



EVALUACIÓN DEL PAPEL DEL PNUD EN EL PROCESO DEL DERP

INFORME PRINCIPAL

Septiembre de 2003

Equipo de Evaluación

Jefe de equipo: Profesor John Weeks

Miembros del equipo: Michael Reynolds
Alemayehu Geda, Ph. D.
(Sra.) Zenebeworke Tadesse
Carlos Oya, PhD

Consultores nacionales: Emil Aliyev (Azerbaiyán)
Ghulam Mamad Arif (Pakistán)
Oscar Alejandro García Chacón (Bolivia)
Hamidou Magaza (Malí)
Getahun Tafesse (Etiopía)
Bedasson Shallanda (Tanzanía)
Nguyen Thang (Viet Nam)

Directora de tareas de la OE: Ruth Abraham

ÍNDICE

Abréviations	i
Lista de acrónimos	iv
Prefacio	v
Resumen ejecutivo.....	vi
Capítulo I: Introducción	1
Capítulo II: Principales hallazgos y lecciones.....	10
Capítulo III: Conclusiones y recomendaciones.....	33
Anexo 1: Mandatos	39
Anexo 2: El enfoque de la evaluación.....	44
Anexo 3: Lista de las personas consultadas.....	45
Anexo 4: Lista seleccionada de documentos.....	47
Anexo 5: Estudios de casos por países.....	48
Anexo 6: Resúmenes de los siete informes de países.....	49
Anexo 7: Estado del DERP-1 y el DERP (al 23 de abril de 2003).....	54
Anexo 8: Estrategias de reducción de la pobreza: Esferas principales de actividad y ejemplos de progresos en 2001	55

Lista de acrónimos

APD	aide publique au développement
BCP	bilan commun de pays
AIF	Asociación Internacional de Fomento
AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
DERP	Documento de estrategia de reducción de la pobreza
DERP-I	Documento de estrategia de reducción de la pobreza provisional
DM	Declaración del Milenio
DPD	Dirección de Políticas de Desarrollo
ECP	Evaluación común de países
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
IDH	Informe sobre el Desarrollo Humano
IFI	Instituciones Financieras Internacionales
MANUD	Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo
ODM	Objetivos de desarrollo del Milenio
OE, PNUD	Oficina de Evaluación, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPME	Países pobres muy endeudados
SCRIP	Servicio para el crecimiento y para la reducción de la pobreza
SNLP	Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (Estrategia nacional de lucha contra la pobreza)
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

PREFACIO

El documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP) representa una esfera de importancia estratégica para los países del programa y una de las prioridades básicas de las prácticas mundiales del PNUD “la reducción de la pobreza para el desarrollo humano”. El objetivo declarado del DERP es promover estrategias de reducción de la pobreza que sean impulsadas por el país, orientadas hacia los resultados, de contenido amplio, con carácter de prioridad, basadas en la asociación y enmarcadas en una perspectiva a largo plazo. A tal fin, el PNUD se ha comprometido cada vez más a apoyar el proceso del DERP en respuesta a las peticiones formuladas por los países del programa. Se está planificando, preparando o examinando una estrategia de reducción de la pobreza en más de 70 de los países más pobres del mundo. En efecto, 43 oficinas exteriores del PNUD informaron de que intervenían en este proceso en 2002, en comparación con 11 en 1999, fecha en que se introdujo por primera vez el enfoque de DERP.

El propósito de esta evaluación es ayudar al PNUD a situarse para desempeñar un papel más efectivo en el proceso del DERP, con miras a aprender adecuadamente lecciones para sus futuros compromisos, contribuyendo de este modo a la mejora del proceso. Tomando nota del contexto más amplio del proceso del DERP, la evaluación identifica algunas cuestiones estratégicas pertinentes al papel del PNUD, tanto a nivel de organización como a nivel de las oficinas exteriores. Los hallazgos proporcionan evidencia evaluativa sobre el papel del PNUD en el logro de los resultados clave del DERP, tales como la propiedad nacional; la participación de base amplia, la naturaleza multidimensional de la pobreza y el crecimiento a favor de los pobres; la coherencia con la estrategia a largo plazo; las asociaciones para el desarrollo y la capacidad de vigilancia de la pobreza. Subraya la necesidad de un apoyo reforzado de la oficina exterior a los asociados nacionales –instituciones gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado- en la formulación y aplicación del proceso del DERP. Esta evaluación es el resultado de un esfuerzo colectivo de varias personas, comenzando por el equipo de evaluación dirigido por el profesor John Weeks: Michel Reynolds, Alemayehu Geda, Zenebeworke Tadesse, y Carlos Oya; los consultores nacionales que contribuyeron con sus conocimientos y su tiempo a los estudios de países, y la Oficina de Evaluación, Nurul Alam, Director Adjunto y Ruth Abraham, Directora de Tareas para la evaluación. Los miembros del grupo asesor externo proporcionaron un valioso asesoramiento en distintas fases de la evaluación.

Desearía también reconocer el asesoramiento experto y la valiosa contribución de Sartaj Aziz, ex Ministro de Finanzas y de Asuntos Exteriores del gobierno del Pakistán, que actuó como asesor superior en la evaluación. Hemos contraído una gran deuda de gratitud con los siete Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas/Representantes Residentes del PNUD y su personal por el apoyo y la colaboración que han aportado durante los estudios de países y la preparación de los informes nacionales. Se mantuvieron estrechas consultas con colegas de evaluación y operaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en Washington durante todo el proceso, y deseo expresarles mi agradecimiento.

Desearía expresar también mi agradecimiento al equipo que proporcionó ayuda técnica, editorial, administrativa y logística. En particular, desearía hacer mención de los colegas de la Oficina de Evaluación Hajera Abdullahi, Flora Jiménez, Elvira Larrain y Anish Pradhan, por su incansable esfuerzo y apoyo.



Khalid Malik
Director
Oficina de Evaluación del PNUD

Evaluación del papel del PNUD en el proceso del DERP

Resumen ejecutivo

I. Contexto

Entre agosto de 2002 y marzo de 2003, la Oficina de Evaluación del PNUD evaluó el papel del PNUD en el documento de estrategia de la reducción de la pobreza (DERP), teniendo en cuenta, en particular, la diversidad de las actividades de la organización en materia de reducción de la pobreza. El DERP representa una esfera de importancia estratégica para el PNUD y una prioridad básica para una de sus prácticas mundiales clave – la reducción de la pobreza. El objetivo de la evaluación era estimar cómo el PNUD se ha situado para apoyar el proceso del DERP en varios países del programa, incluido su papel de asociación con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el proceso del DERP.

En diciembre de 1999, las Juntas Ejecutivas del Banco Mundial y del FMI aprobaron un nuevo instrumento de política, el DERP, destinado a servir de documento marco para los préstamos en condiciones muy favorables. (Concretamente, el DERP estaba previsto como una base para el alivio de la deuda exterior en virtud de la iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados, iniciada en 1996 y ampliada en 1999 con términos más generosos). El objetivo declarado del DERP es promover estrategias de reducción de la pobreza que sean impulsadas por el país, orientadas hacia resultados, amplias, con fijación de prioridades, basadas en la asociación y enmarcadas en una perspectiva a largo plazo.

El foco de la evaluación se centra en el papel del PNUD en el proceso del DERP, pero esta tarea no hubiera podido realizarse sin situarla en el contexto general del DERP mismo y sus objetivos. Las intervenciones del PNUD sólo pueden considerarse una parte de la dinámica en evolución del proceso del DERP. Aunque era una tarea de equilibrio difícil, la evaluación se centró tanto en el proceso como en cuestiones de contenido. Combinó el examen técnico y el trabajo sobre el terreno, e incluyó un análisis de las contribuciones del PNUD a resultados clave del DERP en 26 países con DERP, amplios exámenes de la literatura sobre el tema y extensas consultas con interesados. Se llevaron a cabo estudios a fondo en un número seleccionado de países que ofrecían una buena combinación de tipología de países y regiones, a saber, Azerbaiyán, Bolivia, Etiopía, Malí, Pakistán, la República Unida de Tanzania y Viet Nam.

La evaluación emprendida por el PNUD examinó el papel de la organización en el logro de seis resultados clave del DERP: a) aumento del grado de propiedad nacional en el proceso de preparación del DERP; b) participación de base amplia de la sociedad civil y del sector privado; c) la naturaleza multidimensional de la pobreza y el crecimiento a favor de los pobres; d) cohesión entre el DERP y otros instrumentos de planificación nacional a largo plazo; e) asociaciones para el desarrollo, y f) capacidad de vigilancia de la pobreza en los planos nacional y local. La evaluación también examinó el papel del PNUD como custodio del sistema de coordinador residente en el proceso del DERP, subrayando los vínculos entre el DERP, el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

El compromiso del PNUD con el proceso del DERP no se ha producido en un vacío. Su foco de atención en la pobreza y en el papel de las estrategias de reducción de la pobreza para hacer frente a estas cuestiones ha sido una tarea de larga data. La publicación del primer *Informe sobre el Desarrollo Humano* en 1990 desempeñó un importante papel en devolver las cuestiones relativas a la pobreza y a la equidad distributiva al programa de desarrollo. El mandato de la organización en la esfera de la reducción de la pobreza se refleja en la alta demanda de países del programa que recaban el apoyo del PNUD en esta esfera. Los países han recibido el apoyo de la organización en el proceso del DERP desde el principio de esta iniciativa, y continúan buscando su compromiso activo para la preparación y

ejecución del DERP. En 2002, 43 oficinas exteriores proporcionaron apoyo e intervinieron en la preparación y aplicación del DERP y el DERP provisional, en comparación con 36 oficinas exteriores en 2001, 24 en 2000 y 11 en 1999.

II. Hallazgos estratégicos

La evaluación concluye que el proceso del DERP es un fenómeno dinámico, en desarrollo, en el que el PNUD debe comprometerse más plenamente como asociado. Los hallazgos de la evaluación plantean algunas cuestiones estratégicas para el compromiso del PNUD –y también fundamentan empíricamente muchos de los resultados que se esperan del proceso del DERP. Estas cuestiones incluyen el vínculo entre los ODM y el DERP; el análisis de la pobreza y los vínculos de política del DERP; la relación entre el PNUD/Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, así como la relación entre el PNUD y el equipo nacional de las Naciones Unidas.

a) *Los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) y el DERP* : Se observa que sólo unos pocos DERP se han beneficiado de un análisis de los ODM, lo que parecería indicar que existe escasa relación entre ambos. Las oficinas exteriores no han sido siempre coherentes en destacar que los ODM constituyen el marco general para la formulación y aplicación del DERP. Tan sólo en fecha reciente han comenzado a aparecer unos informes nacionales sobre los ODM. Mientras que algunos informes sobre los ODM son excelentes, la mayoría de los países simplemente han *adoptado* los ODM, en vez de *adaptarlos* mediante un proceso consultivo nacional para adecuarlos a las necesidades concretas del país.

b) *Análisis de la pobreza y vínculos de política del DERP*. De las visitas a los países se desprende que los DERP no vinculan directamente la pobreza con el crecimiento. La mayoría de los DERP proporcionan una estrategia de crecimiento coherente, que, sin embargo, no siempre está diseñada a favor de los pobres. No existe un vínculo claro en los DERP entre el diagnóstico de la pobreza y las políticas de reducción de la pobreza. En vez de ello, las políticas de reducción de la pobreza tienden a ser un elemento “añadido” a una estrategia general de crecimiento. Sin embargo, la mayoría de los DERP se centran en cuestiones de pobreza, lo que significa un adelanto positivo en relación con documentos nacionales anteriores sobre estrategias de crecimiento. La pobreza y el crecimiento se tratan separadamente y los vínculos entre ambos son débiles. Esto representa un punto de intervención clave para el PNUD, habida cuenta del énfasis que pone en la naturaleza multidimensional de la pobreza y su foco en la creación de capacidad.

c) *El PNUD, el sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods*. La evaluación concluyó que la falta de claridad de los papeles respectivos de las Naciones Unidas y de las instituciones de Bretton Woods ha obstaculizado el desarrollo de un enfoque coherente por parte del equipo nacional de las Naciones Unidas para intervenir en el proceso del DERP. A pesar de esta falta de claridad en la naturaleza de la Asociación, en varios países el Representante Residente/Coordinador Residente ha aprovechado oportunidades para crear condiciones en virtud de las cuales los equipos nacionales han podido aportar contribuciones críticas a la formulación y aplicación del DERP.

d) *El PNUD y el sistema de las Naciones Unidas*. La evaluación concluyó que la falta de coordinación entre los instrumentos de las Naciones Unidas y el DERP socava la mayor fortaleza de que dispone el sistema de las Naciones Unidas, es decir, la complementariedad entre los organismos de las Naciones Unidas. Las asociaciones se hicieron con un criterio ad hoc, con falta de un enfoque coherente. Sin embargo se han registrado ciertos progresos en el frente de las Naciones Unidas. Es preciso reflexionar sobre la relación entre ECP/MANUD y el DERP, que debe ser ajustada.

III. Hallazgos sobre resultados seleccionados del DERP

El principal objetivo de la evaluación era proporcionar evidencia evaluativa sobre el papel del PNUD en el proceso del DERP, centrándose específicamente en su papel para conseguir los seis resultados clave del DERP anteriormente mencionados.

Propiedad nacional

Aunque se han registrado progresos en fomentar la propiedad nacional del proceso del DERP, generalmente se carece de una propiedad de amplia base del DERP. La evaluación concluyó que, por lo general, una parte del gobierno (por ejemplo, el Ministerio de Finanzas) ejerce un fuerte control del DERP, a expensas de otros sectores. Los progresos para incorporar la participación de la sociedad civil, a fin de ampliar la propiedad nacional, han sido limitados. Fomentar la propiedad nacional requiere una participación plena de las distintas partes del gobierno y de las organizaciones de la sociedad civil, lo que presupone superar las limitaciones de capacidad con que se enfrentan los interesados públicos y privados. En la mayoría de los casos, no obstante, los esfuerzos para asegurar un proceso impulsado por el país han registrado un progreso menor.

El PNUD ha promovido la propiedad nacional del proceso del DERP a favor de los gobiernos y de los interesados no gubernamentales. Ha contribuido a ampliar la propiedad o a propugnarla entre los donantes y los países del programa. Pero la organización podría esforzarse más en fomentar el debate nacional sobre las estrategias de desarrollo y las causas de la pobreza. Entre las ventajas de la organización figuran su imparcialidad reconocida y su capacidad de actuar de intermediario entre los gobiernos y las comunidades de donantes y prestamistas. Los éxitos de las oficinas exteriores en Etiopía, la República Unida de Tanzania y Viet Nam en su tarea de facilitar la coordinación entre los donantes constituyen modelos de buena práctica.

Participación de base amplia

Para el PNUD, el fomento de la participación de base amplia es el más débil de los seis resultados, pese a ser uno de los puntos fuertes naturales de la organización. La participación de base amplia facilita los esfuerzos para transformar la propiedad gubernamental del proceso del DERP y convertirla en propiedad nacional. El PNUD tiene una capacidad de divulgación considerable, que podría ser utilizada con mayor eficacia en todos los elementos anteriormente descritos del proceso de participación. Podría fomentar un diálogo en curso entre el gobierno y la sociedad civil, apoyar mecanismos para institucionalizar el diálogo y crear capacidad en apoyo de la propiedad, incluido el desarrollo de políticas domésticas a favor de los pobres.

En Azerbaiyán, Bolivia, Etiopía y Malí, el PNUD ha aportado importantes contribuciones al proceso de participación y de consultas. La contribución sustancial del PNUD en Bolivia puede atribuirse en gran medida a dos factores: a) que el PNUD trató el proceso como un fin en sí mismo, y no como un derivado del proceso del DERP, y b) que Bolivia tiene una larga historia de movilización popular.

Naturaleza multidimensional de la pobreza y el crecimiento a favor de los pobres

El tratamiento de la pobreza en el DERP de algunos países es demasiado restringido, subrayando de manera excesiva la dimensión de los ingresos, en vez de abarcar una variedad de otros aspectos, que son específicos del país y de la comunidad. En los países visitados se observó que el contenido a favor de los pobres del DERP aumentaba cuando el PNUD se centraba en fomentar debates nacionales sobre la naturaleza de la pobreza, por conducto de su labor relativa a la vigilancia de los ODM y los costos sociales de la pobreza; por ejemplo, en Bolivia como resultado del impacto y la influencia de los últimos dos informes nacionales sobre los derechos humanos, y en Viet Nam, en donde la vigilancia de los ODM desempeñó un importante papel en el aumento de la conciencia sobre la complejidad de la pobreza.

Coherencia con la estrategia a largo plazo

El hecho de que los DERP y otros documentos de política concurren en subrayar la pobreza no es necesariamente un resultado positivo cuando estos últimos tienen escaso contenido a favor de los pobres. De nuevo aquí nos encontramos con un papel potencialmente útil para el PNUD. Además, los vínculos entre el proceso del DERP y los instrumentos fiscales a corto y a mediano plazo son débiles. Para la planificación a largo plazo, el DERP necesita integrarse en programas sectoriales y temáticos. El

PNUD puede ayudar en asegurar estos vínculos, especialmente mediante su papel como custodio del sistema de coordinador residente, ya que la mayoría de las organizaciones de las Naciones Unidas tiene estrechos vínculos con los ministerios sectoriales pertinentes y otros asociados sectoriales. Una carencia importante en muchos DERP es la falta de una indicación explícita del modo en que el DERP se encuadra en el marco de planificación.

Capacidad de vigilancia de la pobreza

La evaluación concluyó que los arreglos y capacidades institucionales para la vigilancia de la pobreza requeridos para el DERP son inadecuados. Aunque el apoyo del PNUD a la vigilancia de la pobreza abarca una gama de actividades vinculadas con las estrategias de reducción de la pobreza y los DERP, (por ejemplo, desarrollo de capacidad, evaluaciones de pobreza, vigilancia y evaluación participativas, y trabajos sobre los informes de desarrollo humano nacionales), como se ilustra en los estudios de casos realizados por la misión, la vigilancia de los progresos obtenidos en la reducción de la pobreza representa la mayor oportunidad no aprovechada por el PNUD en el proceso del DERP. Como los países se encuentran en las etapas iniciales de vigilancia, el ámbito y la naturaleza del proceso todavía tiene que aclararse, ya que la vigilancia se efectúa principalmente a efectos de informar a los organismos externos. Al fomentar la propiedad nacional de los ODM, el PNUD sería la organización lógica de las Naciones Unidas para subrayar esta anomalía y presionar para que se elaboraran informes de DERP dirigidos a las audiencias nacionales, que, a su vez, se utilizarían como informes sobre los progresos para los donantes y prestamistas.

IV. Conclusiones clave

En primer lugar, la evaluación opina firmemente que el DERP tiene el potencial de transformar el proceso de elaboración de política y el diálogo de asociados de una manera positiva y sin precedentes. Esto se aplica, por supuesto a los países que han optado por el DERP. La evaluación cree que el PNUD necesita desempeñar un papel más sustancial y sustantivo en el proceso del DERP. En efecto, en los países del DERP, el proceso del DERP debe desempeñar un papel central en las actividades del PNUD de elaboración y de apoyo de políticas, al igual que en sus operaciones a nivel del país. En segundo lugar, en la mayoría de los países examinados el proceso del DERP ha generado cambios positivos en la relación entre el gobierno y los gobernados, la comunidad de desarrollo y los gobiernos asociados. Sin embargo existe todavía un gran vacío entre su potencial y su realidad actual. La evaluación concluye que el PNUD debe intervenir de manera más cabal como asociado en el enfoque de DERP, que es un fenómeno dinámico y en desarrollo. En tercer lugar, el compromiso del PNUD necesita orientarse por las consideraciones siguientes:

- Que el DERP se ubique en el ámbito de la Declaración del Milenio
- Que el DERP se convierta en un documento nacional, y no en un instrumento de gestión de préstamos y pase del marco macroeconómico a una macroestrategia del desarrollo, y que la política macroeconómica se inserte en un contexto a favor de los pobres

V. Principales consecuencias para el PNUD

La evaluación tiene consecuencias importantes para el PNUD y la manera en que lleva a cabo su labor, especialmente a nivel de país. A continuación se destacan cinco esferas clave:

El DERP como plan de acción para la DM: Para infundir nuevo valor al proceso del DERP, el PNUD puede ayudar a realizar las promesas del DERP, ayudando a transformarlo en un instrumento de planificación a mediano plazo, en apoyo del logro de los ODM, mediante asociaciones estratégicas. Esto, por supuesto, se aplica a aquellos países que han decidido emprender el DERP. El PNUD y el equipo nacional de las Naciones Unidas pueden asumir un papel importante en influir en el proceso del DERP y en apoyarlo, para que se oriente más a favor de los pobres y sea más participativo, a fin de que los ODM sean de propiedad nacional.

EL PNUD/Naciones Unidas y la asociación con las instituciones de Bretton Woods: Realizar el potencial del DERP requiere un esfuerzo de asociación pleno y conjunto del PNUD, el Banco Mundial y el FMI, en el contexto de un esfuerzo de equipo de las Naciones Unidas dirigido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Por consiguiente, el PNUD/Naciones Unidas puede y debería convertirse en un asociado clave para facilitar apoyo al DERP.

Coordinación del sistema de las Naciones Unidas: Aunque el PNUD tiene capacidad institucional y local para intervenir en el proceso del DERP, la fortaleza básica del PNUD estriba en el sistema de Coordinador Residente de las Naciones Unidas. El PNUD necesita explotar este sistema de una manera más plena por parte del PNUD y como parte de su estrategia de asociación, puede asumir la iniciativa para fomentar el compromiso de otros organismos de las Naciones Unidas con los resultados clave del proceso del DERP, y para promover vínculos entre el DERP y la ECP y el MANUD.

Hacer que el DERP desempeñe un papel más central en sus operaciones a nivel de país: El PNUD tiene el potencial de proporcionar un insumo internacional de importancia crítica al proceso del DERP en muchos países, debido a su ventaja comparativa en las esferas analítica y de política. Puede proporcionar apoyo efectivo al proceso del DERP en las siguientes esferas clave: a) ampliar y profundizar la participación; b) facilitar apoyo a la creación de capacidad para una política macroeconómica analíticamente sólida y otras políticas a favor de los pobres, proporcionando opciones de política analíticamente sólidas y pidiendo a los pobres que definan y aprovechen los beneficios, en vez de esperar a que les lleguen; c) en el análisis y la vigilancia de la pobreza, fomentar una participación de amplia base para identificar la pobreza (su multidimensionalidad), identificando indicadores apropiados (su medición) y vigilando el impacto de las políticas; d) creación de capacidad en el gobierno y la sociedad civil a fin de proporcionar la base de políticas domésticas, impulsadas por el país, por ejemplo, en la formulación de políticas, el análisis de políticas y la presupuestación; la facilitación de investigaciones y capacidad de formular estrategias de crecimiento a favor de los pobres en los centros de investigación y las instituciones de la sociedad civil, y creando capacidades de evaluación independiente que promuevan la transparencia y la responsabilidad; e) coordinación por el equipo nacional de las Naciones Unidas de las actividades de los asociados de las Naciones Unidas, donantes y prestamistas: la contribución financiera del PNUD, relativamente limitada, puede “compensarse” mediante la explotación del potencial pleno del equipo nacional de las Naciones Unidas para ayudar al gobierno a coordinar las contribuciones de donantes y prestamistas en la creación de capacidad; y f) cooperación con los asociados nacionales e internacionales, el gobierno y la sociedad civil.

Creación de capacidad organizacional: Especialmente en las oficinas exteriores, pero también en la sede, la transición al nuevo foco del PNUD en una intervención activa en las fases de formulación general de política (“upstream”) requiere un trabajo mucho más intenso y concertado. Familiarizar a los funcionarios de las oficinas exteriores con las políticas a favor de los pobres, especialmente las políticas macroeconómicas, es un requisito previo para los esfuerzos del PNUD en creación de capacidad a fin de fomentar estrategias de desarrollo domésticas y de propiedad del país. El trabajo del DERP requiere la aplicación de una pericia particular que está ausente o sobrecargada en la mayoría de los países. Una competencia probada en la teoría del desarrollo humano, con antecedentes firmes de política, es un requisito previo para el personal del PNUD que intervenga en el proceso del DERP, a fin de que facilite o contribuya al contenido del debate del DERP como un asociado en pie de igualdad. La pericia sustantiva en esta esfera en la oficina exterior es de importancia crítica para defender políticas a favor de los pobres y tratar cuestiones de pobreza humana. Para desempeñar este papel, la propia capacidad del PNUD ha de perfeccionarse sustancialmente, tanto a nivel del país como en la sede.

Capítulo I: Introducción

En diciembre de 1999, las Juntas Ejecutivas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial aprobaron un nuevo instrumento de política, el Documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP), cuyo objeto era servir de documento marco para los préstamos en condiciones favorables. Concretamente, los DERP debían servir de base para el alivio de la deuda externa en virtud de la iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados (PPME), iniciada en 1996 y “ampliada” con términos más generosos en 1999.

El DERP se considera como un nuevo enfoque, basado en la asociación, del problema de reducir la pobreza en países de bajos ingresos. Las estrategias nacionales de reducción de la pobreza deben situarse en el centro de este nuevo enfoque. De conformidad con su mandato de integrar los objetivos de reducción de la pobreza y crecimiento de una manera más plena en sus operaciones en los países miembros más pobres, el FMI estableció el Servicio para el crecimiento y para la reducción de la pobreza (SCR) en 1999, sustituyendo al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural. Los programas apoyados por el SCR y la AIF (Asociación Internacional de Fomento, la ventanilla del Banco Mundial para préstamos en condiciones favorables) deben articularse en torno a un DERP amplio, de propiedad nacional, preparado por el país prestatario. El DERP es entonces respaldado por las Juntas del FMI y el Banco Mundial, en sus esferas respectivas de responsabilidad, como base para los préstamos de las instituciones en condiciones favorables y para el alivio de la deuda en virtud de la iniciativa ampliada a favor de los países pobres muy endeudados. El enfoque del DERP también subraya el principio subyacente de que las estrategias nacionales contra la pobreza deben fomentar la creación de asociaciones internas y externas que mejoren la eficacia y la ayuda al desarrollo. Muchos donantes bilaterales también se han unido a esa asociación para apoyar el enfoque del DERP.

El objetivo declarado del DERP es fomentar las estrategias de reducción de la pobreza impulsadas por un país, orientadas hacia los resultados, que sean de carácter amplio, con fijación de prioridades, basadas en la asociación y en un marco de perspectivas a largo plazo. Otros rasgos importantes del DERP son que debe existir un marco analítico, que integre consideraciones macroeconómicas, estructurales, sectoriales y sociales; debe establecer un conjunto de medidas y políticas para la reducción de la pobreza, y debe abarcar un período inicial de tres años. Al 23 de abril de 2003, 30 países habían terminado un DERP completo y 48 (véase el anexo 7) habían terminado un DERP provisional¹ (DERP-I)². Como se indica en esta evaluación, las expectativas sobre la naturaleza, ámbito e impulso principal del DERP sólo se han cumplido parcialmente.

El proceso del DERP representa una esfera de importancia estratégica para el PNUD y es el centro de una de sus prácticas mundiales clave, la reducción de la pobreza para el desarrollo humano. Los programas nacionales del PNUD han recibido el apoyo del organismo en este proceso y continúan recabando su compromiso activo en la preparación y ejecución de los DERP. En 2002, 56 oficinas exteriores informaron sobre su apoyo y compromiso en la preparación y ejecución de los DERP y DERP-I, evoluciona la naturaleza de su intervención.

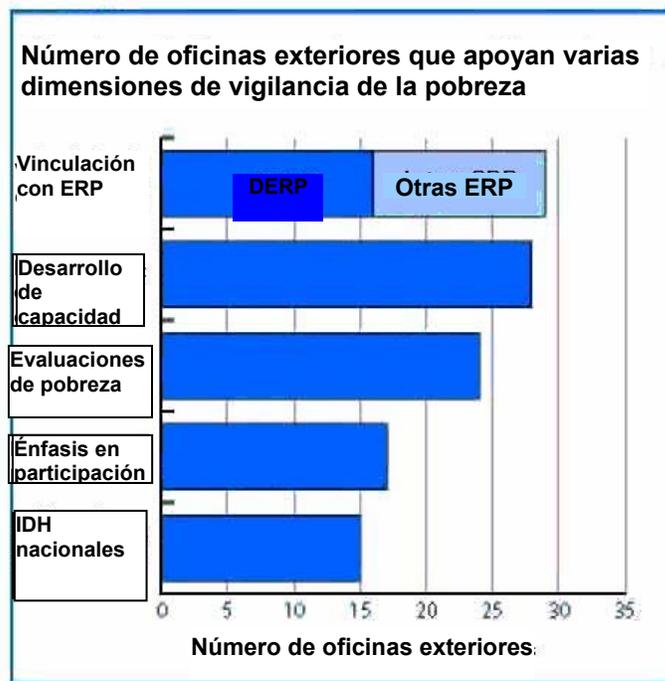
Aunque el apoyo a los marcos de política para la reducción de la pobreza sigue siendo el principal foco de los esfuerzos del PNUD para reducir la pobreza, las oficinas exteriores están prestando cada vez más atención a la vigilancia de la pobreza (véase la figura 1 infra). El PNUD ha cargado el acento en aspectos diferentes del proceso del DERP, dependiendo del contexto y de la situación en que se encuentra. Reconoce que el DERP está en sus comienzos, y que necesita comprobar qué progresos se han logrado hasta la fecha, juzgar si está donde se espera, y determinar si se orienta hacia la dirección correcta. La

¹ Fuente: Web del Banco Mundial

² Como la preparación del DERP era un proceso complejo, que requería más de un año, y en vista de que los países necesitaban un alivio provisional de la deuda, se les pidió que prepararan un DERP provisional. Se trata de un documento breve, que describe la situación y las políticas de un país en materia de pobreza y presenta un plan para preparar un DERP completo. El DERP-I, llevaría a los países al punto de decisión respecto de la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME).

organización también reconoce la importancia crítica de examinar en qué situación se encontraba cada país al principio del proceso, y juzgar en consecuencia los resultados del DERP obtenidos.

Figura 1



En marzo de 2002, la AIF y el FMI, tras examinar el enfoque de DERP elaboraron dos informes sobre “Principales hallazgos” y “Primeras experiencias con el DERP-I y el DERP definitivo”. El examen fue precedido de varias reuniones regionales sobre DERP nacionales durante 2001, en las que el PNUD fue un colaborador clave.

El examen comprobó que se habían hecho progresos en la esfera de fortalecer la propiedad nacional; que existía un diálogo de política más abierto en el seno del gobierno y entre partes de la sociedad civil; que se había otorgado un papel central a la reducción de la pobreza en los debates de política, incluidas las políticas macroeconómicas y estructurales, y que existía aceptación por los donantes principales de los principios del enfoque del DERP (se cita al PNUD como ejemplo entre las principales organizaciones de Naciones Unidas), anunciando la posibilidad de asociaciones más firmes con los países y una mejora de la coordinación de los donantes. En el examen también se hizo observar la necesidad de mejorar el proceso del DERP, por ejemplo, en los procesos participatorios del DERP. Se toma nota de que “el carácter abierto y participatorio del enfoque de DERP es considerado por muchos como su característica más acusada y su logro más importante”. Sin embargo, se destaca el papel limitado que han desempeñado hasta la fecha los parlamentos en la preparación, aprobación y vigilancia de las estrategias nacionales; la falta de participación de grupos específicos de la sociedad civil (por ejemplo, grupos de mujeres, el sector privado, y representantes directos de los pobres), así como la necesidad de asociaciones más firmes entre donantes y países.

Un tercer informe sobre el DERP, elaborado posteriormente en ese año, llevó a las siguientes conclusiones³:

³ Comité de Desarrollo del Banco y el Fondo, *PRSP, Progress in Implementation*, septiembre de 2002, págs. 37-38.

“...aunque la experiencia en la aplicación del DERP todavía es limitada... aunque ha habido progreso, aún existe un margen prudencial de mejora... Los asociados para el desarrollo (incluidos el Fondo y el Banco) tienen un papel sustancial que desempeñar en la provisión de apoyo analítico y técnico... queda mucho por hacer para mejorar nuestro propio entendimiento de las políticas y enfoques que se precisan para una política sostenible de crecimiento y reducción de la pobreza a favor de los pobres...Las expectativas sobre el ritmo de progreso a partir de este punto necesitarán, por consiguiente, atemperarse con la paciencia...”

El enfoque de desarrollo humano

El compromiso del PNUD con el proceso del DERP no se ha producido en un vacío. Su foco en la pobreza y el papel de las estrategias de reducción de la pobreza para tratar estas cuestiones tiene una larga historia. La publicación del primer *Informe sobre el Desarrollo Humano* (IDH) del PNUD en 1990 desempeñó un importante papel en devolver las cuestiones de la pobreza y de la equidad en la distribución al programa de desarrollo. El IDH de 1990 demostró que el desarrollo implica mucho más que las cuestiones económicas, y este enfoque más amplio quedó recogido en el término “desarrollo humano”. Los IDH anuales han ayudado a llevar el debate sobre el desarrollo a las cuestiones que más importan, los individuos y sus posibilidades. El enfoque de desarrollo humano del PNUD es un marco que identifica el cumplimiento de las aspiraciones humanas como el objetivo del desarrollo. Destaca el hecho de que el desarrollo humano se refiere a crear un entorno en el que la gente pueda desarrollar todo su potencial y llevar una vida productiva y creativa, en función de sus necesidades e intereses⁴.

El concepto “desarrollo humano”, mediante una definición u otra, ha sido aprobado virtualmente por todos los organismos de ayuda al desarrollo. El DERP es simplemente la manifestación mundial más reciente de la opinión que reconoce al individuo como el núcleo del “desarrollo”. Por consiguiente, en un sentido importante, esta evaluación del compromiso del PNUD con el proceso del DERP es también un examen de la medida en que el PNUD ha plasmado en los DERP su enfoque del proceso de desarrollo. El enfoque de desarrollo humano es un concepto dinámico, y ha evolucionado considerablemente desde su concepto inicial. El compromiso del PNUD con el proceso del DERP se enfrenta a un problema: convencer a los socios internacionales para el desarrollo, los socios gubernamentales y a la sociedad civil en los países del DERP que el enfoque de desarrollo humano integral debería ser el programa para la reducción de la pobreza. El éxito en hacer frente a este desafío se ve reforzado en gran medida por los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) que recogen el espíritu del enfoque de desarrollo humano. Incluidos en la Declaración del Milenio (DM), que fue aprobada en septiembre de 2000 por 191 naciones en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los ODM se centran en ocho objetivos principales, incluida la erradicación de la pobreza, que han de conseguirse entre 1990 y 2015.

Compromiso con la reducción de la pobreza

El mandato del PNUD en la esfera de la reducción de la pobreza queda reflejado por el hecho de que existe una gran demanda de apoyo del PNUD a programas nacionales en la esfera de reducción de la pobreza. La segunda porción más importante de los gastos estimados del programa a nivel de país en 2000-2002, de una combinación de recursos de donantes y locales, se concentró en la esfera de reducción de la pobreza, con un 26% (1.379 millones de dólares)⁵. La esfera que ha atraído la proporción más alta de los recursos ordinarios del PNUD, en el periodo 2000-2002, es la correspondiente al objetivo de reducción de la pobreza, subobjetivo 1 –la pobreza humana y la pobreza de ingresos enfocadas en marcos de pobreza nacional- que representó el 20% del total de los gastos estimados del PNUD, con cargo a los recursos ordinarios, en el periodo 2000-2003 (véase el recuadro 1 infra). Además de esta cifra, no obstante, y aunque resultan difíciles de estimar, también hay elementos de otros objetivos del

⁴ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 2001.

⁵ PNUD, Informe sobre el marco multianual de financiación. 2000-2003.

PNUD, incluida la gobernabilidad, el medio ambiente y las cuestiones de género, que tienen vínculos con la reducción de la pobreza.

Recuadro 1: Gastos de programa estimados para el objetivo 2 - pobreza, 2000-2002 (Porcentajes)					
Sub-objetivo	Descripción del Subobjetivo	Recursos regulares (%)	Otros recursos (cofinanciación) (%)	Total de recursos de donantes (%)	Otros recursos de donantes (Participación gubernamental en los gastos) (%)
G2-SG1	Pobreza humana y de ingresos tratada en marcos de política nacional	20	7	12	13
G2-SG2	Expansión y protección de la base de bienes de los pobres (humanos, físicos y financieros)	18	5	10	17
	Sub-totales G2	38	13	22	30

Fuente: PNUD, *Informe sobre el marco multianual de financiación, 2000-2003*

En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague en 1995, Jefes de Estado y representantes de 180 países se comprometieron a “formular o fortalecer planes nacionales de erradicación de la pobreza para hacer frente a las causas estructurales de la pobreza”. En respuesta a los compromisos adoptados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el PNUD inició en 1996 el programa de iniciativas de estrategias para la reducción de la pobreza. Esta iniciativa de donantes múltiples apoya los esfuerzos nacionales encaminados a elaborar estrategias nacionales y locales para combatir la pobreza y para identificar y vigilar las causas y la naturaleza de la pobreza absoluta. El programa, ofrecido en más de 100 países, tenía dos objetivos principales:

- 1) El establecimiento de la base técnica, institucional y política para la acción de política
- 2) Movilización de la sociedad civil para ampliar el debate público sobre la pobreza.

Para realizar la eficacia de las estrategias de reducción de la pobreza, el PNUD proporcionó apoyo y servicios a los países del programa en varias esferas, incluidas las siguientes:

- reforma de política macroeconómica,
- enfoques participativos de la presupuestación nacional y subnacional vinculada a estrategias y objetivos para la reducción de la pobreza y la desigualdad de género,
- estrategias de reducción de la pobreza vinculadas a programas de descentralización y de potenciación comunitaria,
- capacidad nacional para vigilar la pobreza y la desigualdad
- capacidad nacional para medir la pobreza humana y realizar evaluaciones participativas de la pobreza y análisis de género,
- vistas públicas sobre la pobreza para mejorar los insumos de la sociedad civil y el sector privado a las estrategias nacionales (véase el anexo 8 para las esferas en que el PNUD centra su apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza).

Como parte de este apoyo, se estableció el Fondo Fiduciario Temático para la reducción de la pobreza, a fin de ayudar al PNUD a diagnosticar y vigilar las condiciones de pobreza, reforzando su apoyo a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, mejorando su carácter participativo, y fomentando un mayor progreso hacia el cumplimiento de los ODM de 2015⁶. El PNUD ha elaborado varios estudios e informes para ilustrar su concentración en los trabajos de la reducción de la pobreza a nivel mundial⁷.

⁶ PNUD, *Thematic Trust Fund: Poverty Reduction*, agosto 2001

⁷ PNUD, *Support for Poverty Reduction Strategies-the PRSP Countries*, noviembre de 2002; 2) PNUD, *Support for Poverty Reduction Strategies-the PRSP Countries: Interim Report*, septiembre de 2001; 3) *Conference Report: Poverty Reduction Strategies, What Have We Learned?* Bergen, Noruega, 15 a 17 de marzo de 2001; 4) *Choices for the Poor: Lessons from National Poverty Strategies*, 2001; 5) PNUD, *Poverty Report 2000*; 6) PNUD *Support for Poverty Reduction Strategies*, junio de 2000; 7) *Overcoming Human Poverty*, 2000.

Apoyo al proceso del DERP

Aunque el compromiso con el proceso del DERP es un presupuesto lógico de la labor anterior del PNUD, el grado de este compromiso varía de país a país. Ello se debe a que, a pesar del compromiso firme y expreso del papel de dirección del PNUD en el proceso del DERP, ha habido un aprecio insuficiente de su importancia en algunas oficinas exteriores. A lo largo del presente informe, se aduce que el compromiso con el proceso del DERP puede facilitar una expansión cualitativa de la influencia del PNUD sobre la estrategia de desarrollo, tanto a nivel mundial como nacional, y puede permitirle proseguir el objetivo organizacional de intervenir en el proceso de política desde la fase de formulación general.

En reconocimiento del creciente número de oficinas exteriores que estaban adquiriendo un compromiso para apoyar en la preparación, la ejecución y la vigilancia del DERP, en agosto de 2002 el PNUD elaboró una nota de política. La intención declarada de la nota de política era reforzar el asesoramiento de política del PNUD en su compromiso con el proceso de DERP, ya que éste “ofrece mejores perspectivas para un progreso real en la reducción de la pobreza, siempre que estén presentes las condiciones adecuadas.” En la nota se destaca “cómo el apoyo del PNUD puede contribuir a la creación de esas condiciones...”⁸.

Habida cuenta de que los principios del DERP han orientado la política del PNUD por algún tiempo, no es sorprendente que la dirección de la Organización se haya comprometido claramente a participar en el proceso de DERP.

“... he procurado que el sistema de las Naciones Unidas, contando con el pleno apoyo del Secretario General, acepte sin reservas el DERP como el instrumento macroeconómico por excelencia para que los países en desarrollo organicen sus prioridades internas y sus relaciones externas con los donantes. Y ello a pesar de la continua inquietud acerca de la medida en que estos DERP están siendo interiorizados y asumidos en propiedad y acerca de hasta qué punto la cola macroeconómica puede estar moviendo al perro de la pobreza. A mi juicio, si estos son problemas, necesitamos solucionarlos en el marco del DERP... Vemos ahora que los instrumentos propios de las Naciones Unidas para la actividad en cada país... proporcionan un enfoque del desarrollo más coordinado y coherente en el marco del DERP. Y no sólo estamos trabajando en este sentido, sino que también estamos apoyando plenamente a los gobiernos, al Banco y al Fondo en la elaboración del DERP...”⁹.

El concepto de DERP está evolucionando constantemente, con una comprensión cada vez más acendrada de que no debe considerarse como “el instrumento macroeconómico por excelencia”, sino, más bien, como el instrumento preferente de la estrategia contra la pobreza. Esta interpretación del DERP ampliaría el grado de compromiso del PNUD, ya que no sólo consideraría el marco de política macroeconómica como un componente más del proceso, sino que también utilizaría las políticas macroeconómicas para facilitar un crecimiento a favor de los pobres, posibilitando la elaboración de políticas de reducción de la pobreza.

Con base en los resultados señalados en el Informe Anual sobre los Resultados de 2001 y 2002, elaborados por algunas oficinas exteriores seleccionadas del PNUD¹⁰, podían identificarse algunas tendencias en el apoyo del PNUD al proceso de DERP-I/DERP. En términos de promover una participación de base amplia, el PNUD alentó y apoyó la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos comunitarios, además de los gobiernos y el sector privado. En Uganda, el

⁸ PNUD, *Policy Note on UNDP's Engagement in Poverty Reduction Strategy Papers*, agosto de 2002.

⁹ Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD, en un discurso en la Development Cooperation Forum, en Atlanta, Georgia, febrero 2002.

¹⁰ Albania, Armenia Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Chad, Georgia, Guyana, Honduras, Moldova, Mozambique, Nicaragua, Níger, República Centroafricana, Uganda y Zambia.

PNUD contribuyó al proceso del DERP apoyando al programa Uganda Vision 2025 y a la preparación y difusión del proyecto participativo de evaluación de la pobreza en Uganda. En Honduras, el apoyo del PNUD se tradujo en la incorporación de la sociedad civil al proceso del DERP, y en Moldova y Benin, el PNUD proporcionó foros para un diálogo entre la sociedad civil y otros asociados para el desarrollo, o bien trabajó activa y estrechamente con las organizaciones no gubernamentales y el sector privado para apoyar sus insumos a las consultas del DERP.

Con respecto a establecer asociaciones entre los actores del desarrollo, el PNUD desempeñó un papel directriz en la coordinación de los donantes debido a la firme credibilidad que había conseguido entre ellos, al igual que con los gobiernos. Por ejemplo, en el proceso del DERP-I de Armenia, las reuniones mensuales de coordinación de donantes eran presididas por el PNUD, en rotación con el Banco Mundial y USAID. El PNUD aportó importantes contribuciones en la movilización de los donantes, al igual que en centrar la atención y la ayuda de la comunidad internacional hacia el proceso del DERP en varios países. En Benin, el PNUD proporcionó apoyo financiero y técnico a metodologías de vigilancia de la pobreza.

Desde el inicio del proceso del DERP, el PNUD alentó a los países a armonizar la formulación de su DERP con las estrategias nacionales de reducción de la pobreza ya existentes. Por ejemplo, el PNUD apoyó los esfuerzos gubernamentales en Cabo Verde por aprovechar las contribuciones hechas a su estudio nacional de perspectiva a largo plazo mientras formulaba su DERP; en Nicaragua, ayudó al gobierno en programas de prioridades y políticas para la reducción de la pobreza y generación de empleo en el contexto de su Plan Nacional; en el proceso de preparación del DERP de Camboya, el PNUD subrayó los vínculos existentes entre las políticas macroeconómicas y la pobreza.

Varias oficinas exteriores del PNUD desplegaron esfuerzos para incorporar las cuestiones de género y de derechos humanos en el proceso de formulación del DERP, además de cuestiones de gobernabilidad y VIH/SIDA. En Uganda y Zambia, los programas de gobernabilidad en curso, apoyados por el PNUD, se vincularon al proceso del DERP, mientras que en Burkina Faso y en Honduras, las oficinas exteriores elaboraron iniciativas que integraron la promoción de gobernabilidad, creación y puesta en marcha de políticas nacionales de género, así como el apoyo a programas de VIH/SIDA, en su formulación del DERP. El apoyo del PNUD para incorporar cuestiones de género en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza fue evidente en varios países, incluidos Albania, Mozambique y Níger, y su apoyo a la inclusión de los ODM en la planificación de política de los gobiernos quedó también patente en algunos países.

Una de las esferas clave de apoyo del PNUD al proceso del DERP fue mediante el establecimiento de sistemas de vigilancia y análisis de la pobreza. En Benin y Burkina Faso, las oficinas exteriores ayudaron a establecer observatorios de pobreza o sociales que constituían sistemas de vigilancia descentralizados. En Guyana, el PNUD proporcionó apoyo al estudio sobre condiciones de vida, que progresivamente constituyó la base de su DERP, y en Mozambique y en Camboya el PNUD apoyó el establecimiento de un sistema de vigilancia y evaluación para medir la contribución de las iniciativas comunitarias apoyadas por el PNUD a la estrategia de reducción de la pobreza. También se proporcionó ayuda al Departamento de Estadística del Estado en Georgia para preparar y difundir estudios sobre el mercado de trabajo y el trabajo infantil, cuyos resultados sentaron las bases para esfuerzos intensificados de vigilancia de la pobreza. Además, comenzaron a utilizarse sistemas de vigilancia y análisis de la pobreza para controlar los progresos en el logro de los ODM. El PNUD también empezó a proporcionar un mayor apoyo a los gobiernos en la aplicación de políticas económicas que estaban más orientadas a favor de los pobres.

Recuadro 2: Políticas a favor de los pobres

El enfoque de desarrollo humano del PNUD contiene explícitamente políticas económicas y sociales a favor de los pobres, que incluyen una formulación favorable a los pobres de la estructura macroeconómica, caracterizada por un énfasis explícito en la distribución, a fin de que el incremento del crecimiento económico beneficie a los pobres en mayor proporción, es decir que los ingresos de los pobres aumenten en relación con los ingresos de los no pobres. Ello se consigue con las siguientes medidas:

1. El énfasis en el crecimiento a mediano y largo plazo, junto con la estabilidad a corto plazo; por ejemplo, adoptando un enfoque pragmático de los objetivos de política monetaria relacionados con la inflación.
2. Crear un espacio fiscal para gastos sociales redistributivos, que sea apropiado a la capacidad administrativa de los gobiernos;
3. Hacer hincapié en el papel de la inversión pública en el proceso de crecimiento;
4. Condicionar la aprobación de todas las medidas de política importantes (por ejemplo, liberalización y privatización) a que produzcan un efecto positivo para los pobres.

Vínculos entre el DERP y los ODM

La Declaración del Milenio y sus correspondientes ODM son de importancia capital para la misión del PNUD y se examinan detalladamente a continuación. El enfoque del proceso del DERP presentado a principios del capítulo siguiente podría constituir la clave para el logro de los ODM. Por consiguiente, el compromiso del PNUD con el proceso del DERP está enraizado en los objetivos y metas más amplios de los ODM. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su nota de orientación sobre el DERP, especifica claramente ese vínculo.

Recuadro 3: Compromiso del PNUD con los principios del DERP

Los planes nacionales tratarán las prioridades nacionales y establecerán objetivos y metas nacionales, incluidos los identificados en la Declaración del Milenio y adaptados a la situación concreta del país. La planificación nacional incluye políticas y estrategias de reducción de la pobreza, en todas sus dimensiones, y hace frente a la pobreza en el contexto de una visión amplia y a largo plazo. Esto sería, en efecto, la estrategia de reducción de la pobreza [Documento].

Fuente: UNDG Guidance Note on PRSPs, noviembre de 2001, págs.2-3.)

Considerado en este contexto, el compromiso del PNUD con el proceso del DERP puede ayudar potencialmente a un país a transformar el DERP de ser simplemente un documento de gestión técnica en un documento que puede proporcionar la oportunidad de crear un nuevo enfoque de la estrategia de desarrollo. El nuevo enfoque inspiraría todas las relaciones entre donantes y prestamistas y gobiernos receptores y sus pueblos. La base de esta visión es su enfoque de desarrollo humano, examinado anteriormente.

El Administrador hizo observar que el DERP tiene potencial de cambiar radicalmente el programa de desarrollo, y caracterizó el compromiso internacional con los ODM como una “gran oportunidad” entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

“ [Los ODM] forman parte de la histórica Declaración del Milenio...[el éxito] gira en torno al reconocimiento mutuo de que no existe sustituto para una reforma interna y audaz en

los países en desarrollo....Los esfuerzos, en el mejor de los casos, tendrán sólo un éxito parcial si descuidamos la segunda mitad de la “gran oportunidad”: un compromiso claro e inequívoco del mundo rico para apoyar estos esfuerzos de buena fe, desarmando las barreras al comercio, acelerando el alivio de la deuda, ayudando a los países más pobres a obtener los recursos nacionales y la inversión privada que necesitan de manera tan acuciante”¹¹.

Una nueva aclaración de las relaciones entre el DERP y los ODM se produjo a finales de 2002, una vez que el Secretario General hubiera asignado al PNUD la tarea de vigilar el progreso conseguido en el plano mundial hacia el logro de los ODM. Esencialmente, los ODM serían a la vez el objetivo y la referencia para la reducción de la pobreza, y el DERP sería el mecanismo de aplicación; en otras palabras, el DERP sería el “mapa de ruta” para conseguir las metas de los ODM. El proceso del DERP se inició antes del acuerdo internacional sobre los ODM. Sin embargo, el valor del DERP se ha visto incrementado, habida cuenta de su papel para vigilar el logro de los ODM. Actualmente, se están celebrando debates en los niveles superiores del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y el FMI para conseguir un mejor entendimiento de la relación ODM/DERP¹². Para más de 70 de los países más pobres, el documento de estrategia de reducción de la pobreza (DERP) constituiría el vehículo estratégico y de ejecución principal para conseguir los ODM.

La responsabilidad del PNUD de vigilar y dirigir la campaña en pro de los ODM podría realzar su capacidad de desempeñar un papel clave en el proceso del DERP, dando coherencia y un mayor sentido y propósito a su trabajo en la sede y en las oficinas exteriores. También podría facilitar que el PNUD interviniera en el proceso de política desde la fase inicial de formulación, una tendencia afín a su papel de asesor de los gobiernos, su carácter imparcial y su enfoque de desarrollo humano de la reducción de la pobreza.

Adopción del enfoque de evaluación

En el contexto general de las iniciativas de reducción de la pobreza del PNUD, el principal objeto de la evaluación es proporcionar evidencia del papel del PNUD en el proceso del DERP, con particular atención a su papel en el logro de los seis resultados clave del DERP: aumento de la propiedad nacional, participación amplia de la sociedad civil y el sector privado, aumento del compromiso en pro del crecimiento a favor de los pobres, asociaciones concertadas entre los actores del desarrollo, cohesión entre los DERP y los instrumentos de planificación nacional a largo plazo, tratamiento de la naturaleza multidimensional de la pobreza, y capacidad de vigilancia de la pobreza en los planos nacional y local. Las conclusiones de la evaluación se espera que ayuden al PNUD a colocarse en una posición que le permita en el futuro desempeñar un papel más efectivo en el proceso del DERP. Aunque el informe trata del papel del PNUD, esta tarea no puede lograrse sin colocarla en el contexto del proceso del DERP.

En un plano más general, el enfoque analítico de la situación se basa en las siguientes perspectivas:

- En cada país, la elaboración del DERP, es parte de un proceso que es, a la vez, político y técnico; por consiguiente la evaluación se refiere a una actividad dinámica, no a un resultado estático.
- El proceso tiene caracteres específicos para cada país, y los juicios de evaluación deberían derivarse de los progresos realizados desde las condiciones iniciales, y no sobre la base de un resultado especificado con anterioridad para cada país.
- En el momento de esta evaluación, el proceso del DERP en cada país era una tarea en marcha, incluso aunque el documento del DERP hubiera sido oficialmente presentado y aprobado por las

¹¹ Mark Malloch Brown, Administrador del PNUD, en un discurso ante la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Financiación del Desarrollo, celebrada en Monterrey, México, 18 a 22 de marzo 2002

¹² El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial acordaron en un memorando conjunto, de fecha 5 de mayo de 2003, la relación entre los ODM y el DERP, así como los papeles respectivos del sistema de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods.

Juntas Ejecutivas del Banco Mundial y el FMI; por consiguiente, los “resultados” son, al mismo tiempo, insumos para fases subsiguientes de un proceso en curso.

Los mandatos para la evaluación especifican las tres cuestiones siguientes que son esenciales para comprender el papel del PNUD en el proceso del DERP.

- Compromiso para influir en el contenido a favor de los pobres del DERP.
- Cooperación con los asociados, incluida la sociedad civil,
- Apoyo a la aplicación y vigilancia del DERP.

Además, los mandatos identifican las siguientes categorías para el análisis al tratar los seis resultados clave:

- Los progresos realizados por el PNUD y su contribución al proceso del DERP.
- Puntos fuertes y débiles del PNUD (la denominada ventaja comparativa).
- Buenas prácticas, con especial atención a las que podrían generalizarse.
- Aplicación de buenas prácticas a la política y a la práctica del futuro.
- Compartir experiencia a través de las regiones (para mejorar el papel del PNUD).

Por consiguiente, esta evaluación se considera un fenómeno dinámico y en desarrollo, en el que los actores del desarrollo, nacionales y extranjeros, están comprometidos en un proceso de aprendizaje continuo. A medida que aprenden, esos conocimientos adquiridos se inyectarán en el proceso del DERP y lo modificarán de una manera que no puede anticiparse. En gran medida, es este dinamismo del proceso lo que lo hace tan prometedor y crea el potencial de un cambio fundamental.

El capítulo 2 presenta los principales hallazgos y lecciones de la evaluación, categorizados según hallazgos estratégicos, lecciones y hallazgos para los seis resultados y hallazgos del DERP relacionados con el PNUD. El capítulo 3 presenta las conclusiones y recomendaciones.

Capítulo II: Principales hallazgos y lecciones

Aunque el foco de esta evaluación es el papel que desempeña el PNUD, esta tarea no podría conseguirse sin ubicarla en el contexto general del DERP. Las intervenciones del PNUD son tan sólo un componente de la dinámica en evolución del proceso del DERP y del papel desempeñado por los diferentes asociados¹³. El equipo de evaluación se benefició del estudio teórico sobre 18 DERP/DERP-I de países en que intervino el PNUD, al igual que de los resultados de las visitas a siete países seleccionados a fin de proporcionar una buena combinación de tipología de países y de regiones.

Los hallazgos de la evaluación elaborados a continuación muestran una considerable consistencia con las principales conclusiones del examen conjunto Banco Mundial-FMI de 2002. Ese examen puso de relieve la validez continua de los objetivos del enfoque de DERP, las mejoras conseguidas en la preparación y la ejecución del proceso y del contenido, así como el potencial de asociaciones mejoradas con países y donantes. El examen también destacó varios puntos débiles en los datos sobre la pobreza, el análisis y la fijación de objetivos y se indicó que “el análisis de la pobreza y el impacto social de las principales políticas y programas no se han emprendido por lo general como parte del DERP por razones que tienen que ver con las limitaciones de capacidad nacional y sus dificultades técnicas inherentes”. Las limitaciones y esferas identificadas como susceptibles de mejora también son similares.

En este contexto es importante mantener en perspectiva las críticas e inquietudes expresadas por muchos asociados en el proceso del DERP, especialmente por grupos de la sociedad civil¹⁴. Entre las esferas de preocupación figuran los papeles dominantes del FMI y el Banco Mundial en el proceso del DERP y el requisito de que las evaluaciones de personal del DERP sean aprobadas por las Juntas respectivas, lo que menoscaba el principio de propiedad nacional; la calidad de la participación amplia cuando los interesados nacionales carecen de influencia real en la formulación y aplicación de políticas, y también la falta de la capacidad necesaria para emprender esas tareas, así como la ausencia de mecanismos independientes para vigilar el proceso del DERP y su impacto.

Recuadro 4: Críticas al DERP

1. Los gobiernos nacionales tienen escaso control sobre la estructura, el contenido y las prescripciones de política de sus DERP.
2. El marco del DERP continúa estando en conflicto con las prioridades locales y nacionales de reducción de la pobreza... y de alentar la participación popular en la elaboración de las políticas nacionales de desarrollo.
3. Los procesos del DERP han mostrado una estrechez extrema en términos de sustancia y de participación... La participación no se ha extendido a los programas financieros y la planificación macroeconómica.
4. Los borradores iniciales del DERP-I/DERP no se tradujeron a los idiomas locales hasta las etapas finales, excluyendo de este modo el insumo local en el proceso de formulación.

Fuente: Report by *Focus on the Global South*, enero de 2003.

Los hallazgos específicos de esta evaluación progresan respecto de evaluaciones anteriores en el sentido de que plantean algunas cuestiones estratégicas y dan una base empírica a muchos de los resultados del DERP. El presente capítulo detalla los hallazgos en tres esferas amplias: los hallazgos que son estratégicos para el compromiso del PNUD -tales como el vínculo entre los ODM y el proceso del DERP- hallazgos y lecciones sobre los resultados del DERP, y hallazgos relacionados con cuestiones organizacionales.

¹³ Algunas de las cuestiones aquí suscitadas pueden encontrarse en AIF y FMI, *Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Main Findings*, Washington, D.C., marzo de 2002.

¹⁴ FMI/Banco Mundial, *External Comments and Contributions on the Joint Bank/Fund Staff Review of the PRSP Approach, Bilateral Agencies & Multi-lateral Institutions (Vol.1) and Civil Society Organizations and Individual Contributions (Vol.II)*, enero de 2002 y otros documentos.

I. HALLAZGOS ESTRATÉGICOS

Los ODM y el DERP

Pocos DERP tratan de basar su contenido en un análisis de los ODM. Esto es especialmente cierto si se adopta una visión más amplia de los ODM. Lo que se debe en parte a que los ODM se extraen de un contexto más amplio, la Declaración del Milenio, y se tratan simplemente como metas que hay que vigilar.

Las oficinas exteriores del PNUD no siempre se muestran coherentes en su énfasis en afirmar que los ODM proporcionan la cobertura general para la formulación y ejecución de los DERP. Los informes nacionales sobre los ODM que elaboran las oficinas exteriores son muy recientes. Aunque algunos de estos informes son excelentes, en la mayoría de los países los ODM internacionales se han adoptado directamente, en vez de ser *adaptados* mediante un proceso consultivo nacional para hacerlos más específicos al país. En Azerbaiyán, en las etapas iniciales de formulación del segundo borrador final del DERP, no se hizo referencia a los ODM. El gobierno ha tomado desde entonces medidas para asegurar que los objetivos del Programa Estatal de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Económico (el DERP de Azerbaiyán) son coherentes con los ODM y ha designado a la secretaría del DERP como centro de coordinación de los ODM. También tiene previsto establecer una dependencia de vigilancia en esta secretaría para facilitar los vínculos entre el DERP y los ODM.

Los ODM juegan escaso o ningún papel en la formulación de políticas para la reducción de la pobreza en Bolivia, aunque algunas oficinas exteriores (Etiopía y Tanzania) se han ocupado de ello. Esto es consecuencia del momento de la programación del DERP, por una parte, y de la formulación de los ODM, por otra. El centro de atención futuro de la oficina exterior podría ser facilitar un debate que propiciara que los ODM de propiedad nacional pudieran integrarse en el proceso de política. En el DERP de Malí (Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, o CSLP), se menciona a los ODM únicamente en el anexo y de una manera que no indica cohesión alguna entre las metas de los ODM y las del CSLP. El DERP-I del Pakistán tampoco hace referencia a los ODM.

Análisis de la pobreza y vínculos de política del DERP

A juzgar por las visitas a los países, los DERP no integran las cuestiones de la pobreza y el crecimiento. Aunque existe una estrategia coherente de crecimiento, la mayoría de los DERP no demuestran que la estrategia está diseñada a favor de los pobres. No existe un vínculo claro entre el diagnóstico de la pobreza y las políticas de reducción de la pobreza. En vez de ello, las políticas de reducción de la pobreza tienden a ser un elemento “añadido” a una estrategia general de crecimiento. La pobreza y el crecimiento se tratan por separado y los vínculos entre ellos son débiles. Sin embargo, la mayoría de los DERP incluyen un foco de atención en cuestiones de pobreza, lo que representa un adelanto respecto de anteriores documentos nacionales sobre estrategias de crecimiento. Ello representa un punto clave de intervención para que el PNUD influya en el proceso y consolide la integración de la pobreza y el crecimiento, habida cuenta del énfasis que pone en la naturaleza multidimensional de la pobreza y su especial atención a la creación de capacidad.

Por conducto de varios mecanismos, el PNUD ha intentado fortalecer el foco de atención en la pobreza de los DERP en varios países. Los DERP con un elemento fuerte de reducción de la pobreza eran los correspondientes a los países en que los documentos de política anteriores al DERP contenían dicho énfasis (Etiopía es el mejor ejemplo). El grado de compromiso de los DERP con los pobres era en cierto modo una función de la orientación de política anterior o consecuencia de la presión popular para modificar esa orientación. El PNUD ha tenido éxito en incluir cuestiones de igualdad en el programa de muchos países. En algunos países, se han desplegado esfuerzos para asegurar que en el DERP se abordan plenamente cuestiones importantes, por ejemplo, cuestiones de empleo en Azerbaiyán, y cuestiones de participación y distribución en Bolivia. En el Pakistán, las cuestiones de distribución de ingresos se abordarán mediante una nueva organización de investigación establecida con apoyo del PNUD. En Malí, la contribución del PNUD incluyó la participación en varios grupos de trabajo temáticos, movilización de recursos y coordinación de la labor de expertos técnicos en estructura macroeconómica.

En Bolivia, el crecimiento a favor de los pobres recibe una mayor atención del PNUD que por parte de la mayoría de los demás asociados para el desarrollo. Ha subrayado sistemáticamente la importancia de la equidad y de la distribución a efectos de reducción de la pobreza. La influencia del PNUD se ha manifestado mediante el debate público. Tanto en el PNUD, Nueva York, como en la oficina exterior de Bolivia se afirma claramente lo que el PNUD entiende por crecimiento a favor de los pobres: un crecimiento concebido de tal modo que los ingresos y el nivel de vida de los pobres mejoren con mayor rapidez que los de las otras clases sociales. Sin embargo, no se ofrece una definición en el DERP-I o el DERP de Bolivia, ni en la evaluación común del Banco Mundial y el FMI.

PNUD/Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods

La falta de claridad de los papeles respectivos entre PNUD/equipos nacionales de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods ha obstaculizado el desarrollo de un enfoque coherente por el equipo nacional de las Naciones Unidas para intervenir en el proceso del DERP a nivel del país¹⁵. Las asociaciones entre el PNUD, el Banco Mundial y el FMI en apoyo del proceso del DERP plantearon, a veces, problemas en la práctica a nivel del país. Surgieron tensiones por una serie de razones. Una de las más comunes era la brevedad con que había que responder a los plazos de aprobación de los organismos multilaterales, que entraba en conflicto con el resultado de una participación y propiedad de base amplia, con intervención de toda una gama de interesados. Un segundo factor, el énfasis excesivo en la estructura macroeconómica, resultó en una participación limitada de algunos ministerios gubernamentales pertinentes, restando importancia a la naturaleza multidimensional de la pobreza, y minimizando la importancia de los ODM.

A pesar de la falta de claridad de la asociación, en varios países (Tanzanía, Etiopía y Azerbaiyán) el Representante Residente/Coordinador Residente (RR/CR) del PNUD aprovechó oportunidades para crear condiciones en que el PNUD/equipos nacionales de las Naciones Unidas pudieran aportar contribuciones críticas a la formulación y ejecución del DERP. Esta buena práctica indica lo que el PNUD podría conseguir a través de los países si la relación con las instituciones de Bretton Woods se definiera como una asociación plena a nivel mundial. En el caso de Malí, se concluyó que la relación entre los donantes, prestamistas y las instituciones financieras internacionales (IFI) había mejorado sustancialmente en el proceso del DERP. Como ejemplo de otros países con DERP en que el PNUD fomentó una asociación con las instituciones de Bretton Woods, cabe citar al Níger, en donde el PNUD se asoció con el Banco Mundial en actividades de apoyo multilaterales, facilitación de servicios de asesoramiento y pericia financiera y humana, Nicaragua, Uganda, Armenia, Camboya y el Camerún.

El PNUD y los equipos nacionales de las Naciones Unidas

Los principales interesados no siempre comprenden la relación entre el DERP y los mecanismos clave de coordinación de las Naciones Unidas, la evaluación común de países (ECP) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD). Aunque las directrices del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo fijaron un escenario ideal, con una ECP para apoyar la elaboración del DERP, y el MANUD para respaldar su aplicación, en realidad, las fechas del calendario no coinciden¹⁶. La falta de coordinación entre los instrumentos de las Naciones Unidas y el DERP socava el punto más fuerte del sistema de las Naciones Unidas, es decir la complementariedad entre los organismos de las Naciones Unidas. La mayoría de los organismos tendrán vínculos estrechos con los ministerios sectoriales pertinentes y otros asociados sectoriales. Esto es especialmente importante para elaborar sistemas amplios de vigilancia de la pobreza. Sin embargo, algunos representantes de los organismos parecen resistirse al compromiso, incluso aunque en la sede del organismo se apoye oficialmente al proceso del DERP.

¹⁵ Véase la nota 11.

¹⁶ Un grupo de trabajo del grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presidido por la OIT, prepara actualmente una nueva nota de orientación para los equipos nacionales sobre el apoyo al proceso de DERP. También se están preparando nuevas directrices para los ECP/MANUD, cuya iniciativa corre a cargo del PNUD.

Recuadro 5: Un ejemplo de integración de la ECP, el MANUD y el DERP

El equipo nacional de las Naciones Unidas en Tanzania no emprendió una ECP separada sino que decidió, a sugerencia del gobierno, apoyar plenamente (con tiempo de funcionarios y financiación de personal local) la fase analítica de la Estrategia de Asistencia de Tanzania (EAT), que sirvió de base para el DERP. Las Naciones Unidas utilizaron el análisis de las causas de la pobreza contenido en la EAT y el DERP como base para el MANUD. El gobierno había dado prioridad a las esferas en que necesitaba apoyo externo en la EAT, y después en el DERP, lo que resultó en el desarrollo de una estructura sólida de estrategias y prioridades nacionales a las que podría responder el MANUD. El MANUD se convirtió en la respuesta de las Naciones Unidas a la EAT y el DERP, identificando las esferas del DERP en que las Naciones Unidas disfrutaban de una ventaja comparativa y podían conseguir un mayor impacto trabajando juntas para proporcionar apoyo. En el MANUD, una de las tres esferas identificadas como de más alta prioridad para la asistencia conjunta de las Naciones Unidas era el apoyo al establecimiento de un sistema nacional de vigilancia de la pobreza y la creación de capacidad para analizar los datos sobre pobreza en los distintos sectores. Los resultados se incorporarían al proceso del DERP, el proceso presupuestario, y otros procesos que establecían estrategias nacionales. Subsiguientemente, cuatro organismos de las Naciones Unidas elaboraron nuevos programas de asistencia basados en el MANUD, que demuestran los vínculos existentes entre el DERP, el MANUD, y los programas de los organismos.

II. HALLAZGOS SOBRE LOS RESULTADOS DEL DERP

En esta sección se examinan específicamente los hallazgos sobre los seis resultados del DERP. Sin embargo antes de discutir estos hallazgos existen ciertas cuestiones cualitativas que merecen atención y comprensión debido a las consecuencias que tienen para los resultados del DERP. Es útil pasar revista a los hallazgos de la evaluación sobre las limitaciones de capacidad de la parte nacional, que obstaculizaron la eficacia del proceso de DERP y la calidad de su contenido, además de algunas cuestiones interrelacionadas.

Cuestiones de capacidad: La capacidad en materia de formulación de políticas, análisis de políticas, presupuestación, vigilancia y evaluación por parte de varios interesados, desde los ministerios pertinentes hasta las organizaciones de la sociedad civil, se demostró que era débil. La facilitación de investigación amplia en crecimiento a favor de los pobres y creación de capacidad, a fin de formular estrategias de crecimiento en favor de los pobres en centros de investigación e instituciones de la sociedad civil, eran esferas que necesitaban ser reforzadas. Para que el DERP surta un impacto real, se tiene que tratar de corregir más a fondo esas deficiencias.

La evaluación concluyó que la capacidad de emprender la vigilancia de los aspectos multidimensionales de la pobreza en algunos países se había visto obstaculizada por la prevalencia de indicadores alternativos y la falta de consenso sobre los adecuados, además de la débil capacidad de vigilancia a nivel de distrito y de provincia. La capacidad de análisis de la información no existía en algunos casos. La multitud de estudios que se estaban realizando también condujo a una falta de coordinación entre los diferentes esfuerzos para vigilar la pobreza. En algunos países, se concluyó que la evaluación amplia de la pobreza a nivel de distrito no había sido integrada en un sistema general de vigilancia, circunstancia, que, a largo plazo, afectaría a su sostenibilidad.

La evaluación concluyó que el apoyo a la creación de capacidad adoptaba varias modalidades. En Azerbaiyán, Etiopía, y Viet Nam, el PNUD proporcionó directamente apoyo a la secretaria del DERP (o al equivalente institucional). En Malí y Tanzania, el PNUD desempeñó un importante papel en apoyar la producción de documentos importantes que servían de insumo al DERP. Estos dos ejemplos ponen de relieve uno de los puntos fuertes del PNUD: Se incorpora al DERP con un compromiso de larga data con la elaboración de política nacional. Situarse en los niveles de formulación general de política no es algo nuevo para el PNUD. Otro vehículo, en extremo importante, para crear la capacidad de política interna, son los IDH nacionales y los informes de países del PNUD relacionados. Estos instrumentos ejercieron una influencia sustancial en el proceso del DERP en el Pakistán y Bolivia¹⁷.

¹⁷ En el informe nacional de Bolivia figura un examen detallado del IDH nacional de 2000.

Cuestiones conexas: Si se interpretan literalmente, los seis resultados del DERP no tratan algunas cuestiones clave conexas, decisivas para la reducción de la pobreza, a saber, conseguir que el impacto de la economía mundial produzca impactos positivos para los pobres, detener e invertir la tendencia de la epidemia del SIDA, resolver conflictos y reconstruir a los países después de los conflictos, promover la igualdad de género, mejorar las condiciones de gobernabilidad de manera que redunden en beneficio de los pobres y conseguir la sostenibilidad ambiental. La relación entre los seis resultados del DERP y estas cuestiones conexas se basa en que los primeros constituyen *procesos*, mientras que estas últimas son *objetivos*.

Es posible que el Banco Mundial y el FMI, debido a que sus Juntas deben examinar los documentos del DERP, carguen un excesivo acento sobre los resultados del proceso, en vez de en la reducción de la pobreza y los objetivos conexas. Además, con la excepción de la gobernabilidad, la condicionalidad multilateral no se refiere a estos objetivos conexas. También es importante que el PNUD fomente el debate sobre estos objetivos entre sus asociados gubernamentales y de la sociedad civil.

El vehículo principal para cambiar el foco desde los resultados del DERP a sus objetivos son los ODM. En este sentido, el DERP es el “plan de acción” para los ODM, y los seis resultados del DERP son las condiciones necesarias para que el plan de acción sea efectivo. El PNUD ha aportado importantes contribuciones a todos los objetivos básicos de reducción de la pobreza, y dos de ellos se destacan especialmente. Con respecto a la *gobernabilidad*, existe la tendencia por parte de donantes y prestamistas a tratarla en un sentido más bien restringido, como relacionada únicamente con la transparencia y la responsabilidad. El PNUD tal vez sea el único organismo que ha facilitado un debate analítico de cómo la gobernabilidad puede reformarse para que pueda redundar en beneficio de los pobres. Resulta sorprendente que este enfoque de la gobernabilidad, implícito de manera tan obvia en los principios del DERP, no haya tenido un mayor impacto en los debates de política sobre la gobernabilidad que han llevado a cabo donantes y prestamistas.

La buena gobernabilidad y el DERP están relacionados entre sí. En la medida en que el DERP pasa a ser propiedad nacional y es impulsado por el país, se fomentará la buena gobernabilidad mediante una participación y responsabilidad democráticas. Si los países consiguen esta meta, es responsabilidad de donantes y prestamistas ajustar y alinear su ayuda a las políticas del DERP. Por consiguiente, la exigencia de una buena gobernabilidad es simultáneamente una petición de mayor compromiso, flexibilidad y apertura de criterios por parte de donantes y prestamistas.

Aunque todos los documentos del DERP indican un compromiso oficial con la *igualdad de género*, típicamente este compromiso no está vinculado a la mayoría de políticas del DERP. Las principales esferas de política se tratan implícitamente como si fueran neutrales en términos de género: las medidas macroeconómicas, la política de crédito, las inversiones del sector público y la reforma del mercado laboral, por mencionar las más importantes. Un síntoma de esta omisión es la ausencia virtual de debate de género con respecto a los seis resultados en varias evaluaciones. Lo mismo que el PNUD ha desarrollado un análisis de crecimiento a favor de los pobres, es necesario un análisis de crecimiento que amplíe la igualdad de género. Las políticas económicas no son neutrales en términos de género. El PNUD puede servir a la causa de la reducción de la pobreza explicando el porqué y promoviendo las políticas económicas implícitas en este análisis.

La sensibilización en cuestiones de género durante el debate nacional sobre la pobreza y las capacidades en el análisis de la pobreza por razones de género brillaron por su ausencia. Del mismo modo, incluso aunque se reconocía la naturaleza compleja y multidimensional de la pobreza, estas cuestiones no parecieron ser adecuadamente tratadas durante la formulación de documentos. También se precisa reforzar la comprensión del nexo medio ambiente-pobreza. Las desventajas de género constituyen un componente importante de la pobreza y requieren no sólo relatos de la pobreza que sean sensibles a la cuestión de género, sino también medidas explícitas y de orientación múltiple, así como intervenciones específicas de género para dismantelar la discriminación de género en la estructura general de política. Se trata de una esfera clave que pueden abordar conjuntamente el PNUD y los equipos nacionales de las Naciones Unidas, y específicamente el PNUD y el UNIFEM, en particular en el análisis y la programación de la pobreza con sensibilidad de género.

A. Propiedad nacional

Las estrategias sobre la pobreza son de propiedad nacional si su conceptualización, diseño, ejecución y vigilancia son resultado de un proceso impulsado por el país. La dificultad con la propiedad en la práctica surge cuando un donante trata de mantener algún tipo de control sobre estos parámetros básicos. La propiedad *gubernamental* necesita distinguirse de la propiedad *nacional*. La propiedad gubernamental no indica ni requiere que se consulte a las personas. Sin embargo, el proceso del DERP establece un programa más amplio: propiedad nacional. La propiedad *nacional* de la política de desarrollo es un proceso político en el que se consigue un consenso o acuerdo entre el gobierno y la sociedad civil. Si se llega a dicho acuerdo las políticas, que son el resultado del acuerdo, deben ser aceptables para los donantes y los prestamistas.

Un principio clave del DERP es que debe ser impulsado por el país y ser de propiedad nacional. En el primer caso, el gobierno selecciona y elabora las políticas (impulsado por el país), a continuación se convierten en propiedad nacional mediante un proceso de participación de la sociedad civil. La propiedad nacional de la política de desarrollo es un proceso político. Debería esperarse que este proceso tuviera una naturaleza contenciosa, ya que la reducción de la pobreza implica uno de los procesos más conflictivos a que se enfrenta toda sociedad: la lucha de los pobres e impotentes para que se realice una reasignación de recursos que redunde en su favor. Si este debate consigue llegar a algún tipo de acuerdo sobre las políticas, según los principios y la filosofía del DERP los donantes y los prestamistas deben estar predispuestos a apoyar esas políticas. El fomento de las políticas impulsadas por el país presupone que los donantes entablen un diálogo con el gobierno sobre las posibles divergencias y deben estar dispuestos a aceptar y apoyar políticas con las que pueden no estar de acuerdo. Aunque para cada donante y prestamista habrá cuestiones sobre las que no puede llegarse a un acuerdo, el “unilateralismo de los donantes” contradice los principios básicos del proceso del DERP.

Por la naturaleza de sus actividades, los donantes y prestatarios entran en conflicto con la práctica de la propiedad nacional, y cada institución debe resolver este conflicto de manera constructiva. En el caso de los prestamistas, la asistencia al desarrollo implica necesariamente una consideración implícita o explícita de garantizar los préstamos. En algunos casos, esta consideración puede venir impuesta por el mandato de la institución. Para los donantes que proporcionan asistencia mediante donaciones, el conflicto es menor, pero los representados por los organismos de los donantes exigen distintos grados de vigilancia, responsabilidad y transparencia con respecto a su asistencia al desarrollo. Por consiguiente, por muy comprometido que un donante o una entidad prestamista pudiera estar con el principio de propiedad nacional, por exigencias de su naturaleza institucional, se ven limitados en el grado de propiedad nacional que pueden aceptar o permitir. Habrá algunas políticas que los donantes y las entidades prestamistas no puedan aceptar, incluso aunque estén apoyadas por un amplio proceso participativo.

El PNUD, por su naturaleza y mandato, puede enfocar el proceso de propiedad nacional con menos restricciones institucionales que muchos de sus asociados para el desarrollo. Esta posición de relativa imparcialidad en el proceso de propiedad confiere al PNUD una credibilidad única, permitiéndole desempeñar un papel crítico de mediación entre donantes y prestamistas y el gobierno y la sociedad civil – un papel que no les es posible asumir a donantes y prestamistas. Crea el potencial de ampliar la práctica de propiedad, especialmente si se combina con las actividades tradicionales de creación de capacidad del sistema de las Naciones Unidas y los contactos de larga data con la sociedad civil. Todas las actividades del PNUD, y especialmente sus esfuerzos por crear capacidad nacional para formular políticas a favor de los pobres, adquieren una mayor importancia a medida que se amplía la propiedad.

Hallazgos

Una propiedad de base amplia del DERP no existe. Típicamente una parte del gobierno mantiene firmemente la propiedad del DERP a expensas de los demás. La conclusión que cabe extraer es que se han conseguido procesos en que el DERP sea de propiedad gubernamental, aunque, en la mayoría de los casos, no es impulsado por el país. Los progresos en atraer la participación de la sociedad civil para

ampliar la base de propiedad nacional han sido limitados. El cambio esencial que presupone el DERP es que los donantes y prestamistas ya no deberían hacer depender su apoyo a la estrategia de desarrollo de un país del hecho de que los organismos exteriores estén o no de acuerdo. El proceso del DERP rechaza el criterio de unilateralidad de los donantes, mediante el que los donantes y prestamistas se reunirían en el seno de un grupo consultivo o grupos de trabajo de donantes y expondrían sus quejas sobre las políticas y prioridades nacionales.

El PNUD ha apoyado el concepto de propiedad nacional del proceso del DERP por los gobiernos y los interesados no gubernamentales. Ha contribuido a ampliar la propiedad o propugnarla entre los donantes y los países del programa, pero podría hacer más para propiciar un debate nacional sobre la estrategia del desarrollo y las causas de la pobreza. Tiene varios puntos fuertes para apoyar una base de propiedad nacional más amplia, por parte de los gobiernos y demás interesados, y entre sus ventajas comparativas figuran su imparcialidad reconocida y su compromiso de larga data con los países mediante los proyectos y programas. En Etiopía, estas ventajas se vieron ampliadas por una relación de trabajo muy estrecha con el gobierno, en virtud de la cual el PNUD hizo de intermediario entre el gobierno y la comunidad de donantes y prestamistas. Este papel no era usual para el PNUD. El éxito de las oficinas exteriores en Etiopía, Viet Nam y Tanzania en facilitar la coordinación de los donantes debería considerarse como un modelo de buenas prácticas.

Recuadro 6. Fomento de la propiedad nacional: El caso del Pakistán

En el Pakistán, el PNUD ha contribuido a asegurar la propiedad del contenido del DERP (en fase de elaboración) apoyando la formulación de políticas y estrategias nacionales que han sido incorporadas al documento. Como ejemplo cabe citar el apoyo del PNUD al Centro de investigaciones sobre reducción de la pobreza y distribución de ingresos. Se trata de una organización de la sociedad civil que tiene como objetivo vincular la investigación relacionada con la pobreza con la labor de los encargados de formular la política, y orientar la investigación hacia las cuestiones de la distribución de ingresos y la desigualdad. El desarrollo de una estrategia propia se hace posible estableciendo un vínculo entre el informe sobre la condición humana y los encargados de elaborar la política mediante sesiones de información sobre política. Los miembros del equipo nacional de las Naciones Unidas han facilitado también apoyo a nivel sectorial. La OIT colaboró estrechamente con el Ministerio de Trabajo en la elaboración de una estrategia nacional de empleo que se incorporó plenamente al Plan de perspectivas de diez años, y podría incorporarse, a su vez, al DERP. El PNUD y el UNICEF tienen un ámbito de servicios de apoyo considerable, interviniendo en iniciativas locales y trabajando estrechamente con el gobierno local. Esto permite el aprovechamiento de vínculos macro-microeconómicos, haciendo llegar estas experiencias a los encargados de formular las políticas en los planos provincial y central. Los equipos nacionales de las Naciones Unidas también tendrán la oportunidad de apoyar la propiedad del proceso del DERP integrando su asistencia al proceso del DERP por conducto del MANUD, que ha de prepararse en 2003.

El apoyo del PNUD a la propiedad gubernamental se divide en dos categorías amplias:

- Creación de capacidad, que incluye facilitar acceso a las opiniones en favor de los pobres, a fin de que la política sea “casera”;
- Apoyo al proceso de participación. En Malí y Tanzania el PNUD desempeñó un importante papel en apoyar al proceso de formulación de estrategias nacionales para la reducción de la pobreza que sirvieron de insumos para el DERP.

En Etiopía, Tanzania y Viet Nam, el grupo consultivo incluye al gobierno en calidad de Copresidente. En Etiopía y Viet Nam, los donantes y prestamistas se han mostrado notablemente flexibles, pero en algunos de los otros países lo han sido menos. Un ejemplo de influencia externa es la fijación de estrictos límites fiscales en muchos países.

Los documentos del DERP en la mayoría de los estudios de casos de países parecen ser de propiedad gubernamental, pero no son impulsados por el país. En algunos países, la elaboración del documento implicó insumos sustanciales de organismos externos pero, predominantemente, era de propiedad gubernamental. No obstante, la propiedad del gobierno se ve también complicada cuando la participación de una parte del gobierno es más fuerte que la de otras partes, como sucede en el Pakistán, Viet Nam y Azerbaiyán.

Además del compromiso del PNUD, muchos factores afectaron el resultado en materia de propiedad en los países visitados. Especialmente importante ha sido la pasada relación entre donantes y prestamistas, por una parte, y el gobierno, por la otra. En Viet Nam y Etiopía, los gobiernos han concedido máxima prioridad a su propiedad de programas y proyectos desde el comienzo de las asociaciones bilaterales y multilaterales. En estos países, no ha sido necesario fomentar la propiedad gubernamental sino, más bien, negociar sus términos. El papel del PNUD ha sido facilitar el celo gubernamental por la propiedad, mediante la creación de capacidad y facilitando acceso al asesoramiento de política a favor de los pobres. En los demás países, tanto el gobierno como los donantes y prestamistas están implicados en un proceso de aprendizaje, a fin de propiciar una transición del criterio de donación al de propiedad.

Recuadro 7: Un ejemplo de apoyo de donantes múltiples al proceso del DERP: Etiopía

Aunque la propiedad nacional amplia del programa de desarrollo es resultado clave del proceso del DERP, también se necesita que exista una propiedad de apoyo al proceso del DERP. Al mismo tiempo, los donantes deben asegurar que sus enfoques estén armonizados para reducir la carga sobre las organizaciones nacionales asociadas que intervienen en el proceso.

En Etiopía, la oficina exterior desempeñó el papel central de dirigir el proceso de compromiso de los donantes en el proceso del DERP y de coordinar el ajuste de los donantes a los ODM de propiedad nacional. La participación de donantes y prestamistas en el DERP se lleva a cabo por conducto de el Grupo de Asistencia al Desarrollo (GAD). La coordinación en el sector de donantes y prestamistas ayudó a simplificar los arreglos de trabajo, a fin de armonizar los esfuerzos y opiniones sobre cuestiones e iniciativas relativas a la cooperación para el desarrollo. El grupo básico (GB) del GAD, integrado por 17 representantes bilaterales y multilaterales, está presidido por el PNUD. En su función de secretaría, el PNUD también hace de facilitador del GAD-GB para el apoyo de sus intervenciones. El PNUD estableció y administró un fondo conjunto de donantes para canalizar apoyo al gobierno. El PNUD y el Banco Mundial han asumido la responsabilidad de armonizar los diferentes intereses de donantes y prestamistas.

En los otros tres países visitados, algunas circunstancias particulares afectaron, en ciertos aspectos, de manera negativa al proceso de propiedad. En el Pakistán las diferencias entre secciones del gobierno (por ejemplo, el Ministerio de Finanzas y la Comisión de Planificación) han producido grados distintos de compromiso con el proceso del DERP. La falta de experiencia de asistencia al desarrollo en Azerbaiyán ha significado que el compromiso del gobierno con la propiedad carece de contexto histórico y limita el grado en que el gobierno puede situarse “en el sitio del conductor”. Finalmente, un cambio de gobierno en Bolivia tuvo importantes consecuencias para la propiedad, ya que la administración actual considera al DERP propiedad de su predecesor.

Diferentes ejemplos de fomentar la propiedad nacional pueden observarse en las condiciones específicas de cada país. En Bolivia, el PNUD proporcionó un firme apoyo a los participantes en el Diálogo Nacional, a fin de que los municipios y las organizaciones no gubernamentales pudieran preparar a sus representantes para desempeñar un papel efectivo. Aunque este tipo de apoyo representa una buena práctica, en Bolivia surtió escasos efectos en el DERP debido a los débiles vínculos entre el proceso de participación y el documento del DERP.

B. Participación de base amplia

El propósito de la participación de base amplia es hacer que el proceso del DERP sea de propiedad nacional. La propiedad nacional tiene dos aspectos: la participación misma (el proceso) y el impacto de la participación en el DERP (resultado). La posición del PNUD acerca del primer aspecto es clara: habida cuenta de las condiciones imperantes en un país en el momento en que se inicia el proceso del DERP, la participación debería ser lo más amplia posible. Igualmente clara es la posición del PNUD en el segundo aspecto: el proceso de participación debería producir un impacto sustancial en el DERP. Sin embargo, el punto de vista del PNUD sobre los conflictos entre el proceso de participación y los resultados del DERP no está clara. Los conflictos pueden surgir en relación con varios puntos: la legitimidad del proceso de participación, entre el proceso de participación y las instituciones oficiales de la representaciones, y en relación con el grado en que las opiniones de los consultados se incorporan al DERP.

Las cuestiones de legitimidad se derivan de la dificultad de institucionalizar una participación de base amplia. Como esta institucionalización es un proceso de política interna en cada país, la participación directa del PNUD sería inapropiada (aunque el PNUD puede responder a las peticiones que le formule la sociedad civil y el gobierno para prestar asesoramiento de expertos). Del mismo modo, sería inapropiado en esta evaluación ofrecer recomendaciones sobre cómo se debería proceder. Como ejemplo, que también puede ser pertinente en otras partes, cabe citar el caso de Bolivia, en donde el poder legislativo promulgó una ley que establecía procesos de consulta regulares. Una segunda causa de conflicto es la tensión entre las instituciones representativas oficiales y los vehículos de participación en el DERP. De manera general, es evidente que los parlamentos deberían desempeñar un papel ampliado en el proceso del DERP, y la práctica del PNUD es facilitar esa tendencia. En tercer lugar, relacionado con lo anterior, se plantea la cuestión de hasta qué punto el proceso de participación tiene un carácter puramente consultivo, o que debería haber mecanismos para asegurar que los puntos de vista de las personas consultadas afectaran efectivamente a la política.

Para obtener claridad sobre la participación hay que comenzar por distinguir entre consulta y participación. La primera presupone que los gobiernos (o los organismos externos con apoyo gubernamental) presentan un conjunto de políticas a una selección de grupos de la sociedad civil y buscan obtener reacciones ante estas políticas. Acto seguido se cotejan las reacciones y, en distinto grado, influyen en los cambios y “ajustes” del marco de política predeterminado. Desde el otro ángulo, la participación significa que los grupos de la sociedad civil intervienen activamente en la selección y elaboración de políticas. Esta participación activa es congruente con la orientación gubernamental para enfocar el programa, pero permite la iniciativa comunitaria en la elaboración de políticas. El proceso en Bolivia era participativo en este sentido y surtió un impacto sustancial en la adjudicación de fondos destinados a países pobres muy endeudados, incluso aunque el impacto final en el contenido de los documentos del DERP fuera limitado.

El PNUD puede alentar, y de hecho lo hace, la participación, dando acceso a las políticas a favor de los pobres, ofreciendo una plataforma para “diálogo”, apoyando la logística de participación, y creando capacidad en la sociedad civil para la elaboración de políticas. Incluso más importante es el enfoque del organismo respecto de la participación, a la que considera el vehículo de un debate nacional sobre los medios y arbitrios del proceso de desarrollo. En este enfoque, el proceso de participación no tiene que desembocar necesariamente en un consenso (aunque el consenso sea deseable); más bien la participación debería atraer a la sociedad civil, y especialmente a los pobres, al proceso político. A este respecto, el compromiso de larga data del PNUD con la celebración de diálogos, tanto con el gobierno como con la sociedad civil, le sitúa en una posición firme para contribuir a la institucionalización de la participación de base amplia. Esto puede incluir participación parlamentaria, incluida la aprobación oficial del documento del DERP. Estas ampliaciones del proceso para ampliar y profundizar la participación contribuirían a la propiedad nacional y ayudarían en gran medida a proporcionar una sólida legitimidad al proceso del DERP. Se adoptaría como una estrategia de desarrollo a largo plazo, y no simplemente como un documento para responder a las condiciones requeridas por los donantes y prestamistas. La consecuencia implícita para las oficinas exteriores del PNUD es que deben tomar la iniciativa en la comunidad de donantes y prestamistas para definir el proceso de participación como un proceso de debate nacional, ayudar a los gobiernos a diseñar procesos de participación más amplia y facilitar a la sociedad civil la capacidad de aportar una contribución sustancial al debate.

Hallazgos

El principal hallazgo fue que, en la mayoría de los países el proceso de participación había aportado una contribución sustancial a la ampliación del debate sobre política económica y social. Sin embargo, la brecha entre lo que se ha conseguido y lo que podría haberse conseguido es enorme. En este sentido, la participación de base amplia es, a la vez, el resultado más firme y más débil del proceso del DERP.

La participación de base amplia facilita la transformación de la propiedad gubernamental del DERP y la convierte en propiedad nacional. Implica la participación de la sociedad civil en el proceso de elaborar estos borradores. También va más allá de la formulación de los documentos mismos del DERP y debería

ser un proceso en curso, apoyado por el proceso mismo del DERP. Presupone un diálogo regular entre el gobierno y la sociedad civil (incluido el sector privado) acerca de las cuestiones relativas a la pobreza. Parte del progreso hacia una participación de base amplia depende de la creación de mecanismos para institucionalizar este diálogo y hacerlo sostenible, además de incluir a los pobres para que sus puntos de vista lleguen a ser conocidos por el gobierno.

No existe una fórmula general para determinar si se consigue este resultado. Depende de la historia y de las circunstancias de cada país. La cuestión clave es determinar qué medida de progreso se ha conseguido hacia este resultado, no la forma particular o el grado de participación en un determinado momento. La dimensión necesaria de la participación es incluir a los pobres, a fin de que sus puntos de vista lleguen a ser conocidos por el gobierno.

Cada estudio de caso de un país tenía un punto de partida diferente en el proceso del DERP. En consecuencia, los procesos genuinos conseguidos en un país podrían aparecer como una participación bastante limitada en otro. No parece haber correlación entre la profundidad y la amplitud del proceso de participación y su impacto en las políticas del documento del DERP. Un indicador relativamente objetivo del progreso hacia este resultado es la medida en que la participación experimentó cambios durante la elaboración del DERP, en comparación con el DERP-I.

En Azerbaiyán, hubo una participación limitada en comparación con otros países, con tradición de instituciones democráticas oficiales, pero se registró un adelanto considerable en relación con la situación anterior al DERP. La participación en el DERP-I fue bastante limitada, pero se amplió sustancialmente en el proceso del DERP. Los grupos de la sociedad civil protagonizaron una participación sin precedentes en el DERP, aunque el papel del naciente sector privado fue limitado.

En Viet Nam, sería más exacto describir el proceso como un proceso de consulta que, gradualmente, conduce a una mayor participación. A falta de organizaciones no gubernamentales y habida cuenta de la elaborada estructura política que caracteriza al sistema de Viet Nam, el proceso de consulta llegó directamente a las comunidades rurales, incluidos los pobres, y ello representó el primer proceso importante de consulta independiente del país; por consiguiente, hay que considerarlo como un progreso sustancial.

En Etiopía, el vehículo de participación fueron las consultas sobre el DERP dirigidas por el gobierno que abarcaron los niveles de distrito, regional y federal. La inclusión de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales en Etiopía representó un avance en la dirección adecuada, aunque algunos participantes opinaron que el gobierno ejercía un excesivo control sobre el diálogo, una queja también formulada en los demás países visitados. Sin pronunciarse sobre la validez de dichas críticas, cabe concluir que el proceso de participación en Etiopía representó una mejora sustancial respecto de la práctica ordinaria de considerar a las estrategias de reducción de la pobreza como un ejercicio puramente técnico.

El proceso de participación en Malí fue problemático, ya que parece que no se incluyó a los representantes de los pobres, ni tampoco al parlamento, y no se proporcionó acceso a información clave a los participantes. El proceso de participación en el DERP fue el resultado de una serie de consultas *ad hoc* durante el decenio de 1990. Los participantes y observadores del proceso no se ponen de acuerdo sobre si representó un progreso en comparación con esas consultas previas.

Pakistán, Bolivia y Tanzania tienen instituciones representativas y sistemas multipartidistas oficiales y, en varias ocasiones, los parlamentos han desempeñado un papel importante en la política. En el Pakistán se lograron progresos en atraer la participación de la sociedad civil y del sector privado, pero las consultas y la inclusión de los nuevos gobiernos de distrito arrojó resultados muy variables. Desde un punto de vista más positivo, el proceso de consultas a nivel central contribuyó a la elaboración de indicadores de pobreza. Sin embargo, como sucedió en Malí, la participación efectiva del sector privado brilló por su ausencia.

Desde cualquier punto de vista que se compare, la participación en Bolivia tuvo un carácter amplio, profundo, y cualitativamente diferente de la experiencia en los otros siete países. Iniciado mediante un proceso para países pobres muy endeudados, y continuando mediante la elaboración del DERP, se articuló el diálogo nacional en torno a reuniones comunitarias a nivel regional, y, finalmente, a nivel central. El diálogo incluyó la participación de grupos indígenas que históricamente habían sido excluidos del proceso político y habían asumido una dinámica propia. Además, hay que registrar el hecho de importancia decisiva de que, de los siete países, tan sólo en Bolivia la participación no parlamentaria ha sido institucionalizada mediante ley promulgada por el Congreso. Sin embargo, esta participación amplia y profunda puede haber tenido un impacto menor sobre las políticas del DERP en Bolivia que en aquellos otros países cuya participación fue más restringida y superficial.

Recuadro 8: Apoyo a la participación de base amplia: El caso de Bolivia

El vehículo principal para una participación de base amplia en Bolivia fue el Diálogo Nacional de 2000, que recibió un firme apoyo del PNUD. Representó un evento histórico en Bolivia y el Congreso ha promulgado una ley en que se establecen Diálogos Nacionales con carácter regular. La importancia del Diálogo Nacional va mucho más allá de su relación con el DERP.

El primer Diálogo Nacional, "Bolivia hacia el siglo XXI", tuvo lugar en 1997, y reunió a representantes del gobierno central, los grupos organizados más importantes de la sociedad civil y los partidos políticos. El momento de este diálogo vino impulsado por la necesidad de observar las condiciones relativas a los países pobres muy endeudados. En 1998, Bolivia obtuvo su primer alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados. El alivio, en valores actuales netos, fue de 448 millones de dólares, repartidos durante 20 años (equivalente al 10% de la deuda del país en 1981).

Comenzó un nuevo proceso participativo con el Segundo Diálogo Nacional, "crecimiento económico y lucha contra la pobreza", a principios de 2000. Los primeros pasos se dieron a nivel municipal, seguidos por la organización de mesas redondas, en régimen de participación, a nivel departamental, para llegar finalmente al "Diálogo Nacional 2000". La participación del PNUD fue importante para el éxito del proceso. Utilizando las conclusiones del Informe sobre el Desarrollo Humano 2000, el PNUD pidió el fortalecimiento de una "democracia deliberante", mediante participación popular, tanto a nivel local como nacional. Durante el diálogo, el PNUD proporcionó asistencia técnica para el diseño de procesos participativos y facilitó la asignación de recursos de organismos internacionales para ampliar estos procesos mediante el uso de una "cesta de aportaciones".

La historia y las actuales condiciones de cada país influyeron de manera acusada sobre los progresos hacia una participación de base amplia y propiedad nacional, ya que, en cada país, la participación tuvo lugar en un contexto político y social más amplio. Los factores contextuales que afectaron al resultado en cada país fueron los siguientes:

- Azerbaiyán: ausencia de una tradición democrática, creación reciente del país, sin historia de una estructura de planificación después de la independencia, y un sector privado débil;
- Bolivia: larga historia de movilización popular, instituciones de representación oficiales y activas, una sociedad civil pujante, incluidos el sector de negocios, sindicatos y organizaciones de agricultores;
- Etiopía: país afectado por un conflicto, instituciones de representación recientemente establecidas;
- Malí: alta dependencia de la ayuda, lo que fomenta la inercia gubernamental, escasa capacidad técnica;
- Pakistán: el diálogo entre encargados de elaborar la política y la sociedad civil es débil, la política se ve limitada debido a las condiciones impuestas por la ayuda al desarrollo;
- Tanzania: dependencia de la ayuda, legado de un sistema político de partido único, diálogo débil entre el sector privado y los gobiernos del país y de la isla de Zanzíbar;
- Viet Nam: sistema de partido único en un Estado unitario, mitigado por una tradición política de consultas y creación de consenso.

Los progresos hacia el logro del resultado no deben interpretarse como esencialmente negativos. Al contrario, los progresos conseguidos en todos los países, aunque pequeños a juicio de algunos, representan un cambio sustancial de status quo. El progreso futuro requiere institucionalizar la

participación, como se ha hecho en Bolivia. El modo en que ello se hará en cada país será parte de un proceso de propiedad nacional, que los demás podrán fomentar, pero no guiar.

En Bolivia, Malí, Etiopía y Azerbaiyán, el PNUD aportó importantes contribuciones al proceso de participación y de consulta. La contribución sustancial que hizo el PNUD en Bolivia puede atribuirse en gran medida a dos factores: en primer lugar, el PNUD trató el proceso como un fin en sí mismo, no como un producto derivado del proceso del DERP, y en segundo lugar, Bolivia tiene una larga historia (a menudo violenta) de movilización popular.

En los siete países estudiados, el PNUD financió primordialmente algunas de las actividades en el proceso de participación, tales como las mesas redondas en el plano local o nacional y otros foros de debate, pero como factor más importante hay que destacar que se comprometió a intervenir en el diseño del proceso de participación. Las buenas prácticas a este respecto han consistido en ayudar a los gobiernos a reunir a los diferentes actores en el proceso de participación e identificar las estrategias apropiadas para llevarlo a cabo de una manera coordinada y amplia. También ha tenido éxito en ayudar a la sociedad civil a participar de una manera más efectiva.

En otros países con DERP, el PNUD financió consultas con la sociedad civil sobre el DERP (Guyana); ayudó a promover la creación de consenso sobre el proceso del DERP, incorporando a grupos de la sociedad civil y partidos políticos (Honduras); facilitó el diálogo de políticas entre la sociedad civil y el gobierno en el marco del DERP, especialmente en el plano local con organizaciones no gubernamentales, el sector privado, las autoridades municipales y las organizaciones comunitarias (Nicaragua); reforzó la capacidad de las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil para participar y negociar con el gobierno en el proceso de formulación del DERP (Níger y Zambia); y proporcionó asistencia técnica para mejorar el contenido del DERP-I y el proceso de participación pública (Georgia).

Promover la participación de base amplia es el más débil de los siete resultados para el PNUD, sin embargo se trata de uno de sus puntos fuertes naturales – tiene una considerable capacidad de difusión que puede utilizarse en el proceso de participación. El PNUD puede fomentar el diálogo en curso entre el gobierno y la sociedad civil y el sector privado sobre cuestiones relativas a la pobreza. Puede apoyar mecanismos para institucionalizar este diálogo y hacerlo sostenible, y también elaborar el proceso de participación. La creación de capacidad debe apoyar al concepto de propiedad del proceso, incluida la elaboración de políticas domésticas, a favor de los pobres.

C. Naturaleza multidimensional de la pobreza y crecimiento a favor de los pobres

La naturaleza multidimensional de la pobreza y el contenido a favor de los pobres del crecimiento están tan íntegramente relacionados entre sí que deberían examinarse conjuntamente. Para juzgar si el crecimiento está redundando a favor de los pobres, se debe tener una opinión sobre la naturaleza de la pobreza.

Se necesita un crecimiento económico sostenido para reducir la pobreza, pero dicho crecimiento reducirá la pobreza a un ritmo más rápido si se plasma a favor de los pobres y se orienta, por ejemplo, hacia las zonas rurales en donde viven la mayor parte de los pobres. A su vez, esta orientación puede requerir un gasto público adicional para ampliar la infraestructura rural, la educación y los servicios de salud. El marco de política para la estabilidad macroeconómica tendrá que armonizarse con políticas que estimulen el ritmo de crecimiento económico, al igual que con políticas y programas para la reducción de la pobreza. Finalmente, habrá que desplegar un denodado esfuerzo para potenciar a los pobres, mediante la promoción de organizaciones a favor de los pobres, de manera que puedan participar activamente para identificar sus problemas y prioridades y participar en todo el proceso de desarrollo. Impartir instrucciones en el sentido de que el DERP debería considerar la naturaleza multidimensional de la pobreza es una exigencia central para la construcción de un programa efectivo de reducción de la pobreza en todos los países. El análisis de la pobreza se transforma de un ejercicio técnico en otro ejercicio en el que la población, y especialmente los pobres, participa de manera activa. Por consiguiente, tratar la naturaleza multidimensional de la pobreza se convierte en un proceso en el que se

integran la política y la participación para elaborar un programa de reducción de la pobreza de propiedad nacional y unos ODM de propiedad nacional.

Este enfoque amplía el ámbito del compromiso del PNUD en el proceso del DERP. El PNUD carece de los recursos necesarios para financiar detalladas y amplias encuestas de hogares para muchos países. Estas encuestas, con toda la importancia que tienen, no son sino uno de los insumos necesarios para identificar el carácter multidimensional de la pobreza. Más importancia tienen los procesos en que el PNUD atesora una pericia de larga data: creación de capacidad en la sociedad civil para fomentar un análisis independiente de la pobreza; intervención en la sociedad civil para facilitar la habilitación de los pobres a fin de que puedan hacer oír su voz, y los informes nacionales sobre los derechos humanos, que ahora se complementarán con informes nacionales sobre el progreso en el logro de los ODM, a fin de proporcionar un marco de análisis de la pobreza.

Un énfasis excesivo en la pobreza de ingresos es una característica de la mayoría de los documentos del DERP, lo que refleja una perpetuación del punto de vista que considera a la planificación nacional y a la reducción de la pobreza como ejercicios técnicos en que los pobres desempeñan un papel pasivo como receptores de beneficios. Por el contrario, la estrategia de reducción de la pobreza promovida por el PNUD durante mucho tiempo prevé que los pobres definan y hagan suyos los beneficios, en vez de esperar a que les lleguen. Esta es la esencia del enfoque que hace el PNUD de la pobreza, y debe propugnarse decididamente.

El esfuerzo del PNUD por ampliar el enfoque de la pobreza es un proceso en curso y dinámico, aunque todavía no queda reflejado plenamente en los DERP actuales. La principal tarea de las oficinas exteriores del PNUD es transmitir el mensaje de que la reducción de la pobreza requiere que el DERP se base en un análisis de la naturaleza multidimensional de la pobreza, y que, a su vez, impulse el diseño de políticas económicas y la vigilancia de los progresos en la reducción de la pobreza.

Según definición del PNUD, el crecimiento a favor de los pobres tiene lugar cuando los pobres, independientemente del modo en que se les defina y mida, se benefician en mayor proporción que los demás¹⁸. Las políticas de crecimiento a favor de los pobres pueden necesitar la creación de un “espacio fiscal” para gastos a favor de los pobres. Esta definición de crecimiento a favor de los pobres ha venido siendo concretada, y todavía se halla en ese proceso, mediante una larga serie de investigaciones de política del PNUD, especialmente el programa conjunto de la Dirección de Políticas de Desarrollo (DPD) y la Dirección Regional para Asia y el Pacífico sobre políticas macroeconómicas a favor de los pobres, que ha sido elaborado a partir de la Red de conocimientos para la reducción de la pobreza (1996-1997) y el reciente estudio de 15 países que ha llevado a cabo la Dirección Regional para América Latina y el Caribe.

Una parte esencial de la política de crecimiento a favor de los pobres tendrá que ser la promulgación de políticas que aumenten la productividad agrícola y fomenten el desarrollo rural participativo, que incluya una gama mucho más amplia de actividades que sólo pueden emprenderse con éxito mediante instituciones locales descentralizadas y organizaciones de la sociedad civil. Este enfoque más amplio del crecimiento a favor de los pobres sienta las bases para que el PNUD pueda integrar la propiedad, la participación y la creación de capacidad. Ayuda a los países a desarrollar la capacidad de elaborar estrategias domésticas, impulsadas por el país y basadas en la elección de políticas a favor de los pobres, que se convierten en parte del debate nacional participativo sobre los objetivos y el marco del desarrollo. A su vez, este debate contribuye a la propiedad nacional de los DERP.

Se reconoce generalmente que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para una reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenibles. Para que el crecimiento económico se traduzca efectivamente en reducción de la pobreza, debe ser un crecimiento a favor de los pobres, lo

¹⁸ Véase el borrador *Policy Note on the Role of Economic Policies in Poverty Reduction*, abril 2002, pág.2, en que se lee, “dicha estrategia implica... una mayor equidad al principio del proceso de desarrollo (como, por ejemplo, la reforma de la tierra o la educación básica universal) o la reducción de la desigualdad en una etapa posterior (como el aumento de los salarios mediante la generación general de empleo entre los trabajadores no calificados).”

suficientemente rápido para mejorar la condición absoluta de los pobres, y equitativo, de manera que mejore la posición relativa de los pobres¹⁹. Esto es cierto para la pobreza de ingresos o definiciones multidimensionales más amplias de la pobreza, tales como la pobreza humana. Las directrices del PNUD sobre el compromiso con el DERP hacen observar que “la equidad es buena para los pobres porque es buena para el crecimiento y para distribuir sus beneficios a toda la población, incluidos los pobres. Un alto grado de desigualdad inhibe el crecimiento, contribuye a un proceso deficiente de formulación de políticas y retrasa las reformas a favor de los pobres.”

Hallazgos

El tratamiento de la pobreza en los DERP de algunos países es demasiado restringido, con un excesivo énfasis en la dimensión de los ingresos, en vez de abarcar una variedad de otros aspectos, específicos del país y la comunidad. Los progresos conseguidos para profundizar y efectuar esta clase de análisis y comprensión de la pobreza han sido limitados.

El trabajo de larga data del PNUD sobre la naturaleza de la pobreza reconoce que es un fenómeno complejo y multidimensional. La pobreza no sólo se relaciona con cuestiones relativas a los ingresos, sino también con una variedad de otras dimensiones. Para reducir efectivamente la pobreza, hay que comprender sus múltiples dimensiones y las prioridades entre ellas. Hay que distinguir entre medios y fines y examinar los vínculos entre las dimensiones. Por ejemplo, al tratar la pobreza de ingresos, la educación a menudo es un medio de reducir la pobreza. Al tratar la pobreza desde el punto de vista multidimensional, la educación se convierte en un fin en sí misma, que permite a los individuos gozar de más oportunidades y elecciones para vivir una vida en plenitud. En el IDH de 1997 el PNUD introdujo el concepto de “pobreza humana” para captar su enfoque de la pobreza multidimensional. La pobreza humana se centra en las capacidades que tienen las personas para funcionar en un contexto social. Estos aspectos de pobreza son específicos para cada país y se identifican tras escuchar a los mismos pobres.

Como se observó en los países visitados, el contenido a favor de los pobres de los DERP aumentó cuando el PNUD se centró en fomentar debates nacionales sobre la naturaleza de la pobreza, por conducto de sus trabajos de vigilancia de los ODM y los costos sociales de la pobreza, facilitando que los pobres pudieran hacer oír su voz. Sin embargo las oficinas exteriores todavía no han hecho un uso suficiente de los trabajos analíticos a favor de los pobres realizados en la sede. Una tarea clave para las oficinas exteriores del PNUD es proporcionar a los gobiernos y a la sociedad civil perspectivas de política que tengan un carácter a favor de los pobres más acentuado, incluidas políticas monetarias, fiscales y cambiarias, y asegurar que estas perspectivas se incorporan a su diálogo sobre el DERP. A nivel oficial, el PNUD apoyó esfuerzos para generar un análisis más multidimensional de la pobreza en todos los países visitados. Los esfuerzos fueron notablemente efectivos en Bolivia, como consecuencia de la gran influencia que tuvieron los dos últimos IDH nacionales, redactados por un equipo integrado casi en su totalidad por nacionales. La vigilancia de los ODM también desempeñó un importante papel en elevar el grado de conciencia sobre la complejidad del fenómeno de la pobreza, especialmente en Viet Nam, en donde el IDH nacional (2001) proporcionó un valioso marco para el DERP. Viet Nam también consiguió establecer ODM nacionales más realistas y ambiciosos, que han facilitado en gran medida la formulación y la ejecución del DERP. El apoyo a las instituciones de investigación no gubernamentales en su investigación sobre la pobreza, como en el Pakistán, puede desempeñar un papel en extremo positivo para influir en el pensamiento del gobierno. Otros ejemplos de países en que el PNUD contribuyó a incorporar una perspectiva multidimensional de la pobreza, incluyen Burkina Faso, en donde organizó una mesa redonda sobre gobernabilidad y elaboró el IDH nacional sobre gobernabilidad (2000); Honduras y Zambia, en donde el PNUD también ayudó a los esfuerzos del gobierno en pro de la gobernabilidad; Mozambique, en donde con la colaboración de la OIT, inició un estudio sobre género y pobreza, y Nicaragua, en donde fomentó los vínculos entre pobreza, gobernabilidad y medio ambiente.

¹⁹ Economic Policies and Poverty Reduction: Macroeconomics, Restructuring and Redistribution –the Basis for a UNDP Guidance Note’ (borrador), PNUD, DPD. McKinley, Terry, marzo 2001

D. Coherencia con la estrategia a largo plazo

Pocos estarían en desacuerdo con el resultado deseado de que el DERP debe ser coherente con respecto a otras políticas y planes nacionales a largo plazo. Es esta una visión más bien estática de la política, que puede no coincidir con las realidades del proceso político en muchos países.

Un problema no anticipado, al menos de manera explícita, en la literatura sobre el DERP es su estatuto con respecto a los gobiernos. Por una parte, una de las exigencias del DERP es que sea de propiedad gubernamental; por otra parte, no se encuentra un análisis explícito de su estatuto cuando cambian los gobiernos (como en Bolivia). Cabe aducir que si el DERP surge de un proceso de consulta amplia, su legitimidad puede trascender a cualquier determinado gobierno en concreto. Sin embargo, la realidad es que pocos procesos de participación han sido lo suficientemente amplios como para atribuirles una legitimidad del DERP que trascienda a los gobiernos.

Aunque un cambio de gobierno puede plantear potencialmente un problema para las instituciones de Bretton Woods, ya que es la base para sus programas de préstamos multianuales, no plantea una dificultad para el PNUD, ya que el compromiso del organismo en un país no depende del DERP. Al contrario, si un gobierno desea revisar sustancialmente su DERP, el PNUD puede ayudarle a elaborar políticas a favor de los pobres. Además, la naturaleza institucional del PNUD le permite la flexibilidad suficiente para hacer frente a lo que podría ser un problema para los donantes y prestamistas.

Un segundo problema es la coherencia del DERP con los ODM, especialmente si el DERP ha de considerarse como el plan de acción para los ODM. Se necesitan más trabajos analíticos para asegurar que las políticas e intervenciones propuestas en el DERP contribuyan al logro de los ODM. Una simple hipótesis es que si el DERP se vigila sobre la base de los ODM, las políticas se ajustarán automáticamente para conseguir los ODM. Aunque ello sea verdad hasta cierto punto, se necesita desplegar un esfuerzo más consciente y concertado para generar una declaración explícita sobre el papel del DERP para lograr los ODM.

Hallazgos

Aunque existe coherencia entre el DERP y otros documentos de política en términos de énfasis en la pobreza, no es éste un resultado necesariamente positivo cuando estos últimos tienen muy poco contenido a favor de los pobres. De nuevo nos encontramos aquí con un papel potencialmente útil para el PNUD. El aspecto débil de la coherencia no afectaba sólo a los vínculos fiscales con las propuestas de gastos a mediano plazo, las propuestas de inversiones públicas, y el presupuesto fiscal anual, sino que cabe destacar como punto más importante que los DERP necesitan integrarse en el marco de planificación más amplio que incluye programas sectoriales y temáticos. Un defecto importante en muchos DERP es la falta de un capítulo o una sección que explique cómo el DERP se adapta al marco de planificación (una cuestión fundamental en Azerbaiyán y el Pakistán). Además, como se debatió anteriormente, se necesita trabajar más para vincular el DERP con los ODM.

La coherencia entre el DERP y cualesquiera otros instrumentos de planificación nacional a largo plazo resulta esencial, si el DERP ha de ser concebido para el logro de objetivos y perspectivas a largo plazo. Los objetivos de dichos instrumentos de planificación a largo plazo deberían coincidir con los ODM –bien los objetivos mundiales o los regionales o nacionales adecuados. La existencia de dichos instrumentos de planificación también hace más fácil la elaboración del DERP. Centrando los planes en los ODM, el DERP se convertirá en un instrumento potente para conseguir esos objetivos. La nota de orientación del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo a los equipos nacionales de las Naciones Unidas destaca el papel del equipo nacional para asegurar que “los ODM son tratados sustantivamente en el DERP, tanto sectorialmente como a nivel intersectorial, y que se vigilan y evalúan las políticas desde el punto de vista de su impacto en los ODM”.

Varios de los países estudiados disponen de estructuras de planificación sólidas, incluidos instrumentos nacionales de planificación del desarrollo a largo plazo. En dos de estos países, el DERP se ha elaborado explícitamente en el marco de un plan nacional (Etiopía y Tanzania). En otros casos no ha

sucedido así y se han desarrollado marcos de planificación paralelos. La Visión de desarrollo del territorio continental de Tanzania 2025 y la Visión de Zanzíbar 2020 son expresiones de aspiraciones nacionales por conseguir una sociedad libre de las abyectas condiciones de pobreza, y un estatuto de país de ingresos medianos para el año 2025. El DERP se ha elaborado específicamente en el contexto de estas estrategias. El Pakistán tiene un marco de planificación, pero no está claro cómo se inserta en él el DERP-I o cómo lo hará el próximo DERP. Esto se debe en parte a cuestiones institucionales descritas en relación con el primer resultado, ya que la propiedad recae en el Ministerio de Finanzas y no en la Comisión de Planificación.

En Viet Nam, el gobierno ha anunciado una estrategia de desarrollo socioeconómico de diez años (2001-2010) y el DERP, de cinco años, traduce esta estrategia de diez años en un plan de acción, asegurando de este modo la coherencia entre ambos. Por el contrario, en Azerbaiyán y Malí no existen instrumentos de planificación nacional a largo plazo. Azerbaiyán abandonó los planes quinquenales y de diez años heredados del sistema de planificación central una vez que hubiera iniciado el periodo de transición a una economía de mercado. Estos planes no han sido sustituidos por otros instrumentos de planificación nacional a largo plazo que resulten adecuados para el nuevo entorno económico. El DERP (SPPRED) señala, no obstante, que “se ha tenido cuidado en asegurar que los objetivos del SPPRED sean coherentes con los Objetivos de Desarrollo del Milenio que figuran en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas”. El gobierno reconoce la necesidad de elaborar un instrumento de planificación a largo plazo que actuará de marco para desarrollar los sucesivos DERP. Ha indicado que los ODM se utilizarán como referencia para desarrollar un programa de desarrollo humano sostenible y a largo plazo para el país.

El sistema de las Naciones Unidas, y la comunidad de donantes en su conjunto, todavía tienen que tratar de comprometer al gobierno de Azerbaiyán con los ODM. Ya se ha producido algún grado de compromiso, que se refleja en las seguridades dadas por la secretaria del DERP y el Ministro de Desarrollo Económico de cumplir este compromiso. El gobierno también ha designado a la secretaria del DERP como centro de coordinación para los ODM. El PNUD es plenamente consciente del problema que representa convenir en los indicadores, y ha propuesto el establecimiento de un grupo de trabajo como parte de este proceso. Además, se ha llegado a un acuerdo para establecer una unidad de vigilancia en la secretaria del DERP que facilitaría la vinculación del DERP con los ODM.

En Malí, el DERP (CSLP) abarca cinco años, en vez del período estándar de tres años, y se considera como de mediano plazo. La falta de un marco de planificación a largo plazo oficialmente institucionalizado es motivo de preocupación, porque la ausencia de institucionalización puede hacer que los procesos del CSLP sean más bien efímeros. Al mismo tiempo, la falta de un marco anterior de planificación allanó el camino para que el CSLP fuera considerado como el único marco gubernamental estratégico que habían de utilizar los asociados internacionales en su apoyo al país. En otras palabras, la falta de instrumentos institucionalizados hace más fácil que el CSLP ocupe un lugar eminente en la estrategia global del gobierno. Existen oportunidades y limitaciones para el éxito del proceso del CSLP debido a la ausencia de una estructura sólida de política de programas. Puede resultar difícil traducir orientaciones estratégicas generales en medidas de política y planes de acción específicos. En Uganda, el PNUD apoyó la preparación y difusión de Visión 2025 y del proyecto de evaluación participativa de la pobreza, que se incorporó al proceso del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza (PAEP)/DERP. El PNUD, junto con el Banco Mundial, ayudó al gobierno de Zambia en el proceso de establecer el National Long Term Vision, y en Camboya el DERP nacional se basó en el plan de desarrollo a mediano plazo (Plan de Desarrollo Económico y Social, 2001-2005).

E. Asociaciones para el desarrollo

El PNUD participa en tres tipos de asociaciones: con los donantes y prestamistas, con los gobiernos y con la sociedad civil. Para cualquier donante, prestamista u organismo de las Naciones Unidas, las asociaciones son un vehículo para aumentar la coordinación y la eficacia de la ayuda. También son esenciales para el logro de resultados. Al mismo tiempo, también plantean un riesgo potencial a la identidad independiente de una institución. La intervención del PNUD en cada país debe poder equilibrar estos dos aspectos de la asociación. Con escasas excepciones, la asociación más importante para el

PNUD en esta categoría es la establecida con las instituciones de Bretton Woods, y especialmente con el Banco Mundial. Debido al papel central de esta asociación, fue examinada al principio del presente capítulo.

Quedan por considerar las asociaciones con el gobierno y con la sociedad civil, que son el punto fuerte que ha demostrado tener el PNUD. Esta fortaleza tiene su origen en la presencia y participación de larga data que ha tenido la organización en los países, así como en su tradicional compromiso con el principio de propiedad nacional. Sin embargo, el potencial que presupone el historial del PNUD de sólidas asociaciones con el gobierno y la sociedad civil no siempre ha cristalizado

Hallazgos

El PNUD participa en asociaciones efectivas con una amplia gama de interesados en el proceso de DERP, y desempeña un papel importante en el sistema de CR de las Naciones Unidas. Sin embargo, el PNUD podría hacer más, a efectos de dirigir los procesos ECP y MANUD en apoyo del DERP.

La misión concluyó que el vínculo entre el MANUD y el DERP era insuficiente en algunos de los estudios de casos de países. Además, el PNUD necesitaba alentar la propiedad del proceso del DERP en los organismos de las Naciones Unidas y asegurar su plena comprensión y su papel potencial en ese cometido. Una contribución coordinada de las Naciones Unidas reforzaría el papel del PNUD en el proceso del DERP.

Las asociaciones incluyen al PNUD y a cualquier organización, gobiernos, sociedad civil o sector privado que aúne su labor con los demás para tratar de lograr el resultado. Las asociaciones son importantes en el sentido de que promueven una propiedad amplia de las políticas y facilitan una participación y aplicación más efectivas en el proceso del desarrollo. Pueden contribuir a un uso más eficaz de la asistencia al desarrollo y una mejor división de trabajo sobre la base de la ventaja comparativa. Sin embargo, una cuestión clave se refiere a la sostenibilidad de las asociaciones concertadas durante la elaboración del DERP, así como la oportunidad de que continúen durante la fase de ejecución.

Recuadro 9: Ampliación de las asociaciones: El ejemplo de Malí

En Malí, las asociaciones se crearon antes de la introducción del proceso del DERP. El apoyo del PNUD a la formulación de la SNLP (Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza) y al Estudio sobre el Panorama Nacional: Malí 2025, propició un proceso con amplia participación de un gran número de interesados. El PNUD creó asociaciones durante la formulación de los dos enfoques sectoriales, y con posterioridad. Subsiguientemente, cuatro organismos de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, junto con Noruega y Luxemburgo, están prestando apoyo a un proyecto gubernamental (PISE) para alentar la educación de la mujer en el contexto de PRODEC (Programme Decennial de Developpment de l'education). Este componente ha sido incluido en la versión final del CSLP.

El Programa de Acción Nacional para la Generación de Empleo y Reducción de la Pobreza (NPAE/PA) se finalizó en un régimen de asociación entre la OIT y el PNUD, y estas dos organizaciones propugnaron la inclusión de los componentes prioritarios en el DERP (CSLP). El PNUD desempeñó un papel clave como asesor y coordinador de la asistencia técnica en la elaboración del CSLP, estableciendo asociaciones estrechas con la UE, la OIT, la Cooperación Francesa, el Comité de Energía Atómica y las IFI. De manera similar, el PNUD desempeñó el papel principal en la terminación de la ECP y solicitó la colaboración del Banco Mundial, el FMI, y el coordinador del CSLP. También se inició el proceso del MANUD con la colaboración de las instituciones de Bretton Woods.

En la mayoría de los países estudiados, la importancia del papel del PNUD en la esfera de la coordinación se ha realzado, particularmente su papel como intermediario entre los gobiernos y la comunidad de donantes. Como un asociado neutral, en el que generalmente se puede confiar, tanto para el gobierno como para la comunidad de donantes el PNUD se halla en una buena posición para desempeñar esta función. Además de la coordinación de los donantes, el PNUD ha fomentado la coordinación de la ayuda, ha facilitado la integración de la asistencia interna en las estrategias y

programas nacionales mediante apoyo a la relación gobierno-donante, incluida la celebración de “mesas redondas” de coordinación de la ayuda. En varios estudios de casos por países, notablemente Bolivia, se han conseguido escasos progresos en la coordinación de donantes y prestamistas. El PNUD pudo desempeñar un papel especial en el trato de las cuestiones delicadas que otros donantes no querían acometer. La coordinación también se puso de relieve en la armonización de los puntos de vista de los donantes, permitiéndoles relacionarse con el gobierno con una sola voz y, de este modo, propugnar políticas de una manera más eficaz.

El papel de iniciativa del PNUD entre donantes y prestamistas se manifestó de distintos modos: En Tanzania el PNUD preside el Grupo de Asistencia de Donantes y actúa como su secretaría; en Etiopía preside el Grupo de Asistencia al Desarrollo, actuando de secretaría y también preside el Grupo Consultivo. En Viet Nam, el PNUD acoge la celebración mensual de un Foro de Donantes, que discute cuestiones acuciantes de desarrollo. En Malí el Representante Residente /Coordinador Residente de las Naciones Unidas es presidente y portavoz del Comité de Donantes. Las actividades de iniciativa y de coordinación del PNUD en Etiopía y Viet Nam constituyen un ejemplo destacado de “buena práctica”. Existe un potencial sin aprovechar para que el PNUD desempeñe este tipo de liderazgo en otros países. El PNUD también ha desempeñado un papel en el fortalecimiento de asociaciones de las que no forma parte. En Azerbaiyán y Bolivia ha explotado su fuerza generalmente reconocida de socio neutral, en el que se puede confiar, del gobierno y de la sociedad civil para reunir a estos grupos a efectos de iniciar un diálogo. También ha proporcionado apoyo a las organizaciones no gubernamentales y demás organizaciones de la sociedad civil para que participen más efectivamente con el gobierno en el proceso del DERP.

F. Capacidad de vigilancia de la pobreza

La cuestión de la vigilancia puede tratarse, al menos, en dos niveles. El DERP prevé una vigilancia estrecha y efectiva, que primordialmente es responsabilidad del gobierno. El PNUD puede desempeñar, y de hecho lo hace, un papel importante en esta esfera, asegurando la creación de una sólida capacidad en el gobierno para vigilar las condiciones de pobreza en su contexto más amplio. Estas capacidades de vigilancia tienen que ser parte integral de las que se requieren para vigilar los ODM.

El PNUD interviene en debates y creación de consenso sobre la metodología para los indicadores de la pobreza. La identificación de los indicadores adecuados para vigilar las múltiples dimensiones de la pobreza es una medida vital para desarrollar un sistema de vigilancia de la pobreza, y es una medida que requiere la creación de consenso entre los interesados, incluidos los organismos externos. Una vez seleccionados, se deberían desplegar esfuerzos para garantizar que las metodologías sean adecuadas y eficaces en función de los costos. La vigilancia de la pobreza, que aborda las múltiples dimensiones de esta condición, es una esfera obvia para la colaboración y la asociación del sistema de las Naciones Unidas, pero especialmente en la cuestión de los indicadores.

Si se define la vigilancia como la elección de indicadores basados en consideraciones técnicas, la medición a cargo de un organismo especializado utilizando esos indicadores, y la comparación de las mediciones con objetivos preestablecidos (por ejemplo, los ODM internacionalmente establecidos), entonces, el PNUD puede encontrarse con las limitaciones siguientes: escasez de personal con pericia técnica en la medición de los índices de pobreza, y falta de recursos para financiar estudios de medición en un gran número de países (aunque el PNUD ha proporcionado un apoyo importante a la función de vigilancia)²⁰.

Como se apuntó anteriormente, el PNUD puede ayudar a ampliar el concepto y la práctica de vigilancia en interés de una reducción efectiva de la pobreza. El PNUD puede fomentar una participación de base amplia en la identificación de la pobreza (su carácter multidimensional), hallando indicadores apropiados (su medición), y vigilando el impacto de las políticas. Al hacerlo, amplía su papel y contribuye a la propiedad nacional de los programas de reducción de la pobreza.

²⁰ Véase PNUD, *Overcoming Human Poverty*, 2000, pág. 105 en que se hace observar que “La mayoría de los sistemas de vigilancia de la pobreza continúan dependiendo de medidas relativas a la pobreza de ingresos...”

En un nivel distinto, aunque posiblemente de igual importancia, el PNUD tiene también un papel potencial que desempeñar en el fortalecimiento de las capacidades de vigilancia y evaluación independientes que son acordes a los enfoques más amplios de la participación y la transparencia. Estas capacidades tienen que residir en la sociedad civil, a fin de que pueda efectuarse una evaluación independiente de la eficacia, y para que a los departamentos y programas gubernamentales se les pueda exigir responsabilidad respecto de los objetivos establecidos en el DERP. El PNUD probablemente sea el organismo internacional mejor situado para promover capacidades de evaluación independiente, lo que constituye también una parte esencial de los objetivos generales de mejora de la transparencia y la buena gobernabilidad.

Hallazgos

Los arreglos institucionales y las capacidades para la vigilancia de la pobreza que se requieren para los DERP son inadecuados. La vigilancia de la pobreza exige una estructura institucional efectiva y una capacidad apropiada, al igual que unos cimientos sólidos en las distintas técnicas y metodologías implicadas. La vigilancia de los progresos hacia la reducción de la pobreza representa la mayor oportunidad, aún no aprovechada, para la intervención del PNUD en el proceso del DERP. Como los países se encuentran en las etapas iniciales de vigilancia, el ámbito y la naturaleza del proceso están todavía por determinar; los donantes y prestamistas todavía tienen que “exponer sus reclamaciones” en la esfera de la vigilancia. Por el contrario, el trabajo con los ODM y los IDH durante muchos años le confiere al PNUD una clara “ventaja comparativa”.

En general, el apoyo del PNUD a la vigilancia de la pobreza abarca una gama de medidas vinculadas a las estrategias de reducción de la pobreza y al DERP, e incluye desarrollo de la capacidad, evaluaciones de la pobreza, vigilancia participativa, y evaluación y trabajo sobre los IDH nacionales. Estos aspectos quedan ilustrados en los estudios de casos realizados por la misión.

Es esencial establecer objetivos claros que sean resultado de una participación amplia y que reflejen la naturaleza multidimensional de la pobreza. La vigilancia de los progresos hacia el logro de los objetivos es esencial si se quiere garantizar la eficacia del proceso del DERP, ya que habrá que enmendar las estrategias a la luz de las lecciones aprendidas. La participación establece las referencias que facilitan la identificación de políticas e intervenciones eficaces o subóptimas. La claridad en los objetivos y los instrumentos de vigilancia mejorará también la transparencia del proceso del DERP, especialmente en la faceta de asignación de recursos.

Debe hacerse observar que el DERP de Viet Nam es muy reciente y el DERP de Bolivia está siendo revisado, de manera que todavía no se han establecido firmemente los arreglos de vigilancia. Entre los otros estudios de casos por países, el apoyo del PNUD a la vigilancia ha variado de manera significativa, pero el organismo ha tratado toda una serie de cuestiones importantes. Ha intervenido en cuestiones relacionadas con los arreglos organizacionales para la vigilancia de la pobreza. En varios países, el PNUD ha ayudado al establecimiento de una nueva dependencia de vigilancia o ha reforzado a las organizaciones existentes en el gobierno (Azerbaián, Tanzania, Pakistán). Sin embargo, esto no ha ocurrido siempre en el contexto de arreglos organizacionales claros para la vigilancia (por ejemplo en el Pakistán), en donde se ha registrado un mayor apoyo de la vigilancia por parte de organizaciones de investigación autónomas. El apoyo del PNUD a la vigilancia de la pobreza adoptó distintas modalidades en otros países: en Armenia ayudó al gobierno a establecer y hacer funcionar un sistema de vigilancia y análisis como elemento importante del DERP; en Burkina Faso aseguró la inclusión de indicadores específicos de gobernabilidad en la lista de indicadores previstos por el “Observatoire de la Pauvreté” para vigilar tendencias relacionadas con el DERP, el MANUD y los ODM; en Georgia ayudó al Departamento Estatal de Estadística a preparar y divulgar dos importantes encuestas sobre el mercado de trabajo y el trabajo infantil, que sentarían las bases de esfuerzos más objetivos para vigilar la pobreza.

La responsabilidad de la vigilancia recae, en última instancia, en el gobierno, especialmente en una sociedad representativa, y el gobierno es el usuario más importante de la información para elaborar políticas a favor de los pobres. Sin embargo, el papel de la sociedad civil de supervisar este proceso

resulta esencial; la comprobación y la evaluación de los progresos debe realizarse de manera independiente, en el marco de un sistema acordado. El fortalecimiento de capacidades en el gobierno y la sociedad civil a efectos de la vigilancia y la evaluación constituye una necesidad que el PNUD y los equipos nacionales de las Naciones Unidas pueden abordar juntos.

Existe una contradicción entre el principio de propiedad nacional del DERP y el hecho de que la vigilancia se considera principalmente para informar a los organismos externos. Con su énfasis en los ODM de propiedad nacional, el PNUD sería el organismo lógico para plantear esta anomalía y presionar para que los informes en virtud del DERP estuvieran dirigidos a las audiencias nacionales, y se utilizarían secundariamente como informe sobre la marcha de los trabajos para los donantes y prestamistas.

Ha habido un apoyo directo menor a la creación de capacidad para la vigilancia de la pobreza. Parte de este apoyo ha sido dirigido a fortalecer las capacidades para realizar encuestas específicas. Otras actividades de apoyo se han limitado a financiar encuestas que implicaban poca creación de capacidad. Otras esferas de apoyo potencial del PNUD/sistema de las Naciones Unidas son importantes para los países que todavía están elaborando el DERP o se hallan en las primeras etapas de su ejecución. Incluyen la aclaración del marco de vigilancia de la pobreza que define funciones y responsabilidades, y asegurar que se dispone de suficientes recursos, tanto humanos como financieros. Existe un considerable potencial para que el PNUD coordine la vigilancia a fin de asegurar que las organizaciones, tanto públicas como privadas, actúan de una manera complementaria y no duplican sus respectivas tareas.

Recuadro 10: Apoyo a la vigilancia de la pobreza: El ejemplo de Tanzania

Al crear capacidad de vigilancia de la pobreza en Tanzania, el PNUD proporciona apoyo a la secretaria de la ERP en la Oficina del Vicepresidente, que es el responsable de aplicar y vigilar la ERP. El PNUD apoyó el proceso de elegir indicadores para ser utilizados en la (D) ERP mediante la participación en el cursillo interministerial que se centró en la elección de estos indicadores. El PNUD ayudó al gobierno a redactar el Plan Maestro de Vigilancia de la Pobreza. Es miembro del comité técnico interministerial sobre el DERP, en cuya capacidad ayudó al gobierno a elaborar el primer informe sobre los progresos del proceso del (D) ERP en 2001, que permitió a Tanzania llegar al punto de culminación en virtud de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPMM-II). Continuó trabajando estrechamente con el gobierno para preparar el segundo informe sobre la marcha de los trabajos de la ERP para 2001/2002.

El PNUD es miembro de varios grupos de trabajo de vigilancia de la pobreza sobre Investigación y Análisis, Censo y Encuestas, Datos Generales y Divulgación, y facilita recursos financieros a grupos de Investigación y Análisis y Difusión. La oficina exterior da apoyo a las actividades de la Evaluación Participativa de la Pobreza (EPP), en virtud del sistema de vigilancia de la pobreza, cuyos resultados se utilizarán para el proceso del ERP sobre cuestiones de la pobreza en Tanzania. La oficina exterior también apoya al proceso PER/MTEF, que informa al proceso de ERP respecto de la asignación de recursos entre los sectores prioritarios del DERP. La oficina exterior también apoya al proceso PER/MTEF en Zanzíbar.

III. HALLAZGOS ORGANIZACIONALES

Las conclusiones generales sobre la intervención del PNUD en el proceso del DERP puede resumirse como sigue:

- Las críticas más comunes surgen porque el proceso está evolucionando, y no está claro cómo se resolverán importantes problemas internos del proceso.
- Aunque la contribución financiera de un organismo generalmente afecta a su nivel de influencia en la comunidad de donantes, la contribución financiera del PNUD no parece ser un factor limitativo.
- Cuanto mayor sea el grado de propiedad nacional, cabe esperar menos rivalidad y más complementariedad entre los donantes y prestamistas.
- El fomento de la propiedad nacional requiere la participación plena de las diferentes partes del gobierno y organizaciones de la sociedad civil, lo que exige superar las limitaciones de capacidad con que se enfrentan los interesados, públicos y privados.

- El fortalecimiento de la pericia en formulación de políticas, análisis de políticas, vigilancia y evaluación para ampliar el grado de participación de los diferentes interesados es un papel clave para el PNUD, en colaboración con los miembros de los equipos nacionales de las Naciones Unidas.
- Desempeñar un papel más efectivo en el proceso del DERP requiere una ampliación de los conocimientos técnicos en el personal del PNUD que proporciona asesoramiento de política desde los niveles iniciales de formulación general, al igual que entre los que intervienen en la fase de ejecución, a fin de enlazar las cuestiones macroeconómicas y las microeconómicas.

Recuadro 11: Las ventajas comparativas del PNUD

- Tanto los gobiernos como los demás miembros de la comunidad internacional perciben al PNUD como un organismo imparcial (a menudo se utiliza la expresión “neutral”) y, por consiguiente, puede intervenir en asuntos delicados que algunos donantes y prestamistas tal vez no estén en posición adecuada para abordar. Esto refleja la relación esencialmente complementaria entre donantes y prestamistas, que el PNUD puede realzar.
- En estrecha relación con lo anterior, el hecho de que el PNUD no sea una fuente de asistencia substancial al desarrollo, lejos de constituir una fuente de debilidad para influir sobre las políticas es una plataforma que le permite ejercer influencia. Esta es la fuente de su papel de “mediador neutral”. Esta neutralidad debe combinarse con la pericia técnica para que pueda efectuar un impacto sobre la política.
- En el sistema de las Naciones Unidas, la ausencia de una función especializada en el PNUD representa un beneficio que le da una perspectiva más amplia que otros organismos, y, en comparación con alguno de ellos, una visión de la política a más largo plazo.
- Como coordinador de los equipos nacionales de las Naciones Unidas, se encuentra en una posición que le permite tratar de armonizar diferentes procesos de programación y asegurar la sincronización, en la medida de lo posible de la ECP y el MANUD con los planes de desarrollo nacional, sirviendo la ECP de insumo al DERP y como contribución para vigilar los progresos hacia el logro de los ODM, y representando el MANUD el plan de acción de las Naciones Unidas para el DERP.

Hacia una intervención en las fases iniciales de formulación general

Como la Dirección de Políticas de Desarrollo, la Oficina del Informe sobre el Desarrollo Humano y la Oficina de Estudios del Desarrollo han demostrado en sus trabajos e informes, el enfoque de desarrollo humano representa un *marco a favor de los pobres* del enfoque de desarrollo, incluido un bloque de medidas macroeconómicas que estén efectivamente concebidas a favor de los pobres. En cada país, este conjunto de medidas puede ser en cierto modo diferente, ya que el PNUD objeta el enfoque de un modelo uniforme generalizado. De importancia central para los esfuerzos de creación de capacidad del PNUD, a efectos de la propiedad nacional de las políticas, es el enfoque de desarrollo humano, con sus políticas monetarias, fiscales y cambiarias a favor de los pobres que crean un entorno macroeconómico para el desarrollo humano y la reducción de la pobreza.

El Banco Mundial y el FMI están llevando a cabo un debate interno sobre cómo hacer sus préstamos más favorables a los pobres, tanto en términos de políticas como de condiciones. Lo que proporciona al PNUD una oportunidad clave para demostrar claramente que el enfoque de desarrollo humano incluye una estructura macroeconómica amplia. Además, la evaluación demostró que el Banco Mundial y el FMI parecen abiertos a ideas innovadoras en esta esfera, que el PNUD podría proporcionar.

Los trabajos de política de la sede en la esfera macroeconómica no son siempre bien conocidos a nivel de oficina exterior. La existencia de canales efectivos de divulgación de este trabajo a las oficinas exteriores, y especialmente a los Representantes Residentes, facilitaría que el PNUD pasara a realizar actividades en las fases iniciales de formulación en el proceso de elaboración de políticas.

Los funcionarios del PNUD en la sede y en las oficinas exteriores hacen observar frecuentemente que el organismo estaba comprometido a fondo en trabajos del tipo del DERP mucho antes que los demás organismos e instituciones internacionales. Sin embargo, no se extraen plenamente las consecuencias

de este hecho: la intervención en el DERP es la ampliación natural de los trabajos pasados y actuales del PNUD en la esfera del desarrollo humano. En efecto, una interpretación del proceso del DERP es que el Banco Mundial y el FMI han formalizado, bajo un nuevo nombre, el enfoque y la estrategia de desarrollo a largo plazo del PNUD.

El acento que pone el PNUD a largo plazo en la pobreza tiene por lo menos dos importantes consecuencias. En primer lugar, el compromiso del PNUD no es “nuevo”; es el mismo trabajo esencial, reorganizado bajo una nueva rúbrica. En segundo lugar quiere decir que gran parte de los trabajos del PNUD pueden integrarse en el marco del DERP sin perder nada de lo que confiere a su trabajo un carácter único: fomentar la participación para facilitar la propiedad nacional, utilizar el IDH nacional para ayudar a identificar la naturaleza multidimensional de la pobreza, aplicar las investigaciones de política de la sede para dar orientación sobre los modos en que el crecimiento podría tener un carácter más favorable para los pobres, y combinar la pericia sectorial y la creación de capacidad para ayudar a los gobiernos a desarrollar mecanismos de vigilancia efectivos.

Haciendo que funcione la política macroeconómica a favor de los pobres

Algunos funcionarios del PNUD no son conscientes de la detallada labor realizada en el PNUD sobre política macroeconómica (que se discute más detalladamente bajo “crecimiento a favor de los pobres”) y los cambios estructurales (“reformas”), y tienden a referir el tratamiento de las cuestiones en esta esfera a los organismos multilaterales. Como consecuencia, existe una preferencia ostensible a que la creación de capacidad y otros tipos de apoyo se centren en los sectores sociales y los ministerios correspondientes en vez de hacerlo en las dependencias clave de elaboración de política macroeconómica, tales como los ministerios de finanzas. El efecto de este énfasis de actuación en los sectores sociales puede hacer que el PNUD tenga un protagonismo relativamente menor en la dependencia del gobierno en que se formula el DERP que en los otros ministerios que, en el mejor de los casos, proporcionan insumos al DERP.

La experiencia demuestra que el PNUD dispone de la pericia necesaria en la sede que le permitiría formular políticas de planificación general en favor de los pobres, en materia de política macroeconómica, política comercial, reforma de empresas y reestructuración gubernamental. Un ejemplo de apoyo efectivo del PNUD a los ministerios de finanzas se encuentra en Viet Nam, en donde un proyecto del PNUD desempeñó un importante papel en apoyo de un ambicioso programa gubernamental de reformas del sector público, incluida la descentralización de los procesos financieros y vigilancia del impacto de las expectativas del sector público. Este tipo de creación de capacidad de planificación es una buena práctica que debería generalizarse.

Como resultado de los trabajos del PNUD en el marco del enfoque de desarrollo humano, las oficinas exteriores tienen una pericia en la reducción de la pobreza que excede típicamente a la de cualquier donante o prestamista. La eficacia en la aplicación de esta pericia en apoyo a políticas nacionales y a la propiedad nacional se ve ampliada por el compromiso de larga data del PNUD en los países. Del mismo modo, la experiencia de proyectos que tiene el PNUD en el plano local confiere a sus funcionarios y asociados una visión diferente de las cuestiones relativas a la pobreza.

Los vínculos entre los niveles local y central tienen aún que desarrollarse plenamente o, cuando están ya desarrollados, han de aprovecharse al máximo. Con el advenimiento del proceso del DERP, las políticas de reducción de la pobreza tienen que situarse en un marco macroeconómico específico. En principio, ello representa un importante paso en la dirección adecuada: en la práctica puede significar que las estrategias de reducción de la pobreza se subsumen bajo la estructura macroeconómica o se tratan como elementos “añadidos” a ese marco. Para que el PNUD pueda ser eficaz en su intervención en el proceso del DERP es necesario que las oficinas exteriores tengan experiencia y conocimientos en política macroeconómica y que proporcionen creación de capacidad en esta esfera, además de fortalecer el pensamiento analítico y estratégico entre el personal de las Naciones Unidas.

Se llegó a la conclusión de que el personal de las oficinas exteriores tendía a remitirse a los organismos de préstamo multilaterales en las cuestiones del marco macroeconómico del DERP. Aunque se trata de

un sector en el que los organismos multilaterales tienen una pericia particular y un fuerte interés institucional, el PNUD puede proporcionar insumos sustantivos en esta esfera. En particular, el PNUD puede propugnar que en el marco macroeconómico del DERP se prevean “espacios fiscales” para fomentar los gastos a favor de los pobres. En varios países, incluidos algunos no visitados en este estudio, el PNUD ha proporcionado un análisis y creación de capacidad importantes en la esfera de la política fiscal. Esto incluye trabajos sobre políticas fiscales a favor de los pobres que han llevado a cabo la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección Regional para América Latina.

Apoyo al proceso del DERP

El PNUD es una organización con muchos puntos de vista sobre cuestiones económicas y sociales. En general, se trata de una gran fuente de fortaleza para la organización, ya que permite que surjan nuevas ideas. Esta falta de “doctrina” organizacional sobre cuestiones tales como qué constituye una política macroeconómica bien fundamentada, los beneficios de la privatización, etcétera, significa que hay que proceder con cautela respecto de la medida en que la sede proporciona orientación sobre dichas cuestiones en el terreno.

En aquellos países en donde las asociaciones para el desarrollo son armoniosas y las oficinas exteriores están comprometidas con el proceso del DERP, se necesita relativamente poca dirección desde la sede. Cuando existen tensiones sustanciales entre los asociados para el desarrollo sobre aspectos del proceso del DERP, la orientación desde la sede, incluido un apoyo claro y firme a las oficinas exteriores, realzaría el compromiso con el DERP, además de fomentar un sentido de protagonismo y de compromiso con el proceso entre el personal del PNUD.

Con respecto a los recursos financieros, la mayoría de los Representantes Residentes informaron de que los fondos no eran el principal obstáculo a su capacidad de apoyar al proceso del DERP e influir sobre él, aunque si se dispusiera de mayores recursos las oficinas exteriores obviamente podrían proporcionar más apoyo al proceso. Hay circunstancias específicas, que vienen impuestas por las necesidades del país y la pericia interna del PNUD, que pueden convertir a la financiación en una limitación vinculante de las actividades de la oficina exterior. El método de acceso y la modalidad de pago de los fondos puede demorar y limitar seriamente la capacidad de las oficinas exteriores de responder rápidamente a la dinámica de la evolución del proceso del DERP. Las oficinas exteriores disponen del derecho de ejecución directa, o de organizar actividades que presuponen ejecución nacional o a cargo de organizaciones no gubernamentales, y tienen una ventaja sustancial respecto de aquellos otros cuyas actividades están sujetas a la ejecución de los organismos. De los estudios organizados sobre el terreno se llega a la conclusión de que no cabe duda de que esto último tiene un impacto negativo en la eficacia de la oficina exterior. En términos de ejecución de proyectos, tal vez sea el PNUD el más flexible de todos los organismos de las Naciones Unidas; las modalidades de ejecución, directa, nacional y por organizaciones no gubernamentales, contribuyen a ello²¹.

²¹ Esta conclusión es coherente con la evaluación de la ejecución directa llevada a cabo en 2000, en que se afirmó que “... como un modo de hacer negocios, la ejecución directa ofrecía un potencial ampliado para la provisión directa de servicios a los clientes, a fin de subvenir a un conjunto de necesidades... cuando la flexibilidad, la rapidez de respuesta y la provisión del servicio son las principales consideraciones...”

Capítulo III: Conclusiones y recomendaciones

La Declaración del Milenio de septiembre de 2000 representa un consenso histórico de la acción mundial para conseguir 18 objetivos críticos, con 18 metas específicas para la erradicación de la pobreza, la salud, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, y para crear el marco de política propicio para un sistema comercial y financiero mejorado. El consenso de Monterrey de marzo de 2002, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en agosto de 2002, profundizaron aún más en este consenso mundial, proporcionando una oportunidad sin precedentes para conseguir un progreso sostenido hacia el logro de los ODM. En el contexto de este consenso global, el proceso del DERP ha surgido, en los últimos años, como un importante instrumento nacional, por cuyo conducto los gobiernos de los países en desarrollo, en cooperación con la sociedad civil y sus respectivos asociados para el desarrollo, pueden formular y aplicar estrategias nacionales para conseguir sus respectivos objetivos de desarrollo humano y reducción de la pobreza.

I. CONTEXTO GENERAL

Una conclusión clave de la evaluación es que el PNUD debe desempeñar un papel más sustancial y sustantivo, ya que el proceso del DERP tiene el potencial de transformar el proceso de elaboración de políticas y el diálogo de asociados de manera positiva y sin precedentes. Esta conclusión se aplica incluso a los países en que el proceso se enfrenta a obstáculos y problemas. En la mayoría de los países examinados, el proceso del DERP ha generado cambios positivos en la relación entre el gobierno y los gobernados, la comunidad de desarrollo y los gobiernos asociados. Con base en la experiencia, la evaluación también concluye que el DERP es un fenómeno dinámico, en plena evolución, en el que el PNUD debe intervenir más cabalmente como asociado.

Cabe aducir que la ampliación del compromiso del PNUD puede plantear cuestiones complejas de legitimidad añadida, que el proceso del DERP no tendría en caso contrario. Sin embargo, esta evaluación desearía proponer que este orden superior de compromiso del PNUD se orientase hacia la oportunidad de que el DERP se convirtiera en la práctica en el plan de acción para la Declaración del Milenio (DM), y también en una oportunidad de fomentar cambios en los procedimientos que rigen el proceso del DERP, a fin de que se aprovechara plenamente su potencial a favor de los pobres. más concretamente, el compromiso del PNUD podría regirse por las siguientes consideraciones:

1. Si se sitúa explícitamente en el marco de la DM, el proceso del DERP puede crear una dinámica positiva respecto de las asociaciones para el desarrollo y, lo que es más importante, en los esfuerzos de reducción de la pobreza. Como la DM tiene un contenido más amplio que los ODM, la práctica actual (o la intención) de incluir mecánicamente los ODM como un conjunto de metas o indicadores en el DERP representa, en cierto modo, un ejercicio limitado.
2. En términos de procedimiento, actualmente el DERP existe principalmente como una condición para los programas del Banco Mundial (y, en menor medida, del FMI); desde esa perspectiva, deben ser examinados por las Juntas Ejecutivas de estas organizaciones. Si los DERP se consideran como documentos de política nacional, entonces es evidente que las Juntas del Banco Mundial/FMI deben tratarlos como tales y apoyar o aprobar únicamente su respectivo apoyo a dichos ejercicios.

Si se acepta la tesis expuesta anteriormente, entonces el requisito de la actual evaluación común del DERP también tiene que reconsiderarse. Como documento de política nacional, existe, por supuesto, la legítima necesidad de que las instituciones nacionales examinen y evalúen el progreso. Para los asociados externos, esto plantea una importante cuestión: ¿qué hacen ellos en este caso? ¿apoyan al proceso nacional o llevan a cabo sus propias evaluaciones? Un enfoque pragmático probablemente requiere ambas soluciones, con importantes advertencias: que el PNUD, como coordinador del sistema de las Naciones Unidas, sea parte integrante del proceso de evaluación, y que los asociados externos desistan de llevar a cabo evaluaciones separadas (a fin de reducir los costos de transacción y la posibilidad de mensajes contradictorios).

También, en virtud de las disposiciones actuales, los informes sobre los progresos conseguidos en la aplicación del DERP se especifican como exposiciones dirigidas a las instituciones de Bretton Woods, no a los gobiernos o parlamentos nacionales o a la sociedad civil; esta prioridad debe invertirse.

3) Cambios en la práctica:

- a. La naturaleza de la relación entre las instituciones de Bretton Woods y el PNUD debe ser de asociación, de la que se derive una división de trabajo mutuamente convenida, y no al revés;
- b. Actualmente, el DERP tiende a ser un marco macroeconómico del que se deriva una estrategia de reducción de la pobreza, y esta estructura debería invertirse; el DERP debería ser un marco macroeconómico de desarrollo a favor de los pobres, del que se derive un conjunto de políticas macroeconómicas;

El conjunto de políticas macroeconómicas compatible con el desarrollo a favor de los pobres debe tener una mayor flexibilidad que la que le permite la actual orientación de las instituciones de Bretton Woods, incluido, como mínimo, un mayor espacio fiscal y una política monetaria que dé prioridad a las metas de crecimiento a mediano plazo a favor de los pobres. La última condición tiene una importancia clave. Como se discutió anteriormente, el PNUD, con su larga historia de desarrollo humano y marcos de política a favor de los pobres, está bien situado para transmitir un importante valor al proceso del DERP. Los trabajos del PNUD dan importancia a la redistribución de ingresos y bienes como complementos esenciales para fomentar un fuerte crecimiento; la readjudicación y la expansión de los ingresos del sector público, a fin de crear un espacio fiscal para los gastos directamente dirigidos en beneficio de los pobres, una política monetaria que fije como primera prioridad ampliar el crecimiento, del que derivan los objetivos de estabilización, y no viceversa, y un desarrollo del sector privado dentro de un marco de referencia a favor de los pobres, en vez de lo contrario.

Existe una condición final y decisiva para la legitimidad y la intervención de todas las partes en el proceso del DERP; un progreso sustancial en el objetivo ocho del milenio, que promete la duplicación de la asistencia al desarrollo en condiciones muy favorables. Este objetivo, aunque sea modesto en términos absolutos, representa la verdadera prueba del compromiso de donantes y prestamistas con la reducción de la pobreza.

II. CONVERTIR LOS DERP EN UN MARCO DE DESARROLLO A FAVOR DE LOS POBRES

Las principales conclusiones de esta evaluación y otros exámenes proporcionan elementos útiles que pueden contribuir al desarrollo de un marco conceptual más equilibrado y práctico para la preparación de estrategias de reducción de la pobreza que puedan acelerar en gran medida el ritmo del progreso hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza a la mitad en 2015. Los principales elementos de dicho marco pueden resumirse como sigue:

- Aclarar, mediante evaluaciones de pobreza cuidadosas, las principales causas de la pobreza y las oportunidades y obstáculos que pueden determinar el bienestar de los pobres, así como identificar los puntos críticos de intervención que puedan ampliar estas oportunidades y reducir los obstáculos.
- Profundizar la propiedad nacional de la política de desarrollo en pro de un consenso político entre el gobierno y la sociedad civil.
- Ampliar la participación de las organizaciones de la sociedad civil que representen a los pobres, pasando de la mera consulta a una participación más significativa, en especial aclarando las causas de la pobreza y elaborando políticas para hacerles frente.
- Armonizar el marco de política para la estabilización macroeconómica con i) las políticas necesarias para estimular el crecimiento y las inversiones, y ii) políticas y gastos orientados al desarrollo humano y la reducción de la pobreza.
- Identificar las actuaciones clave que harán frente a las dimensiones económicas, sociales, políticas o institucionales de la pobreza, y diseñar procesos y mecanismos para conseguir una

aplicación efectiva de las políticas de reducción de la pobreza, tanto a nivel macroeconómico como a nivel local, en un proceso que se refuerce mutuamente.

- Promover la potenciación social de los pobres, mediante organizaciones que les favorezcan, y la actualización de su capacidad para asegurar que la propiedad de la estrategia de reducción de la pobreza se comparta continuamente con los beneficiarios de la estrategia que se está ejecutando; de ahí la importancia de un marco de desarrollo humano dinámico para la reducción de la pobreza.
- Crear mecanismos de vigilancia y evaluación que hagan una estimación de los impactos de estas políticas y programas en la situación de pobreza y profundicen el proceso explorando y fortaleciendo los vínculos entre las macropolíticas (procesos desde la cúspide a la base) e iniciativas locales (procesos desde la base a la cúspide).

El proceso del DERP ya ha estimulado el debate y discusión sobre estos aspectos de reducción de la pobreza, pero como se manifiesta en la evaluación, no todos los países han podido cumplir todos estos requerimientos y requisitos previos. Cada país tendrá que definir su enfoque específico de reducción de la pobreza, según sus propias prioridades políticas y condiciones locales. La comunidad internacional, incluidos los donantes bilaterales y multilaterales, pueden apoyar al proceso dando muestras de una mayor flexibilidad en su enfoque de las condiciones, así como facilitando más recursos para los gastos a favor del desarrollo humano y para la reducción de la pobreza.

III. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

La responsabilidad principal del desarrollo del proceso del DERP y su utilización para conseguir sus objetivos de desarrollo recae en los países de que se trate. En la medida en que esta evaluación proporcione orientación a los países en desarrollo para asumir esta tarea, uno de sus principales objetivos habría sido cubierto. Pero el informe también identifica ciertas esferas concretas en que el PNUD puede fortalecer su capacidad de respuesta a las peticiones de sus países miembros para que les preste ayuda o apoyo en el proceso del DERP. El proceso del DERP está experimentando actualmente cambios sustanciales, ya que la experiencia práctica está generando nuevas percepciones y enfoques en cada país. Estas recomendaciones deben examinarse en ese contexto. Las recomendaciones se agrupan en tres conjuntos: cuestiones estratégicas, cuestiones organizacionales y cuestiones de evaluación.

Cuestiones estratégicas

1. El DERP como plan de acción de la DM

Como se ha indicado anteriormente, si los ODM han de conseguirse para 2015, debe haber un instrumento de planificación a mediano plazo para apoyar esta meta. Es posible que el PNUD, mediante asociaciones estratégicas, pueda ayudar a transformar el DERP en un instrumento de esa naturaleza para los países que opten por emprender este ejercicio. Sin DERP a favor de los pobres, los ODM serían difíciles de conseguir en muchos países. A fin de asegurar el éxito a largo plazo del proceso del DERP, que es esencial para la reducción de la pobreza, el PNUD (y los equipos nacionales de las Naciones Unidas) pueden asumir un papel importante en influir sobre el DERP y apoyar al proceso en el contexto del marco reformado, con especial referencia a las estrategias de desarrollo para 2015 basadas en los ODM, de una manera participativa, a fin de que los ODM sean de propiedad nacional. Como se mencionó con anterioridad, recientemente se acordó un memorando conjunto del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial que ayudará a proporcionar la orientación necesaria sobre los respectivos papeles de las Naciones Unidas y del Banco Mundial en la prestación de apoyo a los procesos del DERP y el informe sobre los ODM.

2. PNUD/Naciones Unidas y la asociación con las instituciones de Bretton Woods

El PNUD/Naciones Unidas debe considerarse como un socio clave para proporcionar apoyo al DERP. El “apoyo” debe interpretarse en su sentido más amplio, y no simplemente en términos financieros. Para conseguir todo el potencial de los DERP se requiere un esfuerzo de asociación pleno – un esfuerzo

conjunto del PNUD, el Banco Mundial y el FMI en el contexto de un equipo de las Naciones Unidas dirigido por el Coordinador Residente de las Naciones Unidas. Puede necesitarse un diálogo continuo a los niveles más altos para asegurar que las consecuencias de una asociación cabal se entienden y aceptan en las respectivas organizaciones. También se recomienda que se reanimen las consultas a nivel de trabajo, entre el Banco y el PNUD, a fin de ampliar más el espíritu de asociación, y llevar a cabo un diálogo sobre cuestiones relativas a la aplicación del DERP. Para fomentar este objetivo tal vez sean necesarios memorandos de entendimiento específicos y la capacitación correspondiente.

Como socio de los gobiernos, el PNUD debe apoyar la práctica de que los parlamentos nacionales aprueben, o por lo menos, debatan, el documento del DERP antes de que se presente para su examen por los actores externos. En esta estrategia de asociaciones con otras instituciones internacionales, el PNUD debe asegurar que sea el gobierno (sobre una base de participación amplia) quien dirija el proceso del DERP.

3. Coordinación del sistema de las Naciones Unidas

Aunque el PNUD tiene una fortaleza institucional y local para intervenir en el proceso del DERP, su fortaleza básica radica en los equipos nacionales de las Naciones Unidas. Esto no se ha aprovechado plenamente. A menudo existen pocos incentivos para que los miembros de los equipos nacionales de las Naciones Unidas intervengan en el proceso del DERP. El entendimiento del proceso y de sus elementos clave varía considerablemente según los distintos organismos. Como parte de su estrategia de asociación, el PNUD debería subrayar el principio de que las estrategias de desarrollo deben ser dirigidas por el país. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo debería apoyar una aclaración del papel de los componentes del equipo nacional de las Naciones Unidas en el proceso del DERP, así como la relación con los ODM. Al mismo tiempo, los mismos organismos requieren orientación desde su sede respecto de la importancia de una intervención plena en el DERP.

El PNUD debe tomar la iniciativa en fomentar el compromiso por parte de los demás organismos de las Naciones Unidas con los resultados clave del proceso del DERP, especialmente la propiedad nacional. Los vínculos entre el DERP y los ejercicios de ECP/MANUD no son visibles de manera sistemática. El proceso de ECP/MANUD debería seguir conscientemente al proceso del DERP y el calendario de los ciclos del MANUD debería coincidir con el DERP y armonizarse con él. En la medida de lo posible, los análisis de ECP y DERP deberían combinarse, como sucede en Tanzania.

Cuestiones organizacionales

1. Sede del PNUD

La **principal recomendación** de este informe es que el PNUD debería hacer que el DERP ocupara un papel más central en sus operaciones de programación y ejecución a nivel del país y, en consecuencia, en sus actividades de elaboración de políticas y de apoyo, dependiendo de la creciente relación entre el proceso del DERP y el marco de la DM de compromiso internacional para eliminar la pobreza en todos sus aspectos. Como corolario de la principal recomendación, el PNUD tiene el potencial de proporcionar un insumo internacional de importancia crítica al proceso del DERP en muchos países, debido a su ventaja comparativa en el campo de la analítica y la política y, en raros casos, debido al tamaño de su programa.

Apoyo de política: Para centrar sus trabajos de DERP y reformar con éxito el proceso del DERP, el PNUD necesita posiciones políticas claras sobre cuestiones clave. Esto puede facilitarse reforzando el papel actual que desempeñan las *notas de práctica* del PNUD. La publicación podría proporcionar incluso más orientación sobre la manera en que las oficinas exteriores podrían situar al DERP en el centro de sus operaciones. Por ejemplo, la nota de política sobre compromiso con la sociedad civil podía suplementarse con otra que tratara de la importancia del DERP como marco en el que puede tener lugar este compromiso, y el papel del PNUD en el apoyo a la participación de la sociedad civil en el proceso. A fin de desempeñar un papel efectivo de apoyo al proceso de propiedad, el PNUD tendrá que elaborar su

propio punto de vista acerca de la naturaleza y la práctica de la propiedad. No parece existir una política institucional, ni en la sede ni en las oficinas exteriores, acerca de lo que la propiedad nacional significa en la práctica. Aunque toda la afinidad del PNUD implica un compromiso con el principio de propiedad nacional, se buscan los resultados sobre una base *ad hoc*. Este pragmatismo es adecuado hasta cierto punto, pero la reafirmación del liderazgo requiere que el PNUD establezca sus propias directrices para los resultados de propiedad deseados. Estas directrices pueden ser de gran valor para las oficinas exteriores. Se necesitan la orientación y ayuda específicas en temas tales como las cuestiones y las mediciones implicadas en la ampliación de la vigilancia de la pobreza, más allá de su enfoque actual en los ingresos.

Específicamente, el PNUD debería desarrollar una opinión sobre lo adecuado de la condicionalidad que se impone en materia de política y rendimiento, como parte de sus esfuerzos en desarrollar la capacidad nacional para formular políticas económicas y sociales a favor de los pobres y sistemas nacionales de vigilancia. Una medida para establecer una posición clara del PNUD consiste en destacar la distinción entre un DERP dirigido por el país y otro de propiedad nacional. Las políticas económicas contenidas en un DERP pueden ser “ropa de percha” (de propiedad nacional) sin ser “a la medida” (dirigidas por el país). La posición del PNUD es que el DERP y todas las políticas de desarrollo deberían ser dirigidas por el país, en el sentido de que primero son seleccionadas y diseñadas por el gobierno, y a continuación se convierten en propiedad nacional mediante un proceso de participación. Facilitar lo primero implica la práctica del PNUD de larga data de combinar la creación de capacidad con la facilitación de acceso a los marcos de políticas a favor de los pobres. Por consiguiente, la fortaleza del PNUD consiste precisamente en asegurar que las políticas de propiedad nacional sean también dirigidas por el país.

Compartir experiencia y apoyo: deben tomarse medidas concretas para fortalecer los mecanismos de compartir experiencia entre las oficinas exteriores. Un paso en esta dirección sería publicar una serie de documentos de información regulares sobre DERP para los equipos nacionales de las Naciones Unidas. Las reformas clave en el proceso del DERP facilitarían la propiedad nacional. La sede podría propugnar estas reformas, que incluirían: a) aprobación parlamentaria del DERP; b) dirigir los informes sobre los progresos del DERP a una audiencia nacional, además de a los donantes y prestamistas; c) evaluaciones conjuntas del DERP para eliminar la actual proliferación de misiones de donantes y prestamistas, y d) propiedad gubernamental y nacional de las evaluaciones del DERP. Otro paso esencial para un compromiso efectivo de la oficina exterior con el proceso del DERP es el apoyo político a los Representantes Residentes cuando surgen tensiones en el seno de las asociaciones para el desarrollo.

Fortalecimiento de las capacidades técnicas: para cimentar el papel propuesto para el PNUD en el proceso del DERP, el PNUD tiene que actualizar sustancialmente su capacidad técnica para respaldar su compromiso con el proceso del DERP. Concretamente, esto influirá notablemente en los trabajos de la Dirección de Políticas de Desarrollo y los Servicios Subregionales de Recursos que están insuficientemente dotados de personal, ya que aumentan las expectativas del papel que ha de desempeñar el PNUD. Por ejemplo, sólo hay un especialista en cuestiones de pobreza en el Servicio Subregional de Recursos de Nepal, que tiene que cubrir toda la región de Asia y del Pacífico (aunque hay otros especialistas que examinan las cuestiones de la pobreza desde las perspectivas de género y de gobernabilidad). Aunque el PNUD ha conseguido algunos progresos en desarrollar redes de conocimientos, podrían reforzarse relaciones bien estructuradas, especialmente con los institutos de política regionales y nacionales, para permitir un acceso privilegiado a la pericia y el pensamiento de calidad. Además, pueden aducirse buenas razones para establecer asociaciones más firmes entre las Direcciones Regionales y la Dirección de Políticas de Desarrollo, siguiendo el ejemplo de la colaboración reciente entre la Dirección de Políticas de Desarrollo y la Dirección Regional para Asia y el Pacífico en los estudios por países.

2. Oficinas exteriores

Las oficinas exteriores del PNUD son parte en el proceso del DERP, y como los gobiernos, la sociedad civil y otros donantes y prestamistas, deben experimentar un sentimiento de propiedad. Las oficinas exteriores deben considerar el DERP como un proceso en el que están profundamente implicadas y cuyo

resultado puede estar en parte determinado por su compromiso. En muchas oficinas exteriores, y entre algunos funcionarios de la sede, existe una apreciación insuficiente de la importancia del enfoque de desarrollo humano para el análisis de la pobreza y la formulación de políticas para la reducción de la pobreza. El efecto de la labor analítica hecha por las dependencias de política en Nueva York y en algunas oficinas exteriores se ve seriamente debilitado por la falta de una coordinación estrecha y orientada de parte de este trabajo con el proceso del DERP y la campaña para los ODM.

Familiarizar a los funcionarios de las oficinas exteriores con las políticas a favor de los pobres, especialmente las políticas macroeconómicas a favor de los pobres, es una condición previa a los esfuerzos del PNUD en la creación de capacidad para fomentar estrategias de desarrollo domésticas, de propiedad del país. Especialmente en las oficinas exteriores, pero también en la sede, la transición al nuevo foco del PNUD en una intervención política activa, en la fase “de formulación general” requiere más trabajo intenso y concertado.

Aunque el personal del PNUD en el país, con pocas excepciones, está bien adiestrado y dedicado a sus especialidades, el trabajo del DERP requiere la aplicación de una pericia especial que está ausente o sobrecargada en la mayoría de los países. Aunque un examen de los conocimientos técnicos y administrativos requeridos por las oficinas exteriores para desempeñar un papel en el proceso del DERP puede ser útil, cabe formular todavía algunas propuestas específicas.

En primer lugar, en los países del DERP, como mínimo, las oficinas exteriores del PNUD deben disponer de los servicios de economistas superiores/analistas de política residentes que estén bien impuestos en nociones de desarrollo humano, con sólidos antecedentes de política. Para facilitar o contribuir al debate sobre el contenido del DERP, como asociado en pie de igualdad, la pericia sustantiva de las oficinas exteriores es de importancia crítica para propugnar políticas a favor de los pobres y cuestiones relativas a la pobreza humana. El ejemplo de Viet Nam resulta instructivo en este contexto e ilustra claramente por qué la comunidad del desarrollo debería tomar en serio al PNUD. Actualmente, existen 22 de estas posiciones en la región de África, tres en la región de Asia y el Pacífico, una en la región de Europa y la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y ninguna en las otras dos regiones. En segundo lugar las capacidades de la oficina exterior tienen que recibir un firme apoyo técnico de los Servicios Subregionales de Recursos y la sede del PNUD, como se indicó anteriormente. En tercer lugar, la sede y cada una de las oficinas exteriores deberían considerar reorganizar los trabajos de la oficina exterior para hacerla más pertinente al marco del DERP. Esto propiciaría que el DERP se convirtiera en un catalizador que facilitara el programa del país.

3. La capacidad de evaluar los DERP

El éxito de los DERP depende en parte de la capacidad de medir y de evaluar de manera fidedigna los progresos en relación con los resultados perseguidos. Esto requiere referencias claras y criterios de rendimiento, a fin de que sean posibles una evaluación fidedigna, que añada valor, y una estimación del rendimiento. Por supuesto, se acepta que cada gobierno necesita disponer de una capacidad interna para vigilar el progreso del DERP. Al mismo tiempo, los objetivos más amplios del DERP no se conseguirán sin la existencia de capacidades de evaluación independientes en la sociedad civil. A tal fin, los esfuerzos de desarrollo de capacidad de evaluación pueden convertirse en parte integrante de la asistencia proporcionada por los organismos externos al DERP. Estos esfuerzos deberían incluir la participación de la Asociación Internacional de Evaluación del Desarrollo (IDEAS), iniciada por el Banco Mundial y el PNUD a finales del año pasado. Establecida como una asociación voluntaria, IDEAS es un esfuerzo clave para fortalecer las capacidades de evaluación del mundo en desarrollo en los planos nacional y regional, de manera que la evaluación del rendimiento del desarrollo adquiere un carácter doméstico y se convierte en una tarea compartida. Su finalidad es promover la transparencia y la responsabilidad. Este recurso debe ser aprovechado por las oficinas exteriores.

Anexo 1: Mandatos

Evaluación del compromiso del PNUD en los procesos del Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP)

1. Contexto y antecedentes

La magnitud del desafío que supone reducir la pobreza es abrumadora. En los próximos 25 años, se proyecta que la población mundial crecerá aproximadamente en unos 2.000 millones de personas, la mayoría de las cuales vivirán en economías en desarrollo y emergentes. Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) aprobados por los Jefes de Estado en septiembre de 2000, incluyen metas ambiciosas, comenzando con la reducción en la mitad, en 2015, de la proporción de personas que viven en condiciones de extrema pobreza y hambre en todo el mundo. El Consenso de Monterrey (adoptado en México en marzo de 2002) incluye los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, reflejando un compromiso renovado de las naciones para proporcionar los medios que permitan hacer frente a la pobreza en todo el mundo.

En vista del deterioro de la situación mundial en términos de pobreza y desigualdad, las instituciones financieras internacionales decidieron combinar el alivio de la deuda con un impacto reforzado sobre la pobreza. En diciembre de 2000 las Juntas del Banco Mundial y del FMI aprobaron el *Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza* (DERP) como un nuevo enfoque, basado en la asociación, del desafío de reducir la pobreza en los países de bajos ingresos. A raíz de su mandato para integrar los objetivos de reducción de la pobreza y de crecimiento de una manera más cabal en sus operaciones en los países miembros más pobres, el FMI estableció el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza, sustituyendo al Servicio Reforzado de Ajuste Estructural. Las estrategias de reducción de la pobreza, de propiedad nacional, tienen que situarse en el centro del nuevo enfoque. Los programas apoyados por el Servicio para el Crecimiento y la Lucha contra la Pobreza (y la ventana para préstamos muy favorables del Banco Mundial –la AIF) deben articularse en torno a un documento de estrategia para la reducción de la pobreza (DERP) amplio y de propiedad nacional, preparado por el país prestatario. El DERP, a continuación, es aceptado en sus respectivas áreas de responsabilidad por las Juntas del FMI y el Banco Mundial como base para los préstamos en condiciones muy favorables de las instituciones y para el alivio de la deuda en virtud de la Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. El enfoque del DERP también subraya el principio subyacente de que las estrategias nacionales para combatir la pobreza deben fomentar asociaciones nacionales y externas que mejoren la eficacia de la asistencia al desarrollo.

El objetivo declarado del DERP es fomentar estrategias de reducción de la pobreza que sean dirigidas por el país, se orienten hacia los resultados, sean amplias, establezcan prioridades, se basen en la asociación y se articulen en el contexto de una perspectiva a largo plazo. Otros rasgos principales del DERP son que debería ser una marco analítico, que integrara consideraciones macroeconómicas, estructurales, sectoriales y sociales, debería establecer una conjunto de medidas y políticas de reducción de la pobreza, y debería cubrir un periodo inicial de tres años. Doce países han completado hasta la fecha los DERP – siete en África, cuatro en la región de América Latina y el Caribe y uno en el grupo de países de la CEI. 34 países están en la fase de formular, o ya han formulado, un DERP provisional.

Habida cuenta de su mandato y de sus ventajas comparativas, el PNUD espera poder desempeñar un papel importante en maximizar el potencial de los DERP para contribuir a la reducción de la pobreza. El apoyo del PNUD a las estrategias de reducción de la pobreza se inició mucho antes de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. Un examen realizado por la Dirección de Políticas de Desarrollo del PNUD en 2001 detalló su apoyo, en el transcurso de los años, a las estrategias de reducción de la pobreza, en términos de elaboración, ejecución y vigilancia de dichas estrategias en unos 60 países. El poder de convocatoria del PNUD y su papel de coordinación de la ayuda, su enfoque multisectorial, así como su presencia en el país, se reconocen como importantes factores para garantizar la propiedad a nivel de país del DERP y la vigilancia a nivel de país de los ODM. Sin embargo, en el entendimiento de que, aunque los ODM son los objetivos que los países convinieron en tratar de alcanzar para una cierta fecha, el camino de cada país hacia el logro de los ODM será diferente.

El papel rector de las Naciones Unidas en vigilar los ODM y el papel de las instituciones de Bretton Woods en dirigir el proceso del DERP son complementarios. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo emitió dos notas de orientación a los equipos nacionales de las Naciones Unidas acerca de la presentación de informes sobre los ODM a nivel de país (octubre de 2001) y sobre el DERP (noviembre de 2001). La nota de orientación sobre el DERP esboza los modos en que los equipos nacionales de las Naciones Unidas pueden apoyar a los países por conducto del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), convirtiéndolo en un instrumento clave para que las Naciones Unidas puedan asegurar la cohesión de los equipos nacionales más allá de la estrategia nacional de desarrollo. Las directrices de ECD y MANUD se revisaron recientemente (mayo de 2002) para tomar en consideración los vínculos de los ODM con el DERP y para reflejar otros acontecimientos recientes. La sede del PNUD emitió recientemente su propia orientación o nota de política acerca de la intervención a nivel de país en los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (marzo de 2002). La nota subraya dos principios de su compromiso con el proceso, el primero relativo a la intervención a petición de los gobiernos y asociados nacionales de la sociedad civil, el segundo, relativo a la ayuda para elaborar opciones reales y, cuando resulte oportuno, opiniones y análisis alternativos, basados en criterios de equidad y desarrollo humano. Subraya las contribuciones potenciales del PNUD para ayudar a definir tanto el proceso del DERP como su contenido. El Administrador del PNUD expresó recientemente su creencia de que el proceso del DERP sería la estructura para sintetizar la política de estrategia contra la pobreza y la política macroeconómica en la inmensa mayoría de los países más pobres.

El enfoque del DERP ha ganado adeptos entre los miembros de la comunidad de donantes que tratan de alinear sus programas con la estrategia nacional del país. Las organizaciones de la sociedad civil están aprovechando la oportunidad para dar a conocer sus puntos de vista e intervenir en el proceso del DERP, en algunos casos por primera vez.

En enero de 2002, el Banco Mundial y el FMI emprendieron un examen del proceso del DERP. Fue precedido por varias reuniones regionales sobre los DERP nacionales durante 2001, en el curso de las cuales el PNUD fue un colaborador clave. El examen llegó a la conclusión de que se habían realizado progresos en la esfera de fortalecimiento de la propiedad nacional, que se había instaurado un diálogo de política más abierto en el gobierno y entre otras partes de la sociedad civil, que un papel más central se había otorgado a la reducción de la pobreza en los debates de política, incluidas las políticas macroeconómicas y estructurales, y que los principales donantes aceptaban los principios del enfoque del DERP (se citó al PNUD como ejemplo entre las principales organizaciones de Naciones Unidas), anunciando la posibilidad de asociaciones más sólidas con los países y una mejora de la coordinación de los donantes. El examen también destacó la necesidad de mejorar el proceso del DERP, por ejemplo, en lo tocante a los procesos participativos, el examen hace observar que “la naturaleza abierta y participativa del enfoque del DERP se considera generalmente como su característica más acusada y su logro más importante”. Sin embargo, destaca el papel limitado que hasta la fecha han jugado los parlamentos en la preparación, aprobación y vigilancia de las estrategias nacionales; la falta de participación de grupos específicos de la sociedad civil (por ejemplo, grupos de mujeres, el sector privado y representantes directos de los pobres), y la necesidad de asociaciones más firmes entre los donantes y los países.

2. Justificación de la evaluación

El DERP se ha convertido gradualmente en la expresión de la estrategia de desarrollo nacional de un país en términos de sus objetivos de reducción de la pobreza. Los programas de los países han venido recibiendo el apoyo del PNUD y continúan recabando su activo compromiso en los procesos preparatorios y de ejecución. El enfoque del DERP representa un sector de importancia estratégica para el PNUD y una prioridad central para una de sus *prácticas mundiales clave* –la reducción de la pobreza en pro del desarrollo humano. En el informe anual sobre los resultados de 2001 se ha informado que las oficinas exteriores del PNUD de 42 países participaron en los procesos del DERP, en comparación con 24 en 2000 y 11 en 1999.

La principal justificación para llevar a cabo una evaluación en este momento es la siguiente:

- La aplicación del enfoque del DERP está llegando a su tercer año. Los resultados conseguidos en esos países que formularon un DERP en fecha temprana necesitan identificarse, y las experiencias y las lecciones pueden compartirse con otros países. Los hallazgos del examen realizado en enero de 2002 por el Banco Mundial y el FMI, anteriormente mencionado, serán una contribución valiosa para el PNUD en sus esfuerzos por estimar los resultados de su apoyo a la aplicación del enfoque del DERP.
- La Cumbre del Milenio tuvo lugar hace ya casi dos años. La medida en que el apoyo del PNUD ha ayudado a los países del DERP a conseguir progresos para traducir el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema, incorporando ese objetivo a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, debería evaluarse, para saber si los DERP están verdaderamente orientándose hacia las esferas correctas.
- La pobreza está creciendo rápidamente en Europa y Asia Central, y continúa aumentando en el África subsahariana. En Asia, donde se localizan los mayores contingentes de pobres del mundo, la proporción de personas que vive en condiciones de pobreza ha disminuido espectacularmente en los últimos dos decenios, pero los progresos son lentos. Cuatro de cada diez hogares (más de 500 millones de personas) aún siguen sumidos en la pobreza en el Asia meridional. Las opciones de política por que se deciden los países a fin de hacer frente al problema de la pobreza figuran entre los factores esenciales en los esfuerzos para reducir la pobreza. El papel y las contribuciones potenciales del PNUD para alentar un enfoque a favor de los pobres de esas políticas, subrayando cuestiones de desarrollo humano y otros aspectos clave que favorecen a los pobres, al igual que las políticas que amplían la potenciación, necesitan evaluarse.
- El proyecto de informe anual sobre los resultados correspondiente al año 2001, elaborado por el PNUD, destaca que de los 85 países en que el PNUD presta apoyo a las estrategias de reducción de la pobreza, sólo tres de ellos se orientaron específicamente hacia opciones de política macroeconómica. El vínculo entre la estructura macroeconómica y la reducción de la pobreza es vital, si se quiere maximizar el impacto de los DERP sobre la pobreza. Debe identificarse el papel potencial del PNUD para contribuir a establecer este vínculo.

Otras cuestiones conceptuales que deberían tenerse en cuenta durante esta evaluación son aquellos factores externos que han afectado a la actuación de los gobiernos para reducir la pobreza, incluida la situación económica mundial, especialmente los bajos precios de los productos básicos que ha hecho más difícil para los países del DERP lograr los objetivos establecidos en sus planes de reducción de la pobreza; la crisis del SIDA y su impacto devastador en los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo, especialmente en África, y las situaciones creadas por los conflictos. Varios países que están formulando el DERP o bien están todavía en situación de conflicto o acaban de salir de él. Debería evaluarse la medida en que el PNUD y los otros asociados estén ayudando a los países a elaborar planes realistas y objetivos viables, asegurar que los DERP se están ocupando del impacto de la crisis del SIDA sobre la pobreza y que los esfuerzos nacionales para incorporar el fortalecimiento de la paz y la prevención de conflictos se incluyan en el DERP. Además el PNUD ha contribuido a los trabajos para iniciar los DERP en varios países, a menudo en asociación con el UNIFEM. El informe anual sobre los resultados, de 2001, toma nota de la inclusión de la dimensión de género en el proceso de formulación del DERP, pero destaca la necesidad de integrar el análisis de género de una manera más sistemática y decidida en la labor de apoyo del PNUD a la reducción de la pobreza. El papel potencial del PNUD en esta esfera debería evaluarse.

La presente evaluación es una de las tres evaluaciones temáticas sobre la pobreza que ha de emprender la Oficina de Evaluación en 2002. Las otras dos tratarán de los vínculos microeconómicos-macroeconómicos para el alivio de la pobreza, y los vínculos gobernabilidad-pobreza. Aunque se van a llevar a cabo como tres ejercicios separados se espera que los resultados combinados de las tres evaluaciones no sólo proporcionarán al PNUD una base para determinar la eficacia de su estrategia de reducción de la pobreza para el desarrollo humano (en todas sus varias dimensiones), además de recomendar el modo en que puede utilizar sus recursos para obtener los máximos resultados en las tres esferas enfocadas, sino que también ayudará al PNUD a realizar su papel potencial, y maximizar sus ventajas comparativas, a fin de que se sitúe en una posición estratégica que le permita apoyar a los objetivos nacionales y mundiales de reducción de la pobreza en el próximo decenio.

3. Propósito de la evaluación

El PNUD ha desempeñado, y continúa desempeñando, distintos papeles en los países del DERP, dependiendo del contexto y de la situación en que se encuentra. Se espera que los hallazgos de esta evaluación ayuden al PNUD a situarse en una posición que le permita desempeñar un papel más efectivo, y aportar contribuciones más eficaces a los procesos del DERP, con miras al aprendizaje de lecciones para su intervención futura.

El propósito de la evaluación es proporcionar evidencia evaluativa sobre el papel del PNUD en el logro de los siguientes resultados clave del DERP:

- Aumento de la propiedad nacional del proceso de preparación del DERP.
- Participación de base amplia de la sociedad civil y el sector privado en ese proceso.
- Que el DERP adquiera un compromiso cada vez mayor con el crecimiento “a favor de los pobres”.
- Asociaciones entre los actores del desarrollo.
- Promoción de la coherencia entre el DERP y otros instrumentos de planificación nacional a largo plazo.
- Asegurar que el DERP haga frente a la naturaleza multidimensional de la pobreza.
- Capacidad de vigilancia de la pobreza, establecida en los planes nacional y local.

La evaluación se centrará en las siguientes categorías de análisis:

- Identificar los resultados o los progresos conseguidos.
- Identificar los puntos fuertes y las limitaciones del PNUD.
- Destacar las buenas prácticas, lo que funciona o lo que no funciona.
- Extraer lecciones y fomentar su aplicación a la política y a la práctica en relación con las futuras iniciativas del PNUD en materia de reducción de la pobreza.
- Promover una difusión cruzada de experiencias entre las regiones.

4. Ámbito de la evaluación

La evaluación cubrirá las siguientes cuestiones y sus hallazgos y recomendaciones se centrarán principalmente en evaluar, dentro del contexto general de las iniciativas del PNUD para la reducción de la pobreza, sus contribuciones, su ventaja comparativa y su papel potencial en las siguientes esferas principales:

- Intervención en las deliberaciones de política a favor de los pobres, influyendo en el contenido del DERP
- Intervención en el proceso de preparación del DERP, atrayendo la participación de los asociados, incluida la sociedad civil, y
- Apoyo a la aplicación y vigilancia del DERP

La evaluación tratará de contestar, de manera más específica, a las siguientes preguntas en relación con los siete resultados clave anteriormente citados, desde el punto de vista de su papel y contribuciones para el logro de esos resultados:

Propiedad y responsabilidad nacionales:

- ¿Cómo los países (gobierno, instituciones nacionales) reflejan la propiedad del DERP?
- ¿Existe un compromiso con el proceso del DERP por los países, y hasta qué punto refleja la presencia de estrategias de desarrollo domésticas que tengan una perspectiva a largo plazo, o se trata esencialmente de una estrategia de financiación de la balanza de pagos?
- ¿Están los recursos nacionales alineados con la estrategia nacional, en términos de presupuestación y reestructuración de los servicios sociales?
- ¿Qué papel está desempeñando el PNUD para hacer que la estrategia financiera del DERP se oriente hacia las estrategias de reducción de la pobreza?

Participación:

- ¿Cómo puede el PNUD aumentar su eficacia para facilitar una participación de base amplia en los procesos del DERP, especialmente por parte de la sociedad civil, el sector privado y los parlamentos?

Resultados:

- ¿Qué puede aprender el PNUD de esos países que han completado todo el ejercicio del DERP? ¿Están en el buen camino y, si no lo están, cuál es la razón? ¿Cuáles son los resultados en términos de reducción de la pobreza?
- ¿Cuáles fueron los factores que contribuyeron a los resultados positivos, y si los resultados fueron deficientes, por qué fue así?
- ¿Cuán aplicables son los objetivos del DERP y cuál es su grado de coherencia con los ODM?

Compromisos a favor de los pobres:

- ¿Reflejan los DERP un compromiso con el crecimiento a favor de los pobres por parte de los países, en las políticas que están adoptando esos países?
- ¿Hasta qué punto se ha tenido en cuenta en el proceso del DERP el apoyo anterior del PNUD a estrategias, políticas y programas de reducción de la pobreza para el desarrollo humano?
- ¿Cuál es la modalidad de intervención del PNUD en el DERP y cuál es su papel y contribución al proceso? ¿Es un papel significativo o no? ¿Cuál es el valor añadido que aporta el PNUD?

Asociaciones:

- ¿Qué eficacia tiene la estrategia de asociaciones del PNUD para influir tanto en el contenido del DERP como en su proceso preparatorio, a fin de contribuir al logro de los resultados positivos del DERP?
- ¿Cómo ha coordinado el apoyo con el de los donantes?
- ¿Cómo percibe el gobierno el papel asociado del PNUD y el apoyo que le brinda?

Coordinación de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas para la reducción de la pobreza:

- ¿Cómo ha utilizado el PNUD su papel principal como administrador y financiador del sistema de Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas a efectos de coordinar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas ante la pobreza (por ejemplo, mediante grupos temáticos)? ¿Cómo ha facilitado que los organismos de las Naciones Unidas intervengan activamente en apoyo del proceso del DERP?
- ¿Existe coherencia entre los ODM y el DERP, y cuáles son los vínculos entre el DERP y ECP/MANUD, especialmente con respecto a las cuestiones de los derechos y la equidad?

Estrategia del PNUD de apoyo a los programas:

- ¿Qué lecciones pueden aprenderse sobre lo apropiado del apoyo del PNUD (la sede y los Servicios Subregionales de Recursos) a las oficinas exteriores, en términos de orientación, asesoramiento oportuno de política, capital inicial y otros medios adecuados de apoyo pertinentes a las prácticas en esta esfera?
- ¿Cómo la reciente intervención del PNUD en la fase de formulación general de política, en relación con sus operaciones y prestación de servicios relacionados con la política a nivel del país, resultó en la ampliación de las competencias y capacidades del personal para proporcionar apoyo estratégico a los países en la formulación y aplicación del enfoque de DERP? ¿Qué lecciones han aprendido las oficinas exteriores acerca de la manera en que pueden mejorar su eficacia y contribuir al logro de los resultados en esta esfera?

5. Proceso y metodología

Se llevará a cabo un examen teórico para todos los países, y un número limitado de visitas de equipo a siete países para convalidar las cuestiones y celebrar un intercambio de pareceres con los principales interesados. Se recurrirá al uso de métodos de triangulación –documentación, percepción y convalidación– en la preparación de documentos del país a nivel nacional. La evaluación procederá como sigue:

Fase 1: Con base en la sede: análisis teórico de los países del DERP/DERP-I; consultas con las Direcciones Regionales y el personal correspondiente, la oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial (Washington), el UNICEF y el FNUAP, seguido por la redacción de los mandatos para la evaluación. Selección y contratación por la OE de cuatro evaluadores externos, incluido el jefe de equipo. Examen del borrador de los mandatos por personal directivo superior del PNUD, grupo asesor externo, equipo de personal directivo superior/equipo ejecutivo, un grupo de referencia interno (integrado por funcionarios de la sede, y de nivel de país y subregional) , organismos de las Naciones Unidas y otros asociados interesados.

Consultas de la Oficina de Evaluación con el jefe de equipo en la sede del PNUD sobre los mandatos y marco detallado para la evaluación, incluida una matriz de evaluación para cada país. Elaboración y examen de un documento de metodología detallado para la evaluación.

Identificación de consultores nacionales por las respectivas oficinas exteriores; selección y contratación de consultores regionales por la OE. Los consultores nacionales prepararán documentos nacionales y formarán parte del equipo de evaluación en el país.

Fase 2: Preparación de visitas a los países y estudios de casos: Con anterioridad a las visitas a países, orientación de equipo en Nueva York con el jefe de equipo y la OE, incluida una reunión de orientación sobre metodología de evaluación del resultado. Examen de la documentación y examen teórico. Los evaluadores visitarán siete países seleccionados para evaluar el papel del PNUD respecto de los resultados del DERP. Las visitas incluirán sesiones, entrevistas, estudios y debates de grupo con los interesados. Los miembros del equipo dividirán las visitas a los países entre ellos. Los países seleccionados responderán a una mezcla de criterios – terminación de un DERP completo, terminación de un DERP-I completo y DERP en curso de preparación, alta tasa de VIH entre los adultos, países que surgen de un conflicto, cercanía de un Servicio Subregional de Recursos, ejemplos de asociaciones en acción, proceso interesante y ejemplos de alta y baja participación del PNUD, según identifiquen las Direcciones Regionales del PNUD.

Estudios de casos por países: instituciones/consultores nacionales prepararán informes de países.

Fase 3: Presentación y examen del texto preliminar del proyecto de informe y hallazgos: Examen por la OE y el grupo asesor externo; Examen por el PNUD y los interesados pertinentes

Fase 4: Finalización del informe y exposición correspondiente de interesados pertinentes en un cursillo regional sobre aprendizaje de lecciones

Fase 5: Promover su aplicación a la política y la práctica relativa a las iniciativas futuras del PNUD en materia de reducción de la pobreza en 2003 y más allá, mediante difusión de los hallazgos por conducto de los medios de información y

productos pertinentes, e incorporación de lecciones aprendidas en diferentes foros, incluidas plataformas de aprendizaje por medios electrónicos.

6. Productos esperados de la evaluación

Los productos de la evaluación consistirán de lo siguiente:

- Un informe principal de evaluación de no más de 25 páginas (tipo de letra de 12”) con un resumen ejecutivo, que incluirá los resultados de siete visitas de países, recomendaciones orientadas hacia el futuro para formular apoyo al logro de resultados, con estrategias propuestas para la asistencia futura del PNUD, a fin de conseguir resultados, lecciones aprendidas y buenas prácticas.
- Un análisis y una evaluación resumidas de los resultados del cuestionario para todos los países del DERP/DERP-I, como anexo al informe principal.
- Siete informes de países distintos que describan el proceso del DERP, las contribuciones del PNUD y su papel potencial.

7. Composición del equipo de evaluación

El equipo de evaluación estará integrado por cuatro evaluadores internacionales, incluido el jefe de equipo y un consultor nacional de cada uno de los países que han de visitarse, que se unirán al equipo durante las respectivas visitas a los países.

8. Grupo asesor externo y grupo de referencia interno

Como parte del proceso consultivo para emprender dicha evaluación, se creará un grupo asesor externo (compuesto por teóricos del desarrollo bien conocidos, académicos y profesionales), y se establecerá un grupo de referencia interno (integrado por colegas experimentados de las oficinas exteriores, los Servicios Subregionales de Recursos y de la sede, teniendo en cuenta su interés y antecedentes). Se les consultará sobre el borrador de los mandatos, así como sobre los hallazgos del proyecto de evaluación. Sus insumos y observaciones enriquecerán el proceso y mejorarán el entendimiento de las cuestiones entre una amplia audiencia.

9. Calendario

La fase 1 se emprenderá entre marzo y agosto; la fase 2 comenzará en septiembre y la fase 3 en diciembre. Un proyecto de informe de síntesis inicial se espera que quede completo en diciembre para su examen.

Anexo 2: El enfoque de la evaluación

Visitas a países

Se identificaron siete países para estudios de casos por el PNUD/OE en consulta con las Direcciones Regionales. La OE seleccionó a los consultores nacionales para cada estudio por país en consulta con la oficina exterior pertinente y el equipo de evaluación internacional, que sirvieron como miembros del equipo de evaluación en el país. Los consultores nacionales prepararon documentos de antecedentes, incluida una cronología del proceso del DERP en cada uno de los siete países, bibliografías específicas de la documentación primaria y secundaria, y un resumen del proceso del DERP desde el principio, incluidas las actividades del PNUD. Las principales cuestiones relacionadas con el DERP que se deberían investigar en la visita fueron también identificadas. La misión en los siete países se realizó durante los meses de octubre y noviembre de 2002.

Examen teórico y otras fuentes

El equipo de evaluación realizó un examen teórico de la documentación pertinente del PNUD, el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y las organizaciones asociadas que participan en el proceso del DERP, incluidos el Banco Mundial y el FMI. Además, cada miembro realizó un examen de la documentación pertinente relacionada con los países que tenía que visitar como parte de la evaluación. El proceso del examen teórico recibió el apoyo de tres contribuciones. En primer lugar, un ayudante de investigación en la OE preparó un documento de antecedentes sobre los orígenes del proceso del DERP. En segundo lugar, un ayudante de investigación del Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo preparó una bibliografía anotada sobre los DERP y reunió toda la documentación pertinente. En tercer lugar, también se creó un sitio web en Nueva York para uso de la OE y el equipo de evaluación.

Examen y consultas

El proceso de evaluación implicó una serie de consultas evacuadas por el equipo de evaluación con personal directivo superior y funcionarios del PNUD, al igual que con personal del Banco Mundial y el FMI en Washington. Entre los elementos clave de este proceso figuran los siguientes: a) viaje del equipo de evaluación a Nueva York, en septiembre de 2002, a fin de reunirse con personal directivo superior del PNUD/OE, el jefe de proyecto de la OE y otros miembros importantes de la sede del PNUD con objeto de discutir la evaluación, el examen de la documentación y la metodología; b) después de las visitas de países se preparó un breve informe sobre los hallazgos provisionales a primeros de diciembre, con fines de consulta en una reunión conjunta del PNUD, el FMI y el Banco Mundial que se celebró en Washington con personal de las tres organizaciones (diciembre de 2002). Además, el jefe del equipo de evaluación realizó viajes adicionales a Nueva York para un intercambio de pareceres con la OE y otros funcionarios clave en las diferentes etapas del ejercicio de evaluación.

Anexo 3: Lista de las personas consultadas

Esta lista no incluye a las personas entrevistadas por los miembros del equipo de evaluación sobre el terreno durante las visitas a los países, ya que éstas figuran incluidas en los siete informes de países.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

Oficina del Administrador

Mark Malloch-Brown, Administrador del PNUD y Presidente del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Dirección de Políticas de Desarrollo

Sr. Stephen Brown, asesor principal y Jefe de Grupo

Sr. Jan Vandermoortele, asesor principal y Jefe de Grupo

Sr. Terry McKinley, asesor en materia de política macroeconómica, de crecimiento y estructural

Sra. Diana Alarcón, asesora en evaluación e informes sobre la pobreza

Oficina de Prevención de Crisis y de Recuperación

Sra. Ameerah Haq, Directora Adjunta

Sra. Eleanor O'Gorman, asesora en materia de política

Sr. Nick Hartmann, especialista en programas, dependencia de planificación estratégica

Sr. Jamal Benomar, asesor principal

Oficina de recursos y asociaciones estratégicas

Sr. Christophe Bahuet, asesor en materia de política

Sr. Michael Marek, oficina de enlace del Director, Washington

Oficina de Evaluación (OE)

Sr. Khalid Malik, Director

Sr. M. Nurul Alam, Director Adjunto

Sra. Ruth Abraham, especialista en evaluación

Sra. Linda Maguire, especialista en evaluación

Sra. Fadzai Gwaradzimba, asesora en evaluación

Dirección Regional de África

Sr. Jacques Loup, Administrador Auxiliar Adjunto y Director Adjunto, África

Sr. Jean Barut, asesor de programas

Sr. Tegenetwork Gettu, Director de país, Grupo III SADC

Sr. Abdoulaye Mar Dieye, Director de país, Grupo I ECOWAS

Sr. Babacar Cisse, asesor de programas por países

Dirección Regional de los Estados Árabes

Sra. Flavia Pansieri, Jefa de división de la oficina exterior y jefa del equipo

Dirección Regional de Asia y el Pacífico

Sr. Hafiz Pasha, Administrador Auxiliar y Director Regional

Sr. Subinay Nandy, Jefe, División del Programa Regional

Sr. Masaru Todoroki, Director Adjunto

Sr. Zhe Yang, asesor de programas, División de Asia sudoriental y Occidental

Sr. B. Murali, especialista de programas

Dirección Regional de Europa y la CEI

Sr. Jacob Simonsen, Administrador Auxiliar Adjunto y Director Regional Adjunto

Sr. Stefan Vassilev, Director de programas principal y Jefe de Grupo

Sr. Norimasa Shimomura, Director de programas

Sra. Joanna Kazana, Directora de programas

Dirección Regional de América Latina y el Caribe

Sr. Gilberto Flores, Director Adjunto interino

Sr. Andrew Russell, asesor en materia de políticas

Sr. Enrique Ganuza, asesor en materia de políticas

Grupo de Apoyo a las Operaciones

Sr. Michael Constable, asesor de programas

OTROS

Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sra. Heidi Swindells, Directora Adjunta

Sr. Ian Mcfarlane, especialista en materia de políticas

Sr. Gerton van der Akker, especialista de programas

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Elaboración y Examen de Políticas

Sr. Masood Ahmed, Director Adjunto

Sr. Brian Ames, asesor

Oficina de Evaluación Independiente

Sr. David GoldsBrough, Director Adjunto

Sr. Steve Mugerwa, economista superior
Sra. Isabelle Mateos y Lago, economista

Departamento de Relaciones Externas

Sr. Wayne Camard, economista superior, Departamento de Relaciones Externas

Otros departamentos

Sr. Mark Plant, jefe de división, Departamento de Operaciones SCRP
Sra. Caroline Robb
Sr. Leonardo Cardevil, WHD
Sra. Naheed Komani
Sr. Shamsuddin M. Tareq, FAD
Sr. Henry Ma

BANCO MUNDIAL

Gestión Económica y de Reducción de la Pobreza

Sr. John Page, Director
Sra. Jeni Klugman, economista principal

Departamento de Evaluación de Operaciones

Sr. Gregory Ingram, Director General
Sr. Bill Battaile, economista superior
Sr. Oswald Feinstein, Director
Sr. John Eriksson, consultor

Otros departamentos

Sr. Brian Tngo, Economista Principal, Oficina del Economista Principal
Sra. Marlaine Lockheed, evaluación de la gestión, instituciones de Bretton Woods
Sr. Asad Alam, región CEPA, Banco Mundial

Anexo 4: Lista seleccionada de documentos

- Asociación Internacional de Fomento y Fondo Monetario Internacional
2002 (marzo) Review of the Poverty Reduction Strategy paper (PRSP) Approach: Main Findings
2002 (marzo) Review of the Poverty Reduction Strategy paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs
- Branson, William y Hanna Nagy
2000 *Ownership and Conditionality*, OECD Working Paper Series No.8 (Washington: Banco Mundial)
- Dollar, David y Aart Kraay
2001 'Growth is Good for the Poor', se puede consultar en
<http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1696>
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo
2001 (octubre) 'Reporting on the Millennium Development Goals at the Country Level,' *Guidance Note* (Nueva York: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
2001 (noviembre) ' UNDG Guidance Note to United Nations Country Teams on the PRSP (Nueva York: Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo)
2000 *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000, Bolivia* (La Paz: PNUD)
2000 *Overcoming Human Poverty* (Nueva York: PNUD)
2002 (abril) ' The Role of Economic Policies in Poverty Reduction, ' *Policy Note*
2002 (agosto) 'UNDP's engagement in Poverty Reduction Strategy Papers,' *Policy Note* (Nueva York: PNUD). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Fondo de Población de las Naciones Unidas, Junta Ejecutiva.
1999 (diciembre) *The Way Forwar: The Administrator's Business Plans, 2000-2003* (Nueva York: Naciones Unidas)
- Khan, Mohsin S., y Sharma Sunil
2001 (septiembre) 'IMF Conditionality and Country Ownership of Programs', *IMF Working Paper* (Washington: IMF Institute)
- Lübker, Malte, Graham Smith y John Weeks
2003 'Growth and the Poor: A comment on Dollar and Kraay', *Journal of International Development* 14, pp. 555-571
- Malloch-Brown, Mark
2002 (enero) 'Statement by UNDP Administrator Mark Malloch Brown', Conference on the Review of Poverty Reduction Strategy Papers, Session on Partnership and Donor Assistance, Washington (Nueva York: PNUD)
2002 (febrero) ' Human Security and the Future of Development Cooperation', discurso ante el Development Cooperation Forum, Atlanta
2002 (marzo) 'Address by UNDP Administrator Mark Malloch Brown', Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, Monterrey, México
2002 (junio) 'Meeting the Millennium Challenge: A strategy for helping achieve the United Nations Millennium Development Goals', discurso pronunciado en Berlín
2002 (12 diciembre, fechado por error en 2003) *MDGs in 2003*, memorando a todos los funcionarios del PNUD (Nueva York: PNUD)
- Mc Kinley, Terry
2001 (marzo) 'Economic Policies and Poverty Reduction: Macroeconomics, Restructuring and Redistribution- the Basis for a UNDP Guidance Note', (borrador) Dirección de Políticas de Desarrollo
- Tadjbakhsh, Shahrbanou
2001 a *Summary of UNDP Break-out Session on Human Development and Poverty Eradication: Day 2: Growth and Equity, Second ECA Forum on Poverty*, noviembre 27-30, 2001, Budapest, Hungría
2001b *UNDP's potential contribution to the PRSPs: Human Development as both means and end of Poverty Eradication Strategy, Draft Notes, Budapest Poverty Forum*, noviembre 27-30, 2001 (Nueva York: PNUD)

Anexo 5: Estudios de casos por países

País	Equipo Nacional de las Naciones Unidas		Informe sobre los ODM	Estado del DERP		Banco Mundial, Préstamos	FMI, Préstamos	País pobre muy endeudado
	ECP	MANUD		DERP-I	DERP			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Azerbaiyán	Septiembre de 2001 Julio de 2003	Programado Diciembre de 2003	Mediados 2003	Mayo 2001	Diciembre 2002	AIF/ BIRF	SCRP	----
Bolivia	Junio de 2000	Marzo de 2002	Marzo de 2002	Febrero de 2000	Marzo de 2001	AIF/BIRF	No	V
Etiopía	Septiembre de 1999	Octubre de 2001	Abril de 2002	Noviembre de 2000	Octubre de 2002	AIF	SCRP	V
Malí	Septiembre de 1998 Marzo de 2002	Septiembre de 1998 Marzo de 2002	Programado	Julio de 2000	Febrero de 2003	AIF	SCRP	V
Pakistán	Principios de 2003	Programado 2003	Programado	Abril de 2003	Programado Julio de 2003	AIF/BIRF	SCRP	----
Tanzanía	Mayo de 2002	Febrero de 2001	Febrero de 2001	Marzo de 2000	Octubre de 2000	AIF	SCRP	V
Viet Nam	Diciembre de 1999	Junio de 2000	Julio de 2002	Mayo de 2001	Junio de 2002	AIF	SCRP	V

Fuente: Oficina del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Banco Mundial y FMI.

Notas:

5 y 6. Las fechas sobre el estado del DERP se han obtenido del sitio web del Banco Mundial, y de información de las oficinas exteriores del PNUD. Estado del DERP al 3 de abril de 2003.

9 Estado de país pobre muy endeudado al 3 de abril de 2003.

Anexo 6: Resúmenes de los siete informes de países

En este anexo se describe brevemente el proceso de evaluación en cada país, el contexto del país, la ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas, así como el proceso del DERP. Los hallazgos, las lecciones aprendidas y las recomendaciones para cada país figuran en los informes nacionales, publicados separadamente del informe principal.

INFORME NACIONAL DE AZERBAIYÁN

La evaluación: La misión de estudio del país que visitó Azerbaiyán tuvo lugar entre el 27 de octubre y el 7 de noviembre de 2002 y fue realizada por Michael Reynolds (Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) Emil Aliyev (consultor nacional). Se examinaron documentos clave, incluido el recién iniciado DERP y se celebraron reuniones con una gama de interesados y participantes principales en el proceso del DERP. Además se efectuó un viaje a la República Autónoma de Nakcheva.

Contexto: Azerbaiyán recuperó la independencia a raíz del colapso de la Unión Soviética a fines de 1991, en plena guerra con la vecina Armenia sobre la disputa del territorio de Nagorny Karabakh (un enclave en territorio de Azerbaiyán) que se prolongó hasta que se acordó un alto el fuego en 1994. Aproximadamente el 20 por ciento del país (Nagorny Karabakh y siete regiones contiguas) todavía está ocupado por fuerza armenias y el país tiene aproximadamente 1 millón de nacionales internamente desplazados, juntamente con desplazados procedentes de Armenia y de otros conflictos en la región. Desde 1995 la actuación de Azerbaiyán para lograr la estabilidad macroeconómica y la reanudación del crecimiento ha sido impresionante. El principal problema con que ahora se enfrenta el gobierno es traducir el crecimiento económico en una reducción sostenible de la pobreza. Se calcula que el 49 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y el 17 por ciento en condiciones de extrema pobreza. Desde la independencia los indicadores sociales se han deteriorado, en parte debido al gran número de personas desplazadas.

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: En comparación con muchos otros países de la CEI la intensidad de la ayuda en Azerbaiyán es baja, menos del 3% del PIB (2000). El número de actores internacionales es muy reducido, y únicamente Alemania y los Estados Unidos figuran de manera eminente entre los donantes bilaterales. En el equipo nacional de las Naciones Unidas, el PNUD, el UNICEF y el FNUAP son los tres organismos de desarrollo residentes. En 2002 se preparó una evaluación común del país (ECP) pero no fue ampliamente distribuida ni aprobada por el gobierno. Se elaborará una nueva ECP en 2003 y en 2004 se contará con un MANUD. Mientras tanto, un memorando de entendimiento conjunto ha sido firmado entre los organismos de las Naciones Unidas para la aplicación conjunta de actividades, incluida la recaudación de fondos para proyectos. No hay ODM.

El proceso del DERP: En Azerbaiyán, el proceso de preparación de DERP se inició en marzo de 2001 y se completó en junio del mismo año. En julio de 2001, el gobierno inició el proceso de preparar el DERP, que se denominaría Programa Estatal de Reducción de la Pobreza y Desarrollo Económico. A tal fin, se establecieron 15 grupos de trabajo sectoriales por el recientemente creado Ministerio de Desarrollo Económico, así como una secretaría del DERP en el Ministerio para apoyar el proceso. Cada grupo de trabajo sectorial, compuesto de miembros de distintos organismos gubernamentales, además de organizaciones no gubernamentales, tenía a su cargo elaborar notas de estrategia sectoriales, que, en última instancia, se incorporarían al Programa Estatal. La aplicación de un plan de acción de participación corrió a cargo de la secretaría del DERP, con apoyo múltiple de donantes que implicaba: (a) un programa de educación pública y apoyo y (b) reuniones del Ayuntamiento. El DERP se puso en marcha el 25 de octubre de 2002, en una conferencia a la que asistió el Presidente, los miembros del gobierno, la comunidad de donantes, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y el sector privado.

INFORME NACIONAL DE BOLIVIA

La evaluación: La misión tuvo lugar del 4 al 16 de noviembre, la llevaron a cabo John Weeks (Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) y Oscar García (ProActiva). Se examinaron documentos clave y se celebraron reuniones con una gama de interesados principales y participantes en proceso del DERP.

Contexto del país: Bolivia es uno de los dos países sin litoral de Sudamérica. Tiene una población de 8,3 millones de habitantes, y una superficie de un millón de kilómetros cuadrados. El idioma oficial es el español. El país tiene una importante diversidad cultural y étnica (37 grupos y diez familias lingüísticas). La Constitución establece que Bolivia es multicultural y étnicamente diversa. El sistema político es ahora democrático, tras un periodo de dictadura militar hasta 1981.

La pobreza va acompañada de una profunda desigualdad, entre las zonas rurales y urbanas, y entre ricos y pobres en todas las zonas. La pobreza afecta a más del 50 por ciento de los hogares urbanos, y en las zonas rurales el porcentaje se calcula que supera el 90 por ciento. La distribución de ingresos en las zonas urbanas es extremadamente desigual, con un coeficiente de Gini de 52,5 en 1990 (base de datos WIDER 2000). Desde 1985, en que se aplicaron políticas de ajuste estructural, la desigualdad ha aumentado y hay acuerdo en que los sectores más vulnerables de la sociedad han soportado el costo del ajuste. Las políticas adoptadas para mitigar las consecuencias sociales de los ajustes han tenido sólo efectos limitados.

Durante el decenio de 1990 se consiguió la estabilidad macroeconómica seguida por una tasa de crecimiento del cuatro por ciento y una inflación inferior al cinco por ciento. Esta tasa de crecimiento no es suficiente para hacer frente a los problemas de desarrollo del país. Desde 1999, Bolivia ha sufrido una crisis económica a causa de las perturbaciones externas. La tasa de crecimiento económico disminuyó a una media anual de 1,3 por ciento, junto con un aumento sustancial del desempleo que hizo que se agravase la desigualdad socioeconómica.

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: Bolivia es el segundo receptor de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) de la región de América latina y el Caribe, promediando casi 80 dólares per cápita durante el último decenio, de 498 millones de dólares en 1989 (11 por ciento del PIB) hasta 569 millones en 1999 (6,8 por ciento, véase Banco Mundial 2001, basado en OCDE/DAC). La AOD llegó a su punto máximo a mediados del decenio de 1990 para luego descender gradualmente al nivel del decenio anterior. Las corrientes de cooperación técnica durante el último decenio pueden desglosarse en tres periodos distintos: las denominadas reformas de primera generación (1985-1992), reformas de segunda generación (1993-1997), y asistencia a la reforma PPME-II (1997 hasta el presente). Cada periodo ofrece una pauta señalada de corrientes de AOD y desarrollo de capacidad.

Un gran número de donantes, prestamistas y organismos de las Naciones Unidas actúan en el país. Se han conseguido progresos limitados en la coordinación de la asistencia externa. La oficina del PNUD se muestra muy activa. Entre otras contribuciones a la política de desarrollo de Bolivia, sus dos informes sobre el desarrollo humano han ejercido una gran influencia. El equipo nacional de las Naciones Unidas completó una ECP en junio de 2000, y el último MANUD data de marzo de 2002, coincidiendo con un informe sobre los ODM. El DERP-I se publicó en enero de 2000, y el DERP en junio de 2001, siendo este último el resultado de un proceso de participación de base amplia.

El proceso del DERP: El proceso del DERP siguió directamente al proceso de PPME (Iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados), con base en el Diálogo Nacional de base amplia de 2000. El gobierno central, apoyado por expertos de instituciones nacionales y organizaciones internacionales, elaboró un documento de DERP, con los insumos de los Diálogos. El objetivo del DERP es reducir la pobreza mediante políticas económicas y sociales, centrándose en los más pobres, para los que la estrategia trata de facilitar un acceso mayor a los mercados, proporcionar servicios sociales básicos, aumentar su protección social y fomentar la igualdad de oportunidades.

Los cuatro componentes estratégicos que definen las acciones necesarias para combatir la pobreza son: 1) aumento de los salarios y de las oportunidades de empleo, favoreciendo a la capacidad productiva de los pequeños productores urbanos y agrícolas; 2) promover el desarrollo rural mediante grandes inversiones en infraestructura productiva y de comercio; 3) fomentar los servicios de educación primaria y de salud preventiva; 4) un aumento de la seguridad de los pobres, protegiendo a la población más vulnerable (niños, personas de edad y poblaciones afectadas por desastres naturales), y 5) la promoción de la integración social, aumentando la participación social a fin de aumentar la participación popular y la descentralización.

La estrategia también expresa el intento de conseguir la equidad a favor de los grupos étnicos y las poblaciones indígenas, la equidad de género y el uso sostenible de los recursos naturales. Los objetivos identificados en el DERP son: 1) una disminución de la incidencia de la pobreza de por lo menos 22 puntos percentiles (de 63 a 41 por ciento); 2) una reducción de las condiciones de pobreza extrema, de 37 a 17 por ciento; 3) un aumento de la esperanza de vida, de 62 a 69 años y 4) un aumento del porcentaje de población con ocho o más años de escolarización, del 51 al 67 por ciento.

INFORME NACIONAL DE ETIOPÍA

La evaluación: La misión de estudio del país que visitó Etiopía tuvo lugar del 11 al 18 de octubre de 2002 y fue realizada por Alemayehu Geda (Escuela de Estudios Orientales y Africanos/Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) y Getahun Tafesse (consultor nacional). Se examinaron documentos clave, incluido el recién iniciado DERP y se celebraron reuniones con una gama de interesados y participantes integrados en el proceso del DERP.

Contexto del país: Etiopía es un país del África oriental, situado en la región comúnmente conocida como el Cuerno de África. Tiene una población aproximada de 65 millones de habitantes (2002), con una mayoría (más del 85 por ciento) residentes en zonas rurales. Es el segundo país más poblado de África. Etiopía es un país potencialmente rico, con considerables recursos naturales, aunque poco se ha hecho por explotarlos y el país sigue siendo en extremo vulnerable a los azares de la naturaleza y las conmociones externas. En 1974, el último Emperador fue depuesto por una junta militar, que gobernó al país de 1974 a 1991. Durante este periodo, el gobierno militar experimentó con el sistema de planificación central al estilo soviético durante casi dos decenios, y se suprimieron los mercados y el sector privado. Al mismo tiempo, la economía se hundió; el crecimiento descendió bruscamente y la guerra civil resultó en la caída del régimen en 1991. El régimen militar fue depuesto por una coalición amplia de fuerzas rebeldes bajo una organización aglutinadora, el Frente Democrático Revolucionario Popular de Etiopía (FDRPE). El FDRPE adoptó un sistema multipartidista, al menos en principio, y reorganizó las anteriores regiones administrativas bajo un sistema federal. Los Estados federales fueron establecidos sobre una base etnolingüística y el nombre del país pasó a ser la República Democrática Federal de Etiopía. En 1992, el FDRPE también aceptó los programas de ajuste estructural del Banco Mundial/FMI. El crecimiento económico en el último decenio ha sido fuerte, acompañado por un nivel de precios estable. Debido a la estructura de la economía, el crecimiento se ve determinado en gran medida por el rendimiento del sector agrícola. El país tiene un largo segmento de población que vive en la pobreza que, si no se le puede emplear productivamente, podría plantear una amenaza a la estructura social. La medida en que el crecimiento económico afectó a los niveles de pobreza se vio inmediatamente contrarrestado por un crecimiento en la desigualdad de ingresos.

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: Con una inversión media, en relación con el PIB, de aproximadamente el 17 por ciento en el decenio de 1990, y con una tasa de ahorro nacional, comparada con el PIB, de un 7 por ciento durante el mismo periodo, Etiopía tiene una carencia de recursos de aproximadamente el 10 por ciento del PIB. Con esta carencia de recursos tan cuantiosa, el país no tiene otra opción que depender de la financiación exterior. Se calcula que la ayuda externa durante el último decenio constituyó aproximadamente un 17 por ciento de la acumulación de capital, y aproximadamente el 25 por ciento del presupuesto regular del gobierno. Esto indica claramente la extrema dependencia que tiene el país respecto del apoyo de los donantes y, por consiguiente, la importancia de establecer nuevos mecanismos de entrega de la ayuda (o estructuras de asociación) tales como el DERP. Este es el contexto en el que debe entenderse el debate acerca del proceso del DERP en las secciones subsiguientes.

El proceso del DERP: El proceso del DERP en Etiopía comenzó con el establecimiento de un comité técnico para elaborar el DERP provisional, aproximadamente en mayo de 2000. El comité estaba integrado por representantes de ministerios gubernamentales seleccionados, gobiernos regionales y el Parlamento. A raíz de la terminación del DERP-I, el gobierno preparó un “plan de acción para la formulación del DERP” detallado, que se inició en julio de 2001. La preparación del DERP incluye consultas a nivel de *Wereda* (distrito), regional y federal, además de consultas con el grupo de ayuda al desarrollo (GAD) de los donantes. Las consultas a nivel federal acerca del DERP, celebradas en la capital en marzo de 2002, representaron la culminación del proceso de participación, y cumplieron el objetivo del Plan de Acción Gubernamental (fase final) para el proceso de consultas del DERP. Basándose en las consultas a nivel regional y de *Wereda*, el objetivo clave de las consultas a nivel federal era desplazar el foco del examen de la pobreza hacia el nivel nacional y asegurar la concentración de las políticas. El foro facilitó una representación de interesados de amplia base, incluidos participantes de los niveles regionales y federales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado, institutos académicos y de investigación y organismos religiosos. Las consultas a nivel federal culminaron en la preparación del DERP (denominado Programa Sostenible de Desarrollo y Reducción de la Pobreza) que se terminó en julio de 2002. Este documento recibió el apoyo del Banco y del Fondo en septiembre de 2002.

INFORME NACIONAL DE MALÍ

La evaluación: La misión tuvo lugar entre el 28 de octubre y el 8 de noviembre, y la llevó a cabo Zenebeworke Tadesse (FSS/Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo), Carlos Oya (Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) y Hamidou Magaza (consultor nacional).

Contexto del país: Malí tiene una población de 12 millones de personas, que habitan una superficie de 1,2 millones de kilómetros de cuadrados (8,2 habitantes por kilómetro cuadrado) y es uno de los países sin litoral más grandes del Sahel. El país alcanzó la independencia en 1960 y fue regido por un gobierno civil y socialista. Las tendencias económicas en la segunda parte del decenio de 1990 han sido en cierto modo positivas, ya que las tasas de crecimiento del PIB han alcanzado sistemáticamente el 5-7 por ciento anual. La situación socioeconómica parece desalentadora. Malí es uno de los países más pobres del mundo, con indicadores de desarrollo humano extremadamente bajos (ocupó el puesto 164 de 174 países en el IDH, 2002). La incidencia de la pobreza es alta, oscilando entre el 60-70 por ciento, dependiendo de las fuentes estadísticas y de los indicadores que se utilicen para identificar la pobreza. Según el índice de pobreza humana, más del 70 por ciento de la población vive por debajo del dintel internacional de un dólar por día, PPA de 1993, y el 47 por ciento vive en condiciones de pobreza humana.

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: La importancia de la ayuda al desarrollo en Malí no puede exagerarse, tanto en términos macroeconómicos como en términos de impacto sobre la intervención y las medidas del gobierno en el plano local.

El proceso del DERP: El gobierno de Malí inició la preparación de una estrategia de reducción de la pobreza antes de que el proceso del DERP fuera aprobado por las instituciones financieras internacionales en diciembre de 1999. A pesar de estos esfuerzos nacionales y el apoyo de los donantes, la estrategia nacional para la reducción de la pobreza no fue inmediatamente aceptada por las instituciones financieras internacionales como una estrategia válida que permitiera a Malí calificar para acogerse a los beneficios de la iniciativa de PPME y la nueva asociación entre las instituciones de Bretton Woods y el gobierno nacional. Por consiguiente, en 2000, la estrategia nacional para la reducción de la pobreza y el estudio de perspectivas a largo plazo “Malí, visión 2025” fueron finalmente adoptados como *insumos* para el proceso del DERP, pero la estrategia nacional de reducción de la pobreza no se adoptó *plenamente* como un DERP-I. En septiembre de 2000, el DERP-I fue aprobado sucesivamente por el gobierno y por el Banco Mundial /FMI. Durante el periodo 2000-2002 la preparación del DERP definitivo pasó por diferentes etapas y varios niveles de participación. El proceso de participación se organizó, en principio, de una manera ejemplar. En mayo de 2002, el documento fue aprobado y presentado a las instituciones de Bretton Woods, pero el DERP final todavía está siendo examinado en espera de la evaluación común definitiva. La actual situación en Côte d’Ivoire parece causar una grave preocupación y puede surtir efectos en la evaluación del DERP final, habida cuenta de la necesidad de incorporar este tipo de contingencias externas al marco de crecimiento y macroeconómico del DERP.

INFORME NACIONAL DEL PAKISTÁN

La evaluación: La misión de estudio que visitó el Pakistán tuvo lugar entre el 11 y el 21 de noviembre de 2002 y la llevaron a cabo Michael Reynolds (Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) y el Doctor J.M. Arif (Instituto de Economía para el Desarrollo del Pakistán-PIDE).

Contexto del país: La República Islámica del Pakistán se fundó como República Federal en 1947. Tiene una superficie de casi 800.000 kilómetros cuadrados y una población aproximada de 140 millones. Aunque la tasa media de crecimiento económico anual llegó al 6,5 por ciento en el decenio de 1980, disminuyó hasta el 5,4 por ciento en la primera mitad del decenio de 1990, y hasta el 3,6 por ciento en la segunda mitad. La principal amenaza macroeconómica sigue siendo la insostenible posición de la deuda del Pakistán. En el decenio de 1990, el nivel de pobreza aumentó de aproximadamente el 27 por ciento de la población en 1992-1993, a casi el 32 por ciento en 1998-1999, lo que se traduce en un aumento de 12 millones de pobres durante ese período. Los progresos potenciales para la reducción de la pobreza a causa del crecimiento económico se vieron, por consiguiente, contrarrestados por el aumento de la desigualdad. Otros indicadores sociales del Pakistán también tienen una comparación desfavorable con países de niveles similares de ingresos per cápita.

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: El equipo nacional de las Naciones Unidas en el Pakistán está integrado por siete fondos voluntarios – el PNUFID, el PNUD, el FNUAP, el ACNUR, el UNICEF y el PMA, y cinco organismos

especializados – la FAO, la OIT, la UNESCO, la ONUDI y la OMS. El Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (UNAIDS) también está representado. Además varios organismos no residentes, que normalmente actúan por conducto de los organismos residentes, mantienen una relación de larga data con el Pakistán, incluidos el OIEA, la OACI, UNDESA, UNIFEM, UNOPS, OMPI y OMC. Los organismos de las Naciones Unidas en el Pakistán son coordinados por el Coordinador Residente y mantienen estrechos vínculos con sus respectivos ministerios de contraparte. El tamaño total del programa del sistema de las Naciones Unidas en el Pakistán es pequeño en comparación con las corrientes generales de asistencia externa.

El proceso del DERP: El DERP-I se completó en noviembre de 2001. A fin de supervisar la aplicación del DERP-I, el gobierno estableció el Comité Nacional de Aplicación del DERP en febrero de 2002, dirigido por el Secretario General de Finanzas e integrado por secretarios de los organismos gubernamentales asociados al DERP en los niveles federales y provinciales. El Comité es responsable de la aplicación de las reformas de política del DERP, de la evaluación de su impacto y de los ajustes apropiados (en caso necesario) en el régimen de política. Además, el gobierno estableció la secretaría del DERP en el seno de la División de Finanzas del Ministerio de Finanzas para que actuara como secretaría del Comité. El Comité Nacional de Aplicación del DERP también es responsable de la formulación del DERP definitivo con apoyo de la secretaría del DERP. A fin de elaborar un DERP amplio, que refleje genuinamente la diversidad de las unidades de la federación, el documento se basará en los DERP provinciales preparados por los mismos gobiernos provinciales, en consulta con los gobiernos de distrito recientemente elegidos. En la actualidad, se espera que el DERP se complete a finales del primer trimestre de 2003, como fecha temprana.

INFORME NACIONAL DE TANZANÍA

La evaluación: La misión de estudio que visitó Tanzania tuvo lugar entre el 4 y el 9 de noviembre de 2002 y la llevaron a cabo Alemayehu Geda (Escuela de Estudios Orientales y Africanos/ Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) y Bedasson Shallanda (consultor nacional)

Contexto del país: La República Unida de Tanzania (Tanzania) es una unión de Tanzania continental y la isla de Zanzíbar (que incluye dos pequeñas islas, *Unguja* y *Pemba*). Tanzania está ubicada en el África oriental, y tiene una población aproximada de 34 millones de habitantes (2000). A raíz de obtener su independencia de Gran Bretaña en 1961, Tanzania ha seguido la estrategia de lo que se denomina “socialismo africano-*Ujama*” cuyos principios están consagrados en la “Declaración de Arusha” de 1967. Con unos ingresos per cápita de 280 dólares (en 2000), Tanzania es un país subsahariano de bajos ingresos. La reciente tendencia de los principales indicadores macroeconómicos son positivos, y el país ha conseguido mantener un crecimiento sostenido en el PIB real y el PIB per cápita. Sin embargo, se han conseguido mejoras muy limitadas en la situación de pobreza de ingresos de los hogares de Tanzania durante el decenio de 1990. el aumento del nivel de desigualdad ha agravado la falta de mejora de la condición de los pobres (en particular de los pobres rurales).

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: Con un tasa de inversión, respecto del PIB, del 17 por ciento en 1995 y 2000, y con una tasa de ahorro nacional del 6 por ciento durante el mismo periodo, Tanzania tiene una carencia media de recursos de aproximadamente el 11 por ciento del PIB. Con una carencia de tal magnitud el país no tiene otra opción que depender de la ayuda extranjera para colmarla. Se calcula que la asistencia externa constituye aproximadamente el 90 por ciento del capital y más del 40 por ciento del presupuesto ordinario del gobierno en el presente ejercicio fiscal. Ello indica claramente la extrema dependencia de Tanzania del apoyo de los donantes y, por consiguiente, la importancia de los nuevos mecanismos de canalización de la ayuda (o marcos de asociación) tales como el DERP. Por consiguiente el debate del proceso del DERP en Tanzania necesita entenderse en este contexto general.

El proceso del DERP: El DERP de Tanzania (DERP-I) se preparó primero en el contexto de la iniciativa a favor de los países pobres muy endeudados. Se preparó mediante un proceso consultivo con participación de diferentes interesados en distintos niveles. Finalmente fue revisado y aprobado por el Gabinete a principios de febrero de 2000. El Comité de Ministros y el Gobernador del Banco Central dirigieron la preparación del DERP. El plan de Zanzíbar para la reducción de la pobreza fue posterior a la formulación del DERP en el continente. Esto se explica en parte por la crisis política que registró la isla a partir de las elecciones de 2000. El principal órgano de orientación para preparar el plan de Zanzíbar de reducción de la pobreza fue un comité técnico interministerial integrado por oficiales superiores de los principales ministerios técnicos, presidido por el Secretario Principal del Ministerio de Finanzas y Asuntos Económicos de Zanzíbar.

INFORME NACIONAL DEL VIET NAM

La evaluación: La misión de estudio que visitó el Viet Nam tuvo lugar en agosto de 2003, y la llevaron a cabo John Weeks (Escuela de Estudios Orientales y Africanos/ Centro de Política e Investigaciones para el Desarrollo) y Nguyen Thang (consultor nacional).

Contexto del país: Tras la reunificación a mediados del decenio de 1970, la economía vietnamita creció lentamente hasta mediados del decenio de 1980. En 1986, el Séptimo Congreso del Partido aprobó un conjunto amplio de medidas de reforma económica denominado “Doi Moi”, o renovación, que cambió la orientación del país de una planificación central hacia una economía basada en el mercado. Las principales reformas, simbolizadas por la liberalización de los precios a finales de 1980 y principios del decenio de 1990, la aprobación del marco jurídico para el sector privado y una ley de la tierra, de orientación radical, en 1993, cambiaron el sistema de incentivos económicos. Las relaciones económicas externas cambiaron, principalmente mediante el levantamiento del embargo impuesto por los Estados Unidos en 1993 y la mejora del acceso a los principales mercados de los países desarrollados.

La inversión directa extranjera aumentó de 346 millones de dólares en 1988 a más de 7.000 millones en 1995, alcanzando un punto máximo de 8.200 millones en 1996. Las inversiones internas también aumentaron rápidamente. Viet Nam se convirtió en una de las economías del mundo con crecimiento más rápido, registrando una tasa de crecimiento anual superior al 7 por ciento en el decenio de 1990. La inflación disminuyó de más del 300 por ciento en 1987 a menos del cuatro por ciento en 1997. El crecimiento económico ha sido ampliamente compartido, lo que ha resultado en un descenso notable de la pobreza, del 57 por ciento en 1993 al 37 por ciento en 1998.

El crecimiento se frenó a finales del decenio de 1990, coincidiendo con un acusado descenso de los nuevos compromisos de inversión extranjera. Existe una grave preocupación acerca del aumento de la desigualdad de ingresos, generada en gran medida por las diferentes tasas regionales de crecimiento. Esto ha afectado negativamente a la reducción de la pobreza y al desarrollo humano, especialmente en las regiones subdesarrolladas. El desempleo urbano ha venido aumentando, y el desempleo rural, que se calcula en un treinta y cinco por ciento durante períodos entre cosechas, se encuentra en niveles críticos.

Ayuda al desarrollo y el equipo nacional de las Naciones Unidas: Los datos oficiales indican que la AOD ha venido creciendo regularmente en Viet Nam desde que la comunidad de donantes reanudó la ayuda al país a principios del decenio de 1990. Las promesas de contribuciones de los donantes durante el período 1993-2001 alcanzaron casi la suma de 20.000 millones de dólares. Los pagos durante ese período ascendieron a 10.300 millones de dólares. Debido a los esfuerzos del gobierno y de la comunidad de donantes y prestamistas, la diferencia entre las promesas de contribuciones y los pagos efectivos se ha estrechado. Los pagos anuales en concepto de AOD podrían llegar hasta la cifra de 1.500 millones de dólares en 2002, un aumento de casi el diez por ciento respecto de 2001. La comunidad de donantes en Viet Nam consiste de 25 países donantes bilaterales, 20 organismos multilaterales, y casi 400 organizaciones no gubernamentales internacionales. El donante principal es el Japón, seguido del Banco Mundial, el BAD y el FMI. Los donantes bilaterales, como grupo en conjunto, proporcionaron el 50 por ciento de los pagos en concepto de AOD.

Los desembolsos efectuados por los organismos de las Naciones Unidas se mantuvieron a un nivel estable durante 1998-2000, aproximadamente unos 50 millones de dólares. Entre los organismos, el PNUD fue el donante más importante en 2001, seguido por el UNICEF. Hubo un cambio visible en la distribución sectorial de la financiación del sistema de organizaciones de las Naciones Unidas. En 1999 y 2000, la salud fue el principal sector receptor, y el resto de la financiación estaba regularmente distribuida entre los demás sectores. En 2001, el principal receptor fue la agricultura (12 millones de dólares), seguido por la salud (9 millones de dólares) y el desarrollo social (6 millones de dólares).

El proceso del DERP: Los DERP-I y DERP del Viet Nam se basaron en las estrategias de desarrollo socioeconómico del país, los planes quinquenales y los programas para la disminución de la pobreza. Las partes sectoriales del DERP se basaron en las estrategias sectoriales de diez años para 2001-2010, y los ministerios pertinentes hicieron exposiciones en el equipo de redacción del DERP. El proceso propio del DERP comenzó mucho antes de que el gobierno decidiera preparar el DERP-I, a petición de las instituciones de Bretton Woods. Puede remontarse el proceso al Grupo de Tareas sobre la Pobreza, establecido conjuntamente por el gobierno, la comunidad de donantes y prestamistas y las organizaciones no gubernamentales locales e internacionales en enero de 1999.

Los pobres en Viet Nam fueron directamente consultados respecto de los documentos del DERP, en unas consultas participativas orientadas hacia la política, las denominadas Evaluaciones Participativas sobre la Pobreza. Las opiniones de las personas consultadas en esas evaluaciones se escucharon y se tuvieron en cuenta, hasta cierto punto, en la letra y en el espíritu del DERP.

Anexo 7: Estado del DERP-I y el DERP (al 23 de abril de 2003)

País	DERP-I	DERP
Albania	Mayo de 00	Junio de 02
Angola	Previsto para junio de 2003	
Armenia	Marzo de 01	
Azerbaiyán	Mayo de 01	Diciembre de 02
Bangladesh		
Benin	Junio de 00	Marzo de 03
Bolivia	Enero de 00	Marzo de 01
Bosnia y Herzegovina	Octubre de 02	Primer borrador, marzo de 03
Burkina Faso		Mayo de 00
Burundi	Previsto para abril-junio 2003	
Camboya	Octubre de 00	Enero de 03
Camerún	Agosto de 00	Abril de 03
Cabo Verde	Abril de 02	Previsto para abril-junio de 2003
República Centroafricana	Diciembre de 00	Previsto para julio-septiembre de 2003
Chad	Julio de 00	Previsto para octubre-diciembre de 2002
Comoras	Previsto para diciembre de 2002	Previsto para julio-septiembre de 2003
Congo, Rep. Dem. del	Junio de 02	
Congo, Rep.	2002	
Côte d'Ivoire	Marzo de 02	Primer borrador, septiembre de 02
Djibouti	Junio de 01	Previsto para junio de 2003
Dominica	Previsto para octubre-diciembre de 2002	
Eritrea		
Etiopía	Noviembre de 00	Octubre de 02
Gambia	Octubre de 00	Julio de 02
Georgia	Noviembre de 00	
Ghana	Junio de 00	Marzo de 03
Guinea	Octubre de 00	Noviembre de 01
Guinea-Bissau	Septiembre de 00	Previsto para octubre de 2003
Guyana	Octubre de 00	Mayo de 02
Haití	Previsto para abril-junio de 2003	
Honduras	Marzo de 00	Septiembre de 01
Indonesia	Previsto para octubre-diciembre de 2002	
Kenya	Julio de 00	Previsto para enero-marzo de 2003
Kirguistán	Junio de 01	Enero de 03
Lao, Rep. Dem. Pop.	Marzo de 01	Previsto para septiembre de 03
Lesotho	Diciembre de 00	Previsto para julio de 2003
Liberia		
Macedonia ERY	Noviembre de 00	Agosto de 02
Madagascar	Diciembre de 00	Previsto para octubre-diciembre de 2002
Malawi	Agosto de 00	Agosto de 02
Malí	Julio de 00	Febrero de 03
Mauritania		Diciembre de 00
Moldova, Rep. de	Noviembre de 00 y julio de 02	Previsto para marzo de 2003
Mongolia	Septiembre de 01	
Mozambique	Febrero de 00	Octubre de 01
Myanmar		
Nepal	2001	
Nicaragua	Agosto de 00	Septiembre de 01
Níger	Octubre de 00	Enero de 02
Nigeria		
Pakistán	Diciembre de 01	Previsto para julio de 03
Rwanda	Noviembre-00	Julio-02
Santo Tomé y Príncipe	Abril de 00	Previsto para octubre-diciembre de 2002
Senegal	Mayo de 00	Noviembre de 02
Sierra Leona	Septiembre de 01	
Somalia		
Sri Lanka		Febrero de 03
Sudán	Previsto para julio de 03	
Tayikistán	Marzo de 00	Octubre de 02
Tanzania	Marzo de 00	Octubre de 00
Togo	Previsto para octubre-diciembre de 2002	
Uganda		Marzo de 00
Uzbekistán	Previsto para julio-septiembre de 2002	
Viet Nam	Marzo de 01	Junio de 02
Yemen	Diciembre de 00	Julio de 02
Yugoslavia	Agosto de 02	Previsto para agosto de 2003
Zambia	Julio de 00	Mayo de 02

¿???? (Fauvette manque note)

Anexo 8: Estrategias de reducción de la pobreza: Esferas principales de actividad y ejemplos de progresos en 2001

Esfera principal de actividad	Informe de progresos	Oficinas exteriores participantes
Preparación y ejecución del DERP	<ul style="list-style-type: none"> • Copresidencia con el gobierno del grupo de orientación nacional de la ERP; papel de coordinación sobre la reducción de la pobreza en relación con las organizaciones de las Naciones Unidas o donantes bilaterales • Desarrollo de la capacidad de las instituciones responsables de la formulación de las políticas para combatir la pobreza, incluida capacidad para la desagregación de género • eforzamiento de los vínculos macroeconómicos-microeconómicos, incorporando la experiencia de los programas contra la pobreza regionales o locales al proceso de política nacional para erradicar la pobreza 	Azerbaiyán, Bangladesh, Benin, Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gambia, Georgia, Guinea, Haití, Indonesia, Kirguistán, Madagascar, Malawi, Malí, Moldova, Mongolia, Mozambique, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, Rwanda, Sri Lanka, Togo, Uganda, Tanzania, Uzbekistán, Viet Nam, Yemen.
Enfoque participativo de la formulación de las políticas, estrategias y programas nacionales y regionales contra la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento del enfoque participativo en la preparación y el examen del DERP • apoyo a foros de las organizaciones no gubernamentales, o facilitación de capacitación a las CSO para facilitar los insumos al ERP nacional 	Azerbaiyán, Bolivia, Burkina Faso, Burundi, Guinea, Honduras, Mozambique, Nicaragua, Níger, RDP Lao, Pakistán, Uganda, Tanzania, Yemen
Desarrollo de las opciones de política macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de los vínculos entre la estructura macroeconómica y los ERP nacionales • Análisis anterior de las opciones de política macroeconómicas 	Benin, Bolivia, Camboya, Gambia, Mongolia, Mozambique, Malí, Viet Nam
Vigilancia de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Orientación de la política nacional mediante datos locales, desagregados por género • Identificación de indicadores para su uso en el ERP nacional • Encuestas de hogares; análisis como base para la ERP nacional, incluido el uso del índice de desarrollo humano 	Armenia, Benin, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Camboya, Côte d'Ivoire, Georgia, Guyana, Haití, Honduras, Malawi, Malí, Mauritania, Moldova, Mongolia, Níger, Pakistán, Rwanda, Senegal
Vigilancia de las condiciones de pobreza para el desarrollo de capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidad de oficinas/análisis estadísticos nacionales, por ejemplo, cooperación Sur-Sur, capacitación, bases de datos • Capacitación y asistencia técnica para las evaluaciones de la pobreza • Establecimiento de un sistema nacional de vigilancia de la pobreza, con datos desagregados espacialmente y según el género 	Bolivia, Burkina Faso, Camboya, Camerún, Gambia, Georgia, Guinea, Haití, Honduras, Moldova, Mozambique, República Centroafricana, Sri Lanka, Togo, Uganda, Tanzania, Yemen

Adaptado del informe anual sobre los resultados del PNUD, 2001 (cuadro 2a).