



Vigilancia de la pobreza

Introducción

Aunque la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza está disminuyendo, el alto crecimiento de la población en los países pobres significa que el número absoluto de pobres aumenta. En total, 1200 millones de los 4800 millones de habitantes del mundo en desarrollo viven todavía en condiciones de extrema pobreza, con menos de un dólar diario¹, mientras que otros 2800 millones viven con menos de dos dólares diarios. El abismo que separa a los ricos de los pobres también ha crecido. En la actualidad, la quinta parte más rica del mundo de la población mundial recibe el 85% de los ingresos totales mundiales, mientras que la quinta parte más pobre recibe sólo el 1,4% de dicho total. La mundialización ha ayudado a ampliar oportunidades para millones de personas en todo el mundo. Al mismo tiempo, los beneficios de la mundialización se han repartido de manera desigual en el mundo en desarrollo, y todavía existen muchos problemas sustanciales.

Concepto: ¿qué es la pobreza, y cómo vigilarla?

La pobreza, que es un concepto complejo y multidimensional, ya no se considera exclusivamente como un componente material expresado en valores monetarios.

En vez de ello, también consiste de componentes no materiales, tales como indicadores sociales, ambientales y cuestiones de género, responsabilidad y vulnerabilidad. Todas estas facetas están intrínsecamente vinculadas entre sí. En la Declaración final de Copenhague, que fue firmada por los gobiernos de 117 países y se aprobó en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se intentó definir la pobreza absoluta. Se hizo en los términos siguientes, a fin de diferenciarla de la pobreza generalizada: “Las condiciones de pobreza absoluta se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: agua potable, servicios de saneamiento, atención de salud, vivienda, educación e información. Estas situaciones dependen no sólo de los ingresos sino también del acceso a los servicios sociales”. Por otra parte, la pobreza generalizada se describió como un fenómeno con “varias manifestaciones, incluida la falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para asegurar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por una falta de

participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural”²

En consecuencia, la pobreza no es sólo una privación de bienes esenciales, sino también la denegación de las oportunidades a las que todo ser humano tiene derecho para obtener un estándar mínimo de bienestar.

Se establecieron metas y objetivos en esferas claves de desarrollo, a fin de reducir la pobreza, durante el decenio de 1990 en varias conferencias internacionales y cumbres mundiales, por ejemplo, la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, en 1990, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, se elaboró una lista básica de dichas metas y objetivos que pasaron a conocerse como objetivos internacionales de desarrollo. Estas metas y objetivos, cuyo logro tenía un plazo y era susceptible de medición, se combinaron en un conjunto único que se conoce como los Objetivos de Desarrollo del Milenio o ODM, después de que la Declaración del Milenio fuera aprobada por 147 dirigentes de todo el mundo – 191 naciones en total – en la clausura de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Milenio, celebrada en septiembre de 2000. Entre dichos objetivos figura en primer lugar la eliminación de la pobreza, que estos líderes se comprometieron a reducir por la mitad en 2015, tomando como base el nivel de 1990³.

Un sistema de vigilancia de la pobreza es un componente esencial de cualquier estrategia viable que apunte a la reducción de la pobreza. Debe servir como un instrumento analítico para comprender las dimensiones y la dinámica de la pobreza, a fin de permitir a los encargados de elaborar la política una comprensión del impacto de este fenómeno en la vida de los pueblos que ven denegada la oportunidad de realizar su potencial pleno.

Aunque los resultados de la vigilancia de la pobreza no siempre son evidentes y sólo pueden manifestarse a medida que

transcurre el tiempo, es importante extraer lecciones clave de la experiencia. Estos resultados tienen consecuencias importantes para fomentar innovaciones en las estrategias de reducción de la pobreza, al igual que para la programación del desarrollo humano, la participación política y la integración social. Las lecciones aprendidas del ejercicio de vigilancia de la pobreza presentadas en estas NOCIONES ESENCIALES se extraen de un conjunto diverso de recursos obtenidos de la experiencia del PNUD y de las organizaciones asociadas clave.

Experiencia adquirida

1. Un enfoque de vigilancia de la pobreza, para ser efectivo, tiene que superar cuestiones tanto políticas como técnicas.

Vigilar la pobreza es un desafío constante y abrumador tanto para los que viven en esa condición como para los organismos de desarrollo que tratan de remediarla. Un sistema de vigilancia de la pobreza efectivo requiere la propiedad nacional del marco institucional, pues de otro modo posiblemente los esfuerzos desplegados se fragmentarán. Esto exige la elaboración de una cultura de la evaluación que considere este ejercicio como una herramienta práctica en vez de como una sanción, a fin de que pueda ser utilizado de manera activa por las autoridades nacionales para definir y aplicar los instrumentos de vigilancia de la pobreza.

Los países que tratan de hacer frente a la pobreza también se encuentran frente al problema de institucionalizar un enfoque efectivo desagregado para evaluar los cambios en la condición de los pobres y marginados (por ejemplo, las mujeres y las muchachas, las personas de edad con discapacidades, los indígenas, los refugiados y las personas internamente desplazadas, entre otros grupos, que son particularmente vulnerables a la pobreza) tanto en el plano nacional como en el plano

local. Sin embargo, a menudo esto no puede realizarse debido a la falta de una fijación de prioridades políticas y de recursos adecuados en la formulación de políticas y estrategias por parte de los interesados nacionales e internacionales.

¿Qué hay que hacer?

- Apoyar el marco institucional nacional de vigilancia de la pobreza, a fin de asegurar que los esfuerzos de los distintos organismos nacionales se coordinen y faciliten la participación de diferentes tipos de interesados en el marco de los mandatos y capacidades actuales.
- Apoyar al gobierno para fortalecer los sistemas de información estadística, y las estructuras de vigilancia y evaluación entre las oficinas estadísticas nacionales, universidades, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, a fin de asegurar la elaboración de estadísticas confiables y de alta calidad con carácter regular.
- Promover la propiedad nacional de los objetivos y estrategias de reducción de la pobreza mediante consultas con el público, la sociedad civil y otros actores. Dichos esfuerzos deben estar específicamente dirigidos a establecer funciones y responsabilidades claras para elaborar sistemas de vigilancia independientes, a fin de alentar la vigilancia de la pobreza por parte de los beneficiarios y grupos de base comunitaria, incluidas las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil.
- Sensibilizar a los encargados de elaborar la política de la importancia de vigilar las dimensiones cualitativas y cuantitativas de la pobreza para i) identificar un conjunto básico de indicadores de vigilancia de la pobreza dentro de los hogares y en los niveles del hogar, la comunidad, subnacional y nacional; ii) identificar las mejores

prácticas para elaborar políticas y programas innovativos y en régimen de participación y iii) establecer procedimientos de vigilancia que permitan una comparación de los datos cualitativos y cuantitativos en el transcurso del tiempo, creando una red de expertos y profesionales nacionales en el campo de la vigilancia de la pobreza.

- Fomentar la información del público acerca del impacto que tienen en los grupos más pobres las distintas políticas, estrategias y programas, en distintos niveles de la sociedad, mediante i) apoyo a la vigilancia participativa de la pobreza comenzando desde los niveles comunitarios, y ii) permitiendo que las personas accedan a la información sobre los programas y a los datos pertinentes para permitirles participar en el esfuerzo de superar la pobreza.
- Propugnar la realización de ejercicios de evaluación de los ODM, popularizando los ODM en varios foros, tales como campañas en los medios de información y cursillos de capacitación en que participen organizaciones de la sociedad civil, asociados internacionales para el desarrollo y los representantes gubernamentales pertinentes.
- Fomentar el uso de los objetivos de desarrollo internacionales como un instrumento clave para tener acceso a las bases de datos relativos a la vigilancia de la pobreza y para exponerlos.

Ejemplo

Se espera que el Secretario General de las Naciones Unidas presente un informe anual a la Asamblea General sobre los progresos realizados a nivel mundial para el logro de los ODM. Al mismo tiempo, los distintos países tienen que elaborar un informe de evaluación de los progresos que han conseguido para 2004.

Varios países ya han publicado dichos informes, y un modelo de este género es el elaborado por Nepal. Se trata de un informe “franco” acerca de las condiciones de vida dentro de sus fronteras: “la capacidad del país de vigilar y evaluar sus progresos en el cumplimiento de los ODM se clasifica como sólida únicamente en cuatro de las 60 categorías establecidas”.⁴ De las seis categorías relacionadas con el objetivo de reducción de la pobreza, una de ellas se clasifica como sólida, otra como aceptable y las cuatro restantes como débiles, incluida la relativa a los mecanismos de “vigilancia y evaluación”.

Sin embargo Nepal inició en 2001 un importante ejercicio de planificación nacional con la preparación del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP). Este ejercicio y el documento resultante se utilizaron también como documento de enfoque del Décimo Plan Quinquenal. El Gobierno se encuentra ahora en posición de elaborar “un mecanismo que permita realizar un examen de política sostenido de los éxitos y fracasos de las políticas y programas de reducción de la pobreza en distintos niveles” que se basará en un sistema de vigilancia de la pobreza a nivel comunitario.⁵

Ejemplo

A fin de popularizar los ODM, el Informe sobre el Desarrollo Humano de Zambia (IDH) para 2002 se centrará en el primer ODM de reducir la pobreza y el hambre en la mitad. Como parte de esta iniciativa, se celebraron dos cursillos sobre el IDH nacional en los que se exploraron los ODM con mayor detalle. Además, como Zambia elabora su primer informe sobre los ODM, la publicación y la preparación del informe mismo incluye programas de los medios de información, cursillos, reunión de datos y el establecimiento de un amplio marco de vigilancia que también incluye a parlamentarios y donantes.

2. Los ODM y el DERP actúan de catalizador para crear una capacidad nacional sistemática de vigilancia e información sobre las metas y objetivos.

Las metas y objetivos de desarrollo humano, con un plazo fijado y susceptibles de medición, que se formulan como parte de la Declaración del Milenio han desempeñado un importante papel en la movilización de los agentes de desarrollo nacionales e internacionales.

Aunque algunos países ya han comenzado a crear capacidad para vigilar y medir la pobreza y la desigualdad con anterioridad a 2000, otros muchos todavía no lo han hecho. Con la reafirmación de los objetivos de desarrollo y la aprobación del enfoque de Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP), algunos países se dieron cuenta de la insuficiencia de sus sistemas, cuando se enfrentaron al problema de reunir información para los informes nacionales sobre los ODM y el DERP.

Recuadro 1

Enfoque del DERP: vigilancia y evaluación.

“En la mayoría de los países, la preparación del DERP ha incluido medidas útiles para la obtención de mejores datos y diagnósticos sobre la pobreza, ayudó a aclarar los objetivos e indicadores nacionales para la pobreza, e incrementó la atención prestada a los ejercicios de vigilancia y evaluación. Muchos países han identificado muchas deficiencias importantes en sus datos sobre la pobreza y la desigualdad, y han empezado a corregirlas, y han iniciado un fortalecimiento de los arreglos institucionales para la reunión y el análisis en curso de los datos. [Todos los DERP] han incluido planes para mejorar la capacidad de vigilancia y evaluación”.⁶

Por consiguiente, se están elaborando o mejorando, a nivel nacional, sistemas de vigilancia de la pobreza para conseguir un enfoque más coordinado para la reunión, el análisis, la difusión y el almacenamiento de datos e información. En unos 60 países de

bajos ingresos han tenido lugar estos procesos nacionales de amplia base que han facilitado la promoción de un diálogo más abierto, amplio y centrado acerca de las políticas y actividades públicas más efectivas para la reducción de la pobreza.

¿Qué hay que hacer?

- Fomentar la aceptación de los ODM, elaborando campañas nacionales de apoyo para movilizar y sensibilizar a los interesados nacionales y a la comunidad local de donantes, subrayando la importancia y el papel de los objetivos y evaluaciones relacionados con los ODM. Se debería considerar a los ODM no como unos objetivos inalcanzables, sino más bien como una finalidad realista por cuyo logro hay que esforzarse.
- Apoyar la elaboración del informe nacional sobre los ODM, que sirve como una medida amplia de referencia para calibrar los progresos, y del DERP, que funcionan como “mapas nacionales” para conseguir los objetivos a largo plazo de los ODM, incorporando estos mecanismos en la evaluación de los programas de alivio de la pobreza y para calibrar los progresos obtenidos en el logro de los objetivos nacionales de reducción de la pobreza. Estos dos procesos proporcionan la oportunidad de reflexionar sobre los objetivos de desarrollo a largo plazo y de reexaminar con sentido crítico los desafíos y las oportunidades con que se enfrenta cualquier país al tratar de hacer frente a la pobreza.
- Aumentar el grado de conciencia sobre la importancia de reunir datos exactos y amplios sobre la pobreza y el bienestar, creando capacidad en los institutos nacionales de estadística y otras entidades que intervienen en la reunión de datos para diseñar, dirigir y procesar los resultados de las encuestas y analizar los datos resultantes.

- Ayudar a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil a establecer los vínculos entre sus objetivos y la formulación de políticas. Como las políticas de reducción de la pobreza necesitan la información que ofrecen los resultados de la reunión y análisis de datos, es preciso que exista un diálogo sistemático entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

Ejemplo

Hasta fecha reciente, la administración pública de Albania tan sólo disponía de un conocimiento incompleto y esporádico de las convenciones internacionales y de las conferencias y cumbres internacionales de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990 – incluidos los ODM – en los que Albania es parte.

Sin embargo, el equipo de las Naciones Unidas en el país se ha mostrado muy activo en destacar la importancia de los ODM. Se celebró una campaña de apoyo de gran alcance, integrada por cursillos y capacitación, que se extendió a todas las regiones y circunscripciones electorales del país.

Esta iniciativa fue ampliamente cubierta por los medios de información y resultó en la designación de dos embajadores de los ODM (elegidos entre las figuras políticas nacionales más destacadas).

Además, se encargó a una organización no gubernamental que redactara el primer informe del país sobre los ODM. El informe se materializó en 2002 y condujo a una “estrategia de seguimiento del informe de Albania sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. El Ministerio de Asuntos Exteriores demostró un alto grado de compromiso político para mejorar los procesos de seguimiento y de elaboración del informe durante la preparación de este último. El equipo de las Naciones Unidas en el país está tomando actualmente medidas para apoyar el compromiso continuo con los ODM y está estableciendo un foro de organizaciones de la sociedad civil que

vigilará independientemente los progresos conseguidos hacia las metas de los ODM.

Ejemplo

Sri Lanka fue uno de los primeros países en desarrollo que reconocieron la naturaleza multidimensional de la pobreza y tomaron medidas para erradicarla. Con anterioridad al decenio de 1990 era considerado como un líder en esta esfera que logró enormes progresos. Sin embargo, un considerable retroceso durante el decenio de 1990, y su adopción del enfoque de DERP, motivó que el Gobierno elaborara su primer marco nacional de política para el alivio de la pobreza, con asistencia del PNUD y el Banco Mundial.

En el curso de esta iniciativa se prestó apoyo a la elaboración de una serie de estudios sectoriales sobre cuestiones relacionadas con la pobreza que resultó en la organización en varios cursillos y seminarios participativos, posibilitando que una amplia gama de interesados debatieran sus ideas, preocupaciones y hallazgos. A su vez, estos insumos resultaron en la formulación de un marco de política nacional amplio e integrado para atacar la pobreza y en un mejor diseño de los programas para la erradicación de la pobreza.

3. Los objetivos mundiales de reducción de la pobreza necesitan adaptarse a las circunstancias nacionales.

A pesar de la existencia de objetivos comparables, existe una gran variación en los modos en que se define la pobreza y, en consecuencia, se mide la pobreza en los países en desarrollo. En principio, la línea de pobreza, que generalmente se define como un umbral en términos de ingresos o de riqueza, puede identificarse sobre la base de la información o de la evaluación de necesidades, y algunas líneas de pobreza se han adoptado principalmente porque proporcionan un indicador útil de las necesidades. Se consideran como indicadores de la pobreza, en vez de mediciones precisas, ya que la falta de

ingresos no suele considerarse como una definición suficiente. Los intentos de aplicar líneas de pobreza elaboradas con una mayor precisión, por ejemplo, teniendo en cuenta la posición de las mujeres en los hogares o las necesidades especiales de las personas discapacitadas, hacen que la aplicación de líneas de pobreza sea un ejercicio progresivamente más complejo – y tal vez sea preciso tener que optar entre sensibilidad y aplicabilidad. Por consiguiente, la “localización” de los objetivos sigue siendo un desafío para muchos países que participan activamente en el esfuerzo mundial para reducir la pobreza.

¿Qué hay que hacer?

- Los objetivos e indicadores deben responder a la visión básica de desarrollo de un país, al igual que al esfuerzo de su gobierno para cubrir los objetivos internacionales y deben facilitar un diálogo a nivel nacional sobre la pertinencia y viabilidad de los objetivos. El examen de los objetivos debería resultar en su revisión, a fin de adaptarlos a las circunstancias y necesidades de los países mediante i) la revisión de las políticas, estrategias y programas nacionales que tienen un impacto sobre la pobreza, incluidas las estructuras jurídicas y de apoyo; ii) asignaciones presupuestarias y control financiero; iii) sistemas de planificación y coordinación; iv) carácter de las reformas económicas; v) sección de las poblaciones que aumentan los ingresos como resultado de las estrategias de crecimiento nacional; vi) redes de seguridad social; vii) gestión de los recursos locales y nacionales; viii) estado de la aplicación de los programas con enfoque participativo; ix) política nacional sobre las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones voluntarias.
- Recabar la participación de todos los interesados en los esfuerzos de

reducción de la pobreza, identificando y facilitando su papel en la acción futura, teniendo en cuenta las recomendaciones generales y las recomendaciones específicas de países.

- Asegurar que se incorporan objetivos nuevos o revisados en el ámbito de los estudios y mecanismos de reunión de datos nacionales, mediante un diálogo nacional que incluya un debate sobre cuestiones conceptuales y de medición relacionadas con la pobreza, incluida la crítica de los enfoques, indicadores, y sistemas de vigilancia y evaluación convencionales.

Ejemplo

En Viet Nam el Gobierno quería que su estrategia amplia de reducción de la pobreza y de crecimiento reflejara su compromiso con los objetivos internacionales. No obstante, también concluyó que era importante adaptar los ODM a las circunstancias locales, en vez de adaptarlos en su forma original.

El objetivo inicial de reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015 ya se había conseguido en 2000, con lo que era lógico que Viet Nam definiera nuevos objetivos. Por consiguiente, en 2001 y a principios de 2002 el Grupo de Tareas sobre la Pobreza –integrado por 16 ministerios gubernamentales, seis donantes, cuatro organizaciones no gubernamentales internacionales y cuatro organizaciones no gubernamentales locales- elaboraron toda una gama de nuevos objetivos que fueron aprobados, junto con la estrategia amplia de reducción de la pobreza y crecimiento por el Primer Ministro en mayo de 2002. Viet Nam tiene ahora dos nuevos objetivos de reducción de la pobreza, el primero que apunta a reducir en un 40% la proporción de personas que viven por debajo de la línea de pobreza internacional entre 2001 y 2010. El segundo objetivo apunta a reducir en un 75% el número de personas que viven por debajo de la línea internacional de pobreza alimentaria en 2010.

Ejemplo

El Gobierno de Mauricio tomó la iniciativa de elaborar un informe sobre los ODM a finales de 2001 con ayuda del equipo de las Naciones Unidas en el país. El Ministerio de Relaciones Exteriores y de Cooperación Regional (la entidad coordinadora para la elaboración del informe) se encargó acto seguido de solicitar información a todos los demás ministerios.

La elaboración del informe y la reacción subsiguiente puso de relieve la existencia de lagunas, necesidades y medidas de seguimiento. Se opinó que algunos objetivos necesitaban una ulterior adaptación mediante la adición de metas más pertinentes.

La producción de este análisis de situación no fue contemplada por el gobierno como un ejercicio para cumplir los requisitos de la presentación de informes de las Naciones Unidas. Por el contrario se consideró como una manera de examinar, “supervisar y vigilar el desarrollo humano dentro de un marco integral y coherente común a todos los países, creando alianzas y fomentando la participación de todos los interesados”.⁷

El informe sobre los ODM se convirtió en un instrumento de sensibilización y de apoyo, tanto para las autoridades nacionales como para la sociedad civil. Su inauguración oficial, que fue cubierta por los medios de información, tuvo lugar el 24 de octubre de 2002 y contó con la amplia asistencia de altos funcionarios, la comunidad de donantes, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Se está explorando la posibilidad de elaborar otro informe que contemple las medidas necesarias para colmar los vacíos.

4. Una vigilancia efectiva depende de la colaboración activa de los interesados nacionales e internacionales.

Las intervenciones para un desarrollo sostenible efectivo tienen su raíz en las asociaciones sólidas y en la participación.

La presencia de distintos actores añade valor al proceso, al examinar la pobreza desde diferentes ángulos (por ejemplo la feminización de la pobreza) que tienen consecuencias tanto para la escala como para el ámbito de los diferentes aspectos de la pobreza. Su colaboración permite el uso estratégico de recursos, ya que ningún organismo está en condiciones de hacer frente unilateralmente a la pobreza, y permite compartir una amplia gama de experiencia nacional e internacional y lecciones aprendidas, a la vez que fomenta la propiedad del proceso.

La movilización de interesados requiere una asociación, orientada hacia los resultados, entre una variedad de actores en los sectores estatal y público, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, fundaciones nacionales e internacionales e instituciones de donantes. El papel de estos organismos es doble. Pueden hacer campañas de sensibilización pública sobre la importancia de la reducción de la pobreza, y también vigilar los progresos para generar y mantener el impulso político y el interés público.

¿Qué hay que hacer?

- Apoyar el proceso participativo para fomentar no sólo la participación del gobierno y de los ministerios competentes sino también la participación de la sociedad civil, desplegando especiales esfuerzos para llegar a los grupos tradicionalmente marginados en el desarrollo y en el procesamiento de los estudios sobre la pobreza. Esto podría iniciarse proporcionando todos los datos y la documentación pertinentes en idioma local y convocando grupos de trabajo temáticos con una amplia gama de representantes nacionales e internacionales.
- Apoyar los aspectos clave de la participación, incluido compartir la información, la claridad del proceso de toma de decisiones y la realización de

un debate sobre políticas alternativas, a fin de que las instituciones oficiales puedan llevar a cabo regularmente un diálogo con los interesados no gubernamentales.

- Apoyar la creación de capacidad de las organizaciones de base comunitaria y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de permitirles intervenir sustantivamente con organizaciones internacionales en el proceso de vigilancia, mediante la capacitación pertinente y una repartición sistemática de información. Las organizaciones nacionales y locales necesitan reforzarse para proporcionar regularmente información a los participantes locales y hacer un inventario de las preocupaciones expresadas por estos últimos, procurando que dicha información sea comprensible y se proporcione a organizaciones internacionales y donantes.
- Asegurar que cada actor u organismo nacional e internacional aporte un conjunto diferente de conocimientos e intereses que puedan influir sobre el proceso y señalen a la atención la cuestión que se está propugnando.
- Aclarar a los asociados locales el papel que desempeñan los asociados multilaterales internacionales en el país, a fin de que comprendan que están en el país no solamente para ayudar a crear capacidad nacional sino también para apoyar el funcionamiento de los sistemas de vigilancia de la pobreza, asegurar su transparencia y propugnar fórmulas institucionalizadas de diálogo en vez de simples consultas sobre casos concretos.

Ejemplo

Un estudio cualitativo financiado por el PNUD y el Banco Mundial que se llevó a cabo en Letonia en 1998, tenía por objeto complementar la información reunida mediante estudios cuantitativos estándar.

Esta evaluación social se basaba en un enfoque que pretendía incorporar la participación de los interesados en todas las etapas del proceso y maximizar la propiedad y la intervención de Letonia. El comité rector que supervisaba el proceso estaba integrado por representantes del Ministerio de Bienestar, la Misión Residente del Banco, la Academia de Ciencias de Letonia y el PNUD.

La evaluación, que se compartió ampliamente con organizaciones de desarrollo clave, planteó cuestiones importantes, incluidos los costos de vivienda y los costos médicos, el acceso a la educación y la información, y la salud pública y el alcoholismo. Fue uno de los estudios utilizados para la elaboración de políticas a favor de los pobres. En este caso, la propiedad y la iniciativa nacionales para combatir la pobreza cobró un verdadero impulso en 1999 y se culminó con la redacción de una estrategia nacional de alivio de la pobreza.

Ejemplo

El Proceso Participativo de Evaluación de la Pobreza en Uganda es una iniciativa patrocinada por el Gobierno y ejecutada en asociación con Oxfam GB, cuya finalidad es incorporar las perspectivas de los pobres de Uganda, mediante consultas, a los procesos de formulación y aplicación de políticas y planificación para la reducción de la pobreza en los niveles de distrito y nacional.

En 1997, con anterioridad al Proceso Participativo de Evaluación de la Pobreza, Uganda había desarrollado un Plan de Acción para la erradicación de la pobreza, que todavía constituye el marco amplio de desarrollo del país. Aunque el Plan de Acción se formuló como resultado de un amplio proceso consultivo -en el que participaron el gobierno central y local, la sociedad civil y el sector privado- los pobres, en cuyo beneficio se elaboró el plan, no fueron consultados. El Proceso de Evaluación de la Pobreza en Uganda se estableció, por consiguiente, a fin de proporcionar un mecanismo que vinculara

las perspectivas de los pobres a los procesos de formulación de la política. Se trata de un proceso de tres años que consta de varias etapas, la primera de las cuales era la Evaluación Participativa de la Pobreza. Se aunaron las voces y perspectivas de los pobres consultados en 24 comunidades rurales y en 12 comunidades urbanas, en nueve distritos. Se espera que el proceso continúe mediante una interacción con los procesos de política nacional, la facilitación de desarrollo de capacidad, a nivel de distrito, para una planificación y vigilancia participativas, y una segunda Evaluación Participativa de la Pobreza. El compromiso creciente de Uganda, así como su propiedad más amplia de la reforma, ha ayudado a situarla entre los países de África con mayor rendimiento económico en términos de esfuerzos realizados para reducir la pobreza absoluta.

5. vigilancia sólo es constructiva cuando resulta en acciones de seguimiento concretas.

La vigilancia de la pobreza permite que los diferentes interesados no sólo puedan calibrar el progreso que se consigue para la mitigación de la pobreza, sino que también aprendan de la experiencia obtenida. Habida cuenta de la naturaleza compleja de la pobreza, una vigilancia efectiva en distintos niveles de la sociedad ha sido difícil de establecer, aunque el proceso está cobrando más impulso.

Los países también se enfrentan con dificultades para integrar los resultados en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la vigilancia del progreso sólo rinde frutos si los hallazgos se traducen subsiguientemente en una formulación de política efectiva e intervenciones de programa. Habida cuenta de que las decisiones de política y los programas no siempre se orientan con base en pruebas objetivas, es de importancia crucial proporcionar evidencia evaluativa sólida mediante un sistema de información y una estrategia de apoyo efectivos. Se trata de

poder proporcionar información válida en el momento oportuno a los encargados de elaborar la política nacional e internacional más estratégica.

Los países que han realizado importantes progresos en vigilancia de la pobreza lo han hecho con el apoyo de asociados y la movilización de diferentes actores. Han aprovechado los recursos y perspectivas que tenían a su disposición para analizar la situación y colmar el vacío existente, convirtiendo los hallazgos en políticas y estrategias en favor de los pobres.

¿Qué hay que hacer?

- Asegurar que la vigilancia cumpla varias funciones, de manera que la información conseguida en un nivel resulte de utilidad en el próximo. Por consiguiente, los datos básicos deben ser facilitados al público y ampliamente difundidos, a fin de mejorar los indicadores principales, incluidos la magnitud y distribución geográfica de la pobreza y la desigualdad, los bienes productivos y los ingresos, la calidad de vida y la participación social. Sólo con un conocimiento de los resultados pueden los interesados movilizarse para efectuar un cambio.
- Debería alentarse a las organizaciones de la sociedad civil a colaborar con los gobiernos, y a coordinar sus acciones para conseguir objetivos comunes de reducción de la pobreza mediante consultas regulares y transparentes, mientras que los gobiernos deberían recibir ayuda para configurar los ciclos nacionales de toma de decisiones, en especial los ciclos presupuestarios anuales.
- Los gobiernos deberían responder ante las organizaciones de la sociedad civil, los donantes y otros organismos internacionales –mediante los sistemas de presentación de informes sobre los ODM y el DERP que ofrecen precisamente esa oportunidad- y

deberían tomar medidas complementarias de los compromisos políticos que asumen.

Ejemplo

Durante el decenio de 1990, en Camboya se generó una gran cantidad de datos de encuestas de hogares. Sin embargo, habida cuenta de que gran parte de los datos no eran comparables y el Gobierno reconoció la importancia de disponer de datos oportunos y fidedignos para vigilar los progresos conseguidos en el logro de los objetivos establecidos, se elaboró un nuevo sistema de análisis y vigilancia de la pobreza.

En 2001, con apoyo del PNUD, el Gobierno Real de Camboya adoptó un sistema participativo de vigilancia y análisis, de propiedad nacional, centrado en la pobreza. En el consiguiente informe técnico sobre el sistema de análisis y vigilancia de la pobreza se destaca una propuesta para el establecimiento de un Foro Nacional sobre la Pobreza, es decir, un organismo capaz de promover una amplia asociación para tratar las cuestiones de la pobreza. En su conjunto, el Gobierno espera utilizar este sistema para informar sobre sus decisiones de política a favor de los pobres, y como el principal instrumento para rendir informes regulares acerca de los progresos del país en el logro de los ODM.

Ejemplo

En América Latina y el Caribe se han venido desarrollando una serie de exitosas iniciativas regionales sobre la vigilancia de la pobreza. El Programa para el Mejoramiento de las Encuestas de las Condiciones de Vida (MECOVI) es una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) y el PNUD, en virtud de la cual se ha establecido un sistema de encuestas de hogares para calibrar las condiciones de vida. Mientras, otro programa, dirigido por el PNUD, ha establecido vínculos entre las políticas macroeconómicas y las políticas de reducción de la pobreza.

En este contexto, en Bolivia el PNUD proporcionó apoyo a la Dependencia de Análisis del Programa Económico, un instituto de investigaciones semiautónomo que ha desempeñado un papel primordial en la elaboración de las versiones provisional y definitiva del DERP del país. También se prestó apoyo al Gobierno para incluir en el DERP preocupaciones de otros sectores, tales como la buena administración pública, el capital social y las cuestiones de género, a fin de que estas pudieran integrarse en el análisis de la pobreza. De manera más concreta, en Bolivia – un país en el que más del 30% de la población vive de la agricultura, la ganadería y la silvicultura y que recientemente ha experimentado conflictos sociales en las zonas rurales protagonizados por los pueblos indígenas – el DERP ha ayudado al Gobierno a reflexionar sobre la cuestión básica de la falta de acceso a la tierra y a otros bienes productivos, en la formulación de sus políticas a favor de los pobres.

¹ Un dólar diario se expresa en paridad de poder adquisitivo (PPA)

² La Declaración de Copenhague y Programa de Acción: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 6 a 12 de marzo de 1995, Naciones Unidas, 1995.

³ Se fijaron metas numéricas para cada uno de los objetivos, que en la mayoría de los casos se han de conseguir a lo largo de un período de 25 años, entre 1990 y 2015.

⁴ PNUD. La diferencia radica en lograr resultados mensurables. David Todd. Opciones, septiembre de 2002.

⁵ Equipo de las Naciones Unidas en Nepal, y Gobierno de Nepal. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de Nepal sobre los progresos conseguidos, 2002.

⁶ AIF y FMI. Examen del enfoque del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP): principales hallazgos. 2002.

⁷ UNDP South and West Asia SURF. Localising the MDGs: Some Examples. 2002.

Referencias

Fuentes del PNUD

Evaluaciones

- Equipo de las Naciones Unidas en Nepal, y Gobierno de Nepal. Objetivos de Desarrollo del Milenio: informe de Nepal sobre los progresos conseguidos, 2002.
- Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Los progresos en Bolivia. 2002
- PNUD. Evaluación del programa de alivio de la pobreza de Asia meridional (SAPAP): una visión de conjunto. Borrador interno, 2001.
- PNUD. Evaluación social de la pobreza en Letonia. 1998
- PNUD. Estrategias para la reducción de la pobreza: ¿Qué hemos aprendido? Informe de la Conferencia de Bergen, Noruega, 15 a 17 de marzo de 2001.
- PNUD. Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel de país. Nota orientativa. Octubre de 2001.
- PNUD. Informe anual sobre los resultados, 2001. 2002.
- PNUD. Apoyo del PNUD a las estrategias para la reducción de la pobreza: los países del DERP. Noviembre 2002.
- PNUD. Evaluación terminal de los planes de rehabilitación y desarrollo en el Sudán: resultados del aumento de la capacidad de los pobres para mantener sus medios de vida. Abril 2002.

Informes

- Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas: Camboya 2001.
- Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Equipo de las Naciones Unidas en Sri Lanka. 2000.
- Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Informe anual del Coordinador Residente en Zambia para 2001.2002.
- Naciones Unidas. Informe anual del Coordinador Residente de las Naciones Unidas: Letonia, 1998, 1999, 2000, 2001.
- PNUD. La respuesta de Albania a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Preparado para el sistema de las Naciones Unidas en Albania por el Centro de Promoción de Desarrollo Humano, mayo 2002.
- PNUD. Opciones para los pobres. 2001.
- PNUD. Establecimiento de redes para combatir la pobreza. Opciones, septiembre de 2002.
- PNUD. Manual de vigilancia y evaluación de resultados. Oficina de Evaluación del PNUD. 2002.
- PNUD. Informe sobre los progresos conseguidos en los Objetivos de Desarrollo Internacionales/Objetivos de Desarrollo del Milenio: Viet Nam. 2001.
- PNUD. Informe sobre la pobreza, 2000: Superando la pobreza humana. 2002.
- UNDP South and West Asia SURF. Localising the MDGs: Some Examples. 2002.
- PNUD. Intervención del PNUD en la estrategia de reducción de la pobreza: nota de política. Agosto de 2002.
- PNUD. Fondo fiduciario temático del PNUD: reducción de la pobreza. 2001.
- PNUD. Objetivos de Desarrollo de las Naciones Unidas: Camboya 2001.

Otras fuentes

- AIF y FMI. Buenas prácticas para elaborar y aplicar el DERP: un resumen para profesionales. 2002.
- AIF y FMI. Examen del enfoque del documento de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP): principales hallazgos. 2002.
- Banco Africano de Desarrollo y otros. El logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en África: progresos, perspectivas y consecuencias de política. Junio 2002.
- Banco Mundial. Departamento de evaluación de operaciones. Evaluación y reducción de la pobreza: actas de una conferencia del Banco Mundial. 2000.

Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. La asociación del AIF para la reducción de la pobreza. Número 218. Invierno de 2002.

Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. Evaluaciones de la pobreza: maximizando el impacto. Resumen número 195. Invierno de 2000.

Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. La reducción de la pobreza en el decenio de 1990: estrategia del Banco Mundial. Resumen número 2002. Otoño de 2000.

Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. Uganda: política, participación, personas. Resumen número 214. Otoño de 2001.

Departamento de Desarrollo Internacional. Reduciendo a la mitad la pobreza mundial para 2015: crecimiento económico, equidad y seguridad. 2000.

Evans, Alison. La reducción de la pobreza en el decenio de 1990: una evaluación de estrategia y rendimiento. Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones. 2000.

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Manual sobre la aplicación de la estrategia básica de los ODM. Nueva York: Septiembre de 2002.

Investment Development Consultancy, and Development Strategies. Evaluation of EC Country Strategy: Uganda 1996-2000. 2001.

Resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de septiembre de 2000.

Instituciones para consulta

Naciones Unidas

DevLink – Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.undg.org/>

DGO – Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.dgo.org/>

FNUAP – Fondo de Población de las Naciones Unidas. <http://www.unfpa.org/>

FNUDC – Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización. <http://www.uncdf.org/>

Naciones Unidas – Naciones Unidas. <http://www.un.org/>

OIT – Organización Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org/>

PMA – Programa Mundial de Alimentos. <http://www.wfp.org/>

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <http://www.undp.org/>
Este sitio también es el portal de acceso para las distintas direcciones nacionales del PNUD

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <http://www.unicef.org/>

UNIFEM – Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (un fondo administrado por el PNUD). <http://www.unifem.org/>

Banco Mundial. <http://www.worldbank.org/>

Otros recursos

CIDA – Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. <http://www.cida.org/>

Danida – Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional. <http://www.um.dk/english/>

Development Gateway. <http://www.developmentgateway.org/>

DFID – Departamento para el Desarrollo Internacional. <http://www.dfid.gov.uk/>

Eldis – Gateway to Development Information. <http://www.eldis.org/poverty/index.htm>

GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH.
<http://www.gtz.de/publikationen/english/>

IDS – Institute of Development Studies. <http://www.ids.ac.uk/ids/pvty/>

OCDE – Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. <http://www.oecd.org/>

Oxfam GB. <http://www.oxfam.org.uk/>

SIDA – Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional. <http://www.sida.org/>

USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. <http://www.usaid.gov/>

La serie de “Nociones esenciales” sintetiza los principales casos de experiencia adquirida y de recomendaciones formuladas por el PNUD y otros organismos del desarrollo acerca de determinadas cuestiones. Su finalidad es proporcionar a las oficinas exteriores del PNUD y a la Sede un acceso fácil a la experiencia adquirida con las evaluaciones..

Oficina de Evaluación
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PNUD)
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, Estados Unidos de América

Teléfono: +1 (212) 906 5095
Fax : +1 (212) 906 6008
Intranet : <http://intra.undp.org/eo>
Internet : <http://www.undp.org/eo>