

Procesos Participativos en la Estrategia de Lucha contra la Pobreza

J. Edgerton, K. McClean, C. Robb, P. Shah and S. Tikare

Índice

Resumen

1. Introducción

- 1.1 Definiciones
- 1.2 Qué son los Métodos Participatorios
- 1.3 Marco para la Participación
- 1.4 Tipologías de países
- 1.5 Limitaciones en la participación

2. Al Empezar: Preparación del DELP provisional

- 2.1 Compromisos, coordinación y facilitación
- 2.2 Evaluación de la situación actual
- 2.3 Definición de prioridades para la participación
- 2.4 Diseño de un Plan de Acción para la Participación

3. Formulación de la Estrategia Completa de Lucha contra la Pobreza

- 3.1 Participación dentro del gobierno
- 3.2 Compromiso cívico al nivel nacional
- 3.3 Compromiso cívico al nivel local
- 3.4 Difusión de información
- 3.5 Mecanismos de retroacción

4. Institucionalización de la participación

- 4.1 El proceso de preparación del presupuesto
- 4.2 Seguimiento del suministro de servicios y del gasto público
- 4.3 Medición del progreso de la participación

Notas Técnicas

- NT 1: Tipos de Interacciones Participatorias**
- NT 2: La Participación Comparada a Métodos Convencionales**
- NT 3: Tipologías de Países para la Participación en las Estrategias de Lucha Contra la Pobreza**
- NT 4: Vencimiento de las Limitaciones**
- NT 5: Ejemplo de Caso: Estrategia de Lucha contra la Pobreza de Uganda (PEAP)**
- NT 6: El Factor Humano en la Participación**
- NT 7: Cuestiones orientadoras para el Plan de Participación**
- NT 8: Evaluación de la Situación Actual de la participación**
- NT 9: Realización de un Análisis de los Interesados**
- NT 10: Asegurándose de que los Procesos Participatorios Incluyan Mujeres**
- NT 11: Estimación de Costos del Proceso Participatorio**
- NT 12: Desarrollo de las Capacidades**
- NT 13: Diseño de un Plan de Participación**
- NT 14: Hitos para Medir el Progreso en la Participación**
- NT 15: Trabajo dentro de los Procesos Democráticos/Gubernamentales Existentes**
- NT 16. Incorporación de los Gobiernos Locales en la Formulación de la ELP**
- NT 17: Participación del Sector Privado en el Proceso de la ELP**
- NT 18: Metodología de Cursos**
- NT 19: Fortalecimiento de los Procesos Participatorios para el Compromiso Cívico en Ghana**
- NT 20: Indicaciones para consultaciones al nivel local**
- NT 21: Métodos para Asesorar a los Pobres**
- NT 22: ¿Pueden los Pobres Influenciar el Presupuesto? El Caso de Uganda**
- NT 23: Participación en la Preparación del Presupuesto**
- NT 24: Seguimiento Participatorio del Suministro de Servicios y del Gasto Público: Ejemplos de Casos**
- NT 25: Aplicación Participatoria de las Políticas Sectoriales**
- NT 26: Definiciones**

Lista de Recursos

Referencias

Resumen

La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas de desarrollo y las decisiones y recursos que los afectan. Los principales interesados participando en la lucha contra la pobreza incluyen los pobres y los grupos vulnerables, el público en general, la sociedad civil organizada, el sector privado, el gobierno, las asambleas representativas y los donantes. Su participación en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las estrategias de reducción de pobreza pueden tener varios beneficios. Puede ayudar a fortalecer un compromiso para la reducción de pobreza y el sentido de identificación con la estrategia. La participación de una gama de interesados, particularmente los pobres mismos, para diagnosticar la pobreza lleva a estrategias que reducen la pobreza más eficazmente. El proceso de participación puede ayudar a formar asociaciones basadas en la confianza y el consenso entre el gobierno y la sociedad en todos los niveles. Puede también ayudar a aclarar las concesiones con otras prioridades para el desarrollo, además de aumentar la transparencia de la toma de decisión y de la responsabilidad hacia los ciudadanos.

La participación no es un proceso uniforme. Más bien, comprende un continuo de métodos desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consultación y la representación política hasta la investigación participativa. Las condiciones existentes y las estructuras del gobierno, de la política y de la sociedad dentro de cada país deben determinar los métodos específicos utilizados en cada nivel y en cada etapa, desde la evaluación inicial hasta la medición del éxito. La meta es de alcanzar el nivel máximo de participación factible dentro de un país en particular.

El proceso descrito aquí tiene cuatro etapas esenciales: evaluación de las condiciones actuales, elaboración de un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP), la formulación de una estrategia de reducción de pobreza, y la institucionalización de la participación en los procesos gubernamentales, especialmente los que están relacionados con la aplicación y el seguimiento de los esfuerzos de reducción de pobreza. El logro de la última etapa es la meta extendida del uso de los métodos participativos para la elaboración de estrategias de lucha contra la pobreza.

Este capítulo está sobre todo centrado en el desarrollo de unos procesos participativos mientras se esté formulando o fortaleciendo una estrategia de lucha contra la pobreza. Los campos más importantes del enfoque incluyen la participación de la población local para el diagnóstico de la pobreza, la consultación y el flujo de información dentro del gobierno, el compromiso cívico al nivel local y nacional, y la difusión de la información y una retroacción para los interesados. Este capítulo también trata de las dificultades y limitaciones posibles. Éstas incluyen los asuntos de confianza, de las grandes esperanzas, de los intereses conflictivos, de las diversas percepciones de la planificación para la pobreza, de las dificultades relacionadas con la difusión de información y las limitaciones financieras.

1. Introducción

Este capítulo ofrece directrices para ayudar a los gobiernos en la evaluación de la situación actual de la participación en sus países; en el diseño y en la aplicación de los procesos participatorios para la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza, en vista de las limitaciones en recursos y en capacidades; y en la inclusión de la participación en la ejecución y el seguimiento de esa estrategia. El enfoque está en la participación a los niveles nacional y local más bien que en la comunidad (véase el capítulo sobre el desarrollo impulsado por la comunidad).

La parte principal de este capítulo está organizada en tres Secciones.

- (i) Sección 2 - **Al Empezar** - incluye una evaluación de los niveles y procesos actuales de la participación; la creación de una visión del nivel de participación deseado y factible en el futuro; y el diseño de un plan para incorporar los procesos participatorios en la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza.
- (ii) Sección 3- **Formulación de la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza** - incluye unas directrices y unas metodologías específicas para una participación dentro del gobierno, para un compromiso cívico a los niveles nacional y local, para la difusión de información y para unos mecanismos de retroacción en la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza.
- (iii) Sección 4 - **Institucionalización de la Participación** – examina la inclusión de la participación en los procesos gubernamentales para ejecutar, seguir y evaluar la estrategia de lucha contra la pobreza dentro del contexto de los sistemas existentes de política y de gobierno.

Las notas técnicas y los estudios de casos ilustran los principales puntos para la participación. Una lista de recursos presenta unos documentos esenciales y los conocimientos de numerosos países para iniciar la participación.

1.1 Definiciones

La participación es un proceso por medio del cual los interesados influyen y comparten el control de las iniciativas y de las decisiones y de los recursos que los afectan. (Véase el recuadro 1 sobre los métodos y dimensiones de la participación; la **nota técnica 1** resume los tipos de interacciones participatorias.) Debe probablemente comprender un **ciclo** de diálogo participatorio, un análisis, unas actividades y una retroacción dentro de las estructuras políticas y gubernamentales existentes destinados a **aportar las opiniones** de todos los niveles de la sociedad civil, desde las comunidades hasta los sectores privado y público, para **integrarlas a la elaboración de políticas y a la ejecución de programas**, tanto al nivel nacional como local. Este concepto ha sido utilizado principalmente dentro del contexto de proyectos y programas de desarrollo específicos. Sin embargo, en los últimos años los procesos participatorios han sido utilizados mucho más para ayudar a formar y vigilar las políticas y los programas de nivel nacional. La participación en la formulación, ejecución y seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza está destinada a fortalecer esos procesos tanto al nivel nacional como al nivel local.

La participación no es un proceso uniforme. Más bien, consta de un continuo de métodos yendo desde la difusión de información, la colaboración, la coordinación, la consultación y la

representación política, hasta la investigación participatoria. Las condiciones y las estructuras gubernamentales, políticas y sociales existentes dentro de cada país deben determinar los métodos específicos utilizados en cada nivel y en cada etapa, desde la evaluación hasta la medición del éxito. El objetivo es de alcanzar el máximo **nivel de participación factible** dentro de un país específico, **empezando desde su posición actual**, y de institucionalizar esa participación.

Recuadro 1. Tipos y Dimensiones de la Participación

La participación ocurre de cuatro maneras distintas:

- **Difusión de información:** Flujos unidireccionales de información para el público (por ejemplo, la traducción de documentos oficiales en lenguas locales; difusión de material escrito por medio de periódicos, revistas y panfletos; distribución de documentos a través del gobierno local; difusión de discusiones por televisión o radio; campañas publicitarias).
- **Consultación:** Flujos bidireccionales de información entre los coordinadores de la consultación y el público (por ejemplo, las evaluaciones de participación, las evaluaciones de beneficiarios, las juntas consultivas, las visitas en el terreno y las entrevistas).
- **Colaboración:** Control compartido para las tomas de decisión (por ejemplo, planificación participatoria; cursillos para determinar posiciones, prioridades, papeles; comités conjuntos, grupos de trabajo, grupos de estudio con representantes de los interesados; trabajo conjunto con grupos de usuarios y afines; asignación de responsabilidades a los interesados para la ejecución; reuniones para resolver conflictos, buscar acuerdos, crear una identificación con el programa; exámenes públicos de borradores de documentos y su revisión).
- **Empoderamiento:** Transferencia del control de las tomas de decisión y de los recursos a todos los interesados.

1.2 Qué son los métodos participatorios

Los métodos participatorios fortalecen las **estructuras políticas / gubernamentales** existentes, como los parlamentos y asambleas de representantes a fin de robustecer la participación y la representación de los pobres en los procesos existentes. La meta final es de obtener una responsabilidad crecida, una transparencia y una eficacia en esas estructuras gubernamentales para promover el desarrollo y reducir la pobreza.

Esos métodos participatorios pueden ser adaptados a las estructuras políticas y gubernamentales existentes a niveles nacional y local y edificados encima de un trabajo ya efectuado. Por ejemplo, cuando un país tiene un sistema parlamentario participatorio bien desarrollado, la necesidad de procesos participatorios exhaustivos es algo menor y el énfasis podría reorientarse hacia una realineación en la dirección de una reducción de pobreza y de mayores oportunidades para la participación en el sistema político, mayores flujos de información y de retroacción.

Diversidad de Países

Es importante darse cuenta de que la *participación* no es un proceso uniforme. Será **diferente en cada país** dependiendo de las estructuras gubernamentales y políticas existentes, de la situación de las estrategias nacionales de desarrollo, de la organización y de la participación de la sociedad civil y de los niveles de gobierno, de los métodos participatorios previos empleados en los procesos gubernamentales, y de la capacidad para organizar tales procesos en los niveles nacional y local. Por lo tanto, la participación en la formulación y ejecución de una

estrategia de lucha contra la pobreza en cada país puede edificarse por encima de los procesos y estructuras existentes de manera a lograr un nivel de participación que sea factible y apropiado dentro de un país. Para tratar de simplificar la diversidad entre los países, se utilizan tres tipologías de países a lo largo de este capítulo (Véase la **Nota Técnica 2**). Sin embargo, la diversidad es un continuo.

Este capítulo ofrece una orientación que puede ser aprovechada por gobiernos, cuando lo crean útil, para (i) diseñar y efectuar unos procesos participatorios para formular, ejecutar y seguir la realización de una estrategia de lucha contra la pobreza; y (ii) para formular los documentos, el Documento Provisional de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y el DELP completo. Este capítulo ilustra que un nivel de participación factible, de costo razonable y manejable puede lograrse en diferentes países a pesar del concurso de muchos grupos interesados.

Razón Fundamental para la Participación

La participación en la formulación y la ejecución de una estrategia de lucha contra la pobreza lleva a unas políticas más eficaces y mejor desarrolladas y por lo tanto a una reducción de pobreza. (Para una comparación entre el método de participación y el método convencional, véase la **nota técnica 2**; para los principios generales de orientación, véase el recuadro 2.)

Primero, la participación les permite a los responsables de la política incorporar las prioridades de los pobres además de los puntos de vista de los interesados, y aumentar la comprensión de lo que es la pobreza, lo que para los pobres tiene muchas más dimensiones que simplemente una falta de ingresos. Con este panorama más extenso de la pobreza viene la realización de que para reducir la pobreza hacen falta unas medidas públicas por todos los sectores.

Segundo, la participación puede establecer asociaciones, basándose en confianza y consenso, entre el gobierno y la sociedad en todos los niveles. La confianza permite el diálogo, y el consenso deja que todos los interesados trabajen hacia una meta común. La inclusión de una diversidad de interesados y su contribución impulsan a que el país se identifique con la estrategia y que los interesados alcancen un empoderamiento, particularmente al nivel comunitario.

Tercero, la participación puede ayudar a clarificar las concesiones requeridas con otras prioridades del desarrollo y a determinar cuáles de los mecanismos de suministro y cuáles asociaciones son más eficaces para llegar hasta a los pobres.

Finalmente, la retroacción de información y la mejoría continua de la ejecución y del seguimiento realzan **la transparencia y la responsabilidad** en la toma de decisión, en los actos públicos y en los gastos y aumenta la sostenibilidad de los esfuerzos para reducir la pobreza.

Recuadro 2. Principios de Orientación para la Participación en la Estrategia de Lucha Contra la Pobreza

Identificación con el Programa: El compromiso y el liderazgo del gobierno así como una identificación con el programa de todo el país son críticos para una formulación y una ejecución eficaces de las estrategias para la lucha contra la pobreza.

Transparencia: La transparencia del proceso consultivo y sus resultados en los niveles nacional y local del gobierno fortalecen la confianza, la identificación y el respaldo entre la sociedad civil y otros interesados.

Inclusión: El proceso de la ELP será más eficaz si los conocimientos y la experiencia de toda una gama de interesados, incluso los pobres y los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, se aprovechan e incorporan sistemáticamente sus perspectivas dentro del diseño y de la ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza del país.

Factibilidad: Los procesos participatorios deben ser elaborados lo más posible sobre la base de los sistemas gubernamentales y políticos existentes.

Sostenibilidad: Los procesos participatorios que se elaboran apoyándose de los mecanismos existentes tienen más probabilidad de ser institucionalizados y sostenidos al pasar el tiempo. De la misma manera, las reformas políticas tienen más probabilidad de ser adoptadas si reciben la información sobre la comprensión ampliamente compartida relativa a la pobreza y sus causas.

Mejoría continua: El proceso de la ELP es un proceso iterativo de participación, de retroacción, de planificación, de ejecución y de evaluación comparativa con las metas e indicadores fijados. Unos procesos participatorios regulares deberían jugar un papel clave en la mejoría continua del diseño y de la ejecución de los actos públicos para reducir la pobreza.

Orientación de los resultados: Los procesos participatorios para la ELP pueden ser diseñados y efectuados con resultados específicos en mente (como para cerrar unas brechas de información críticas, o para hacer participar unos grupos específicos que no han estado previamente en condiciones para contribuir. Esto debe producir una información más enfocada para planificar y ejecutar las estrategias de lucha contra la pobreza.

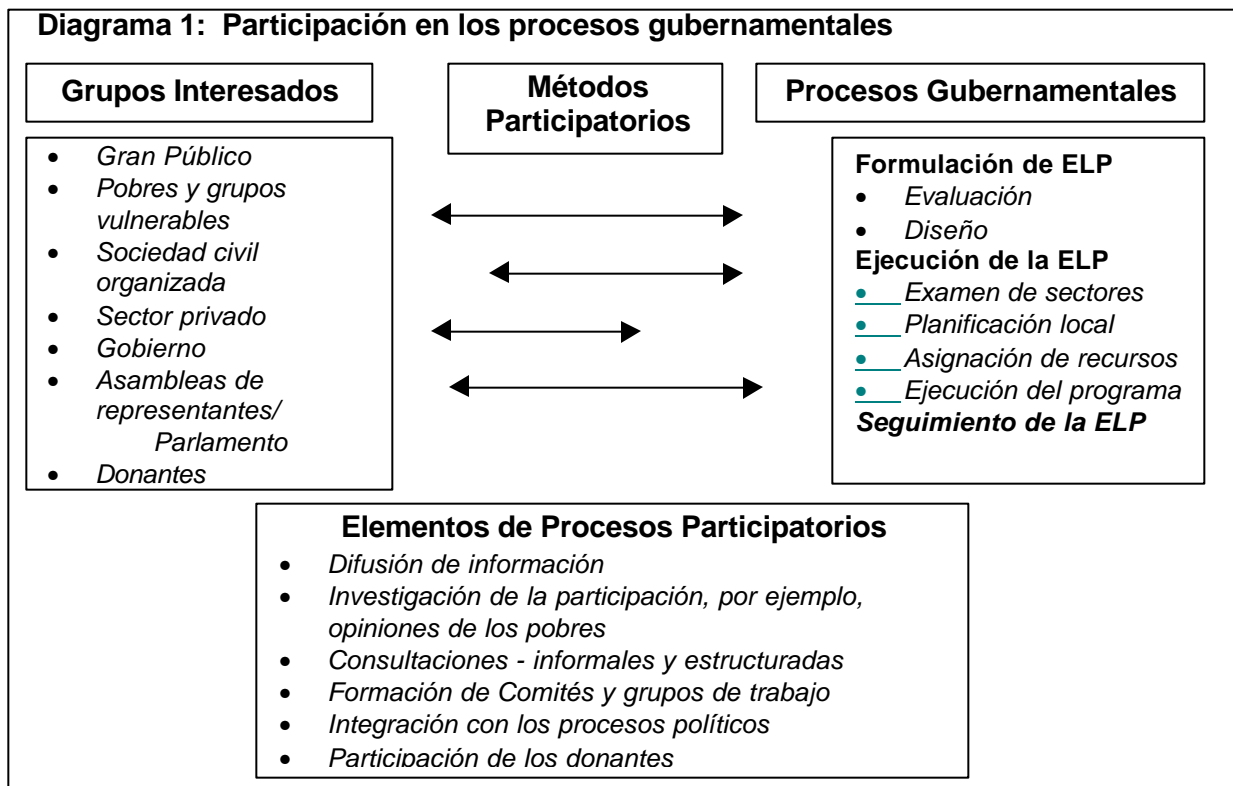
1.3 Marco para la participación

La participación para la planificación y la elaboración de política a nivel macro para la reducción de pobreza comprende tres elementos: los grupos de interesados; los procesos gubernamentales; y los métodos participatorios, que vinculan los interesados y los procesos gubernamentales (véase el gráfico 1). Por el hecho de que los contextos en los diferentes países varían, no puede haber un plano definido para la participación en la estrategia de lucha contra la pobreza, pero en general, el proceso participatorio puede tratar de

- Fortalecer y mejorar, más bien que reemplazar los procesos de participación y de representación existentes. Esto evita la creación de estructuras paralelas y asegura que las opiniones de las asambleas locales y nacionales y los resultados de los procesos participatorios anteriores formen parte de la formulación de la ELP.

- Hacer participar los interesados clave para las tomas de decisión (en vez de una simple validación y difusión) en la medida que sea factible en ese país.
- Diseñar un plan estructurado para la participación en vez de unos ejercicios de validación ad hoc en un proceso ilimitado
- Considerar los intereses y las compensaciones en conflicto, en vez de recopilar una lista de deseos para cada grupo de personas interesadas.
- Permitir la participación en la ejecución y en el seguimiento de las estrategias de lucha contra la pobreza, y no solamente en su formulación.

Los procesos esenciales son el desarrollo del perfil de la pobreza, la fijación de prioridades para la estrategia de reducción de pobreza o de desarrollo nacional, delinear las medidas públicas y los procesos de asignación de recursos / preparación de presupuestos, seguir el curso de la pobreza, de los gastos públicos y del suministro de servicios en los niveles local y nacional.



Aunque el proceso en diferentes países difiera en los elementos específicos, las etapas esenciales en la estrategia de lucha contra la pobreza son

- examinar o **evaluar** la situación actual;
- preparar un **DELP provisional**;
- **formular** o reforzar una estrategia de lucha contra la pobreza y obtener una aprobación por medio de mecanismos formales de gobierno; y
- **institucionalizar** la participación. Cada una de esas etapas se estudia más adelante en otras secciones de este capítulo

1.4 Tipologías de países

Diferentes países pueden estar en diferentes etapas de participación, cada uno con su propio punto de partida y su propia mezcla de métodos participatorios. Para que quede claro el estudio a continuación, se han desarrollado tres tipologías de países para representar unas categorías amplias:

<i>Variable</i>	<i>País Tipo 1</i>	<i>País Tipo 2</i>	<i>País Tipo 3</i>
<ul style="list-style-type: none"> Proceso de desarrollo nacional Sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollado con enfoque hacia la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque limitado o ausente hacia la pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> Identificación con el programa limitada
<ul style="list-style-type: none"> Participación 	<ul style="list-style-type: none"> Sociedad civil organizada 	<ul style="list-style-type: none"> Parte de la sociedad civil organizada 	<ul style="list-style-type: none"> Organización limitada de la sociedad civil
<ul style="list-style-type: none"> Capacidad para organizar la participación 	<ul style="list-style-type: none"> Participación nacional regular en los procesos del gobierno La capacidad existe 	<ul style="list-style-type: none"> Participación nacional limitada en áreas enfocadas La capacidad existe pero infrutilizada 	<ul style="list-style-type: none"> Poca experiencia en participación Capacidad limitada

La **Nota técnica 3** contiene un cuadro que ofrece más detalles sobre esta tipología, con métodos sugeridos y resultados posibles en cada etapa para cada tipo de país.

1.5 Limitaciones en la participación

Aunque el concepto de participación parezca sencillo, ponerlo en práctica no lo es. Conviene reconocer desde el principio algunas de las limitaciones que pueden surgir. Éstas incluyen:

- La creación de procesos participatorios paralelos que no están integrados en las estructuras sociales y políticas existentes
- Confianza limitada, intereses conflictivos y poderes de negociación que difieren entre los grupos interesados, lo que resulta en una desorganización del proceso y un abuso de confianza
- Diversas percepciones por interesados distintos acerca del proceso participatorio y de la importancia de reducir la pobreza
- Esperanzas exageradas por parte de algunos interesados para los resultados del proceso de participación
- Intercambio de información insuficiente entre los participantes en el proceso
- Mala planificación de los procesos de participación que son ilimitados y presupuestados de manera impracticable o que representan poco esfuerzo por parte de los organizadores
- Falta de voluntad política entre los agentes del gobierno para permitir una vasta participación porque temen una pérdida de poder o de influencia;
- Tiempo, capacidad y finanzas limitados
- Cansancio por las consultaciones

La **nota técnica 4** da una orientación para reconocer y vencer algunas de esas limitaciones.

2. Al Empezar: Preparación de un DELP Provisional

La preparación de la base para la creación de una estrategia de lucha contra la pobreza empieza con la formulación de un DELP provisional que contenga una evaluación de la situación actual en cada país y termine con la formulación de un Plan de Acción para la Participación para ayudar a asegurar que la estrategia es razonable económicamente, manejable y eficaz (véase el Recuadro más abajo). Esta sección cubre las actividades de esta etapa inicial.

La preparación de un **DELP provisional** es un requisito del Banco Mundial y del FMI para préstamos concesionarios en todos los países que reciban una Asistencia Internacional para el Desarrollo. Sin embargo, la toma de decisión para la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y la preparación del DELP le incumben al país mismo.

Aunque el proceso de preparación del DELP-P deba variar de país a país, se sugiere que se efectúe alguna consulta con los interesados clave para llegar a un consenso sobre los procesos participatorios para realizar el ELP completo y preparar el contenido del DELP-P. En un país de Tipo II, en el cual la elaboración de unas estrategias nacionales centradas en la pobreza está limitada y existe la participación de una manera ad hoc, el DELP-P puede incluir un examen de las limitaciones de procesos participatorios anteriores y un plan para vencerlas, con unos hitos para marcar el progreso. En un país de Tipo III, el DELP-P puede identificar los interesados y los procesos participatorios factibles además de presentar una comprensión común de la pobreza y de su situación actual.

Antes de proceder a la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza, se recomienda una evaluación de lo siguiente:

- (i) Cuáles son los principales **interesados**, en particular la existencia de grupos organizados y de grupos de la sociedad no civil;
- (ii) Actualmente cuál es la dimensión, la amplitud, el nivel y la calidad de la **participación** en los procesos pasados y actuales del gobierno nacional y de las autoridades locales; ¿Hay una asamblea de representantes que está funcionando?
- (iii)Cuál es la **capacidad** existente para organizar los procesos participatorios.

El propósito de una evaluación en cada país es para: (i) Establecer el **punto de partida** para la participación; y (ii) Determinar un **nivel factible** para la participación a fin de **diseñar** un proceso de participación manejable y realista.

Tres cuestiones esenciales merecen una atención especial. **Primero**, algunos interesados pueden estar escépticos acerca de los procesos participatorios. Para asegurar un verdadero compromiso, se podrían necesitar esfuerzos para hacer que las autoridades del gobierno, los representantes de la sociedad civil y del sector privado, y los donantes estén al tanto de los beneficios de un proceso participatorio identificado con el país. **Segundo**, es importante que se cree un medio ambiente dentro del país propicio a la participación. **Tercero**, es esencial que se establezcan unas asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

Recuadro: Elementos Participatorios Esenciales para un DELP Provisional

1. *Una indicación de la **consultación** comprendida en la formulación del DELP provisional.*

De manera ideal, alguna consultación acerca del contenido del DELP provisional se hubiera efectuado, o se debería dar una indicación sobre los procesos participatorios y de formación de consenso sobre los cuales se basa el DELP provisional. Esas consultaciones pueden ser específicamente mencionadas en el documento provisional del DELP.

2. *Una descripción de la **situación actual de la participación** en el país.*

Esta descripción, dando ejemplos específicos, puede indicar la situación de una participación de base ancha o su potencial para la formulación de estrategias nacionales para el desarrollo. Se anexa un grupo de 6 preguntas esenciales que unos equipos de algunos países pensaron que eran útiles.

3. *Un **Plan de Participación** para la preparación del DELP completo.*

Las grandes líneas de este plan de proceso de participación para la elaboración del DELP completo puede basarse en el conocimiento de la situación actual de la participación en el país (véase el N°2 arriba). Puede incluir los siguientes elementos esenciales: (i) la dirección propuesta del proceso participatorio; (ii) los interesados debiendo ser incluidos en el proceso; (iii) indicación de las metodologías; y (iv) hitos que dan una indicación del progreso en el proceso participatorio. Esos hitos pueden ser concebidos por el gobierno del país.

2.1 Compromiso, Coordinación y Facilitación

Un primer paso vital es de asegurarse del compromiso del gobierno para el proceso y los resultados de la estrategia de lucha contra la pobreza. Esto puede lograrse con la facilitación de una mayor participación dentro del gobierno durante discusiones; proporcionando cursillos y sesiones de capacitación para los empleados del gobierno; presentando la iniciativa de Estrategia de Lucha contra la Pobreza en una manera que fortalezca las estructuras existentes de la política y del gobierno, los procesos gubernamentales y los métodos participatorios dentro del país; y enfatizando la estrategia nacional en vez de la preparación de un "documento". El compromiso del gobierno debe probablemente jugar un papel crítico para la creación de un medio ambiente propicio para la participación de la sociedad civil en los procesos gubernamentales.

Una coordinación cuidadosa es esencial si el esfuerzo para diseñar y formular la estrategia de lucha contra la pobreza debe tener éxito. De manera ideal, un grupo de coordinación, como un grupo de dirección o de trabajo, dirigido por el gobierno e incluyendo representantes de dentro y fuera del gobierno, para guiar el proceso. La inclusión de una diversidad de partes interesadas, incluyendo a mujeres, al principio del proceso, amplía el compromiso de la reducción de pobreza y aumenta la identificación del país con el programa. Este grupo de coordinación debería tener un mandato claro y unos papeles y unas responsabilidades bien definidos.

Este grupo podría ser un ministerio central, o podría estar bajo una entidad del liderazgo político, como la oficina del presidente. En algunos países, el gabinete o un comité parlamentario podría ser asignado a un **comité existente** que esté participando en la lucha contra la pobreza u organizando unos procesos participatorios.

Los miembros del grupo coordinador pueden ser diferentes en cada país. Por ejemplo, en algunos países (por ejemplo un país de tipo1) un comité de dirección que incluya representantes del gobierno nacional y de gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil, asambleas de representantes y donantes se puede establecer para fortalecer la estrategia de lucha contra la pobreza existente (véase en la **nota técnica 5** un estudio de la estrategia de lucha contra la pobreza en Uganda). En otros países (por ejemplo un país de tipo 3), un pequeño grupo de trabajo constando sobre todo de representantes del gobierno podría empezar la evaluación y crear el plano de la ruta a seguir. Este grupo podría entonces ser ampliado para incluir una representación del gobierno más extensa, unos donantes, unos grupos patrocinados por el gobierno, académicos y miembros respetados del público.

La facilitación de actividades en el proceso participatorio también requiere los servicios de las personas clave, tanto hombres como mujeres, que son a menudo al centro del éxito. Se sugiere que para supervisar los principales eventos y actividades se forme un equipo que incluya unas personalidades respetadas del gobierno, así como facilitadores imparciales y con experiencia que estén comprometidos con ese proceso. Es importante que unos representantes de grupos más esenciales de interesados no solamente asistan a las actividades participatorias sino que también contribuyan a ellas. Un equipo como ése podrá identificar e invitar a los interesados, saber cuáles grupos pueden reunirse y cuáles no; motivar a los participantes; demostrar el compromiso del proceso; centrar las discusiones y dejar que todas las opiniones sean expresadas; y formar un consenso. Véase en la **nota técnica 6** sobre estos factores humanos que son importantes para el éxito de la participación.

2.2 Evaluación de la situación actual

Antes de empezar a formular una estrategia de lucha contra la pobreza, es necesario hacer una evaluación de la situación actual. Se necesita información en tres principales campos:

- ¿Cuál es actualmente **la envergadura, el alcance, el nivel y la calidad** de la participación en los procesos del gobierno al nivel nacional y local? Véase el recuadro abajo. ¿Existe una asamblea de representantes que esté funcionando?
- ¿Quiénes son los principales *interesados*, especialmente los grupos organizados y los de la sociedad no civil?
- ¿Cuál es la *capacidad* existente para organizar unos procesos participatorios?

Recuadro 3: Las dimensiones de la participación

- **Envergadura:** La diversidad de los procesos gubernamentales en los cuales los grupos interesados participan
- **Alcance:** La diversidad de los grupos interesados que participan.
- **Nivel:** Nivel de las operaciones del gobierno, nacional o local
- **Calidad:** La profundidad y diversidad de las opiniones expresadas, la incorporación de éstas dentro de la formulación de la estrategia, formación de un consenso, establecimiento de asociaciones para la realización de la estrategia y la difusión de información entre los grupos de interesados.

El grupo de coordinación puede tomar la responsabilidad de dirigir la evaluación, posiblemente por medio de un grupo de trabajo o delegando el trabajo a un equipo local. Es importante obtener más participación, o por lo menos la verificación de los resultados, de parte de unos grupos de interesados dentro y fuera del gobierno para forjar un consenso sobre el punto de partida, el nivel factible de la participación deseada y el Plan de Acción para la Participación.

El punto de partida para la evaluación varía de país a país. En un país tipo 1 que ya tiene una estrategia de lucha contra la pobreza y una participación al nivel nacional, la evaluación podría centrarse en la participación en los niveles locales, en los mecanismos de flujo de información y de retroacción, y en la participación en las estrategias de lucha contra la pobreza. En un país de tipo 3, donde el desarrollo de unas estrategias nacionales de identificación y de participación está limitado, la evaluación podría centrarse en la identificación de los posibles interesados y en los procesos factibles para la participación, además de interesarse en el flujo de información y en las necesidades de capacidad a nivel nacional.

Evaluación de la situación actual de la participación

La participación en el marco de los esfuerzos de un país para reducir la pobreza puede comprender un gran número de grupos interesados actuando conjuntamente para influenciar una amplia gama de procesos gubernamentales. No todas esas interacciones son igualmente importantes o factibles, en vista de la limitación de los recursos, de la capacidad y a veces del tiempo disponibles para preparar una estrategia de lucha contra la pobreza. Una evaluación de la situación actual de un país ayuda a identificar la envergadura, el alcance y el nivel de participación que podrían estar comprendidos en la formulación de una Estrategia de Lucha contra la Pobreza o en su fortalecimiento. Por lo tanto, un punto de partida es de contestar a la pregunta: "¿Dónde estamos ahora?" en relación con la participación en los procesos gubernamentales ya existentes en el país.

Cada país varía en cuanto a su situación actual de participación. Las diferencias esenciales se ejemplifican en las tipologías de países (**Nota Técnica 2**). Éstas incluyen:

- (i) Existencia de planes nacionales de desarrollo y/o de estrategias de lucha contra la pobreza
- (ii) La organización de grupos de la sociedad civil
- (iii) La envergadura, el alcance, el nivel y la calidad de la participación en los procesos del gobierno
- (iv) La capacidad existente para organizar procesos.

Por lo tanto, una evaluación podría hacerse para los procesos participatorios, la participación de los interesados y la capacidad existente en la actualidad para organizar unos procesos participatorios a fin de diseñar el proceso de participación para la formulación o el fortalecimiento de una estrategia de lucha contra la pobreza. Una evaluación puede ser emprendida por el Comité de Dirección, posiblemente por medio de un grupo de trabajo o asignando el trabajo a un equipo local. La participación, o por lo menos la verificación de los resultados por toda una gama de grupos interesados dentro y fuera del gobierno es importante a fin de forjar un consenso sobre **el punto de partida, el nivel factible** de la participación deseada, y el **Plan de Acción para la Participación**.

Recuadro 4. Preguntas de Orientación para Evaluar la Situación Actual de la Participación

1. **Participación para formular unas estrategias de lucha contra la pobreza o estrategias nacionales de desarrollo.** ¿Cuál es la envergadura, el alcance, el nivel y la calidad de los procesos participatorios comprendidos en la formulación de las estrategias anteriores de reducción de pobreza o de desarrollo de la misma?
2. **Participación en los diagnósticos de la pobreza:** ¿Existe una colaboración para la recopilación y análisis de los datos sobre la pobreza? ¿Participan los pobres para dar sus opiniones, y está usándose esa información para actualizar el perfil de la pobreza y para la toma de decisiones para la estrategia y los esfuerzos hacia una reducción de pobreza?
3. **Participación en el seguimiento de la pobreza:** ¿Están usándose los métodos participatorios para el seguimiento de la pobreza o para la evaluación del impacto de las estrategias de lucha contra la pobreza o de las políticas y programas conexos?
4. **Participación en la asignación de recursos / preparación del presupuesto:** ¿Cuál es la envergadura de la participación en la definición de las prioridades, en la asignación de recursos y en el seguimiento, tanto dentro del gobierno (nacional y local) como fuera del gobierno (sociedad civil, sector privado, donantes y el público)?
5. **Incorporación de la participación:** ¿Está institucionalizada la participación o está frecuentemente utilizada en la elaboración de la política, en el diseño y ejecución de los programas, y en la asignación de recursos, bien sea al nivel nacional o local?
6. **Información sobre las políticas y programas de lucha contra la pobreza:** ¿En cuál medida y por cuáles medios están los miembros del gobierno y de la sociedad informados de las estrategias de lucha contra la pobreza del gobierno o de las políticas y programas relacionados con ellas?

Una herramienta útil para resumir la participación actual de los grupos interesados es el gráfico 2, que muestra la participación de los interesados para la formulación de un plan nacional de desarrollo anterior en un país de tipo 1. Véase la nota técnica 8 para mayor información sobre la evaluación de la participación actual de los interesados.

Diagrama 2: Representación Gráfica de la Situación de los Procesos Participatorios

Este diagrama muestra la participación que un País Tipo I ha utilizado para la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo anterior.

<i>Grupos Interesados al Nivel Nacional</i>	Formulación de la ELP o del Plan Nacional de Desarrollo		
	Planificación	Fijación de Prioridades	Selección de Medidas Públicas
Gobierno			
Asambleas de Representantes			
Gran Público	○	○	
Pobres y Grupos Vulnerables	○		
Sociedad Civil Organizada			
Sector Privado	○	○	
Donantes e IFI			

Participación apreciable
 Participación moderada-floja
 Ninguna participación

Una mayor participación en la planificación podría lograrse con los grupos de trabajo interorganismos y un comité de dirección ampliamente representativo. Una mayor participación del sector privado se podría lograr con una invitación a unas consultaciones regionales y nacionales. La información pública podría ser intensificada. Por último, la utilización de los resultados de las Evaluaciones de la Pobreza con la Participación de los Afectados (PPA) podría aumentar la incorporación de las opiniones de los pobres en del proceso.

Identificación de los interesados clave

Un análisis nuevo o actualizado de los interesados debe identificar a los grupos clave de interesados que serían afectados por la estrategia de lucha contra la pobreza y a los que puedan ser incluidos en su formulación. En general, el análisis consta de tres pasos: La identificación de los principales grupos de interesados, la determinación de su importancia e influencia, y la selección de su representación (véase la **nota técnica 9**).

La identificación de los interesados puede empezar con una simple lista de verificación de los grupos de interesados existentes (véase el recuadro 5) y con la consideración de si ellos están organizados en grupos o si están bien representados por los organismos existentes.

Esa lista puede ser luego analizada para ver cuáles interesados están actualmente incluidos en los procesos del gobierno y cuáles están excluidos. Para los grupos que están excluidos, o que están técnicamente incluidos pero que no participan, un examen de los obstáculos puede ser

justificado. (Por ejemplo, en muchos países las mujeres a menudo no participan del todo en las reuniones públicas; véase la nota técnica 10 y el capítulo sobre el género).

La nota técnica 9 incluye un cuadro que puede ser usado para ayudar a determinar la importancia y la influencia de los grupos de interesados, de tal manera que los grupos apropiados pueden tener un puesto en el proceso participatorio. Generalmente no es factible incluir cada grupo de interesados, y se debe efectuar alguna selección dentro de los posibles parámetros. La selección de los grupos puede variar de país en país. Puede ser útil correlacionar los factores prioritarios para la reducción de pobreza —salud de la madre y del niño por ejemplo— con los conocimientos y el enfoque de los interesados — por ejemplo el ministerio de la salud, la prestación de servicios de salud de las ONG. Una otra manera es de concentrarse en los niveles o en los sectores en los cuales ocurren brechas de participación. Por ejemplo, algunos países se pueden concentrar en los niveles locales, ya que los procesos participatorios ya están establecidos (por ejemplo, los países de tipo 1), mientras que en otros países con una experiencia en participación limitada, se podría tratar de llegar a un acuerdo en la identificación de los interesados al nivel nacional (por ejemplo, los países de tipo 3).

Una vez identificados los grupos que deben estar incluidos, se debería seleccionar sus representantes — preferiblemente por los mismos grupos de interesados. La nota técnica 9 ofrece sugerencias para seleccionar los representantes apropiados.

Recuadro 5. Grupos Clave de Interesados

Gran público: Los que están directa o indirectamente afectados por los esfuerzos para una reducción de pobreza (grupos de mujeres, personas y familias, grupos indígenas, grupos religiosos)

Gobierno: Funcionarios en ministerios centrales, ministerios de línea, gabinete

Asambleas de representantes: Organismos gubernamentales elegidos (parlamento, asambleas locales y nacionales, asambleas de distritos y municipios, concejales elegidos, dirigentes comunitarios elegidos)

Organizaciones de la sociedad civil: Redes, ONG nacionales e internacionales, organizaciones comunitarias, cámaras de comercio, institutos de desarrollo e investigación de políticas, organizaciones comunitarias de medios de comunicación, sindicatos y gremios, instituciones académicas.

Sector privado: Grupos de coordinación representando a grupos dentro del sector privado, asociaciones profesionales.

Donantes e instituciones financieras internacionales

Evaluación de capacidad para la participación

Una evaluación de la capacidad actual de un país para organizar el proceso de participación para una estrategia de reducción de pobreza debería incluir la consideración tanto de la capacidad humana como de los recursos financieros.

Además de la capacidad de organización, también es necesaria la habilidad de entablar unos diálogos constructivos al nivel nacional y local. Al nivel del gobierno, se podría requerir una capacidad para organizar y manejar el proceso, además de negociar entre los grupos de interesados. Del lado de la sociedad civil y del sector privado, una cierta habilidad podría ser

necesaria para analizar la información disponible, discutir y presentar las opiniones de una manera estratégica, difundir la información y entender los procesos gubernamentales.

Al igual que con otras partes de la evaluación, este análisis debe revelar diferentes necesidades en diferentes países. En algunos países (tipo 1), la capacidad podría ser limitada y la ayuda externa podría necesitarse hasta que la capacidad local se haya desarrollado.

Los recursos financieros que pueden ser destinados al proceso participatorio se pueden identificar. Las fuentes posibles incluyen

- los procesos participatorios internos existentes (la formulación de las estrategias de lucha contra la pobreza en curso, los grupos de trabajadores del sector, los procesos participatorios del marco de los gastos a mediano plazo
- los procesos existentes financiados del exterior (como el proceso Visión 2025/2020 de la PNUD, las evaluaciones de países de la UNDOG);
- fondos del gobierno; y
- donantes, fundaciones y fuentes externas.

2.3 Fijación de prioridades para la participación

Una vez terminada la evaluación inicial, el grupo coordinador puede utilizar la información para ayudar a formular el Plan de Acción para la Participación y fijar prioridades para determinar los métodos participatorios y el papel de los interesados. El objetivo es de diseñar un plan que asegure que las necesidades de los pobres estén representadas y que los interesados tengan un foro para expresar sus opiniones en un nivel que sea económicamente factible dentro del marco institucional actual.

Esta sección enumera las variables que permiten al comité coordinador u otros seleccionar unos procesos participatorios esenciales o unos vínculos que se centren en cada etapa de la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza; también da una orientación para el cálculo de los costos del proceso. En el proceso de fijar prioridades, el tiempo, la capacidad y las limitaciones financieras pueden forzar unos compromisos. Los puntos arriba mencionados y las notas técnicas 8 y 9 pueden ayudar a los directivos a seleccionar los métodos de participación que mejor convengan.

Variables para fijar las prioridades

Las variables siguientes ayudan a definir la envergadura, el alcance y el nivel de una participación factible:

- Alcance de la participación en los esfuerzos de reducción de pobreza y su descentralización (véase el recuadro 5).
- Comprensión de la pobreza al nivel del país (véase el capítulo sobre el diagnóstico de la pobreza);
- La importancia de la participación en el seguimiento de las medidas públicas y de los gastos;
- Los procesos al nivel del país para formular, ejecutar y seguir la estrategia de lucha contra la pobreza;
- Esfuerzos existentes de los donantes en relación con la lucha contra la pobreza y la participación.

Recuadro 6. Orden de las Prioridades del Proceso para la Participación

1. Si existen pocos *datos sobre la pobreza*, es vital que se recopilen datos para definir la pobreza. Una consultación con los pobres se vuelve entonces una prioridad.
2. Si existe un perfil de la pobreza, la *difusión de información* y la obtención de un *consenso* sobre la comprensión de la pobreza son necesarias.
3. Luego viene la *fijación de prioridades para reducir la pobreza*. La participación en este ejercicio fortalece un compromiso para la reducción de pobreza.
4. La inclusión en el diseño de la estrategia de *ejecución y de seguimiento* para la reducción de pobreza es la próxima prioridad.
5. La *institucionalización* de la participación para la ejecución, las decisiones presupuestarias y el seguimiento para la reducción de pobreza es la última etapa.

Dimensión de la participación para fijar prioridades y diseñar los procesos de ejecución y de asignación/preparación de presupuesto dentro del país. Esto incluye

- Los métodos participatorios utilizados dentro del gobierno (intensidad y dimensión)
- Dimensión de la difusión de información y de las consultaciones, entre el gobierno y la sociedad civil (descentralizada o sólo al nivel nacional).
- El grado hasta el cual el gobierno comparte información con los ciudadanos.
- Inclinação del gobierno para escuchar las opiniones de los ciudadanos.
- Tamaño del país y su diversidad geográfica y social
- Período de tiempo previsto para su formulación (se prevé de seis a dieciocho meses)

Consideraciones para los Cálculos de Costos

Los costos asociados con la participación dependen de los métodos que se anticipen, de la capacidad existente para ejecutar el proceso y de las fuentes de financiamiento disponibles. La nota técnica 11 da información sobre el cálculo de costos para la participación, incluso los costos aproximados de diferentes procesos participatorios.

Los campos siguientes son los que son esenciales en las implicaciones de costos para la participación:

- (i) Coordinación del proceso
- (ii) Diseño de la evaluación y del proceso
- (iii) Métodos participatorios llevando a unos diagnósticos sobre la pobreza y unas consultaciones con los pobres más completos (Véase el **Capítulo sobre los Diagnósticos de la Pobreza**)
- (iv) Métodos participatorios para el compromiso cívico, lo que permite unas discusiones sobre la fijación de prioridades y una selección de medidas públicas, es decir, unas consultaciones y unos cursillos a nivel nacional y local y la formación de un consenso
- (v) Mecanismos para la difusión de información (Véase la **Sección 3.4 y 3.5**)

El cálculo de costos para el proceso de participación es diferente en cada país. Por ejemplo, en un país de Tipo 1, los costos adicionales asociados con la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza probablemente deben ser relativamente bajos, mientras que los países de tipo 3, que tienen una capacidad y una experiencia en participación limitadas, deben probablemente encontrar que los costos son más altos.

Para minimizar los costos, los organizadores pueden trabajar en estrecha colaboración con las redes existentes (gobierno y sociedad civil) y con las instituciones académicas y demás instituciones (profesionales e institucionales), particularmente al principio de la formulación de la ELP. (Véase la **lista de recursos**.) Los organizadores pueden también aprovechar la pericia y los recursos financieros de los donantes y fundaciones del extranjero. Hacerles participar en las discusiones sobre los procesos participatorios para la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza podría reducir los costos para el gobierno. Por ejemplo, si dos o tres donantes están de acuerdo en trabajar conjuntamente con el gobierno, pueden compartir los costos y posiblemente ampliar el alcance del proceso participatorio.

2.5 Diseño de un Plan de Acción para la Participación

El Plan de Acción para la Participación expone claramente unos métodos específicos para fortalecer la participación al edificar sobre el punto de partida y dirigiéndose hacia un nivel de participación factible, tal como se mide con unos hitos de progreso. El plan vincula unos grupos específicos de interesados con unos métodos específicos de participación, en una secuencia de acción dentro de un período de tiempo determinado. Los elementos comunes de un Plan de Acción para la Participación se muestran en el recuadro 7. Cuando sea posible, una variedad de interesados pueden participar en el diseño del Plan de Acción para la Participación. Si no es posible, un consenso sobre el plan podría lograrse lo más ampliamente posible.

Dependiendo de la situación del país, el diseño detallado del proceso participatorio para la formulación del fortalecimiento de la estrategia de lucha contra la pobreza puede ser incluido en el DELP Provisional o terminado más adelante, antes de empezar a formular la estrategia de lucha contra la pobreza completa. La última opción sería probablemente el caso en un país de tipo 3 donde la participación no ha sido la norma.

Recuadro 7. Elementos Comunes de un Plan de Acción para la Participación

- *Los objetivos* del proceso participatorio en el contexto de la ELP y el punto de partida en el país (por ejemplo, el compromiso cívico nacionalmente y la comprensión del público de las opciones de medidas clave)
- Acuerdos institucionales para la *coordinación* y la facilitación de la formulación de la ELP
- *Grupos esenciales de interesados* debiendo participar y el propósito de su participación
- Métodos participatorios, incluso unos métodos específicos, debiendo usarse para hacer participar a los interesados
- *Hitos* para evaluar el progreso de los procesos participatorios
- *Desarrollo de la capacidad* necesaria para organizar y fortalecer el proceso participatorio
- *Implicaciones de los costos*

Desarrollo de la capacidad nacional y local

Basándose en esa evaluación de la capacidad y de los métodos esenciales de participación debiendo ser adoptados, los organizadores pueden identificar los mecanismos para desarrollar la capacidad. Es de importancia primordial la habilidad de organizar el proceso y de permitir que ocurra un diálogo constructivo informado e informativo. Se necesita una capacidad tanto para el corto plazo, para formular la estrategia de lucha contra la pobreza, y al más largo plazo, para institucionalizar la participación. De una manera ideal, el desarrollo de capacidad para las necesidades a corto plazo debería satisfacer las exigencias a largo plazo (véase la nota técnica 12).

En general, la utilización de la habilidad y de las redes locales existentes para la participación en unos grupos de coordinación, para facilitar la consultación local y nacional y la difusión de información, permite el desarrollo de la capacidad en el sitio y también reduce los costos.

Los campos generales para el desarrollo de la capacidad pueden incluir la evaluación de los interesados y de su participación; la gestión de los procesos participatorios, la movilización y la motivación; el uso de los métodos participatorios para los diagnósticos de la pobreza (véase el capítulo sobre los diagnósticos de la pobreza); la facilitación (se necesitan facilitadores tanto masculinos como femeninos); aptitudes para prestar apoyo; difusión de información; negociación; y habilidad para preparar documentos.

Especificación de las Actividades de Participación

Los organizadores pueden seleccionar unos métodos o actividades de participación específicos para hacer participar los grupos de interesados clave (véase “Formulación de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza”). Una manera de identificar esas actividades es de hacer una lista de los grupos de interesados y de escoger las actividades que podrían ser más eficaces para aportar sus opiniones al diálogo (véase la nota técnica 13). Los países con poca experiencia en procesos participatorios necesitarán alguna orientación externa. La revisión o el fortalecimiento de una estrategia de lucha contra la pobreza implicaría unos cursillos nacionales de consultación, la difusión de información, consultaciones al nivel local, y el uso de información de las consultaciones con los pobres. Los países con más experiencia necesitarán menos facilitación externa. El Plan de Acción para la Participación se centraría en una facilitación inicial por parte del Banco Mundial y del FMI para fomentar un compromiso en el país; el establecimiento de una coordinación y de grupos de trabajo; capacitación; una evaluación participatoria de la pobreza; y una campaña de información al público.

Fijación de hitos de progreso

Cada país puede fijar unos hitos para indicar el progreso con la realización del Plan de Acción para la Participación y con el fortalecimiento de la participación. Véase la nota técnica 14 para unos posibles hitos para cada uno de los tres tipos de países.

3. Formulación de la Estrategia Completa de Lucha contra la Pobreza

Esta sección está centrada en cinco temas que pueden ser determinantes para los procesos participatorios para formular las estrategias de lucha contra la pobreza:

- Difusión de información y consultación *dentro* del gobierno
- Compromiso cívico al nivel nacional;
- Compromiso cívico al nivel local;
- Difusión de información para el gran público; y
- Retroacción de todos los interesados.

Se concentra en el propósito de la participación, probablemente los interesados esenciales, los métodos para emprender la participación, y los posibles obstáculos a la participación en cada campo.

3.1 Participación dentro del gobierno

Los procesos participatorios no ocurren solamente entre el gobierno y sus ciudadanos. El flujo de información y la consultación dentro del gobierno al nivel local y nacional, particularmente haciendo participar los organismos que representan a los ciudadanos, es importante para la formulación, y especialmente en la ejecución y el seguimiento de una estrategia de lucha contra la pobreza (ELP).

La mayoría de los países tienen estructuras gubernamentales y políticas que incluyen la participación (véase el capítulo sobre la gestión del gobierno y la pobreza). Éstas se pueden extender desde las estructuras del gobierno local hasta los parlamentos nacionales. Sin embargo, la amplitud de la discusión y del debate acerca de las estrategias de desarrollo y de los planes de desarrollo dentro de esas estructuras existentes varía considerablemente de país a país, dependiendo de la receptividad del gobierno hacia las opiniones de sus ciudadanos y de la transparencia del proceso de gestión del gobierno. Las estrategias concebidas por medio de un proceso participatorio fortalecen los vínculos entre el gobierno y los ciudadanos, realza el compromiso del gobierno, y crea una amplia identificación con el programa dentro del país. Esos aspectos aumentan la probabilidad de asociaciones para la ejecución y la probabilidad de éxito para lograr los resultados deseados. Para asegurar que el desarrollo de la ELP esté estrechamente integrado en las estructuras políticas y gubernamentales, los métodos siguientes y los obstáculos a la inclusión al nivel local y nacional y entre los dos niveles se podrían considerar.

Nivel nacional

La información y la consultación al nivel nacional llevan a un compromiso de los ministerios de línea esenciales para la incorporación de la reducción de pobreza como el centro de las políticas y programas del sector. Una falta de una amplia consulta y de la difusión de la ELP puede impedir su ejecución y el logro de sus objetivos. Por ejemplo, en Kenya, el Plan Nacional de Erradicación de la Pobreza fue formulado en la oficina del presidente, y por el motivo de que la consultación y la difusión fueron mínimas, los ministerios de línea como el de la salud no habían oído hablar del plan, ni tampoco era la reducción de pobreza una suma prioridad para el sector.

Se sugieren los mecanismos siguientes:

- Unas interacciones o informes regulares entre el grupo de coordinación a cargo de la formulación de la estrategia de reducción de pobreza y los principales miembros de las asambleas parlamentarias o políticas, como el presidente, los miembros del parlamento y los comités parlamentarios. Esto les permite a esos dirigentes influenciar las decisiones al nivel nacional a favor de la reducción de pobreza.
- La creación de un comité parlamentario para proporcionar unos aportes regulares al proceso de la ELP.
- Una colaboración entre los ministerios centrales en cuanto a la formulación de una estrategia, una determinación conjunta de las prioridades, unas negociaciones sobre las asignaciones de recursos, y unos exámenes de progresos en cuanto a los servicios prestados a los pobres. Los ministerios de línea clave podrían estar representados en el grupo de coordinación, o unos grupos de trabajo interministeriales podrían formarse para los aspectos de la reducción de pobreza como los diagnósticos de la pobreza, la fijación de prioridades, los acuerdos institucionales o el examen del gasto público. El desarrollo de unos acuerdos institucionales multisectoriales para la formulación de una ELP dentro del gobierno deberá centrar los esfuerzos del gobierno en la lucha contra la pobreza y puede llevar a la formulación de una estrategia intersectorial y a unos procesos de presupuesto participatorio transparentes para ejecutar la ELP (véase “Institucionalización de la Participación”).
- Unas estrategias para la difusión de información dentro de los ministerios y entre ellos para crear una percepción e identificación con la estrategia de lucha contra la pobreza entre los miembros del gobierno. Esto puede lograrse por correo, con seminarios o con cursillos. En Malí, unas estrategias para el desarrollo nacional fueron discutidas en un cursillo atendido por representantes de alto nivel de la política y funcionarios de todos los ministerios. Esa reunión ha abierto el diálogo, ha formado algún consenso y ha mejorado la comunicación.
- La creación de un medio ambiente que permita una mayor inclusión dentro y fuera del gobierno, como la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza. Esa es la responsabilidad del gobierno. Por ejemplo, en Laos, la inclusión de una gama más amplia de interesados para la formulación de la estrategia de asistencia del país puede haber preparado el camino para una mayor inclusión en el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza.

Vínculos entre los niveles Local y Nacional

La formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza ha normalmente sido emprendida al nivel nacional. Sin embargo, con una descentralización creciente y el papel cada vez más importante de los gobiernos regionales y locales para aplicar las políticas nacionales, es crítico que la participación también sea descentralizada para hacer que los gobiernos locales participen en la formulación de una estrategia. Los vínculos entre los niveles del gobierno ayudan a asegurar que el gobierno local esté comprometido a ejecutar y seguir la estrategia de lucha contra la pobreza (Véase “Institucionalización de la Participación”). Los obstáculos a la inclusión del gobierno local, como los asuntos de costos y de transporte, se deberían considerar.

Los mecanismos para incluir los niveles nacional y local incluyen:

- La participación de los representantes de los parlamentos y de las legislaturas estatales puede vincular el gobierno nacional y los niveles locales y la sociedad civil, particularmente cuando están contribuyendo a la etapa de conceptualización y de coordinación de la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza. Por lo tanto están informados del

proceso y pueden ser animados para hablarles a sus constituyentes y para traer los aportes de los ciudadanos dentro del proceso. Cuando sea posible, esos representantes deberían participar en unas consultaciones con múltiples interesados. (Véase la nota técnica 15.)

- La consultación con los gobiernos locales en reuniones regionales y de distritos y unos cursillos de difusión de información le permiten al gobierno local recoger información para la estrategia de lucha contra la pobreza y verificar o validar las prioridades, la selección de medidas públicas y las compensaciones previstas. (Véase “Compromiso Cívico al Nivel Local” para tener detalles sobre la organización de cursillos). Por ejemplo, en Vietnam, la estrategia de lucha contra la pobreza del país se está desarrollando con la solicitud de una contribución del gobierno local al nivel de provincias, distritos y comunas (véase la nota técnica 16). En los países que son vastos, diversos y descentralizados, la estrategia de lucha contra la pobreza puede ser formada al nivel estatal o por medio de consultaciones con representantes del gobierno local o con representantes regionales.
- El envío de documentos a las autoridades locales y la solicitud de retroacción por escrito, como se hizo en la revisión del Plan de Acción de Erradicación de la Pobreza de Uganda (véase la nota técnica 5).
- La representación de los gobiernos locales en foros nacionales a través de organizaciones o de redes generales de representantes, por ejemplo, asociaciones de autoridades del gobierno local o un ministerio del gobierno local, particularmente en un país de tipo 2.

Gobierno Local

El gobierno local es particularmente importante porque, a través de la descentralización, los niveles locales son los que ejecutan, y una ejecución de la estrategia de lucha contra la pobreza bien realizada depende en gran parte de este nivel (véase el capítulo gestión del gobierno y la pobreza). Cuando unos niveles más altos del gobierno consultan unos niveles más bajos, escuchando sus opiniones y respondiendo con retroacción, las autoridades locales sienten que poseen la estrategia y son motivados para consultar e informar para adaptar la ejecución a sus condiciones locales.

Los dirigentes de los gobiernos regionales o locales informados pueden adoptar un proceso de consultas y de intercambio de información con los niveles inferiores. Los mecanismos para la participación dentro de un gobierno local incluyen unas reuniones de consejos de distrito, unos cursillos, documentación y reuniones de grupos de representantes de los interesados. Los obstáculos a la inclusión pueden incluir una falta de transporte, el costo, las faltas de material, y una carencia de compromiso.

A menudo los dirigentes políticos locales tienen una experiencia considerable en trabajar con la sociedad civil, bien sea por medio de unos esfuerzos de colaboración o con consultaciones. Estos conocimientos y esta experiencia pueden ser utilizados para identificar los posibles participantes para unas consultaciones, pero pueden ser complementados con una extensión hacia los dirigentes de la comunidad. Además de los grupos arriba mencionados, unos grupos religiosos y unos dirigentes pueden ser un recurso clave de información y de compromiso al nivel local.

En un país de tipo 1, la participación en el gobierno podría centrarse en los vínculos entre el gobierno local y el gobierno nacional y dentro de los niveles locales. En un país de tipo 3, por otro lado, el esfuerzo puede estar en el flujo de información al nivel nacional y en algún grado a los niveles locales y una mayor inclusión de los representantes del gobierno nacional en consultaciones sobre la estrategia de lucha contra la pobreza.

3.2 Compromiso cívico al nivel nacional

Hasta ahora las experiencias muestran que la participación en la formulación y fiabilidad de la política beneficia tanto al gobierno como a la sociedad civil. Aún los gobiernos que son representativos y operan de una manera participatoria han reconocido el valor de la adopción de métodos participatorios para determinar las políticas dirigidas hacia un aumento de la eficacia de las políticas y para incrementar su legitimidad. Los mayores propósitos del compromiso cívico figuran en el recuadro 8.

Recuadro 8. Propósitos del Compromiso Cívico

El compromiso cívico puede ayudar a:

- Asegurar una amplia identificación con la estrategia de lucha contra la pobreza.
- Crear un espacio para el diálogo y una comunicación continua entre el gobierno y los ciudadanos, lo que puede llevar a un cambio de actitud en ambos lados.
- Formar una relación colaboradora entre el gobierno y la sociedad civil para una gestión pública mejorada y una toma de decisión conjunta. La evolución de esa relación es un proceso lento y, en algunos casos, delicado. Este tipo de adelanto en la gestión pública es un ingrediente esencial del desarrollo y un fin en sí además de un medio para lograr el establecimiento de la estrategia de lucha contra la pobreza.
- Permitir el intercambio de información sobre las estrategias formuladas y una retroacción sobre la eficacia y la ejecución de la estrategia de reducción de pobreza.
- Crear un diálogo acerca de las prioridades esenciales, de los actos públicos y de las concesiones
- Desarrollar una visión mutua y prever unos resultados a largo plazo en beneficio de la pobreza para el país

Sociedad civil organizada

En los procesos nacionales, como una formulación para una estrategia de reducción de pobreza, el gobierno generalmente actúa con una **sociedad civil organizada** — grupos organizados de ciudadanos con un interés común. La participación funciona luego por medio de esas organizaciones de la sociedad civil (OSC). Los principales criterios para la inclusión de la representación de la sociedad civil al nivel nacional son la *legitimidad* (el grupo está registrado o reconocido), la *representación* (tiene un organismo de ciudadanos con dirigentes) y la *capacidad* (tiene la facultad de participar en el diálogo nacional).

La sociedad civil incluye muchos grupos de interesados. Al nivel nacional, incluye unas organizaciones no gubernamentales, institutos académicos, instituciones religiosas, sindicatos, periodistas y el sector privado — asociaciones organizadas de profesionales, cámaras de comercio, y otras (véase la nota técnica 17).

¿Quién debería estar incluido en la concentración de voces que los intermediarios representan? El consenso parece ser que todos los que tienen un interés en la reducción de la pobreza tienen el derecho de ser representados. Esto significaría que todos los sectores de la población pueden ser representados en la formulación de una estrategia nacional para la reducción de la pobreza. Ya que eso no es generalmente posible, la sección de abajo indica los criterios de selección. Además, alguna autoselección va inevitablemente a tener lugar, y el derecho de no participar en el diálogo debería ser respetado. Es importante vigilar quién está

pasado por alto cuando ocurre la autoselección e incluir los grupos omitidos por medio de unas consultaciones separadas.

Una fuente esencial de participantes son las organizaciones contando con miembros, en particular las redes y los grupos sirviendo de marco general, que pueden ser considerados como intermediarios representando a múltiples grupos de interesados. Esas organizaciones incluyen asociaciones de granjeros, cooperativas, sindicatos, cámaras de comercio e industria, redes o federaciones de organizaciones comunitarias, y grupos que representan los pobres y los vulnerables, como las mujeres.

Las organizaciones de la sociedad civil, especialmente las ONG nacionales, son numerosas y diversas. Algunas OSC tienen un mandato de apoyo y de vigilancia, otras establecen servicios o son analistas, y algunas son simplemente unos grupos de representantes. Algunas OSC no podrán participar en la formulación de la ELP, y hay que ser selectivo. Los criterios clave para la selección de las OSC apropiadas con las cuales se puede tratar, además de las tres que se mencionan arriba (legitimidad, representación y capacidad), son la *estructura* y la *esfera de actividades*. La nota técnica 9 ofrece una orientación para la selección de los grupos de interesados para su participación. La selección de los participantes en el diálogo nacional debe ser transparente y participatoria en sí. De manera ideal, las OSC mismas deberían seleccionar los participantes, por medio de un organismo general o principal o a través de un grupo dirigente nacional. La diversidad y heterogeneidad de la sociedad civil pueden ser reflejadas en el proceso consultivo.

Organización de la participación

Los cuatro principales mecanismos para integrar la sociedad en un proceso participatorio organizado al nivel nacional son

- la participación en el grupo coordinador para la estrategia de lucha contra la pobreza;
- la consultación por medio de cursillos, centrándose en la reducción de pobreza y separadamente en los asuntos temáticos, al nivel nacional y regional (véase la nota técnica 18);
- la representación en los grupos de trabajo comisionados para analizar los asuntos temáticos y producir informes debiendo ser integrados en el proceso de consultación y en el contenido de la estrategia; y discusiones de los grupos elegidos.

De manera ideal, el compromiso cívico puede proceder estratégicamente en una secuencia como sigue:

1. *Cursillos* nacionales y regionales con grupos esenciales de interesados para que compartan información sobre la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza y logren un consenso sobre los asuntos clave que se deben examinar.
2. *Recopilación de información* para integrar al proceso de formulación, como los diagnósticos de la pobreza y los exámenes comisionados.
3. *Intercambio de información* y de opiniones para integrarlas a la formulación de la estrategia. Los mecanismos específicos incluyen:
 - Grupos de trabajo temáticos, con una amplia gama de representación de interesados cuando sea posible. Esos grupos analizan toda la información, consultan con los principales interesados, y formulan un informe para dar datos para la formulación de la estrategia.

- Los grupos elegidos o unas reuniones entre los principales grupos de interesados y el grupo coordinador o su representante designado acerca de asuntos específicos para la reducción de la pobreza. Por ejemplo, los proveedores de servicios de salud y los organismos que los suministran pueden discutir de la prestación de servicios de salud. La retroacción emanando de esos intercambios debe dar información a ser introducida en la formulación de la estrategia.
 - Unos cursillos temáticos o sectoriales más pequeños. Muchas OSC tienen una habilidad especial para trabajar con los pobres en sectores específicos. Para la prestación de servicios de salud y la educación, trabajan generalmente con los más pobres. Esas experiencias son unos recursos importantes para las estrategias de reducción de pobreza. Los miembros de organizaciones como éstas podrían formar unos comités con representantes de los ministerios apropiados. Una representación separada en los comités examinadores puede ayudar a asegurar que el seguimiento esté ocurriendo independientemente de la ejecución.
4. *Cursillos de formación de consenso* siguiendo la recopilación e intercambio de información. Esas consultaciones pueden obtener un acuerdo sobre las prioridades para la reducción de pobreza, los actos públicos y las concesiones.
 5. Una *validación final de los cursillos* o de los procesos, teniendo lugar posteriormente a la redacción del documento de estrategia.

Se dan unos consejos prácticos para los procesos consultivos nacionales en el recuadro 9:

Recuadro 9. Consejos para unas Consultaciones Eficaces

- Fomentar un espíritu positivo para la asociación entre el gobierno y la sociedad civil.
- Planificar para asegurarse de que haya suficiente tiempo y recursos disponibles.
- Asegurarse por adelantado que el reglamento sea claro y aceptable, que las expectativas de los grupos de interesados no sean infladas, y que sus opiniones sean consideradas con seriedad (véase la nota técnica 4).
- Asegurar una diversidad apropiada de grupos de interesados.
- Utilizar una diversidad de recursos y de conocimientos.
- Asegurarse que la información esté disponible por adelantado, en el lenguaje y el estilo pertinentes.
- Usar unos facilitadores y organizadores respetados y con experiencia.
- Dar retroacción sobre los aportes participatorios oportunamente.
- Hacer un seguimiento después de la conclusión del proceso, especialmente si es posible ofrecer oportunidades de colaboración.
- Maximizar la transparencia; hacer que la mayor cantidad posible de documentación esté disponible.

Es importante que los procesos nacionales de consultación se formen sobre unos procesos existentes para el desarrollo nacional y la reducción de la pobreza, como las consultaciones del Marco Integral de Desarrollo en Ghana (véase la nota técnica 19). Es también importante que todas las fuentes de información se introduzcan en las consultaciones nacionales — datos sobre la pobreza, exámenes de la ejecución de la política, consultaciones al nivel local, discusiones enfocadas, e informes de los grupos de trabajo y otros informes. Además, una difusión de información oportuna del grupo coordinador o del organizador de la consultación le

permite a todos los participantes estar bien informados cuando atiendan los eventos de consultación. Una retroacción oportuna sobre la utilización de los aportes ayuda a mantener los participantes motivados.

Los donantes también pueden participar al nivel nacional. De manera ideal, pueden participar en el proceso consultivo nacional como participantes en el diálogo con los múltiples interesados. Sin embargo, unas discusiones enfocadas entre el gobierno y los donantes y dentro de la comunidad de los donantes también deberán ocurrir.

En un país de tipo 1 en el cual el compromiso cívico ya puede ser una característica acostumbrada de la toma de decisión, el enfoque estará en el mejoramiento de la calidad de la participación al nivel nacional — un mayor flujo de información y de retroacción. Un país con menos experiencia en la participación (un país de tipo 3) puede concentrarse en la creación de un ambiente propicio en el cual el diálogo se inicia con un número limitado de grupos organizados.

3.3 El compromiso cívico al nivel local

El compromiso cívico a los niveles locales permite que el proceso participatorio se acerque al gran público, especialmente a los pobres, quienes serán los beneficiarios directos de la ejecución de la estrategia de reducción de pobreza. La descentralización de la participación con una consultación al nivel local ofrece muchas ventajas:

- Permite que las **perspectivas de los pobres** y de los miembros marginados de la sociedad sean escuchadas
- Se puede abordar el asunto de la **especificidad local**
- Un conjunto de opiniones **más diversas y representativas** puede ser presentado desde las organizaciones rurales de las comunidades (OC) y de los grupos informales comunitarios que no pueden viajar a la capital para unas consultaciones nacionales
- Las partes de la población generalmente **excluidas deben ser incluidas**
- **Informa** al público sobre las intenciones del gobierno y las motiva.

También las prioridades de las comunidades locales pueden diferir de las de las organizaciones nacionales, y esas opiniones pueden tener una alta pertinencia para las estrategias para reducir la pobreza.

Aunque las consultaciones al nivel local pueden ser más económicas y tener menos dificultades que unas consultaciones nacionales en gran escala, no son sin problemas. Las desventajas incluyen el hecho de que se necesita un tiempo considerable para las consultaciones y la retroacción, la planificación y la logística pueden ser complicadas, la capacidad local puede ser desarrollada, y la calidad es difícil de regular.

Al nivel local, el compromiso cívico comprendería unos diálogos con el gobierno local con las OSC locales, similar al compromiso cívico al nivel nacional. Unos grupos adicionales de interesados pueden incluir unas OC y unas organizaciones populares, que pueden participar al nivel local, y el público, específicamente los pobres, quienes pueden ser consultados al nivel comunitario (véase el capítulo sobre el desarrollo por las comunidades).

Participación al Nivel de Distrito

Los procesos para el compromiso cívico al nivel de distrito serían similares a los del nivel nacional, aunque en una menor escala (véase la nota técnica 20 para tener indicaciones sobre las consultaciones locales). Las consultaciones al nivel local pueden ser bien informadas desde el proceso nacional y pueden introducirse en la consultación nacional para la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza. Se podría también seleccionar unos representantes de las reuniones locales para participar en las consultaciones nacionales. Además, esas consultaciones locales deberán informar a las autoridades locales.

El compromiso cívico al nivel local puede hacer un esfuerzo especial para incluir los participantes que no estén representados por ningún grupo. En algunos casos, unas reuniones ampliamente anunciadas sobre el nivel local han ayudado a ampliar la inclusión y buscar las opiniones de los pobres. Además, unas encuestas de percepción (Evaluación de Beneficiarios, Consultación Sistemática del Cliente y Encuestas de Integridad) pueden evaluar la prestación actual de servicios de manera a mejorar la estrategia de lucha contra la pobreza.

Consulta de los Pobres

Los pobres son expertos en pobreza, y son capaces de analizar su situación. Por lo tanto, los esfuerzos de reducción de pobreza pueden considerar las percepciones de la gente pobre de su calidad de vida, y asimismo de sus prioridades, limitaciones y oportunidades para su vida y para mejorar su situación. Esa información sobre el riesgo y la vulnerabilidad de los pobres es a menudo no descubierta por unos métodos participatorios más convencionales.

Consultar a los pobres puede contribuir a la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza

1. Al ampliar nuestra comprensión de la **naturaleza de la pobreza** desde las perspectivas de los pobres al concentrarse en sus realidades, necesidades y prioridades con el objetivo de definir mejor la experiencia de las personas, grupos, hogares y comunidades (Véase **el capítulo Diagnósticos de la Pobreza**)
2. Al entender las limitaciones a las cuales se enfrentan los pobres y los **campos prioritarios** para la reducción de pobreza y en cuáles necesitan el apoyo más inmediato
3. Con la creación de un diálogo y **formación de asociaciones** entre los responsables de la política, los que la aplican y los proveedores de servicios y la gente local en sus comunidades.
4. Con la obtención de las **perspectivas de los pobres** sobre el gasto público, la prestación de servicios — acceso y calidad (públicos y privados) — el desarrollo de una infraestructura, y asuntos de la gestión pública; además de las políticas del gobierno.
5. La apertura de un espacio para que la voz del pueblo pueda **influenciar la política** para la lucha contra la pobreza
6. El **empoderamiento** de los pobres para que inicien sus propios procesos locales para reducir la pobreza gracias al análisis de su situación.

(Para tener mayor información sobre la consultación de los pobres, véase la **nota técnica 21**.):

¿Quién puede ser consultado? Las consultaciones con los pobres ocurren generalmente gracias a las comunidades, donde se presta una atención especial para buscar los pobres y los vulnerables, incluso las mujeres, los ancianos, los que no tienen hogar, los desvalidos y los

enfermos. Las consultaciones pueden efectuarse con los grupos o individualmente a fin de que todos puedan ser escuchados.

¿Cómo consultamos a los pobres? Generalmente se consulta a los pobres utilizando un conjunto de métodos participatorios flexibles, los cuales incluyen técnicas tanto visuales como verbales, que se conocen colectivamente bajo el nombre de Evaluación con la Participación de los Habitantes de las Zonas Rurales (una metodología con la esperanza de promover el amor propio, la asociación, la fuerza, la ingeniosidad, la planificación de actividades y la responsabilidad), o de Investigación del Aprendizaje con Participación. (Véase el capítulo sobre el diagnóstico de la pobreza, la nota técnica 21 y la lista de recursos.)

La extensión de la consultación depende de las consultaciones previas con los pobres, y de si se está buscando más información; de la capacidad de realizar la consultación, especialmente a los niveles locales; de las consideraciones financieras; y de las limitaciones de tiempo.

Unas consultaciones limitadas — consultaciones con la Voz de los Pobres — se pueden efectuar cuando los recursos son escasos, el tiempo corto, falta la capacidad, o cuando se necesitan ejercicios de cierre de brecha o unas investigaciones centradas. Esta clase de consultación suministra información para la estrategia de lucha contra la pobreza. En un país con una experiencia limitada en la consultación y en los diagnósticos de los pobres con la pobreza (un país de tipo 3), una consultación del tipo Voz de los Pobres no solamente puede generar unos datos cuantitativos pero también puede aportar indirectamente las voces del público dentro del diálogo para la política.

Una evaluación de la pobreza con la participación de los afectados es un proceso de consultación efectuado en una mayor escala, geográficamente o en términos de la envergadura de la consultación. Este tipo de consultación se usa generalmente cuando los datos cualitativos son limitados y que el diagnóstico de la pobreza está centrado en los ingresos (por ejemplo, en un país de tipo 2).

Un país que está envuelto en la descentralización de la participación y en la maximización de los resultados obtenidos para la reducción de pobreza en beneficio de los pobres (por ejemplo, un país de tipo 1) puede considerar una institucionalización de esas dos metodologías en los gobiernos nacionales y locales como una manera normal de recopilar información sobre la pobreza y de consultar con los pobres.

Si deben influenciar la estrategia de lucha contra la pobreza, las perspectivas de los pobres deberían ser integradas al diálogo sobre la política tanto al nivel nacional como al nivel local. Se puede diseñar unos mecanismos claramente definidos (véase la nota técnica 22). Una retroacción a las comunidades puede ayudar a motivarlas a actuar para mejorar su situación.

3.4 Difusión de información

La difusión de información es un ingrediente vital para permitir la participación a todos los niveles, tanto en las estructuras políticas y gubernamentales como formando parte de un proceso para la formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza. Compartir la información permite una transparencia en la gestión pública, en la responsabilidad en los actos y gastos públicos, y en unas consultaciones significativas para el desarrollo de una política.

Los gobiernos pueden estar informados e informar a otros. Primero, el gobierno puede recibir información sobre las realidades de la pobreza, las percepciones de los pobres, la situación actual de la participación y sobre los grupos de interesados que podrían agregar algún valor a la estrategia de lucha contra la pobreza con su participación en su formulación. Segundo, lo más pronto posible, el gobierno puede informar todos los interesados, particularmente el gran público, acerca del proceso y del contenido de la estrategia de lucha contra la pobreza y de la política gubernamental en general. Finalmente, informar al público acerca de sus derechos de acceso a la información puede permitir que ocurra la participación. Este tipo de medidas no solamente informan sino que también refuerzan la responsabilidad, la identificación con el programa y la adopción de la estrategia.

Los propósitos inmediatos de la difusión de información son de:

- Prepararse para los procesos consultivos y de alistar a los interesados para la formulación de la Estrategia
- Informar a los interesados clave, primero al gran público, y poner al tanto la sociedad civil y el sector privado que representan la política del gobierno, acerca de los asuntos esenciales para reducir la pobreza y acerca del proceso de formulación de la estrategia.
- Movilizar un apoyo para los objetivos de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza
- Solicitar una retroacción sobre el contenido de la Estrategia — Prioridades para la reducción de pobreza, los actos y gastos públicos

El gobierno puede difundir la información con una diversidad de mecanismos:

- Los dirigentes locales o los miembros del parlamento que están en contacto con sus conciudadanos.
- Distribución de la documentación sobre el proceso y las cuestiones más importantes a través de grupos de ciudadanos, de organizaciones comunitarias, de proyectos comunitarios y de organismos religiosos.
- Campañas públicas de información—por radio, televisión y periódicos nacionales y, además con carteles fijados localmente.
- Entrega enfocada de la documentación, incluso las minutas de las reuniones y los anales de los cursillos, a representantes de los principales interesados, quienes, a su vez, pueden difundir información a los miembros de su grupo.
- La competencia de las ONG nacionales e internacionales y los profesionales de medios de comunicación. Los gobiernos que desean fortalecer la transparencia, aumentar la comprensión mutua e impulsar el proceso participatorio pueden tomar información de esos grupos.

Además, compartir la información entre las organizaciones de la sociedad civil dentro y fuera del país realza la calidad de la participación. La traducción de documentos en lenguas locales y la producción de documentos simplificados con mensajes clave puede ser un importante aspecto de la difusión de información, particularmente al nivel local. Por ejemplo, en Uganda, una versión simplificada del Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza, que contenía mucha información visual, fue traducida en cinco idiomas y distribuida a través de las autoridades locales en los cursillos regionales, y unos mensajes clave sacados de esas versiones fueron divulgados por los medios de comunicación.

Unas relaciones estratégicas controladas con los medios de comunicación les pueden permitir a los gobiernos aumentar la difusión de información y asegurar que los datos sean correctos.

Sin embargo, una cobertura periodística negativa y contraproducente por parte de los medios de comunicación puede perjudicar los procesos participatorios si las conclusiones de la prensa se vuelven sensacionalistas y vueltas en contra del gobierno. Unos estudios muestran que mientras más alta la libertad de prensa en los países, más alta es la responsabilidad.

Los obstáculos a la difusión de información incluyen una franqueza limitada por parte del gobierno; una falta de acceso a la información de los medios de comunicación por parte de algunos grupos, como las mujeres y los pobres; la utilización de la estrategia de lucha contra la pobreza como una plataforma política para los dirigentes locales; y una falta de confianza entre los interesados.

Un tipo 1 puede concentrar sus esfuerzos en campañas públicas por los medios de comunicación y la difusión de información al nivel local, utilizando las autoridades locales, para divulgar la información sobre el proceso de la estrategia de lucha contra la pobreza, los aportes, la retroacción y la validación. Un país de tipo 3 puede centrar el flujo de información dentro del gobierno, con una divulgación gradual al público sobre los elementos esenciales del diálogo sobre la estrategia.

3.5 Mecanismos de retroacción

Para asegurarse que la estrategia de lucha contra la pobreza toma en cuenta las opiniones de una gama diversa de interesados, los organizadores pueden ayudar a concebir un mecanismo para introducir los aportes en la formulación. Los vínculos entre el gobierno y las organizaciones comunitarias, entre el gobierno local y los gobiernos locales, y dentro de la colectividad de las organizaciones comunitarias se pueden establecer y mantener. Unas organizaciones globales o de redes pueden proporcionar un conducto excelente para los interesados; sin embargo, los recursos a menudo limitan la distribución en amplia escala de la documentación escrita dentro de la sociedad civil.

Un seguimiento es crítico para el éxito del compromiso cívico. Si los miembros de las organizaciones comunitarias tienen la impresión que sus contribuciones no están incorporadas a la estrategia de lucha contra la pobreza y que no se está ofreciendo ninguna explicación, estarán probablemente renuentes a continuar con su participación. Ese descontento podría poner en peligro el proceso de formulación de una estrategia de lucha contra la pobreza. Además, para mantener un interés y un compromiso, los organizadores pueden informar a los participantes de la manera en la cual sus contribuciones se están utilizando y de la situación actual de la formulación. El borrador de una documentación, como el borrador del Documento de Estrategia de la Lucha contra la Pobreza, puede ser examinado y se le puede incorporar la retroacción.

4. Institucionalización de la Participación

La utilización de los métodos participatorios durante la formulación de la estrategia de lucha contra la pobreza establece la base para la participación en su suministro o en su ejecución y seguimiento. La sección siguiente y sus notas técnicas anexas subrayan algunos de los campos para la participación a fin de lograr los resultados a favor de la pobreza (véase el capítulo de seguimiento y evaluación y el capítulo de gestión del gobierno y la pobreza).

Durante la etapa de puesta en práctica, los métodos participatorios podrían potencialmente ser aplicados en numerosos campos.

- **Los papeles en la negociación, las responsabilidades y los derechos al nivel local** entre el público y las instituciones locales, de tal forma que la gente en las comunidades pobres tenga una idea clara de lo que pueden esperar o no de parte del gobierno bajo la ELP.
- **Seguimiento de la eficacia de las medidas políticas para contribuir a unos cambios de política.** La utilización de métodos participatorios significa que se debe probar la ejecución de los objetivos de la ELP comparados con el nivel de cambio que están sintiendo los interesados locales.
- **Participación de las OSC en la ejecución y el seguimiento de la ELP.**
- **Participación directa de los ciudadanos en la formulación de la política para unas medidas públicas y en la preparación de un presupuesto para el gasto público** al nivel local, y en el seguimiento de la eficacia de los servicios.

Una participación como ésta aumenta la responsabilidad de las instituciones estatales y de los proveedores de servicios para los ciudadanos y usuarios de los servicios; asegura un acceso más eficaz a los servicios públicos para los pobres y una asignación de recursos más equitativa; y le da empoderamiento a los pobres para tomar iniciativas con respecto a la responsabilidad y a los esfuerzos de reducción de pobreza.

Los mayores campos de participación incluyen

- **La planificación** en los gobiernos locales
- La aplicación de las **políticas Sectoriales** (Véase los **capítulos – Protección Social, Salud, Educación, Transporte, Pobreza Urbana, Comercio, Pobreza Rural-** y la **Nota Técnica 24**)
- Participación en el **proceso de preparación del presupuesto**
- **Seguimiento de los servicios**
- Seguimiento del **gasto público y responsabilidad** de los gobiernos locales

4.1 Proceso de Preparación de Presupuesto

El ciclo presupuestario y legislativo ofrece el marco apropiado para incorporar la participación en los procesos gubernamentales en curso al nivel nacional y local. Los marcos del presupuesto anual y del gasto de medio mandato son los únicos mecanismos estatutarios para traducir las políticas nacionales, como la estrategia de lucha contra la pobreza, en la asignación y los gastos de los recursos. Además, el ciclo presupuestario tiene varias etapas establecidas alrededor del cual los actores correspondientes pueden considerar unas prioridades y concesiones de la estrategia de lucha contra la pobreza.

Un ejemplo de gobiernos locales que preparan correctamente su presupuesto se puede ver en Brasil, en el cual la gente local ha aprovechado la oportunidad para aumentar la percepción de sus necesidades todos los años. En otro caso en Sudáfrica, donde los reformadores de los ministerios clave dentro del gobierno han trabajado al nivel nacional con las OSC para corregir una dimensión específica de desventaja política, social y económica: la desigualdad entre los sexos. Su principio fundamental era que al desglosar los resultados del proceso presupuestario sería posible asegurar una mayor eficacia al orientar mejor los gastos. Además, en otros casos los pobres, por medio de unas evaluaciones de la participación a favor de la pobreza, han logrado influenciar el proceso de preparación de presupuesto, como en el caso de Uganda (Véase la **Nota Técnica 23**).

4.2 Seguimiento del Suministro de Servicios y del Gasto Público

En muchos países de bajos ingresos, los servicios no llegan hasta los pobres o los pobres no van hacia los servicios. Para reducir la pobreza, el suministro eficaz de servicios es importante. La participación en el seguimiento del suministro de servicios y de la utilización de los datos obtenidos para influenciar a los proveedores de servicios y a los responsables de la política puede mejorar los resultados. Cuando se le consulta, la gente local está dispuesta a proporcionar informaciones valiosas sobre las deficiencias de los servicios y la manera de mejorarlos.

Más aún, la participación de los ciudadanos para seguir los gastos públicos comparados con las asignaciones también puede incrementar la responsabilidad y la transparencia de la aplicación de la estrategia de lucha contra la pobreza. Los mecanismos son:

- Un seguimiento en las comunidades mismas, aprendizaje y **acción por grupos** de ciudadanos de esas comunidades que vigilan y siguen las tomas de decisión del gobierno, como por ejemplo, en los Estados Unidos
- **Sistema de libretas de notas**, que estudia la calidad de los servicios públicos y recoge las propuestas de los ciudadanos para efectuar mejorías basándose en la investigación sobre el mercado. La libreta de notas que resulta de ello se presenta al proveedor de servicios a fin de catalizar los mejoramientos en servicios sugeridos por los aportes de los ciudadanos. Está también muy difundido por medio de la prensa y de reuniones públicas que se debe sensibilizar los ciudadanos acerca de los derechos civiles y de las responsabilidades y crear una presión sobre el público acerca de los que no cumplen correctamente su cometido, como por ejemplo en la India.
- **Derechos a la movilización de información** en circunstancias en las cuales el acceso a la información es limitado.

- **Verificación participatoria** en la cual la información sobre el gasto público y el suministro de servicios se divulga para obtener una retroacción durante las reuniones públicas de ciudadanos, como por ejemplo en Rajasthan en la India (**Nota Técnica 26**).
- **Encuestas de hogares trimestrales rápidas** en las cuales se obtiene un cuadro instantáneo de las percepciones de la gente sobre los servicios y los gastos cada tres meses. Por ejemplo, las Estaciones de Ambiente Social en las Filipinas (**Nota Técnica 24**).

4.3 Medición del progreso de la participación

El progreso en la participación, bien sea al ampliar los procesos existentes o al introducir unos nuevos, se mide haciendo una comparación de los hitos que se han desarrollado en el país y que están incluidos en el Plan de Acción para la Participación.