

# Cómo pueden los pobres hacer oír su voz en las decisiones de política

El concepto de desarrollo ha cambiado notablemente en los últimos años. Los encargados de la elaboración de políticas han reconocido la capacidad de los grupos pobres para efectuar aportes valiosos al análisis de la pobreza y están consultándolos directamente. Este aspecto participativo del enfoque del problema se ha traducido en una definición más amplia de la pobreza y en la adopción de políticas mejor fundamentadas que reflejan mejor las necesidades de los sectores pobres.

*Caroline M. Robb*

**H**ACIA FINES de los años noventa, los gobiernos y la sociedad civil reconocían cada vez más claramente la necesidad de modificar los métodos de elaboración e implementación de las estrategias de lucha contra la pobreza. Las estrategias previas habían tenido escaso éxito en América Latina y África, y la pobreza estaba resurgiendo en Asia oriental tras la crisis financiera de 1997–98. Se hizo evidente que los programas de lucha contra la pobreza debían ser elaborados por los propios países (y no impuestos desde el exterior) y que era fundamental hacer participar a los sectores pobres en la formulación de las estrategias en cuestión.

En septiembre de 1999, el Banco Mundial y el FMI acordaron importantes modificaciones en sus operaciones destinadas a ayudar a los países de bajo ingreso a reducir la pobreza. En adelante, los programas auspiciados por estas instituciones se basarán en estrategias de lucha contra la pobreza conducidas por los gobiernos y elaboradas en consulta con la sociedad civil, que se resumirán en los “documentos de estrategia de lucha contra la pobreza” (DELP). Además, la Iniciativa reforzada para los países pobres muy endeudados (Iniciativa para los PPME), puesta en marcha en 1999 por el Banco Mundial y el FMI, vincula el alivio de la deuda a la reducción de la pobreza. Los DELP son la base para el alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa y para todos los préstamos de carácter concesionario otorgados por el Banco Mundial y el FMI.

Para la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza, las autoridades han comenzado a consultar a los grupos pobres directamente a través de “evaluaciones de la pobreza con participación de los afectados” (EPPA), una metodología desarrollada durante los años noventa por gobiernos, organizaciones no gubernamentales (ONG), instituciones académicas y donantes. Si bien desde hace tiempo existen diversos métodos de consulta de los sectores pobres para la elaboración de proyectos, en el caso de las EPPA se prevé utilizar los resultados para la elaboración de políticas nacionales. Hasta la fecha, más de 50 países han realizado EPPA con la colaboración del Banco Mundial; otros organismos, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido y algunas organizaciones no gubernamentales, han llevado a cabo un número equivalente de EPPA.

## ¿Qué es una EPPA?

Se trata de un instrumento que permite consultar a los grupos pobres directamente; los resultados de estas consultas se transmiten a las autoridades encargadas de la elaboración de políticas, permitiendo de esta manera que los grupos pobres influyan en dichas políticas. A diferencia de las encuestas de hogares, que consisten en una serie preestablecida de preguntas, en una EPPA se aplica una variedad de métodos flexibles que combinan técnicas vi-

suales (mapas, matrices, diagramas) con técnicas verbales (entrevistas abiertas, grupos de discusión) y se hace hincapié en actividades que facilitan la trasmisión de información, el análisis y la acción. El objetivo es que los beneficiarios ejerzan un mayor control sobre el proceso de estudio. La realización de la EPPA está generalmente en manos de intermediarios tales como ONG, instituciones académicas, servicios de extensión o grupos consultores locales. Se hace hincapié en cambios de comportamiento y de actitud de los participantes del exterior, de modo que éstos no actúen como maestros sino como colaboradores, no como conferencistas sino como personas que escuchan y aprenden (véase Chambers, 1997). Un equipo de investigación está constituido generalmente por ciudadanos del país, con representación equitativa de hombres y mujeres, con conocimientos del idioma de la localidad; representantes de diversos grupos étnicos y una muestra representativa de grupos de edad. Para garantizar la continuidad a nivel comunitario (un principio de la investigación participativa), muchas EPPA (por ejemplo, en Gambia, Tanzania y Uganda) incluyeron planes de acción comunitaria que luego fueron respaldados por los gobiernos locales o por ONG. Se considera que el uso de una EPPA para la obtención de información sólo con fines de investigación, con participación limitada y sin vincularla a la elaboración de políticas constituye una práctica inadecuada.

En el pasado, el análisis de políticas se centraba en un método estadístico clásico para entender la pobreza, basado en indicadores de ingresos, salud y educación; la pobreza misma se medía según una línea de pobreza —en términos de dinero— derivada de encuestas de hogares tradicionales. Se ha llegado a la conclusión de que los métodos dominados por el análisis económico no pueden abarcar las múltiples dimensiones de la pobreza, mientras que un método interdisciplinario puede profundizar nuestra comprensión de la vida de los pobres. Las EPPA, que se centran en el bienestar y en la calidad de vida, han puesto de manifiesto algunos problemas como la vulnerabilidad, el aislamiento físico y social, la inseguridad, la falta de autoestima, la falta de acceso a la información, la desconfianza en las instituciones oficiales y la situación de impotencia pueden ser tan importantes para los pobres como el bajo ingreso (véase el recuadro 1).

Además, dado que las EPPA van más allá del hogar y pueden captar mejor la diversidad de la pobreza puesto que se centran en los individuos, la dinámica interna del hogar, los grupos sociales (basados en variables como género, grupo étnico, clase, casta, edad) y las relaciones comunitarias. Ha quedado claro que las prioridades y experiencias de la gente resultan afectadas por variables como género, exclusión social, asignación de recursos dentro de los hogares, incidencia del delito y la violencia, situación geográfica, acceso a redes de apoyo y relaciones con quienes ejercen el poder.

Las EPPA tienen tres características: En primer lugar, facilitan nuestra comprensión de la naturaleza multidimensional de la pobreza y nos permiten incluir la perspectiva y las prioridades de los pobres en nuestro análisis de la pobreza y en la elaboración de políticas. Segundo, permiten que los individuos afectados se sientan asociados con las conclusiones de los estudios e incrementan la influencia de estas conclusiones en la elaboración de políticas al incluir en el proceso una muestra representativa de otros grupos (por ejemplo, ONG, autorida-

#### Recuadro 1

### Las múltiples dimensiones de la pobreza

**Vulnerabilidad.** Las encuestas de hogares no siempre permiten identificar los grupos vulnerables, ni tampoco los casos en que el acceso de estos grupos a los recursos productivos puede verse restringido por factores políticos, culturales o sociales. En Armenia, los jubilados solteros fueron sistemáticamente calificados por las comunidades como los individuos más pobres, no porque recibieran los ingresos más bajos sino debido a su situación de aislamiento y exclusión social. En muchos países, el acceso de los pobres al mercado laboral es limitado, obligándolos a aceptar puestos mal remunerados, inestables y a menudo peligrosos, muchos de ellos ilegales, por la sencilla razón de que carecen de otras opciones para ganarse la vida. En muchos países africanos, la crisis generada por el VIH/SIDA ha creado aun más presión sobre las redes de asistencia; en Zambia, esto ha llevado a un aumento del número de unidades familiares especialmente vulnerables donde el jefe de hogar es un niño.

**Diferencias de género.** En Tanzania, los hombres señalaron la falta de transporte, las condiciones agrícolas y el alcoholismo como los tres problemas más importantes, mientras que las mujeres señalaron la escasez de comida, la falta de agua limpia y las enfermedades. En muchas EPPA, las mujeres se quejaron de falta de tiempo para participar en actividades que no fueran trabajar en el campo o en el hogar.

**Delito y violencia.** Algunas EPPA han puesto de manifiesto la relación entre la pobreza y las actividades ilegales —como la prostitución infantil (Zambia)—, las drogas (Jamaica) y la violencia doméstica (México y Vietnam). Las encuestas de hogares a menudo no permiten obtener información sobre estas cuestiones especialmente delicadas debido a la falta de confianza en los investigadores por parte de los entrevistados. Las EPPA de Ecuador revelaron que el delito y la violencia callejeros hacen que las mujeres eviten trabajar fuera del hogar, y la falta de seguridad desalienta el uso del transporte público por parte de las mujeres y las personas mayores, especialmente de noche.

**Estacionalidad.** Muchas EPPA, incluidas las realizadas en Ghana, Sudáfrica, Togo y Zambia han revelado la existencia de grandes diferencias estacionales en la pobreza (por ejemplo, en cuanto a seguridad alimentaria, acceso al agua potable y salud). Cuando la gente se ve forzada a vender sus bienes, la pobreza estacional puede transformarse en pobreza a largo plazo.

**Impotencia.** En Gambia y Uganda, los pobres expresaron la frustración generada por su falta de influencia en las políticas de gobierno. En Uganda también manifestaron preocupación por la corrupción gubernamental y desconfianza frente a las instituciones estatales, especialmente la policía y el poder judicial. En las EPPA efectuadas en Vietnam, la gente declaró carecer de información sobre sus derechos y sobre las actividades del gobierno local.

des encargadas de elaborar políticas, administradores, grupos civiles). Tercero, pueden contribuir a que los países aumenten su capacidad de análisis y control de la pobreza, como ha ocurrido, por ejemplo, en Mongolia, Uganda, Vietnam y Zambia.

Las EPPA generalmente conllevan menos tiempo y costos que las encuestas de hogares puesto que en ellas se utiliza una muestra de comunidades (40–60 comunidades; 5–9 meses; US\$75.000–US\$200.000). En consecuencia, no son tan amplias,

representativas y normalizadas. Sin embargo, proveen un análisis más profundo de las perspectivas de los pobres y del contexto político, social e institucional, así como datos valiosos sobre los motivos por los cuales la gente llega a ser pobre (o deja de serlo) y de sus estrategias de supervivencia.

Dado que tanto las encuestas tradicionales de hogares como los métodos de investigación participativa generan una serie de interrogantes metodológicos, es muy importante combinar ambos métodos. En efecto, los resultados alcanzados con cada una de las metodologías pueden ser de utilidad para los investigadores al examinar, explicar, confirmar, refutar o enriquecer la información provista por la otra metodología (Carvalho y White, 1997). La decisión en cuanto a qué estudio efectuar primero depende de las condiciones de cada país. Si la EPPA se realiza en primer lugar, los resultados obtenidos pueden tomarse en cuenta para la preparación de las encuestas de hogares y la elaboración de hipótesis. En el caso inverso, los resultados de las encuestas de hogares pueden contribuir a identificar las zonas geográficas más pobres y aquellas donde habría que llevar a cabo estudios, y a generar interrogantes para futuras EPPA. Un proceso iterativo parecería ideal en este terreno.

### Repercusiones en la política económica

La elaboración participativa de políticas se basa en la incorporación de información obtenida en comunidades locales a partir de un amplio diálogo político que incluye una muestra representativa de grupos civiles. Sin embargo, la elaboración de políticas es un proceso complejo (y esencialmente político). Una serie de factores como reglamentos, legislación, tradiciones, redes, alianzas étnicas, clientelismo, lealtades políticas y estructuras burocráticas, interactúan y conforman un contexto complejo y fluctuante. Las EPPA han tenido poco o ningún efecto en los países en los que hay escaso apoyo político para la adopción de medidas de lucha contra la pobreza, donde la participación de otros grupos, además de los pobres, es limitada, o en aquellos en que el gobierno, los donantes y los participantes desconfían unos de otros.

La experiencia acumulada indica que los gobiernos deben liderar el proceso y que los principales administradores y encargados de elaborar políticas deben participar en la planificación de las EPPA desde las primeras etapas, que las autoridades y los donantes deben ir al terreno para participar en las EPPA, y que es necesario contar con apoyo de altas autoridades para garantizar la aplicación de las conclusiones y la implementación de las recomendaciones más importantes. En Camerún, por ejemplo, el Gobierno no tuvo en cuenta una EPPA, pese a la buena calidad de la labor de terreno y la importancia de los resultados, debido en parte a que ciertas autoridades se sintieron excluidas del proceso.

En general, un contexto político abierto ofrece mayores oportunidades de crear un consenso con respecto a las políticas de lucha contra la pobreza. En Costa Rica, donde existe la tradición de incorporar grupos marginales al ámbito político, el Gobierno estaba sumamente interesado en lograr una mejor comprensión de la pobreza desde la perspectiva de los pobres, y por lo tanto los datos de las EPPA tuvieron incidencia en las políticas. Si el Gobierno no está firmemente decidido a consultar a los sectores pobres, es improbable que actúe de acuerdo con resultados de estudios contrarios a su propio interés. En

estos casos, la participación debe limitarse inicialmente a unos pocos grupos.

### Estrategias de lucha contra la pobreza

El proceso y los resultados de los estudios participativos revisan importancia para las estrategias de lucha contra la pobreza en cuatro etapas (véase en el recuadro 3 una descripción detallada de las relaciones entre las EPPA y la estrategia de lucha contra la pobreza en Uganda):

- **Análisis de la pobreza.** Las estrategias de lucha contra la pobreza pueden incorporar información de las EPPA sobre los aspectos multidimensionales y las causas de la pobreza.

- **Formulación y difusión.** Las prioridades de los pobres deben reflejarse en los objetivos establecidos en los DELP. Estos objetivos pueden incluir la secuencia en que deben adoptarse ciertas medidas, la elección de indicadores para el seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza, y las asignaciones presupuestarias.

- **Supervisión.** Las EPPA pueden proporcionar información a las autoridades sobre la medida en que las estrategias de lucha contra la pobreza son eficaces y pertinente y sobre las instituciones que las ponen en práctica, y también acerca de la distribución del presupuesto y la calidad de los servicios.

- **Evaluación de resultados.** Los resultados logrados mediante las EPPA deben combinarse con la información sobre resultados obtenida de otras fuentes y utilizarse para fundamentar decisiones sobre posibles modificaciones de las políticas o de las asignaciones presupuestarias.

Los programas financiados mediante el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza del FMI se modificarán de modo que reflejen las estrategias de lucha contra la pobreza de cada país. En las medidas que se implementen en el marco de estos programas se verá reflejado un mayor interés por el crecimiento y la lucha contra la pobreza. (Véase el artículo "Key Features of IMF Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) Supported Programs" en [www.imf.org/external/np/prg/2000/eng/key.htm](http://www.imf.org/external/np/prg/2000/eng/key.htm).) Sin embargo, se requerirá nuevos estudios sobre la forma en que los programas y las reformas adoptadas afectan a los pobres, especialmente: 1) los ajustes macroeconómicos, por ejemplo los aumentos de impuestos, la reducción o eliminación de subsidios y el reajuste del tipo de cambio; 2) reformas estructurales, como la liberalización y la reforma de la administración pública, y 3) el gasto público. Tanto las encuestas tradicionales y las EPPA como los datos obtenidos a través de otros métodos de investigación serán esenciales para elaborar programas adecuados.

### Los méritos del enfoque participativo

En muchos países, los pobres están a menudo marginados o directamente excluidos del proceso de elaboración de políticas. Permitir que las comunidades pobres participen en dicho proceso puede ser una manera de hacerlos participar en las decisiones; dejan de ser simples receptores de la benevolencia estatal (a veces equivocada) y de la ayuda de los donantes. El flujo de información en los dos sentidos (presentar a las autoridades los datos recopilados durante las EPPA y poner a disposición del público la información sobre las políticas y los presupuestos del gobierno) puede fortalecer el proceso de ela-

## La influencia de los pobres en la estrategia de lucha contra la pobreza en Uganda

En 1998/99, Uganda llevó a cabo una evaluación de la pobreza con participación de los afectados que incluyó la participación de ugandeses pobres de las zonas rurales y urbanas y que incorporó las conclusiones obtenidas en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza.

**Análisis de la pobreza.** La Oficina de Seguimiento de la Pobreza del Ministerio de Economía combina las encuestas de hogares que realiza anualmente la Dirección de Estadística de Uganda con otros datos, a fin de que las políticas estén correctamente fundamentadas. Además del ingreso, la salud y la educación, los ugandeses destacaron los siguientes problemas (todos los cuales han sido incluidos en encuestas de hogares posteriores): seguridad (guerra, sublevaciones, robo de ganado y violencia doméstica), corrupción, aislamiento, falta de acceso a agua no contaminada, e información insuficiente sobre políticas de gobierno. Las EPPA también permitieron verificar que la pobreza está vinculada a situaciones geográficas específicas (por ejemplo, caminos en mal estado, falta de trabajo, suelos agotados, falta de seguridad, etc.).

**Formulación y difusión de los DELP.** Teniendo en cuenta las conclusiones de las EPPA, uno de los cuatro objetivos establecidos en el DELP es el de mejorar la gestión de gobierno y la seguridad. Las diferencias verificadas en las conformaciones de la pobreza en diversos distritos indican la necesidad de una mayor flexibilidad en la distribución de las subvenciones condicionales a los diferentes distritos. Los indicadores permiten observar las oportunidades económicas, el desarrollo humano, la seguridad y el pleno ejercicio de derechos (democratización, derechos humanos, orden público). Se ha destinado una cantidad mucho mayor de recursos (incluidos los ahorros generados por el alivio de la deuda) al mejoramiento del suministro de

agua potable y de la rendición de cuentas en el campo político. Con el apoyo del Ministerio de Gobierno local, se establecerá la colaboración entre el Proyecto Participativo de Evaluación de la Pobreza de Uganda y los gobiernos locales para fortalecer su capacidad de consultar a las comunidades pobres en lo que respecta a la planificación y elaboración de presupuestos.

**Seguimiento de la implementación de los DELP.** Se llevarán a cabo evaluaciones anuales para detectar variaciones de la pobreza y el bienestar. En el proceso del presupuesto se establecerán diversos mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, las asignaciones presupuestarias para las escuelas se presentarán en los tableros de anuncios de las escuelas. El Gobierno estableció el Fondo de Acción para la Pobreza, en el que participan tanto la sociedad civil como el gobierno y que tiene el objetivo de aumentar la transparencia y la supervisión de la utilización de ahorros provenientes de la Iniciativa para los PPME y de otras fuentes en programas de lucha contra la pobreza.

**Evaluación de resultados.** Además de un plan para integrar la supervisión participativa del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza en la estructura gubernamental de supervisión de la pobreza, se han formulado propuestas encaminadas a fortalecer el papel que cumplen los consejos electos de los pueblos en la supervisión del suministro de servicios públicos y crear mecanismos que mejoren la rendición de cuentas al nivel local y el seguimiento del suministro de servicios públicos.

Fuente: Información basada en Bella Bird y Margaret Kakande, "The Uganda Case Study" en Andy Norton y otros, *Manual on Participatory Poverty Assessments*, versión preliminar (Londres: Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido).

boración de políticas. La participación de grupos civiles y de los sectores pobres en la supervisión y la evaluación, es un modo de promover la transparencia y la confianza, además de acentuar la conciencia que la gente tiene de sus propios derechos; y, a largo plazo, puede también alentar a los individuos a exigir mejores gestiones de gobierno. Por otra parte, la experiencia demuestra que en los casos en que hay un amplio diálogo sobre políticas, que incluye a diferentes grupos de la sociedad civil, se llega a un consenso más amplio para las reformas, se logra una mayor asociación de la población con las políticas adoptadas y es más probable que las políticas se concreten.

El resultado de muchas EPPA ha sido una mayor relación personal entre diversos grupos (ONG, grupos comunitarios locales y gobiernos locales y centrales) y un mejor entendimiento entre la sociedad civil y el Estado (McGee y Norton, 2000). Las EPPA indican también que los pobres tienen la capacidad de evaluar, analizar, planificar y actuar en mucha mayor medida de lo que admitían muchos especialistas. La incorporación de los pobres mediante las EPPA permite contar con un mejor diagnóstico técnico de los problemas y concebir y llevar a la práctica mejores soluciones. Cuando las EPPA se llevan a cabo en un contexto de confianza, pueden generar oportunidades de entablar un diálogo más



**Caroline M. Robb es especialista en desarrollo social en el Departamento de África del FMI.**

franco y de lograr una mayor comprensión mutua entre las autoridades y los pobres. **F&D**

*Para un análisis más profundo de los aspectos multidimensionales de la pobreza, véase Robert Chambers, 1983, Putting the Last First (Londres: Intermediate Technology Publications); N. S. Johda, 1988, "Poverty Debate in India: A Minority View", Economic and Political Weekly, No. 2421-28 (noviembre); Caroline M. Robb, 1999, Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World, First Edition, Directions in Development (Washington: Banco Mundial) (también en <http://www.worldbank.org/html/extpb/canpoor.htm>); y Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza (Nueva York: Oxford University Press para el Banco Mundial). Otras sugerencias bibliográficas:*

*Carvalho, Sonya y Howard White, 1997, Combining the Quantitative and Qualitative Approaches to Poverty Measurement and Analysis: The Practice and The Potential, documento técnico No. 366 del Banco Mundial (Washington: Banco Mundial).*

*Chambers, Robert, 1997, Whose Reality Counts? Putting the First Last (Londres: Intermediate Technology Publications).*

*McGee, Rosemary en colaboración con Andy Norton, 2000, Participation in poverty reduction strategies: a synthesis of experience with participatory approaches to policy design, implementation and monitoring, IDS Working Paper 109 (Brighton, Reino Unido: Institute of Development Studies, University of Sussex).*