecuada de capacidades en el equipo de investigación (en particular, la mezcla de género en el equipo). Igualmente, los equipos de investigación deben poseer las aptitudes para utilizar diferentes métodos en secuencia y superar obstáculos imprevistos.

Principales conclusiones

La EPP ha demostrado que

- Los métodos participativos pueden ser útiles para producir percepciones pertinentes a una estrategia de reducción de la pobreza y que estas percepciones en el ámbito local pueden incorporarse de manera selectiva a la agenda nacional de política.
- Involucrar a los encargados en la esfera del gobierno de la formulación de política en el proceso de EPP afianzará su impacto en la política.
- Resulta beneficioso involucrar de manera sistemática a las ONG locales para un seguimiento directo de los problemas de la comunidad y de los planes de acción generados por la comunidad.

- El proceso participativo es útil como un mecanismo para estimular el debate sobre la pobreza.
- No existe un método perfecto para la evaluación de la pobreza, y los enfoques y herramientas metodológicas se deben practicar y perfeccionar.
- El análisis autocrítico tendrá como resultado mejores evaluaciones de la pobreza y mejor divulgación y aprendizaje.
- Evaluar y reducir la pobreza es un esfuerzo a largo plazo, y las EPP se deben estructurar teniendo en mente este conocimiento.

Pasos siguientes

Los participantes en el taller tenían dos inquietudes principales relativas al seguimiento y a la continuidad de la EPP: cómo mantener una base de datos de información en el ámbito de distrito y cómo capacitar a los equipos en investigación y análisis.

La Unidad de Alivio de la Pobreza consideró que el CEP-UEM debería desempeñar una función clave en el desarrollo de métodos participativos para la evaluación de la pobreza en Mozambique, consolidando el acervo de experiencia acumulado hasta la fecha, celebrando talleres de capacitación y conservando el vínculo con el gobierno.

Los participantes en el taller consideran a la red de VRP que surgió del ejercicio como recurso importante para vincular distintas fuentes de información de diferentes instituciones.

PAQUISTÁN

Antecedentes

En 1995, Paquistán tenía un ingreso *per cápita* de 460 dólares y una población de 129.7 millones. Con su población creciendo a un ritmo del 3 por ciento anual, Paquistán es uno de los países más poblados y de mayor crecimiento del mundo. Entre 1970 y 1991, la tasa de crecimiento del producto interno bruto fue de 5.5 por ciento. Sin embargo, las desigualdades son elevadas: 20 por ciento de los hogares reciben 43.6 por ciento del ingreso total, en tanto que el 20 por ciento más pobre recibe sólo 7.9 por ciento. Paquistán está a la zaga de otros países de bajos ingresos con respecto a educación y salud. La tasa de mortalidad infantil es superior a 100 por cada 1.000 nacimientos vivos; la mortalidad materna es de 270 por cada 100.000 nacimientos; y menos del 30 por ciento de la población está alfabetizada.

Proceso

Diálogo de política en la evaluación de la pobreza

La evaluación de la pobreza terminó en septiembre de 1995, después de un extenso diálogo con el gobierno, ONG y otros grupos de la sociedad civil. La misión residente organizó talleres y reuniones, como un seminario de alto nivel en Islamabad y tres talleres provinciales en Peshwar, Quetta y Lahore, en diciembre de 1995, con el objeto de analizar los resultados con

una muestra representativa de partes interesadas. Se trató del primer trabajo del sector económico en Paquistán en divulgarse y discutirse en forma tan amplia. A los informes siguieron muchos artículos positivos en la prensa y una conciencia mayor sobre aspectos de la pobreza. El proceso sirvió para estimular al gobierno a conformar un grupo para estudiar específicamente temas relacionados con la pobreza.

Proceso de investigación participativa

Como parte de la evaluación de la pobreza, se llevaron a cabo estudios participativos posteriores al análisis de la encuesta de hogares. El primer estudio, financiado por el Banco Mundial y dirigido por el Departamento de Estudios de Recursos Humanos y el Departamento de Operaciones de País (COD), estuvo a cargo de un consultor externo trabajando conjuntamente con consultores locales adscritos al Instituto de Estudios Económicos de Paquistán. La Oficina Federal de Estadística participó en la selección de las comunidades: diez comunidades rurales y urbanas en Punjab, Balochistan y la Provincia de la Frontera Noroeste. El trabajo de campo tuvo una duración de dos meses (marzo-abril 1994), y fue realizado por un equipo itinerante. El trabajo se centró en factores que influyen las inversiones de los pobres en educación, salud y planificación familiar. La metodología utilizada fueron entrevistas abiertas y grupos de estudio.

El segundo estudio se llevó a cabo durante octubre y noviembre de 1993, financiado por el DPDI. Su principal objetivo fue estudiar las redes formales e informales de seguridad de Paquistán. Se utilizaron métodos de VRP para reunir datos. El estudio se centró en los segmentos más pobres de la sociedad de Paquistán y tuvieron como base las percepciones de los pobres. Además, el equipo realizó entrevistas parcialmente estructuradas con ONG, organizaciones de investigación y funcionarios del gobierno a diferentes niveles. La investigación se efectuó en zonas urbanas y rurales, aunque existió un sesgo hacia las zonas urbanas.

Valor agregado

La conclusión de la evaluación de la pobreza que más atrajo la atención fue que la incidencia de la pobreza de consumo había registrado una baja considerable: de 46 por ciento en 1984-1985 a 34 por ciento en 1990-1991. En el documento del Banco Mundial sobre estrategia de ayuda a país, correspondiente a noviembre de 1995, se citaba este resultado, agregando que, en Paquistán, un problema significativo son los bajos indicadores de desarrollo humano. Sin embargo, la evaluación de la pobreza integró los resultados de los estudios participativos sólo hasta cierto punto. Por ejemplo, el segundo informe, financiado por el DPDI, detallaba los aspectos institucionales relativos a las redes de seguridad social y a las funciones del gobierno y de las ONG. Esta información no se articuló en forma extensiva en el informe final de evaluación de la pobreza.

Vínculos con el cambio de política

El impacto del informe en Paquistán y en el Banco no ha sido significativo. Muchos comentaron que, aunque esta evaluación de la pobreza implicaba un buen esfuerzo de análisis, el informe

final presentaba algunas limitaciones. Aunque el informe reconocía que la pobreza es multidimensional, algunos consideraron que el informe pudo haber presentado el debate de mayor alcance que se desarrollaba en Paquistán en vez de enfocar su atención en la pobreza del consumo.

Pese a la amplia cobertura del proceso de consulta, algunas personas consideraron que el documento final no reflejaba sus opiniones. Además, en este momento en Paquistán se desarrolla un amplio y bien documentado debate sobre la medición de la pobreza. Este debate se debería haber incluido en el informe a fin de acrecentar el impacto y la credibilidad de la evaluación de la pobreza. Aunque uno de los objetivos de la evaluación de la pobreza fue ayudar a reconciliar las opiniones del gobierno y del Banco, algunos funcionarios de alto rango de gobierno consideraron que la evaluación de la pobreza no logró este objetivo.

Con un enfoque en la EPP, el primer estudio que se emprendió con el Instituto de Economía del Desarrollo puso de relieve el hecho que los pobres dedican a la salud una elevada proporción de sus ingresos, pero consideran que la calidad del servicio es mala y la rendición de cuentas es limitada. No obstante, esta investigación fue objeto de crítica debido al limitado tamaño de la muestra, y se puso en tela de juicio la validez de deducir conclusiones para fines de política. Un miembro del equipo de investigación comentó que se habría podido obtener información más detallada en el ámbito de la comunidad si se hubiesen utilizado métodos de la VRP en vez de grupos de estudio y entrevistas parcialmente estructuradas únicamente. Se asignó mayor credibilidad al informe del DPDI debido a que éste utilizó una muestra de mayor tamaño e incluyó los puntos de vista tanto de individuos como de la comunidad. Sin embargo, este informe fue poco conocido y tampoco tuvo amplia divulgación.

Lecciones para un mayor impacto

¿La participación se vincula con la influencia en el resultado final?

En teoría, la evaluación de la pobreza representa una inversión en la generación de un proceso de reforma política que sea un subproducto de la creación de consenso. Sin embargo, esto todavía no ha ocurrido en Paquistán. El impacto de la EPP podría haberse visto reducido debido al escaso seguimiento participativo. Ni los talleres ni las reuniones representan una medición adecuada de la participación si quienes asisten a ellos consideran que sus puntos de vista no se tienen en cuenta. Más aún, este tipo de enfoque podría tener un impacto negativo si los participantes descontentos comienzan a mostrarse menos dispuestos a participar en un diálogo futuro. Si sus opiniones no se incluyen, entonces se deben explicar las razones para no hacerlo. Compartir los resultados antes de terminar el proceso podría servir para garantizar que las opiniones de los participantes se incluyan y que su presencia no tenga como fin exclusivo servir de fuentes de información.

Si hay debate, éste debe hacer parte del análisis final de política

El objetivo de la evaluación de la pobreza en Paquistán fue hacer un aporte al debate en curso sobre la pobreza. Sin embargo, este debate no quedó reflejado claramente en el informe final

y el resultado fue que muchos consideraron que el informe representaba únicamente el análisis estrecho de la pobreza por parte del Banco.

Aumento de la calidad y credibilidad de la investigación participativa

Para aumentar la credibilidad de la investigación participativa, en algunos países podría resultar útil aprovechar las redes existentes de ONG, que a menudo poseen un gran bagaje de conocimiento y capacidades. En Paquistán existen varias de estas redes, como la Strengthening Participatory Organization y la Association for Development of Human Resources. Las ventajas de aprovechar estas redes, en vez de capacitar nuevos equipos de investigadores, son las siguientes:

- Muchas ONG ya han creado confianza con las comunidades y han llevado a cabo investigación participativa.
- Para garantizar que la investigación no se limite a recoger información, las ONG que trabajan en las comunidades podrían encargarse del seguimiento de los resultados. La única limitación sería que los resultados de un estudio de seguimiento podrían estar sesgados hacia las comunidades –no necesariamente las más pobres– donde las ONG ya han desempeñado una función importante.
- La capacidad de las redes existentes de ONG se podría fortalecer a través de la experiencia de emprender investigación de EPP en todo el país.
- Las ONG podrían encargarse de la recolección de los datos de secuencia temporal y se podrían establecer vínculos entre las ONG, los encargados de la formulación de política y las oficinas de estadística. Sin embargo, algunas ONG podrían tener sesgos sectoriales o su capacidad podría ser limitada.

A fin de acrecentar la credibilidad de la investigación participativa, los encargados de la formulación de política podrían hacer parte de los equipos que llevan a cabo investigación participativa, con el objeto que conozcan el valor y las limitaciones de involucrar a los pobres; debería haber un mayor enfoque en el registro, información y análisis de los resultados de la investigación de VRP, con el ánimo de garantizar que la información recopilada refleje la agenda de investigación; y debe diseñarse una estrategia de divulgación para difundir los resultados entre las comunidades participantes. Por ejemplo, el informe del DPDI se redactó en dos tomos. El segundo tomo contenía los resultados de las encuestas y tuvo como fin su divulgación entre quienes participaron.

Gestión en el Banco

La escasa apropiación de la evaluación de la pobreza en el interior del Banco parece obedecer a la falta del énfasis asignado a la evaluación de la pobreza como prioridad de la Administración. Aunque para completarla, la evaluación requirió un largo periodo de tiempo, no se adoptó en forma intensiva un enfoque de equipo.

UGANDA

Antecedentes

Uganda⁸ es un país sin salida al mar situado al este de África, con una población calculada de 22 millones de habitantes, 47 por ciento de los cuales son menores de 15 años. En 1986, Uganda emergió de un periodo de grave conflicto civil. Bajo el liderazgo de Yoweri Museveni, su Presidente, Uganda ha comenzado un gradual proceso de reconstrucción. Se ha logrado un mayor grado de seguridad, aunque Uganda continúa plagada por el conflicto en las regiones norte y occidental. Igualmente, las instituciones políticas y civiles se han fortalecido en los últimos años, aunque son considerables los desafíos que el país debe enfrentar en el futuro antes de que Uganda pueda alcanzar plenos derechos políticos y sociales para su población, construir instituciones públicas eficaces, capaces de prestar servicios de calidad, y crear un entorno con oportunidades para todos los ugandeses, entre ellos, los más pobres y los más marginados, para salir de la pobreza. Cerca de 83 por ciento de la población de Uganda habita en las zonas rurales. La economía depende en gran medida del sector agrícola, que responde por 43 por ciento del producto interno bruto (PIB), y suministra la principal fuente de sustento para más del 80 por ciento de la población. El desempeño económico del país durante los últimos diez años ha sido impresionante: en términos reales, el PIB ha crecido a una tasa anual superior al 6 por ciento. Si bien análisis recientes de la pobreza indican una reducción de la pobreza medida por el consumo, Uganda sigue siendo uno de los países más pobres del mundo, con un ingreso *per cápita* equivalente a 320 dólares en 1997.

Objetivos clave del Deppu

Propósito

El propósito del Deppu fue incorporar las opiniones de los pobres a la planeación nacional y distrital para la reducción de la pobreza.

Resultados

Los principales resultados del Deppu fueron un mayor conocimiento sobre la naturaleza y causas de la pobreza y sobre las estrategias de acción generadas y aplicadas; fortalecimiento de la capacidad de los distritos para planificar y ejecutar la estrategia de reducción de la pobreza haciendo mayor uso de métodos participativos; desarrollo de un sistema nacional de verificación participativa y cualitativa de la pobreza; establecimiento en Uganda de la capacidad de investigación participativa de política.

El primer año de la EPP se concentró en llevar a cabo una EPP nacional con las comunidades en nueve de los 45 distritos de Uganda. El segundo año, y en el ámbito nacional, continuó la divulgación de los resultados, en tanto que en los nueve distritos se hizo un seguimiento de los resultados de la investigación y se emprendieron actividades tendientes a sustentar el

8 Esta sección se adaptó de Bird y Kakande (2001).

uso de métodos participativos como base de la planeación de las prioridades de los pobres. Una segunda EPP nacional se planificó durante el tercer año del proceso.

Proceso

El Deppu se originó en un contexto de pobreza que surgió en la agenda del Gobierno de Uganda. En 1997 se inició el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP), que representó una declaración de política sobre la forma en que el gobierno pretendía enfocar la pobreza. El desarrollo del PAEP había involucrado un significativo grado de consulta, en el gobierno y donantes, académicos y ONG. No obstante, los mismos pobres no habían sido consultados. El concepto del Deppu nació durante un proceso de consulta sobre la estrategia de asistencia de país que el Banco Mundial había iniciado con la participación del Ministerio de Planeación y Desarrollo Económico (MPDE), el Banco Mundial y el DPDI. Su desarrollo contó con el apoyo financiero del Banco Mundial y del DPDI, y del MPDE en especie. Se emprendió un estudio de referencia de todos los estudios participativos previos sobre la pobreza. Este ejercicio encontró muchos estudios valiosos, además de muchos vacíos en la investigación, sacando a la luz la necesidad sentida de un estudio integral participativo de la pobreza nacional.

La EPP se enfocó en aspectos que los encargados de la formulación de política deseaban conocer más a fondo, y en llenar los vacíos identificados en el estudio de referencia. Por tanto, se incluyeron aspectos que las EPP no incluían tradicionalmente, como buen gobierno, conocimiento de políticas actuales por parte de la gente, y experiencias de la gente sobre ejecución de política. Así mismo, la EPP mejoró la interpretación de la pobreza y aspectos de prestación de servicios. Encargados de la formulación de política a quienes se consultó, se mostraron impacientes por saber si su marco de política era pertinente a las necesidades de los pobres. El contexto descentralizado de Uganda requirió que el Deppu se diseñara para producir resultados pertinentes nacionales y distritales. De igual manera, la EPP se integró al sistema de verificación de la pobreza. Se construyó capacidad sostenible para emprender análisis riguroso de la política participativa y acrecentar la aceptación y el uso de los resultados.

Características clave del proceso

- a. Funcionarios gubernamentales de alto rango. La participación permanente de funcionarios de alto rango en reuniones periódicas de gestión ha servido para que el proceso de ejecución del Deppu continúe siendo relevante al contexto más amplio de política.
- b. Asociación. La asociación entre el gobierno, donantes, instituciones académicas y ONG resulta única en el contexto de Uganda. Con frecuencia, la gente se refiere a esta asociación como una “nueva forma de trabajar” en el contexto del desarrollo. Desde el comienzo, el gobierno ha liderado este esfuerzo, mientras los donantes, las instituciones de investigaciones y las ONG han prestado su apoyo. Con base en su experticia en metodologías participativas, las ONG han estado al frente de la ejecución. Nueve centros de investigación y ONG locales suministraron investigadores experimentados y participaron en el comité técnico del Deppu. Igualmente, el gobierno conformó un comité técnico con el fin de

- reunir a representantes de varios donantes y asociados en la ejecución del proyecto, entre ellos divisiones del gobierno, como la Oficina de Estadística de Uganda.
- c. Flexibilidad y receptividad. Otro factor clave del éxito del Deppu fue su flexibilidad y receptividad al más amplio entorno de política. Dos elementos clave contribuyeron a este resultado: flexibilidad en los arreglos pertinentes a la financiación; y la capacidad para lograr que tanto el personal como la información estuviesen disponibles en forma oportuna, para informar políticas clave como el plan para la modernización de la agricultura y el informe de situación sobre la pobreza.
 - d. Enfoque nacional y distrital. De los equipos de investigación en cada distrito hicieron parte representantes de la administración distrital y una ONG local, a fin de aportar la capacidad investigadora. Se crearon fuertes vínculos con las unidades de planeación del distrito, y los resultados se divulgaron entre los dirigentes administrativos y políticos del distrito.
 - e. Métodos de divulgación. Entre los hechos más importantes se incluye la incorporación de un capítulo sobre la pobreza en los Antecedentes al Presupuesto 1999-2000; la presentación de resultados clave durante la introducción de alto perfil del Informe de Situación de la Pobreza; y la producción y divulgación del video del Deppu. Las audiencias objetivo para la divulgación han sido líderes políticos así como funcionarios del gobierno, donantes y la sociedad civil. El video ha sido muy eficaz. Muestra a la gente de las comunidades comentando en términos fuertes cuestiones desafiantes como corrupción, explotación, discriminación de género, y la ineficiente prestación de servicios; también muestra a los funcionarios del gobierno dando respuesta a estas cuestiones. Además, funcionarios de alto rango del Ministerio de Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico apoyaron la divulgación de los resultados y los analizaron abiertamente.

Contexto de política y contexto institucional

Cuando se emprendió el Deppu, el primer PAEP y el MGMP se encontraban en plena vigencia, y se había iniciado el proceso de descentralización de los distritos. Tres factores clave han garantizado que el Deppu haya podido nutrir procesos clave de política, conforme han ido surgiendo.

- a. La pobreza ha continuado ocupando lugar de preponderancia en la agenda del gobierno, gracias al permanente compromiso del presidente de Uganda.
- b. La localización original del Deppu en la sede del Ministerio de Planeación y Desarrollo Económico, fusionado con el Ministerio de Hacienda en 1998, para convertirse en el Ministerio de Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico, ha sido un factor crucial para sus logros. El Mhpde ha sido un ministerio innovador, de fuerte liderazgo, dispuesto a asumir nuevas ideas, iniciar procesos de reforma y participar en las negociaciones políticas necesarias para impulsar sus actividades⁹. La fusión dio origen a un contexto más

9 Esto se hace muy evidente en el área de gestión económica, por la que el gobierno de Uganda ha recibido grandes elogios en los últimos años y la cual ha tenido como corolario flujos de financiación significativamente mayores hacia áreas prioritarias para resolver el problema de la pobreza.

integrado de planeación y confección de presupuestos al cual el Deppu podía hacer aportes importantes.

- c. El apoyo continuo al Deppu por parte de funcionarios de alto rango del Mhpde, pese a cambios de personal ocurridos durante el periodo de ejecución, ha garantizado que el Deppu haya logrado ocupar una posición que le permite beneficiarse de cambios institucionales y acceder a procesos clave de política. Funcionarios clave de alto rango dentro del Mhpde se han mostrado abiertos a aprender del proceso del Deppu.

Institucionalización de la verificación de la pobreza y vínculos de política en el gobierno

En el Mhpde ha existido una función de verificación y coordinación de la pobreza. En 1999 se creó la Unidad de Verificación y Análisis de la Pobreza (UVAP) en el Mhpde a fin de supervisar la función de verificación de la pobreza por parte del gobierno, y compilar datos cuantitativos y participativos sobre la pobreza, tanto de fuentes gubernamentales como no gubernamentales. La sede del Deppu es la misma de la Unidad de Verificación de la Pobreza, en el departamento del Mhpde, y sus vínculos son muy fuertes. Por ejemplo, la UVAP produjo en 1999 un influyente Informe de Situación de la Pobreza, que reunió los resultados de las encuestas de hogares, el Deppu y otros estudios pertinentes en Uganda. Luego, la Unidad utilizó estos resultados para evaluar los avances comparándolos con los objetivos originales del PPPU, e identificar los principales desafíos que enfrenta el gobierno en su lucha contra la pobreza.

Apertura del proceso presupuestario

Durante la confección del presupuesto para el periodo 1998-1999, el Mhpde comenzó a abrir el proceso nacional presupuestario, incluyendo a la sociedad civil, estimulando el debate público y conformando grupos sectoriales de trabajo sobre el presupuesto, que incluyeron a representantes de la sociedad civil y de los donantes. En el proceso presupuestario de 2000-2001, se conformó un grupo transversal de trabajo de erradicación de la pobreza (GTEP), con la misión de analizar, con base en el actual análisis de la pobreza, las asignaciones intersectoriales e intrasectoriales de recursos y otros aspectos presupuestarios, como la tributación, que era necesario evaluar de nuevo desde la perspectiva de su impacto sobre los pobres. Las personas que participaron en el Deppu y los resultados del análisis participativo han cumplido una función muy importante en el trabajo de este grupo. Cuestiones transversales clave que han surgido del Deppu y de los datos de la encuesta de hogares se han aplicado al análisis de política y de gastos. El análisis se centró en aspectos como las necesidades de información por parte de los pobres, el grado de atención prestada a la verificación y supervisión de la ejecución de políticas sectoriales, acciones propuestas para abordar las desigualdades de género y geográficas y las necesidades del 20 por ciento más pobre de la población, así como acciones propuestas para abordar aspectos de pobreza que se traslapan entre sectores, como la nutrición y la salubridad. Este análisis ha servido de base a significativas recomendaciones de política.

Desarrollos de política

El concepto de grupos sectoriales de trabajo representó una oportunidad para abrir las decisiones de asignación de recursos por parte del gobierno y aumentar la transparencia del desarrollo de política, gastos y resultados, y el concepto se ha extendido a todos los departamentos y sectores¹⁰. En un principio, a través del GTEP, el Deppu ha nutrido estas discusiones sectoriales. El diseño del Plan para la Modernización de la Agricultura (PMA) tuvo sustento en los datos del Deppu, por ejemplo en aspectos de seguridad alimentaria. En mayor grado, el PMA influyó en el Deppu demostrando que la pobreza varía a través del país.

Revisión del PAEP

Tres años después de la publicación del primer PAEP, éste es objeto de revisión debido principalmente a que en este momento se dispone de nuevos datos sobre la pobreza a partir del Deppu y de las encuestas de hogares. La decisión de revisar el PAEP coincidió con los requerimientos del Banco Mundial y del FMI de elaborar un Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza (DERP), como condición para acceder a los créditos de alivio de la deuda, bajo el Documento de PPAE. Las recomendaciones de política del Deppu ocupan lugar destacado en el PAEP revisado.

Descentralización

El Deppu se diseñó para maximizar el contexto descentralizado mediante la elaboración de informes distritales y de informes de seguimiento en los distritos donde opera, además de generar resultados clave para el informe de síntesis nacional.

Impacto del Deppu

Los resultados del Deppu han estimulado reacciones de política en varias áreas amplias:

- a. Redefinición de prioridades del gobierno (se confirmaron las áreas prioritarias originales de acuerdo con el PAEP; sin embargo, se asignaron importantes recursos a agua potable, mientras las acciones tendientes a mejorar la seguridad, el buen gobierno y la prestación de servicios públicos a los pobres son ahora aspectos centrales del nuevo PAEP).
- b. Vínculos faltantes en los procesos de ejecución de política (por ejemplo, debilidad de los flujos de información, necesidad de flexibilidad presupuestaria para permitir a los gobiernos de menor nivel atender las prioridades locales y estar sujetos a la rendición de cuentas).

10 Entre los ejemplos se incluyen los grupos sectoriales que trabajan en el proceso presupuestario, que comprenden los sectores tradicionales de salud, educación y agua, así como la rendición de cuentas y la ley y el orden. Estos grupos de trabajo aglutinan instituciones clave en los sectores con el fin de establecer estrategias y resultados claros, contra los cuales se medirá la utilización eficaz de los aportes.

- c. Vuelcos en el enfoque de políticas sectoriales para hacerlas más favorables a los pobres (por ejemplo, la política agrícola).
- d. Resaltar áreas intersectoriales clave importantes para abordar el problema de la pobreza, que las actuales estructuras del gobierno no están capacitadas para manejar (por ejemplo, nutrición, salubridad, información).

No todas las reacciones de política se pueden atribuir de manera directa al Deppu. En muchos casos, han confirmado lo que se sospechaba, o han mejorado el enfoque en aspectos puestos de relieve en otros estudios o investigaciones. Sin embargo, la fuerza del material del Deppu es que sí representa a los pobres. En un contexto donde el compromiso político con la erradicación de la pobreza es elevado, y a los líderes políticos se les exige rendir cuentas con respecto a sus promesas al electorado, pesa lo que la gente tiene que decir.

Cada uno por separado, los resultados han ilustrado la dinámica de la pobreza y se refuerzan entre sí al establecer las bases para las recomendaciones de política. Por ejemplo, los resultados sobre impotencia, corrupción y restringidos flujos de información a las comunidades, han tenido como corolario una fuerte recomendación de política sobre el mejoramiento de la información pública como tema transversal. Resultados sobre inadecuado liderazgo, limitados flujos de información entre los diferentes sectores del gobierno y la ausencia de rendición de cuentas por parte de los encargados de la prestación de servicios públicos, han producido una recomendación para fortalecer la rendición de cuentas políticas en el ámbito local.

El Deppu incluye otros resultados clave para los cuales no existen aún claras reacciones de política: falta de cooperación social como causa de la pobreza, excesivo consumo de alcohol como una causa de la pobreza, vulnerabilidad estacional durante la temporada de lluvias y en épocas de sequía, una imagen mezclada sobre tendencias de la pobreza, la cual es objeto de mayor investigación, y el impacto negativo sobre los pobres de las actuales estructuras impositivas locales.

Áreas de impacto clave

Aumento de recursos destinados a gastos enfocados en la pobreza

El gobierno ha aumentado los flujos de recursos hacia sectores que se consideran clave para la erradicación de la pobreza. Cuando se desarrolló el primer PAEP, las áreas prioritarias para recursos adicionales fueron caminos de acceso, educación primaria, extensión agrícola y servicios de salud básicos. La asignación de recursos a estas áreas se ha aumentado progresivamente a partir de 1997-1998. A medida que se ha tenido acceso a recursos adicionales y a mayor conocimiento respecto de las prioridades de los pobres, se incorporaron otras áreas prioritarias, entre ellas el suministro de agua y la rendición de cuentas. Uganda calificó para el alivio de la deuda, bajo la iniciativa mejorada de PPME, primero en 1998-1999 y luego en 2000-2001, lo que constituyó un significativo incremento de los recursos destinados a los gastos relativos a la pobreza. En este momento se toman decisiones sobre asignación de recursos que bien pueden incluir las áreas desatendidas de alfabetización de adultos, renovación de ganaderías y aplicación de la Ley de Tierras.

Vuelco en la definición de pobreza

El análisis del Deppu ha significado un vuelco en el discurso sobre la pobreza, haciéndolo más pertinente a la forma en que los ugandeses analizan la pobreza en su propio país. Ahora, la definición de pobreza incorpora dimensiones como aislamiento, impotencia y desigualdad de género, además de la tradicional definición del déficit del consumo. Durante el periodo de la aplicación del Deppu, se tuvo acceso a la primera información estadística confiable sobre tendencias de la pobreza y sobre factores como niveles de utilización de la prestación de servicios por parte de los pobres¹¹. La disponibilidad de estos datos mejoró la utilidad de los datos del Deppu, ya que arrojó luces sobre el alcance de algunos de los problemas identificados en el Deppu y explicó las razones que sustentan algunos de los resultados estadísticos.

La salud constituye un ejemplo adecuado de la forma en que los datos resultantes de los tipos de análisis se mejoraron mutuamente. Los ejercicios de clasificación del Deppu pusieron de relieve que la mala salud es la principal causa de pobreza, según la identificaron los pobres. Los datos de las encuestas de hogares revelaron que de una muestra representativa de la población nacional, sólo 20 por ciento utilizaba los servicios públicos de salud en caso de enfermedad. El Deppu permitió percibir las razones de que la gente no utilice los servicios de salud del gobierno (merma en los medicamentos, abuso en la participación de costos y actitud negativa de muchos trabajadores de la salud). Otro ejemplo es la corrupción. La Investigación Nacional sobre Integridad, realizada en 1998, reveló el alcance de la corrupción en el país, y perspectivas de la población sobre corrupción y prestación de servicios, con base en una muestra representativa nacional. El Deppu puso de relieve algunas de las dinámicas de la corrupción, entre ellas, falta de información, inadecuado liderazgo, dirigentes no sujetos a rendición de cuentas y la no participación de los hogares pobres en las instituciones democráticas locales. Las encuestas de hogares se han convertido en un ejercicio anual del gobierno y producen una amplia gama de información muy útil sobre la pobreza. El Deppu ha logrado interactuar con la Oficina de Estadísticas de Uganda para perfeccionar y mejorar los cuestionarios. Por ejemplo, preguntas sobre inseguridad y cómo ésta afecta a los hogares se han convertido en parte esencial de la encuesta anual.

Creación de relaciones entre el gobierno y la sociedad civil

Fueron tres los aspectos clave para construir las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil en Uganda: a) se apoyó a personal de Oxfam para trabajar dentro del Mhpde; b) a través del Deppu, su red de asociados participó en los procesos del gobierno relativos al análisis de la pobreza y desarrollo de políticas, e hizo aportes importantes; y c) en el gobierno, ha habido mayor conciencia de los aportes que las organizaciones de la sociedad civil pueden hacer al desarrollo de análisis de la pobreza y de políticas de pobreza.

11 En 1998 se publicaron los resultados del conjunto de encuestas de hogares 1992-1997. También se llevó a cabo una Encuesta Nacional sobre Integridad.

Impacto internacional

El entusiasmo de funcionarios de alto rango del gobierno respecto del proceso del Deppu y el aporte que éste ha significado para fortalecer la estrategia gubernamental de la pobreza, ha quedado articulado en diversos foros internacionales y ha tenido gran influencia en la teoría actual del desarrollo. Este hecho se evidencia en el desarrollo de DERP en todos los países receptores de programas del Banco Mundial y del FMI. El enfoque del DERP se ha valido de importantes lecciones derivadas de diversos aspectos del estudio de caso de Uganda, entre ellas la adopción por parte de Uganda del MGMP y de mecanismos para fortalecer la disciplina presupuestaria, los fuertes vínculos entre el plan de pobreza y el MGMP, el uso de evaluaciones participativas de la pobreza y el realce de la función que desempeña la sociedad civil en el desarrollo y verificación de políticas.

Desafíos

Aceptabilidad de datos participativos

Para el Deppu, lograr la aceptabilidad de los datos participativos ha constituido un desafío importante. Se han hecho sugerencias en el sentido que los datos del Deppu son “anecdóticos” o “no representativos” o “representativos de las comunidades más pobres de Uganda únicamente”. Este hecho resultó particularmente problemático en relación a los datos del Deppu sobre tendencias de la pobreza, los cuales en los inicios del proceso de análisis parecían contradecir los datos sobre consumo que mostraban una reducción apreciable de la pobreza.

Estos desafíos se han manejado de diversas maneras:

- a. En el proceso de investigación, se triangularon los resultados por medio de diferentes metodologías a fin de garantizar la solidez de las conclusiones resultantes.
- b. El marco de muestreo se presentó con claridad.
- c. Se hicieron esfuerzos para garantizar la calidad del procesamiento de datos.
- d. Con relación al controvertido tema de las tendencias de la pobreza, el Deppu contrató trabajo analítico adicional con un experto técnico internacional.

Influencia en política

El Deppu no ha sido aceptado en todos los departamentos del gobierno. Existió cierto grado de suspicacia acerca de la capacidad de los datos participativos para ayudar a mejorar la interpretación sobre la pobreza y, por consiguiente, hacer un aporte razonado a las reacciones de política. El Deppu tuvo que demostrar su valor produciendo información sólida y útil para los encargados de la formulación de política, prestando cuidadosa atención a la calidad de la investigación y del análisis, y garantizando que los resultados se presentaban en forma fácilmente digerible. Además, no todos los departamentos del gobierno demostraron el nivel de compromiso del Mhpde para abordar la cuestión de la pobreza. Por ejemplo, el Ministerio de Salud se ha mostrado renuente a abordar debilidades institucionales clave que impiden que los servicios de salud presten servicios de calidad a los pobres. La merma en los medicamentos es un sector donde prevalece la corrupción, como se sabe. El departamento de policía

es otro. Se necesitó una iniciativa presidencial –la conformación de una comisión de investigación de la policía– para exponer la corrupción y el abuso de poder por parte de sus miembros, los cuales tienen un impacto desproporcionado sobre quienes son pobres e impotentes.

¿Recabar información u otorgar poder a los pobres?

Un dilema clave del Deppu es determinar si se trata de un proyecto de investigación diseñado para recabar información de las comunidades para fines de política, o de una actividad diseñada para otorgar poder a los pobres directamente. El Deppu ha tratado de establecer un término medio entre estos dos extremos en la comunidad y, a través de un diálogo de política, en la nación y el distrito. Por ejemplo, el proceso de investigación incluyó una actividad de plan de acción comunitario (PAC), de acuerdo con la cual cada una de las 36 comunidades consultadas desarrolló un PAC.

Se ha debatido si el Deppu debe suministrar fondos a las comunidades para hacer seguimiento a los PAC. En tanto el proceso de investigación participativa puede despertar las expectativas de las comunidades hacia la acción, la cuestión clave es quién debe encargarse de ayudar a las comunidades a hacer realidad estas expectativas –¿el gobierno o un órgano externo? ¿El seguimiento directo de los PAC, a través de un enfoque comunitario de proyecto, negaría el propósito subyacente de adoptar el enfoque participativo en el marco del gobierno –es decir, aumentar la rendición de cuentas del gobierno a los pobres? En términos más generales, y como se ilustra en la tabla A2, el Deppu ha intentado identificar acciones y enfoques clave para otorgar poder a los pobres, que puedan integrarse en el desarrollo de política.

Garantizar la interpretación suficiente de la política y del proceso de política

El Deppu ha tenido dificultades para contratar personal que posea suficiente conocimiento sobre el entorno político de Uganda. Las ONG y las personas involucradas de instituciones de investigación han tenido escasa participación en la formulación de política. Los expertos en investigación participativa tienden a enfocarse en proyectos y procesos micro antes que en investigación de política. Los investigadores requieren mayor inducción sobre marcos de política y un mayor grado de dirección en esta área. La cultura y la exposición al sector de política son igualmente importantes para la etapa de divulgación. El Deppu ha sido afortunado al obtener el apoyo de funcionarios de alto rango del gobierno y de los asociados donantes¹² para identificar y promover la divulgación de sus datos. Sin embargo, se habría podido lograr mucho más si los procesos de formulación de política se hubiesen planeado, se hubiesen identificado los puntos de presión y se hubiese diseñado una estrategia de divulgación de manera oportuna y sensible.

Análisis de los datos y redacción de los resultados de la investigación

Uno de los desafíos clave del Deppu ha sido emprender un riguroso análisis y síntesis de los resultados en todos los niveles de la redacción del informe, desde el informe de sitio hasta el

¹² Individuos con organismos de donantes, como Banco Mundial, FMI y DPDI, han desempeñado una función clave en la identificación de oportunidades y haciendo sugerencias para la divulgación tanto de los resultados del Deppu como del proceso.

Tabla A2
Vínculos entre el análisis de la pobreza y el cambio de política

Resultados	Reacción de política
La pobreza varía en todo el país, no es uniforme, y este hecho se debe reflejar en las respuestas a la forma de abordar a pobreza.	<ul style="list-style-type: none"> • El reconocimiento que el gobierno central otorga a los distritos debe ser más flexible, permitiendo a los distritos responder a sus prioridades. • Nuevo enfoque en la necesidad de planeación ascendente para trabajar de manera más efectiva en el contexto descentralizado.
La necesidad del suministro de agua potable es una prioridad para los pobres.	<ul style="list-style-type: none"> • Un volumen significativamente mayor de recursos, incluyendo recursos de la iniciativa de PPME^a, se han dirigido al mejoramiento del suministro de agua.
La gente está indignada ante el grado de corrupción en el país y ante la ineficacia del gobierno en la prestación de servicios básicos.	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor enfoque en el Deppu sobre buen gobierno y rendición de cuentas^a. • Se consideran medidas para aumentar la rendición política de cuentas para financiación con ahorros de la iniciativa de PPME. • Se solicitó a los sectores considerar el fortalecimiento de los vínculos entre la prestación de servicios y la verificación del desempeño por parte de líderes políticos locales • Se está desarrollando mayor transparencia por medio de mejores flujos de información^a.
La gente carece de información sobre políticas del gobierno, flujos de recursos, y la manera en que se espera que la gente se beneficie de los servicios y de los programas del gobierno.	<ul style="list-style-type: none"> • Las necesidades de información por parte de los pobres se adoptaron como un tema transversal de la evaluación de la pobreza. • Se está desarrollando una estrategia pública de información • Se están considerando mayores recursos para las instituciones responsables de la información pública, condicionados a resultados claros.
La impotencia es una dimensión clave de la pobreza, definida en términos de la falta de participación de las mujeres y de su sometimiento a la violencia familiar; incapacidad para obligar al gobierno a rendir cuentas; falta de información; y factores fuera del control de los individuos o de las comunidades (por ejemplo, enfermedades de los cultivos, desastres, inseguridad).	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidad de mejorar flujos de información al público sobre sus derechos, flujos de recursos y en la forma en que se espera que se beneficien de los programas del gobierno. • Necesidad de fortalecer la rendición política de cuentas. • Necesidad de aumentar el enfoque del gobierno en la alfabetización de adultos, en especial de las mujeres^a.
El aislamiento es una causa clave de la pobreza; comprende el aislamiento geográfico y social entre zonas del país y dentro de distritos y comunidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Nuevo énfasis en disparidades geográficas entre regiones y dentro de distritos, en acceso a los servicios y a las oportunidades como aspecto transversal de la política de reducción de la pobreza y flujos de recursos. • Intervenciones dirigidas a objetivos más precisos.
La inseguridad (por causa de la guerra, la insurgencia y el abigeato) es un factor fundamental que impide a los pobres salir de la pobreza; la inseguridad también comprende el hurto y la violencia familiar.	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir en la agenda política el tema de la inseguridad como causa clave de la pobreza. • Se plantean interrogantes sobre la eficacia de utilizar el presupuesto de defensa para proteger a los pobres.
La gente ve al gobierno muy distante: sin embargo, los líderes de los poblados son en general apreciados. La gente confronta obstáculos para lograr su seguridad alimentaria y mayores ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> • Propuesta en el nuevo PAEP para fortalecer la función de los consejos elegidos en los poblados para verificar el desempeño de la prestación de servicios públicos.

(Continuación Tabla A2)

Resultados	Reacción de política
<p>Las comunidades pobres aprecian que se les consulte sobre sus percepciones de la pobreza, de la política y sus prioridades, y esperan que el gobierno continúe consultándolas sobre desarrollos de política; igualmente esperan que el gobierno verifique la ejecución de política en el ámbito de la comunidad, a fin de garantizar que los beneficios de programas dirigidos a los pobres se entreguen de acuerdo con lo planeado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El Plan para la Modernización de la Agricultura tiene un nuevo enfoque en la seguridad alimentaria y en las necesidades básicas de producción de los pobres^a. • Plan para integrar la verificación participativa de la ejecución del PAEP en el marco del gobierno para la verificación de la pobreza^a. • Se analizan mecanismos para la rendición local de cuentas y para la verificación de la prestación de servicios a los pobres.

a Áreas en las cual existe evidencia de acción sustancial por parte del gobierno.

informe nacional. Escribir datos participativos es una labor difícil debido a la diversidad de la información recogida en muchos contextos diferentes, y a la necesidad de verificación cruzada entre los diferentes ejercicios. Resulta inevitable la pérdida de mayores detalle en el proceso de totalización de los resultados y existe un riesgo en representar, al mismo tiempo, la diversidad de los resultados. A menudo, los contextos de política nacional exigen recomendaciones claras y precisas, en tanto los datos participativos, al revelar complejidades sociales, a veces no logran generar recomendaciones de acción claras. Como sucede con toda investigación, la crítica es necesaria en ciertos puntos del análisis. Debido a la naturaleza interactiva de la investigación participativa, se requiere un enfoque de equipo para hacer estas críticas al análisis y presentación de los datos. En retrospectiva, el análisis de los resultados del Deppu habría sido manejado mejor por un equipo pequeño compuesto de individuos con varias aptitudes: conocimiento de política, participación directa en la investigación y capacidades fuertes en redacción y presentación de informes.

Asociaciones

La asociación del gobierno, ONG, instituciones de investigación y donantes ha tenido éxito, aunque también ha presentado algunos retos. Las identidades y culturas institucionales difieren, y la clarificación de las funciones y el mantenimiento de comunicaciones y de un proceso decisorio transparentes fue crucial. Un reto importante ha sido para los asociados introducir sus propias identidades organizativas en el Deppu, que descansa bajo el marco del gobierno. Una definición más clara de las funciones (ya sea financiación, ejecución o participación en la investigación) habría ayudado a que esta relación funcionara debidamente. Otra dimensión de la asociación ha sido el aspecto del respaldo de la ONG. Se han planteado interrogantes acerca de la relevancia de los asociados de la ONG que participaron en el proceso Deppu con el gobierno, para luego utilizar los resultados para cabildar ante el gobierno. ¿Su participación ha reducido su capacidad para actuar como organismo de control del gobierno?

Uno de los objetivos iniciales del Deppu fue construir la capacidad de los asociados para emprender investigación participativa de política. Al decidir quiénes serían los asociados en la investigación, se tomó una decisión de ampliar el número de asociados de uno, en un principio, a nueve. En tanto este hecho tuvo el efecto positivo de ampliar la red de instituciones involucradas en el proceso, así mismo diluyó la capacidad creada en cualquier institución individual (aunque la capacidad de los individuos de estas instituciones se ha ampliado sin lugar a dudas).

Mantenimiento del enfoque en los ámbitos nacional y distrital

El enfoque principal es en el ámbito nacional. El seguimiento en el ámbito distrital es más difícil debido al número de distritos comprendidos en el Deppu (nueve), los complejos procesos de planeación distrital, las dificultades para financiar los planes distritales¹³, y la capacidad limitada en el ámbito distrital. Distribuir la información sobre los resultados de la EPP a los distritos y a las comunidades es una prioridad del Deppu en la segunda fase.

Direcciones futuras

Divulgación e internacionalización de los resultados

Los informes nacionales y distritales se divulgarán profusamente al gobierno y a partes interesadas no gubernamentales en todos los ámbitos. Además, se elaborarán documentos sobre sectores particulares para ministerios sectoriales relevantes y se presentarán a los encargados de la formulación de política. Se emprenderá trabajo de seguimiento para identificar áreas para acción pública. La cuestión de la falta de acceso a la información por parte de los pobres como obstáculo al desarrollo, ha sido asumida por el gobierno en el desarrollo de una estrategia nacional de comunicación. A través de esta estrategia se divulgará “información para la acción” a la población. Los resultados del Deppu influirán en los aspectos escogidos y tipos de información a ser divulgada, lo que permitirá a los pobres emprender acciones tendientes a lograr sus derechos y títulos (ejemplo de ellos es la política de participación de costos en el sector de la salud).

Empleo de metodologías estadísticas y participativas de la investigación de la pobreza

El Deppu es útil para identificar áreas de futura investigación y análisis, y áreas de verificación por parte del gobierno (en particular, la Unidad de Verificación de la Pobreza) y partes interesadas externas. Igualmente, el Deppu ha reiterado la opinión de que los investigadores deben utilizar enfoques cuantitativos y cualitativos para comprender y medir mejor las dimen-

13 Los distritos se financian a través de una combinación de fondos del gobierno e ingresos generados en el ámbito local.

siones de la pobreza. La agenda de investigación de la unidad de verificación de la pobreza, dirigida a mejorar aún más la interpretación de la pobreza y reacciones apropiadas de política, utilizará ambas metodologías. Con respecto al PAEP, se utilizarán fuentes cuantitativas y participativas.

Seguimiento para garantizar que los resultados pertinentes a política se traduzcan en cambio

Garantizar que los resultados de la EPP en realidad se traduzcan en un cambio real seguirá siendo un reto. En tanto se evidencia cierto cambio de política como corolario de los resultados del Deppu, la investigación Deppu también ha demostrado que en Uganda existe un vacío entre la formulación de política y su efectiva ejecución. A través de la verificación y la producción sistemáticas de informes semestrales de situación de la pobreza, se emprenderán evaluaciones y se identificarán los retos de política y de su ejecución para posterior acción por parte del gobierno.

ZAMBIA

Antecedentes

Hasta 1975, Zambia fue uno de los países más prósperos del África al Sur del Sahara. De acuerdo con *Prospects for Sustainable Human Development in Zambia* (PNUD 1997), las condiciones humanas se han deteriorado desde mediados de la década de los 80; la gente se ha empobrecido y la mayoría de los servicios del gobierno se han deteriorado aún más. El informe afirma que "...el decrecimiento [económico] de dos décadas ha estado acompañado de estancamiento y del desplome de los medios de subsistencia de la gente y en las formas disponibles de apoyo social. Esta situación ha sido particularmente grave después del ajuste estructural posterior a 1991" (PNUD 1997, Resumen p. i). Aproximadamente seis millones de personas (dos terceras partes de la población) viven por debajo de la línea de pobreza. El crecimiento promedio anual en términos del producto interno bruto cayó de 2.4 por ciento en la década de los setenta a 0.7 por ciento a partir de la década de los 80. Con un producto interno bruto *per cápita* de sólo 290 dólares en 1992, ahora Zambia es uno de los países más pobres del mundo. Naciones Unidas ha calculado que 1.1 millones de zambianos morirán de SIDA para el año 2005 y que Zambia es el cuarto país más afectado en el mundo, después de Uganda, Zaire y Tanzania.

En el pasado, existían limitadas oportunidades para promover enfoques participativos. Durante la época del gobierno unipartidista, la tradición de autoayuda se reemplazó por la dependencia del Estado. Sin embargo, la capacidad del Estado para proveer servicios comenzó a deteriorarse en forma gradual. También durante este periodo, se politizaron muchos aspectos del gobierno administrativo, como los cargos de gobernador de distrito y de secretario provincial. Quienes ocuparon estos cargos no rendían cuentas ante sus electorados locales, disminuyendo por tanto las expectativas de la gente.

El prolongado decrecimiento de la economía produjo descontento político y con el advenimiento de elecciones democráticas en otros países, en Zambia se realizaron elecciones

multipartidistas en 1991. El nuevo gobierno ha intentado reformar la economía reduciendo la inflación y el déficit presupuestario. Además, a partir de 1991, el gobierno ha tratado de introducir una estructura administrativa más descentralizada y de fomentar mayor participación y apropiación. Organismos de donantes, como Africare, Visión Mundial y Unicef, conjuntamente con el gobierno, han desarrollado sistemas participativos para involucrar a la gente en el desarrollo de sus comunidades. Se ha creado un sector social, Equipo de Trabajo de Rehabilitación y Mantenimiento, para analizar el sistema de prestación de servicios sociales y agilizar la rehabilitación y el mantenimiento de la estructura social.

No obstante, la pobreza continúa creciendo. El gobierno aún tiene que formular una política nacional sobre alivio de la pobreza. Una secretaria permanente afirmó que no existe un enfoque nacional sobre asuntos de la pobreza, mientras los miembros del Congreso se ocupan únicamente de sus propias áreas. Agregó que los funcionarios oficiales y las ONG eran conscientes de los aspectos de la pobreza, pero que los miembros del Congreso no lo eran tanto, y cuestionó la existencia de una interpretación política del problema aun a los niveles más elevados. Debido a la falta de conocimiento y de información adecuada sobre los alcances e impacto de la pobreza, no existe el énfasis suficiente en el problema ni tampoco la necesaria voluntad política. Por tanto, las intervenciones de los donantes y del gobierno han continuado siendo de carácter *ad hoc* y carentes de coordinación.

Contexto del Banco Mundial

La EPP de Zambia se creó de acuerdo con un enfoque desarrollado por el Departamento del Sur de África, en el Banco Mundial, y con base en las experiencias del Proyecto de Recuperación Social (PRS) emprendido por el Banco en Zambia. Con anterioridad a la EPP, en Zambia se había emprendido investigación participativa de conformidad con el PRS, utilizando métodos de evaluación de beneficiarios (EB), como grupos de estudio de discusión y entrevistas parcialmente estructuradas. En 1992, cuando se emprendió la primera EB en Zambia, el enfoque de consultar a los beneficiarios de manera sistemática no se generalizó en el Banco. En el departamento de país, se contó con el apoyo de la administración y el jefe de la evaluación de la pobreza estuvo dispuesto a asumir los riesgos de apoyar una nueva iniciativa. Un consultor de la división efectuó visitas regulares a Zambia a fin de colaborar en el desarrollo de la EB y de construir la capacidad del equipo de investigación, localizado en la Oficina de Estudios de Desarrollo Rural, Universidad de Zambia. En 1994, el Departamento del Sur de África introdujo un método denominado consulta sistemática a clientes, el cual fomentó el diálogo continuo con los afectados por los programas y proyectos apoyados por el Banco Mundial. El jefe del PRS también dirigió la evaluación de la pobreza y, por tanto, ya estaba al tanto del valor del enfoque. Por consiguiente, a diferencia de otros países en los que se han realizado EPP, en este caso el Banco tenía experiencia en investigación participativa.

Proceso

Diálogo de política en la evaluación de la pobreza

La evaluación de la pobreza se basó en datos de dos investigaciones prioritarias e incluyó estudios sobre los sectores urbano, rural y macroeconómico, además de la EPP. Se consultó a

una amplia muestra representativa de partes interesadas a lo largo del proceso. Los dos jefes de EPP del Banco tuvieron estrecha participación en el análisis crítico y en los comentarios que se hicieron a los borradores de la evaluación de la pobreza a fin de garantizar que el material de la EPP se había integrado de manera satisfactoria.

Proceso de la investigación participativa

Los objetivos de la EPP fueron:

- Determinar el conocimiento local sobre pobreza, vulnerabilidad y bienestar relativo en las comunidades pobres urbanas y rurales de Zambia.
- Explorar lo que los mismos pobres consideran las acciones más eficaces para reducir la pobreza que pueden emprender: a) individuos o familias, b) comunidades, c) organismos del gobierno, y d) otras instituciones.
- Investigar las percepciones locales de cambios clave de política relativos a la apertura económica.
- Investigar lo que la gente de las comunidades pobres urbanas y rurales perciben como los principales temas y problemas en sus vidas en este momento y cómo estos han cambiado durante los últimos diez a quince años.

La EPP se concibió y diseñó en el Banco Mundial en Washington y, en cierta forma, fue menos participativa que la evaluación de la pobreza. Sin embargo, la preparación del trabajo de campo comprendió una gama más amplia de instituciones.

Metodología

Un equipo de investigadores (cinco mujeres y cinco hombres), con sede en la Oficina de Estudios de Desarrollo Rural, anexa a la Universidad de Zambia, llevaron a cabo el trabajo de investigación. Posteriormente, el equipo conformó una ONG, denominada Grupo de Evaluación Participativa (GEP). El DPDI financió parcialmente la capacitación del equipo de investigación, mientras la agencia sueca, SIDA, financió las operaciones en país. Se escogieron diez sitios de investigación, representando una variedad de comunidades urbanas y rurales. Se utilizaron técnicas y herramientas de EB y de VRP. Se compiló un manual de entrevistas de las entrevistas parcialmente estructuradas con individuos y grupos. Los investigadores prepararon informes de sitio posteriores a cada periodo de trabajo de campo. Estos informes se utilizaron en un taller final de síntesis a fin de reunir percepciones de política e información a partir del ejercicio.

En agosto de 1994 se celebró una Reunión de Evaluación de la Pobreza, ante la cual se presentaron ponencias sobre la EPP y sobre la evaluación de la pobreza. En 1994 se convocaron talleres en cuatro provincias a fin de redactar planes de acción provinciales. Sin embargo, por falta de recursos, el gobierno no ha podido celebrar estos talleres en las cinco provincias restantes. Además, tampoco se ha creado capacidad adicional para ejecutar los planes de acción provinciales.

Valor agregado

La EPP hizo un gran aporte a un mayor conocimiento sobre las estrategias de supervivencia de los pobres; el impacto de programas y políticas sectoriales; el desarrollo de planes de acción, tanto en el ámbito nacional como provincial; y la recolección de datos básicos para la verificación participativa de la pobreza.

Nueva interpretación de la pobreza

Los ejercicios de clasificación de la riqueza brindaron información consistente sobre las características de los muy pobres. Muchas de las personas entrevistadas comentaron el hecho que la evaluación de la pobreza fue de utilidad en el sentido que se trataba del primer estudio integral sobre la pobreza en Zambia. Un resultado importante de la EPP fue que el término “hogar con una mujer como cabeza de familia” no lograba captar plenamente lo que, según el informe sugería, se entiende mejor como la “feminización de la pobreza” (ver Banco Mundial 1994d, Tomo 1, p.135). La EPP puso de relieve el hecho que “las mujeres sin respaldo” era un término más apropiado. Este término se refiere a las mujeres que no tienen una relación actual con un hombre ni tampoco hijos adultos que pudieran ayudarle con trabajo o con remesas de dinero. A menudo las comunidades clasificaban a las mujeres sin respaldo como las más pobres.

Los ejercicios de clasificación de prioridades permitieron valiosas percepciones sobre el equilibrio de las prioridades de sectores cruzados. A partir de estos ejercicios se obtuvo información consistente. El análisis de estacionalidad puso de relieve las dimensiones dinámicas de la pobreza (ver Banco Mundial 1994d, Tomo 1, p.47) e incluyó aspectos como ingresos y gastos, situación de la salud y seguridad alimentarias. La investigación participativa también puso de relieve los periodos de presión, como la temporada del hambre en las zonas urbanas y rurales, y estos datos también se agregaron al informe final (ver Banco Mundial 1994d, Tomo 1, p.52). En la comunidad, la EPP comprendió el acceso a servicios como salud, educación y crédito. La información fue detallada e integral y se desglosó por género cuando fue necesario.

Verificación participativa de la pobreza (VPP)

Actualmente, el GEP emprende EPP anuales en algunas de las mismas comunidades, así como en otras nuevas, a fin de verificar condiciones de vida cambiantes. Los resultados de la VPP se utilizan como complemento a los datos de la encuesta de hogares.

Construcción de capacidad institucional

La EPP ha hecho un aporte a la creación de una capacidad de país para realizar investigación participativa de manera permanente. En agosto de 1995, el GEP se constituyó oficialmente como ONG. Este grupo tuvo su origen en la Universidad de Zambia, donde sus miembros acostumbraban llevar a cabo trabajos de investigación contratados por la Oficina de Estudios

de Desarrollo Rural, anexa a la Universidad. En agosto de 1994 desapareció la oficina y sólo tres de sus once miembros continuaron trabajando con la universidad. En la actualidad, el GEP está conformado por un equipo interdisciplinario con equidad de género de 12 personas: seis hombres y seis mujeres provenientes de diversas disciplinas.

El Banco Mundial, SIDA y la Unidad de Proyectos Micro de la Unión Europea han continuado mejorando la capacidad del GEP. Desde 1992 sus miembros han recibido capacitación en métodos de VRP por parte del Instituto de Estudios para el Desarrollo y de otros consultores. El PEG continúa haciendo trabajo de investigación y capacitación en métodos de VRP para los ministerios del gobierno y para los organismos de donantes. Su programa actual comprende EB, planeación participativa y EPP. El GEP trabaja con los ministerios del gobierno y con los organismos de donantes y realiza en este momento un estudio para la agencia SIDA sobre Manejo de Costos Compartidos en Salud y Educación. En el futuro, el GEP trabajará en estrecha colaboración con el EMNV en el Departamento de Estadística. Hace poco trasladó sus oficinas a la Oficina Central de Estadística, con el objetivo de coordinar mejor sus investigaciones participativas con encuestas tradicionales de hogares.

Vínculos con el cambio de política

La EPP influyó en el plan de acción para reducir la pobreza recomendado en la evaluación de la pobreza, y puso de manifiesto el énfasis en las vías rurales y en la infraestructura del agua y en servicios urbanos, como el suministro de agua. El perfil de la pobreza elaborado en la evaluación de la pobreza también se nutrió de la EPP en temas como identificación con base en la comunidad de los muy pobres, estrategias de manejo de situación, redes de seguridad, e intervenciones objetivo. El gobierno también recibió la influencia de las prioridades expresadas por los pobres en los ejercicios de clasificación. Las comunidades participantes en la EPP brindaron información positiva sobre el funcionamiento de las redes de seguridad de emergencia durante la sequía de 1992 en el sur de África.

Reconociendo el valor agregado de la EPP, un secretario permanente manifestó:

Todos sabemos que en Zambia existe la pobreza y la gente siempre habla sobre esto. Pero las EPP nos han permitido darnos cuenta del hecho que existe pobreza creciente en las zonas urbanas. Ni siquiera los políticos de alto rango hablan de la pobreza urbana. Las EPP nos están ayudando a ser conscientes, por tanto, de que la pobreza es un problema de magnitud nacional, no simplemente un problema rural¹⁴.

Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud ha utilizado los resultados de la EPP y de la evaluación de la pobreza en la formulación de política. El Plan Nacional Estratégico de Salud se refiere de manera específica a la evaluación de la pobreza. Una recomendación de política derivada de la EPP fue que la zona de sequía debería quedar exenta del pago de cuotas por servicios de salud. El Ministerio

14 Comunicación personal. 1996. Lusaka, Zambia.

de Salud adoptó esta sugerencia, que ha devenido en política. Además, la EPP puso de relieve el hecho que los pobres no utilizaban los servicios de salud debido a la mala educación de los empleados del sector. A fin de otorgarles poder y reducir la frustración de los trabajadores de la salud, el Ministerio de Salud ha incrementado los recursos destinados a las zonas rurales.

Como resultado de la EPP, el GEP emprendió, en 1996, la evaluación del Plan Oficial de Asistencia de Bienestar. La evaluación recomendaba que las comunidades debían escoger a los beneficiarios del plan. Estrechamente vinculado con esta evaluación, fue un estudio posterior realizado por el PEG para desarrollar un perfil de elegibilidad de quiénes debían recibir beneficios de asistencia y exenciones de los costos del servicio de salud y de las matrículas escolares. Este estudio se llevó a cabo en colaboración con los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Comunitario.

Ministerio de Educación

En el Ministerio de Educación se prepara una nueva política relativa al cronograma para el pago de las matrículas escolares que, en la actualidad, coincide con el periodo de máxima presión.

Ministerio de Agricultura

La metodología de la EPP se está reproduciendo en el Proyecto de Inversión en el Sector Agrícola, en los aspectos de planeación y verificación.

Donantes y ONG

Algunas de las ONG que el equipo de investigación local entrevistó en el presente estudio consideraron que “el uso de métodos participativos en la preparación de la Evaluación de la Pobreza por parte del Banco Mundial, estimularon y justificaron su propio uso de métodos [cualitativos]” (Mutesa y Muyakwa 1997, p.15). Los investigadores agregaron que algunas ONG se sorprendieron ante ciertos resultados, como la conclusión de que Copperbelt es una provincia muy pobre. Esta información les ha servido de acicate para iniciar proyectos en esta provincia.

Lecciones para un mayor impacto

Fortalecimiento del GEP

En este momento, la sostenibilidad del PEG es un tema clave. El Grupo dispone de la capacidad para influenciar otros proyectos y las políticas del gobierno. Igualmente cuenta con el potencial para ayudar a acrecentar el conocimiento de la pobreza, combinando su trabajo participativo con encuestas cuantitativas. Sin embargo, se cuestiona la capacidad del PEG para continuar produciendo trabajo de buena calidad, debido a su limitada capacidad para analizar resultados y redactar informes. Si bien el PEG ha recibido gran apoyo del Proyecto de Recuperación Social, emprendido por el Banco Mundial, se requiere seguimiento continuo a fin de garantizar que la calidad se mantenga y se establezcan sistemas de gestión.

Metodología

El trabajo con las comunidades exige detallado seguimiento de la eficacia de diversos enfoques. Por ejemplo, Milimo, Norton y Owen (1998) señalan que “en la primera EPP, uno de los equipos de cambio realizaba reuniones regulares para controlar el registro de información y la presentación de informes, analizar resultados y estrategias, y planificar el trabajo del día siguiente; mientras tanto, el otro equipo funcionaba con menor coherencia. La diferencia en la calidad y coherencia de los resultados y las percepciones de política fue muy notorio” (p. 109). Además, el GEP afirmó que el hecho de pernoctar en los poblados significó el desarrollo de mayor confianza del equipo con las comunidades.

Igualmente, el equipo del GEP recomendó el uso de herramientas de VRP en investigaciones posteriores, ya que dichas herramientas pueden significar “mayor participación por parte de las comunidades y mayor entusiasmo” y “estimular la participación de las mujeres”¹⁵. Respecto de la VRP, se requiere de capacitación continua de los investigadores de campo a fin de garantizar que los equipos se ciñan no sólo a los métodos, sino también a los principios de este tipo de investigación; es decir, aceptar el error, demostrar respeto, optimizar la ignorancia, compensar los sesgos y triangular los datos.

Aspectos del proceso

- Los investigadores consideraron que el tiempo programado para la EPP fue demasiado ajustado: sólo cuatro meses desde el diseño de la investigación hasta el análisis.
- Se presentaron diferencias en la ejecución de la investigación en entornos rurales y urbanos. Las comunidades urbanas fueron más complejas y más difíciles de organizar, ya que resultó difícil definir a la comunidad. Algunas metodologías, como la clasificación de la riqueza, resultaron inapropiadas debido a que los vecinos no siempre conocían la riqueza de los demás o los patrones de redes sociales. En las zonas rurales, las redes sociales fueron más visibles, basándose, en algunos casos, en el parentesco y la comunidad.
- El marco institucional debe ser objeto de mayor estudio. Como agregan Milimo, Norton y Owen (1998), “La EPP fue mucho más eficaz en elucidar prioridades en el ámbito local que en explicar los mecanismos institucionales por medio de los cuales se podrían resolver las necesidades y los problemas identificados –un enfoque más fuerte en aspectos institucionales habría acrecentado el impacto de política” (p. 110).
- El jefe de la evaluación de la pobreza resaltó la importancia de combinar los datos de la EPP con otras metodologías, como estudios sociológicos longitudinales, datos de encuestas, modelado econométrico y modelos de comportamiento familiar.

15 Equipo del GEP. Comunicación personal. 1996. Lusaka, Zambia.

Esta página dejada en blanco al propósito.

Apéndice F

ASPECTOS SOCIALES DE LA CRISIS FINANCIERA DE ASIA ORIENTAL: PERCEPCIONES DE LAS COMUNIDADES POBRES

En un entorno económico radicalmente cambiante, se hace difícil captar los impactos de la crisis sobre la gente y sobre sus medios de subsistencia¹. Sin embargo, lo que comienza a surgir es que los impactos son heterogéneos por naturaleza, la gente siente un temor creciente de que en un entorno tan volátil estos impactos serán más profundos y, para sobrevivir, la gente comienza a adoptar una gran diversidad de estrategias de manejo de situación. Estas estrategias tienen consecuencias tanto sociales como económicas sobre los individuos, sus comunidades y la sociedad en su conjunto.

METODOLOGÍA

A fin de comenzar a entender este proceso de cambio, entre enero y abril de 1998, en Tailandia, Filipinas, Indonesia, Camboya y Malasia se emprendió un rápido análisis de condiciones sociales. El objetivo fue consultar con una muestra representativa de grupos comunitarios, redes de ONG (locales e internacionales), instituciones académicas, sindicatos, asociaciones profesionales, donantes y departamentos del gobierno, con el objeto de determinar los cambiantes patrones de la vulnerabilidad. Se utilizaron grupos de estudio, técnicas rápidas de evaluación y ejercicios participativos. Estas evaluaciones iniciales hicieron un gran aporte a la creación del marco para comenzar un diálogo con los gobiernos y, conjuntamente con ellos, formular una estrategia para la acción.

Con frecuencia ocurrieron retrasos en la obtención de información de fuentes oficiales. La ventaja de las primeras evaluaciones rápidas era la de producir con rapidez una serie de hipótesis sobre los posibles impactos de la crisis financiera sobre los pobres. Sin embargo, es necesario recalcar que los datos de estas evaluaciones rápidas presentan limitaciones y, en consecuencia, las hipótesis se deben comprobar rigurosa y sistemáticamente. El siguiente paso es utilizar los datos preliminares en la continua identificación adicional de problemas con los propósitos de: a) obtener un punto de partida, y b) definir los pasos siguientes de una investigación participativa más detallada, sistemática y representativa (*ver* recuadro A1). Luego, los datos participativos resultantes se deben unificar con datos estadísticos futuros y con datos resultantes de verificaciones en curso emprendidas por otras instituciones (*ver*

1 Este apéndice se basa en un documento elaborado para el Taller sobre la Crisis de Asia Oriental (Instituto de Estudios para el Desarrollo, Reino Unido, julio 13-14, 1998), y para un seminario sobre las Implicaciones de la Crisis de Asia Oriental para la Erradicación de la Pobreza (DPDI), julio 15, 1998).

Walton y Manuelyan 1998). El objetivo a más largo plazo es crear capacidad de país para emprender una verificación más sistemática que integre los resultados de las investigaciones participativas y de las tradicionales. Estos datos pueden ser de utilidad como base para un sistema social de alarma temprana. Luego, el desafío consistirá en vincular este diagnóstico con las operaciones.

En los grupos de estudio en todos los países, surgieron tres puntos clave:

- a. La gran calidad del análisis de la crisis por parte de la gente.
- b. La indignación que sentían por no haber recibido un beneficio adecuado de los anteriores diez años de crecimiento y tener que pagar ahora el precio de las deudas acumuladas por quienes sí se beneficiaron.
- c. Su capacidad para proponer soluciones y emprender proyectos.

Recuadro A1

Crisis creciente en Vietnam

Hasta ahora, Vietnam ha logrado evitar los aspectos más dramáticos de la crisis, aunque ahora comienzan a surgir impactos significativos. De acuerdo con proyecciones del Banco Mundial para ese periodo, la tasa de crecimiento para el año 1998 disminuiría de 8 a 4 por ciento. Es probable que las aprobaciones de Inversión Extranjera Directa (IED) disminuyan en 60 por ciento, mientras el crecimiento de las exportaciones se reduzca en más de 50 por ciento. En razón de la baja en la IED y de los despidos de trabajadores de las empresas del Estado, se proyecta un fuerte aumento del desempleo urbano. Es posible que el crecimiento del empleo asalariado urbano se reduzca a cero, haciendo aún más difícil para Vietnam absorber a los 1.3 millones de personas que ingresan al mercado laboral cada año.

Conjuntamente con las ONG y otros donantes, como el DPDI, el Banco Mundial ha iniciado un ejercicio tendiente a mejorar el conocimiento sobre la pobreza y aspectos sociales, mediante la unificación de los nuevos datos cuantitativos que surgen de la anterior encuesta de gastos de hogares (realizada hace cinco años), con evaluaciones participativas de la pobreza en cada una de las siete principales regiones de Vietnam. Se proyecta que durante el transcurso de los próximos nueve meses se obtendrá un conocimiento más fundamentado sobre la pobreza. A su vez, este trabajo deberá tener como corolario una serie importante de nuevos proyectos que tendrán como objetivo a las comunidades más pobres del país y serán fuentes de empleo en programas rurales de desarrollo social e infraestructura.

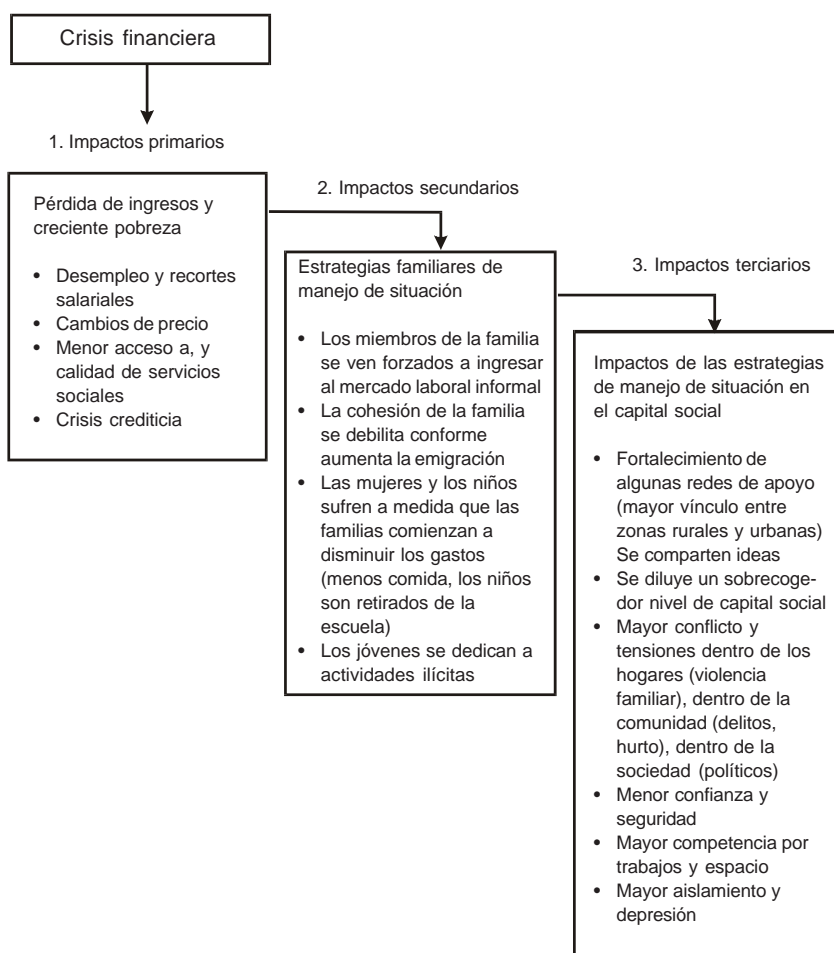
El renovado compromiso de mayor perfil del DPDI en Vietnam llega en un momento muy oportuno. El gobierno de Vietnam continúa hondamente preocupado con el impacto que la disminución de la actividad económica ha tenido sobre el empleo y las condiciones sociales del sector rural, y ha solicitado la ayuda de los donantes para abordar este problema. Al mismo tiempo, el problema de la pobreza no se ha equilibrado con un mejor conocimiento sobre la forma de diagnosticar la pobreza y definir programas objetivo. En asociación con el DPDI, el Banco trabajará con el gobierno para perfeccionar estas herramientas de diagnóstico de objetivo.

Consecuencias sociales manifiestas de la crisis

En todos los países, las causas (económicas, políticas y derivadas de la sequía) e impactos de la crisis han mostrado diferencias en carácter y magnitud. A fin de evaluar los impactos, la

presente sección se divide en tres partes principales: pérdida de ingresos y creciente pobreza; estrategia de manejo de situación por parte de los hogares, y erosión del capital social (ver figura A1). A veces resulta difícil diferenciar el impacto de la crisis de los resultados de un crecimiento económico rápido. Por ejemplo, la emigración y la descomposición de la familia han venido ocurriendo por muchos años. Sin embargo, la crisis sí parece haber agravado estas tendencias.

Figura A1
Impactos sociales de la crisis de Asia Oriental sobre Tailandia



Pérdida de ingresos y creciente pobreza

Creciente desempleo

En Tailandia, el último estimativo del gobierno (febrero 1998) relativo al desempleo corresponde a 8.8 por ciento de la fuerza laboral, o sea 2.8 millones de personas (1.5 millones permanentes y 1.3 millones estacionales), en comparación con la cifra correspondiente al año anterior de 1.7 millones (0.7 millones permanentes y 1.0 millones estacionales). En Indonesia, es posible que el desempleo aumente en 6 millones para fin de año. Los afectados en primer lugar son familias trabajadoras cuyo sustento depende en su totalidad de sus ingresos diarios, como obreros fabriles, trabajadores de la construcción, conductores de taxis y trabajadores eventuales. En Indonesia, hasta las empresas exportadoras están recortando empleos al no tener acceso al crédito por causa de la crisis del sector bancario. De acuerdo con estadísticas de la Organización Internacional del Trabajo, 240.000 mujeres en Indonesia perdieron sus empleos durante 1998, tan sólo en las industrias textil y de confecciones, mientras que una investigación de una ONG² independiente de Indonesia indica que las mujeres son el objetivo primario de los despidos.

Filipinas todavía no ha experimentado estos masivos cierres de empresas y despidos (aunque, con base en la última Encuesta de Trabajadores hecha por la Oficina Nacional de Estadística, la tasa de desempleo aumentó a 13.3 por ciento en abril de 1998, de una cifra equivalente a 10.4 por ciento el año anterior —la más elevada desde que alcanzó 14.4 por ciento en 1991). Sin embargo, los sindicatos han expresado su preocupación ante la creciente “flexibilización” del mercado laboral, así como frente a una probable disminución de la afiliación de los trabajadores a los sindicatos y la consecuente erosión de los derechos de los trabajadores en caso de que los empleadores consideren la crisis como una oportunidad para ejercer presión favorable a sus intereses. Al mismo tiempo, a las ONG de trabajadores en Tailandia les preocupa el crecimiento en el número de trabajadores por contrato, los bajos estándares de trabajo, la mala seguridad de los puestos de trabajo y los derechos humanos en general.

Camboya parece estar al borde de una crisis creciente cuyos impactos en el ámbito nacional todavía no son aparentes. Sin embargo, ya se han afectado los mercados locales con vínculos con países vecinos, provocando el cierre de empresas pequeñas. En Filipinas y Tailandia, las ONG rurales han mostrado su preocupación en el sentido que el desempleo urbano provocará una disminución en las remesas de dinero a las zonas rurales. Todavía no hay claridad sobre la medida en que este hecho comienza a afectar a los hogares rurales. Muchos trabajadores han recibido una indemnización por despido equivalente a tres meses de salario; cuando ésta termine, otros en las zonas rurales también sentirán el impacto. Conversaciones con un grupo de mujeres mayores en Kanplalai, en la Provincia Norte, Tailandia, revelaron que estas mujeres dependen casi exclusivamente de las remesas que les envían sus hijos desde Bangkok. Sin esta fuente de ingresos, tendrían que salir a buscar trabajo, pero

2 APIK (Asociación de Mujeres Indonesas para la Justicia), Indonesia.

tienen temor de que su trabajo sólo se requiera durante cuatro meses al año y, aún así, sólo de manera esporádica.

Cambios de precio

En Indonesia, el índice de precios al consumidor relativo a alimentos registró un incremento superior a 50 por ciento entre junio de 1997 y marzo de 1998. Los hogares en Sap Poo Pan (Provincia del Norte, Tailandia) reportaron que el precio del arroz había aumentado de 12 a 20 baht por kilo, el aceite de cocina, de 25 a 40 baht por litro, el azúcar de 12 a 16 baht por kilo, y el combustible de 9 a 13 baht por litro, en comparación con el año anterior. De acuerdo con el Departamento de Agricultura, los agricultores de Tailandia no se han beneficiado de los incrementos de precio de las exportaciones de arroz por dos razones: los intermediarios arroceros han guardado para sí las ganancias en los precios, y el costo de los insumos se ha incrementado. En el noroeste de Camboya, algunos grupos de estudio reportaron que, en 1998, el precio del arroz aumentó de 1.100 a 1.700 riel por kilo y el aceite de cocina de 3.200 a 4.300 riel por botella, en comparación con el año anterior.

Acceso y calidad de los servicios públicos

En todos los países, redes de ONG expresaron su preocupación en el sentido que los recortes al presupuesto por parte del gobierno reducirían el acceso de las familias pobres a los servicios sociales básicos. Por ejemplo, en Filipinas, una mezcla de incrementos en los precios ligados a la devaluación, el incremento en el pago del servicio de la deuda nacional y externa, y los menores ingresos fiscales (que suman hasta mil millones de dólares) ha obligado al gobierno a ordenar a sus distintos departamentos reducir sus presupuestos en 25 por ciento de los gastos diferentes a gastos de personal a fin de crear una reserva obligatoria equivalente. Este hecho ha tenido impacto sobre los servicios de salud (recorte en los programas de vacunación) sobre los de educación (recorte en el presupuesto para textos). En Indonesia, los fondos públicos han permanecido fijos, pero los precios han aumentado, produciendo dificultades, por ejemplo, en la impresión de pruebas escolares y textos de estudio³.

En Tailandia, muchos programas importantes de salud pública se han visto afectados, como el tratamiento con medicamentos importados de los enfermos de SIDA/VIH. La red de ONG del SIDA han expresado profunda preocupación ante la perspectiva de que la crisis económica contribuirá a marginar aún más a los vulnerables enfermos de VIH. Han afirmado que las tasas de infección por el VIH aumentarán de manera inevitable debido a la creciente prostitución y a la mala calidad de los servicios de salud. Los grupos vulnerables de mujeres y niños (algunos de los cuales se han visto obligados a practicar la prostitución) serán los más afectados.

3 La información que aparece en este libro sobre el sector de la educación en Indonesia se ha tomado de una investigación inicial rápida (abril 1998), emprendida por Haneen Ismail Sayed y Deon Filmer, Banco Mundial, Washington, D.C. Se realizaron entrevistas y debates de grupos de estudio en 14 escuelas de Maluku y Sulawesi del Sur.

En todos los países, los servicios privados de salud se han visto afectados por los crecientes costos de los medicamentos así como por los crecientes costos del pago de intereses sobre empréstitos externos. Muchas clínicas privadas van a la quiebra o se ven obligadas a aumentar sus tarifas. Como resultado, muchas personas deben acudir a un sistema de salud pública ya agotado y desigualmente distribuido. Las ONG consideran que la capacidad de estos servicios para prestar servicios a los pobres ya se ha visto afectada por el decreciente apoyo del gobierno y por las considerables reducciones en las donaciones del sector privado.

Disponibilidad y acceso al crédito

En Filipinas, las elevadas tasas de interés han tenido significativos efectos negativos sobre una amplia variedad de grupos sociales, entre ellos empleadores, familias de clase media, agricultores, sector informal y los pobres. Las elevadas tasas podrían ser uno de los factores conducentes a la creciente tasa de reducción de los créditos de vivienda y del aumento de las ejecuciones hipotecarias, aunque la evidencia de este hecho no es concluyente. Los profesores de Davao afirmaron que muchos trabajadores de bajos y medianos ingresos están solicitando anticipos sobre sus salarios para mantener al día los pagos de sus hipotecas y pensiones escolares, aunque a costa de una significativa pérdida. Los pobres que no pertenecen al sector agrícola tampoco tienen muchas alternativas cuando confrontan la necesidad creciente de crédito. Muchos trabajadores del sector informal, como los vendedores callejeros, prestan dinero bajo el “arreglo del 5:6”, de acuerdo con el cual en horas de la mañana prestan 5 pesos para comprar sus mercancías y, en la tarde, deben devolver 6 pesos. En grupos de estudio de Mindanao, la gente informó que los pobres recurren con mayor frecuencia a las casas de empeño y a los prestamistas locales tradicionales en búsqueda de crédito. A menudo, la gente prefiere a los prestamistas informales antes que a los bancos, debido a que el acceso a un crédito bancario resulta a veces demasiado complicado y dispendioso para satisfacer las demandas de los pobres.

En Tailandia, algunas ONG añadieron que, muy pronto, los agricultores se verán en grandes aprietos financieros debido a la elevada deuda del sector rural y a la liquidez limitada resultante de la crisis. En Bangkok, la ONG informó que los prestamistas están abusando de esta situación cobrando un tasa de intereses mayor equivalente al 3 por ciento al día.

Estrategias de manejo de situación

Los miembros de la familia se ven obligados a ingresar al mercado laboral informal

En algunos países, el menor ingreso familiar ya ha obligado a muchas familias –en particular las pobres– a explotar sus propios recursos laborales disponibles, es decir, mujeres, niños y personas mayores. En Tailandia, las ONG que se ocupan de la infancia, han notado un incremento en el trabajo infantil y en la prostitución infantil, mientras que las ONG pertenecientes a la Red de Minusválidos señalaron que el número de niños mendigos ha aumentado.

En todos los países existen indicaciones en el sentido que las tasas de deserción escolar están en aumento, conforme las familias pobres ya no cuentan con los medios económicos para enviar a sus hijos a la escuela, sino que dependen de su ingreso al mercado laboral para complementar los ingresos del hogar; algunos niños han comenzado a trabajar durante largas horas después de la salida de la escuela. En Taparak, Tailandia, las mujeres estaban indignadas porque no consideraban justo tener que enviar a sus hijos a los basureros todos los días para ayudar a sostener a su familia. La mujer de mayor edad del grupo afirmó sentirse muy preocupada por el futuro de sus nietos, quienes no recibirían buena educación ni un adecuado servicio de salud. En Indonesia, se informa de niños que han abandonado la escuela para unirse a los programas *padat karya* (proyectos de mano de obra intensiva). A la fecha, estos programas emplean hombres en su mayoría.

La cohesión familiar se debilita a medida que aumenta la emigración

Las cifras y el flujo de emigración no son claras. Todos los grupos de estudio se mostraron seguros de que la gente ya había comenzado a emigrar debido a presiones económicas. Se identificaron cuatro flujos posibles de emigración:

- a. Del sector urbano al sector rural. En Tailandia, debido a que la mayoría de la fuerza laboral en los sectores industriales procede de las zonas rurales, se espera que la mayor tasa de desempleo obligará a muchos trabajadores rurales a emigrar de regreso a las zonas rurales. Los estimativos muestran grandes diferencias. Un representante de Tambon en Sap Poo Pan calculaba que del total de la población de 240 personas del poblado, 40 personas ya habían regresado por causa de la crisis. Otras 70 personas continuaban trabajando lejos del poblado, sobre todo en Bangkok. La fuerza laboral de regreso aumentará significativamente la competencia por los trabajos disponibles, tanto en las zonas urbanas como en las rurales en el norte y en el noreste. Esta situación marginará aún más a los trabajadores agrícolas, menos educados y con menores aptitudes y, quienes, por tanto, enfrentan mayor competencia en el mercado laboral. Sin embargo, en Indonesia, el flujo fue menos fuerte, ya que muchos habitantes de las zonas urbanas se mostraban reacios a regresar a las zonas de sequía donde ya no había puestos de trabajo disponibles.
- b. Del sector rural al sector urbano. La combinación de la crisis económica y la sequía ha provocado un cambio de comportamiento por parte de los habitantes de Lakianyar, Yakarta, Indonesia, y de sus homólogos en el sector rural. En un grupo de estudio se informó que en 1998, al final del Idul Fitri, únicamente cerca de 1.500 habitantes del sector rural regresaron a la zona urbana en busca de trabajo, lo que representa sólo aproximadamente 40 por ciento del nivel normal de cerca de 4.000. Pocos regresaron debido a la crisis y a sus efectos sobre la demanda de fuerza laboral en la zona urbana.
- c. Del sector urbano al rural al urbano. Algunos grupos en Tailandia consideraron que la emigración puede llegar a ser triangular, es decir, urbana-rural-urbana (de Bangkok a los pueblos en la provincia y, con el tiempo, de regreso a Bangkok). En Khon Kaen, al noreste de Tailandia, el grupo informó que con el mayor flujo de emigrantes se había reducido el espacio en los barrios bajos, en tanto que en Bangkok los habitantes de estos barrios

bajos notaron un incremento de las habitaciones arrendadas desocupadas en un periodo de seis meses durante 1998.

- d. A través de la frontera. A esta altura, resulta difícil definir el impacto de la emigración proveniente de países vecinos y debe ser objeto de verificación. En la provincia noroeste de Camboya, comunidades enteras dependían del trabajo en Tailandia, muchas de ellas trabajando como ilegales. Con frecuencia, incurrían en elevadas deudas para pasar la frontera en forma ilegal. Grupos de estudio informaron que, durante el transcurso de los últimos tres meses, la mayoría de estos trabajadores (en particular los hombres) se han visto obligados a regresar, han perdido sus trabajos y todavía deben dinero. En Filipinas, no se ha registrado una tasa elevada de retorno de trabajadores a destajo, como se esperaba.

El grupo de estudio de Yakarta explicó que, normalmente, un periodo de sequía se puede compensar con una emigración estacional de trabajadores a las zonas urbanas, lo que provoca una menor demanda de trabajadores en las zonas rurales. De la misma forma, una disminución de la actividad económica conducente a despidos en ocupaciones en las zonas urbanas, se puede compensar a través de una emigración en sentido inverso hacia las zonas rurales, donde la gente puede cultivar alimentos suficientes para sobrevivir hasta tanto mejoren las perspectivas de empleo en las zonas urbanas. Sin embargo, en este año la combinación de la crisis económica y la sequía significó que no hubo recurso alguno para quienes no lograron encontrar un empleo u obtener algún ingreso en las zonas urbanas ni en las rurales. Ambas zonas están atravesando un periodo de contracción de la demanda de mano de obra, y ninguna de ellas dispone de una válvula de seguridad para absorber el exceso de oferta de mano de obra. El grupo de estudio explicó además que existen complejos vínculos entre las zonas rural y urbana y que la información relativa a circunstancias existentes en cada una de ellas se transmite a los demás como base de las decisiones conductuales. El resultado ha sido un menor número de emigrantes del proyectado.

Las mujeres y los niños sufren a medida que las familias recortan sus gastos

Cada vez es mayor la presión sobre los pobres para recortar sus gastos familiares. En los barrios bajos de todos los países, la gente informó que ya había tenido que reducir de tres a dos el número de comidas diarias y, en algunos casos, a solo una. Esta situación tiene un mayor impacto sobre grupos vulnerables, como las mujeres y los niños, quienes, en consecuencia, tienen mayor probabilidad de sufrir de desnutrición. En Indonesia (Malaku y Sulawesi del Sur), los directores de las escuelas se quejaron de que los padres tenían dificultades para pagar cumplidamente las cuotas de las asociaciones de padres de familia, o simplemente no las podían pagar. Tanto en Indonesia como en Filipinas (Mindanao), los maestros informaron que los niños ingerían menos alimentos antes de ir a la escuela en las mañanas y compraban menos de los vendedores. Esta situación afectaba la capacidad de concentración de algunos niños.

Los jóvenes recurren a las actividades ilícitas

Los grupos de estudio notaron un incremento en los delitos en los barrios bajos de Filipinas y Tailandia. Los habitantes de los barrios bajos de Bangkok agregaron que los jóvenes

desempleados habían comenzado a recurrir a la venta de fármacos para sostener a sus familias. En Camboya se informó sobre el tráfico creciente de mujeres y niños.

Erosión del capital social: la espiral descendente

En términos del capital social (definido para nuestro propósito como confianza, reciprocidad y redes de apoyo), el impacto de la crisis en los hogares y en las comunidades puede ser tanto positivo como negativo. En algunas comunidades, una época de crisis puede tener como corolario el fortalecimiento de la cohesión social y puede llegar a generar nuevas relaciones que mejoran el capital social global a medida que las comunidades pobres descubren formas recursivas de superar sus problemas. Por ejemplo, en Davao se creó un plan de ahorro comunitario llamado bubuwai, al cual todos aportan para cubrir los costos de los festivales; y en otra comunidad se iniciaron programas de autovigilancia comunitaria en respuesta al incremento de los delitos. Sin embargo, a esta altura, los debates se centraron de manera abrumadora en la forma en que, durante los últimos seis meses, la crisis ha erosionado tan repentinamente algunos elementos de la solidaridad comunitaria. La figura A2 ilustra los resultados de un grupo de estudio en Filipinas, donde los líderes comunitarios analizaron sus percepciones del impacto de la crisis.

Conflicto

En todos los países, las ONG identificaron tres niveles de conflicto en aumento: a) en los hogares, la mayor presión produjo mayor conflicto familiar, que a menudo involucraba a los niños; b) en la comunidad, el grupo de estudio (de Bangkok) informó que muchas personas no podían pagar los préstamos a los prestamistas, quienes habían comenzado a atacar a quienes no podían pagar, contribuyendo a la violencia comunitaria y a mayores sentimientos de inseguridad, que la policía local poco se preocupaba por disipar; y c) en la sociedad, las ONG expresaron su preocupación frente al potencial descontento social, preocupación que se convirtió en realidad en Indonesia, donde ha existido un alto grado de violencia étnica contra la población china.

Vulnerabilidad e inseguridad

En Teparak, Tailandia, el grupo de estudio identificó un resquebrajamiento de la confianza de la comunidad durante los últimos seis meses. La mayor competencia por la supervivencia, la frustración y las tensiones psicológicas han desencadenado una mayor tensión en el hogar y en la comunidad. Frente a la mayor competencia por los puestos de trabajo, los vecinos que algunas vez colaboraron entre sí ahora compiten por estos puestos. El robo, el delito y la violencia –afirmaron– van en aumento. La gente se sentía insegura. Expresaron gran preocupación ante el futuro de sus hijos. Algunos de los niños se han visto obligados por sus padres a dejar la escuela. Resulta sorprendente que esta estrategia no haya tenido como finalidad que los niños ingresaran al mercado laboral sino que se dedicaran a cuidar la vivienda, ya que ambos padres trabajaban y los asaltos a las casas iban en aumento. El grupo

Figura A2

Percepciones del impacto de la crisis financiera de Asia Oriental: resultados de un grupo de estudio en Filipinas (señaladas por un grupo de Líderes de la Organización de Juntas Comunitarias en Davao, Mindanao, febrero 12, 1998. Investigador: Billy de la Rosa, AFRIM)



agregó que era bien sabido que los propios vecinos eran los ladrones. En este entorno de deteriorada confianza y mayor competencia, Terapak comenzaba a observar el debilitamiento de los lazos comunitarios que habían evolucionado durante un largo periodo de tiempo. Esta situación tiene implicaciones para la cohesión social y la estabilidad a más largo plazo.

En Filipinas, el Observatorio Social ha estado desarrollando una encuesta trimestral representativa en el ámbito nacional durante más de 15 años. La investigación incluye una pregunta que explora la pobreza “autorreportada” (es decir, si la gente cree que es pobre). La proporción de la población que se reportó a sí misma como pobre ha mostrado un lento pero continuo decrecimiento casi durante cinco años, hasta la encuesta de septiembre de 1997. En ella, por primera vez en cinco años, se registró un incremento de la pobreza autorreportada. Más aún, la investigación de diciembre de 1997, mostró que esta tasa de crecimiento se ha acelerado.

Aislamiento

En las zonas rurales, los representantes de la ONG expresaron su preocupación ante el retorno de los emigrantes. En opinión de algunos, puede resultar difícil para los emigrantes que se vieron obligados a regresar a los hogares de sus familia volver a asimilarse a la forma de vida rural. Esta situación puede provocar un sentimiento de aislamiento. Todos los grupos pusieron el énfasis en el impacto del retorno sobre la salud mental de los ahora inmigrantes, incluyendo el mayor riesgo de suicidio. También comentaron que, si bien las familias habían estado sometidas a tensiones antes de la crisis, el agudo incremento de la necesidad de emigrar para encontrar trabajo podría aumentar aún más el rompimiento de los lazos familiares.

Todos los grupos de estudio señalaron el sentimiento generalizado de incertidumbre, inseguridad y aislamiento. Muchos participantes opinaron que, aunque los pobres se han beneficiado en el pasado de mejores servicios de bienestar social, todavía se sentían excluidos. Igualmente, existía un sentimiento de que los pobres no habían recibido su justa participación del crecimiento económico. Muchos culparon a los ricos de la crisis actual y no lograban entender por qué los pobres deben cargar con la culpa. Hasta su recién ganado acceso (aunque todavía limitado) a los programas de bienestar social comenzaba a esfumarse. En Teparak, Khon Kaen, Tailandia, una líder comunitaria agregó, “la crisis ha sucedido tan repentinamente y nos ha dejado confundidos, perplejos y defraudados. Nos han despedido de nuestros trabajos, y nadie nos ha dado una explicación” (*ver* recuadro A2). Muchos debates con grupos se centraron en el énfasis cada vez menor en valores tradicionales y en el bienestar espiritual. Culparon a la “urgencia por el consumo” por esta erosión de valores.

Recuadro A2**Manejo de situación en Khon Kaen**

“Fueron los ricos quienes se beneficiaron del auge... pero nosotros, los pobres, pagamos el precio de la crisis”, explicaba Khun Bunjan, una líder comunitaria de los barrios bajos de Khon Kaen, al nordeste de Tailandia. “La crisis sucedió tan repentinamente que nos dejó confundidos, perplejos y frustrados. Hemos perdido nuestros trabajos, pero nadie nos ha dado una explicación”. Dentro de la comunidad de Khun Bunjan existe una sensación de incertidumbre, inseguridad y aislamiento. “Hasta nuestro limitado acceso a las escuelas y a la salud está comenzando a esfumarse. Tenemos temor ante el futuro de nuestros hijos”, agregó su esposo Khun Wichai.

En este caótico e impredecible entorno de creciente desempleo, recortes en los salarios, precios más elevados y reducido acceso a los servicios sociales, Khun Wichai y Khun Bunjan han tenido que ajustarse rápidamente. Hace poco Khun Wichai perdió su trabajo en la fábrica local y su esposa vende menos en el mercado local, donde la competencia ha crecido rápidamente. El resultado ha sido que esta pareja se haya visto obligada a retirar a su hijo y a su hija de la escuela para trabajar. “¿Cuál es la justicia de tener que enviar a nuestros hijos al basurero todos los días para ayudar a sostener la familia?”, se pregunta Khun Bunjan. Pero Khun Wichai considera que es afortunado. Sus vecinos están enviando a sus hijos a mendigar y existen informes de que las niñas se están convirtiendo en prostitutas. Entre los hombres jóvenes de mayor edad, el tráfico de fármacos se está convirtiendo en una atractiva fuente de ingresos.

“Muchos centros de salud privados han cerrado porque ya no pueden pagar los préstamos que hicieron en el extranjero, y los medicamentos importados han registrado considerables aumentos de precio. La gente se ve obligada a depender del agotado sistema público de salud. Nuestro temor es por los niños, las personas mayores y los enfermos de SIDA/VIH”, explicaba Khun Somjit, trabajador de la salud. Khun Bunjan agregó que ya se habían percatado de la rápida inmigración de personas de Bangkok y de las zonas rurales. “La inmigración ha traído consigo mayor competencia por el espacio vital y por los trabajos, y nos preocupa que los inmigrantes traerán más VIH a nuestra comunidad”.

En un ambiente de deteriorada confianza y de mayor competencia, además de menor tiempo, el barrio bajo comenzaba a percibir el debilitamiento de grupos esenciales comunitarios y de redes que habían evolucionado durante un largo periodo de tiempo. “Esta descomposición de las redes de nuestra comunidad afectará la estabilidad”, agregó Khun Bunjan. Khun Wichai culpa a la “urgencia por el consumo” durante los años del auge por el deterioro de los valores tradicionales y del bienestar espiritual. “Este deterioro hará mucho más difícil para nosotros recuperarnos de este golpe”, concluye.

Apéndice G

METODOLOGÍA DEL PRESENTE ANÁLISIS

La primera fase del análisis de la evaluación participativa de la pobreza (EPP) consistió en un estudio de referencia a partir de EPP, evaluaciones de la pobreza y documentos relacionados existentes, tanto dentro como fuera del Banco. Además, se realizaron entrevistas parcialmente estructuradas con una muestra representativa de personas en el Banco, encargadas de la EPP y/o de la evaluación de la pobreza. Esta primera fase tuvo como resultado la formulación de una serie de hipótesis. En enero de 1996 se realizó un taller interno del Banco a fin de examinar los resultados del estudio de referencia y de las entrevistas. Posteriormente, en el mes de mayo de 1996, en el Instituto de Estudios para el Desarrollo, con sede en Sussex, Reino Unido, se debatieron los resultados de la primera fase y del taller interno sobre la EPP. Muchos de los jefes de las EPP, provenientes de una muestra representativa de países, presentaron sus experiencias¹. Luego, durante una segunda fase de trabajo de campo, entre 1996 y 1997, las hipótesis se comprobaron en los siguientes países: Zambia, Costa Rica, Paquistán, Mozambique y Swazilandia. Se utilizaron diversos enfoques, entre ellos, entrevistas parcialmente estructuradas, grupos de estudio y talleres con comunidades, funcionarios del gobierno, donantes, ONG y organizaciones de la sociedad civil.

En la presentación de situaciones de prácticas efectivas, ha sido difícil representar las percepciones de todos los participantes en este estudio limitado. La interpretación personal ha resultado inevitable, aunque se ha hecho un intento por presentar múltiples perspectivas. En gran medida, el trabajo de las EPP ha sido innovador y novedoso. El principal objetivo de este estudio ha sido identificar ejemplos que deriven en aprendizaje. Se espera que este estudio también sea de utilidad para las personas que trabajan en este campo. El análisis se ha basado principalmente en muchas ideas de personas, tanto dentro como fuera del Banco.

1 Un resumen de los resultados de este taller aparece en Holland y Blackburn (1998).

Esta página dejada en blanco al propósito.

BIBLIOGRAFÍA

- Attwood, H. 1996. "South African Participatory Poverty Assessment Process: Were the Voices of the Poor Heard?" Artículo para el Taller sobre Valoración Rural Participativa (VRP) y Política, mayo 13-14. Institute of Developmental Studies, Sussex, R.U.
- Banco Mundial. 1990. *World Development Report 1990*. Washington, D.C.
- _____. 1991. *Assistance Strategies to Reduce Poverty*. Washington, D.C.
- _____. 1992. *Poverty Reduction Handbook*. Washington, D.C.
- _____. 1993a. "Tanzania: A Poverty Profile". Informe 12298-TA. Washington, D.C.
- _____. 1993b. "Mali Assessment of Living Conditions". Informe 11842-MLI. Washington, D.C.
- _____. 1994a. "Rwanda. Poverty Reduction and Sustainable Growth". Informe 12465-RW. Washington, D.C.
- _____. 1994b. "Benin. Toward a Poverty Alleviation Strategy". Informe 12706-BEN. Washington, D.C.
- _____. 1994c. "Zambia Poverty Assessment". Vol. 5: "Participatory Poverty Assessment". Informe 12985-ZA. Washington, D.C.
- _____. 1994d. "The Banco Mundial and Participation". Departamento de Política de Operaciones, Washington, D.C.
- _____. 1995a. "Kenya Poverty Assessment". Informe 13152-KE. Washington, D.C.
- _____. 1995b. "Cameroon. Diversity, Growth, and Poverty Reduction". Informe 13167-CM. Washington, D.C.
- _____. 1995c. "Guatemala. An Assessment of Poverty" Informe 12312-GU. Washington, D.C.
- _____. 1995d. "Brazil Poverty Assessment". Informe 14323-BR. Washington, D.C.
- _____. 1995e. "Ghana Poverty Past, Present and Future". Informe 14504-GH. Washington, D.C.
- _____. 1995f. "Uganda. The Challenge of Growth and Poverty Reduction". Informe 14313-UG. Washington, D.C.
- _____. 1995g. "Lesotho Poverty Assessment". Informe 13171-LSO. Washington, D.C.
- _____. 1995h. "Reducing Poverty in Zambia: Getting from Ideas to Action". Washington, D.C.
- _____. 1995i. "Pakistan Poverty Assessment". Informe 14397-PAK. Washington, D.C.
- _____. 1996a. "Malawi Human Resources and Poverty. Profile and Priorities for Action". Report 15437-MAI. Washington, D.C.
- _____. 1996b. "Nigeria Poverty in the Midst of Plenty: The Challenge of Growth with Inclusion". Poverty Assessment Report 14733-UNI. Washington, D.C.

- _____. 1996c. "Armenia Confronting Poverty Issues". Informe 15693-AM. Washington, D.C.
- _____. 1996d. "Mexico: Poverty Reduction. The Unfinished Agenda". Informe 15692-ME. Washington, D.C.
- _____. 1996e. "Togo. Overcoming the Crisis, Overcoming Poverty". Poverty Assessment Report 15526-TO. Washington, D.C.
- _____. 1996f. "Niger Poverty Assessment: A Resilient People in a Harsh Environment". Informe 15344-NIR. Washington, D.C.
- _____. 1996g. "Azerbaijan Poverty Assessment". Informe 15601-AZ. Washington, D.C.
- _____. 1996h. "Madagascar Poverty Assessment," Vol. I and II. Informe 14044-MAG. Washington, D.C.
- _____. 1996i. "Taking Action for Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Report of an African Regional Task Force". División de Recursos Humanos y Pobreza, Departamento Técnico, Región de África. Artículo para el Taller sobre VRP y Política. Informe 15575-AFR. Washington, D.C.
- _____. 1996j. "Poverty Assessment: A Progress Review". Departamento de Evaluación de Operaciones. Informe 15881. Washington, D.C.
- _____. 1996k. "Mozambique Participatory Poverty Assessment Phase I Rural Summary". Maputo, Mozambique. Procesado.
- _____. 1996l. "Poverty Lines". Poverty and Social Policy Department, Washington, D.C. (octubre)
- _____. 1997a. "Costa Rica. Identifying the Social Needs of the Poor: An Update". Informe 15449-CR. Washington, D.C.
- _____. Con el Ministerio de Planeación Económica y Desarrollo del Reino de Swazilandia.
- _____. 1997b. "Swaziland: Poverty Assessment by the Poor". Washington, D.C.
- _____. 1997c. "Poverty Reduction and the World Bank: Avance en Fiscal 1996 y 1997". Washington, D.C.
- _____. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York: Oxford University Press.
- _____. (En proceso). "Participation Process Review". Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- _____. y el IMF. 1999. "Poverty Reduction Strategy Papers—Operational Issues". Washington, D.C.
- Beall, J., N. Kanji, F. Faruqi, C., Mohammed Hussain y M. Mirani. 1994. "Social Safety Nets and Social Networks: Their Role in Poverty Alleviation in Pakistán". Vol. 1: "Executive Summary and Report". Encargado por Overseas Development Administration, R.U.
- Bird, B. y M. Kakande. 2001. "The Uganda Participatory Poverty Assessment Process". En A. Norton, *A Manual for Participatory Poverty Assessments*. Londres: Overseas Development Institute.
- Booth, D., J. Holland, J. Hentschel, P. Lanjouw y A. Herbert. 1998. "Participation and Combined Methods in African Poverty Assessment: Renewing the Agenda". Social Development Division, R.U. Department for International Development, Londres.
- Brock, K. 2000. "PPA Topic Pack". Institute of Development Studies, Sussex, R.U.

- Brown, G. 1998. "Impact of Factory Closures on Women: Discovering Survival Strategies of Unemployed Women Workers". Documento de trabajo. Banco Mundial, Región de Asia Oriental, Washington, D.C.
- Carvalho, S. y H. White. 1997. "Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and the Potential". Documento técnico 366. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chambers, R. 1983. *Putting the Last First*. Londres: Longman.
- _____. 1993. *Challenging the Professions: Frontiers for Rural Development*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- _____. 1997. *Whose Reality Counts: Putting the First Last*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- _____. (En proceso). "Power, Knowledge and Policy Influence: Reflections in an Experience". In K. Brock y R. McGee, eds. *Who Knows Poverty? Critical Reflections on Participatory Research and Policy*. Londres: Earthscan.
- Chung, K. 2000. "Qualitative Data Collection Techniques". En M. Grosh and P. Glewwe, eds. *Designing Household Survey Questionnaires for Developing Countries: Lessons from 15 Years of the Living Standards Measurement Study*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Clark, J. 1992. "Participatory Country Poverty Assessments". Documento de trabajo. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. y L. Salmen. 1993. "Participatory Poverty Assessments: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Clark, J., B. Harris, E. Jimenez y C. M. Robb. 1998. Socio-economic Impact of the Financial Crisis on the Philippines". Banco Mundial, Region de Asia Oriental, Washington, D.C.
- Clay, E. J. y B. B. Schaffer. 1984. *Room for Maneuver*. Londres: Heinemann.
- Conyers, D. 1982. *An Introduction to Social Planning in the Third World*. Chichester, R.U.: Wiley.
- Cornwall, A. 2000. "Beneficiary, Consumer, Citizen; Perspectives on Participation for Poverty Reduction". Sida (Swedish International Development Authority) Studies No. 2, Gothenburg, Suecia.
- Dogbe, T. 1996. "The One Who Rides the Donkey Does Not Know the Ground Is Hot". Artículo para el Taller sobre VRAP y Política Workshop, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- Dulamday, E., M. Shah, y R. Mearns, with B. Enkhbat y L. Ganzaya. 2001. "Mongolia: Participatory Living Standards Assessment". Informe resumen preparado para la reunión del Grupo Consultivo de Donantes, mayo 15-16, París. Oficina Nacional de Estadística de Mongolia y Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gambia, Ministerio de Hacienda. 1994. *Strategy for Poverty Alleviation*. Ginebra.
- Gaventa, J. 1998. "Poverty, Participation, and Social Exclusion in North and South". *IDS Bulletin* 29(1): 50-57.
- Grindle, M. S., y J. W. Thomas. 1991. *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press.

- Guba, E. y Y. Lincoln. 1981. *Effective Evaluation*. San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Publishers.
- _____. 1996. "Competing Paradigms in Qualitative Research". En N. Denzin and Y. Lincoln, eds. *Handbook of Qualitative Research*. Londres: Sage Publications.
- Gujja, B., M. Pimbert y M. Shah. 1996. "Village Voices Challenging Wetland Management Policies: PRA Experiences from Pakistan and India". Artículo para el Taller sobre VRP y Política, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- Harris, B., y C. M. Robb. 1998. "Social Impacts of the Crisis on Households and Communities: Preliminary Findings in Indonesia". Banco Mundial, Region de Asia Oriental, Washington, D.C.
- Hentschel, J. 1999. "Contextuality and Data Collection Methods: A Framework and Application to Health Service Utilization". *Journal of Development Studies* 35(4): 64-94.
- Holland, J. y J. Blackburn, eds. 1998. *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Inglis, A., y S. Guy. 1996. "Scottish Forest Policy 'U-turn' –Was PRA in Laggan Behind It?" Artículo para el Taller sobre VRP y Política, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- Institute of Development Studies. 1989. *Bulletin on Vulnerability*. Sussex, R.U.
- _____. 1994. "Poverty Assessments and Public Expenditure: A Study for the SPA Working Group on Poverty and Social Policy". Sussex, R.U.
- _____. Forthcoming. "The New Dynamics of Aid: Power, Procedures, and Relationships". Policy briefing. Sussex, R.U.
- International Institute of Environment and Development. 1991-2001. *RRA Notes (now PLA Notes)*. Londres: Sustainable Agriculture Programme.
- Johda, N. S. 1988. "Poverty Debate in India: A Minority View". *Economic and Political Weekly*. Special Number 2421-28 (Noviembre). India.
- Lesotho. 1996. *Pathway Out of Poverty. An Action Plan for Lesotho*. Lesotho.
- Marshall, C. y G. Rossman. 1995. *Designing Qualitative Research*. Londres: Sage Publications.
- May, J., y H. Attwood. 1996. "Kicking Down the Doors and Lighting Fires: the South African PPA". Artículo para el Taller sobre VRP y Política, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- McGee, R. con A. Norton. 2000. "Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation, and Monitoring". IDS Working Paper 109. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- Milimo, J. 1995. "Coping with Cost Sharing in Zambia". Swedish International Development Authority (Sida), Estocolmo.
- _____. 1996. "A Note on the Use of PRA Approaches and Methods and Their Impacts on Policy and Practice in Zambia". Artículo para el Taller sobre VRP y Política, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- _____, A. Norton, y D. Owen. 1998. "The Impact of PRA Approaches and Methods on Policy y Practice: The Zambia PPA". En J. Holland and J. Blackburn, eds. *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Moser, C. 1993. *Gender Planning and Development: Theory Practice and Training*. Londres: Routledge.

- _____. y J. Holland. 1996. "A Participatory Study of Urban Poverty and Violence in Jamaica: Analysis of Research Results". Banco Mundial, División de Desarrollo Urbano, Washington, D.C.
- Mukherjee, N. 1995. *Participatory Rural Appraisals and Questionnaire Surveys: Comparative Field Experience and Methodological Innovations*. New Delhi: Concept Publishing Company.
- Mutesa, F. y S. Muyakwa. 1997. "Participatory Poverty Assessment Review: Informe para el Banco Mundial, Lusaka". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Narayan, D. 1997. *Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- _____. y D. Nyamwaya. 1996. "Learning from the Poor: A Participatory Poverty Assessment of Kenya". Departamento del Medio Ambiente Documento 034. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____, R. Chambers, M. Shah y P. Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Norton, A. 1994. "Observations on Urban Applications of PRA Methods from Ghana and Zambia: Participatory Poverty Assessments". Notas PLA 21: 55-56.
- _____. 1996. "The Ghana Participatory Poverty Assessment: Some Notes on the Process and Lessons Learned". Artículo para el Taller sobre VRP y Política, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- Norton, A., con B. Bird, K. Brock, M. Kakande, y C. Turk. 2001. *A Manual for Participatory Poverty Assessments*. Londres: R.U. Departamento para el Desarrollo Internacional.
- _____. y P. Francis. 1992. "Participatory Poverty Assessments in Ghana". Documento para discusión y propuesta. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. y T. Stephens. 1995. "Participation in Poverty Assessments". Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, Washington, D.C.
- Owen, D. 1994. "Mozambique Participatory Poverty Assessment". Documento para discusión y propuesta. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1996. "The Mozambique Participatory Poverty Assessment—Lessons from the Process". Artículo para el Taller sobre VRP y Política, mayo 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U.
- _____. 1997. "Mozambique Participatory Poverty Assessment". Stakeholder Workshop Report. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Parker, B. 1994. "Pakistan Poverty Assessment: Human Resource Development: A Social Analysis of Constraints". Documento elaborado para la Evaluación de la Pobreza en Paquistán. Procesado.
- Participatory Assessment Group. 1995. "Participatory Poverty Monitoring in Zambia". Lusaka, Zambia.
- Ravallion, M. 1996. "How Can Method Substitute for Data? Five Experiments in Poverty Analysis". *The Banco Mundial Observer* 11(2): 199-221.
- Rietbergen-McCracken, J. y D. Narayan. 1997. "Participatory Tools and Techniques: A Resource Kit for Participation and Social Assessments". Banco Mundial, Departamento del Medio Ambiente, Washington, D.C.

- Robb, C. 1997. "PPAs: A Review of the Banco Mundial's Experience". En J. Holland and J. Blackburn, eds., *Whose Voice? Participatory Research and Policy Change*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- _____. 1998. "Social Impacts of the East Asian Crisis: Perceptions from Poor Communities". Documento elaborado para el Taller sobre la Crisis de Asia Oriental, julio 13-14. Institute of Development Studies, Sussex, R.U. También presentado ante un seminario sobre las Implicaciones de la Crisis de Asia Oriental para la Eliminación de la Pobreza, julio 15. R.U. Department for International Development, Londres.
- _____. 2000. "How the Poor Can Have a Voice in Government Policy". *Finance and Development* 37(4): 22-24.
- _____. y C. Zhang. 1998. "Social Aspects of the Crisis: Perceptions of Poor Communities in Thailand". Documento de estrategia del sector informal. Banco Mundial, Región de Asia Oriental, Washington, D.C.
- _____. M. Shivakuma y N. Vanna. 1998. "The Social Impacts of the Creeping Crisis in Cambodia: Perceptions of Poor Communities". Banco Mundial, Región de Asia Oriental, Washington, D.C.
- Salmen, L. 1992a. "Participatory Poverty Assessment". Nota borrador. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1992b. "Reducing Poverty: An Institutional Perspective". Poverty and Social Policy Series, Artículo 1. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1995a. "Participatory Poverty Assessment: Incorporating Poor People's Perspectives into Poverty Assessment Work". Social Assessment Series Paper 024. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1995b. "Beneficiary Assessment: An Approach Described". Environment Department Paper 023. Banco Mundial, Washington, D.C.
- _____. 1995c. "Listening to the People". *Finance and Development* 32(2): 44-48.
- Shah, M. y G. Nikhama. 1996. "Listening to Young Voices: Participatory Appraisals on Adolescent Sexual and Reproductive Health in Chawama Compound". CARE International, Lusaka, Zambia.
- Srinivasan, L. 1990. *Tools for Community Participation: A Manual for Training Trainers in Participatory Techniques*. New York: Promotion of the Role of Women in Water and Environmental Sanitation/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Stone, L. y J. Gabriel Campbell. 1984. "The Use and Misuse of Surveys in International Development: An Experiment from Nepal". *Journal for the Society for Applied Anthropology* 43(1): 27-37.
- Turk, C. 2001. "Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policy Making: Experience from Vietnam". Policy Research Working Paper 2526. Banco Mundial, Washington, D.C.
- UEM (Universidade Eduardo Mondlane). 1996. "A Pobreza em Mozambique: Um Estudo Participativo". Relatório da Primeira Fase. CEP/95/003 - Doc 22b. Centro de Estudos da População. Moputo, Mozambique.
- _____. 1997. "Summary Report". Centro de Estudos da População. Moputo, Mozambique.
- Uganda, Ministerio de Hacienda, Planeación y Desarrollo Económico. 1997. *Poverty Eradication Action Plan*. Kampala.

- _____. 1999. *Poverty Status Report*. Kampala.
- Uganda Participatory Poverty Assessment Project. 2000. "Uganda Poverty Assessment Report: Learning from the Poor". Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, Kampala.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1996. "UNDP's 1996 Report on Human Development in Bangladesh. A Pro-Poor Agenda". Vol. 3: "Poor People's Perspectives". Dhaka, Bangladesh.
- _____. 1997. "Prospects for Sustainable Human Development in Zambia: More Choices for Our People". Lusaka, Zambia.
- University of Cape Town. 1995. "Key Indicators of Poverty in South Africa". Ministerio en el Despacho del Presidente, Programa de Reconstrucción y Desarrollo. Ciudad del Cabo, Suráfrica.
- Walton, M. y T. Manuelyan, con S. Commins y C. Robb. 1998. "Responding to the Global Financial Crisis. Social Consequences of the East Asian Financial Crisis". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wildavsky, A. 1979. *The Art and Craft of Policy Analysis: Speaking Truth to Power*. Boston: Little, Brown and Co.
- Wolfensohn, J. W. 1998. "The Other Crisis". Intervención ante la Junta de Directores del Banco Mundial, octubre 6. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Wuyts, M., M. Mackintosh y T. Hewitt. 1992. *Development Policy and Public Action*. Londres: Oxford University Press.

Esta edición se terminó de imprimir en agosto de 2002.
Publicado por ALFAOMEGA COLOMBIANA S.A.
Calle 106A N° 22-56, Bogotá, Colombia.
E-mail: sciente@alfaomega.com.co
La impresión y encuadernación se realizaron en
Quebecor World Bogotá.